

Bouwen in het buitengebied strategisch beoordeeld

Foto: Witteveen+Bos

Integrale toets Waterlands Wonen

In het buitengebied van het Noord-Hollandse Waterland moeten 1.950 woningen een plek krijgen, terwijl het daar wemelt van de cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden. Wat zijn de meest geschikte locaties? Die vraag staat centraal in de 'Integrale Toets Waterlands Wonen', een strategische milieubeoordeling (SMB), maar dan met een breder blikveld dan milieu alleen. Als vertrekpunt dienden drie zeer verschillende strategieën, aangedragen door de provincie en de gemeenten. Eén ervan behelst een cultuurhistorisch verantwoorde wijze van bouwen, nagenoeg tot op kavelniveau uitgedetailleerd. Hoe daarmee om te gaan in een strategische toets? En hoe vergelijk je bijvoorbeeld plekken voor hooguit tien nieuwe huizen, met locaties waar je desnoods wel 2.500 woningen kwijt zou kunnen? Een 'GISse aanpak' helpt enorm.

PATRICK MULDER & HARRY STEENBERGEN

De auteurs

Patrick Mulder (0570-697510, p.mulder@witbo.nl) is groepsleider m.e.r. bij Witteveen+Bos. Harry Steenbergen (023-5143123, steenbergenh@noord-holland.nl) is senior adviseur onderzoek bij de afdeling Kennis en Strategie van de Provincie Noord-Holland.

De provincie Noord-Holland werkt, samen met het Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Waterland (ISW) en de gemeente Oostzaan, het streekplan Noord-Holland Zuid nader uit. Het gaat om de woningbouwopgave voor de regio Waterland. Deze regio omvat de gemeenten Beemster, Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland en Zeevang. Onderdeel van de bouwopgave zijn 1.950 woningen in het buitengebied, dus buiten de rode con-

turen. Vanwege de kwetsbaarheid van het gebied en de benodigde zorgvuldigheid hebben Provinciale Staten uitgesproken dat er een *integrale toets* moet plaatsvinden. Die is geïnspireerd op de strategische milieubeoordeling (SMB), maar heeft een breder blikveld dan milieueffecten alleen.

De integrale toets richt zich op de voor- en nadelen van de mogelijke bouwlocaties. Doel is een zodanige invulling van de locaties, dat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij:

- de versterking van de leefbaarheid in de kernen;
- de versterking van de vitaliteit van het platteland;
- de identiteit van Waterland voor wat betreft landschap, cultuurhistorie en natuur.

Waarom in het buitengebied?

In Waterland is al lang een proces gaande waarbij de kleine kernen en het platteland hun vitaliteit aan het verliezen zijn. Het tot nu toe gevolgde defensieve beleid was erop gericht waardevolle landelijke gebieden met kleine kernen 'op slot te zetten' en noodzakelijke ontwikkelingen te bundelen en te concentreren in minder waardevolle gebieden bij grotere kernen. Uiteindelijk blijkt dit beleid geen behoud van kwaliteit op te leveren. In de 'bevroren gebieden' krijgt het landschap het karakter van een openluchtmuseum. Het oogt mooi, maar de leefbaarheid gaat achteruit door gebrek aan vernieuwing en verjonging. Door de grootschaligheid van ontwikkelingen in de concentratiegebieden gaat bouwen daar vaak ten koste van de landelijkheid. Bovendien vinden in alle gebieden toch sluipenderwijs allerlei kleine ontwikkelingen plaats die niet ruimtelijk gestuurd worden vanuit een groter perspectief. Samenhangende gebieden drijven steeds verder uit elkaar en de

landschappelijke eenheid gaat verloren.

Het paradoxale is dat landschappen, die hun verschillende identiteiten juist bij uitstek danken aan hun oorspronkelijke bebouwing, nu door de nieuwe bebouwing uiteenvallen en vervlakken. De conclusie is dan ook dat behoud van landschappelijke identiteit niet zozeer afhangt van het feit of er gebouwd wordt, maar waar en in welke vorm dat gebeurt.

Bouwen in het buitengebied sluit tevens aan bij de Nota Ruimte, die aangeeft dat binnen *nationale landschappen*, zoals Waterland, ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits deze de kernkwaliteiten van het landschap behouden of versterken ('ja, mits'-regime). Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid voor nationale landschappen.

Mogelijke bouwlocaties

Uitgangspunt voor de integrale toets vormen verschillende, elkaar deels overlappende bouwlocaties. In totaal bieden deze locaties ruimte voor circa 9.000 woningen. Er valt dus wat te kiezen. Het gaat om:

- 3 grote zoeklocaties uit het Streekplan Noord-Holland Zuid;
- 8 middelgrote locaties die door de gemeenten zijn aangedragen in de Regiovisie Waterland;

- 41 landschappelijk en cultuurhistorisch ingepaste locaties en groeistrategieën die zijn opgenomen in de Cultuurhistorische Verkenning 'Bouwen voor Waterland 2020' (zie kader 1).

Dilemma's bij de integrale toets

Het hierboven beschreven uitgangspunt leidde tot een aantal dilemma's. Om te beginnen bleken de verschillende locaties divers wat betreft strategie en kwaliteitseisen, de omvang (variërend van locaties met 10 tot 2.500 woningen) en de concrete begrenzing. Dit bemoeilijkte de vergelijkbaarheid, naast het feit dat het over een groot aantal locaties ging. Bovendien dwong het detail- en schaalniveau van een aantal locaties tot een gedifferentieerde en gedetailleerde aanpak. Anders worden de onzekerheden van de beoordeling te groot. Immers, hoe vergelijk je de effecten van een locatie met 10 woningen met een locatie van 2.500 woningen? Verder ontbrak een duidelijke definitie van de containerbegrippen 'vitaliteit' en 'leefbaarheid' en daarmee een goed beoordelingskader hiervoor (zie kader 2). Hoe ga je nu om met dergelijke dilemma's? De strategische aard van de integrale toets en het verschil in schaalniveau van de locaties heeft geleid tot een aantal keuzen.

Kader 1: cultuurhistorische verkenning 'Bouwen voor Waterland 2020'

De regio Waterland is een landschappelijk en cultuurhistorisch waardevol gebied. Om vanuit het cultuurhistorisch landschap tot verantwoorde keuzes voor nieuwe locaties te komen, heeft Landscape Architects for Sale (LA4Sale) onderzocht welke locaties er in de regio Waterland voor woningbouw in aanmerking komen en welke daarbij behorende aantallen woningen vanuit cultuurhistorie acceptabel zijn. Bij de keuze van de locaties vormt de Belvédère-strategie van 'behoud door ontwikkeling' het uitgangspunt.

De Cultuurhistorische Verkenning schetst vanuit een landschappelijk en cultuurhistorisch perspectief een antwoord op de hedendaagse woningvraag. Het is een verkenning naar de alternatieve invulling van het regionaal woningbouwprogramma in de regio Waterland. Per locatie is tevens aangegeven hoe er zou moeten worden gebouwd in de vorm van groeistrategieën per kern met daaraan gekoppeld kwaliteitseisen. Daarin zijn verschillende bouwvormen te vinden die een landschappelijke rol spelen, zogenoemde korrels. Een korrel is de samenhangende eenheid van gebouw en bijbehorende buitenruimte; huizen met hun tuinen, boerderijen met hun erven, buitenplaatsen met hun parken. Deze korrels liggen vaak langs specifieke ruimtelijke dragers, zoals waterlopen, hoofdwegen, kavelpatronen, terpen en vormen zo landschappelijke structuren met een 'groene voet'. Een 'groene voet' heeft betrekking op de groene en landschappelijk ingepaste korrels.

De groeistrategieën betreffen het lokaal verdichten van lintbebouwing, het afronden van kruispuntdorpen, het bouwen achterop kavels, enzovoort. De locaties van de verschillende woningen zijn indicatief aangegeven, maar kunnen binnen een kern ook elders worden geplaatst. Kortom, de locatie staat niet vast en is niet duidelijk begrensd.



Landelijk wonen in Schardam

Foto: Witteveen+Bos

Kader 2: vitaliteit en voorzieningen

De provincie Noord-Holland en de Waterlandse gemeenten streven naar een verbetering van de vitaliteit en leefbaarheid in Waterland. Een exacte definitie hiervan ontbrak bij aanvang van het project en daarmee dus ook de wijze van toetsing. Vitaliteit en leefbaarheid zijn containerbegrippen waarbij zeer uiteenlopende aspecten een rol spelen. In de integrale toets is dit vormgegeven door de beoordeling te concentreren op de volgende punten:

- de mogelijkheid de lokale woningbehoefte te accommoderen (zonder de sociale cohesie ernstig te verstoren);
- de mogelijkheid het bestaande voorzieningenniveau in een kern op peil te houden. Woningbouw kan bijdragen aan meer economisch draagvlak voor bestaande voorzieningen. Beoordeeld is de bijdrage aan het draagvlak voor bestaande voorzieningen: winkels dagelijks aanbod/postkantoor/postagentschappen, huisartsenpraktijken/fysiotherapeuten, basisscholen en openbaar vervoer (buslijnen).

Binnen andere thema's van de integrale toets komen ook andere aspecten van het begrip leefbaarheid aan de orde, zoals geluidhinder, externe veiligheid en verkeersveiligheid.

- ruimtelijk-economische effecten;
- kosten en investeringen.

Met behulp van een multicriteria-analyse in GIS zijn de volgende analyses uitgevoerd:

- Welke locaties zijn per thema het beste?
- Welke thema's versterken elkaar (synergie) en welke werken elkaar tegen?
- Welke locaties zijn vanuit economisch perspectief het beste en welke vanuit milieuperspectief? En vervolgens: welke locaties komen vanuit beide perspectieven als beste naar voren (synergie)?
- Wat is het meest milieuvriendelijke alternatief voor een combinatie van locaties voor 1.950 woningen?

Via GIS waren deze analyses snel uit te voeren. Voordelen van een GISse aanpak zijn: een solide informatiebasis, ook voor de verdere planvorming; de reproduceerbaarheid van gegevens; de presentatiemogelijkheden en de inzet daarvan in interactieve werksessies; en het gemak waarmee analyses te maken zijn als het basismateriaal eenmaal is verzameld. Nadelen zijn er echter ook, vooral de veelheid aan gegevens en de (schijnbare) gedetailleerdheid er van. Van belang is dat niet alles wat beschikbaar is, ook daadwerkelijk moet worden gebruikt.

Betrokkenheid bestuurders

Bij de integrale toets zijn de bestuurders van provincie en gemeenten nadrukkelijk betrokken, onder meer tijdens een interactieve werksessie. De bestuurders hebben gezamenlijk het economisch perspectief naar voren gebracht door accenten te leggen bij de verschillende thema's, als basis voor de multicriteria-analyse. De bestuurders hechten veel waarde aan financieel haalbare woningbouw. Aan het thema kosten en investeringen is dan ook het meeste gewicht toegekend (40%). Als (secundair) belangrijke thema's zijn de inpassing in en de effecten op natuur (14%) aangemerkt en de bereikbaarheid en

Een GISse aanpak

Allereerst zijn de locaties van de Cultuurhistorische Verkenning handmatig begrensd om de ruimtelijke invloed te kunnen bepalen (zie kader 1). De (gebieds)kenmerken zijn vervolgens op basis van bestaande informatie voor elke locatie vastgelegd in zogenoemde factsheets. Er is geen aanvullend (veld)onderzoek verricht.

Een eerste trechtering van locaties heeft plaatsgevonden op basis van de onderzoeksafbakening; enkel die (delen van) locaties die liggen buiten de rode contour. Verder zijn 'no-go gebieden' geïdentificeerd op basis van harde belemmeringen zoals hoogspanningsleidingen en grote gasleidingen, en beschermingsformules voor belangrijke natuurwaarden en -gebieden. Hierdoor zijn een aantal locaties afgevalen.

Vanwege het grote aantal locaties en de verschillen in schaalniveau van de locaties is voor een aanpak met een Geografisch Informatie Systeem (GIS) gekozen. Hiermee konden de onderzoeksafbakening, harde belemmeringen en gebiedskenmerken eenvoudig worden uitgevoerd en

vastgelegd. Daarnaast kunnen de verschillen in grote en zeer kleine locaties (verschillen in schaalniveaus) precies worden uitgedrukt in bijvoorbeeld het aantal beïnvloede hectares. Schaalverschillen in locaties en bijbehorende ruimtelijke effecten worden hiermee concreet. Per thema zijn beoordelingscriteria geformuleerd, gebaseerd op bestaande gebiedswaarden en beleidsdoelstellingen. Voor verschillende thema's is vervolgens per locatie de relatieve geschiktheid voor woningbouw beoordeeld door (1) per thema beoordelingscriteria te formuleren en naar een GIS-omgeving te vertalen, en (2) per thema de locaties te rangschikken op een vijf-puntsschaal van 'minst geschikt' naar 'meest geschikt'. Dit heeft plaatsgevonden voor de volgende thema's:

- vitaliteit en voorzieningen;
- verkeer en infrastructuur;
- natuur;
- landschap, cultuurhistorie en archeologie;
- water;
- woonmilieu (geluid, lucht, externe veiligheid);



Purmer boerderij



Statige huizen in Middenbeemster

Foto's: Witteveen+Bos



Foto: Witteveen+Bos

Nieuwe woningen in Marken moeten het bestaande karakter niet verstoren

ontsluiting van de nieuwe woongebieden (verkeer en vervoer: 14%). Een gelijk gewicht is toegekend aan vitaliteit en voorzieningen (8%), landschap en cultuurhistorie (8%), bodem en water (8%) en ruimtelijke economie (8%). Overigens zijn in het milieuperspectief (MMA) de grootste gewichten toegekend aan natuur en landschap en cultuurhistorie (ieder 40%).

Resultaten

De integrale toets, Cultuurhistorische Verkenning en Regiovisie Waterland vormen samen bouwstenen voor het Provinciebestuur om besluiten te nemen over de streekplanuitwerking Waterlands Wonen. De integrale toets zelf heeft de volgende resultaten opgeleverd:

- Waterland biedt een groot potentieel voor woningbouw buiten de rode contour, ondanks het geheel of gedeeltelijk afvallen van locaties vanwege harde belemmeringen door onder meer natuurwetgeving. In Waterland is veel meer ruimte beschikbaar dan in eerste instantie benodigd is voor 1.950 woningen.
- Vanuit economisch perspectief is een groot aantal locaties (met totaal ca. 5.000 woningen) geschikt. Om het aantal keuzemogelijkheden open te houden, is er bewust voor gekozen niet verder te trechteren tot de opgave van 1.950 woningen. Dit is immers een politiek-bestuurlijke keuze en geen onderzoeksmatige. Bij het maken van die keuze kunnen de bestuurders gebruik maken van de beoordeling van de afzonderlijke locaties per thema en de factsheets. Het meest milieuvriendelijk alternatief is wel tot 1.950 woningen uitgewerkt.
- De onderzochte locaties bieden mogelijkheden tot concentratie, selectieve concentratie en spreiding van woningbouw.
- Acht locaties komen zowel vanuit econo-

misch als milieuperspectief als beste naar voren. Deze locaties zijn daarom interessant voor de besluitvorming.

- Nieuwbouw in het buitengebied kan, door een toename van het aantal inwoners, op onderdelen een waardevolle bijdrage leveren aan de vitaliteit en leefbaarheid van Waterland. Dit is echter ook sterk afhankelijk van het aantal woningen van de binnenstedelijke woningbouw.
- Waterland kent een duidelijk onderscheid tussen oorspronkelijke veenweidegebieden en ingepolderd land (droogmakerijen). De kenmerken van beide landschappelijke eenheden leveren nadrukkelijke verschillen op voor de geschiktheid voor woningbouw: de droogmakerijen zijn voor woningbouw meer geschikt dan de veenweidegebieden wat betreft de thema's water en natuur, terwijl vanuit landbouwperspectief de veenweidegebieden de voorkeur hebben.
- Vooral de thema's natuur, landschap en cultuurhistorie en ruimtelijke economie zijn sterk onderscheidend.
- De uiteindelijke effecten van woningbouw in Waterland worden mede bepaald door een goede kwaliteitsborging van de uitvoering. De provincie kan dit vormgeven door in de streekplanuitwerking per locatie kwaliteitseisen te formuleren of door bij ieder bestemmingsplan een beeldkwaliteitsplan te eisen.

Lessen voor SMB

De integrale toets Waterlands Wonen is natuurlijk in de eerste plaats uitgevoerd om de betreffende bestuurders concrete informatie aan te reiken, die zij kunnen meenemen in hun afwegingen. Tegelijkertijd heeft de integrale toets ook een aantal lessen opgeleverd voor toekomstige

SMB's ten behoeve van vergelijkbare plannen elders in Nederland:

1 Werken met GIS biedt voordelen, maar leidt ook tot de valkuil van de overdaad. Het voordeel van makkelijk toegankelijke, onomstreden en gebiedsdekkende informatie in GIS betekent niet dat je die ook allemaal moet gebruiken. Dat er wat te kiezen valt, is natuurlijk wel een voordeel. Het biedt de mogelijkheid selectief te zijn en te zoeken naar representatieve criteria die het meest onderscheidend zijn ten aanzien van de veronderstelde effecten. Immers, ook hier geldt: overdaad schaadt. Omdat gebiedsinformatie in GIS veelal op streekplanniveau aanwezig is, kan deze goed gerelateerd worden aan herkenbare beleidsdoelstellingen, hetgeen bij SMB een voordeel is.

2 Gebiedskennis en het deskundigenoordeel zijn onontbeerlijk bij een strategische toets. Door de zucht naar zekerheid kom je eenvoudig in de verzoeking om gedetailleerde gegevens te gaan gebruiken. Zeker als die in overmaat beschikbaar zijn (zie boven). Echter, details leiden wel tot meer nuance, maar vaak niet tot meer onderscheid. Begin dus met grove, uitsluitende criteria (ja/nee) en daal pas langzaam af naar meer verfijnde, positief en negatief sturende, criteria (in casu geschiktheden). Veelal is het 'boerenverstand' onfeilbaar, mits er een goede verantwoording op basis van gebiedskennis kan worden gegeven.

3 Betrokken bestuurders zijn noodzakelijk voor de doorwerking in het besluit. Om een strategische toets planvormend in te kunnen zetten, is de betrokkenheid van bestuurders in een vroegtijdig stadium vereist. De koppeling van multicriteria analyse en GIS geeft dan veel inzicht in de mogelijkheden van de uitkomsten en de daarin bepalende (milieu)thema's. Dit helpt bestuurders enorm. Het vereist wel dat bestuurders inzicht moeten hebben in de achtergronden en aandnames. ▲