

Gebiedsopgaven regio Zaanstreek - Waterland

Een beschrijving van de gebiedsopgaven en mogelijkheden voor versterking van de regionale samenwerking tussen de gemeenten in Zaanstreek - Waterland



Gebiedsopgaven regio Zaanstreek – Waterland

S. de Groot & P. Terwan

Oktober 2022

Projectleider	S. de Groot
Afdeling	Natuurlijke Zaken
Opdrachtgever	MRA regio Zaanstreek - Waterland
Contactpersoon	F. van den Berg (gemeente Waterland)
Kwaliteitscontrole	F. Visbeen
Wijze en citeren	de Groot, S. & Terwan, P. (2022), Gebiedsopgaven regio Zaanstreek-Waterland. M-22-50502. Natuurlijke Zaken, Heiloo
Projectnummer	M-22-50502

Foto voorpagina is afkomstig van www.laagholland.com

© Natuurlijke Zaken

De zakelijke dienstverlening van Landschap Noord-Holland

Postbus 222

1850 AE Heiloo

088-0064400

www.natuurlijkezaken.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	5		
1 Inleiding	6		
1.1 Aanleiding	6		
1.2 Opdracht en scope.....	6		
1.3 Aanpak	7		
1.4 Opbouw van dit rapport	7		
2 De regionale context.....	8		
2.1 Korte karakteristiek van de regio.....	8		
2.2 De verstedelijkingsopgave	9		
2.3 Relevante samenwerkingsverbanden	10		
2.3.1 MRA	10		
2.3.2 Laag Holland	11		
3 Overzicht van de opgaven.....	12		
3.1 Natuur	12		
3.2 Landschap en cultuurhistorie.....	13		
3.3 Water	14		
3.4 Stikstof	14		
3.5 De veenweide-opgave: klimaat en bodemdaling.....	16		
3.6 Landbouw	17		
3.7 Recreatie.....	17		
3.8 Energie.....	17		
4 Gemeentelijk beleid	19		
4.1 Uitkomsten gemeentelijk beleid	19		
4.2 Knelpunten	21		
5 Analyse van het handelingsperspectief.....	22		
6 Versterken regionale samenwerking	25		
7 Bronnenlijst	29		

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

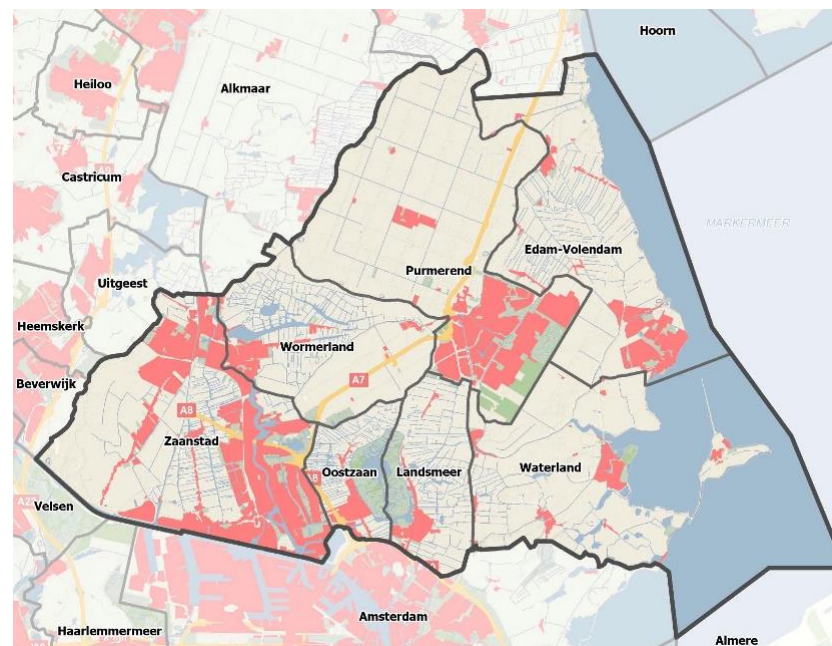
Het landelijk gebied in de regio Zaanstreek – Waterland wordt gekenmerkt door zijn openheid, waterrijke omgeving en landschappelijke elementen. Voor de gemeenten zijn deze kernkwaliteiten van grote waarde. Niet alleen vanwege het aantrekkelijke woonklimaat, maar ook vanwege de aantrekkingskracht van toeristen en recreanten. Door het groene en rustige karakter functioneert het landelijk gebied als belangrijk ‘uitloop’ gebied voor bewoners uit de regio.

Natuurlijke Zaken heeft in opdracht van de MRA regio Zaanstreek – Waterland een studie uitgevoerd naar de verschillende opgaven van het landelijk gebied in deze regio. Zoals de groen/blauwe opgaven op het gebied van natuur, klimaat, water en stikstof. Dit zijn opgaven die vaak op bovengemeentelijk niveau zijn belegd en waarvan de regie bij de provincie ligt. Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen op gemeentelijk niveau die de druk op het landschap vergroten. Dit zien we terug in de verstedelijkingsopgave, in de vorm van wonen, bedrijven en mobiliteit.

Al deze opgaven en ontwikkelingen hebben impact op het karakteristieke landschap van Zaanstreek – Waterland en de toekomst van het landelijk gebied. Voor bestuurders en ambtenaren van de zeven gemeenten uit deze regio (zie afbeelding 1) is het een uitdaging om overzicht te houden op alle opgaven die spelen en het landelijk gebied raken. Gemeenten zijn op zoek naar hun rol en positie en willen weten wat hun handelingsperspectief is binnen de verschillende opgaven.

¹ Klimaatmitigatie richt zich in dit rapport op de reductie van broeikasgasemissies in veenweidegebieden.

Afbeelding 1: De zeven gemeenten die deel uitmaken van de regio Zaanstreek-Waterland



1.2 Opdracht en scope

In dit rapport wordt een korte en bondige uiteenzetting gegeven van de verschillende opgaven voor het landelijk gebied en de manier waarop hier sturing aan wordt gegeven. Dit rapport heeft nadrukkelijk niet het doel om nieuw beleid of een visie te formuleren. De opgaven die worden behandeld zijn: natuur, landschap & cultuurhistorie, water, stikstof, veenweide (klimaatmitigatie¹ en bodemdaling), landbouw, recreatie, duurzame energie opwekking.

De hoofdvragen die in dit rapport centraal staan zijn:

- Wat zijn de verschillende opgaven in het landelijk gebied? En waar ligt de regie?
- Op welke manier dragen de gemeenten nu bij aan de realisatie van deze opgaven via hun beleid en instrumentarium?
- Wat is het handelingsperspectief van gemeenten in deze opgaven?
- Welke gemeenschappelijke ambities heeft de regio met betrekking tot deze opgaven en hoe kan regionale samenwerking bijdrage aan het realiseren van deze ambities?

De opdracht is verleend door het portefeuillehouders overleg Ruimte en Landschap van de MRA deelregio Zaanstreek – Waterland. De belangrijkste doelgroepen zijn de bestuurders en ambtenaren die onderdeel uitmaken van dit gremium. De uitkomsten van dit rapport dienen als een eerste aanzet om de samenwerking op het gebied van landschap en ruimte verder te versterken.

1.3 Aanpak

Aan de hand van beleidsdocumenten, bestemmingsplannen en interviews is inzichtelijk gemaakt op welke manier de regio invulling geeft aan de verschillende gebiedsopgaven en welke instrumenten gemeenten in handen hebben om in de opgaven te sturen. Daarnaast is er in een gezamenlijke ambtelijke bijeenkomst gesproken over het versterken van de samenwerking tussen de gemeenten in de regio en de gemeenschappelijke ambities. De uitkomsten hiervan zijn tevens in dit rapport verwerkt in de vorm van de samenwerkingsagenda (hoofdstuk 6).

Van de wettelijke taken die de gemeenten hebben, zijn voor deze verkenning de taken op het gebied van Ruimtelijke Ordening en Omgevingsbeleid relevant. Alle gemeenten hebben, conform hun wettelijke taken, structuurvisies en bestemmingsplannen voor het buitengebied opgesteld. Daarnaast hebben ze, met het oog op de Omgevingswet die in 2023 van kracht wordt, omgevingsvisies opgesteld. In twee gemeenten zijn deze op het moment van schrijven al vastgesteld, de andere gemeenten beschikken over concept-visies. Daarnaast hebben sommige gemeenten sectorale visies opgesteld,

bijvoorbeeld voor recreatie en toerisme. En soms zijn er gemeentelijke toekomstvisies (met het karakter van een structuurvisie) en masterplannen die meer op de uitvoering van gemeentelijk beleid zijn gericht.

1.4 Opbouw van dit rapport

In het volgende hoofdstuk schetsen we eerst de regionale context waarbinnen deze verkenning plaats vindt. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de opgaven voor het landelijk gebied. Wat zijn de opgaven? Wie voert de regie hierop en wat is de positie van gemeenten?

In hoofdstuk 4 zoomen we in op het gemeentelijk beleid dat zich met name richt op een aantal hoofdpunten die uit de analyse van het gemeentelijk beleid en individuele gesprekken naar voren zijn gekomen.

Hoofdstuk 5 richt zich op het handelingsperspectief van gemeenten binnen de opgaven voor het landelijk gebied. We focussen ons op de invulling van de rol van gemeenten en de mogelijke aanpak.

Hoofdstuk 6 worden aanbevelingen gedaan voor de regio om de samenwerking en de verbinding tussen de gemeenten in de regio verder te versterken. Dit hoofdstuk is vooral een uitwerking van de gezamenlijke bijeenkomst die op ambtelijk niveau met de zeven gemeenten heeft plaats gevonden.

2 De regionale context

Om de regionale opgaven en de positie van gemeenten beter te duiden, schetsen we in dit hoofdstuk kort de kenmerken van de regio Zaanstreek-Waterland op het gebied van natuur en landbouw, de verstedelijkingsopgave en regionale samenwerkingsverbanden.

2.1 Korte karakteristiek van de regio

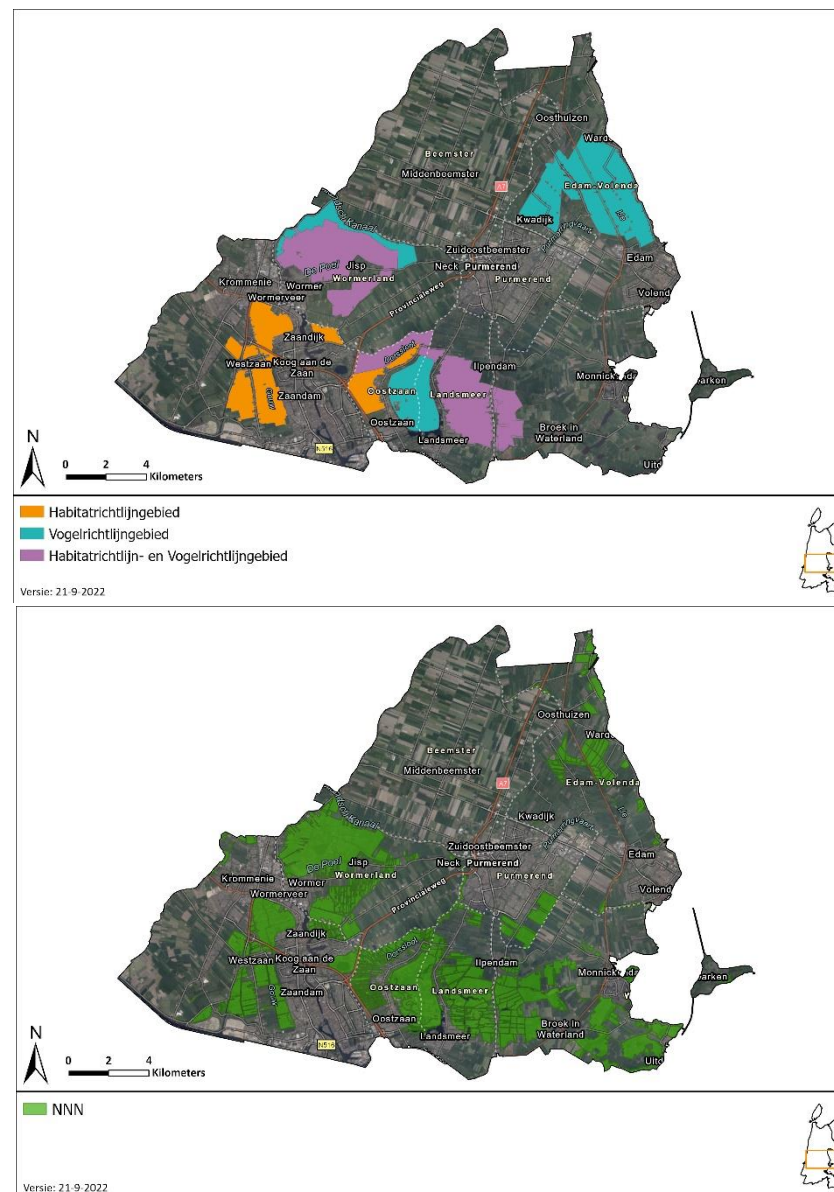
De regio Zaanstreek-Waterland bestaat uit de gemeenten Zaanstad, Waterland, Landsmeer, Wormerland, Purmerend, Edam-Volendam en Oostzaan. Sommige gemeenten zijn sterk stedelijk van karakter, andere juist sterk landelijk. De regio is 46.427 ha groot (land en water), waarvan 14.226 ha cultuurgrond. In de regio is bijna 7.800 ha aangewezen als onderdeel van het Nationaal Natuurnetwerk Nederland (NNN) en ruim 7.250 ha als Natura 2000-gebied (tabel 1 en afbeelding 2).

Tabel 1: Kengetallen regio Zaanstreek-Waterland

Aantal inwoners	343.702
Totale oppervlakte	46.427 ha*
Oppervlakte cultuurgrond	14.226 ha
Oppervlakte Nationaal Natuurnetwerk	7.792 ha**
Oppervlakte Natura 2000-gebied	7.262 ha

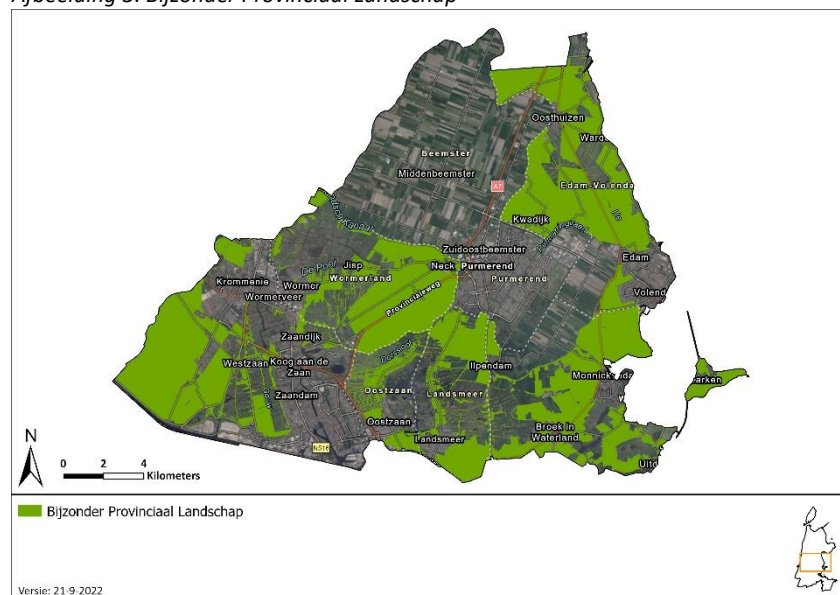
- * Het grote verschil met de oppervlakte cultuurgrond komt doordat sommige gemeenten veel bebouwing (Zaanstad, Purmerend) binnen hun gemeentegrenzen hebben en andere (Waterland, Edam-Volendam) veel water.
- ** Dit is inclusief het Amsterdamse deel van Waterland-Oost (Landelijk Noord). De oppervlakte binnen de gemeente Waterland is niet precies bekend.

Afbeelding 2: Ligging van de Natura 2000-gebieden (boven) en van NNN-gebieden (onder) binnen de regio Zaanstreek-Waterland



Een groot deel (94%) van de cultuurgrond bestaat uit grasland. Maïsland maakt slechts 3% van alle cultuurgrond uit (zie tabel 2). Het gemiddelde landbouwbedrijf is 45 ha groot – in 2000 was dat nog 25 ha. Dat komt doordat het aantal landbouwbedrijven tussen 2000 en 2021 is gehalveerd. De veebezetting is naar landelijke maatstaven vrij laag en bleef de afgelopen twintig jaar ongeveer gelijk. Wel zijn er aanmerkelijke verschillen per gemeente, met vooral in Oostzaan en (in iets mindere mate) Landsmeer een relatief lage bezetting. De rundveestapel daalde met 10%, maar de melkveestapel groeide met 8%; vooral het aantal vleeskoeien daalde dus. De groei van de melkveestapel deed zich vooral voor in relatief ‘agrarische’ gemeenten zoals Waterland en Wormerland. Een groot deel van de cultuur- en natuurgronden is beschermd landschap via het Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL) (zie ook paragraaf 3.2). Hierdoor worden de meest waardevolle landschappen en bijhorende kernkwaliteiten behouden, zoals openheid, sloot-en verkavelingspatronen.

Afbeelding 3: Bijzonder Provinciaal Landschap



	Zaanstad	Purmerend (incl. Beemster)	Waterland	Landsmeer	Wormerland	Edam- Volendam	Oostzaan	TOTAAL
Oppervlakte cultuurgrond (ha)	2.615	5.769	3.806	1.131	2.678	3.382	472	19.853
Bedrijven met cultuurgrond (st)	64	139	77	24	59	73	17	453
Oppervlakte grasland (ha)	2.318	4.264	3.674	1.122	2.667	3.028	472	17.545
Bedrijven met grasland (st)	58	115	77	24	58	72	17	421
Oppervlakte maïsland (ha)	82	309	125	9	4	189	0	718
Aandeel maïs (%)	3,1	5,4	3,3	0,8	0,15	5,6	0	3,6
Aantal stuks rundvee	4.386	10.957	7.316	1.623	5.252	6.184	333	36.051
Rundvee per ha voedergewassen	1,83	2,40	1,93	1,44	1,97	1,92	0,71	1,97
Aantal stuks melkvee	2.514	6.506	4.214	849	3.283	3.625	46	21.037
Bedrijven met melkvee	31	59	42	9	22	29	2	194

Tabel 2: Landbouwstatistieken van de zeven gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland in 2021. Bron: CBS

2.2 De verstedelijkingsopgave

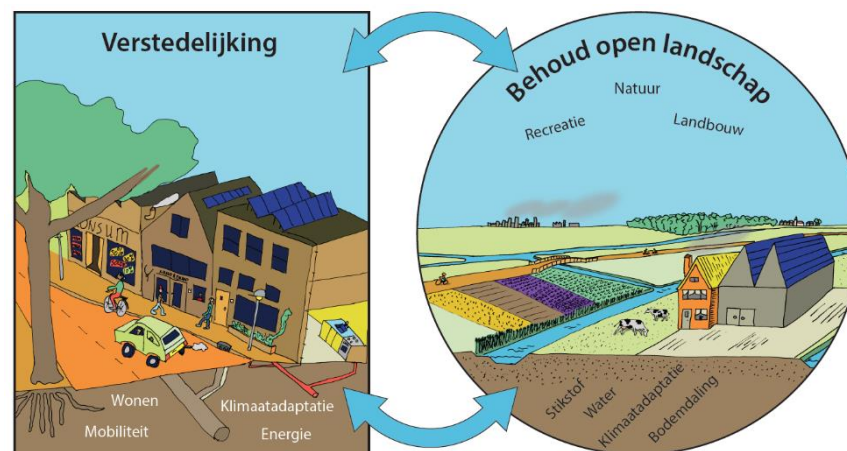
In de regio Zaanstreek-Waterland zijn de opgaven voor het landelijk gebied nauw verweven met de stedelijke opgaven. De meest pregnante opgave in dit verband is de woningbouwopgave, c.q. de toenemende verstedelijking. Voor de Metropoolregio (MRA) geldt een woningbouwopgave van 175.000 woningen extra in 2030, oplopend tot 250.000 in 2040 en 325.000 in 2050. Onderzocht wordt of het mogelijk is om de bouwproductie te versnellen tot 220.000 woningen in 2030. Dit betekent een toename in inwoneraantal (in 2050) van ruim 800.000.

Een deel van deze woningbouwopgave zal in de regio Zaanstreek-Waterland worden gerealiseerd. Hoewel de opgave grotendeels binnen de bebouwde kom wordt gerealiseerd, veroorzaakt het extra druk op het buitengebied:

- Toenemende aantallen recreanten en toenemende vraag naar de bijbehorende recreatief-toeristische infrastructuur zoals fietspaden, wandelpaden en kanoroutes.
- Toenemende mobiliteit en bijbehorende infrastructuur (wegaanleg en -verbreding, uitbreiding openbaar vervoer).
- Extra waterbergingscapaciteit om de toenemende 'verstening' te compenseren (klimaatadaptatie).
- Transformatie van bedrijventerreinen in stedelijk gebied met grootschalige woningbouw waardoor in het buitengebied vraag naar ruimte voor bedrijvigheid ontstaat.
- Er is stikstofruimte nodig voor woningbouw. Die moet onder meer komen uit verminderde landbouwemissies. De startnotitie voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), laat voor grote delen van de regio (de Beemster en Purmer uitgezonderd) een hoge ambitie zien, met name door de grote oppervlakte NNN-, N2000- en veenweidegebieden. Daar waar dit leidt tot een versnelde uittocht van agrarische bedrijven, is dat tegelijk een dilemma voor de gemeenten, die de agrarische bedrijvigheid juist willen behouden en/of versterken. De beoogde reductie is overigens alleen bedoeld voor verbetering van de natuurkwaliteit en niet voor andere activiteiten die stikstofruimte vragen.
- Meer huishoudens met als gevolg meer energieverbruik en een groeiende opgave om daarin (geheel of gedeeltelijk) in de regio te voorzien: aanleg van zonneparken, windmolens en overige energie-infrastructuur.

Uit het bovenstaande blijkt dat opgaven waarvoor de gemeenten staan, vergaand 'integraal' zijn en dat stedelijk en landelijk gebied op dit punt niet goed van elkaar te scheiden zijn: de gemeenten willen hun groeiende aantallen inwoners een woonomgeving bieden die veilig is bij klimaatextremen, die goed bereikbaar is en die uit recreatief oogpunt fraai en toegankelijk is. De wisselwerking tussen stad en land en daarmee samenhangende opgaven is voor gemeenten van groot belang. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op alle opgaven. Daarbij zijn dus ook opgaven die weliswaar op bovengemeentelijk niveau zijn geformuleerd, maar gezien de geschetste samenhang ook voor de gemeenten relevant zijn.

Afbeelding 4: Samenhang tussen verstedelijkingsopgaven en opgaven in het landelijk gebied



2.3 Relevante samenwerkingsverbanden

2.3.1 MRA

De Metropoolregio Amsterdam is een samenwerkingsverband van de provincies Noord-Holland en Flevoland, 32 gemeenten en de Vervoerregio Amsterdam. De gemeenten werken samen in zeven deelregio's, waar de regio Zaanstreek -Waterland er één van is. De MRA is geen extra bestuurslaag, maar een informeel netwerk van autonome overheden. De raden en Staten bepalen de kaders en daarmee de democratische legitimatie van de samenwerking. De bestuurlijke platforms en portefeuillehoudersoverleggen vormen de kern van de samenwerking. In deze gremia vindt het inhoudelijke gesprek plaats en wordt uitvoering gegeven aan de MRA Agenda die elke vier jaar wordt vastgesteld.

De samenwerking binnen de MRA is bedoeld voor inhoudelijke thema's die de grenzen van gemeenten overstijgen, zoals in de domeinen duurzaamheid, economie, mobiliteit en ruimtelijke vraagstukken (zie ook

Samenwerkingsafspraken MRA, oktober 2021). Veel van de programma's of acties die op de schaal van de MRA worden afgesproken, vragen ook om een regionale of lokale doorvertaling in de uitvoering. De deelregio is het voorportaal van veel MRA-overleggen. Daarbij is het de verantwoordelijkheid van de vertegenwoordigende gemeenten in het MRA-gremium om het regionale geluid in te brengen. Ook vormen deze gemeenten de eerste lijn in de terugkoppeling naar de eigen deelregio.

De zeven gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland vormen één deelregio in het samenwerkingsverband van de MRA. De thema's waarop de gemeenten samenwerken zijn vastgesteld in samenwerkingsagenda en de Propositie Zaanstreek-Waterland (2021) waarin de ambities van de regio zijn verwoord. De thema's ruimte en landschap zijn samengevoegd in één thematafel: *portefeuillehouders overleg (PHO) Ruimte en Landschap Zaanstreek - Waterland*. De opgaven die in dit rapport worden genoemd zijn in meer of mindere mate onderwerp van gesprek aan deze tafel.

Het Rijk-regio-project Verstedelijkingsstrategie zet de gezamenlijke koers uit voor de ruimtelijke ontwikkeling van de MRA op de middellange (2030) en lange termijn (2050). De Verstedelijkingsstrategie omvat het *Verstedelijkingsconcept* (inhoudelijke basis), de fasering en de investeringsstrategie. Het vertrekpunt voor het Verstedelijkingsconcept is voornamelijk bestaand beleid op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Het Verstedelijkingsconcept is binnen het Platform Ruimte tot stand gekomen. Het vormt een gemeenschappelijke basis voor het maken van afspraken tussen Rijk en MRA-regio en dient als input voor lokaal en deelregionaal niveau op te stellen ruimtelijk beleid voor de toekomst van de MRA. Het Verstedelijkingsconcept noemt de Regiegroep Laag Holland als de overlegtafel voor de groenblauwe opgaven van Laag Holland en het Integraal Gebiedsprogramma Laag Holland als kader voor de samenwerking binnen de Regiegroep.

2.3.2 Laag Holland

De Regiegroep Laag Holland is het hoogste overlegstructuur in Laag Holland verband. De Regiegroep is samengesteld uit wethouders, de hoogheemraad (HHNK), directieleden van terreinbeherende organisaties (TBO's), vertegenwoordigers van belangenorganisaties en de gedeputeerde van de

Provincie Noord-Holland (tevens voorzitter). De Regiegroep heeft een adviserende rol in de provinciale besluitvorming (GS en PS). Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen bij PS/GS voor wat betreft de opdracht voor Laag Holland. Het Kernteam Laag Holland is het ambtelijke overlegorgaan met de verantwoordelijke medewerkers van gemeenten en andere organisaties. Niet alle gemeenten uit de regio Zaanstreek-Waterland zijn direct vertegenwoordigd in de Regiegroep en Kerngroep: de gemeenten Landsmeer en Oostzaan ontbreken hierin. Ook is er geen ambtelijke vertegenwoordiging van gemeente Edam-Volendam.

In 2021 is een integraal Gebiedsprogramma Laag Holland opgesteld waarin 17 doelen/opgaven worden onderscheiden op het gebied van agri & food, natuur, water, bodemdaling & klimaat, landschap & cultuurhistorie, bezoek & beleving en energie. Het programma is mede bedoeld om focus aan te brengen bij het realiseren van de doelen en daarvoor een operationeel kader te bieden. Omdat de nadruk in dit rapport ligt op het handelingsperspectief van gemeenten, biedt het Gebiedsprogramma ook voor de regio Zaanstreek-Waterland handvatten (zie ook hoofdstuk 5).

Integratie van opgaven in de Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) onder regie van de provincie

Op 1 april 2022 stuurde het kabinet de zogeheten *Hoofdlijnenbrief gecombineerde aanpak natuur, stikstof, water en klimaat* naar de Tweede Kamer, in juni gevolgd door de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) met de beruchte stikstofreductiekaart. De provincies moeten via een gebiedsgerichte aanpak (GGA) uiterlijk 1 juli 2023 met gebiedsplannen komen. Deze plannen bevatten concrete doelen (per gebied) en de aanpak om deze doelen 'onontkoombaar' te realiseren. Ze worden getoetst door een nieuw op te richten Ecologische Autoriteit. Om dit proces te ondersteunen komt er uiterlijk 1 oktober 2022 een regieorganisatie van rijk en provincies. Er zijn veel extra middelen uitgetrokken voor de landbouwtransitie die hiermee gepaard gaat, en wel langs drie sporen: bedrijfsbeëindiging, extensivering en innovatie. Door de commotie rond de stikstofkaart loopt het vooralsnog stroef met de gebiedsgerichte aanpak. In een groeiend aantal provincies heeft de landbouw zich uit het proces teruggetrokken en ook veel provincies hebben kritiek op het landelijke stikstofbeleid en varen liever een eigen koers.

3 Overzicht van de opgaven

Er liggen grote opgaven voor het landelijk gebied van de regio Zaanstreek-Waterland. Deze opgaven komen deels voort uit de toenemende verstedelijkingsdruk in de regio zoals in het vorige hoofdstuk beschreven. Voor de groen/blauwe opgaven geldt dat deze vaak op bovenregionaal (op provinciaal, landelijk of EU-niveau) zijn vastgelegd. In dit hoofdstuk geven we een korte beschrijving van deze opgaven.

3.1 Natuur

Wat is de opgave?

De opgave van natuur komt gedeeltelijk voort uit Europees beleid (Natura 2000) en gedeeltelijk uit landelijk/provinciaal beleid (realisatie NNN en het stimuleren van agrarisch natuurbeheer).

Natura-2000 gebieden

- Bewerkstelligen of handhaven van een goede ‘staat van instandhouding’ van de soorten en/of habitats waarvoor het gebied is aangewezen. Hiervoor is een speciale beoordelingssystematiek ontwikkeld. Deze opgave komt van de EU; de gebieden zijn op voordracht van Nederland aangewezen onder de EU-Vogel- of Habitatrichtlijn. Nederland moet hierover periodiek verslag uitbrengen aan Brussel. Voor elk gebied heeft de provincie een beheerplan opgesteld waarin is aangegeven wat er moet gebeuren, wie dat gaat doen en welke activiteiten vergunningplichtig zijn.
- Omdat reductie van de stikstofdepositie een belangrijke factor is op weg naar een goede staat van instandhouding van specifieke habitats, heeft Nederland als aanvullende opgave geformuleerd dat de depositie in 2030 op 74% van de N2000-oppervlakte onder de zogeheten kritische depositiewaarde (KDW) moet vallen die Nederland voor de verschillende habitats heeft vastgesteld. Deze opgave is landelijk (stikstofbeleid).

Natuur Netwerk Nederland (NNN)

- Hiervoor is provincie-breed ruim 56.500 ha aangewezen, waarvan inmiddels ruim 90% is gerealiseerd. Er ligt nog een taakstelling voor 4.700

ha in te richten voor 2027. In de regio Zaanstreek-Waterland is 7.792 ha aangewezen (incl. buitendijkse delen en Landelijk Noord van Amsterdam) en 85% gerealiseerd. Daarbij gaat het vooral om grasland en rietmoeras, maar bijvoorbeeld ook om bos (Purmerbos). Van de resterende oppervlakte is 919 ha nog niet verworven en 254 ha wel verworven, maar nog niet ingericht. De opgave is niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief: realiseren van de beoogde natuurwaarden conform het provinciale Natuurbeheerplan. De NNN-opgave is in beginsel een landelijke, maar de regio bij de uitvoering berust bij de provincie.

Verhogen van de biodiversiteit op de overige (landbouw)grond

Hiervoor zijn geen kwantitatieve doelen geformuleerd. Het belangrijkste instrument hiervoor is het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb). In de regio Zaanstreek-Waterland staan hierbij de weidevogels centraal. De provincie staat aan de lat voor het toepassen van het ANLb (doelsoorten, gebiedsbegrenzing, budgettoekenning). Toch zijn er ook hier wel relaties met internationaal beleid, onder meer met het Europees Actieplan Grutto, de EU-plattelandsverordening en de EU-Vogelrichtlijn die ook gericht is op gebieden buiten het NNN.

Tot uiterlijk 2028 vindt er ook agrarisch natuurbeheer plaats binnen het NNN-begrenzing; daarna beëindigt de provincie deze mogelijkheid. Het gaat om gronden die wel zijn begrensd, maar nog niet van functie zijn veranderd (‘overgangsbeheer’). En om verworven gronden met zogeheten ‘oude pacht’, die voor de wet nog steeds landbouwgrond zijn.

Waar ligt de regie?

De natuuropgave is in beginsel een landelijke opgave, maar de uitvoering is gedelegeerd naar de provincies. Noord-Holland voert de regie op het behalen van de natuuropgaven en bijhorende doelstellingen. Uitvoering loopt via de gebiedsprocessen waarin ook andere opgaven zoals stikstof en KRW geïntegreerd worden opgepakt (zie hoofdstuk 2).

Wat is de positie van gemeenten?

De gemeenten zijn in principe volgend. De provinciale omgevingsverordening bevat richtlijnen hoe gemeenten de natuuropgave in hun bestemmingsplannen moeten opnemen. Natuurgebieden krijgen doorgaans de bestemming ‘natuur’, al dan niet met de mogelijkheid van agrarisch en/of recreatief medegebruik.

Gebieden met agrarisch natuurbeheer hebben in het bestemmingsplan vaak de aanduiding ‘agrarisch met waarden’, maar er is geen 1:1-relatie met de begrenzingen in het provinciale Natuurbeheerplan. De provincie heeft in haar omgevingsvisie vastgelegd dat schadelijke ruimtelijke ingrepen in weidevogelleefgebieden elders moeten worden gecompenseerd. Verschillende gemeenten hebben dit compensatiebeginsel ook in hun gemeentelijke plannen vastgelegd. Ten slotte worden gemeenten soms benaderd voor medefinanciering van het natuurbeheer, zoals bij het Purmerbos.

3.2 Landschap en cultuurhistorie

Wat is de opgave?

De opgaven op het gebied van landschap en cultuurhistorie (incl. archeologie) zijn tot op onderdelen tot op Europees en zelfs mondiaal niveau vastgelegd:

- De Beemster en de Stelling van Amsterdam, beide gelegen binnen de regio, zijn aangewezen als Unesco-Werelderfgoed. Die aanwijzing werkt door in de ruimtelijke ordening, maar heeft vooral een ‘papieren’ status.
- De Landschapsconventie van de Raad van Europa (Verdrag van Florence uit 2000). Hierin beloven landen een actief beleid te voeren op bescherming en beheer van het landschap en van landschappelijke diversiteit.
- In het Verdrag van Malta (Valletta, 1992) beloven landen hun archeologisch erfgoed te beschermen en dit serieus me te nemen in besluiten over ruimtelijke ingrepen en bij onontkoombaarheid daarvan het erfgoed zo goed mogelijk te ontzien en/of te documenteren.

De Europese verdragen zijn dus vooral in algemene en niet in specifieke zin verplichtend.

Rijk en provincie wezen het gebied achtereenvolgens aan als Waardevol Agrarisch Cultuurlandschap (WAC; 2^e Nota Ruimtelijke Ordening), Nationaal Landschapspark, Nationaal Landschap, Waardevol Cultuurlandschap (WCL), Belvédèregebied (cultuurhistorie) en opnieuw Nationaal Landschap (Laag Holland). Al deze titels zijn inmiddels van de baan; de bescherming van landschap en cultuurhistorie is nu primair onderdeel van de Provinciale Omgevingsverordening (2020). In die verordening zijn 32 Bijzondere Provinciale Landschappen (BPL) opgenomen. Daarvan liggen er acht in de regio Zaanstreek-Waterland: Wormer- en Jisperveld, Wijde Wormer, Zeevang,

Waterland, Westzaan e.o., Assendelft e.o., Oostzaner- en Ilperveld en Marken. Deze gebieden omvatten niet het NNN en de Werelderfgoederen, omdat die een eigen beschermingsregime kennen.

Voortbordurend op de provinciale Leidraad Landschap en Cultuurhistorie (2018) geldt in de BPL-gebieden een beschermingsregime voor de landschappelijke ‘kernkwaliteiten’, die voor elk gebied afzonderlijk zijn benoemd. Deze kernkwaliteiten mogen niet worden aangetast. Als dat onvermijdelijk is, moet compensatie plaatsvinden. In de acht BPL-gebieden in Zaanstreek-Waterland zijn bijvoorbeeld activiteiten uitgesloten die:

- het verkavelingspatroon wijzigen of leiden tot het dempen of wijzigen van sloten of ander waterlopen;
- de landschappelijke openheid aantasten en bijvoorbeeld leiden tot (verdere) verdichting of verrommeling. Dat geldt ook voor nieuwe bebouwing en voor tweedelijsbebouwing in de linten;
- de habitat voor weidevogels verkleinen of verstoren (bijvoorbeeld aanleg van opgaande elementen) of die een verlaging van het waterpeil tot gevolg hebben.

Ook de gemeenten leggen in hun Omgevingsvisies en bestemmingsplannen een zwaar accent op behoud van het karakteristieke landschap en voeren daarop ook (ruimtelijk) beleid – zie hierna.

Waar ligt de regie?

De regie op landschap en cultuurhistorie ligt primair bij de provincie. De verplichting om bijzondere waarden te beschermen komt weliswaar voort uit internationale afspraken, maar deze zijn primair (met de Bijzondere Provinciale Landschappen en de provinciale Omgevingsverordening) door de provincie concreet ingevuld. De gemeenten hebben van hieruit de ‘opdracht’ om de bescherming te effectueren. Daarmee is de speelruimte voor eigen gemeentelijk landschapsbeleid beperkt.

Wat is de positie van de gemeenten?

De gemeenten hechten – net als de provincie – veel waarde aan een effectief behoud en beheer van het karakteristieke landschap. Dit thema vinden we in alle gemeentelijke plannen prominent terug (zie ook hoofdstuk 4). De gemeenten zijn grotendeels gebonden aan het provinciale landschapsbeleid en

dienen dat beleid conform de omgevingsverordening te ‘instrumenteren’ in hun bestemmingsplannen.

Voor Werelderfgoed de Beemster geldt dat de gemeente Purmerend deze status in zijn bestemmingsplan heeft opgenomen. Vanuit deze status komen maar bescheiden ‘beperkingen’ aan de landbouw voort; alleen vestiging of uitbreiding van intensieve veehouderij is niet toegestaan. Zo lang de verkavelingsstructuur intact blijft, kan de landbouw zich verder ontwikkelen.

3.3 Water

Wat is de opgave?

De wateropgave komt voort uit:

EU-richtlijnen: de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn (zie ook de stikstofopgave in § 3.3):

- De EU-Kaderrichtlijn Water stelt eisen aan de chemische en ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater. In het veenweidegebied zijn vooral de hoge concentraties fosfaat in de grond (uitspoeling door vernatting) en het oppervlaktewater het probleem. De doelen moeten uiterlijk in 2027 zijn gehaald.
- De daaruit voortvloeiende inspanningen voor veenweiden zijn grofweg tweeledig:
 - Vermindering van de nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater (bijv. beperken van oeverafslag, extra inzet voor baggeren);
 - Verhogen van de ecologische kwaliteit (bijv. aanleg natuurvriendelijke oevers, vispassages, paaiplaatsen).

Het beleid voor tegengaan van bodemdaling:

- Vanuit het klimaatbeleid en het bodemdalingsbeleid liggen er in het veenweidegebied opgaven tot drastische beperking van uitstoot en dalingstempo, die bijvoorbeeld mogelijk moeten worden gemaakt door peilverhoging en andere vormen van vernatting (waterinfiltratiesystemen zoals drukdrainage en greppelinfiltratie). Hier zijn watermaatregelen dus geen doel op zich, maar vooral een middel (zie ook de veenweide-opgave in § 3.4).

Het beleid voor klimaatadaptatie:

- Vanuit het beleid voor klimaatadaptatie liggen er nieuwe opgaven voor het vergroten van de waterbergingscapaciteit in zowel het stedelijk als landelijk gebied. In het *Uitvoeringsplan Klimaatadaptatie Zaanstreek-Waterland 2021-2024* wordt de opgave voor het landelijk gebied in drieën gesplitst:
 - Tegengaan van bodemdaling en verzilting. Als het peil de bodemdaling niet langer volgt en de drooglegging afneemt, kunnen piekbuien minder goed worden opgevangen en neemt de kans op wateroverlast toe.
 - Ontvlechten van functies, zodat het peilbeheer beter op de functie kan worden afgestemd en het watersysteem minder kwetsbaar wordt voor klimaatverandering. Dit punt lijkt enigszins op gespannen voet te staan met de vele ‘gemengde bestemmingen’ die de gemeenten in hun bestemmingsplannen hebben opgenomen.
 - Fungeren als opvanggebied voor stedelijke wateroverlast op het moment dat het neerslagoverschot niet binnen de bebouwde kom kan worden opgevangen (uiteraard met compensatieregeling).

Wie voert de regie?

Alle waterbeheerders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de KRW. In het landelijk gebied is dit hoofdzakelijk het waterschap HHNK. Ze werken hierin o.a. samen met gemeenten, provincie en de agrarische sector. Waterkwaliteit vormt een belangrijke opgave in de gebiedsprocessen.

Wat is de positie van gemeenten?

De gemeenten zijn geen waterbeheerder in de zin van de wet. Wel hebben zij taken op het gebied van hemelwater, afvalwater en grondwater, vastgelegd in een gemeentelijk rioleringsplan. Klimaatadaptatie is ook een gemeentelijke opgave; zo heeft de regio Zaanstreek-Waterland hiervoor een eigen uitvoeringsplan opgesteld. De gemeenten kunnen deze opgave instrumenteren via vrijwillige afspraken met agrariërs en via het verpachtingsbeleid van gemeentelijke gronden.

3.4 Stikstof

Wat is de opgave?

De stikstofopgave overlapt deels met de natuur- en wateropgaven. Toch wordt hier apart aandacht aan besteed, omdat het handelingsperspectief van de gemeenten hier net weer iets anders is dan bij andere thema's. De opgave valt in drieën uiteen:

De EU-Nitraatrichtlijn bevat onder meer de volgende doelen en maatregelen:

- Een nitraatnorm van maximaal 50 mg/l in het grondwater. Deze is in grote delen van de Nederlandse klei- en veengronden al gehaald. De richtlijn en de landelijke vierjarige Actieplannen Nitraatrichtlijn die hieruit voortvloeien, leggen een flink aantal maatregelen vast om de norm te halen, ook in gebieden waar dat al het geval is. Nederland heeft recent zijn 7^e Actieplan ingediend, dat eisen stelt aan het grondgebruik (o.a. aandeel blijvend grasland, vruchtwisseling, bufferzones langs waterlopen).
- Sinds Nederland een ontheffing heeft om meer mest uit te rijden dan de EU-normen voorschrijven (de zogeheten derogatie), gelden N- en P-plafonds voor de Nederlandse landbouw als geheel en voor de sectoren afzonderlijk. De derogatie zal de komende jaren stapsgewijs worden afgebouwd. De normen van de Nitraatrichtlijn zijn behalve in de landelijke actieprogramma's ook vastgelegd in de landelijke mestwetgeving (zoals de Meststoffenwet en het Besluit gebruik dierlijke meststoffen) en het beleid ten aanzien van grondgebondenheid. Zo moet de melkveehouderij volledig grondgebonden worden en zal hiertoe onder meer een wettelijke norm worden geïntroduceerd voor de veebezetting en/of de melkproductie per hectare.

De EU-Kaderrichtlijn Water:

Hierin zijn ook normen voor het totale stikstofgehalte van het water opgenomen, waarbij de normen verschillen al naar gelang het type waterloop. De doelen moeten uiterlijk in 2027 zijn gehaald.

Landelijk stikstofbeleid

Waar de stikstofnormen voor water op EU-niveau zijn vastgelegd, zijn de normen voor stikstofdepositie op landelijk niveau vastgelegd, en wel als nationale invulling van het Natura 2000-beleid. Als middel om te voldoen aan de EU-eis van een 'goede staat van instandhouding' is beleid ontwikkeld dat de stikstofdepositie op N2000-gebieden moet beperken. Nederland heeft als opgave geformuleerd dat de depositie in 2030 op 74% en in 2050 op 100% van de N2000-oppervlakte onder de zogeheten kritische depositiewaarde (KDW) moet vallen die Nederland voor de verschillende habitats heeft benoemd. In het recente regeerakkoord (2021) is een nog ambitieuzere doelstelling opgenomen: de stikstofemissies moeten halveren in 2030, zodat driekwart van het N2000-oppervlak onder de kritische depositiewaarde komt*. Deze opgave geldt niet alleen voor de landbouw, maar voor alle sectoren die voor stikstofdepositie zorgen. Het stikstofbeleid voor de landbouw zal grofweg langs drie sporen gestalte krijgen op basis van gebiedsgericht maatwerk: vrijwillige uitkoop van bedrijven, extensivering en (technische) innovatie. De beleidsinstrumenten daarbij zijn nog in ontwikkeling.

Wie voert de regie?

De doelen zijn door het Rijk gesteld; de provincie Noord-Holland is verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan middels gebiedsprocessen. De provincie moet voor de zomer van 2023 met gebiedsplannen komen waarin zij dient aan te geven hoe zij tot de reductie wil komen. Deze worden beoordeeld door een Ecologische Autoriteit. Mochten de plannen als onvoldoende worden beoordeeld, dan kan het Rijk de rol van de provincie overnemen.

Wat is de positie van gemeenten?

De gemeenten lopen bij het stikstofbeleid tegen een dilemma aan: ze hebben meer stikstofruimte nodig voor hun woningbouw-opgave, maar willen ook de agrarische bedrijvigheid behouden en/of versterken. Zij kunnen het stikstofbeleid instrumenteren via de ruimtelijke ordening (zie hoofdstuk 5), maar hebben daarbij weinig speelruimte: de provinciale beleidskaders bepalen in hoge mate de inhoud van de ruimtelijke plannen.

* De KDW zal wellicht worden vervangen door een andere indicator zodra daarvoor een betrouwbaar alternatief is gevonden, zo besloot onlangs het kabinet naar aanleiding van het Advies-Remkes.

3.5 De veenweide-opgave: klimaat en bodemdaling

Wat is de opgave?

De veenweideopgave is – conform de Regionale Veenweidestrategie – tweeledig: het beperken van de emissie van broeikasgassen en het beperken van bodemdaling. Deze opgaven hangen samen (bodemdaling wordt veroorzaakt door veenmineralisatie waarbij CO₂ vrijkomt). Voor beide opgaven zijn tot op mondiaal niveau afspraken gemaakt.

De klimaatopgave (klimaatmitigatie ofwel beperken broeikasgasemissies):

- Deze komt voort uit mondiale afspraken (Akkoord van Parijs). De gemiddelde mondiale temperatuurstijging moet ruim onder 2°C blijven, met inspanningen om de stijging verder te beperken tot 1,5°C. Ieder land moet een maatregelenpakket opstellen en uitvoeren om dit doel te realiseren.
- In de Europese Klimaatwet (onderdeel van de Green Deal) die op 28 juni 2021 door de Europese Raad is aangenomen, worden de doelstellingen voor de komende 30 jaar in Europese wetgeving verankerd. In 2050 moeten de broeikasgasemissies tot nul zijn teruggebracht (klimaatneutraliteit). Hiervoor zal de EU in 2030 55% minder CO₂ moeten uitstoten ten opzichte van 1990. Na 2050 streeft de Europese Commissie naar negatieve emissie (netto-koolstofopslag).
- In het landelijke Klimaatakkoord is afgesproken dat de veenweidegebieden zorgen voor een emissiereductie van 1 Mton aan CO₂-equivalenten. Met pakweg 14% van het landelijke veenweideareaal betekent dit voor Noord-Holland een taakstelling van 0,14 Mton emissiereductie. De belangrijkste instrumenten: peilverhoging (al dan niet in combinatie met omschakeling naar natte teelten of natte natuur), instandhouding van blijvend grasland (bij het scheuren van grasland komt veel CO₂ vrij) en aanpassingen in het veevoer ter vermindering van de methaanemissie.

De bodemdalingsopgave

Deze opgave hangt samen met de klimaatopgave en komt voort uit:

- Het Global Peatlands Initiative (van o.a. FAO en IUCN). Veengronden beslaan wereldwijd slechts 3% van het ijsvrije landoppervlak, maar bevatten wel 30% van alle bodemkoolstof. Het initiatief wil de veengronden behouden en werkt samen met instituten en lokale partijen aan

bescherming door *good practices* te onderzoeken en stimuleren. Het gaat niet om regelgeving, c.q. een officiële afspraak, maar om een vrijwillig initiatief waarbij overheden en andere partijen zich kunnen aansluiten.

- De EU-Bodemstrategie voor 2030. De Commissie overweegt om juridisch bindende doelstellingen voor te stellen om de afwatering van wetlands en organische bodems te beperken en beheerde en ontwaterde veengebieden te herstellen. Daarnaast zet de EU zich in voor de bescherming van wetlands en veengebieden in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).
- In het Nationaal Strategisch Plan, de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB, is een bedrag van € 446 mln. opgenomen voor gebiedsbeleid (met name vernatting van veenweidegebieden en maatregelen in en rond N2000-gebieden).

Waar ligt de regie?

De provincie voert de regie op het behalen van de veenweide-opgave. Hiertoe heeft de provincie voorjaar 2022 recent de Regionale Veenweide Strategie 1.0 (RVS) gepubliceerd. De uitvoering loopt via de gebiedsgerichte aanpak. Noord-Holland heeft hiervoor € 18 mln. beschikbaar uit de kabinetsimpuls van € 100 mln. om beweging te brengen in gebiedsprocessen, als eerste stap om de doelen voor 2030 dichterbij te brengen.

Wat is de positie van gemeenten?

Het afremmen van bodemdaling is ook een gemeentelijk belang, althans daar waar het stedelijk peil gekoppeld is aan het peil van het buitengebied. Niettemin ervaren de gemeenten ook een spanning tussen de klimaat- en bodemdalingsopgaven en de versterking van de kwaliteit van het open veenweidelandschap, bijvoorbeeld door de toepassing van natte teelten. De provincie kent de gemeenten een belangrijke rol toe in de uitvoering van de Regionale Veenweidestrategie, maar het is nog niet helemaal duidelijk hoe de uitvoering zal worden georganiseerd. Wellicht gaat die via Laag Holland lopen, waarin ook de gemeenten zijn vertegenwoordigd (zie hoofdstuk 2). Waar het gaat om de maatregel ‘instandhouding blijvend grasland’ moeten de gemeenten deze maatregel reeds van provinciewege opnemen in hun bestemmingsplannen. En in Westzaan start een experiment *Valuta voor Veen*: betaling voor vermeden CO₂-emissie door vernatting.

3.6 Landbouw

Wat is de opgave?

De regio kent niet zozeer specifieke opgaven voor de agrarische sector, maar die sector is wel het kristallisatiepunt van allerlei bovengemeentelijke opgaven op het gebied van stikstof, waterkwaliteit- en kwantiteit, natuur en bodemdaling. Wel maken de gemeenten zich zorgen over een duurzame toekomst van de landbouw, met name in relatie tot de gewenste openheid van het landschap. Dat is mede de reden waarom veel gemeenten economische verbreding van de landbouw voorstaan en in selecte gebieden ook ruimte geven voor bedrijfsuitbreiding en -verplaatsing (zij het alleen van graasdierbedrijven) en dit in hun ruimtelijk beleid faciliteren. Bij economische verbreding gaat het bijvoorbeeld om activiteiten op het gebied van recreatie en toerisme, verkoop van lokale producten of kinderopvang. In de provinciale Voedselvisie staat dat de landbouw natuurinclusief moet worden met gesloten kringlopen op een zo laag mogelijk niveau. Ook kent de provincie een voedselopgave: 25% van het voedsel dat in de provincie wordt geconsumeerd, moet uit de eigen provincie komen.

Waar ligt de regie?

De regie op de bovengemeentelijke opgaven die gerelateerd zijn aan de landbouw (Voedselvisie) ligt bij de provincie. Uitvoering vindt plaats via de gebiedsprocessen. De regie op de ontwikkelingsruimte van de landbouw ligt deels bij de provincie (Omgevingsverordening) en deels bij de gemeenten (bestemmingsplannen; zie ook hierna).

Wat is de positie van gemeenten?

De gemeenten kunnen via hun bestemmingsplannen de uitbreiding en verbreding van agrarische activiteiten faciliteren. De kaders van de provinciale omgevingsverordening geven de gemeenten echter weinig ruimte. In het geval van verbredingsactiviteiten geldt bijvoorbeeld de provinciale voorwaarde dat deze ondergeschikt zijn aan de agrarische activiteit (dus dat het bedrijf primair een landbouwbedrijf moet blijven). En nieuwvestiging van intensieve (niet-grondgebonden) veehouderij is van provinciewege niet toegestaan.

3.7 Recreatie

Wat is de opgave?

De gemeenten in Zaanstreek-Waterland hebben te maken met een groeiende recreatieve behoefte. De groeiende behoefte aan voorzieningen voor toerisme en recreatie komt door de groei van het aantal inwoners, toenemende behoefte aan buitenrecreatie en groei in het aantal toeristen. De verwachting is dat het aantal recreanten in de Metropoolregio tot 2040 met 35% zal toenemen. De opgave bestaat er vooral uit om de toenemende vraag op verantwoorde wijze te geleiden. Een deel van het toerisme richt zich op *hotspots* zoals de Zaanse Schans, Marken en Volendam. Hier vindt intensieve recreatie plaats. In het buitengebied wordt gestreefd naar multifunctionaliteit: (extensief) recreatief medegebruik van landbouw- en natuurgebieden via een gebiedsgerichte aanpak.

Waar ligt de regie?

De uitwerking van de beleidsopgave rondom recreatie en met name een taak van de gemeenten en recreatieschappen. De provincie en de MRA geven wel sturing aan de bovengemeentelijke opgave. De Provincie Noord-Holland geeft in de *Omgevingsvisie 2050* aan dat de ontwikkeling van recreatie zoveel mogelijk gekoppeld moet worden aan andere opgaven zoals natuur- en waterbeheer. Er wordt gestreefd naar een multifunctionele groene ruimte waarin natuur, water, recreatie en landbouw worden gecombineerd (Omgevingsvisie 2050).

Wat is de positie van gemeenten?

Gemeenten kunnen deze opgave instrumenteren door gronden te bestemmen voor recreatief (mede)gebruik en door ruimtelijke geleiding van de recreatieve druk. Daarnaast financieren de gemeenten de activiteiten van het recreatieschap en stimuleren ze recreatieve routes en verbindingen.

3.8 Energie

Wat is de opgave?

Mede in het kader van het landelijke Klimaatakkoord zet de provincie in op maximale productie van hernieuwbare energie (wind en zon). In Regionale

Energiestrategieën (RES) is opgenomen welke zoekgebieden er zijn voor het plaatsen van grootschalige zonneparken en/of windturbines op land. De regio Zaanstreek – Waterland valt onder de RES regio Noord-Holland Zuid, waarin is vastgelegd om 2 TWh extra te gaan opwekken in 2030. De gezamenlijke gemeenten in Zaanstreek-Waterland hebben de zoeklocaties voor windturbines en zonnepanelen in 2020 op kaart aangegeven. Buiten de zoekgebieden zijn onder voorwaarden wel kleine windturbines (tot 15 m) toegestaan, bijvoorbeeld op agrarische bedrijven.

Wie voert de regio?

De provincie voert de regio over het opstellen van Regionale Energiestrategieën. De gemeenten hebben vervolgens in gezamenlijkheid de RES opgesteld en zoekgebieden aangegeven. De regels binnen en buiten zoekgebieden zijn vervolgens opgenomen in de aangepaste Omgevingsverordening NH2020, die bij het verschijnen van dit rapport nog moet worden vastgesteld.

Wat is de positie van gemeenten?

De gemeenten hebben zoals gezegd zelf de zoekgebieden aangewezen en kunnen binnen de regels van de herziene Omgevingsverordening zelf aanvullend beleid formuleren. Zo kunnen ze de energieopgave instrumenteren via het ruimtelijk beleid: concrete locaties aanwijzen voor energieopwekking en inpassing van de bijbehorende infrastructuur (zoals transformatorstations) in het landschap. Omdat de landschappelijke effecten groot kunnen zijn en gemeenten de vergunningverlenende partij zijn, hebben ze een belangrijke positie in de locatiekeuze en de 'landschappelijke aankleding'.

Bovenregionaal versus gemeentelijk belang

Zoals we zien in de voorgaande paragrafen zijn de opgaven op verschillende beleidsniveaus vastgelegd. Hoewel veel van de opgaven voor het landelijk gebied op bovenregionaal niveau zijn vastgelegd, vallen ze voor een groot deel samen met de gemeentelijke doelen en/of belangen. In dit verband kunnen we een onderscheid maken in (zie ook tabel 3):

- Opgaven die bovenregionaal zijn vastgelegd en die *matchen* met de gemeentelijke doelen en opgaven (gedeeld belang).
- Opgaven die bovenregionaal zijn vastgelegd en die niet of minder ook een gemeentelijk doel zijn (er kan wel sprake zijn van een gemeentelijk belang).

- Opgaven die weliswaar bovenregionaal zijn vastgelegd, maar die mede door gemeentelijk beleidsinstrumentarium invulling kunnen of moeten krijgen (de gemeente kan de opgaven instrumenteren).

Tabel 3: Gemeentelijk-regionale en bovenregionale opgaven en mate van 'gedeeld belang'

	VN	EU	NL	NH	HHNK	Regio	Gem.	Categorie*
Klimaatmitigatie	+	+	+					B, C
Klimaatadaptatie					+	+	+	A, C
Natuur		+	+	+				B, C
Stikstof			+	+				A, C
Waterkwaliteit		+	+		+			B, C
Bodemdaling		+		+		+		A, C
Recreatie						+	+	A, C
Energie			+	+		+		C
Landbouw				+			+	A, C

- * A = bovenregionale opgave, ook gemeentelijk doel/opgave
 B = bovenregionale opgave, geen gemeentelijk doel/opgave
 C = bovenregionale opgave, gemeente kan instrumenteren

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op het gemeentelijk beleid op deze thema's en op de overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten.

4 Gemeentelijk beleid

In dit hoofdstuk gaan we nader in op het gemeentelijk beleid gericht op het buitengebied. Door middel van bureaustudie en individuele gesprekken met gemeenten hebben we een analyse gemaakt van de gemeentelijke plannen en visies. Dit leert ons de volgende punten.

4.1 Uitkomsten gemeentelijk beleid

Gebiedsopgaven en gemeentelijk beleid

1. Alle gemeenten staan voor behoud van het open landschap en voor behoud of versterking van kernkwaliteiten van de regio Zaanstreek-Waterland, met in vrijwel alle gebieden de landbouw als de belangrijkste 'drager' van het open landschap. De beleidsvisie op de toekomst van de landbouw wordt in veel gemeenten mede bepaald door de oppervlakte NNN- of N2000-gebied. Is die gering (bijv. in de Beemster, de Wijdewormer en in Assendelft), dan wordt de landbouwontwikkeling sterker bevorderd, c.q. minder in de weg gelegd dan bij grotere arealen natuurgebied. Daarnaast hechten de relatief sterk agrarische gemeenten (bijv. Edam-Volendam, Waterland) meer aan bevordering van een economisch duurzame landbouw, zij het zonder het karakteristieke landschap geweld aan te doen. Om de landbouw en het open landschap te behouden en te stimuleren, hebben veel gemeenten in hun bestemmingsplannen de volgende bepalingen opgenomen:
 - a. Met name in de veenweidegebieden: een beperking van de bedrijvigheid tot grondgebonden veehouderij (rundvee, schapen), een gevolg van het provinciale verbod op niet-grondgebonden veehouderij. Ook uitbreiding van agrarische bedrijven is op grond van de verordening aan beperkingen gebonden. Alleen in de grotere droogmakerijen (de Beemster en de Wijdewormer) is ruimte voor andere bedrijfstakken, tot bollenteelt aan toe.
 - b. In veel gemeenten geldt voor het veenweidegebied (en voor vrijwel alle natuurgebieden daarbinnen) een graslandplicht en/of een scheurverbod voor grasland. Deze keuze is voor de gemeenten trouwens niet vrijwillig: zij geven hiermee invulling aan de instructies uit de provinciale

Omgevingsverordening. Met deze beleidsmaatregel wordt niet alleen het open landschap gewaarborgd, maar wordt ook een bijdrage geleverd aan reductie van bodemdaling en CO₂-emissie en aan verbetering van de waterkwaliteit. Zoals we eerder zagen (§ 2.1) beslaat de maïsteelt slechts 3,6% van het grondgebruik, maar met een scheurverbod wordt ook voorkomen dat graslandvernieuwing plaatsvindt via kerende grondbewerking waarbij veel CO₂ vrijkomt uit mineraliserend veen.

- c. Veel gemeenten bieden ruimte voor verbredingsactiviteiten op landbouwbedrijven (recreatie, zorg etc.) ter versterking van de economische duurzaamheid, op voorwaarde dat deze het landschap niet schaden en de verkeersdruk niet te zeer verhogen. Ook vereist de provinciale Omgevingsverordening dat de nevenactiviteiten economisch gezien ondergeschikt blijven aan de agrarische.

Ter versterking van de economische duurzaamheid van de landbouw worden daarnaast mogelijkheden genoemd die niet in de sfeer van de ruimtelijke ordening liggen, zoals de oprichting van een landschapsfonds, het zoeken van nieuwe agrarische ondernemers, verplaatsing van melkveehouderijbedrijven uit de lintbebouwing, het stimuleren van nieuwe vormen van natuurbeheer en het oppakken van diensten in de sfeer van klimaat (bijv. waterberging) en energieproductie (biovergisting, zonnepanelen op erf of dak en kleine windmolens).

2. De gemeenten hebben zoals gezegd geen eigen natuurbeleid, en ze formuleren de natuurdoelen in hun beleidsnota's alleen in algemene termen: behoud en zo mogelijk versterking van natuurwaarden. Wel 'instrumenteren' ze het natuurbeleid van rijk en provincie door in hun bestemmingsplannen relatief strenge voorwaarden te hanteren voor natuurgebieden, soms oplopend naarmate de natuuropgave urgenter is ('agrarisch met waarden', NNN, N2000). Ook op dit punt is geen sprake van vrije keus, maar geven de gemeenten invulling aan de instructies uit de provinciale verordening. Sommige gemeenten willen verruiging actief tegengaan en zoeken naar nieuwe verdienmodellen voor het natuurbeheer (bijv. met opbrengsten uit recreatie) en voor nieuwe natuurgerichte ondernemers, andere accepteren plaatselijk moerasvorming (daar waar de landbouw verdwijnt en de N2000-doelen hiermee stroken). In natuurgebieden geldt doorgaans het 'strengste' bestemmingsplanregime

(zie 1a en 1b). Ook betalen gemeenten soms mee aan het beheer van natuurgebieden; daarbij gaat het vooral om 'groengebieden' met ook een recreatieve functie.

3. Ook voor recreatie hanteren sommige gemeenten een ruimtelijke zoning en 'grenzen aan de groei'. Sommige gemeenten (zoals Waterland en Landsmeer) lijken groei van recreatie en toerisme na te streven. Andere gemeenten zetten hier minder actief op in, of zoeken dit vooral in kleinschalige voorzieningen 'bij de boer'.
4. De energie-opgave is landelijk en provinciaal vastgelegd. Van de zeven gemeenten heeft alleen Landsmeer een eigen energiedoelstelling geformuleerd: zij wil in 2040 energieneutraal zijn, tien jaar eerder dan de provinciale doelstelling beoogt. De gemeenten hebben gezamenlijk – via de Regionale Energiestrategie (RES) – zoeklocaties geïdentificeerd voor duurzame energieopwekking. Sommige gemeenten (bijv. Edam-Volendam, Oostzaan) geven in hun plannen expliciet aan niet te willen meewerken aan plaatsing van windturbines en zonneparken, andere (bijv. Waterland, Wormerland) bieden hiervoor wel ruimte. Ook hebben de zeven gemeenten gezamenlijk plannen ontwikkeld voor klimaatadaptatie (waterberging). Deze gezamenlijke planvorming wordt gezien als een duidelijke meerwaarde van de regio Zaanstreek-Waterland.
5. Waar het gaat om klimaatmitigatie en bodemdaling (de zogeheten veenweide-opgave) hanteren de gemeenten geen operationele doelen – ook deze opgave wordt immers niet op gemeentelijk niveau geformuleerd. Wel hebben zij in hun plannen vastgelegd dat ze het karakteristieke landschap met zijn belangrijke natuurwaarden willen behouden (conform de bepalingen in de provinciale verordening), dat ze de bodemdaling willen afremmen en soms zelfs dat zij daartoe peilverhoging of natte teelten voorstaan (hoewel zij daar uiteraard niet over gaan). Waar het echter gaat om de instandhouding van blijvend grasland, een andere belangrijke maatregel om de veenweideopgave gestalte te geven, hebben veel gemeenten (conform de omgevingsverordening) in hun bestemmingsplannen daarom niet zelden een graslandplicht en/of een scheurverbod voor grasland opgenomen. Soms is dit wel toegestaan voor graslandvernieuwing (maar bijv. niet voor maïsteelt) of voor een bepaald

percentage van het plangebied, waardoor deze planologische regeling uit klimaatopgave minder effectief is.

6. De term 'stikstof' komt in de gemeentelijke plannen niet of nauwelijks voor. Dat is niet verwonderlijk, want het landelijke stikstofbeleid wordt pas nu opgetuigd en het is nog niet duidelijk of er iets van de gemeenten wordt verwacht en zo ja, wat. De gemeenten oefenen via bestaande beleidsinstrumenten (ruimtelijke ordening, Wet Milieubeheer en omgevingsbeleid) in opdracht van de provincie direct of indirect al wel sturing uit op de stikstofuitstoot: via het vestigingsbeleid (bijv. geen nieuwvestiging van intensieve veehouderij), het uitbreidingsbeleid (bijv. een stop op uitbreiding van niet-graslandbedrijven) en via een graslandplicht en/of een scheurverbod voor grasland in het bestemmingsplan.

Grondbeleid en gebiedsprocessen

7. Veel gemeenten hebben eigen gronden in het buitengebied. Vaak worden deze op reguliere basis (zonder gebruiksbeperkingen) verpacht. Uitzondering is Zaanstad, dat een 'groen grondbeleid' voert en pachtvoorwaarden ontwikkelt op het gebied van klimaatadaptatie (waterberging).
8. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft ervaring met een 'gebiedsgerichte aanpak' of minimaal het intensief betrekken van gebiedspartijen bij de beleidsvorming: Zaanstad in Westzaan en de Kalverpolder, Purmerend bij de herziening van het bestemmingsplan voor de Beemster, Waterland met het Afsprakenkader voor het buitengebied. Op deze manier kan integraal (voor meerdere opgaven tegelijk) en meer bottom-up beleid worden ontwikkeld en/of uitgevoerd. Hiermee hebben de gemeenten laten zien dat er ook zonder de provincie gebiedsprocessen kunnen worden geleid om doelstellingen voor het landelijk gebied te realiseren.

4.2 Knelpunten

9. Het ruimtelijk beleid van de gemeenten wordt in belangrijke mate bepaald door de richtlijnen in de provinciale omgevingsverordening: het uitbreidings- en vestigingsbeleid voor landbouwbedrijven, het beleid ten aanzien van verbredingsactiviteiten in de landbouw en het beleid ten aanzien van natuur (NNN en N2000) en landschap (Bijzondere Provinciale Landschappen). Daardoor is de beleidsruimte voor de gemeenten beperkt. Soms biedt de strenge verordening voordelen, bijvoorbeeld om projectontwikkelaars van zonneparken buiten de deur te houden, maar veel vaker wordt het als knellend ervaren. Ten eerste blijven interessante win-winsituaties op deze manier onbenut. Dat geldt bijvoorbeeld voor bescheiden extra woningbouw in combinatie met natuurontwikkeling of voor de afnemende mogelijkheden van 'ruimte voor ruimte' (oude bedrijfsgebouwen vervangen door woningen). Ten tweede zijn er soms spanningen tussen gemeentelijke en bovenregionale belangen (zie punt 10). Als voorbeeld van hoe het anders kan wordt wel de Utrechtse omgevingsverordening genoemd, die het ruimtelijk beleid in iets minder detail 'dicteert' en daarmee gemeenten meer beleidsruimte biedt.
10. Landelijke en provinciale opgaven en strategieën staan soms haaks op de gemeentelijke visie op de toekomst van de landbouw en vertonen soms ook onderling spanning. Voorbeeld is het uitkopen van bedrijven ter wille van stikstofruimte, daar waar veel gemeenten de landbouw juist in de benen willen houden als voornaamste beheerder van het open landschap. Tegelijkertijd hebben de gemeenten ook zelf stikstofruimte nodig voor woningbouw, waardoor 'rode' en 'groene' functies met elkaar op gespannen voet staan. Ook de opgaven op het gebied van klimaat en bodemdaling (vernatting) kunnen de kwaliteit van het veenweidelandschap en het perspectief op duurzaam agrarisch beheer negatief beïnvloeden. Daarnaast twijfelen sommige gemeenten aan de effectiviteit van peilverhoging, omdat de relatie tussen slootpeil en grondwaterpeil in veengrond zwak is (in droge zomers zakt het grondwater alsnog diep uit, met 'badkuippercelen' tot gevolg) en omdat vergaande vernatting leidt tot extra methaanemissie, waardoor de balans minder positief uitvalt dan vaak wordt gedacht.

Gemeenten twijfelen ook aan stikstofaanpak omdat er in de regio weinig of geen piekbelasters zijn en ze in hun buitengebied ervaren dat naast stikstofdepositie ook de kwaliteit van het (relatief dure) natuurbeheer een cruciale factor is voor de beoogde 'staat van instandhouding'.

11. Sommige gemeenten, zoals Landsmeer, hebben fors moeten bezuinigen en kunnen daardoor hun ambities voor het buitengebied en hun rol in regionale overlegplatforms (MRA, Laag Holland) niet goed waarmaken.

5 Analyse van het handelingsperspectief

Wat is nu precies het handelingsperspectief van de gemeenten en van gemeentelijke samenwerking in het speelveld van gemeentelijk beleid en bovengemeentelijke opgaven? Er zijn diverse terreinen waarop de regionale samenwerking duidelijk vruchten afwerpt. Voorbeelden zijn de inspanningen rond de Regionale Energiestrategie (RES) en rond klimaatadaptatie. Toch zijn er meer terreinen waarop de gemeenten, al dan niet in samenwerking, sterker kunnen bijdragen aan de gebiedsopgaven. In dit hoofdstuk beschrijven we het *mogelijke* handelingsperspectief.

1. De gemeenten geven aan dat ze weinig of geen zelfstandige sturingskracht hebben op veel van de belangrijke opgaven, zoals stikstof, water, natuur, bodem en klimaat. Dat heeft verschillende oorzaken:
 - a. De taken en verantwoordelijkheden voor veel van de opgaven liggen niet primair bij de gemeenten. Ze hebben weliswaar een belangrijke rol om de opgaven met hun ruimtelijk beleid te 'instrumenteren', maar die rol wordt grotendeels gedictieerd door de provinciale omgevingsverordening, die te zeer als keurslijf wordt ervaren.
 - b. In het verlengde daarvan: niet alleen de gebiedsopgaven, maar ook de bijbehorende budgetten liggen bij rijk en provincie. De gemeenten hebben weinig of geen 'wisselgeld' om de opgaven en/of hun eigen prioriteiten te faciliteren.
 - c. Er is nog geen goede verbinding tussen de 'sectorale' opgaven en de ruimtelijke vertaling daarvan. In principe hebben de gemeenten in Zaanstreek-Waterland alle opgaven wel in beeld, maar het hoe (wat kunnen we het best doen?) is soms nog lastig. De gemeenten geven aan dat ze hier nog werk te doen hebben, afzonderlijk en als regio.
 - d. De gemeenten zijn wel betrokken door deelname in de Regiegroep Laag Holland, maar die wordt vooral als uitvoerend of volgend ervaren en niet zozeer als beleidsvormend.

Andersom blijkt dat de provincie juist hoog opgeeft van de mogelijke rol van gemeenten in de regionale opgaven, zoals in:

- het Gebiedsprogramma Laag Holland, in de rol van 'projectleider' van de integrale bottom-up aanpak in de dertien deelgebieden die het programma onderscheidt. Vooral nog heeft de provincie hier echter eigen gebiedsregisseurs aan het werk gezet;
- de Regionale Veenweide Strategie 1.0 (RVS) voor het stellen van randvoorwaarden voor het realiseren van de klimaatopgave (verminderen CO₂-emissie).

Ook uit onze analyse blijkt dat de gemeenten weliswaar onmisbaar zijn voor de effectivering van de gebiedsopgaven van andere overheden (zie tabel 4), maar dat hun eigen beleidsruimte beperkt is. Dat is weinig stimulerend. Om hun handelingsperspectief te vergroten, kunnen de gemeenten – al dan niet in samenwerking – hun speelruimte in de provinciale verordening proberen te vergroten. Daarnaast kunnen zij zich sterker richten op andere typen beleid en de inzet van instrumenten waarover ze meer zeggenschap hebben, zoals grondbeleid en subsidies (zie hierna).

Tabel 4: Inzet van gemeentelijke instrumenten per gebiedsopgave

	klimaat- mitigatie	klimaat- adaptatie	bodemdeling	waterkwaliteit	natuur en stikstof	recreatie	energie opwekking
Ruimtelijke ordening/ bestemmingsplannen							
- beperking niet-veehouderij- activiteiten	+		+	+			
- graslandplicht/scheurverbod	+		+	+	+		
- geleiding recreatie						+	
- zoekgebieden duurzame energie							+
Grondbeleid							
- duurzame pachtvoorwaarden		+	+	+	+		
Subsidiebeleid (Nog geen voorbeelden)							
Gebiedsgerichte aanpak							
- bijv. Westzaan, Oostzaan	+		+	+	+		

2. De gemeenten formuleren op een aantal gebiedsopgaven regelmatig intenties (bijv. nieuwe verdienmodellen voor landbouw en natuur) die niet worden omgezet in concreet beleid. Voor een deel komt dat doordat de ideeën nog niet concreet genoeg zijn om er beleid op te baseren. Voor een ander deel komt dat door een relatief eenzijdig accent op de mogelijkheden van het ruimtelijk beleid. De gemeenten kunnen vaker gebruik maken van andere gemeentelijke stimuleringsinstrumenten, zoals:
 - a. 'Groen grondbeleid': koppelen van duurzame gebruiksvoorwaarden aan de verpachting van gemeentelijke eigendommen. Voor zover bekend is alleen Zaanstad hiermee bezig. Juist omdat veel gemeentelijke gronden zijn gelegen in NNN- en/of N2000-gebied, kan een groen grondbeleid bijdragen aan de gebiedsopgaven.
 - b. Het subsidie-instrumentarium. Gemeenten kunnen eigen regelingen in het leven roepen voor verduurzaming van de landbouw, voor natuur- en landschapsbeheer, voor duurzame investeringen etc. Gemeenten kunnen soms echter ook gebruik maken van provinciale of landelijke budgetten om hun intenties te realiseren en/of personen of partijen in hun gemeente assisteren bij het aanboren van bovenregionale budgetten. Voor dat laatste is overigens recent ook het Loket Veenweideboeren Noord-Holland gestart, bemenst door agrarisch collectief Water, Land & Dijken.
3. Daarnaast kan het ruimtelijk beleid behalve restrictief ook stimulerend worden ingezet, bijvoorbeeld door een soepeler vergunningverlening voor bedrijven die gewenste (bovenwettelijke) prestaties leveren. Die prestaties moeten dan uiteraard zorgvuldig worden omschreven. Een voorbeeld zijn kleinschalige integrale bouwprojecten waarin ook natuurontwikkeling en waterberging plaatsvindt en die dus meerdere doelen dienen. Volgens de provinciale omgevingsverordening kan de gemeente een agrarische bestemming omzetten naar een woonbestemming op voorwaarde dat tenminste 1.500 m² aan grondoppervlakte aan bestaande bedrijfsbebouwing op het bouwvlak wordt gesloopt. De gemeente Waterland geeft hier bijvoorbeeld nadere invulling aan door in het bestemmingsplan voor te schrijven dat dit alleen kan indien de helft van het bouwvlak een natuurbestemming krijgt. Omdat de sloopnorm lang niet altijd wordt gehaald, stranden veel van dit soort initiatieven. Daarom zien de gemeenten graag meer speelruimte in de provinciale verordening door die norm te verlagen. De gemeenten zien goede kansen om ook bij een ruimere verordening de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen, bijvoorbeeld door het vereisen van landschapsplannen (Edam-Volendam).
4. Hoewel de term 'stikstof' in de gemeentelijke plannen niet of nauwelijks voorkomt, hebben de gemeenten wel belangrijk instrumentarium in handen om de stikstofuitstoot te sturen. Daarbij gaat het om de instrumenten die de gemeenten toch al toepassen in het kader van de provinciale omgevingsverordening: het beleid voor de vestiging en uitbreiding van bedrijven en de toegestane vormen van grondgebruik (zoals een graslandplicht en/of een scheurverbod). Je kunt dus zeggen dat het stikstofbeleid 'meelift' met het bestaande ruimtelijk beleid. Niettemin zouden de gemeenten nog eens vanuit een 'stikstofoptiek' kunnen beoordelen of het ruimtelijk beleid effectiever kan.
5. De gemeenten lijken nog een belangrijke troef in handen te hebben: ze hebben – meer dan de provincie – ervaring met integrale gebiedsprocessen (zie ook het kader over Westzaan op de volgende bladzijde). Zeker nu de provincie enigszins worstelt met de zogeheten gebiedsgerichte aanpak, waarin naast stikstof ook andere doelen moeten worden bediend, liggen hier kansen voor de gemeenten als 'procesbegeleider' om bovengemeentelijke doelen – en daarmee bij voorkeur tegelijk ook het gemeentelijk toekomstbeeld op het vlak van water, bodem, landschap en biodiversiteit – dichterbij te brengen. De gebiedsgerichte aanpak die de provincie heeft opgetuigd, richt zich (ondanks zijn integrale karakter) sterk op N2000-gebieden en hun directe omgeving en pakt daar vooral de stikstof- en natuuropgaven op. De provincie stelt dat gemeenten, terreinbeheerders en ondernemers (onder andere agrariërs en recreatieondernemers) meedenken en meehelpen in de gebiedsgerichte aanpak, maar het is onduidelijk of dat op een gestructureerde manier gebeurt. Ook de Regionale Veenweidestrategie (RVS) zal via een gebiedsgerichte aanpak worden gerealiseerd, maar daarbij gaat het primair om CO₂ en bodemdaling. De RVS stelt: "dit gebeurt met een gebiedsgerichte aanpak op basis van draagvlak, onder regie van de provincie samen met de andere overheden, zoveel mogelijk als één

overheid.” Voor een werkelijk integrale gebiedsgerichte aanpak lijkt dus nog wel wat meer afstemming en gezamenlijke inspanning nodig.

6. In het verlengde daarvan: de gemeenten kunnen zich in het kader van de gebiedsgerichte aanpak hard maken voor verbreding van de ‘instrumentenkoffer’ die het rijk biedt voor de stikstofaanpak en die sterk is geënt op het uitkopen van bedrijven. Van de twee andere instrumenten die het rijk in petto heeft (extensivering en innovatie), is voor de regio Zaanstreek-Waterland vooral het extensiveringsspoor relevant, dat nog nauwelijks van instrumenten is voorzien. De gemeenten kunnen zich hard maken voor adequate financiële prikkels voor extensivering en kunnen – via een gebiedsgerichte aanpak – de inzet van een passende maatregelenmix bevorderen. Zo kunnen de gemeenten ook bijdragen aan hun eigen landbouwdoelen, die – veel sterker dan die van rijk of provincie – zijn gericht op behoud van de agrarische bedrijvigheid, juist ook met het oog op het beheer en de openheid van het buitengebied.
7. Op het gebied van recreatie en toerisme wordt nog relatief weinig samengewerkt. Weliswaar zijn de recreatieschappen ook gemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar er liggen kansen om vanuit de MRA-kaders ook beleidsmatig intensiever samen te werken dan nu gebeurt. Zo kan de MRA – die nu voor de meeste gemeenten niet zo leeft – ook wat ‘tastbaarder’ worden.
8. Veel gemeenten ervaren Laag Holland als een relatief top-down ‘uitvoeringsorgaan’ van de provincie. Zeker nu er een nieuw Gebiedsprogramma ligt dat de gebiedsopgaven ook juist meer bottom-up wil aanpakken, liggen er nieuwe kansen voor een effectieve(re) ‘werkrelatie’ tussen Zaanstreek-Waterland en Laag Holland.

Zaanstad als trekker van het gebiedsproces in Westzaan (2021-2022)

In Westzaan loopt al jaren een discussie over verbrakking met het oog op Natura 2000-doelen. Inmiddels komen er veel opgaven samen: woningbouw, N2000, NNN, stikstof, Kaderrichtlijn Water, klimaat en bodemdaling. Daarom besloten de gemeente Zaanstad en de provincie om te gaan werken aan een toekomstvisie voor Westzaan in 2040. Daarbij wordt samengewerkt met agrariërs, inwoners, recreanten, natuurorganisaties en het hoogheemraadschap. De concept-visie verscheen begin 2022. Uitgangspunt was het realiseren van een aantrekkelijk landschap, een robuust ecosysteem, een toekomstbestendige landbouw en een duurzaam watersysteem. Daarvoor is in de gebiedsvisie een aantal strategische keuzen uitgewerkt:

- *Verbrakking van de hele polder met een goede schaderegeling voor de landbouw.*
- *Zonering van het natuurbeheer, met in het zuidelijk (weidevogel)deel meerjarige pachtcontracten en adequate beheervergoedingen.*
- *Voor de landbouw: planologische ruimte, juridische zekerheid en financiële duurzaamheidsimpulsen.*
- *Verbetering van de recreatieve ontsluiting en versterking van educatie en gebiedsmarketing.*

Er is behoorlijk veel draagvlak voor het plan en er wordt de komende tijd verder gewerkt aan versterking van draagvlak, onder meer door het opstellen van bedrijfsontwikkelingsplannen voor de landbouw. De betrokkenheid van de provincie is belangrijk, alleen al omdat de gemeente niet over de (substantiële) budgetten beschikt die inmiddels voor de stikstof- en klimaatopgaven zijn uitgetrokken. Ook gaat de provincie na of belemmeringen in het ruimtelijk beleid kunnen worden opgeheven.

6 Versterken regionale samenwerking

In het vorige hoofdstuk is het *mogelijk handelingsperspectief* van de gemeenten en de gemeentelijke samenwerking beschreven. Op inhoudelijk en procesmatig/organisatorisch vlak is er ruimte voor gemeenten om hun positie en rol te versterken. Intergemeentelijke samenwerking kan daaraan belangrijk bijdragen. Omdat de gebiedsopgaven in aantal en urgentie toenemen, is versterking van de bestaande samenwerking in de regio Zaanstreek-Waterland van groot belang. Zo kunnen de positionering en de slagkracht van zowel de afzonderlijke gemeenten als van de regio toenemen.

Samenwerken begint met het formuleren van gezamenlijke ambities. Wat bindt de gemeenten om als regio op te trekken? De propositie Zaanstreek-Waterland bevat ambities op vijf thema's, waaronder natuur en landschap, maar hierin zijn de groene ambities vrij kort en algemeen beschreven. De gemeenten geven aan zich te herkennen in en belang te hebben bij *alle* gebiedsopgaven die in dit rapport (hoofdstuk 3) zijn beschreven. Uiteraard zijn er accentverschillen tussen de gemeenten, maar de problematiek en de opgaven zijn grotendeels identiek. Met name het belang van behoud en versterking van het karakteristieke open landschap wordt breed gedeeld.

Hoewel de gemeenten in de regio dus wel gelijkgestemd zijn, wordt er nog (te) weinig gezamenlijk gehandeld. Op basis van gesprekken met de gemeenten beschrijven we in dit hoofdstuk een tienpuntenplan voor versterking van de regionale samenwerking. De actiepunten zijn deels inhoudelijk en deels procesmatig-organisatorisch van aard.

A. Inhoudelijke actiepunten

I. Samen optrekken voor meer flexibiliteit in de provinciale Omgevingsverordening

Een knelpunt dat door alle gemeenten naar voren wordt gebracht, is het starre karakter van de provinciale Omgevingsverordening, die de gemeenten op veel punten verplicht tot ruimtelijk beleid waarover ze zelf niet of nauwelijks zeggenschap hebben. Daardoor blijven mogelijkheden voor win-winsituaties onbenut. Bovendien staat het op gespannen voet met het feit dat de provincie de gemeenten op verschillende terreinen (bijv. bij de uitvoering van de Veenweidestrategie) als belangrijke actor beschouwt. De gemeenten vinden dat ze te weinig sturingskracht hebben op de ontwikkeling van het buitengebied. Daar komt bij dat een deel van de uitvoering van de gebiedsopgaven via de Regiegroep Laag Holland loopt, waarbij niet alle gemeenten zijn aangesloten (zie verderop). De gemeenten kunnen zich gezamenlijk hard maken voor meer (selectieve) speelruimte in de verordening. Bijvoorbeeld door:

- aansprekende voorbeelden op papier te zetten van situaties waarin de verordening onnodig knellend of zelfs contraproductief is. In het gebiedsproces Westzaan is met de provincie afgesproken dat de belemmeringen van de verordening voor de afspraken in het gebiedsproces worden geïnventariseerd en met de provincie worden besproken. Deze inventarisatie kan worden verbreed met voorbeelden uit andere gemeenten;
- frequenter contacten te hebben met provinciale bestuurders – zie hiervoor ook de procesmatig-organisatorische actiepunten.

II. Agenderen van (mogelijke) spanningen tussen gebiedsopgaven en gemeentelijke ambities

Alle gemeenten hechten veel belang aan behoud van het karakteristieke landschap en van de agrarische bedrijvigheid als belangrijkste beheerder van dat open landschap. Zij ervaren op onderdelen spanning met (de invulling van) een aantal gebiedsopgaven, vooral waar het gaat om vernatting en de uitkoop van bedrijven in het kader van het stikstof-, bodem- en klimaatbeleid. Het is gewenst om deze spanningen te agenderen (bijvoorbeeld in Laag-

Hollandverband) en te verkennen in hoeverre er inderdaad sprake is van strijdige belangen en zo ja, hoe de spanning kan worden verminderd.

III. Actieve rol van gemeenten en regio in gebiedsprocessen

Enkele gemeenten hebben al (succesvolle) ervaringen met het organiseren en begeleiden van lokale gebiedsprocessen. De gemeenten kunnen op dit punt niet alleen leren van elkaar, deze ervaring kan ook goed worden gebruikt in de gebiedsgerichte aanpak die nu wordt opgezet om een groot deel van de gebiedsopgaven aan te pakken: stikstof, bodemdaling, klimaat en waterkwaliteit. Zo kent de Regionale Veenweidestrategie een belangrijke rol toe aan gemeenten in de uitvoering van de strategie. De gemeenten kunnen overwegen deze rol op te pakken, zowel individueel als gezamenlijk. Om dat adequaat te kunnen doen, gelden daarbij wel enkele randvoorwaarden:

- Een ruime ‘instrumentenkoffer’ om lokaal en regionaal maatwerk te kunnen leveren. Zo ligt in het stikstofbeleid sterk de nadruk op het uitkopen van bedrijven, terwijl de gemeenten veel meer hechten aan behoud en waar nodig extensivering van de landbouw, essentieel voor het open houden van het karakteristieke veenweidelandschap. Daarvoor zijn echter nog nauwelijks instrumentarium en ‘verdienmodellen’ beschikbaar.
- In gebiedsprocessen is ‘wisselgeld’ nodig om zaken te kunnen doen. De gemeenten hebben echter geen zeggenschap over de (substantiële) budgetten die voor de gebiedsopgaven zijn uitgetrokken. Daarom is het gewenst om – met name met de provincie – afspraken te maken over beschikbare budgetten en de mate waarin gemeenten hierover afspraken kunnen maken.
- Eén van de mogelijke verdienmodellen: het ontplooiën van niet-agrarische nevenactiviteiten op landbouwbedrijven, stuit op belemmeringen in de Omgevingsverordening, die bepaalt dat de hoofdactiviteit altijd agrarisch moet blijven. Verruiming van de mogelijkheden voor nevenactiviteiten is daarom gewenst.

IV. Inrichten en/of faciliteren van subsidie-instrumentarium

Geen van de gemeenten in de regio beschikt op dit moment – voor zover ons bekend – over eigen subsidieregelingen voor het buitengebied. Zeker nu de gemeentelijke speelruimte in het ruimtelijk beleid beperkt is, kan de inzet van een eigen subsidie-instrumentarium enige sturingskracht geven op de ontwikkeling van het landelijk gebied. De subsidies zouden zich bijvoorbeeld

kunnen richten op de verduurzaming van de landbouw en op natuur- en landschapsbeheer, als regio specifieke bijdrage aan de uitvoering van de gebiedsopgaven. Zo zijn er gemeenten (zoals Texel) die een deel van de opbrengst van de toeristenbelasting inzetten voor landschapsbeheer. De gemeenten kunnen dit het beste in regioverband oppakken, zodat er geen verschillen tussen gemeenten ontstaan.

V. Opstellen van ‘groen grondbeleid’

Een andere mogelijkheid om de gebiedsopgaven te helpen realiseren, is het introduceren van een ‘groen grondbeleid’. Vrijwel alle gemeenten hebben gronden in het buitengebied in eigendom, maar slechts enkele koppelen de verpachting daarvan aan groene voorwaarden. Ook de provincie voert een groen grondbeleid. In regioverband kunnen de gemeenten hun grondbeleid afstemmen, zowel onderling als met de provincie. De urgentie van de gebiedsopgaven noodzaakt bovendien wellicht tot een heroverweging van het grondbeleid. Zo kan gemeentegrond ook worden ingezet om extensivering van de landbouw dichterbij te brengen (zie ook actiepunt III). Daarnaast kunnen de gemeenten hun grondbeleid afstemmen met dat van de terreinbeherende organisaties, die zich ook in toenemende mate inzetten voor een natuurinclusieve landbouw.

VI. Versterking van de recreatief-toeristische samenwerking

De recreatief-toeristische samenwerking kan worden geïntensiveerd. Zowel de MRA (Strategische Agenda Toerisme) als de Propositie Zaanstreek-Waterland hebben op dit punt stevige ambities. Hier liggen kansen om in gezamenlijkheid de ambities verder uit te werken en vervolgens uit te voeren. Bovendien kan zo de relatie met de MRA, die in de regio niet zo leeft, worden versterkt.

B. Procesmatig-organisatorische actiepunten

VII. Portefeuillehoudersoverleg Ruimte en Landschap afstemmen op Regiegroep

De deelregio Zaanstreek-Waterland is nu sterk is gericht op samenwerking binnen de MRA. De oriëntatie op de Regiegroep Laag Holland is veel zwakker, terwijl dit gremium juist van groot belang is voor de *uitvoering* van de

gebiedsopgaven en het *inhoudelijk* gesprek. Er zijn meerdere redenen waarom het van belang is om als regio beter aan te sluiten op de Regiegroep:

- Aan tafel van de Regiegroep zit de “doorzettingsmacht”. Provincie en Hoogheemraadschap beschikken over besluitvormende bevoegdheden en financiële middelen.
- In de Regiegroep zitten álle relevante partijen om tafel, aan de overlegtafels van de MRA zitten alleen bestuurders.
- De vraagstukken/opgaven voor Laag Holland raken binnen de MRA primair de deelregio Zaanstreek-Waterland en zijn dus niet of minder relevant voor de andere deelregio’s binnen de MRA (deels nog wel voor het veenweidegebied ten zuiden van Amsterdam).
- Voor de uitvoering van het beleid voor Laag Holland kiezen rijk en provincie voor een gebiedsgerichte benadering. Per gebied wordt er gezocht naar maatwerkoplossingen en de juiste mix van doelgerichte maatregelen. De MRA-overlegtafels zijn hiervoor op grond van bovenstaande punten niet geschikt.

Zie voor een schematische weergave van de overleggremia afbeelding 5 op de volgende pagina.

VIII. Versterken ambtelijke en bestuurlijke terugkoppeling en kennisuitwisseling

De bestuurlijke terugkoppeling van de resultaten uit de Regiegroep naar de eigen ambtenaren kan worden verbeterd. Door een zorgvuldige terugkoppeling kunnen de gemeenten slagvaardiger gezamenlijke vervolgstappen bepalen. Ook de afstemming en kennisuitwisseling tussen ambtenaren onderling verdient aandacht, bijvoorbeeld door het delen van (bestuurlijke) documenten en inhoudelijke stukken. Zeker nu de gemeenten gaandeweg steeds meer te maken krijgen met de groenblauwe opgaven voor Laag Holland en de beleidsafwegingen die daarbij gemaakt worden, is het van belang om kennis en ervaringen te delen en om vaker en sterker in gezamenlijkheid op te trekken.

IX. Aansturen op extra capaciteit

Eén van de redenen waarom de regionale samenwerking achterblijft bij de ambitie is capaciteitsgebrek. Daardoor is de regionale samenwerking

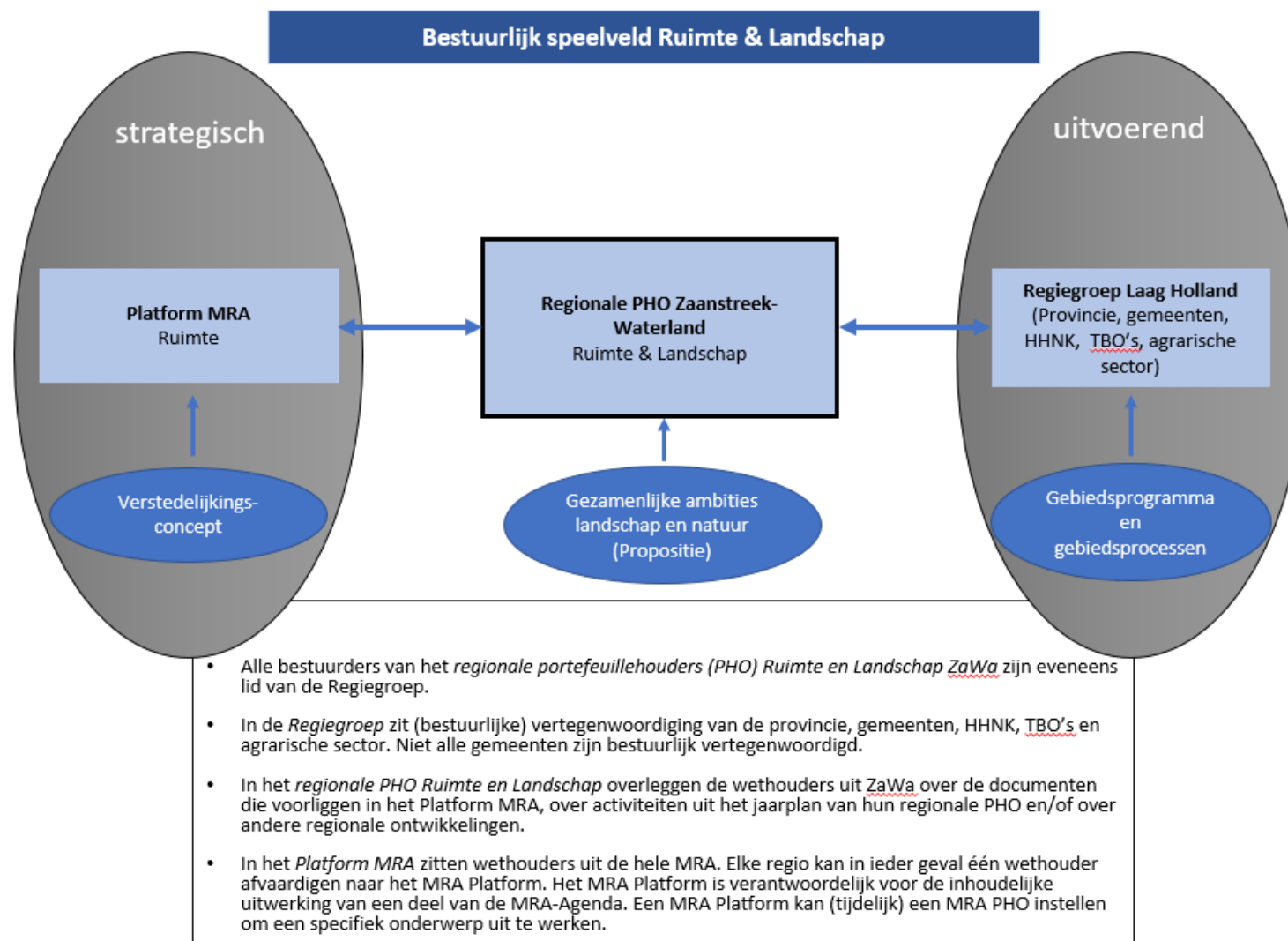
kwetsbaar. Vergroting van de capaciteit is urgent om de gewenste en benodigde regionale samenwerking te intensiveren. Zo zijn momenteel niet alle gemeenten aangesloten bij de Regiegroep Laag Holland, reden waarom een zorgvuldige ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding én terugkoppeling des te belangrijker is. Door samen te werken bij de voorbereiding van de Regiegroep (bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijke ‘back office’ of – als dat niet haalbaar is – door het delen van de ambtelijke ‘annotaties’ voor het portefeuillehoudersoverleg), kunnen de gemeenten efficiënter (samen)werken. Niettemin is – ook bij een efficiëntere taakverdeling – dringend extra capaciteit nodig.

X. Betrekken van externe deskundigheid

De regio kan zich sterker positioneren door zich te laten voeden met inhoudelijke en strategische kennis en ideeën rondom de gebiedsopgaven en de speelruimte voor gemeentelijk beleid. Bijvoorbeeld:

- vanuit de provincie: medewerkers die betrokken zijn bij Laag Holland, bij de gebiedsgerichte aanpak stikstof en/of bij het provinciale grondbeleid;
- ervaringsdeskundigen met betrekking tot de Utrechtse Omgevingsverordening, die door sommige gemeenten als voorbeeld wordt genoemd voor een grotere speelruimte voor gemeenten;
- deskundigen op het gebied van de transitie van de landbouw en van nieuwe verdienmodellen voor duurzame landbouw.

Afbeelding 5: Overzicht van het huidige en wenselijk bestuurlijk speelveld Ruimte en Landschap



7 Bronnenlijst

Geraadpleegde gemeentelijke nota's:

Gemeente Waterland

- Omgevingsvisie 2030
- Afsprakenkader ontwikkeling landschap en landbouw Waterland Oost (2012)
- Toeristische visie 2015 – 2025
- Regiovisie Waterland 2040 (2009)
- Bestemmingsplan Buitengebied 2013

Gemeente Edam-Volendam

- Concept-omgevingsvisie Edam-Volendam (2022)
- Structuurvisie Zeevang 2040 (2013)
- Regiovisie Waterland 2040 (2009)
- Beheersverordening Buitengebied (2015)
- Bestemmingsplan Buitengebied 2015

Gemeente Wormerland

- Structuurvisie Wormerland
- Beleidsvisie Wormer- en Jisperveld 2014
- Archeologienota Wormerland 2009
- Ontwerp-omgevingsvisie Wormerland (2021)
- Bestemmingsplan Landelijk Gebied Wormerland 2007
- Ontwerp-bestemmingsplan landelijk gebied Wormerland 2019
- Nota recreatie en toerisme Wormerland 2020-2028
- Nulmeting Wormer- en Jisperveld: systeem, beleid en opgaven (2020)

Gemeente Landsmeer

- Plan van aanpak Omgevingsvisie Landsmeer (2020; de omgevingsvisie is er nog niet)
- Landsmeer – Ruimte voor kwaliteit. Toekomstvisie Landsmeer 2025 (uit 2013)

- Bestemmingsplan landelijk gebied Landsmeer 2009
- Duurzaamheidsvisie gemeente Landsmeer 2018-2024 “Lokaal sturen richting een duurzamere samenleving” (2018)

Gemeente Oostzaan

- Ontwerp-Omgevingsvisie Oostzaan (2021)
- Masterplan Oostzanerveld (2021)
- Ambitiedocument Recreatieschap Twiske-Waterland (2020; officieel geen gemeentelijk plan)
- Structuurvisie Oostzaan 2025 (vastgesteld in 2015)
- Bestemmingsplan buitengebied Oostzaan (2013)

Gemeente Zaanstad

- Beeldkwaliteitsplan buitengebied Zaanstad (2017)
- Zaanse Omgevingsvisie. Hiervoor bestaan alleen nog bouwstenen: een *Toekomstverkenning Zaanstad* (2019), een *plan van aanpak* (versie 0.2 uit 2020) en een korte verkenning: *Nationale en Provinciale Omgevingsvisies: wat betekenen ze voor de Zaanse Omgevingsvisie?*
- Ruimtelijke Structuurvisie 2020 ‘Zichtbaar Zaanse’ (uit 2012)
- Bestemmingsplan landelijk gebied Assendelft
- Integrale visie polder Westzaan
- Bestemmingsplan landelijk gebied Westzaan

Gemeente Purmerend

- Structuurvisie van de gemeente Beemster (2012)
- Bestemmingsplan Buitengebied Beemster 2012 – Partiële herziening 2021
 - Purmer, links van de Middentocht, gebiedsvisie (lopend)
 - Purmer: intergemeentelijke omgevingsvisie (lopend)
 - Weidevennen, Purmerland ecologische verbindingzone

Geraadpleegde bovengemeentelijke bronnen

Deelregio Zaanstreek – Waterland

- Propositie Zaanstreek-Waterland (2021)

- Afspraken m.b.t. de regionale samenwerking in Zaanstreek-Waterland t.b.v. de Metropool Regio Amsterdam (2022)
- Regio Zaanstreek-Waterland: Natuurlijke verbindingen - Een onderzoek naar de regionale opgaven voor de gemeenten in Zaanstreek-Waterland
- Regio Zaanstreek-Waterland: Regionale Energiestrategie Noord-Holland Zuid, deelregio Zaanstreek-Waterland.
- Regio Zaanstreek-Waterland: Uitvoeringsplan Klimaatadaptatie Zaanstreek-Waterland 2021-2024

MRA

- MRA: Samenwerkingsafspraken Metropoolregio Amsterdam (2021)
- MRA: Kwaliteitsbeeld en nieuwe opgaven voor het MRA-landschap (2014)
- MRA: Metropool van grote klasse met menselijke maat. Verstedelijkingconcept Metropoolregio Amsterdam 2030/2050 (2021)
- MRA: Strategische Agenda Toerisme in de MRA 2025 (2017)

HHNK

- HHNK: Waterplan 202w3-2027 (2021)
- HHNK: Waterhuishoudkundige blik op het veenweidegebied Laag Holland (2020)

Provincie Noord-Holland

- Provincie Noord-Holland: Bijzonder Provinciaal Landschap - 32 landschappen en kernkwaliteiten
- Provincie Noord-Holland: Leidraad Landschap en Cultuurhistorie (2018)
- Provincie Noord-Holland: Omgevingsverordening 2020 en Bijzonder Provinciaal Landschap (2020)
- Provincie Noord-Holland: Omgevingsvisie NH2050 (2018)
- Provincie Noord-Holland: Boer & Business in Balans - Naar een duurzaam voedselsysteem 2020-2030 (2021)
- Provincie Noord-Holland: Omgevingsverordening NH2020 en herziene Omgevingsverordening NH2022.
- Provincie Noord-Holland: Programma Natuurnetwerk 2022 (2021)
- Provincie Noord-Holland: Achtergronddocument voor de Strategie Noord-Hollandse aanpak stikstofproblematiek 2021-2022 (2021)
- Provincie Noord-Holland: Regionale Veenweide Strategie 1.0 (2022)

Recreatieschap

- Recreatieschap Twiske-Waterland: Ambitiedocument (2020)

Rijk

- Nationaal Klimaatakkoord, onderdeel C4: Landbouw en landgebruik
- Ministerie van LNV: Kamerbrief Veenplan 1^e fase d.d. 13-07-2020