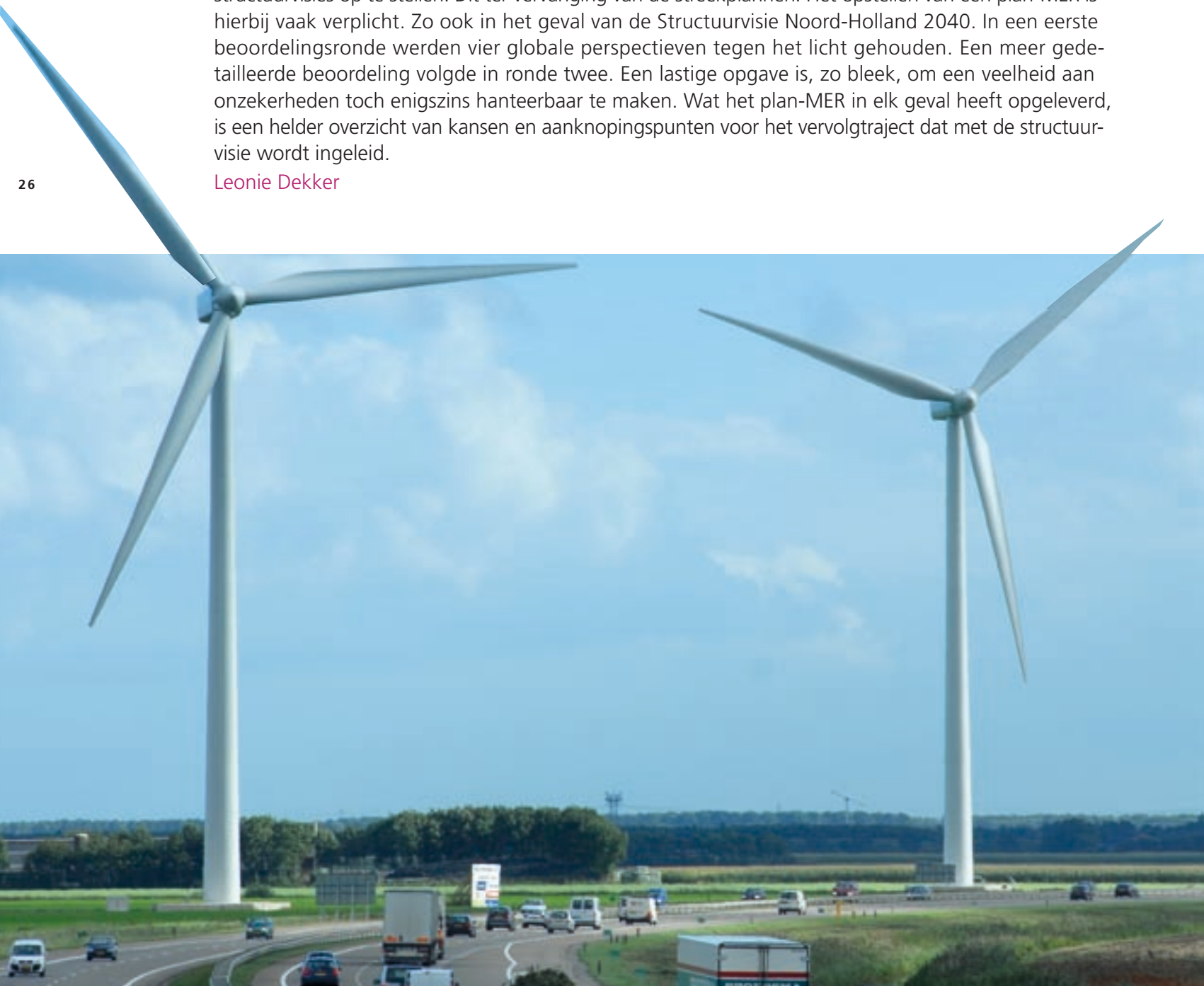


PLAN-MER: OMGAAN MET ONZEKERHEDEN

# STRUCTUURVISIE NOORD-HOLLAND

Sinds de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in juli 2008 zijn provincies verplicht structuurvisies op te stellen. Dit ter vervanging van de streekplannen. Het opstellen van een plan-MER is hierbij vaak verplicht. Zo ook in het geval van de Structuurvisie Noord-Holland 2040. In een eerste beoordelingsronde werden vier globale perspectieven tegen het licht gehouden. Een meer gedetailleerde beoordeling volgde in ronde twee. Een lastige opgave is, zo bleek, om een veelheid aan onzekerheden toch enigszins hanteerbaar te maken. Wat het plan-MER in elk geval heeft opgeleverd, is een helder overzicht van kansen en aanknopingspunten voor het vervolgtraject dat met de structuurvisie wordt ingeleid.

Leonie Dekker



**M**et de Structuurvisie Noord-Holland 2040 geeft de provincie Noord-Holland haar visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Noord-Holland tot 2040 en op de opgaven die daarbij horen. De provincie Noord-Holland heeft de structuurvisie opgesteld in drie fases.

## Drie fases

### Fase 1: wensen, verlangens en belangen

De provincie is actief gaan informeren wat de wensen zijn van bestuurders, politici, bewoners, ambtenaren, maatschappelijke en intermediaire organisaties en het bedrijfsleven in Noord-Holland op het gebied van ruimtelijke ordening en hoe zij aankijken tegen de rol van de provincie. Verder zijn de nodige basisgegevens verzameld (ruimtelijke gegevens, analyses, verkenningen).

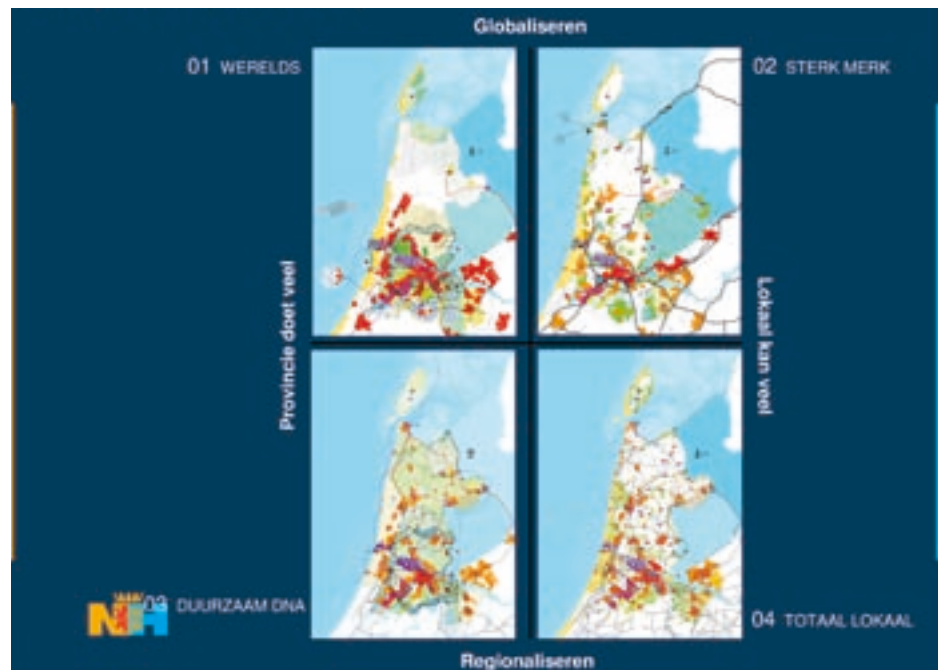
Parallel daaraan heeft de provincie de sturingsfilosofie beschreven en de provinciale, ruimtelijk relevante belangen benoemd. Met deze belangen richt de provincie zich uitdrukkelijk op ruimtelijke vraagstukken die op regionaal, bovenregionaal of bovenlokaal schaalniveau spelen en/of gevolgen hebben. De provinciale belangen vallen uiteen in drie hoofdbelangen (klimaatbestendigheid, ruimtelijke kwaliteit en duurzaam ruimtegebruik) en twaalf afgeleide thematische belangen (zie figuur 1). De drie hoofdbelangen vormen gezamenlijk de ruimtelijke hoofddoelstelling van de provincie. In de Structuurvisie Noord-Holland 2040 van februari 2010 is deze hoofddoelstelling als volgt geformuleerd: 'De provincie zorgt dat Noord-Holland een mooie, veelzijdige en internationaal concurrerende provincie blijft door in te zetten op klimaatbestendigheid, ruimtelijke kwaliteit en duurzaam ruimtegebruik.'

### Fase 2: vier perspectieven

Met de uitkomsten uit de eerste fase als vertrekpunt zijn vier perspectieven opgesteld voor Noord-Holland. Deze vier perspectieven (zie figuur 2) zijn uitersten van hoe Noord-Holland er theoretisch uit zou kunnen zien in 2040. Structuurvisies moeten niet alleen het gewenste toekomstbeeld beschrijven, maar ook inzichtelijk maken op welke wijze dit gerealiseerd moet worden. Daarom is gespeeld met twee sleutelonzekerheden in de ruimtelijke ordening van de provincie (globalisering versus regionalisering) en de mate van sturing door de provincie (veel sturing versus veel aan lokale partijen overlaten). Eén perspectief, 'werelds', is bijvoorbeeld een sterk door de provincie aangestuurd Noord-Holland, met een grote, met Parijs en Londen concurrerende metropool in de



Figuur 1. Provinciale en thematische belangen.



Figuur 2. Vier perspectieven voor de provincie Noord-Holland in 2040.

noordelijke Randstad (Metropoolregio Amsterdam). Het noorden van de provincie is een landelijk gebied waar gerecreëerd wordt. Het tegenovergestelde perspectief, 'totaal lokaal', is een Noord-Holland waarin veel aan de gemeenten en lokale initiatiefnemers wordt overgelaten en waarbij de provincie een mozaïek is van wonen, werken, landbouw, natuur en recreatie. In het derde perspectief profileert Noord-Holland zich als 'sterk merk', terwijl het vierde perspectief een accent kent op 'duurzaam DNA'.

## DE AUTEUR

Leonie Dekker (075-6530350, leonie.dekker@dhv.com) is projectleider milieueffect-rapportage bij DHV BV.



sie over de perspectieven: in hoeverre komen de perspectieven tegemoet aan de provinciale belangen? De perspectieven zijn daarbij onderling vergeleken: welk perspectief is het meest klimaatbestendig? En welke waarborgt het beste de ruimtelijke kwaliteit en duurzaam ruimtegebruik? De provincie heeft haar belangen bij de verdere ontwikkeling van Noord-Holland vastgesteld en hierbij draait het om milieu in de zeer brede zin van het woord: bescherming van natuurgebieden, schoon water en duurzame energie, maar ook voldoende ruimte voor landbouw en economie en voor goede huisvesting.

### Toetsingskader

Wat verstaat de provincie onder klimaatbestendig, of onder ruimtelijke kwaliteit? De twaalf thematische belangen gaven al iets meer houvast, maar nog niet genoeg. Want wat is dan 'voldoende en gedifferentieerde' ruimte voor economische activiteiten? Wanneer is de beschikbare ruimte voor duurzame energie toereikend?

Voorafgaand aan het opstellen van de vier perspectieven heeft de provincie bij verschillende beleidsthema's (zoals bodem, natuur, bereikbaarheid, wonen et cetera) beleidsuitgangspunten, ruimtelijke opgaven en mogelijke kansen en oplossingsrichtingen benoemd voor de structuurvisie. Deze waren, naast de provinciale belangen, uitgangspunt bij het maken van de perspectieven. Aan de hand van deze beleidsuitgangspunten en de hoofdopgaven en kansen zijn voor alle thematische belangen toetsingscriteria geformuleerd. Figuur 5 is een voorbeeld hiervan (belang 'duurzaam ruimtegebruik'). Met de thematische toetsing als basis zijn vervolgens op hoofdlijnen uitspraken gedaan over welk perspectief het beste aan welk belang tegemoet komt en welke het minst.

### Leerpunten

De hierboven beschreven methode had voor- en nadelen. Een van de positieve punten was dat de toetsing breder is getrokken dan milieuthema's alleen. In dit geval is getoetst aan de door de provincie geformuleerde belangen; als het ware een toetsing op doelbereik. Welke doelen bij een dergelijke toetsing centraal staan, zal bij elke structuurvisie anders zijn. Door aan al deze doelen te toetsen, wordt helder waar onderdelen van het plan elkaar bijten. Want duidelijk mag zijn dat niet één structuurvisie aan elk gesteld doel evenveel tegemoet kan komen. Het is dan ook goed om de belangrijkste tegenstellingen concreet te benoemen: welke onderdelen van de structuurvisie leveren een substantiële bijdrage aan het ene doel, maar hebben ook een substantieel nadeel voor een ander doel? Een voorbeeld uit Noord-Holland: het noorden van de provincie aanwijzen als gebied voor grootschalige landbouw komt tegemoet aan het thematische belang 'voldoende en gedifferentieerde ruimte voor landbouw en visserij'. Het noorden is echter ook een gebied met een relatief groot overstromingsrisico. In geval van overstroming zijn de economische gevolgen door de grootschaligheid van de landbouw ook groter. Grootschalige landbouw is daarmee niet iets wat bijdraagt aan een klimaatbestendige provincie.

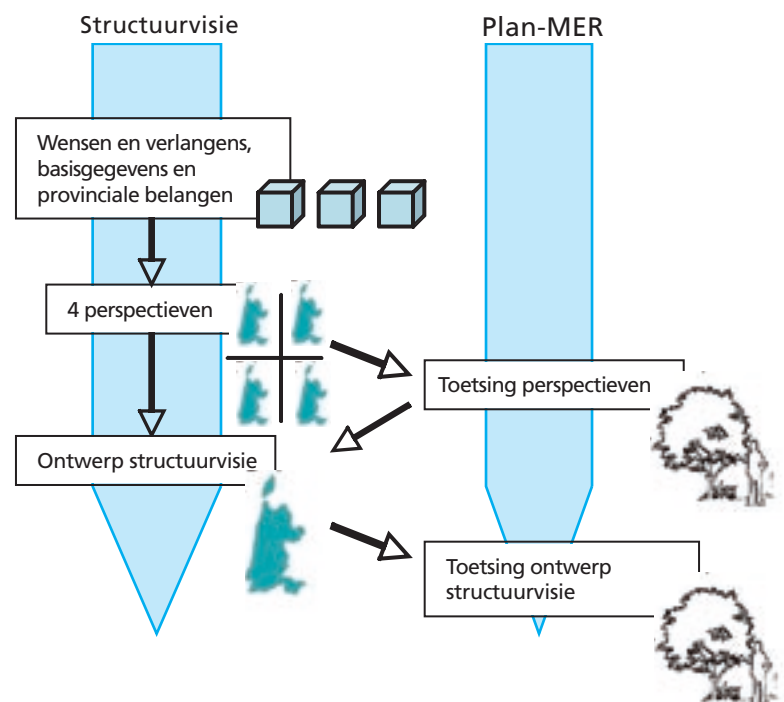
Een lastiger punt was de meer gedetailleerde toetsing. Getracht is een toetsingskader op te stellen zoals bij een gedetailleerder plan: heel concreet en meetbaar. Dit bleek door het karakter van de perspectieven minder goed

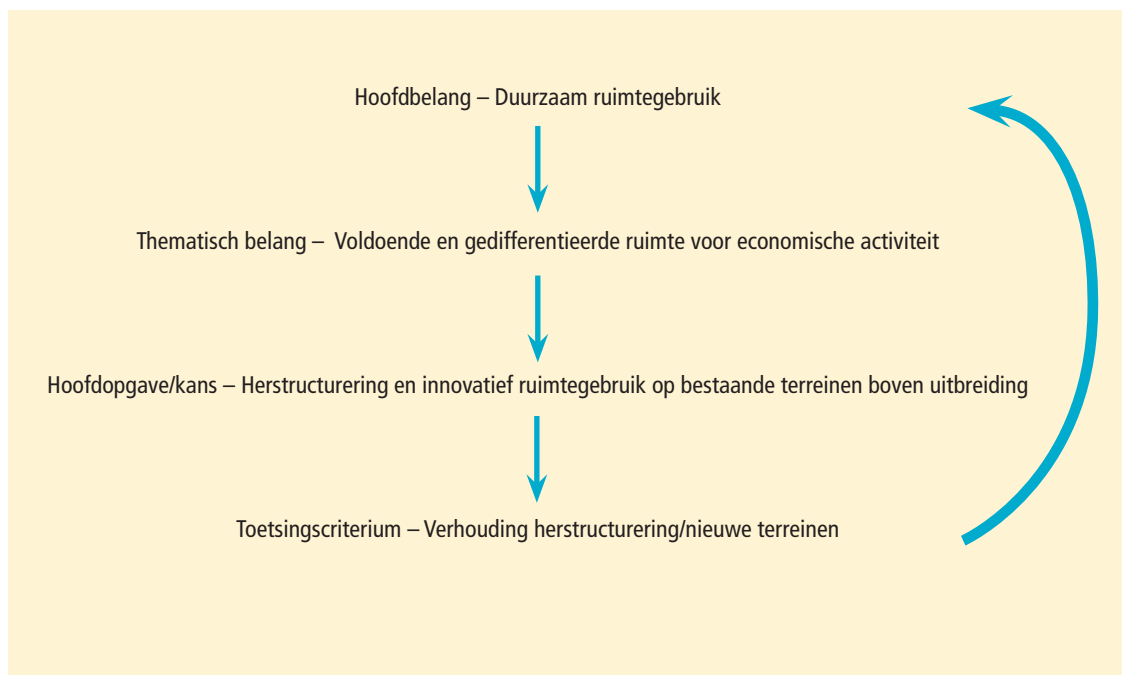
werkbaar. De perspectieven zijn eerder sfeerbeelden dan concrete alternatieven. Zij gaan weliswaar vergezeld van kaarten, maar niet alle ruimtelijke ontwikkelingen bleken zich ervoor te lenen om ze op de kaarten weer te geven en niet bij elk perspectief is even duidelijk of en hoe ontwikkelingen er deel van uitmaken. Bovendien is het onderscheid tussen de perspectieven deels bepaald door de mate van sturing door de provincie. Een uitspraak doen over wat bijvoorbeeld meer zekerheid biedt voor voldoende schoon water – sturen of overlaten aan anderen – is een vrij subjectief oordeel. Het meetbaar maken van effecten verliep daarmee vrij moeizaam. Het toetsingskader en de methode van toetsing dienen dus afgestemd te zijn op het schaalniveau en het karakter van de te toetsen alternatieven.

### Onzekere milieueffecten

De ontwerp-structuurvisie die aansluitend op de beoordeling van de perspectieven is opgesteld, is in het plan-MER getoetst op milieueffecten en niet meer, zoals bij de perspectieven, op economische of huisvestingseffecten. In een gangbaar MER worden de milieueffecten van een geheel voornemen in beeld gebracht. Het in beeld brengen van de toestand van het milieu van heel Noord-Holland in 2040 is geen haalbare kaart. Om de toetsing van de ontwerp-structuurvisie af te bakenen, is de structuurvisie ontleend in afzonderlijke elementen en beleidslijnen. Uit de elementen en beleidslijnen is

Figuur 4. Wisselwerking tussen structuurvisie en plan-MER.





Figuur 5. Van hoofdbelang naar toetsingscriterium – ‘duurzaam ruimtegebruik’ als voorbeeld.

een selectie gemaakt van die zaken die nieuw zijn ten opzichte van het bestaande beleid en die groot of ingrijpend genoeg zijn om er substantiële milieueffecten van te verwachten. De overige zaken zijn óf al in eerder beleid vastgelegd (met name de streekplannen), óf zijn niet van een zodanige aard of omvang dat ze tot aanzienlijke milieueffecten zullen leiden. De structuurvisie heeft een hoog abstractieniveau. Er staat bijvoorbeeld in dat er in de Wieringermeer ruimte komt voor bedrijventerrein. Maar welke bedrijven zich daar gaan vestigen, hoe de terreinen voor verkeer ontsloten worden, of er groenstroken en andere inpassingsmaatregelen gerealiseerd worden – dit alles is uiteraard nog niet bekend in het stadium waarin aan de structuurvisie wordt gewerkt. Het inschatten van de milieueffecten beperkt zich in dat geval tot open deuren: de aanleg van een nieuw bedrijventerrein kan negatieve effecten hebben op het milieu door de komst van bedrijven en door een toename van verkeer.

Ook is een aantal zaken niet heel concreet in de structuurvisie aangegeven, zoals de beleidslijn om kwaliteitseisen te stellen aan bouwen in het buitengebied. Deze beleidslijn houdt in dat de provincie niet bepaalt waar in het buitengebied gebouwd mag worden, maar als randvoorwaarde stelt dat nut en noodzaak van bouwplannen helder zijn en dat bouwplannen te zijner tijd voldoen aan eisen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid en duurzaamheid. De precieze gevolgen voor het milieu blijven onduidelijk, omdat veel afhangt van de verdere uitwerking; wáár wordt gebouwd in het buitengebied is namelijk niet aangegeven. Die uitwerking ligt soms bij de provincie zelf, maar veelal ook bij anderen; gemeenten bijvoorbeeld. De milieuverantwoording komt hiermee ook bij die partijen te liggen.

## Kansen en aanknopingspunten

Een goede manier om met de genoemde onzekerheden om te gaan, is te focussen op risico's op negatieve effecten en op kansen voor positieve

effecten. Dat is gedaan in het plan-MER voor de structuurvisie. Vervolgens is specifiek aandacht besteed aan aanknopingspunten voor vervolgbesluitvorming. Deze aanknopingspunten geven aan waarop in het vervolgtraject zowel inhoudelijk als procesmatig de aandacht gericht moet worden om de risico's op negatieve effecten te beperken en kansen voor positieve effecten te benutten.

Wie er aan de lat staat voor het vervolgtraject verschilt per ontwikkeling. Dit kan de provincie zelf zijn, maar ook anderen: gemeenten, projectontwikkelaars, waterschappen et cetera. De aanknopingspunten kunnen dus van belang zijn voor zowel initiatiefnemers van projecten als voor de bevoegde gezagen voor die projecten. De aanknopingspunten zijn dan ook vrij algemeen geformuleerd: waar moet je bij verder uitwerking van ontwikkelingen aan denken om negatieve effecten te voorkomen? En wat kun je doen om positieve effecten te bewerkstelligen, welke nadere onderzoeken zijn zinnig? Bijvoorbeeld: 'Bij verdere planvorming rond de ontwikkeling van bedrijventerreinen zal onderzocht moeten worden in hoeverre de ingrepen een verkeersaantrekkende werking hebben en in hoeverre dit leidt tot knelpunten op het wegennet. Indien dit het geval is, zullen aanpassingen aan de infrastructuur mogelijk noodzakelijk zijn.' Onafhankelijk van wie een ontwikkeling verder gaat vormgeven, kan een dergelijke uitspraak richting geven bij het vervolg.

In het uitvoeringsprogramma dat onderdeel uitmaakt van de structuurvisie Noord-Holland is uitgewerkt welke instrumenten de provincie zelf denkt in te zetten om haar doelen (haar belangen) te behalen. Zij heeft daarbij concrete projecten gedefinieerd die één of meer belangen dienen. Hoewel dit uitvoeringsprogramma in dit geval niet in het plan-MER is betrokken, kan zo'n programma goed geschikt zijn om aanbevelingen voor het vervolgtraject te structureren en overigens ook om de milieugevolgen concreter in beeld te brengen. ■