

Advies over de integrale toets voor het
ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord

26 september 2003

1337-112

ISBN 90-421-1219-0
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
1.1 Algemeen	1
1.2 Accenten bij de toetsing.....	2
1.3 Beperking bij de toetsing	2
2. ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	3
3. TOELICHTING EN ONDERBOUWING.....	5
3.1 Systematiek.....	5
3.2 Uitkomsten integrale toets: factsheets	6
3.3 Uitkomsten integrale toets: consistentie van deeloplossingen.....	11
4. AANBEVELINGEN VOOR KOPPELING TOETS EN ONTWIKKELINGSBEELD.....	12
4.1 Economie en wonen en werken.....	12
4.2 Externe bereikbaarheid.....	13
4.3 Dynamiek in de landbouw	13
4.4 Water.....	14
4.5 Overige aspecten planvorming.....	15

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 (WRO). De visie wordt opgevat als een provinciale structuurvisie in lijn met de aangekondigde nieuwe WRO: het beoogt een leidraad te zijn voor een strategie voor planologisch toezicht. Gezien het uitblijven van de nieuwe WRO heeft de provincie er overigens voor gekozen het ontwikkelingsbeeld de juridische status te geven van een streekplan. 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.

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 effectbeoordeling verloopt dus niet via de wettelijke procedure voor m.e.r. Er wordt een informeel proces doorlopen waarin communicatie met de streek een belangrijke rol speelt. Als eerste stap in de toetsing van de twee scenario's heeft de Commissie een advies uitgebracht over het toetsingskader. Na het gereedkomen van de integrale effectbeoordeling is de Commissie opgevraagd een advies uit te brengen over de uitgevoerde *'strategische toets'* van de scenario's. In de periode van de toetsing heeft geen inspraak plaatsgevonden.

Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.¹. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies *'de Commissie'* genoemd.

¹ De samenstelling hiervan is gegeven in bijlage 3.

1.2 Accenten bij de toetsing

De Commissie heeft bij haar toetsing drie vragen centraal gesteld:

- 1- Is de ontwikkelde systematiek voor de 'strategische toets' bruikbaar?
- 2- Is de systematiek juist toegepast en leidt zij tot plausibele resultaten?
- 3- Hoe kunnen de resultaten optimaal doorwerken op het strategische niveau van het ontwikkelingsbeeld?

De eerste vraag wordt gesteld omdat de 'strategische toets' één van de eersten is in zijn soort: het kan beschouwd worden als een 'pilot' waarvan de leerervaringen voor toekomstige projecten gebruikt kunnen worden. Om die reden doet de Commissie aanbevelingen met het oog op de toekomst.

De tweede vraag is gerelateerd aan de kwaliteit van de uitkomsten van de toets. Leiden de factsheets tot plausibele uitkomsten, zowel wat betreft het doelbereik voor de kernopgaven als voor onbedoelde neveneffecten? Wordt de samenhang tussen de deeloplossingen goed in beeld gebracht (versterkende en elkaar tegenwerkende deeloplossingen binnen de scenario's)?

Tot slot gaat de derde vraag over de wijze waarop de oplossingen (kunnen) doorwerken in het ontwikkelingsbeeld. Het gaat daarbij niet om de vraag of de provincie de juiste keuze maakt: dat is de niet ter beoordeling van de Commissie. Wel gaat het om de vraag of de resultaten van de toets leiden tot duidelijke bouwstenen en keuzemogelijkheden zodat de strategische toets ook werkelijk ondersteunend is voor de planvorming.

De Commissie heeft de scenario's niet als geheel als reële alternatieven beoordeeld: zij heeft het gebruik van de scenario's alleen beschouwd als middel om de deeloplossingen te combineren en op onderlinge samenhang ('consistentie') te kunnen toetsen.

1.3 Beperking bij de toetsing

De Commissie heeft het advies onder grote tijdsdruk moeten uitbrengen. In de ca. 4 weken die ter beschikking stonden kon de Commissie geen afgewogen oordeel over de gehele integrale toets vormen. Het was in die periode mogelijk om de gebruikte methodiek en de uitkomsten van de factsheets te analyseren. Het was niet mogelijk om een volledig beeld te krijgen van de samenhang tussen de deeloplossingen, de inconsistenties daarbij en met name over de consequenties voor de 'bouwstenen' voor het ontwikkelingsbeeld. De Commissie doet over dat onderdeel in hoofdstuk 4 van dit advies weliswaar aanbevelingen, echter zonder de pretentie alle hoofdpunten te hebben beschouwd.

2.

ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1 de systematiek voor de 'integrale toets'

De 'integrale toets' kan beschouwd worden als een pilot-project voor een effectbeoordeling op een strategisch beleidsniveau, zoals binnenkort wettelijk verplicht zal zijn op basis van een Europese Richtlijn. De Commissie concludeert dat de 'integrale toets' een belangrijke stap voorwaarts is in de ontwikkeling van een benaderingswijze voor strategische effectbeoordelingen. De ontwikkelde toets is goed bruikbaar op het niveau van strategische beleidstoetsing. De Commissie heeft veel waardering voor de ontwikkelde systematiek. Deze bevat alle essentiële stappen, is helder en systematisch uitgewerkt en leidt tot een toegankelijk en goed leesbaar rapport (zie paragraaf 3.1).

2 de bruikbaarheid en de uitkomsten van de integrale toets

De uitkomsten van de toets zijn in het algemeen plausibel. Gegeven het strategische niveau zijn veel scores gebaseerd op expert judgement. De Commissie heeft bij een aantal criteria op grond van haar eigen expertise kanttekeningen geplaatst die de score op onderdelen zou kunnen beïnvloeden. (Zie paragraaf 3.2) De Commissie adviseert de combinatie van deeloplossingen per kernopgave nogmaals te analyseren op basis van bovenstaande overwegingen en na te gaan wat de betekenis is voor de keuzen in het ontwikkelingsbeeld:

┆ economie en vervoer:

- 'Sparen' scoort voor het criterium 'woonwerkbalans' (E8) mogelijk even goed als 'Geven' en niet minder;
- 'Sparen' scoort voor het criterium 'verandering in de verhouding spitsverkeer' (E11) mogelijk even goed als 'Geven' en niet minder;
- 'Sparen' vergt waarschijnlijk meer investeringen dan in de toets is verondersteld (E17);
- 'Sparen' vergt meer onderhoudskosten dan verondersteld: deze zijn vermoedelijk hoger dan bij 'Geven' (E19);
- de kostenparagraaf kan worden verbeterd omdat de financiering van de plannen belangrijk zal zijn voor de te maken keuzen.

┆ sociale aspecten:

- De beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorzieningen voor ouderen is mogelijk inderdaad beter in 'Sparen' dan in 'Geven' maar zal een hoge (niet beschreven) prijs hebben (S2).
- De private voorzieningen zijn mogelijk op termijn in 'Geven' niet beter gewaarborgd dan in 'Sparen'.

┆ milieuaspecten:

- Voor de criteria M2 (verstoring 'nee-tenzij-gebieden'), M5 (aantasting open gebieden) en M7 (aantasting cultuurhistorische gebieden) geeft de toets aan dat 'Sparen' beter scoort dan 'Geven'. De uiteindelijke score wordt bij deze criteria sterk bepaald door de feitelijke inrichting. De Commissie adviseert bij het ontwikkelingsbeeld opgaven en uitgangspunten voor de inrichting mee te geven om te kunnen sturen op welke wijze negatieve gevolgen vermeden kunnen worden en positieve gevolgen zoveel mogelijk gestimuleerd.
- Voor het aspect duurzaamheid (M13) scoren beide scenario's ongeveer gelijk. Echter de ambities zijn dermate hoog dat de Commissie aanbeveelt in het ontwikkelingsbeeld aan te geven wat de randvoorwaarden zijn voor het realiseren van die ambities: wat is er bijvoorbeeld voor nodig om 500 windmolens te plaatsen?

3 doorwerking van de toets in het ontwikkelingsbeeld

De Commissie concludeert dat het hoofdstuk 'bouwstenen' in de toets cruciaal is om een goede doorwerking van de toets in het ontwikkelingsbeeld te bewerkstelligen: deze stap is het schakelpunt tussen toets en beleid. Dit hoofdstuk zal een antwoord moeten geven op de dilemma's van de ontwerpers

van het ontwikkelingsbeeld. Het moet verbanden leggen tussen economie, milieu, bebouwingspatroon, infrastructuur en waterhuishouding. Dit hoofdstuk brengt dus de deeloplossingen met elkaar in verband: wat zijn logische combinaties van deeloplossingen uit beide scenario's voor een deelgebied en welke combinaties moeten juist gemeden worden? Als in een deelgebied gekozen wordt voor een bepaalde vorm van waterhuishouding dan moet duidelijk worden welke consequenties dat heeft voor werkgelegenheid, landschap, bebouwing, etc.

De Commissie vindt dat dit onderdeel van de toets verbeterd kan worden. De resultaten van de integrale toets worden nog niet gepresenteerd in duidelijke keuze-mogelijkheden met sterke en zwakke punten bij het realiseren van de kernopgaven. Daarom is het nog niet goed mogelijk het ontwikkelingsbeeld te motiveren met behulp van de integrale toets (zie verder hoofdstuk 4).

De Commissie adviseert deze stap alsnog te verbeteren. Dat kan door de ontwerpers van het ontwikkelingsbeeld duidelijke dilemma's te laten formuleren die samen met de uitvoerders van de integrale toets worden vertaald in keuzemogelijkheden met consequenties voor economie, sociale aspecten en milieu. De uitvoerders van de toets kunnen op hun beurt, los van de dilemma's belangrijke kansen en risico's voor het ontwikkelingsbeeld formuleren. Voor problemen die in beide scenario's moeilijk oplosbaar lijken, zoals de 'kleine kernen-problematiek', kan vervolgens in een creatief ontwerp-proces getracht worden te komen tot nieuwe oplossingen.

De Commissie biedt aan om in een volgende fase indien dat wenselijk wordt geacht nog een advies uit te brengen over de 'verbeterde' vertaling van de toets in het hoofdstuk 'bouwstenen' en de relatie met het ontwikkelingsbeeld.

De Commissie heeft door de tijdsdruk bij het advies nog geen totaalbeeld kunnen vormen over kansen en risico's voor het ontwikkelingsbeeld. De volgende aspecten lijken de Commissie in het bijzonder relevant voor het beleid (zie verder hoofdstuk 4):

➤ *Externe bereikbaarheid verbeteren*

Externe bereikbaarheid verbeteren is essentieel voor het realiseren van de kernopgaven, maar is ook sterk sturend voor verder ontwikkelingen in Noord Holland Noord. Commissie beveelt aan de afweging van verschillende mogelijkheden helder te maken (bijv. met een maatschappelijke kosten baten analyse, MKBA) en vervolgens meer definitieve keuzes maken.

➤ *Water*

Realiseren van voldoende waterberging en waterkwaliteit wordt sterk sturend voor het ontwikkelingsbeeld van NHN. De noodzaak (vanuit de bollenteelt en glastuinbouw) en de mogelijkheden (planologisch en hydrologisch) voor een Wieringerrandmeer zijn sterk bepalend voor de verdere ontwikkelingen in zowel de landbouw, het waterbeheer en mogelijkheden voor woningbouw in het buitengebied.

➤ *Investerings*

Het realiseren van een hoogwaardig vestigingsmilieu voor de kennis en dienstensector in HAL-stad vereist een goede coördinatie van investeringen in infrastructuur (voor interne en externe bereikbaarheid), stedelijke herstructurering, arbeidsmarkt en scholing. De Commissie adviseert de kosten, financierbaarheid en faseerbaarheid goed in beeld te brengen.

➤ *Kleine kernen*

De Commissie beveelt aan om bij de uitwerking van het ontwikkelingsbeeld gebruik te maken van creatieve ontwerpmethoden om moeilijk oplosbare problemen aan te pakken. Bijvoorbeeld de kleine kernen problematiek en landschappelijke inpassing van wonen in het buitengebied. Gezien de lange planningstermijn is het nodig om verder te kijken dan alleen de huidige kentallen voor leerlingenaantallen per school of huidige opvattingen over openheid van het landschap en natuurbeleving.

➤ *Organisatie ontwikkelingsplanologie*

De toets doet geen aanbevelingen voor de organisatie om tot sturing van toekomstige ontwikkelingen te komen. Gedacht kan worden aan plannen om een grondbank op te richten of een participatiemaatschappij voor woonlandschappen voor ouderen te realiseren. De Commissie beveelt aan hieraan bij het ontwikkelingsbeeld aandacht te besteden.

3. TOELICHTING EN ONDERBOUWING

3.1 Systematiek

De Commissie heeft waardering voor de toegepaste systematiek. Deze is goed bruikbaar op het niveau van strategische beleidstoetsing. Consequente toepassing leidt tot een overzichtelijk rapport. Sterke punten zijn:

- het toetsingskader met concrete, duidelijk toetsbare criteria per kernopgave;
- de systematische koppeling van toetsingscriteria aan scenario-elementen ("ingreep-effect-matrix"). Omdat ook de scenario-elementen overzichtelijk zijn gekoppeld aan de kernopgaven, ontstaat de mogelijkheid om de kernopgaven per scenario te toetsen aan het toetsingskader;
- een goede mix van kwantitatieve en kwalitatieve beoordeling in overzichtelijke fact-sheets en een goede evenwichtigheid tussen economische, sociale en milieufactoren. Overmatige kwantificering en "schijnzekerheden" worden vermeden. Per kernopgave wordt de prestatie van de beide scenario's daardoor plausibel in beeld gebracht;
- een geloofwaardige consistentie-analyse.

Een minder sterk punt van de systematiek is het ontbreken van een 'creatief spoor' naast het 'analytische spoor': er is niet gezocht naar nieuwe deeloplossingen voor problemen die kennelijk moeilijk oplosbaar zijn in de gekozen scenario's. Als voorbeeld kan de kleine kernen problematiek dienen.

De Commissie heeft bij de eerdere advisering over het toetsingskader kritische opmerkingen gemaakt over de soms onlogische combinatie van deeloplossingen in de scenario's. De provincie heeft daarbij aangegeven dat de twee te toetsen scenario's niet de scenario's zijn waartussen uiteindelijk wordt gekozen: er zou een nieuw ontwikkelingsbeeld worden opgesteld op basis van de uitkomsten van de toets. De Commissie beschouwt de scenario's bij deze toetsing dan ook niet als op zichzelf staand maar als 'middel' om de effecten van, en samenhang tussen de deeloplossingen te toetsen.

3.2 Uitkomsten integrale toets: factsheets

De meeste criteria voor het toetsingskader zijn zorgvuldig in beeld gebracht. Expert judgement speelt een belangrijke rol. De Commissie geeft hieronder een aantal overwegingen, eveneens op basis van expert judgement, die de beoordeling van deeloplossingen kunnen beïnvloeden en daarmee van belang zijn voor de keuzen in het ontwikkelingsbeeld:

Economie en verkeer en vervoer

- criterium E8: verandering in woonwerkbalans
zowel in het scenario waarin alleen voor de eigen bevolking gebouwd wordt ('Sparen') als in het scenario waar overloop uit de randstad opgevangen dient te worden ('Geven'), worden 60.000 woningen gebouwd. Beide scenario's gaan uit van een gelijke demografische ontwikkeling. Dit uitgangspunt leidt ertoe dat de effecten voor de woonwerkbalans moeilijk te interpreteren zijn. Bij het scenario 'Sparen' past immers een geringere bevolkingsomvang, waardoor 'Sparen' beter zou moeten scoren op de woonwerkbalans dan nu het geval is: er is eigenlijk geen reden om aan te nemen dat beide scenario's niet gelijk zouden scoren. Tevens blijkt uit de toets dat de hoge economische groei in 'Geven' te betwifelen is, en daarmee de groei van het aantal arbeidsplaatsen. Ook dat geeft aan dat 'Sparen' beter zou moeten scoren dan in de toets is aangegeven.

- criterium E9: verandering in mobiliteit per modaliteit
Het rapport bevat weinig informatie over de verandering van de mobiliteit per modaliteit. Een uitsplitsing van de mobiliteitsgroei naar auto, trein (eventueel bus) en fiets was verhelderend geweest. Vervolgens was het zinvol geweest de bestaande restcapaciteit van deze modaliteiten op de belangrijkste transportassen te laten zien. Dit zou een goed beeld opleveren van de voorziene knelpunten en de urgentie ervan. Hoewel de methodiek zoals in factsheet E9 is beschreven een goede onderzoeksmatige aanpak van dit thema toont, zijn de uitkomsten hiervan in het effectrapport niet traceerbaar.

- criterium E11: Verandering in de verhouding spitsverkeer van en naar Noord-Holland Noord

Uit de beschrijving kan de conclusie worden getrokken dat bij de scenario-ontwikkeling is aangenomen dat een evenwichtige woonwerkbalans tot weinig woon-werkverkeer leidt. Deze aanname is discutabel. Er is een *kwantitatieve* 'mismatch' in aanbod van arbeid en kwaliteit van arbeidskrachten die verkeersstromen kan genereren. Ook zal er sprake zijn van 'kriskras' relaties omdat men nu eenmaal veelal niet woonachtig is waar men werkt. 'Geven' scoort dus waarschijnlijk op dit onderdeel te positief.

- criterium E15: Verandering in areaal met kansen voor verbrede landbouw
De toets concludeert dat 'Geven' meer kansen biedt voor verbrede landbouw. De beslissing om eventueel over te schakelen van productie- naar verbrede landbouw wordt alleen genomen als dat meer perspectieven biedt (economisch, maar ook sociaal en cultureel). Dit perspectief wordt waarschijnlijk niet zozeer bepaald door de scenario's, maar vooral door de ontwikkeling van de productielandbouw in andere landen en door de verdere ontwikkelingen op het gebied van de verbrede landbouw zelf. Het is de vraag of de productielandbouw (met uitzondering van enkele specifieke kapitaal- en kennisintensieve teelten, vooral voor nichemarkten) in dit soort gebieden veel perspectief houdt.

In beide scenario's zijn er overigens meer verbredingsmogelijkheden dan de factsheet aangeeft. De factsheet noemt vooral de omgeving van de steden en in toeristische gebieden (recreatie, natuur, bijzondere producten, (zorg)diensten op de boerderij). Er zijn ook andere mogelijkheden:

- men verdient een deel van het inkomen met niet aan het bedrijf gebonden activiteiten, veelal in loondienst²;
- een boer (of een consortium van boeren) treedt zelf op als ontwikkelaar van woningen (bijvoorbeeld op vrijkomende boerenerven), waarbij een deel van de opbrengsten eventueel kan worden gestoken in de investeringen die vaak een belemmering zijn voor de bedrijfsstrategie nevenactiviteiten. Deze mogelijkheden zijn bij RG wel beter dan bij RS;
- andere mogelijkheden om te werken aan en te profiteren van meervoudig ruimtegebruik, niet alleen in de stedelijke invloedssfeer. Denk bijvoorbeeld aan bedrijfsmatig inspelen op de water- en natuuropgave.

- criterium E17 en E19: Investeringen overheid en exploitatie en onderhoud

In het scenario 'Geven' zijn veel meer ontwikkelingen vanuit de markt mogelijk op het gebied van wonen en werken waarbij de overheid met name investeert in het rijkswegennet. Het lijkt de Commissie dat dit goedkoper is dan een sterke overheidssturing waar de overheid het initiatief dient te nemen zoals in 'Sparen' het geval is. Hier investeert de overheid in compacte stedebouw en openbaar vervoer (incl. de hoge operationele kosten van openbaar vervoer). Het lijkt de Commissie dat dit veel grotere investeringsbijdragen met zich meebrengt waarbij moeilijk private financiering te verwachten valt. Voor woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur (openbaar vervoer) is te verwachten dat 'Sparen' meer overheidsgeld vergt voor onderhoud dan 'Geven'. De commissie vindt dat de paragraaf over kosten nog niet goed is uitgewerkt. Daarnaast zijn juist de financierbaarheid van plannen, mogelijke (publieke) opbrengsten, kosten voor saneringen, naast de overheidsinvesteringen en exploitatiekosten belangrijk. De mogelijkheden voor private financiering lijken op het eerste gezicht in het scenario "Geven" groter. Dit is echter een te smalle basis voor een oordeel over het aspect kosten en financiering.

- criterium S9: mate van inspanning om verkeersveiligheid te garanderen

De verkeersveiligheid hangt vooral af van het soort wegen waarop het verkeer wordt afgewikkeld. Autosnelwegen zijn duidelijk veiliger dan 2-baanswegen. In 'Geven' zal er meer verkeer op snelwegen zijn en in 'Sparen' meer op twee-baanswegen. De veiligheid zal echter sterk worden beïnvloed door de inrichting, bijvoorbeeld wel of geen gescheiden rijbanen. Men zou dus ook de conclusie kunnen trekken dat de inspanning juist bij 'Sparen' hoger moet zijn om dezelfde veiligheid te realiseren, zodat op dit criterium 'Geven' beter scoort dan 'Sparen'. Voor de later inrichting zou de integrale toets dus eigenlijk aanbevelingen en randvoorwaarden moeten bevatten om de veiligheid zoveel mogelijk te sturen.

| Conclusie/aanbeveling economie en vervoer:

- | 'Sparen' scoort voor het criterium 'woonwerkbalans' (E8) mogelijk even goed als 'Geven' en niet minder;

² volgens recent onderzoek is dit de meest succesvolle uit vier overlevingsstrategieën (bezuinigen op leven, bezuinigen op bedrijfsvoering, nevenactiviteiten op het bedrijf, buitenshuis werken met behoud van agrarisch bedrijf), die bovendien gepaard lijkt te gaan met een zekere bereidheid tot agrarische experimenten en innovatie.

- | 'Sparen' scoort voor het criterium 'verandering in de verhouding spitsverkeer' (E11) mogelijk even goed als 'Geven' en niet minder;
- | 'Sparen' vergt waarschijnlijk meer investeringen dan in de toets is verondersteld (E17);
- | 'Sparen' vergt meer onderhoudskosten dan verondersteld: deze zijn vermoedelijk hoger dan bij 'Geven' (E19);
- | de kostenparagraaf kan worden verbeterd omdat de financiering van de plannen belangrijk zal zijn voor de te maken keuzen.

De Commissie adviseert de combinatie van deeloplossingen per kernopgave nogmaals te analyseren op basis van bovenstaande overwegingen en na te gaan wat de betekenis is voor de keuzen in het ontwikkelingsbeeld.

Sociaal-cultureel

- Criterium S2: Verandering beschikbaarheid en bereikbaarheid voorzieningen voor ouderen (zorg)

Gegeven de sturende overheid wordt verwacht dat de voorzieningen voor ouderen in de hoofdkernen in 'Sparen' beter gewaarborgd zijn dan in 'Geven': Dit geldt echter alleen voor de maatschappelijke voorzieningen en niet voor de private voorzieningen. Bovendien kan dit alleen tegen hoge maatschappelijke kosten: de gemeenschap zal de kosten van onrendabele voorzieningen moeten dragen omdat met name in 'Sparen' het draagvlak voor dergelijke voorzieningen zal afnemen: in 'Sparen' zijn immers beperkte mogelijkheden in de kleine kernen om tot ontwikkelingen op het terrein van woningbouw en werkgelegenheid te komen. De beoordeling van dit criterium zou dus voorzien moeten worden van een inschatting van de kosten voor het aanbod van maatschappelijke voorzieningen. Mogelijk zullen in beide scenario's de voorzieningen zich dan ook concentreren in de wat grotere kernen zodat de effectscore enige nuancering behoeft.

- Criterium S3: Verandering in voorzieningenniveau kleine kernen (scholen, winkels, huisartsen)

De sturende overheid wordt terecht geacht weinig invloed te hebben op de overige (private) voorzieningen. Het toekomstbeeld is dan ook minder positief in 'Sparen': de kans dat de voorzieningen daar blijven is minder groot. Men kan de vraag stellen of in 'Geven' er een kans is op continueren van de private voorzieningen, gezien de onomkeerbare trend in de richting van schaalvergroting. Het draagvlak voor een groot aantal voorzieningen in de kleine kernen zal mogelijk op termijn toch te gering zijn. De vraag daarbij is of de groeipotentie van de kleine kernen opweegt tegen de schaalvergroting. De meest gehoorde opvattingen (van Dam) gingen er rond 2000 van uit dat voor een redelijk en blijvend winkelbestand een verzorgingsgebied (verzorgingskern + buitendorpen) van ± 4.000 inwoners nodig was, en dat dat op termijn zou toenemen tot 12.000 of meer. Dit roept een interessante vraag op over de kernproblematiek: moet je per verzorgingsgebied van 12.000 of 15.000 inwoners de bouwopgave concentreren op de overblijvende verzorgingskernen (waardoor die hun landelijke karakter en daarmee hun aantrekkelijkheid deels zullen verliezen) of kunnen de verzorgingsloze dorpen zich (met behoud van landelijkheid) ook ontwikkelen, zodat ook de verzorgingskern zijn verzorgingsfunctie kan combineren met blijvende landelijkheid? Dat is net een wat ander soort keuze dan nu wordt geboden in S3.

- Criterion S4: Verandering in inzet op stedelijke vernieuwing en voorkomen segregatie in de steden Alkmaar en Den Helder.

Het in S4 geschetste dilemma is onzuiver. Er is meer dan genoeg vraag naar wonen in echt-stedelijke milieus (meer dan het huidige aanbod), zodat een stevig geregisseerde herstructureringsoperatie wel eens beter op de markt zou kunnen inspelen dan de benadering “laat de markt het maar uitzoeken”. Daarbij moet wel geaccepteerd worden dat herstructurering verdunnen betekent: om segregatie tegen te gaan moet de woningdichtheid verlaagd worden om hogere inkomensgroepen aan te trekken. Dat betekent een extra bouwopgave.

| Conclusie/aanbeveling sociale aspecten:

- | De beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorzieningen voor ouderen is mogelijk inderdaad beter in ‘Sparen’ dan in ‘Geven’ maar zal een hoge (niet beschreven) prijs hebben (M2).
- | De private voorzieningen zijn mogelijk op termijn in ‘Geven’ niet beter gewaarborgd dan in ‘Sparen’.

De Commissie adviseert de combinatie van deeloplossingen per kernopgave nogmaals te analyseren op basis van bovenstaande overwegingen en na te gaan wat de betekenis is voor de keuzen in het ontwikkelingsbeeld.

Milieu

- Criterion M2: Verandering van verstoring in ‘nee-tenzij-gebieden

De Commissie concludeert uit de scores van beide scenario’s dat de opstellers er vanuit gaan dat alle investeringen en veranderingen in het ruimtegebruik zullen leiden tot meer verstoringen en verlies van landschappelijke en cultureel-historische kwaliteit. Het is niet verstandig om op voorhand dit als onvermijdelijk te zien. De aanleg van infrastructuur of functieveranderingen kunnen, mits goed ontworpen wel degelijk vermindering van de verstoring betekenen of zelfs leiden tot versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Meestal zal het een balans van verbeteringen en verslechtingen zijn, bijvoorbeeld bij een komomlegging van een provinciale weg. Het ontwerp en de vormgeving van de weg bepalen dan in belangrijke mate hoe de balans uitvalt. De toets concludeert dat ‘Sparen’, dat accent legt op regionale wegen, meer dan ‘Geven’ tot verstoring in ‘nee-tenzij-gebieden’ leidt; hoewel dit dus zeker niet ondenkbaar is kan dit met zorgvuldig ontwerp en inrichting in grote mate worden vermeden.

- Criterion M5: Aantasting open gebieden

Hier geldt hetzelfde als bij M2. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen hoeven niet perse te leiden tot aantasting van de openheid van het landschap, maar kunnen ook worden gebruikt om de ervaring van openheid te accentueren. Er is geen reden om RG en RS verschillend te beoordelen. De stelling dat door inzetten op wonen en werken met bijbehorende groenvoorzieningen nabij de bestaande stedelijke bebouwing de aantasting van open landschap beperkt blijft, is niet juist. Tot de meest belangrijke openheid (uit oogpunt van contrast en aantallen mensen) hoort juist de openheid die kan worden ervaren aan de rand van die bestaande stedelijke bebouwing.

- Criterion M7: Aantasting cultuurhistorisch waardevolle gebieden

Hier geldt hetzelfde als M2. Dat klemt hier des te meer omdat het Belvédère-beleid juist inzet op het levend houden van de tradities van behoedzame ver-

nieuwing die de betreffende gebieden cultureel nu juist steeds rijker heeft gemaakt. Het instellen van gebieden waar bijna niets meer kan leidt overigens, enkele uitzonderingen van meestal geringe oppervlakte daargelaten, in het algemeen tot verlies aan culturele betekenis. Beter, maar ook moeilijker, is het te zorgen dat er alleen nieuwe ontwikkelingen komen die kwaliteit toevoegen.

- criterium M8: Verandering in ruimtebeslag van functies

Terecht wordt bij dit criterium geen score toegekend, want het zegt weinig in de zin van wat gunstiger is en wat ongunstiger. "Ruimtebeslag" geeft immers niet aan dat er ruimte verloren gaat, maar alleen dat er functies veranderen. Over de ecologische, esthetische en (andere) culturele kwaliteiten zegt dat niets. Het kan bijvoorbeeld best zijn dat een woonlandschap van 1.000 ha ten opzichte van het oorspronkelijke landbouwgebied veel natuurwinst oplevert, en 1.000 ha extra Vinex vooral natuurverlies. Verrassend genoeg is de ruimtevraag voor water in de scenario's kleiner dan in de autonome ontwikkeling. De verklaring is kennelijk dat voor andere oplossingen wordt gekozen en dat de diepte van open water groter is dan in de autonome ontwikkeling. In het laatste geval is het dan wel nodig dat sterke peilfluctuaties mogen/kunnen optreden. Waarschijnlijk geeft een groter open water oppervlak toch betere garanties voor voldoende berging van water in perioden van overlast.

- criterium M13: Verandering in CO2-uitstoot en de reductiemogelijkheden van CO2 door opwekking duurzame energie/besparing

De vraag kan gesteld worden of plaatsing van 550 gigawindmolens (1500 MW) een realistische optie is: de toets hoeft geen locaties aan te wijzen, maar zou op grond van een kwalitatieve inschatting wel aannemelijk moeten maken dat er genoeg ruimte beschikbaar is om dit te realiseren.

Verder neemt men in beide scenario's aan dat 50% van de CO2-reductie uit energiebesparing en efficiency-verbetering kan komen. In alle scenario's die de CO2-emissie prognosticeren wordt al zeer zwaar geleund op de potentiële energiebesparing. Zonder concreet te maken waar deze "extra" energiebesparing of efficiency-verbetering vandaan komt is de haalbaarheid twijfelachtig.

Ook de productie van biomassa om 730 MW vermogen te leveren is geen sinecure. Een efficiënte teelt van biomassa (bijvoorbeeld houtteelt) betekent een ruimtebeslag van ongeveer 70.000 ha.

| Conclusie/aanbevelingen voor milieu:

| Voor de criteria M2 (verstoring 'nee-tenzij-gebieden'), M5 (aantasting open gebieden) en M7 (aantasting cultuurhistorische gebieden) geeft de toets aan dat 'Sparen' beter scoort dan 'Geven'. De uiteindelijke score wordt bij deze criteria sterk bepaald door de feitelijke inrichting. De Commissie adviseert bij het ontwikkelingsbeeld opgaven en uitgangspunten voor de inrichting mee te Geven om te kunnen sturen op welke wijze negatieve gevolgen vermeden kunnen worden en positieve gevolgen zoveel mogelijk gestimuleerd.

| Voor het aspect duurzaamheid (M13) scoren beide scenario's ongeveer gelijk. Echter de ambities zijn dermate hoog dat de Commissie aanbeveelt in het ontwikkelingsbeeld aan te geven wat de randvoorwaarden zijn voor het realiseren van die ambities: wat is er bijvoorbeeld voor nodig om 500 windmolens te plaatsen?

3.3 Uitkomsten integrale toets: consistentie van deeloplossingen

De Commissie concludeert dat de inconsistenties in de scenario's die zij vermoedde inderdaad aanwezig blijken te zijn. De juiste vragen zijn in de toets gesteld om de inconsistenties in kaart te brengen. Enkele voorbeelden:

- de deeloplossing om wonen en werken te spreiden is niet consistent met de deeloplossing om geen maatregelen aan het onderliggende wegennet te treffen.
- in 'Sparen' wordt veel geïnvesteerd in het OV en weinig in de wegen. Uit de toets blijkt dat getwijfeld kan worden aan de effectiviteit van investeringen in het OV: OV is vooral effectief voor lange afstanden en bovendien is een voorwaarde dat OV eerder is gerealiseerd dan de woon-werkvoorziening om mensen uit de auto te krijgen/houden.
- Voor stedelijke uitbreidingen komen inconsistenties voor, namelijk de planning van stedelijke uitbreiding op plaatsen waar wateroverlast voorkomt. Terecht wordt gesteld dat de meest ongunstige delen in het gebied moeten worden gemeden wat betreft intensieve functies.

Er zijn ook inconsistenties die niet of onvoldoende naar voren komen. De belangrijkste met consequenties voor het ontwikkelingsbeeld zijn:

- Daar waar het scenario 'Sparen' gekenmerkt wordt door de sterke overheidssturing, is in het scenario 'Geven' meer accent op opleiding en scholing. Dit wordt over het algemeen als een overheidstaak - en dus sturing - gezien. Opleiding en scholing past dus beter in 'Sparen'. De sturingsmogelijkheden zijn niet in kaart gebracht.
- De financiële consequenties zijn niet aangegeven (de maatschappelijke kosten van het in stand houden van zorgvoorzieningen in kleine kernen in 'Sparen') of niet correct aangegeven (investeringen, operationele en onderhoudskosten in infrastructuur en investeringen in woningbouw). Dit beïnvloedt de score en daarmee de mogelijke keuze voor deeloplossingen
- De keuze in 'Geven' voor de ontwikkeling van sectorale recreatiegebieden (Criterium S7 en S8) in HAL en HES is contraproductief ten opzichte van het accent dat 'Geven' in criterium E15 legt op de verbreding van de landbouw. Dat geldt is wellicht nuttiger om de structuur van het agrarische landschap aantrekkelijker en groener te maken.

! Conclusies/aanbevelingen:

De Commissie adviseert de hierboven genoemde inconsistenties te verwerken in de bouwstenen voor het ontwikkelingsbeeld.

4. AANBEVELINGEN VOOR KOPPELING TOETS EN ONTWIKKELINGSBEELD

In hoofdstuk 6 (Bouwstenen) zijn per onderwerp de “kansen, aandachtspunten en valkuilen” weergegeven. Over het algemeen zijn deze goed in beeld gebracht, maar dat leidt niet tot conclusies of keuzes voor het ruimtegebruik in het nog op te stellen ontwikkelingsbeeld. De Commissie heeft niet voldoende tijd gehad bij de toetsing om dit onderdeel compleet te kunnen beoordelen. Onderstaande overwegingen en aanbevelingen zijn dan ook niet volledig.

4.1 Economie en wonen en werken

De conclusies in de paragrafen 6.1 en 6.2 zijn niet goed uit de toets te herleiden. De bouwstenen die worden voorgesteld zijn veelal niet - of niet direct - uit de analyse van de hoofdstukken 3, 4 en 5 af te leiden.

Als een voorbeeld kan de bouwsteen genoemd worden waarin gesteld wordt dat Noord-Holland Noord zich ontwikkelt tot een diensten- en kenniseconomie. Wat dit betekent voor de regio wordt niet tot uiting gebracht: de kansen, aandachtspunten en valkuilen waarover in de inleiding van hoofdstuk 6 gesproken wordt. Hoe sluit dit aan bij het opleidingsniveau in de regio? Wat heeft dit voor een gevolgen voor de arbeidsmarkt: is er gevaar voor een kwalitatieve of kwantitatieve mis-match? Gezien het relatief lage opleidingsniveau is die er inderdaad. Wat zijn hiervoor oplossingen? Investeren in scholing (scenario 'Geven') of zoeken naar (stimuleren van) andere groeisectoren die beter aansluiten bij het opleidingsniveau bijvoorbeeld ouderenzorg/gezondheidszorg? De Commissie verwacht dergelijke analyses in dit slothoofdstuk, als duidelijke aanwijzingen en waarschuwingen voor de opstellers van het uiteindelijke ontwikkelingsbeeld.

Een voorbeeld van een bouwsteen die niet uit de toets herleid kan worden, is het 'inzetten op de regionale economie'. Het accent wordt gelegd op het bestaande regionale bedrijfsleven, omdat hier over het algemeen de groei vandaan moet komen en niet van die ene 'witte olifant' die de regio van buiten weet aan te trekken. Bij regionale bedrijvigheid gaat het er om dat veel kleintjes voor een groot effect zorgen. Van de 500 kleintjes zijn er binnen 3 jaar 250 verdwenen, echter als het goed gaat met de regionale economie dan zijn er in dezelfde periode weer 275 nieuwe en zo kom je tot regionale groei. De voorgestelde onderzoeksmethode is weinig gelukkig: een beperkt aantal bedrijven interviewen geeft hooguit informatie over wensen op de korte termijn (de gemiddelde levensduur van een bedrijf in Nederland is minder dan 8 jaar!), terwijl het ontwikkelingsbeeld een zeer lange termijn (tot 2030) beslaat. Hoewel de inleiding stelt dat in deze toets geen keuzes gemaakt worden, worden deze wel gemaakt met uitdrukkingen als 'creëer relatieve schaarste', 'kiezen voor een gematigd scenario' en 'inzetten op de regionale economie'. De Commissie verwacht dat de voor- en nadelen van deze keuzes en hun tegenhangers neutraal worden geanalyseerd op basis van de kennis opgedaan in de voorgaande hoofdstukken.

4.2 Externe bereikbaarheid

Er kunnen inconsistenties optreden in de afstemmen tussen de infrastructuur en de woningbouw opgave. Deels worden deze in par. 6.1 (economie en sociale aspecten) en 6.10 (externe bereikbaarheid) aangeduid.

De Commissie verwacht dat de investeringen in nieuwe (en capaciteitsuitbreiding van bestaande) infrastructuur grote invloed heeft op de vestigingsfactor bereikbaarheid. Dit geldt zeker voor Noord Holland Noord waar door de ligging t.o.v. de Randstad de afstanden sowieso relatief lang zijn en het aantal verbindingen beperkt is. Verder zal de infrastructuur sturend werken op de keuze van de woningbouwlocaties, vice versa. Concreet beveelt de commissie aan om een goede analyse te maken van de (on)mogelijkheden die verschillende infrastructuurplannen bieden voor woningbouwlocaties en vestigingsvoorwaarden voor bedrijven. Als de provincie de ambitie van banengroei mogelijk wil maken, zullen waarschijnlijk keuzes gemaakt moeten worden. Dit geldt o.a. voor de capaciteitsvergroting (spoorverdubbeling) van de enkelsporige baanvakken, groot stedelijk OV-systeem voor HAL-stad en de capaciteitsuitbreiding van de A7 of A9 en andere regionale hoofdwegen. De commissie adviseert om voor deze infrastructuur projecten een MKBA op hoofdlijnen te maken en als hulpmiddel te gebruiken bij het maken van keuzes.

De commissie denkt dat de totale kosten van de infrastructuuruitbreiding enorm hoog zijn. Duidelijke keuzes en prioritering zijn nodig voor een goede planvorming.

In de integrale toets komt de afweging tussen OV en auto voor de verbetering van de externe bereikbaarheid (verbinding met Amsterdam en Haarlem) al aan de orde. Daarin wordt ook al gewezen op de valkuil van investeren in het hoofdwegenet (verkeersaantrekkende werking). De vraag blijft echter bestaan welke combinatie van OV-infra en Hoofdwegen de beste garantie biedt voor een goede externe bereikbaarheid voor de middenlange en lange termijn. De Commissie adviseert (voor zover dat nog niet is gebeurd) een corridorstudie uit te voeren, waarin de doelmatigheid en rendement van investeringen in OV-infra en hoofdwegen tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

De toets geeft aan dat ongeacht de keuze voor een scenario, het onderliggende wegennet moet worden aangepast. In de presentatie van bouwstenen komt dit gegeven niet terug.

Er bestaat een duidelijke relatie tussen het verstedelijkingspatroon, infrastructuurinvesteringen en verkeersveiligheid. De autosnelwegen zijn voor de gebruikers de meest veilige wegen. De meeste potentiële conflicten doen zich voor binnen de bebouwde kom. Daarom zal de inrichting van de verkeersruimte in de steden (en de middelen die hiervoor beschikbaar zijn) zeer bepalend zijn voor de verkeersveiligheid in de toekomst. Naast de objectieve verkeersveiligheid (aantal doden en gewonden) is ook de beleving van de verkeers(on)veiligheid een belangrijke factor die de leefbaarheid bepaald.

4.3 Dynamiek in de landbouw

In paragraaf 6.2 (pag. 87) wordt de aanbeveling gedaan om de landbouw als belangrijke economische factor te faciliteren. Dit leidt dan bijvoorbeeld tot de keuze voor bollenteelt en landbouw in de Wieringermeer. Overigens zijn de (milieu)problemen in de landbouw wel goed in beeld gebracht.

De bollenteelt en de doorspoeling in de Wieringermeer (zoute kwel) vraagt om voldoende afvoer van water in natte perioden en aanvoer van zoet water in periodes van watertekort. Om voldoende wateraanvoer te waarborgen is het nodig dat het Wieringerrandmeer wordt aangelegd.

De waterkwaliteit in de Kop van Noord-Holland staat zwaar onder druk. In de huidige situatie worden de normen voor bestrijdingsmiddelen, stikstof en fosfaat ruimschoots overschreden. Verdere uitbreiding van de bollenteelt in dit gebied betekent een verdere toename van de belasting. Deze hoge belasting van meststoffen en bestrijdingsmiddelen vraagt om gescheiden aan- en afvoer van water en zuivering van afvalwater aan de bron, bijvoorbeeld in helofytenfilters. Dit vergt dus grote inspanningen vanuit het waterbeheer, en dat is niet in lijn met het WB21-gedachtegoed. Kiest men toch voor facilitering van de landbouw met de genoemde negatieve effecten voor het waterbeheer dan vraagt dit elders om compensatie, dat wil zeggen dat op andere plaatsen maatregelen worden getroffen die wel positief uitwerken voor het waterbeheer. Er wordt in hfdst. 6 niet aangegeven of compensatie nodig is en waar dat kan gebeuren.

Ook in het concept-rapport "Ontwikkelen met kwaliteit" wordt er van uitgegaan dat de positie van land- en tuinbouw op de internationale markt behouden moet blijven. Tegelijk kiest men daar echter ook voor stimulering van biologische landbouw en verbreding van landbouw. Dit kan alleen als men binnen het gebied Noord-Holland Noord een verdere opdeling in regio's maakt waarbij wordt aangegeven welke ontwikkeling men in die regio's voorziet en welke consequenties dat heeft voor het waterbeheer, bijvoorbeeld landbouw en bollenteelt in de Wieringermeer (waterbeheer past zich aan) en meer verbrede landbouw op de Kreekrug (functie past zich aan aan het watersysteem). Een verdere onderverdeling naar regio's is gewenst, maar dat heeft nog onvoldoende of geen onderbouwing gekregen in de integrale toets.

4.4 Water

'Sparen' heeft uit oogpunt van wateroverlast een aantal bezwaren: minder berging, meer afvoeren met gemalen, 'gesleep' met water, meer kans op menging met water van slechte kwaliteit. Dit heeft ongetwijfeld consequenties voor het uiteindelijke ontwikkelingsbeeld. In hfdst. 6 worden alle voor- en nadelen van de beide scenario's wel samenvattend op een rij gezet, maar dit leidt daar nog niet tot conclusies. Bij het opstellen van het ontwikkelingsbeeld zullen keuzes gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld: waar liggen de landbouwonwikkelingsgebieden en moet het waterbeheer zich aanpassen, waar staat het watersysteem voorop en moeten de andere functies (wonen, landbouw) zich aanpassen?

Voor water wordt de aanbeveling gedaan om te kiezen voor een fijnmazig watersysteem in combinatie met enkele grootschalige waterbergingslokaties, met name in de droogmakerijen en het veenweidegebied. Het wordt echter niet duidelijk welke consequenties dat zal hebben voor de verschillende functies in het gebied. Wel wordt aangegeven dat er geen bebouwing moet plaatsvinden in laaggelegen natuurlijke verzamelplaatsen voor water. In dat verband wordt een belangrijke aanbeveling gedaan, namelijk om ook vanuit water een "nooten-zij-kaart" maken. Dit is zeer gewenst om negatieve ruimtelijke ontwikkelingen te voorkomen.

Het concept-rapport "Ontwikkelen met kwaliteit" geeft nu nog niet aan hoe men in de verschillende regio's de waterproblematiek denkt aan te pakken. Bij de opgaven en beleidsvisie per regio wordt nergens expliciet de waterproblematiek genoemd. In het oppervlaktewater worden de normen voor bestrijdingsmiddelen en meststoffen ruim overschreden. De uitbreiding van de bollenteelt in dit gebied zal grote inspanningen vragen van de waterbeheerder, met name de zorg voor voldoende aanvoer van zoet water, afvoer van overtollig water, en de behandeling van afvalwater in helofytenfilters. De verwachte klimaatverandering (drogere zomers, nattere winters) maakt de opgave nog moeilijker.

Bij het opstellen van een ontwikkelingsbeeld voor Noord-Holland Noord is het aan te bevelen om de deeloplossingen per regio te onderwerpen aan een watertoets, d.w.z. dat steeds wordt nagegaan of de gekozen oplossingen positief dan wel negatief uitwerken voor het watersysteem. De watertoets schrijft ook voor dat negatieve effecten (en dat geldt zowel voor waterkwantiteit als voor waterkwaliteit) elders moeten worden gecompenseerd. Tot nu toe is aangenomen dat zowel in 'Geven' als in 'Sparen' de uitgangspunten van WB21 kunnen worden gerealiseerd en dat in beide gevallen 1500 ha extra ruimte kan worden gevonden voor vasthouden en bergen van water. Bij de concrete uitwerking per regio en voor het gehele gebied zal waarschijnlijk blijken dat dit niet vanzelfsprekend is en dat het moeite zal kosten om de gewenste ruimte voor water te realiseren.

4.5 Overige aspecten planvorming

De Commissie stelt zich de vraag in hoeverre deze planvorming echt leidt tot ontwikkelingsplanologie. Het ontwikkelingsbeeld draagt sterk de trekken van een 'ouderwets' streekplan. Ook het eerste concept van het ontwikkelingsbeeld geeft nauwkeurig aan hoeveel bedrijfsterrein er in de gemeentes mag komen. Het bevat nog geen voorstellen voor de organisatie van toekomstige ontwikkelingen zoals plannen om een grondbank op te richten of een participatiemaatschappij voor woonlandschappen voor ouderen te realiseren, et cetera.