

## SUSTAINABILITY APPRAISAL IN GROOT-BRITTANNIË

DUURZAAMHEIDS-  
WAARDERING?!

We lopen steeds meer aan tegen de grenzen van de groei – in ruimtelijke zin, maar ook als het gaat om bijvoorbeeld het energievraagstuk of een duurzame agrarische sector. Nu de politieke en bestuurlijke vraagstukken veranderen en steeds meer gaan over duurzaamheid, zou het instrumentarium om de besluitvormers te ondersteunen moeten meeveranderen. De Europese regelgeving heeft milieu-effectrapportage inmiddels uitgebreid van een m.e.r. voor projecten naar een m.e.r. voor plannen, waarbij meer strategische keuzes kunnen worden gemaakt. Een volgende mogelijke stap in het instrumentarium is een complete duurzaamheidstoets voor plannen en voor beleid. In Groot-Brittannië gebeurt dit al in een ‘Sustainability Appraisal’. In dit artikel kijken we hoe die duurzaamheidswaardering eruitziet en wat ons dat kan leren.

Sanne Westra



Sinds 2001 maken we milieueffectrapportages voor plannen, wat vanuit het Engels vertaald een ‘strategische milieubeoordeling’ (SMB) is (tegenwoordig plan-MER genoemd). Het strategische karakter van deze SMB in het feit dat de plannen die beoordeeld worden over keuzes gaan waarbij er meer opties nog open liggen. Hierdoor heeft de SMB vaak een hoger abstractie- en een lager detailniveau dan de projecten die met een m.e.r. worden beoordeeld. De praktijk leert dat het ondanks, of juist door, de uitgebreide ervaringen met de project-m.e.r. geen makkelijke opgave is om de juiste invulling te geven aan het gevraagde abstractie- en detailniveau van de plan-m.e.r.

Dan is het altijd goed eens bij de ‘buren’ te kijken hoe zij de scope en het detailniveau invullen. Daarom is er naar ruim twintig case-study’s gekeken uit Groot-Brittannië. Echter, in Groot-Brittannië is de strategische milieubeoordeling vaak een onderdeel van een bredere duurzaamheidswaardering, de Sustainability Appraisal (SA), die voor plannen, programma’s en beleid wordt uitgevoerd. In dit artikel zullen de belangrijkste kenmerken van een duurzaamheidswaardering worden toegelicht aan de hand van de ervaringen in Groot-Brittannië.

## De basis: people, planet, profit

Bij de besluitvorming worden veel verschillende afwegingen gemaakt, waarbij naast de milieueffecten ook de sociaaleconomische belangen in het gebied een belangrijke rol spelen. In Groot-Brittannië hebben ze daarom een integrale toets, de duurzaamheidswaardering, waarbij de strategische milieubeoordeling is geïntegreerd met een waardering van de sociale en economische impacts van een plan, programma of beleid.

Duurzame ontwikkeling is voor velen nog een vaag begrip en daarom niet geschikt als toetsingskader in een effectstudie. Maar duurzame ontwikkeling kent een aantal basisprincipes (zie kader ‘Duurzame ontwikkeling’) die in een effectstudie op een vrij eenvoudige manier handen en voeten kunnen krijgen. Daarnaast ligt dit in het verlengde van een strategisch plan-m.e.r., zoals ze ook in Groot-Brittannië hebben geconstateerd.

Simpelweg gaat het om een evenwicht tussen de elementen people, planet en profit. Dit evenwicht is een belangrijke voorwaarde en betekent onder andere dat een vermeerdering van waarde in een van de drie elementen niet onevenredig ten koste gaat van een van de andere en ook niet van toekomstige generaties. Een belangrijk onderscheid dat daarom wordt gemaakt is het onderscheid tussen groei en ontwikkeling. Een duurzaamheidstoets betekent niet, zoals sommigen zullen denken, dat er geen economische ontwikkeling meer mogelijk is. Enerzijds omdat ontwikkelen duurzaam kan en anderzijds omdat ontwikkeling noodzakelijk is als de

## DUURZAME ONTWIKKELING: DEFINITIE EN PRINCIPES

- Duurzame ontwikkeling is ‘een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien’. *Bron: World Commission on Environment and Development (1987), Our common future, beter bekend als het Brundtland-rapport.*
- Duurzame ontwikkeling wordt vaak voorgesteld door de drie P’s: people, planet en profit/prosperity, die staan voor respectievelijk de sociale, ecologische, economische dimensies van het begrip.
- Duurzame ontwikkeling is de eis om een evenwicht tussen deze drie basisconcepten te vinden. Het is een breed begrip, en omvat alle ontwikkelingen – op technisch, economisch, ecologisch of sociaal vlak – die bijdragen aan een wereld die efficiënter, zuiniger en op lange termijn meer continu omgaat met de aarde.
- Een belangrijk onderscheid is het onderscheid tussen ‘groeien’ en ‘ontwikkelen’. Wanneer iets groeit, wordt het kwantitatief groter; wanneer iets zich ontwikkelt, wordt het kwalitatief beter. Hoewel er grenzen aan de groei zijn, hoeven er geen grenzen aan ontwikkeling te zijn. *Bron: Meadows et al. (1992), De grenzen voorbij.*

autonome ontwikkeling een negatieve trend laat zien op het sociaaleconomische of ecologische vlak. Dan is interventie op dit vlak juist voor toekomstige generaties wenselijk.

## Kenmerken

Een duurzaamheidswaardering volgt dezelfde procedure/stappen als een plan-m.e.r. en is dus ook direct gekoppeld aan het planproces. Het kan daarom worden gezien als het verlengde van een strategische milieubeoordeling met een bredere scope en een andere focus (kernvragen). Dit komt tot uiting in de scope van het beoordelingskader en de alternatieven.

### 1. Kernvragen

Een consequentie van de basisprincipes voor duurzame ontwikkeling en het strategische karakter van een duurzaamheidswaardering is dat vooral de ‘waaromvraag’ centraal staat. Dus waarom een bepaalde ontwikkeling gewenst is en welke positieve en negatieve consequenties dit heeft voor de elementen ‘people, planet en profit’.

In de eerste plaats wordt in een Britse duurzaamheidswaardering het plan of het beleid dan ook in zijn geheel en op basis van de eigen doelstellingen beoordeeld. In het algemeen kan daarom de Britse Sustainability Appraisal worden gekenschetst als een ex-ante beleidsevaluatie. Het gaat dan vooral om de consistentie van het plan en de toegevoegde waarde voor een duurzame ontwikkeling. Daarnaast worden ook de vervolgvragen ‘waar-’ en ‘hoe’ gesteld, ofwel waar en hoe de beoogde ontwikkelingen op de meest duurzame locaties en manier kunnen plaatsvinden. Dit wordt beoordeeld door middel van scenario’s en alternatieven.

## DE AUTEUR

Sanne Westra (06-16543071, [sanne.westra@gmail.com](mailto:sanne.westra@gmail.com)) is student Sustainable Development aan de Universiteit Utrecht. Zij heeft voor Witteveen+Bos een onderzoek gedaan naar de strategische milieubeoordeling in Groot-Brittannië.

## 2. Scenario's en alternatieven

In de tweede plaats worden scenario's of alternatieven ontwikkeld om de meest duurzame opties voor het plan vast te stellen. Centraal staat dan de vraag hoe de positieve effecten kunnen worden versterkt en hoe de negatieve effecten kunnen worden voorkomen of gemitigeerd; bijvoorbeeld door extra sociale voorzieningen, goed geïsoleerde gebouwen en woningen, duurzame bedrijventerreinen, verkeersmaatregelen, extra groene verbindingen enzovoort. Op basis van de antwoorden op deze vragen worden scenario's en alternatieven ontwikkeld. Het beoordelingskader heeft een centrale plaats in deze beoordeling.

## 3. Reikwijdte en detailniveau beoordelingskader

Het beoordelingskader van een duurzaamheidswaardering heeft vergeleken met het Nederlandse plan-m.e.r. een bredere scope en is minder gedetailleerd. De vragen die in het beoordelingskader worden gesteld zijn bijvoorbeeld 'of de nieuwe voorzieningen wel voor iedereen even toegankelijk zijn', 'of een economische uitbreiding wel opweegt tegen het verlies van open ruimte en biodiversiteit', 'of er wel voldoende wordt geïnvesteerd om wateroverlast en watertekort te voorkomen' en 'welke veranderingen en innovaties mogelijk zijn voor een duurzame ontwikkeling'.

deze kenmerken nader illustreren. Dit voorbeeld is een Sustainability Appraisal (SA) van het lokaal ontwikkelingsplan (Local Development Framework, LDF) van Thurrock. Thurrock is een stedelijke gemeente gelegen ten noorden van de Thames, ongeveer 35 km ten oosten van centraal London, en heeft een populatie van 145.000 inwoners en een oppervlakte van 165 km<sup>2</sup>.

### Duurzaamheidsthema's

In het ontwikkelingsplan van de gemeente Thurrock zijn 18 kerndoelstellingen geformuleerd; van doelstelling 1 (het realiseren van duurzame leefgemeenschappen) tot doelstelling 18 (het waarborgen en verbeteren van de rivieroever en kustgebieden). Op basis van de beleidsdoelstellingen en gerelateerde issues zijn voor de beoordeling van dit plan 26 thema's geïdentificeerd, verdeeld over de categorieën milieu, sociaal en economie en combinaties van deze drie duurzaamheidsaspecten. De reikwijdte van de SA in Groot-Brittannië is dus breder dan een plan-m.e.r. in Nederland, zoals aan de thema's in figuur 1 is te zien. In Groot-Brittannië is de publieke participatie erg belangrijk en begint daarom al in een zo vroeg mogelijk stadium, namelijk bij het vaststellen van deze thema's en de 'sustainability challenges'.

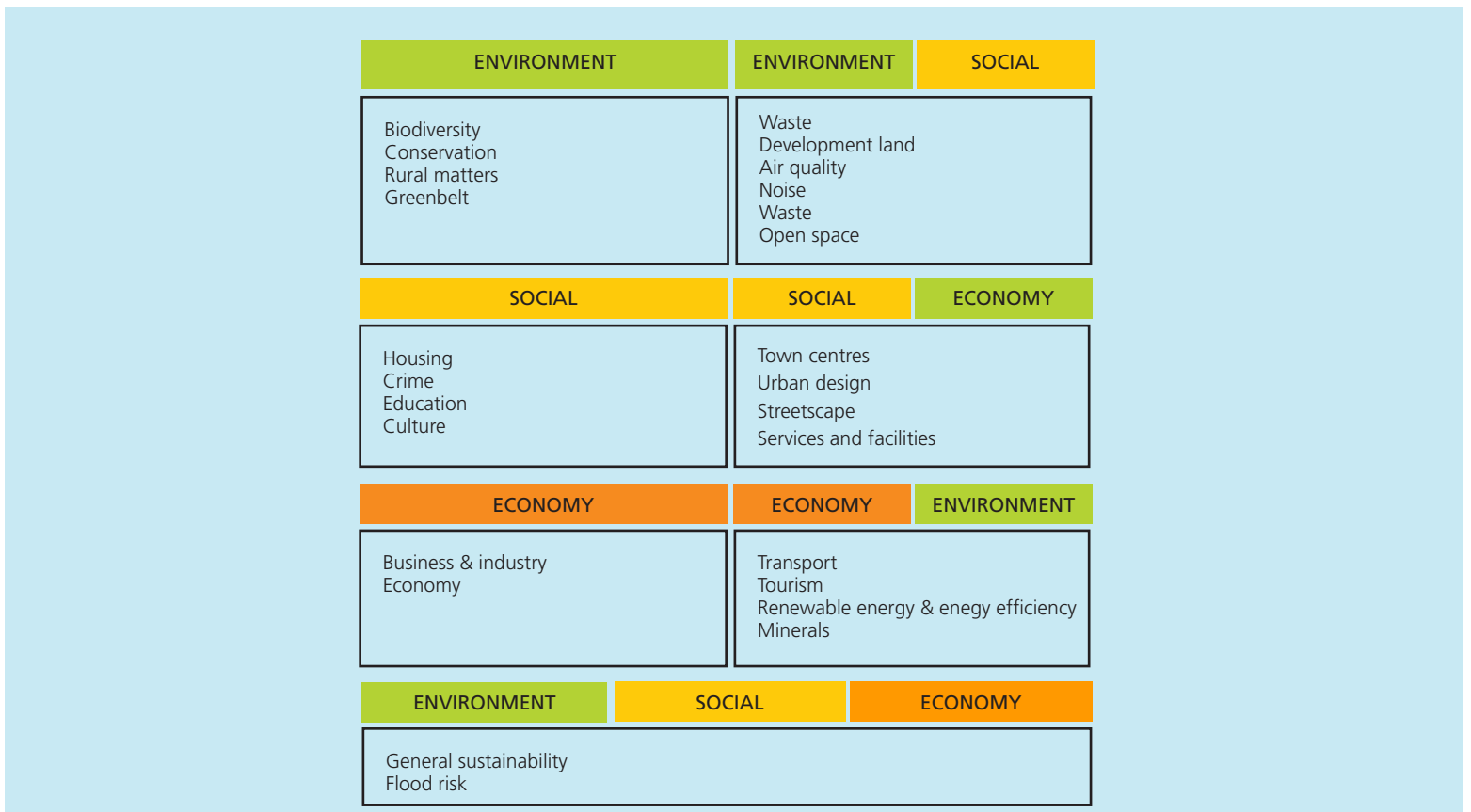
### Beoordelingskader

Na het vaststellen van de belangrijkste thema's zoals in figuur 1, worden deze in een beoordelingskader uitgewerkt in doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling. Deze doelstellingen hangen samen met de specifieke

## Het ontwikkelingsplan van Thurrock

Een voorbeeld van een duurzaamheidswaardering uit Groot-Brittannië zal

Figuur 1. Categorisering van onderwerpen uit het Thurrock Local Development Plan.



issues in het betreffende gebied en worden vertaald in indicatoren (zie figuur 2).

De bouwstenen voor het beoordelingskader komen overeen met de vereisten uit de plan-m.e.r.-richtlijn. In feite gaat het om een vertaling van de beleidscontext, huidige situatie en prioritaire onderwerpen in doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. Uit de beleidskaders zijn een aantal kernboodschappen geformuleerd, zoals 'Preserve and enhance the Green Grid of open space', 'Manage the location of development in order to reduce the risk of flooding; require sustainable urban drainage systems and specify the design and location of the development' en 'Direct development to Brown-field land which has good public/mass transport access'. Het uitgebreide beleidskader draagt tevens bij aan de consistentie met ander beleid.

Om de basisinformatie te verzamelen is een lijst met 132 indicatoren ontwikkeld voor de thema's uit figuur 1. Daarbij is per categorie aangegeven of ze een hoge prioriteit voor actie hebben, zoals voor educatie, biodiversiteit en vier andere thema's. Deze informatie geeft tevens inzicht in de toegevoegde waarde van het nieuwe plan, bijvoorbeeld als de autonome ontwikkeling geen duurzame aspecten laat zien. De specifieke sociale, economische of milieugerichte onderwerpen waarbij negatieve gevolgen zijn te identificeren, krijgen een hoge prioriteit in het beoordelingskader.

Deze onderwerpen worden vertaald in duurzaamheidsproblemen. In totaal zijn er op basis van deze analyses 51 duurzaamheidsproblemen naar voren gekomen, variërend van 'de braindrain naar London en omgeving' tot

de 'afvalproblematiek' en 'watertekorten'. Er hebben ook verscheidene inspraakbijeenkomsten plaatsgevonden met betrokkenen, professionals en inwoners. Deze mensen hebben grote invloed gehad op het vaststellen en formuleren van de doelstellingen. Er wordt dan ook veel waarde gehecht aan publieke participatie in een zo vroeg mogelijk stadium.

Hieruit zijn uiteindelijk 16 doelstellingen met subdoelstellingen geïdentificeerd voor het beoordelingskader. Figuur 2 laat een fragment zien van de uitwerking van deze doelstellingen, met de verwijzing naar het beleidskader en de specifieke duurzaamheidsproblemen.

### Beoordeling en alternatieven

De verenigbaarheid van de doelstellingen in het plan met het beoordelingskader (de vastgestelde duurzaamheidscriteria) worden in de duurzaamheidswaardering in een matrix samengevat (figuur 3). In de beoordeling van het Thurrock Plan worden op basis van deze beoordeling aanbevelingen gedaan voor herformulering van de doelstellingen om ze meer consistent te maken. Daarnaast wordt ook gewezen op overwegingen die moeten worden gemaakt in het beleid, bijvoorbeeld de spanning tussen de duurzaamheidsproblemen en economische groei. Vaak zijn in het beleidsplan namelijk algemene bepalingen geformuleerd om duurzaamheid te bevorderen en vervolgens wordt er vooral de nadruk gelegd op groei, zonder inhoud te geven aan het evenwicht tussen people, planet en profit. Het toetsen aan het beoordelingskader brengt deze tegenstellingen naar voren. Ook wordt geke-

Figuur 2. Fragment uit het beoordelingskader van het SA van het ontwikkelingsplan van Thurrock.

SA objective	Will this policy help to:	Sustainability issue?	Possible indicators?	Policy references
1. To attain sustainable levels of prosperity and growth.	1.2 Support and encourage the growth of small and medium size business?	- Lack of small and medium sized offices - Support for local business - Conflicts between seeking to achieve both growth targets, protect and enhance aspirations and accessible natural green-space targets	New retail floor space in town centres and out of town.	PPG4 Industrial, commercial development & small firms - Competitiveness white paper
	1.3 Ensure everyone can afford a good standard of living?		Low pay	
16. To reduce the amount of waste produced and being imported	16.3 Reduce the amount of waste imported?	3 of 4 landfills due for close in the next 5 years, how does Thurrock transfer from landfill to alternatives to landfill?	- Kg of house-hold waste imported - Kg of house-hold waste collected per head	- Aspire community strategy - Thurrock Borough Local Plan

ken of er geen belangrijke duurzaamheidsthema's onderbelicht zijn in het plan. In de beoordeling van het ontwikkelingsplan van Thurrock worden – naast het toetsen van de doelstelling – verschillende ruimtelijke opties gegeven voor de ontwikkeling van de gemeente. Een van de scenario's richt zich voornamelijk op het aantal nieuwe woningen en waar de uitbreiding kan plaatsvinden; in het stedelijk gebied of ook in de groene gordel (figuur 4). De vijf opties worden elk beoordeeld op de 16 doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, waarbij een kwalitatieve beschrijving en beoordeling wordt gegeven. Tevens worden in de beoordeling van het ontwikkelingsplan van Thurrock door middel van GIS (kaarten) de effecten, of de mate van duurzaamheid, in kaart gebracht. Hiervoor worden de indicatoren gebruikt, zoals het aantal bedrijven per 1000 inwoners, de afstand van verschillende locaties naar de verschillende voorzieningen zoals winkels, huisarts en scholen, het overstromingsrisico op bepaalde locaties enzovoort. De economische, sociale en milieugerelateerde beperkingen van het plan worden zo inzichtelijk gemaakt (figuur 5).

### Tot slot

Nederland is bij uitstek een land waar allerlei keuzes bij elkaar komen, want elke ingreep leidt tot een breed scala aan gevolgen. Daarnaast spelen er grote duurzaamheidsvraagstukken als het bijvoorbeeld gaat om het bereikbaar houden van de Randstad, maar ook de mogelijkheden voor evacuaties bij een watersnoodramp, of het behouden van en investeren in een duurzame agrarische sector in harmonie met een gezonde biodiversiteit. Ook op kleinschaliger niveau spelen vraagstukken waar sociale, economische en milieubelangen bij elkaar komen. Daarnaast wordt veel belang ge-

## SUSTAINABILITY OBJECTIVES

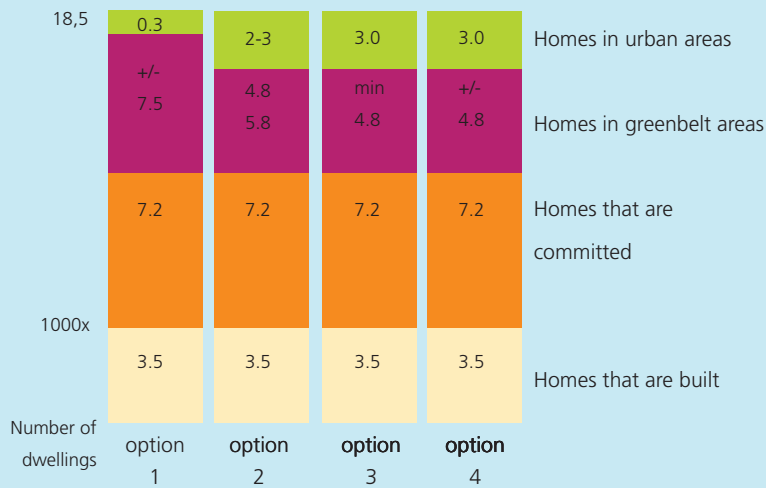
De 16 Sustainability objectives voor het beoordelingskader van 'Thurrock Local Development Framework':

1. To attain sustainable levels of prosperity and economic growth;
2. To increase economic diversity and increase the proportion of skills represented;
3. To encourage investment and to ensure that current and future residents want to live and work within the borough;
4. To deliver sustainable patterns of location of development including employment and housing;
5. To make the best use of land in the borough, including reuse of previously developed land;
6. To protect and enhance Thurrock's biodiversity and geodiversity, including all designated sites;
7. To protect and enhance the environment through reducing the emissions of pollutants;
8. Protect and enhance landscape character, local distinctiveness and historic built heritage;
9. Ensure that water consumption and water sources can accommodate future development;
10. To reduce consumption of non-renewable energy sources and to use the available natural resources in the most efficient and sustainable manner;
11. To achieve a more equitable sharing of the benefits of prosperity across all sectors of society;
12. Ensure fairer access to services, focusing on the most deprived areas;
13. To provide housing to all to all those in the borough in need;
14. To reduce crime and the fear of crime;
15. To reduce inequalities in health and ensure all current and future residents have access to health facilities;
16. To reduce the amount of waste produced and the amount of waste being imported.

Figuur 3. Verenigbaarheid van de doelstellingen uit het ontwikkelingsplan van Thurrock (kolommen) en de duurzaamheidscriteria (rijen) in een matrix samengevat.

	1. Sustainable Communities	2. Prosperity and employment growth	3. Support indigenous businesses, inward investment and diversification	SO4. Housing provision	SO5. Safe, inclusive and accessible environment
5. To make the best use of land in the borough, including reuse of previously developed land.	+	0	+	?	0
6. To protect and enhance Thurrock's biodiversity and geodiversity.	+	-	-	-	+
7. To protect and enhance the environment through reducing the emissions of pollutants.	+	-	?	?	+
8. Protect and enhance landscape character, local distinctiveness and historic built heritage.	+	0	0	?	+

Figuur 4



- Option 1: Growth Concentrated Within the Urban Areas;
- Option 2: Grays Urban Fringe Land Release; Most Growth Within Urban Areas;
- Option 3: Expanded Smaller Settlement; Large Majority Growth in Urban Areas and Green Belt Land Release at Grays Urban Fringe Plus One Other Outlying Settlement;
- Option 4: Highly Dispersed Green Belt Option: Majority Growth in Urban Area and Green Belt Land Release in Grays Urban Fringe Plus Other Outlying Settlements Across Borough;
- Option 5: Business as usual scenario – Current and future scenario without then adoption of the LDF and in particular the Core Strategy DPD.

hecht aan participatie en transparantie. Al deze zaken pleiten ervoor om de uitdagingen voor een duurzame ontwikkeling te vertalen in een integrale beoordeling waarbij gekeken wordt naar een evenwicht tussen people, planet en profit. De ervaringen in Groot-Brittannië kunnen als basis dienen om te gaan experimenteren met een duurzaamheids-toets. In feite is het slechts een verbreding van de strategische milieu-beoordeling. In dit artikel zijn een aantal belangrijke elementen voor een duurzaamheidstoets aangedragen:

1. Maak een beoordelingskader waarbij people, planet en profit in evenwicht zijn. Neem ook de gevolgen voor toekomstige generaties mee in het kader.
2. Zoek naar de meest duurzame scenario's en alternatieven. Maak daarbij een onderscheid tussen groei en ontwikkeling.
3. Maak gebruik van dezelfde procedure als bij de strategische milieu-beoordeling.
4. Geef zo veel mogelijk ruimte voor publieke participatie en maak gebruik van belevingsonderzoek onder belanghebbenden.

Een duurzaamheidswaardering heeft tot slot het voordeel dat het een instrument is dat kan worden gebruikt om te sturen op de inhoud, het proces en het netwerk van het planproces;

- de inhoud van plannen door het verbinden van samenleving, economie en ecologie;
- op het proces door te investeren in participatie en sociale gelijkheid;
- en in het netwerk door het realiseren van coalities in plaats van hinder machten.

Figuur 5

GIS Tiers	Query Criteria:		Absolute number of sites	Proportion of sites	Total area of sites (ha)
<b>1st tier</b>					
EA Indicative flood zone	Not in floodzone?	EA in floodzone 1	0	0	0
	In floodzone?	EA in Floodzones 2 & 3	48	39.02%	53.45
National designated sites	Within 2 km of proposed site?		96	78.05%	119.82
<b>2nd tier</b>					
Environmental constraints					
Social constraints					
Economic constraints					