

M.E.R. GEEN 'MOETJE' MET JUISTE ASPECTEN

DUURZAAMHEID IN DE OVERIJSSELSE PRAKTIJK

In een terugblik op 25 jaar m.e.r. in Nederland¹ is geconstateerd dat m.e.r. te vaak wordt gezien als een 'moetje' dat wordt uitgevoerd aan het einde van een planproces en daardoor te weinig toegevoegde waarde heeft. Tegelijkertijd zien we dat duurzaamheid in m.e.r. lastig te hanteren is. Dat roept de vraag op hoe we ervoor kunnen zorgen dat m.e.r. weer als ondersteuning van de besluitvorming wordt gebruikt en dat het doet waarvoor het is bedoeld, namelijk milieu een volwaardige plaats geven. In dit artikel laten we zien hoe niet alleen milieueffecten, maar ook duurzaamheidsaspecten kunnen worden meegenomen in plan- en projectontwikkelingen. Gestructureerde aandacht hiervoor vanaf de start van een project kan een duidelijke meerwaarde geven, leiden tot meer begrip van duurzaamheid én betere plannen en besluiten. We doen dit aan de hand van de aanpak die wordt gevolgd in de provincie Overijssel.

Egbert Dijk en Jacob Harke

20

TOETS 01 12

De Omgevingsvisie is sinds medio 2009 de leidraad voor de provincie Overijssel als het gaat om ingrepen in de fysieke leefomgeving. In *Toets 2010/2* hebben we het parallelle spoor van het beleidsproces en het opstellen van het plan-MER beschreven². Drie belangrijke pijlers van de Omgevingsvisie zijn ruimtelijke kwaliteit, duurzame ontwikkeling en sociale kwaliteit. In het plan-MER is een duurzaamheidsbeoordeling uitgevoerd. Daarin is de toekomstige situatie vergeleken met de huidige situatie op basis van een aantal indicatoren die kenmerkend zijn voor de verschillende thema's. Het plan-MER is een belangrijk instrument geweest voor het organiseren van kennisinbreng en -verwerking in het beleidsproces. Vooral de interactie tussen het planproces en het opstellen van het plan-MER heeft meerwaarde gehad gedurende het besluitvormingsproces bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie van de provincie.

Overijssels ontwikkelmodel

Om duurzaamheid bij plan- en projectontwikkelingen vanaf de startfase mee te nemen, heeft de provincie Overijssel een ontwikkelmodel uitgewerkt. Dit model sluit aan bij de systematiek van projectmatig werken en omvat de stappen die ook van belang zijn bij de totstandkoming van een m.e.r.. Het Overijssels ontwikkelmodel (figuur 1) sluit aan op de ambities uit de Omgevingsvisie.

Juist de samenhang van deze ambities is bepalend voor een duurzame ontwikkeling. Het doel van dit model is om duurzame ontwikkeling inzichtelijk te maken met een inspirerende aanpak. Het model omschrijft in duidelijke stappen hoe duurzame ontwikkeling kan worden gestimuleerd.

Na het vaststellen van de scope, waarin nut, noodzaak, doelen en ambities zijn vastgesteld, start de verkenningfase. Hierin worden ideeën samengevoegd tot een innovatief planontwerp. Dit is vooral een iteratief proces waarbij duurzaamheidseffecten in samenhang worden beoordeeld en het planconcept wordt aangepast. Het ontwikkelmodel geeft weliswaar de opeenvolgende stappen weer, hoewel het vooral gaat om het iteratieve proces. Belangrijk in dit hele proces is de participatie van ambtenaren, bestuurders en publiek vanaf de scope tot de fase van kiezen en motiveren. Deze aanpak voor participatie wordt ook aanbevolen vanuit Sneller en Beter³. Wanneer bestuurders beslissingen over plannen moeten nemen, is het essentieel dat ze vanaf de start betrokken worden bij de opzet van het onderzoek, waardoor ze vooral vertrouwen krijgen in de resultaten. Hiermee kan bereikt worden dat m.e.r. een basis wordt voor gedragen besluiten en wordt bereikt dat m.e.r. niet wordt gezien als een 'moetje'.

DE AUTEURS

Egbert Dijk (038 4997494, e.dijk@overijssel.nl) is m.e.r.-coördinator bij de provincie Overijssel. Jacob Harke (0570 699311, jacob.harke@tauw.nl) is adviseur bij Tauw Deventer.

1. Naar een toekomstbestendige m.e.r., Universiteit Utrecht en Rijksuniversiteit Groningen.

2. Beleidsproces en plan-MER parallel: Omgevingsvisie Overijssel, *Toets 2010/2*.

3. Sneller en Beter, advies Commissie Versnelling Infrastructurele Projecten, Commissie Elverding



Steenwijkerland, Overijssel

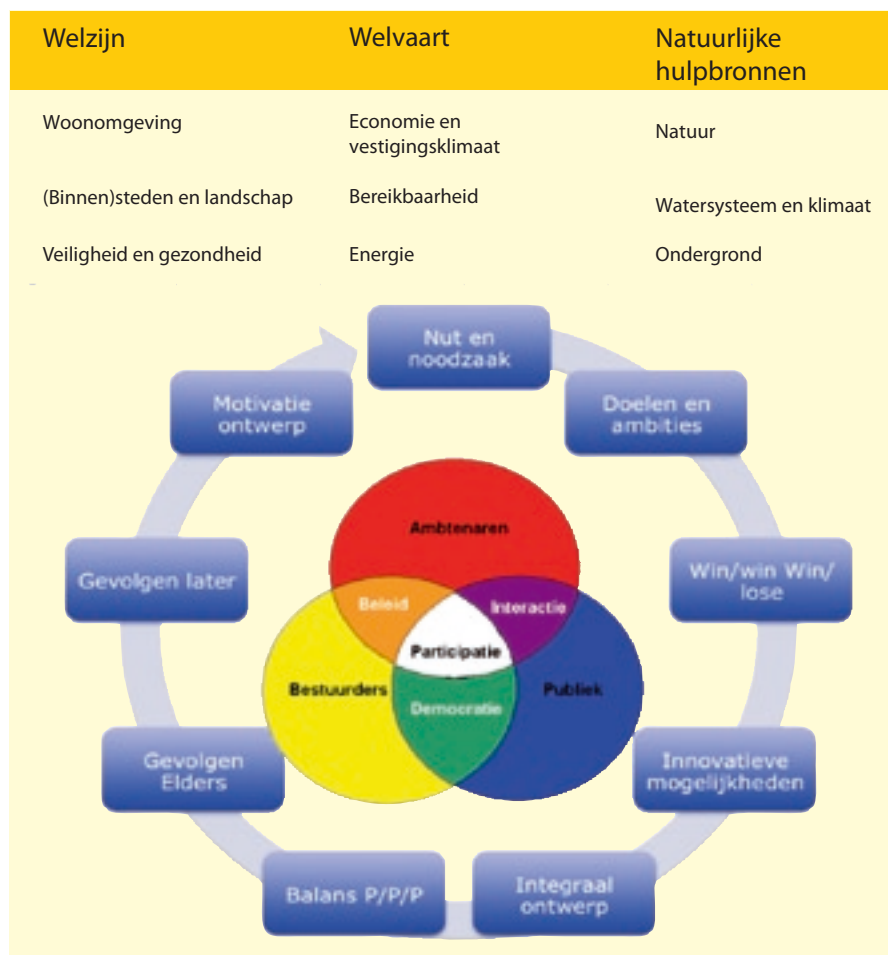
DuurzaamheidsKompas

In de Omgevingsvisie zijn negen beleidsambities benoemd, die onder de drie kernthema's welzijn, welvaart en natuurlijke hulpbronnen vallen. De drie kernthema's komen overeen met de drie gebruikelijke thema's people, planet en profit. De 3P-benadering is met name gericht op maatschappelijk verantwoord ondernemen, wat een belangrijk aandachtspunt is voor de provincie. Hierna wordt ingegaan op een concrete toepassing van duurzaamheid in het project N34, de provinciale weg tussen Hardenberg en de Drentse grens, waarbij de snelheid van 80 naar 100 km/uur wordt verhoogd. Bij dit project is de link gelegd met de stappen van het ontwikkelmodel en is het DuurzaamheidsKompas toegepast.

Voordat gestart wordt met een plan of project moeten in de initiële afweging nut en noodzaak helder zijn. Waarom of met welk doel willen we de voorgenomen ontwikkeling realiseren? Ook voor het m.e.r.-traject van de N34 is nut en noodzaak in beeld gebracht. Gezien de breedte van deze afweging wordt daar in dit artikel niet verder op ingegaan. In de Omgevingsvisie is wat betreft duurzaamheid een concretisering gemaakt van de negen beleidsambities naar onderwerpen van provinciaal belang. In figuur 2 is visueel de trechtering weergegeven hoe van abstract naar meer concreet in de Omgevingsvisie invulling is gegeven aan duurzaamheid.

In m.e.r.-trajecten zijn praktische doelstellingen nodig om

Figuur 1. Overijssels ontwikkelmodel





In het project N34 is een pilot ingepast om lokaal energie op te wekken uit trillingen.

alternatieven die naar voren komen uit het m.e.r.-proces te kunnen beoordelen op de mate waarin wordt voldaan aan de duurzaamheidsdoelen. Dat zijn niet alleen de bereikbaarheidsdoelstellingen maar ook doelstellingen op de thema's klimaat, natuur en veiligheid en gezondheid. In deze fase is het van belang om zicht te krijgen op alle gewenste doelen en ambities. De doelstellingen vormen de schakel naar projecten. Bij het benoemen van deze doelstellingen binnen de m.e.r.-fase van de ontwikkeling van de N34, is zowel naar bovenliggende ambities gekeken als ook naar het type project. Juist omdat de doelstellingen de praktische schakel vormen met de inhoud van het project zijn deze specifiek geldend voor bepaalde typen projecten.

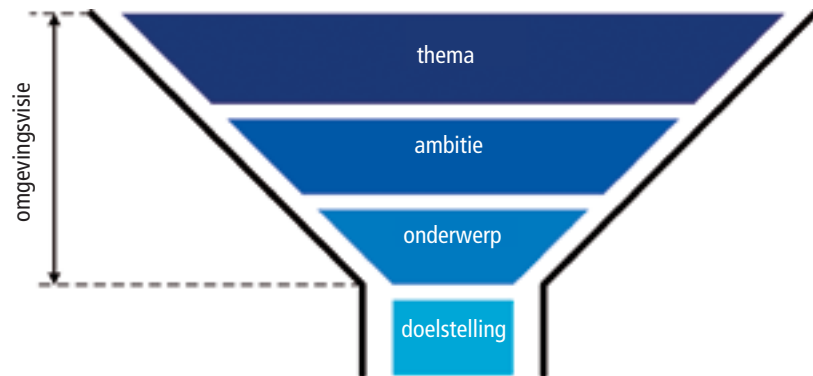
Samenhang thema's

Sommige doelen of ambities kunnen strijdig zijn. In andere situaties kunnen de ambities uit de verschillende thema's elkaar versterken. Door alle thema's te betrekken ontstaan vaak meer kansen en wordt de integrale aanpak bevorderd. Het gaat er vooral om synergiemogelijkheden te realiseren. Zo kan gelijktijdig met de realisatie van de wegverandering invulling gegeven worden aan klimaatdoelstellingen.

Voordat binnen het doorlopen m.e.r.-proces van de N34 sprake kon zijn van de beoordeling van alternatieven, is in het kader van deze stap uit het ontwikkelmodel eerst een keuze gemaakt van de onderwerpen van provinciaal belang die een rol spelen in het betreffende project. Niet alle onderwerpen spelen een even grote rol in alle soorten ontwikkelingen, omdat de onderwerpen breed benoemd zijn. De samenhang van de van belang zijnde onderwerpen is in deze fase bepaald.

Na het bepalen van de van belang zijnde onderwerpen is met behulp van prioritering inzichtelijk gemaakt wat het relatieve belang is van de ver-

Figuur 2. Duurzaamheid en m.e.r.-trechtering



schillende ambities (het aantal onderwerpen van provinciaal belang is praktisch gezien te groot om te prioriteren). Hiermee is meer inzicht verkregen in de samenhang van de ambities in de specifieke ontwikkeling die plaatsvindt. Door stuk voor stuk de ambities tegen elkaar af te wegen, ontstaat een helder beeld van de ambities waar de ontwikkeling wél een bijdrage aan kan leveren en van de ambities waar de ontwikkeling geen of in mindere mate een bijdrage aan kan leveren. Om te komen tot een duurzaamheidsstoets waarbij duurzaamheid eenvoudig inzichtelijk is, is gebruik gemaakt van het DuurzaamheidsKompas. Het kompas geeft praktische handvatten die ook gedurende vervolgstappen in het ontwerp helder de stand van zaken weergeven wat betreft duurzaamheid. Met behulp van deze methode zijn de relaties tussen de thema's, ambities en onderwerpen



Figuur 3. Voorbeeld DuurzaamheidsKompas

van provinciaal belang direct inzichtelijk. Daarnaast is na toetsing in één oogopslag duidelijk hoe het betreffende project of de varianten bijdragen aan de ambities van de provincie. Nadat de doelen zijn bepaald, kan de beoordeling van het project aan de hand van de doelstellingen plaatsvinden. Door na te gaan of binnen het project de doelstellingen wel of niet gehaald worden, ontstaat een eerste beeld van de mate van duurzaamheid van het project. Door de eenvoudige beoordelingsmethode met behulp van het DuurzaamheidsKompas ontstaat een objectief beeld. De onderzoeken die gedaan worden in het kader van de m.e.r. kunnen helpen bij het bepalen of doelstellingen door de ontwikkeling behaald worden of niet. Na de beoordeling aan de hand van de doelstellingen ontstaat in de visualisatie in het DuurzaamheidsKompas een beeld van de totale duurzaam-

heid van de ontwikkeling ofwel de m.e.r.-alternatieven. In figuur 3 is voor de N34 de visualisatie van het DuurzaamheidsKompas van het voorkeursalternatief gegeven. Het is direct zichtbaar in hoeverre dit alternatief bijdraagt aan de duurzaamheidsdoelen van de Omgevingsvisie.

Duurzame maatregelen

Om een duurzame ontwikkeling te bereiken zijn duurzame maatregelen en veranderingen nodig. Dergelijke veranderingen spelen binnen elk beleidsthema. Binnen deze volgende stap van het ontwikkelmodel wordt nagegaan welke maatregelen bij kunnen dragen aan de duurzame ontwikkeling en of binnen het plan een verandering op één of meer beleidsambities kan worden bereikt.



24

TOETS 01 12

De duurzaamheidstoets kan dienstdoen om tussentijds alternatieven te beoordelen op hun duurzaamheidswaarde. Op basis hiervan worden aandachtspunten benoemd waar, door aanpassingen van het ontwerp, de meeste winst te behalen valt. Deze aandachtspunten zijn duidelijk zichtbaar in het DuurzaamheidsKompas. Waar nog duurzaamheidswinst te behalen is, kunnen maatregelen bedacht worden om aan de doelstellingen te voldoen. Aandachtspunt hierbij is uiteraard de prioritering van de ambities. De doelstellingen die onder de voor de betreffende ontwikkeling hoog geprioriteerde ambities vallen en die niet behaald zijn, krijgen de meeste aandacht bij de aanpassing van het ontwerp en zijn de grootste stimulans om te zoeken naar vernieuwende oplossingsrichtingen. Om de doelstellingen voor duurzaamheid te kunnen behalen kunnen innovaties bijdragen. In het project N34 is bijvoorbeeld een pilot ingepast om lokaal energie op te wekken uit trillingen. Dit is nog geen uitontwikkelde techniek, maar kan wel een bijdrage leveren aan de mate waarin de duurzaamheidsambities worden bereikt. In de verdere uitwerking van het project kan dit worden meegenomen.

Integraal ontwerp

Op basis van het toetsen van de duurzaamheidsdoelstellingen, de benoemde maatregelen in de praktijk en eventuele innovatieve mogelijkheden, zijn beelden gevormd over de onderdelen die van belang zijn voor een duurzame ontwikkeling. Deze beelden worden samengevoegd tot een integraal planconcept. Voor de N34 heeft dit geleid tot het voorkeursalternatief. Van belang bij het samenvoegen van componenten tot een plan is de betrokkenheid van verschillende partijen en belanghebbenden. In het begin van dit artikel is al ingegaan op het participatief proces dat van belang is om te komen tot een gedragen integraal ontwerp. Nadat het integraal ontwerp (planconcept) is opgesteld, wordt beschouwd of er een balans en synergie is tussen de aspecten people, planet en profit. Voorkomen moet worden dat in een planconcept het evenwicht tussen deze aspecten verstoord is. Daarnaast wordt beschouwd wat de effecten elders zijn en wat de toekomst-effecten zijn van het planconcept. Er is immers pas sprake van duurzaamheid als effecten niet afgewenteld worden naar elders of naar de toekomst. De verstoring in een andere omgeving en in de toekomst wordt meegenomen in de beslissingen die leiden tot het uiteindelijke planontwerp.

De balans tussen de drie p's is eenvoudig te zien in het DuurzaamheidsKompas in figuur 3. De scores, uitgedrukt in de kleuren van de binnenste cirkel van de figuur, mogen niet meer dan één kleurschakering van elkaar afwijken. Wanneer dit niet het geval is, is het urgent op de minst scorende aspecten alsnog verbeteringen in het planconcept door te voeren.

Volgende ontwerpstep

De resultaten van de beschouwingen van de impact elders en de impact in de toekomst worden – evenals de analyse van de balans – meegenomen naar de laatste stap: de motivering van de gekozen oplossing. De laatste stap kan leiden tot de conclusie dat het project al veel bijdraagt aan het behalen van de duurzaamheidsambities van de provincie, of dat toch nog winst valt te behalen in een verdere uitwerking. Door het ontwikkelmodel als iteratief middel te gebruiken voor het inpassen van duurzaamheid gedurende het proces van een ontwikkeling, wordt het ingebed in het geheel. Met als resultaat een optimaal duurzaam project. Belangrijk is ook om hier in te gaan op het betrekken (participatie) van belanghebbenden.

Een duurzame m.e.r.

Met behulp van het DuurzaamheidsKompas wordt duurzaamheid structureel vormgegeven binnen het m.e.r.-traject. Door concreet de eerder genoemde stappen van het ontwikkelmodel te doorlopen met gebruik van het kompas, wordt inzichtelijk gemaakt wat aandachtspunten zijn vanuit de provinciale ambities, hoe het gesteld is met de duurzaamheid van verschillende m.e.r.-alternatieven en het voorkeursalternatief, en wordt inzichtelijk waar nog winst valt te behalen en waar de focus moet liggen om in de volgende ontwerpstep tot verdere duurzaamheidswinst te komen. Het resultaat hiervan is grip op het begrip duurzaamheid en een sterke link tussen m.e.r. en Omgevingsvisie. Dit resultaat is in het DuurzaamheidsKompas visueel gemaakt. Hierdoor is een praktisch praatplaatje ontstaan dat zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau goede diensten bewijst. Integratie van beleid en praktijk (projecten) is daarmee een feit.

De integrale analyse en beoordeling van duurzaamheidsaspecten in een vroeg stadium van het ontwerpproces levert mogelijkheden op om tot een duurzaam eindresultaat te komen. Door de aanpak van de provincie Overijssel met het DuurzaamheidsKompas wordt ook voor projectleiders het begrip duurzaamheid hanteerbaar. En dit leidt tot meer motivatie om ermee aan de slag te gaan. De uiteindelijke meerwaarde zit in het hogere doel dat op deze wijze de provincie een grotere bijdrage kan leveren aan een duurzame samenleving. Het op deze wijze meenemen van duurzaamheidsaspecten in de m.e.r. vanaf de start van het ontwerpproces, levert meerwaarde op en wordt daardoor niet als 'moetje' ervaren. Met dit artikel hebben we willen aangeven dat m.e.r. en duurzame ontwikkeling het planproces kan verrijken wanneer het vanaf het ontwerpstadium wordt ingezet. Nieuwe methoden om duurzame ontwikkelingen op een transparante wijze inzichtelijk te maken, zijn essentieel. ■