

Managementsamenvatting

Tussenrapportage analyse landschapsplan Stelling van Amsterdam

28 januari 2020



bunkerQ



VenhoevenCS
architecture+urbanism

Managementsamenvatting

Tussenrapportage analyse landschapsplan Stelling van Amsterdam

28 januari 2020

INLEIDING

In april 2019 verleende de Provincie Noord-Holland ons, het consortium van KuiperCompagnons, Antea, Bosch Slabbers, BunkerQ en VenhoevenCS, opdracht om een 'Landschapsplan Stelling van Amsterdam – verbinding A8-A9' (hierna: landschapsplan) op te stellen, met twee doelstellingen:

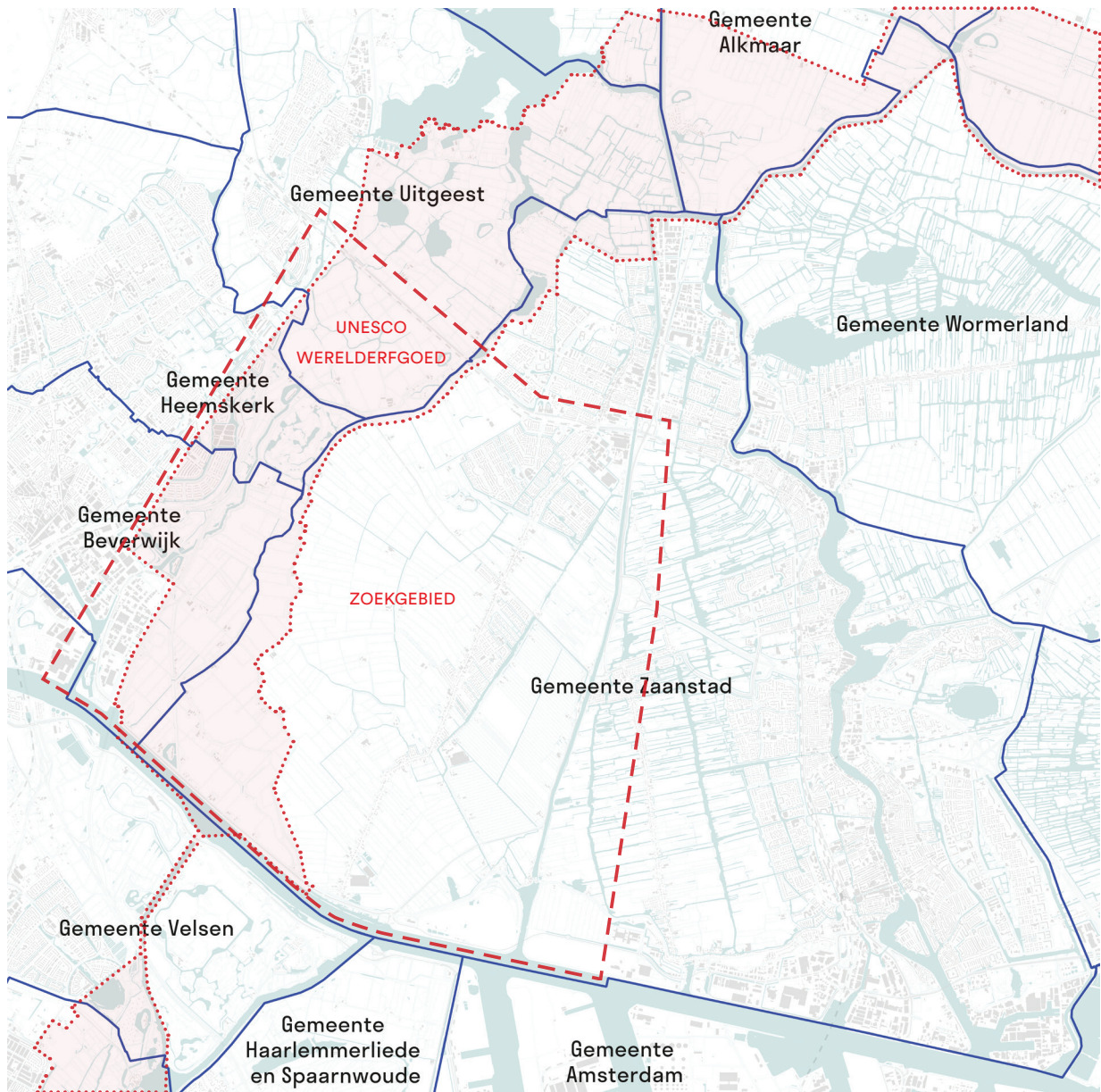
- Formuleer herstelmaatregelen voor de instandhouding en versterking van de uitzonderlijke universele waarde (Outstanding Universal Value, OUV) van het UNESCO-werelderfgoed Stelling van Amsterdam.
- Pas vervolgens het voorkeustracé 'Golfbaanalternatief' van de A8-A9 zo optimaal mogelijk in. Zo optimaal mogelijk betekent dat het de OUV respecteert en waar mogelijk versterkt.

Ons tussentijds rapport bevat de resultaten van de eerste fase van dit project, waarin we:

- de ontwikkeling en bouw van de Stelling van Amsterdam hebben onderzocht,
- de (staat van) de onderdelen (attributen) van de Stelling van Amsterdam en van het omringende landschap in kaart hebben gebracht
- het beleid voor de Stelling van Amsterdam en de adviezen van ICOMOS (adviesorgaan voor UNESCO) hebben onderzocht
- het beleid van de Metropool Regio Amsterdam (MRA), Provincie en gemeenten in het zoekgebied hebben geanalyseerd.

CONCLUSIES

- De Stelling van Amsterdam is verweven met het landschap. De stelling is tijdens het ontwerp en de aanleg ingebed in het bestaande landschap. De stelling gebruikte specifieke onderdelen van het landschap, zoals dijken en open polders, voor de verdediging van Amsterdam.
- Na WO II verloor de Stelling van Amsterdam definitief haar defensieve functie. In 1963 werd de Kringenwet opgeheven. Daarna hebben veel ontwikkelingen in het gebied plaatsgevonden, waardoor het eens open landschap deels bebouwd werd.
- In 1996 verkreeg de Stelling van Amsterdam UNESCO-werelderfgoedstatus. Desondanks hebben zich in de jaren daarna twee vormen van aantastingen voorgedaan. Ten eerste door verzakking, ouderdom, verwaarlozing, aanpassingen, etc. van de attributen van de Stelling, ten tweede door het plaatsen van 'wezensvreemde elementen', zoals hoogspanningsleidingen, een golfbaan of verzorgingsplaatsen.
- Met het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) in 2011 kwam er bescherming op rijksniveau met juridische doorwerking. Sindsdien hebben zich minder grote aantastingen voorgedaan. Ook vinden er op kleinere schaal veranderingen plaats, zoals de aanleg van schuren, een motorcrossbaan en parkeerplaatsen. Deze zijn vanuit erfgoed- en landschapsperspectief aantastingen van de OUV.
- Verbeteren van het landschap van de Stelling van Amsterdam is nodig en mogelijk. Dat is in lijn met de adviezen van ICOMOS.
- Ook beleid van gemeenten, Provincie en MRA is van invloed. Dit beleid bedreigt in sommige gevallen de kwaliteit van het gebied, zoals (zoeklocaties voor) windturbines in het gebied. In andere gevallen ontstaan er koppelkansen, zoals de plannen voor herstel van de linedijken, herstel van natuur en biodiversiteit, tegengaan bodemdaling, realiseren van waterberging en het beter beleefbaar en toegankelijk maken van de Stelling van Amsterdam voor toerisme en recreatie.



Zoekgebied en UNESCO werelderfgoed Stelling van Amsterdam

SAMENVATTING

Afbakening onderzoeksgebied

De Stelling van Amsterdam is onderzocht binnen het 'zoekgebied' (kader met rode streepjeslijn in bovenstaande kaart). Daarbinnen is het gebied van de UNESCO-werelderfgoedsite (hierna: UNESCO-gebied) lichtrood gearceerd.

Zeekleilandschap

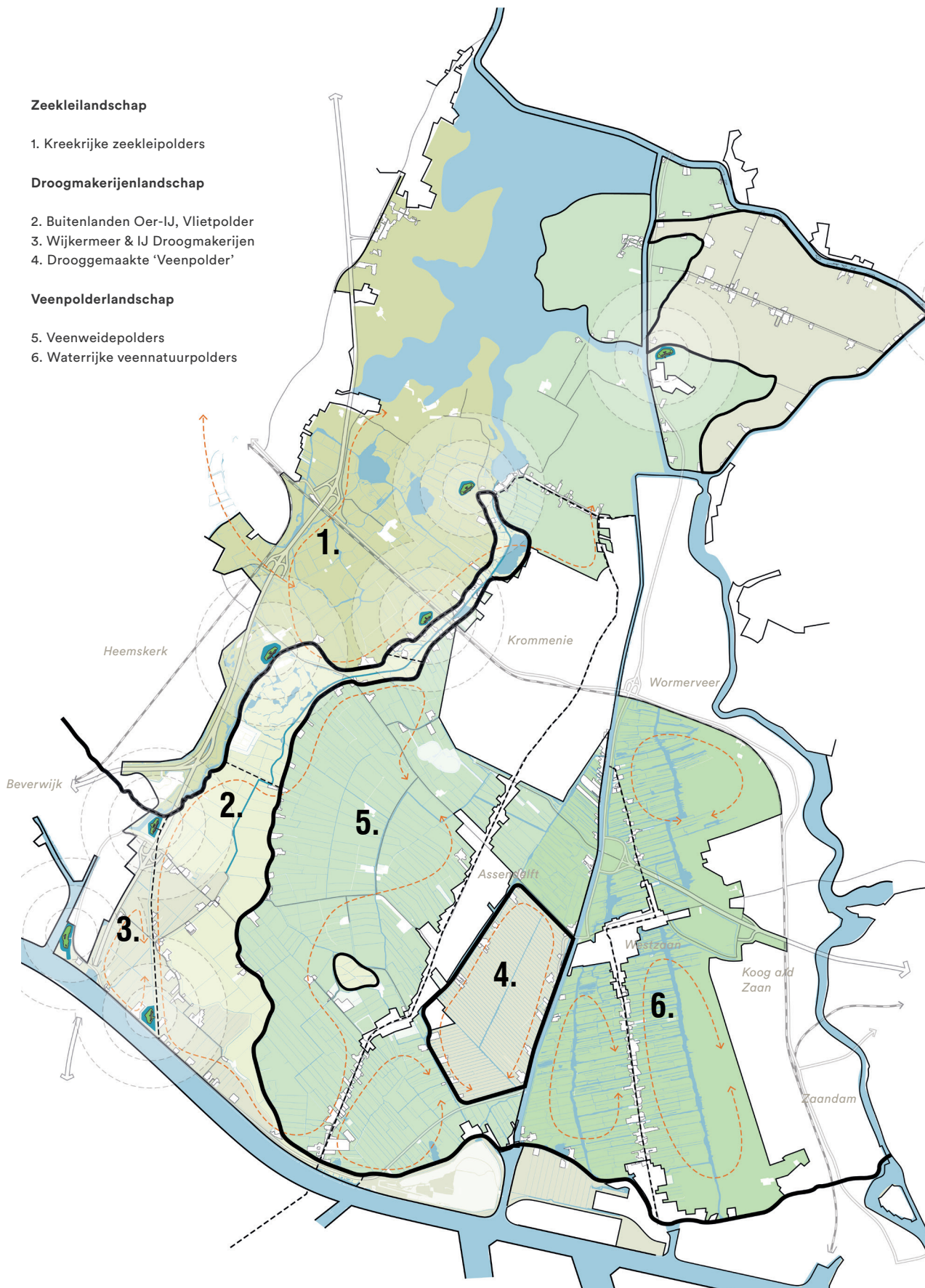
1. Kreekrijke zeekleipolders

Droogmakerijenlandschap

2. Buitenlanden Oer-IJ, Vlietpolder
3. Wijkermeer & IJ Droogmakerijen
4. Drooggemaakte 'Veenpolder'

Veenpolderlandschap

5. Veenweidepolders
6. Waterrijke veennatuurpolders



Landschapstypen in het zoekgebied

(beeld gebaseerd op ondergrond verkregen van Provincie Noord-Holland, 2018)

Landschap

Het landschap in het onderzochte gebied kent een rijke ontstaansgeschiedenis en is permanent in ontwikkeling. Van een natuurlijk historisch moeras- en veengebied veranderde het gaandeweg in een door de mens gevormd cultuurlandschap. Dit landschap was essentieel bij de opzet en vormgeving van de Stelling van Amsterdam.

De komst van bovenlokale infrastructuur als spoor en later autowegen had een sterke invloed op de verstedelijking. Die zorgde, vooral sinds de jaren '60 van de vorige eeuw, op haar beurt voor veranderingen in het landgebruik. Stedelijke functies en recreatie werden en worden in de stadsrandzones geplaatst. Ook krijgt het agrarische landschap steeds meer een recreatieve nevenfunctie. Het landschappelijke karakter verandert door deze ontwikkelingen. De diversiteit aan landschappen is nog moeilijker te herkennen omdat dijkes, sloten en kreken door grootschalige landbouw, stadsrandfuncties en verzakking verdwijnen.

Het landschap in het zoekgebied bestaat uit zes landschapstypen. Deze hebben kwaliteiten, die de basis kunnen vormen voor behoud en herstel van het landschap.

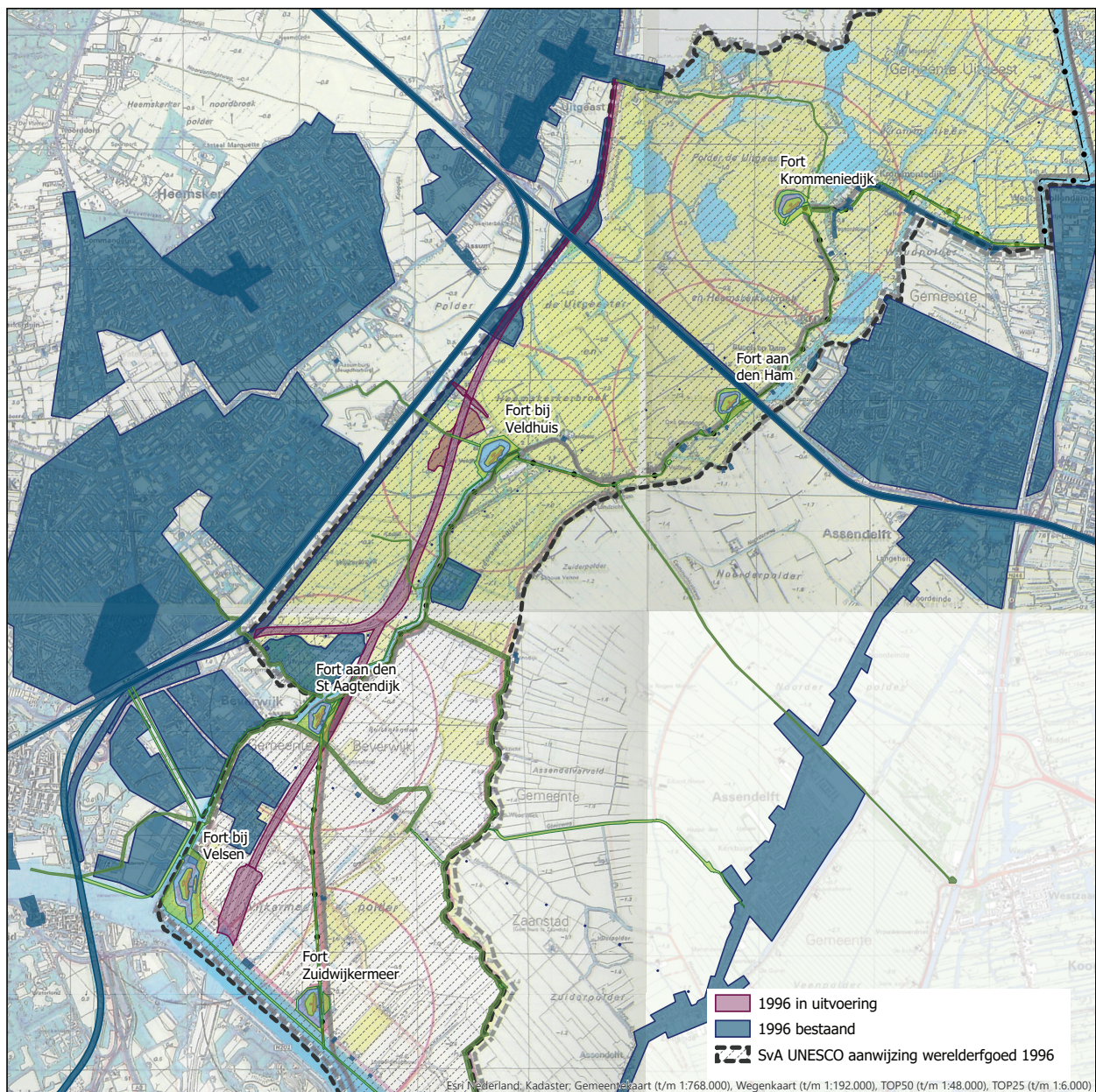
Het landschap heeft binnen de sterk verstedelijkte metropoolregio een nog altijd open karakter. Het vormt op veel plekken nog een groene en relatief stille ring rond Amsterdam. Typische structuren als lintdorpen, water, linie- en zeedijken vormen de grenzen van dit open gebied.

Herstel en versterking van het landschap zal zich vooral richten op het verbeteren van de 'leesbaarheid' (herkenbaarheid), de openheid en de rust in het gebied.

Ontwikkeling Stelling van Amsterdam

De ontwerpers en bouwers van de Stelling van Amsterdam maakten op unieke wijze gebruik van het toenmalige landschap. Defensieve werken, een ingenieus watersysteem en een strategisch landschap van open schootsvelden en inundatie-kommen vormden deze verdedigingslinie rondom Amsterdam.

Na de Tweede Wereldoorlog verloor de Stelling van Amsterdam haar militaire functie. Met het vervallen van de Kringenwet in 1963 vonden nieuwe ontwikkelingen in het gebied plaats. Het gebied veranderde in een belangrijk woon- en werkgebied. In deze regio ging de verstedelijking van Beverwijk-Heemskerk-Uitgeest, Krommenie en Zaandam gepaard met grote infrastructurele werken zoals de aanleg en verlegging van de A9 en de verbreding van de spoorlijn. Modernisering van de landbouw zorgde voor schaalvergroting en vershraling van het veen- en moerasgebied en het historische cultuurlandschap.



Kaart status anno 1996: wezensvremde elementen bestaand en in uitvoering

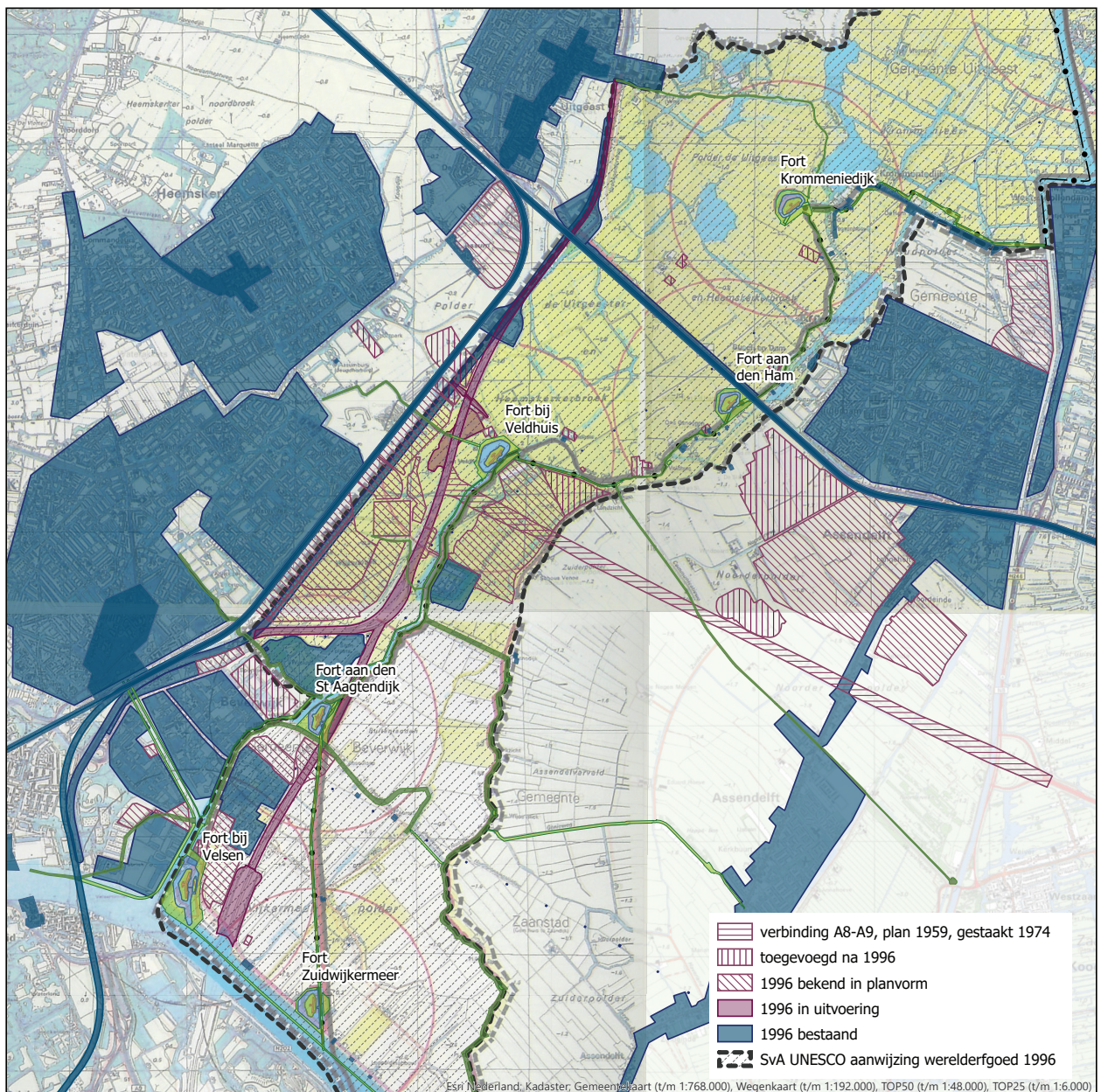
Werelderfgoedstatus

De geplande en gedeeltelijk uitgevoerde sloop van het Fort bij Velsen (1981) leidde tot maatschappelijke druk om de Stelling van Amsterdam te behouden en te beschermen. Het daarop geformuleerde beleid was aanvankelijk sectoraal (versnipperd over monumentenbeleid, landschapsbeleid, etc.) en objectgericht (alleen bedoeld voor onderdelen, zoals de forten). Gaandeweg werd integraal, voor de hele Stelling van Amsterdam geldend, beleid ontwikkeld. In 1996 deed het Rijk in 1996 bij UNESCO een aanvraag tot het verkrijgen van werelderfgoedstatus.

Bij deze nominatie diende een kaart geleverd te worden met de begrenzing van het erfgoed. Hierbij is uitgegaan van de tot de Stelling van Amsterdam behorende hoofdweerstandslinje en de voorlig-

gende inundatiekammen. Grenzen horen bij een aanvraag langs duidelijk in het landschap te herkennen lijnen gelegd te worden. Daarom zijn in het zoekgebied ook niet tot de Stelling van Amsterdam behorende lijnen in het landschap, zoals het voormalige tracé van de A9 en de Assendelver Zeedijk, aangewezen als grenzen van het UNESCO-gebied. Deze aanwezige landschapsstructuren bepaalden de grens. Ontwikkelingen die destijds in verschillende stadia van planvorming verkeerden speelden geen rol.

Op de kaart bij de aanvraag voor het verkrijgen van de werelderfgoedstatus in 1996, waren de volgende ontwikkelingen ingetekend.



Kaart status anno 1996: bebouwing bestaand, in uitvoering en bekend in planvorm in 1996, plus toevoegingen van na 1996

Deze hebben de toekenning van de status niet in de weg gezeten:

- Verlegging rijksweg A9, met aanleg extra tunnel (Wijkertunnel)
- De oude weg door de Velsertunnel, omgenummerd naar A22
- Bedrijventerrein Wijkerveerpolder (Beverwijk)
- Polders Meerweiden en de Buitenlanden (buiten UNESCO-gebied, maar wel inundatie-kom)
- Gasverdeelstation tussen St. Aagtendijk en Fort Veldhuis
- Delen van hoogspanningsleiding
- Aagtenpark (vuilstort, nu park)

Ontwikkelingen die wel bekend waren, maar niet op de kaart stonden, waren VINEX-wijk

Broekpolder en golfbaan Noordenbuitendijken.

De verbinding A8-A9 was destijds als A8 Zaanstad-Beverwijk opgenomen in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1988-1991).

De toekenning van de werelderfgoedstatus zorgde voor aandacht op nationaal beleidsniveau. Dat werkte op haar beurt door naar lagere bestuurslagen en weer terug naar nationaal beleid. Hoewel de aandacht voor behoud van werelderfgoed breed werd uitgedragen, waren aan het beleid lange tijd beperkte juridische middelen verbonden om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen in het stellinggebied tegen te gaan. Ook nadat in 1996 de werelderfgoedstatus werd verkregen, bleven zich ontwikkelingen binnen de erfgoedgrenzen voordoen.

Wettelijke en planologische bescherming kwam met streekplannen, provinciale verordeningen en, in 2011, verankering in het Barro. Sindsdien zijn er minder grote veranderingen binnen de UNESCO-grenzen van de Stelling van Amsterdam. Recent gebouwde of uitgebreide boerenschuren, de motorcrossbaan, het grond- en slibdepot en parkeerplaatsen laten echter zien dat op kleinere schaal ‘verrommeling’ van het gebied mogelijk is. Ook enkele grote elementen zijn na 2011 nog toegevoegd, zoals het hoogspanningstracé Beverwijk naar Velsen en de fietsbrug over de A9. Deze zijn niet onwettig, maar vanuit erfgoed- en landschaps-perspectief wel aantastingen van de OUV. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het gebied bij ongewijzigd beleid nog steeds kan worden aangetast door ‘wezensvreemde’ elementen (elementen die niet behoren tot het erfgoed, zoals een golfbaan).

Sinds 2015 is er een managementplan voor de gehele Stelling van Amsterdam. Verder uitgewerkte, passende en doeltreffende juridisch-planologische regelgeving op nationaal beleidsniveau kan bijdragen aan verdere bescherming.

Inventarisatie en analyse huidige staat

Nederland heeft de unieke universele waarde van de Stelling van Amsterdam uitgewerkt in drie kenmerken:

- strategisch landschap
- watermanagementsysteem
- militaire werken

Voor de analyse van de Stelling van Amsterdam in het zoekgebied is van deze driedeling gebruik gemaakt.

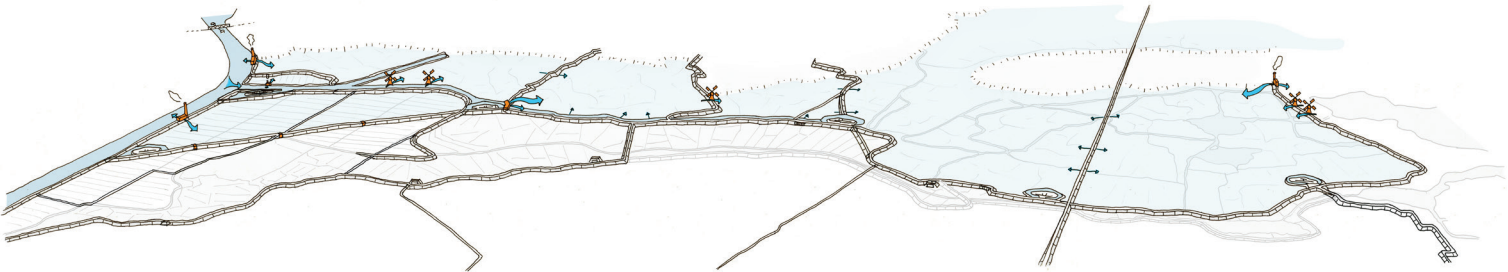
De inventarisatie van aantastingen en wezensvreemde elementen voor de Stelling van Amsterdam en het landschap, levert een lijst met aandachtspunten op. We stellen daarbij vast dat dit deel van de Stelling van Amsterdam, minder dan 10% van de gehele Stelling van Amsterdam betreft. Ook was de Stelling van Amsterdam binnen het zoekgebied al ten tijde van de nominatie een ‘zwakke schakel’, gezien de ruimtelijke ontwikkelingen die er vooral in de naoorlogse periode hebben plaatsgevonden. Dit is geen reden om deze schakel verder achteruit te laten gaan. De opgave is om deze schakel als onderdeel van de ring om Amsterdam die de Stelling vormt, weer op te waarderen en kwaliteit toe te voegen.

De Stelling van Amsterdam en het omringend landschap in het zoekgebied kenmerken zich als een uniek, samenhangend geheel. Kwaliteiten treffen wij vooral aan bij de forten, enkele inundatiekommen en (linie)dijken. Deze kwaliteiten betreffen authenticiteit (is het erfgoed nog echt en oorspronkelijk?), expressie (wat straalt het erfgoed uit?), zichtbaarheid en herkenbaarheid. Ook in het omliggende landschap in het zoekgebied, treffen wij kwaliteiten aan, zoals de ‘leesbaarheid’ (herkenbaarheid) van de verschillende landschapstypen, de gelaagdheid, de openheid en de historische lijnen en structuren.

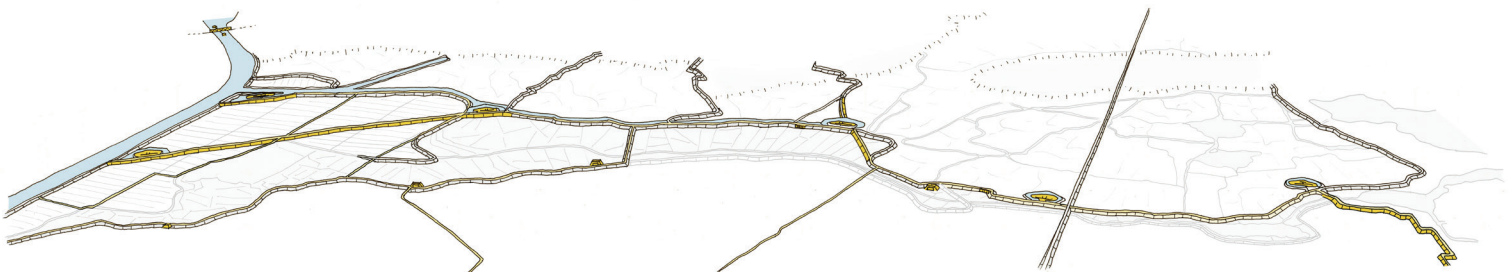
Strategisch landschap



Watermanagement systeem



Militaire werken



De drie aspecten van de OUV in het zoekgebied, geprojecteerd op het aanwezige landschap (basis)



Tijdslijn adviezen van ICOMOS in relatie tot de verbinding A8-A9

Analyse adviezen ICOMOS

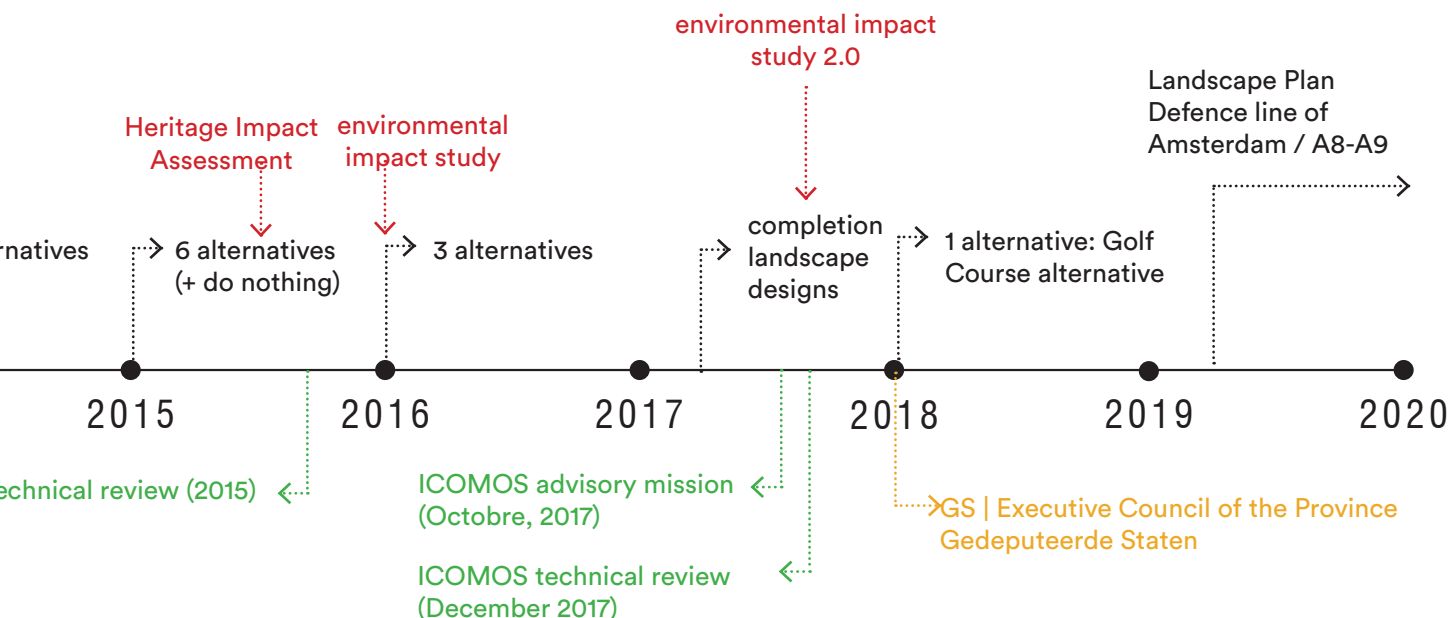
In verschillende rapportages (zie tijdslijn), doet ICOMOS aanbevelingen. Deze richten zich vooral op de 'landschappelijke expressie en samenhang' van de Stelling en minder op individuele attributen. ICOMOS bespreekt de ruimtelijke en visuele impact van oude en nieuwe ingrepen op het landschap: verrommeling, versnippering en aantasting van de samenhang, de openheid en het landschappelijk karakter van het gebied.

In een Technical Review (2017) benoemt ICOMOS de 'kernkwaliteiten' van de Stelling van Amsterdam. Deze kwaliteiten komen overeen met wat ook in de Heritage Impact Assessment van 2017 en de het 'Nationale Landschap Stelling van Amsterdam' staat. ICOMOS noemt als kernkwaliteiten:

- Uniek, samenhangend en goed bewaard laat 19e- en vroeg-20e-eeuws hydrologisch en militair landschap, bestaande uit een continu systeem van dijken, sluisen, inlaatkanalen, forten, inundatiegebieden, schootsvelden en verboden cirkels;
- Relatief grote mate van openheid;
- Groene en relatief stille ring rond Amsterdam.

ICOMOS geeft aan dat tastbare attributen (zoals de forten) in het Zoekgebied relatief goed bewaard zijn gebleven, maar dat steeds minder zichtbaar is hoe het landschap is ingezet voor de aanleg van de Stelling van Amsterdam. ICOMOS beveelt aan om verbeteringsmaatregelen zoals het verwijderen van verstorende elementen, het verbeteren van natuur- en landschapswaarden en het herstellen van de inundatiekering en andere kenmerken van de Stelling van Amsterdam uit te voeren.

ICOMOS adviseert in 2015 een zo direct mogelijke verbinding tussen de A8 en de A9 te onderzoeken. In 2017 geeft ICOMOS aan, geen van de toen gemaakte ontwerpuitwerkingen van de alternatieven te kunnen steunen. ICOMOS adviseert om verder onderzoek te doen naar nieuwe inpassingsopties en daarbij drie aspecten in samenhang te bekijken: het verbeteren van de leefbaarheid in Krommenie, het oplossen van het mobiliteitsprobleem en de bescherming van de OUV.

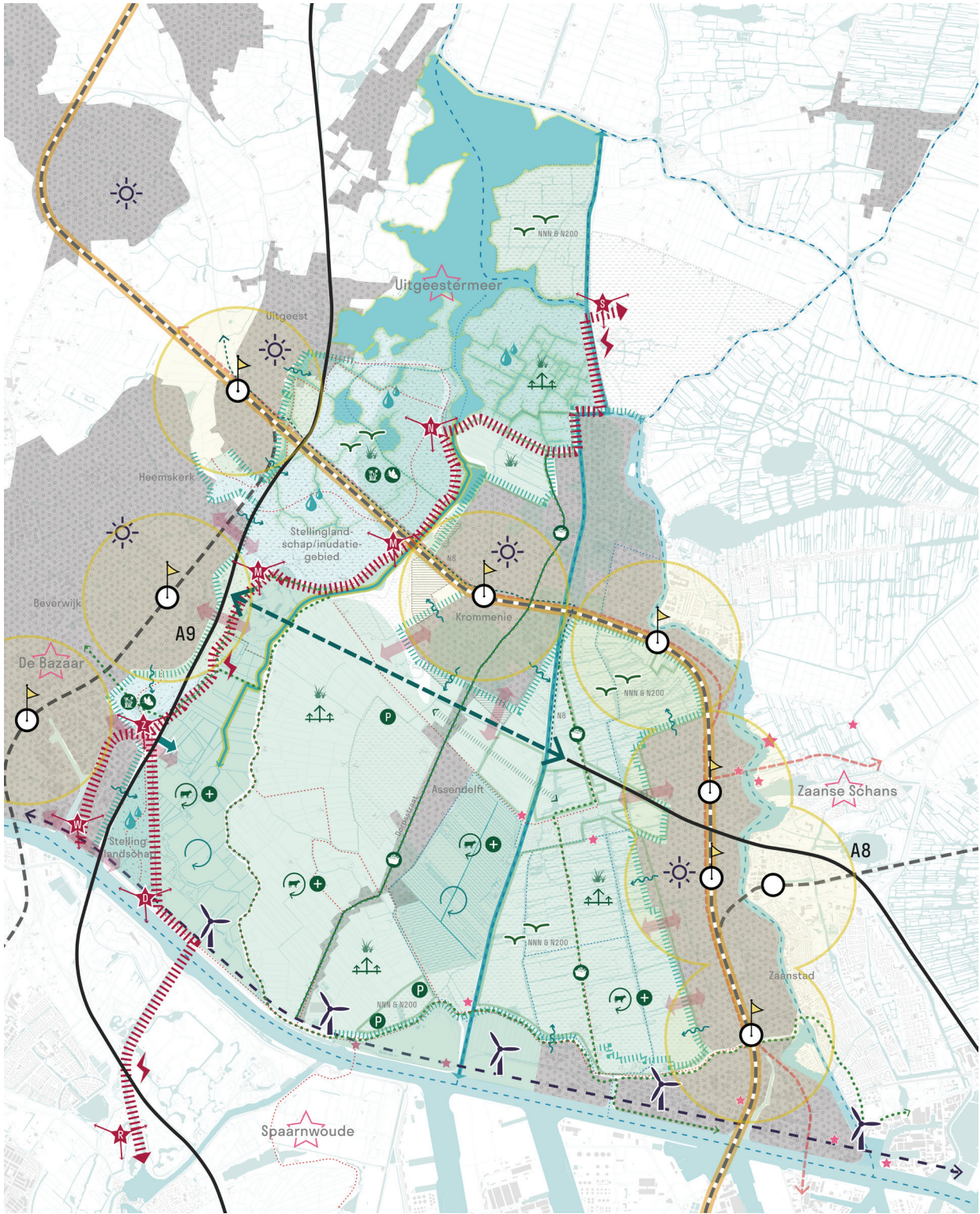


Toekomstige ontwikkelingen op basis van beleid

De Stelling van Amsterdam bevindt zich in de hoogstedelijke omgeving van de MRA. De ruimtelijke dynamiek is groot. Onze bestudering van bestaand beleid en toekomstig geplande ontwikkelingen van Provincie, MRA en de gemeenten in het zoekgebied, levert kansen en bedreigingen op. Zo kunnen windturbines (zoeklocaties) een bedreiging zijn voor de openheid van de schootsvelden van de Stelling van Amsterdam. Ook leiden sommige plannen tot meervoudige ruimteclaims, wat de druk op het landschap verhoogt. Kansen zijn er om toekomstige maatregelen (te onderzoeken in de volgende fase van het project) te koppelen met gemeentelijk, provinciaal en MRA-beleid voor de grote opgaven die zich in het gebied voordoen.

- Provincie en gemeenten onderzoeken of een nieuwe 'betekenisvolle laag' aan het landschap kan worden toegevoegd, door opgaven als waterberging, verduurzaming en (be)leefbaarheid en recreatie te koppelen aan de cultuurhistorie. Ook heeft de Provincie plannen voor herstel van de liniedijken.
- Natuur en biodiversiteit: de Stelling van Amsterdam heeft beperkte natuurwaarden, maar kent wel eigen biotopen die bijdragen aan biodiversiteit. De Stelling biedt kansen om die te versterken, terwijl er voor het omringende landschap koppelkansen zijn met het beleid gericht op versterking van het Nederlands Natuurnetwerk (NNN).

- Klimaatverandering komt in het zoekgebied tot uiting in bodemdaling en de waterhuishouding. Bodemdaling schaadt elementen van de Stelling (wegzakkende cultuurhistorische lijnen zoals de liniedijken). Het gebruiken van inundatiegebieden voor waterberging en waterveiligheid biedt de mogelijkheid om de inundatiekammen en het watermanagementsysteem van de stelling zichtbaar te maken en tegelijkertijd het gebied klimaatadaptief in te richten.
- Recreatie en toerisme. Vrijwel ieder beleidsstuk koppelt de Stelling van Amsterdam aan de potentie voor een recreatief netwerk, zoals fiets-, wandel- en vaarroutes en voor openstelling en herbestemming van de forten. De beleidsambities om voor bezoekers de beleving en de kwaliteit van de Stelling van Amsterdam en van het landschap te verbeteren, bieden kansen om de OUV te versterken.



Kansen die zich voordoen in het zoekgebied door middel van het voortborduren op bestaand beleid en coalitieakkoord

Vooruitblik volgende fase

Op basis van dit analyserapport gaan wij maatregelen formuleren voor behoud en herstel van de Stelling van Amsterdam, het omringende landschap en voor de inpassing van de verbinding A8-A9. Het formuleren van maatregelen zullen wij doen langs twee lijnen: een basispakket en een 'pluspakket'.

We stellen een basispakket van mogelijke maatregelen op, die voor behoud en herstel van de OUV van de Stelling van Amsterdam zonder meer geïmplementeerd zouden moeten worden en maatregelen die hoe dan ook nodig zijn bij het realiseren van de verbinding A8-A9.

Voor extra maatregelen maken wij een pluspakket. Daartoe werken we met enkele scenario's. Daarin komen de OUV, de kwaliteit van het landschap en de meekoppelkansen uit het beleid samen. Deze scenario's onderscheiden zich van elkaar door de manier van behoud, herstel en ontwikkeling van het werelderfgoed en het landschap. De scenario's zijn hulpmiddelen om keuzes te maken bij herstelmaatregelen, vormgeving, materiaalgebruik, uitstraling van de Stelling van Amsterdam in dit gebied en van de verbinding A8-A9. Dit met als doel om voor beide tot een afgewogen en integraal landschapsplan te komen.