

Toetsingskader voor het ontwikkelingsbeeld  
Noord-Holland Noord

7 april 2003

1337-67

ISBN 90-421-1148-8  
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

## INHOUDSOPGAVE

<b>1. INLEIDING.....</b>	<b>1</b>
1.1 Algemeen .....	1
1.2 Aanpak advisering .....	2
<b>2. ANALYSE: TRENDS, PROBLEMEN EN BELEID .....</b>	<b>3</b>
2.1 Analyse van autonome trends .....	3
2.2 Analyse van problemen en kansen in de regio.....	3
2.3 Analyse beleidscontext en wensen van belanghebbenden.....	6
2.3.1 De rol van de provincie als sturende overheid.....	6
2.3.2 Sturende beleidsuitgangspunten en wensen belanghebbenden .....	7
<b>3. ONTWIKKELING TOETSINGSKADER.....</b>	<b>7</b>
3.1 Doelen .....	7
3.2 Indicatoren en normen .....	8
<b>4. ONTWIKKELEN VAN DEELOPLOSSINGEN .....</b>	<b>8</b>
4.1 Water .....	8
4.2 Wonen.....	9
4.3 Werken.....	10
4.4 Sociaal culturele voorzieningen.....	10
4.5 Landbouw .....	10
4.6 Natuur .....	11
4.7 Toegankelijkheid.....	11
<b>5. TOETSEN VAN DEELOPLOSSINGEN EN SCENARIO'S .....</b>	<b>11</b>
5.1 Methodiek.....	11
5.2 Wisselwerking deeloplossingen in scenario's (robuustheid) .....	12
5.3 Flexibiliteit.....	14
5.4 Betekenis voor leefbaarheid.....	14

## BIJLAGEN

1. Brief van het bevoegd gezag d.d. 17 maart waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen
2. Projectgegevens
3. Inspraakreactie
4. Voorstel toetsingskader



# 1. INLEIDING

## 1.1 Algemeen

De provincie Noord-Holland bereidt een *'ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord'* voor. Dit ontwikkelingsbeeld beschrijft wat er met de ruimte in Noord-Holland tot het jaar 2030, mag gebeuren. Het ontwikkelingsbeeld is geen streekplan conform de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening. De visie wordt opgevat als een provinciale structuurvisie in lijn met de aangekondigde nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening: het beoogt een leidraad te zijn voor een strategie voor planologisch toezicht. De visie is niet in de eerste plaats een plannend en toetsend document, maar vooral een op hoofdlijnen sturende visie voor de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen op de lange termijn: een visie die samen met andere overheden en maatschappelijke organisaties moet worden uitgevoerd. Zij is echter alleen juridisch bindend voor het provinciaal bestuur zelf.

Ter voorbereiding op het ontwikkelingsbeeld heeft de provincie in de nota 'Ruimte in verandering, ruimte voor verandering' vier ruimtelijke scenario's uitgewerkt. Deze scenario's bouwen ieder voort op een maatschappelijke trend. Discussie met de regio over deze scenario's heeft geleid tot twee 'realistische scenario's': *'ruimte geven'* en *'ruimte sparen'*. Voor het provinciaal bestuur zijn deze twee scenario's de basis voor een besluit over een definitief vast te stellen ontwikkelingsbeeld. Er is daarom voor gekozen beide scenario's te onderwerpen aan een strategische, integrale effectbeoordeling. Dit maakt een goede integratie van oplossingen op het gebied van milieu, economie en sociale aspecten in de planvorming mogelijk. De provincie doet met het gekozen proces tevens ervaring op met de milieueffectbeoordeling voor plannen en programma's, die in 2004 verplicht wordt op basis van een richtlijn van de EU.

De eerste stap in deze strategische effectbeoordeling is het opstellen van een toetsingskader. Bij brief van 17 maart 2003 is de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het toetsingskader voor de effectbeoordeling<sup>1</sup>. De effectbeoordeling verloopt niet via de wettelijke procedure voor m.e.r. Er wordt een informeel proces doorlopen waarin communicatie met de streek een belangrijke rol speelt. Bij het opstellen van dit advies heeft de Commissie gebruikt gemaakt van inspraak<sup>2</sup>.

Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.<sup>3</sup>. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd. De Commissie baseert haar advies op de informatie uit de notities:

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1.

<sup>2</sup> Zie bijlage 4.

<sup>3</sup> De samenstelling hiervan is gegeven in bijlage 3.

- Ruimte in verandering, ruimte voor verandering (vier ruimtelijke scenario's voor het ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord); november 2002,
- Ruimte geven, Ruimte sparen: twee realistische scenario's voor het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord (11 februari 2003).

## 1.2 Aanpak advisering

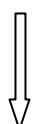
De Commissie realiseert zich dat de provincie het doel heeft de effectbeoordeling in drie maanden af te ronden. Zij heeft zich niettemin in haar advies niet primair door het haalbare binnen deze planning laten leiden, maar door de vraag welke inhoudelijke vragen beantwoord moeten worden om een goede onderbouwing te vormen voor een ontwikkelingsbeeld dat een planhorizon van circa dertig jaar heeft.

De Commissie heeft een aantal stappen geïdentificeerd in de planvorming en -beoordeling. De ontwikkeling van een toetsingskader is daarvan een belangrijk onderdeel. Zij heeft daarbij getracht te leren van eerdere ervaringen met strategische milieubeoordeling en beoogt een opzet te creëren die toepasbaar is bij soortgelijke planprocessen die in de toekomst onderwerp zijn van milieubeoordeling op basis van de EU-richtlijn.


De stappen in de strategische milieubeoordeling werkt de Commissie in het advies uit. De provincie heeft aan een aantal stappen van het proces al veel aandacht besteed: met name stap 1 en stap 3. Het accent van de advisering ligt daarom op de stappen 2 en 4, maar de Commissie doet ook aanbevelingen over de reeds (expliciet of impliciet) doorlopen stappen teneinde de kwaliteit en transparantie van het proces verder te verbeteren. De Commissie gaat in haar advies uit van de twee 'realistische scenario's' die de provincie heeft ontwikkeld. Evenals de provincie acht ook de Commissie het aannemelijk dat het doorlopen van stap 4 van het onderstaande proces leidt tot een scenario met een combinatie van deeloplossingen die de gesignaleerde problemen beter oplost. Indien dat het geval is zal dat scenario deel zal uitmaken van de besluitvorming over het ontwikkelingsbeeld.

### **Figuur: proces van de strategische milieubeoordeling**


Stap 1: Analyse (zie hoofdstuk 2):

- 
- analyse van autonome trends
  - analyse huidige en toekomstige problemen met (duurzame) ontwikkeling
  - analyse van nieuwe kansen en oplossingen voor problemen
  - analyse van de beleidscontext en van wensen van belanghebbenden en overheden

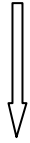
Stap 2: ontwikkelen toetsingskader (zie hoofdstuk 3 en bijlage 4)

- 
- formuleren van doelen en een tijdspad voor bereiken van doelen
  - benoemen van indicatoren
  - eventueel formuleren van normen voor duurzaamheid

Stap 3: ontwikkelen van deeloplossingen (zie hoofdstuk 4)

- 
- zoeken van deeloplossingen voor problemen

Stap 4: toetsen van deeloplossingen en scenario's (zie hoofdstuk 5)



- toetsen deeloplossingen op risico's: doelbereik en neveneffecten
- toetsen negatieve en positieve wisselwerking tussen deeloplossingen
- benoemen van mogelijkheden om risico's kleiner te maken
- evaluatie robuustheid scenario's: passen deeloplossingen bij elkaar?
- Evaluatie flexibiliteit scenario's

Stap 5: monitoring (komt in dit advies niet aan de orde)

- mechanismen voor bewaken voortgang planuitvoering

## **2. ANALYSE: TRENDS, PROBLEMEN EN BELEID**

### 2.1 Analyse van autonome trends

Aan de basis van de twee realistische ontwikkelingsmodellen staan vier scenario's: 'mondiale dynamiek', 'regionale identiteit', 'consumptieland' en 'gezonde stad, gezond land'. Deze scenario's beschrijven (deels autonome) trends en ontwikkelingen waarop het provinciaal bestuur weinig of geen invloed heeft. Zij veroorzaken wel problemen in de provincie die vragen om oplossingen in het ontwikkelingsbeeld. De volgende aspecten kunnen bij de beschrijving van trends worden versterkt:

- Het document 'ruimte geven, ruimte sparen' benoemt bij de trend 'waardering voor welzijn' het belang van immateriële waarden zoals rust en ruimte. Deze trend leidt er, in combinatie met een afname van de waarde van het landschap voor productie, toe dat door de welvaartsontwikkeling steeds meer mensen van 'vrije ruimte en tijd' kunnen en willen genieten. Dit toont zich ruimtelijk in een overgang van een productielandschap naar een consumptie-landschap. De betekenis van deze trend voor de toegankelijkheid van het landschap zal geanalyseerd moeten worden.
- Ook neemt de belangstelling voor de kwaliteit van de naaste leefomgeving toe. Naast fysieke parameters zoals luchtkwaliteit en geluidhinder bepalen ook sociaal maatschappelijke parameters de kwaliteit van de leefomgeving: het gaat bijvoorbeeld om sociale veiligheid, geborgenheid, participatie in het sociaal maatschappelijk leven. Ook de betekenis van deze trend voor de keuzes in het ontwikkelingsbeeld moet geanalyseerd worden.

### 2.2 Analyse van problemen en kansen in de regio

#### **Probleemanalyse**

Het document 'Ruimte geven, Ruimte sparen' geeft een analyse van problemen die liggen op de drie terreinen die in samenhang met elkaar bepalend zijn voor duurzame ontwikkeling: Economie, Sociaal-cultureel en Milieu.

Economie:

1. achterblijvende economische groei
2. toenemende concurrentie in de landbouw
3. slechte externe bereikbaarheid

Sociaal-cultureel:

1. achterblijven van stedelijk gebied ("grote" steden problematiek)
2. afnemend voorzieningenniveau kleine kernen (kleine kernen problematiek)
3. achterblijvend niveau van voorzieningen voor ouderen

Milieu:

1. versnippering van natuur en landschap
2. waterproblematiek (kwantiteit en kwaliteit)
3. "duurzaamheid onder druk", met name gericht op energie

De Commissie doet de volgende aanbevelingen die de analyse van problemen op onderdelen verder kan verduidelijken:

*analyse economische problemen:*

- Wat is de ruimtelijk-economische context? Maakt Noord-Holland Noord deel uit van een periferie, is er sprake van uitstraling van de Randstad en zo ja in welke sectoren is dit merkbaar en worden deze als wenselijk of als probleem ervaren?
- Wat zijn de problemen en consequenties van een perifere ligging of van een (zwakke) uitstraling van de Randstad in sectoren en liggen daarin belangrijke uitgangspunten voor een geheel verschillende ruimtelijk-economische ontwikkeling?  
Bijvoorbeeld:  
Een ontwikkeling die inzet op versterken van de (welvarende) perifere ligging kan zich richten op toeristisch-recreatieve ontwikkeling, extensiverende landbouw, gericht toegankelijkheids- en landschapsbeleid en woningbouw en cultuurinvesteringen in combinatie met kleinschalige tertiaire en kwartaire dienstverlening.  
Een ontwikkeling die aansluiting zoekt bij de Randstad richt zich op infrastructuurplanning: wegen, bedrijventerreinen, cultuurinvesteringen.
- Welke zijn de (economische) ontwikkelingen en perspectieven van de verschillende landbouw productietakken? Hoe beoordeelt de provincie de geringe, dalende bijdrage van de akkerbouw en de veeteelt aan de regionale economie? Wat betekent deze ontwikkeling voor de eventuele keuze om de waterhuishouding éézijdig voor deze sectoren te optimaliseren?
- De documenten bevatten alleen een analyse van de landbouwsector. Problemen in andere economische (productie)sectoren komen niet aan bod.
- Een kwalitatieve analyse van vraag en aanbod van arbeid is gewenst. Sluit de opleiding/scholing en beschikbaarheid van het arbeidsaanbod aan bij de behoefte van het bedrijfsleven?
- De publicatie "kerncijfers Noord-Holland Noord" geeft aan dat in ca. 2020 de verminderde externe bereikbaarheid gekoppeld is aan de A7 en de A9. Hoe groot is dit probleem? Welke problemen veroorzaakt een verminderde externe bereikbaarheid op het hoofdwegennet voor het onderliggende wegennet (leefbaarheid en landschappelijk)? Wat zijn de belangrijkste relaties die om oplossingen vragen? Zijn er problemen te verwachten voor de interne bereikbaarheid?

*analyse sociaal-culturele problemen:*

- Welke ruimtelijk-sociale verschillen tussen Noord-Holland Noord, Noord-Holland Midden en de Noordvleugel van de Randstad worden als problematisch gezien of bieden juist kansen en wil het Provinciaal bestuur daarom versterken of verminderen/opheffen?
- De demografische ontwikkelingen zijn duidelijk weergegeven en ook de kwantitatieve vertaling in aantallen woningen is goed uitgewerkt. De analyse van vraag en aanbod van de kwaliteit van woningen (typen, grootte



van woningen) bij de gegeven demografische ontwikkelingen zal toegevoegd moeten worden.

- Wat zijn de problemen met de toegankelijkheid van de woningmarkt vanwege prijsstijgingen, met name voor de plaatselijke bevolking?
- De toegankelijkheid van het landschap zal moeten verbeteren als gevolg van de in paragraaf 2.2 beschreven trend. In de scenario's zal de wijze waarop dit kan voor mensen die er wonen en werken maar ook voor bezoekers en passanten moeten worden ingeweven.
- De geschetste problematiek van 'achterblijven stedelijk gebied' en 'voorzieningsniveau kleine kernen' in het document 'ruimte geven, ruimte sparen' is breed, maar geeft nog weinig richting aan het zoeken van oplossingen. Bijvoorbeeld: de problematiek van verouderde nieuwbouwwijken wordt genoemd, maar specifieke problemen die van invloed zijn op leefbaarheid zijn nog niet benoemd. Het gaat bijvoorbeeld om onderwerpen zoals sociale veiligheid, integratie van allochtonen, kwaliteit van onderwijs en culturele voorzieningen. Deze problemen hebben alle relatie met de ruimtelijke inrichting, verkeer- en vervoer en andere onderwerpen in het ontwikkelingsbeeld. De Commissie adviseert de probleemanalyse op dit onderdeel toe te spitsen en aan te geven in hoeverre het ontwikkelingsbeeld een rol zal spelen bij het bijdragen aan oplossingen van die problemen.

#### *Analyse milieuproblemen*

- Waar doen zich in het gebied ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen (woningbouw, industrie, glastuinbouw, bollenteelt) voor die een belemmering vormen voor de realisatie van duurzame systemen voor water, ecologie en milieukwaliteit?
- Wat zijn de belangrijkste huidige en toekomstige knelpunten in het watersysteem (kwantitatief en kwalitatief)?

#### **Kansenanalyse**

De probleemanalyse richt zich meer op zwaktes en bedreigingen van de regio dan op sterke punten die juist mogelijkheden voor ontwikkelingen van economie en landschap bieden. Een analyse is nodig van sectoren die goede kansen bieden en die daarom versterkt kunnen worden. Voorbeelden zijn de economische mogelijkheden van de agrobusiness industrie (research, logistieke keten) en de vergrijzing (kwalitatief hoogwaardige woningen voor ouderen, zorgvoorzieningen, afgestemde recreatieve voorzieningen). De Commissie adviseert deze sterke punten van de regio en kansen voor ontwikkelingen kernachtig te beschrijven en toe te voegen aan de probleemanalyse. Nadrukkelijk moeten daarbij ook de kansen aan de orde komen voor kansrijke combinatiemogelijkheden van deeloplossingen.

#### **Systematiek analyse**

De problemen doen zich niet allen op dezelfde termijn voor. Sommige problemen manifesteren zich nu reeds, anderen pas op langere termijn. Ook zullen er relaties zijn met problemen buiten de regio en kunnen economische, sociale en milieuproblemen met elkaar samenhangen. Dit zal moeten worden verduidelijkt, omdat het richting geeft aan doelen, maatregelen en fasering. Een mogelijkheid is om daarvoor een matrix te gebruiken die is voorgesteld in de Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (NSDO).

Voorbeeld matrix probleemanalyse:

	Economie	Milieu	Sociaal- cultureel
Hier en nu			
Hier en later			
Daar			

'Hier en nu' kan worden opgevat als de problemen in Noord-Holland Noord die op korte termijn (binnen 10 jaar) om een oplossing vragen. 'Hier en later' gaat om de problemen op de langere termijn (binnen 30 jaar of daarna). 'Daar' gaat om de problemen op korte en lange termijn elders (met name Noordrand Del-tametropool), waarvoor het ontwikkelingsbeeld een oplossing kan/moet bieden.

Bij alle vervolgstappen kan de matrix worden gebruikt om de resultaten te analyseren en weer te geven. Dat biedt een structuur aan het proces van planbeoordeling en zorgt ervoor dat belangrijke relaties niet over het hoofd worden gezien. Het invullen van de matrix impliceert een proces van samenwerking vanuit verschillende disciplines, resulterend in samenhangende keuzen.

## 2.3 Analyse beleidscontext en wensen van belanghebbenden

### 2.3.1 De rol van de provincie als sturende overheid

In de matrix zoals hierboven gepresenteerd kan gemarkeerd worden bij welke problemen de provincie een centrale bevoegdheid heeft, en welke problemen door of in samenwerking met andere partijen moeten worden opgelost. Daardoor ontstaat inzicht in de rol die de provincie kan én wil spelen en in de rol die andere partijen moeten spelen bij het realiseren van essentiële onderdelen in het ontwikkelingsbeeld. Ter concretisering van de rol van de provincie die voor beide scenario's in 'ruimte geven, ruimte sparen' is beschreven, zijn de volgende vragen van belang:

- Wat zijn de ruimtelijk-economische ontwikkelingen waar de provincie echt op kan (instrumentarium, geld, intentie), mag (subsidiariteitsbeginsel) en wil sturen en/of faciliteren?
- Hoe verhouden deze stuurvariabelen zich tot de trends waarop de Provincie geen of minder greep heeft?
- Hoe kan de provincie de trends waarop zij weinig of geen greep heeft gebruiken om de ruimtelijk-economische en sociaal-culturele doelen te verwezenlijken?
- Leiden deze punten tot andere oplossingen dan de tot nu toe gepresenteerde in de scenario's?

### 2.3.2

#### **Sturende beleidsuitgangspunten en wensen belanghebbenden**

Het document 'ruimte geven, ruimte sparen' bevat algemene uitgangspunten voor de planvorming. In de passages over de rol van de overheid in beide scenario's wordt onder andere aangegeven dat 'scherpe randvoorwaarden' gesteld moeten worden om de leefbaarheid in het gebied veilig te stellen. Een weergave van de belangrijkste sturende randvoorwaarden ontbreekt, hoewel die mogelijk wel (impliciet) gebruikt zijn bij de keuze van deeloplossingen in de scenario's. Deze moeten alsnog worden beschreven en met elkaar in verband worden gebracht: waar versterken zij elkaar en waar conflicteren zij? Het gaat om een zo beperkt mogelijke set met uitsluitend die randvoorwaarden die voor de toetsing van de scenario's van belang zijn, die 'hardheid' bezitten en realiseerbaar zijn.

Ook wensen en randvoorwaarden van burgers en lagere overheden kunnen worden benoemd.

Randvoorwaarden kunnen nadelige invloeden op de leefbaarheid voorkomen. Zeker zo belangrijk is het ontwikkelen van sturing om leefbaarheid te bevorderen.

## **3. ONTWIKKELING TOETSINGSKADER**

### 3.1 Doelen

Het centrale doel van het ontwikkelingsbeeld is *'het versterken van de leefbaarheid. Dit door het ontwikkelen van de regionale economie en het bevorderen van het welzijn van de bewoners van Noord-Holland Noord. Alles met respect voor de landschappelijke kwaliteiten als openheid, ondergrond en ligging van de regio'*.

Deze algemene doelstelling moet worden gerelateerd aan met elkaar samenhangende doelen voor (sectorale) onderdelen van het ontwikkelingsbeeld. Hoewel natuur en milieu in de algemene doelstelling ontbreken, gaat de Commissie ervan uit dat deze wel zullen terugkomen in de gespecificeerde doelen. De doelen voor sectorale onderdelen zijn direct gekoppeld aan de problemen die de provincie Noord-Holland heeft aangegeven in de notitie 'Ruimte geven, Ruimte sparen'. Deze doelen vormen nog geen ruimtelijk beeld, maar benoemen de voor leefbaarheid en welzijn essentiële ruimtelijke kwaliteiten. De doelen zijn voor een deel ook een samengevatte weergave van beleidsdoelen en randvoorwaarden die in sectordocumenten al zijn vastgelegd of die het provinciebestuur ten behoeve van het ontwikkelingsbeeld nog wil vaststellen. Impliciete doelen in de scenario's moeten expliciet worden gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de woningbouw: gaat het om woningbouw voor mensen uit de regio's of ook van daarbuiten

De doelen zullen moeten worden onderverdeeld in doelen voor de korte en de lange termijn en kunnen worden weergegeven volgens dezelfde matrixsystematiek die is gehanteerd bij de inventarisatie van op te lossen problemen. Over het invullen van 'daar' in de matrix maakt de Commissie de volgende opmerking. Waar doelen een belangrijke invloed zullen hebben op andere regio's moet aangegeven worden hoe de provincie dat beoordeelt. Is het bijvoorbeeld een probleem als het doel de economische ontwikkeling in Noord-Holland Noord te bevorderen nadelig is voor het bereiken van datzelfde doel in

aangrenzende regio's, bijvoorbeeld Noord-Holland Midden of Flevoland? Andere regio's kunnen immers ook bijdragen aan oplossingen voor de problemen in de Deltametropool.

### 3.2 Indicatoren en normen

De mate waarin aan doelen wordt voldaan en de mate waarin onbedoelde negatieve neveneffecten optreden kan meetbaar worden gemaakt door een goed gekozen set van indicatoren. Dit kunnen kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren zijn. Als het nationale of provinciale beleid aan de indicatoren normen heeft verbonden die een minimale kwaliteit weergeven, kunnen die worden opgenomen. Als normen ontbreken, dan kan ervoor worden gekozen deze te benoemen. Ook kan ervoor worden gekozen om normen of doelen te benoemen die als 'duurzaam' worden beschouwd. Deze 'duurzaamheidsdoelen' zullen de meest ambitieuze doelen zijn die niet het minimaal gewenste niveau uitdrukken, maar het maximaal gewenste niveau. Deze zullen vaak niet haalbaar zijn, maar geven wel inzicht op welke punten de scenario's dichtbij duurzaamheid komen en waar belangrijke tekorten zijn. Belangrijk is dat normen voor duurzaamheid vaak niet 'wetenschappelijk' kunnen worden vastgesteld. Bij voorkeur komen ze dan ook tot stand in een maatschappelijke discussie. Wat vinden overheden, belangengroepen en burgers een 'duurzaam Noord-Holland Noord'?

De verschillende karakteristieken van deelgebieden in Noord-Holland Noord vraagt om maatwerkoplossingen. Dat kan betekenen dat niet voor het gehele gebied dezelfde normen worden aangehouden, maar dat differentiatie naar deelgebied gewenst kan zijn. Het toetsingskader moet aangeven waar dit nodig is.

Evenals bij de problemen en doelen heeft het voordelen indicatoren en normen te koppelen aan de eerder genoemde matrix. Daardoor ontstaat een totaaloverzicht en een beeld van de relaties tussen indicatoren.

Bijlage 4 bevat een voorstel voor een toetsingskader.

## 4. ONTWIKKELEN VAN DEELOPLOSSINGEN

Elk deelprobleem uit de probleemanalyse kan op fundamenteel verschillende manieren worden aangepakt en tot een bevredigende oplossing gebracht. Het oplossingenrepertoire per deelprobleem moet zo breed mogelijk in beeld worden gebracht. Oplossingen zijn niet organisatieneutraal. Daarom is het gewenst om per deeloplossing en per scenario in beeld te brengen welke sturing nodig is en op welke manier maatschappelijke partijen erbij betrokken moeten worden. Over de gepresenteerde deeloplossingen voor sectoren maakt de Commissie nog de volgende opmerkingen:

### 4.1 Water

Uitgangspunt voor beide scenario's is het gedachtegoed van WB21. Het document 'ruimte geven, ruimte sparen' beschrijft de principes.

Bij de twee gepresenteerde scenario's wordt al aangegeven dat er nog veel aandacht nodig is voor de aanpassing van functies, eventueel de ruimtelijke inrichting, om te voldoen aan de eisen die vanuit het waterbeheer en het wa-

tersysteem worden gesteld. Men onderscheidt daarbij de zogenaamde “vernieuwingsopgaven”, waarbij mogelijk conflicten met water kunnen ontstaan, en de “onderzoekopgaven”, waar mogelijk nieuwe kansen liggen. Volgens de Concept Stroomgebiedvisie Noorderkwartier moet nog veel ruimte worden gevonden voor het vasthouden en bergen van water. Dit betekent dat bij de ruimtelijke inrichting van het gebied reeds in een vroeg stadium ruimte dient te worden gereserveerd voor het watersysteem. Dit zal gevolgen hebben voor de daar geplande functies, eventueel biedt dat ook kansen voor meervoudig ruimtegebruik. Op veel plaatsen zijn nog aanpassingen nodig om een meer duurzaam waterbeheer te realiseren, o.a.:

- hogere grondwaterstanden in binnenduinrandgebied vragen aanpassing bollenteelt en recreatiewoningen;
- in diepe polders geen kwetsbare functies, d.w.z. huizenbouw of kassenbouw moet worden voorkomen, tenzij watervriendelijk kan worden gebouwd;
- hogere grondwaterstanden op de Kreekrug moeten leiden tot aanpassingen in de landbouw;
- de uitbreiding van permanente bollenteelt in de Wieringermeer zal relatief veel inspanning kosten van de waterbeheerder, aanpassingen zijn nodig om de waterbehoefte te beperken en waterverontreiniging te voorkomen.

Met name in het scenario “Ruimte Sparen” blijft nog onduidelijk of de vanuit het waterbeheer gewenste aanpassingen realiseerbaar zijn. Water stuurt hier wel veel (pag. 66), maar kennelijk niet alles (vergelijk met het eerste scenario op pag. 30, waar water stuurt). Hoe hard zijn de randvoorwaarden vanuit het watersysteem en welke waterhuishoudkundige aanpassingen moeten tenminste worden gerealiseerd?

Voorbeeld: vernatting op de Kreekrug, o.a. als vernieuwingsopgave genoemd bij het model “Ruimte Geven” (zie pag. 31), wordt niet genoemd bij het model “Ruimte Sparen”. Is deze wens daar ingeleverd om volop ruimte te geven aan de landbouw? Moet op sommige plaatsen misschien toch worden gekozen voor verbrede landbouw (combinaties met recreatie, natuur, water) om het watersysteem beter op orde te krijgen?

De toetsing van de scenario’s en van het uiteindelijke ontwikkelingsbeeld zal duidelijk moeten uitwijzen wat de (maximale) positieve bijdrage is aan het realiseren van duurzame watersystemen. Met behulp van de Watertoets moeten de consequenties van gekozen oplossingen voor het watersysteem (zowel kwantitatief als kwalitatief) duidelijk worden gemaakt. Uitgangspunt moet zijn dat voorziene ontwikkelingen geen negatieve effecten hebben voor het watersysteem, tenzij dit elders kan worden gecompenseerd.

## 4.2 Wonen

Beide scenario’s gaan uit van hetzelfde aantal te bouwen woningen: 31.000 voor de eigen behoefte en 29.000 voor opvang van extra groei. Dat acht de Commissie niet realistisch. Indien wordt gekozen voor een ‘overloopfunctie’ voor de Randstad in ‘Ruimte geven’, zal een groter aantal woningen nodig zijn dan in ‘Ruimte Sparen’. Om de (ruimtelijke) gevolgen van beide scenario’s goed te kunnen vergelijken zal dit verschil in aantallen woningen tot uitdrukking moeten komen in de gekozen deeloplossingen voor ‘wonen’.

In de scenario’s zal ook de koppeling van de (ruimtelijke) vraag en aanbod van de kwaliteit (typen, grootte) tot uitdrukking moeten komen, zoals die voortkomt uit demografische ontwikkelingen. Een aandachtspunt daarbij is de beschikbaarheid van voldoende woningen in de sociale sector, in verband met de toegankelijkheid van de woningmarkt voor de lokale bevolking.

Hoewel een afnemend voorzieningsniveau in de kleine kernen als belangrijk probleem wordt gezien, lijken beide scenario's te kiezen voor voorzieningen in grotere kernen. Kan het probleem van de kernen wel worden opgelost en zo ja, wat zijn dan de mogelijkheden?

#### 4.3 Werken

Duidelijk zal moeten worden hoe de scenario's anticiperen op de ruimtelijke koppeling van vraag en aanbod van wonen en werken zodat inzicht ontstaat in de gevolgen voor de pendel binnen de regio Noord-Holland Noord.

Wanneer zwaar ingezet wordt op de bollenteelt in het "Ruimte Sparen" scenario is het de vraag of arbeidsaanbod en arbeidsbehoefte op lange termijn bij elkaar aansluiten. Kan dit leiden tot een sterke behoefte van seizoenarbeid van buiten de regio (van buiten Nederland)? Oplossingen voor dit probleem worden niet besproken maar kunnen essentieel zijn voor het realiseren van het ontwikkelingsbeeld. Uitwerking van de scenario's is op dit punt daarom noodzakelijk.

Verduidelijking is nodig wat betreft de het gebruikte model voor de woon-werk balans: in het autonome scenario loopt de woon-werk balans terug van 62.000 (2002) naar 4000 (2030). Is dit een reële prognose?

#### 4.4 Sociaal culturele voorzieningen

De scenario's zijn nog weinig specifiek over oplossingen die gekozen kunnen worden voor gesignaleerde problemen ten aanzien van het achterblijven van het stedelijke gebied en het voorzieningsniveau in kleine kernen. Afhankelijk van de te kiezen reikwijdte van het ontwikkelingsbeeld (Zie paragraaf 2.2, probleemanalyse) adviseert de Commissie ook hiervoor onderscheidende deeloplossingen te ontwikkelen. Gedacht kan worden aan oplossingen voor het aanbod en de locaties van zorgvoorzieningen, scholen, culturele voorzieningen en vergroten van veiligheid. In het toetsingskader is een aantal indicatoren opgenomen die toegepast kunnen worden voor het beoordelen van de scenario's.

#### 4.5 Landbouw

Mogelijkheden voor het verwerven van inkomsten uit andere maatschappelijke functies (verbrede landbouw) lijken vooral aanwezig in gebieden waar een directe relatie bestaat tussen de landbouw en de burger: bijvoorbeeld het veenweidegebied bij Zaanstad/Amsterdam. Dit gebied is rijk aan natuur- en landschapswaarden en heeft relatief veel recreatieve mogelijkheden. Financiering van diensten door boeren is mogelijk via overheden maar ook vanuit de private sector. Voor het grote open gebied in Noord-Holland Noord is dit waarschijnlijk van mindere betekenis. De rechtstreekse relatie met de burger is minder duidelijk terwijl op het oog een geringere verweving met natuurbelangen aanwezig is. Wanneer echter sprake is van het reserveren van ruimte voor waterbeheer en waterberging zou de landbouw daarin een functie kunnen vervullen gecombineerd met vormen van agrarisch natuurbeheer. In het model "Ruimte Geven" wordt op pag. 31 aangegeven dat dit mogelijk aan de orde is op de Kreekrug. Echter ook in het model "Ruimte Sparen" zou dit in deelgebieden aan de orde kunnen zijn. Bij de financiering hiervan is men dan wel grotendeels afhankelijk van de overheid.

#### 4.6 Natuur

De Commissie vraagt in de uitwerkingen van deeloplossingen aandacht voor het realiseren van natuur buiten natuur- en landbouwgebieden. De bijdrage hiervan aan 'leefbaarheid' kan aanzienlijk zijn. De kosteneffectiviteit van deze natuur kan eveneens groot zijn.

#### 4.7 Toegankelijkheid

De deeloplossingen moeten aandacht besteden aan de verbetering van de toegankelijkheid van het platteland voor bewoners en toeristen, bijvoorbeeld door het creëren van netwerken van kavel- en ontsluitingswegen, kades, dijken e.d.

### **5. TOETSEN VAN DEELOPLOSSINGEN EN SCENARIO'S**

#### 5.1 Methodiek

Bij het toetsen gaat het om het aangeven van de risico's en kansen van deeloplossingen, en de mogelijkheden de gesignaleerde risico's en kansen zoveel mogelijk te beperken dan wel te benutten. Er zijn drie soorten risico's:

1. risico dat een deeloplossing een doel onvoldoende bereikt;
2. risico dat een deeloplossing onbedoelde negatieve effecten heeft;
3. risico dat een deeloplossing negatieve wisselwerking heeft met een andere deeloplossing, op korte of op lange termijn, waardoor deze niet goed te combineren zijn.

Dit betekent dat de toetsing in stappen moet plaatsvinden:

- toetsen van de risico's van deeloplossingen afzonderlijk;
- nagaan van de belangrijkste positieve en negatieve wisselwerkingen tussen deeloplossingen: zijn er combinaties van deeloplossingen die moeilijk of niet op te lossen risico's veroorzaken?
- evalueren scenario's als geheel en eventueel heroverwegen van samenstelling scenario's. Hoe robuust zijn de scenario's?
  - bevatten de scenario's ongewenste combinaties van deeloplossingen?
  - welke combinatie van deeloplossingen veroorzaakt zo min mogelijk negatieve wisselwerking en een zo maximaal mogelijke positieve wisselwerking?

De risico's kunnen worden aangegeven door middel van kwalitatieve beschouwingen en motivering (bijvoorbeeld de ontwikkeling van de kwaliteit van steden en voorzieningenniveaus). Als daaruit blijkt dat er een te grote onzekerheid over de risico's blijft bestaan om beslissingen te kunnen nemen, moet worden getracht tot kwantificering over te gaan. Waar dit onvermijdelijk en inmiddels ook mogelijk is, kunnen risico's kwantitatief worden aangegeven. In het toetsingskader geeft de Commissie aan waar kwalitatieve benaderingen lijken te volstaan en waar meer kwantitatieve benaderingen nodig lijken.

Weergave van de resultaten van de toetsing kan met de matrix plaatsvinden, waarbij risico's op korte en lange termijn en voor andere regio's kunnen worden aangegeven. Ook de wisselwerking tussen deeloplossingen kan in de matrix visueel worden gemaakt.

De mogelijkheden om gesignaleerde risico's te verminderen moeten worden aangegeven. Bij de toetsing van de scenario's zal dit een rol moeten spelen.

## 5.2 Wisselwerking deeloplossingen in scenario's (robuustheid)

### **Voorbeelden positieve wisselwerking**

#### *Economie en investeringen in deeloplossingen*

Een scenario met goede economische groei biedt kansen voor investeringen in deeloplossingen zoals voor infrastructuur. Wanneer de regio op korte termijn investeert in woningbouw en bedrijvenlocaties ('ruimte geven') dan zal dit - als de regio erin slaagt bewoners en bedrijven aan te trekken - leiden tot een versterking van de regionale economie op de langere termijn. Daarmee zal het budget dat beschikbaar is voor investeringen op de langere termijn gaan toenemen, omdat de financiële basis van de regionale en lokale overheid door deze welvaartstoename wordt versterkt. In het scenario "Ruimte Geven" is er dus meer financiële ruimte voor investeringen (dit in tegenstelling tot hetgeen het document 'ruimte geven, ruimte sparen' stelt op pag. 24). De ruimte voor investeringen heeft een belangrijke wisselwerking met de gekozen infrastructuurvarianten. Een belangrijk deel van de gewenste investeringen zal immers moeten worden opgebracht door de provincie en gemeenten. Het scenario 'Ruimte geven' genereert geld voor meer en duurdere investeringen in railinfrastructuur (bijvoorbeeld light rail), maar dit maakt geen onderdeel uit van het scenario. Het scenario 'ruimte sparen' vraagt daarentegen belangrijke investeringen in provinciaal te financieren railinfrastructuur, terwijl de investeringsruimte veel geringer is. De positieve wisselwerking tussen investeringsruimte en noodzakelijke investeringen in deeloplossingen worden in de huidige scenario's dus nog niet goed benut.

#### *Wonen en verkeer en vervoer*

Een belangrijke wisselwerking bestaat bijvoorbeeld tussen de deeloplossingen voor wonen in de HAL-stad en verkeer en vervoer. Nieuwe concentraties van woningen bieden kansen voor nieuwe oplossingen zoals light rail.

De aanleg van nieuwe stations op bestaande spoorlijnen biedt mogelijkheden of is sturend voor de aantallen te realiseren woningen en de spreiding ervan.

#### *landschap en ruimtelijke ontwikkelingen*

De huidige scenario's plaatsen 'landschap' kunstmatig tegenover 'ruimtelijke ontwikkelingen'. Deze ruimtelijke ontwikkelingen worden meer als bedreiging van het bestaande landschap gezien dan als belangrijke landschapsvormende processen die het provinciaal bestuur kan (be)sturen. Er wordt bijvoorbeeld een tegenstelling verondersteld tussen Randstaddynamiek en respect voor open ruimte en eigenheid. Maar die eigenheid is altijd dynamisch geweest en heeft zich steeds ontwikkeld door ontwikkelingen die van buiten kwamen. In de visie die ten grondslag ligt aan het ontwikkelingsbeeld kan juist worden nagegaan of de 'dynamiek van de Randstad' wellicht ingezet kan worden om de 'open ruimte en eigenheid' te versterken.

De Commissie adviseert na te gaan waar dergelijke vermeende onverenigbare tegenstellingen in de twee scenario's elkaar juist zouden kunnen versterken. Bijvoorbeeld kan worden nagegaan hoeveel nieuwe woningen nodig zijn om



bijvoorbeeld de toegankelijkheid van het platteland te herstellen, oude erven en boerderijen te behouden en achteruitgang van de leefbaarheid in stedelijk gebied een halt toe te roepen. Mogelijk is dat aantal woningen hoger dan in het model "ruimte geven" is aangeduid.

#### *sturing door de overheid*

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat oplossingen verschillende typen overheidssturing en maatschappelijke organisatie vragen. De oplossingen die qua sectoraal doelbereik en inhoudelijke wisselwerking prima scoren, kunnen toch minder goed bij elkaar passen omdat zij verschillende beleidsmatige en maatschappelijke sturing vragen.

### **Voorbeelden negatieve wisselwerking**

#### *Landbouw versus algemeen maatschappelijke aspecten.*

In beide scenario's vormt het agrarisch businesscomplex één van de speerpunten van beleid. De enige sectoren met een redelijk perspectief zijn de bollenteelt, de glastuinbouw, de zaadteelt en in beperkte mate de opengrondgroenteteelt. Deze sectoren dragen bij aan de groei (of tenminste het op peil houden) van de werkgelegenheid in de agrarische sector.

Investerings- en uitbreidingsvragen van deze sectoren vragen echter een goede afstemming met andere ontwikkelingen die van belang zijn voor Noord-Holland Noord. Dit ter voorkoming van inconsistentie van beleid. Enkele voorbeelden:

#### *Water.*

De vraag doet zich voor of uitbreiding van de permanente bollenteelt op lange termijn haalbaar is gezien de relatief grote inspanning die de waterbeheerder moet doen om hier de bollenteelt te faciliteren (wateraanvoer en waterkwaliteit). Hierbij speelt de verwachte klimaatverandering een rol (toenemend tekort aan water van goede kwaliteit in een droge periode).

#### *Infrastructuur.*

Het uitbreiden van de glastuinbouw, bollenteelt en in mindere mate de vollegrondstuinbouw kan grote gevolgen hebben voor de infrastructuur i.c. het wegennet. Indien naast uitbreiding van de primaire sectoren ook verdere ontwikkelingen in de keten plaatsvinden dient de vervoerscapaciteit daar op afgestemd te worden. Piekperiodes in woon-werkverkeer en in de aan- en afvoer van producten spelen daarbij een belangrijke rol. Is dit aspect meegewogen in de scenariobenadering? In het scenario 'ruimte sparen' speelt de uitbreiding van weginfrastructuur immers een minder belangrijke rol.

#### *Voorzieningsniveau kleine kernen en infrastructuur*

De keuze om het voorzieningsniveau in kleine kernen niet te versterken heeft betekenis voor de vervoersbehoefte (weg en openbaar vervoer) naar grotere kernen en steden om voorzieningen te kunnen bereiken.

#### *Bollenteelt en landschap*

De uitgangspunten voor de toekomst van de bollenteelt op het gebied van milieu en landschap zijn de huidige gangbare standpunten. Het gaat er vanuit dat de milieudruk op het gebied van nutriënten en bestrijdingsmiddelen gemiddeld onder controle te krijgen is. Daarvoor is wel nodig dat de uitbreiding in projectvestigingen plaatsvindt met een gesloten watersysteem. Het landschapsbeeld blijft hiermee weliswaar open, maar verandert sterk. Beide scenario's beschouwen deze ontwikkeling als positief vanwege de openheid van

het landschap maar brengen de wisselwerking met de veranderingen niet in beeld.

### 5.3 Flexibiliteit

De deeloplossingen zijn geënt op prognoses en ontwikkelingen die snel kunnen wijzigen. De behoefte aan bedrijventerreinen is bijvoorbeeld nog voornamelijk geënt op historische industriële ontwikkeling (extrapolatie van een trend vanaf 1950). Inmiddels is de sectorale samenstelling dusdanig gewijzigd van industrie naar diensten dat er ook een vermindering van ruimtebehoefte verwacht mag worden. Ook voor bijvoorbeeld woningbouw en ontwikkelingen in de landbouw kan iets dergelijks opgaan. De groei in de glastuinbouw lijkt ruim geprognosticeerd, terwijl de groei in de bollenteelt mogelijk groter is dan de 1% die is aangegeven. Duidelijk moet worden wat de mogelijkheden zijn in de scenario's om nieuwe ontwikkelingen op te vangen zonder afbreuk te doen aan de essentie van het ontwikkelingsbeeld.

### 5.4 Betekenis voor leefbaarheid

Het toetsingskader beoogt de scenario's zoveel mogelijk objectief te beoordelen. De Commissie adviseert daarnaast de scenario's die uiteindelijk meetellen voor de besluitvorming kwalitatief te laten beschrijven op hun betekenis voor de hoofddoelstelling 'leefbaarheid'. Leefbaarheid kan daarbij niet worden opgevat als een sectoraal begrip (naast water, ecologie, economie etc). Leefbaarheid gaat over de beperkingen en kansen die de bevolking kan ervaren door het geheel van de keuzen in de scenario's. De deeloplossingen en scenario's moeten als het ware worden beschreven "door de ogen van toekomstige bewoners en gebruikers". Vragen die bijvoorbeeld aan de orde komen zijn:

- In wat voor wereld leven ze als die oplossingen en scenario's werkelijkheid worden, zowel fysiek als esthetisch als wat betreft het soort overheid en het soort maatschappij dat erbij hoort?
- Met welke beperkingen en kansen krijgen ze te maken doordat bepaalde ruimtelijke, maatschappelijke en organisatorische keuzen gemaakt zijn?
- Kunnen ze in hun eigen omgeving genieten van 80% natuur of is er 100% natuur waarvan ze, nadat ze er naar toe gereisd zijn, een randje te zien krijgen?
- Is het watersysteembeheer geïntegreerd in de leefomgeving, of is het geconcentreerd in anonieme, ontoegankelijke sectordomeinen?