

MER EN CO-CREATIE: EEN VERNIEUWENDE AANPAK

Provincie Gelderland heeft voor haar nieuwe Omgevingsvisie een vernieuwende, andere aanpak gekozen. De visie is tot stand gekomen in een proces van co-creatie: samen met bestuurlijke en maatschappelijke organisaties en burgers nadenken over het nieuwe beleid en de opgaven benoemen. Dat is niet alleen in 'normale' gesprekken en overleggen gebeurd, maar ook via internet met behulp van sociale media en digitale plannen en kaarten. Maar hoe maak je nu een MER als je met elkaar in gesprek bent over nieuw beleid? Een MER is toch vooral een toetsend instrument en bij co-creatie past het niet om "even te pauzeren" om een toets uit te voeren. Hiermee verstoort je het proces van co-creatie en is de kans op een andere houding van stakeholders in het proces groot.

Om toch het milieubelang in het proces te waarborgen is gewerkt met een zogenaamd 'milieugeweten'. Dat is één persoon die, wanneer nodig ondersteund door specialisten, constant met een 'milieubril' op meedoet in het proces van co-creatie en wijst op aandachtspunten en (on)mogelijkheden van beleidsvoornemens ten aanzien van milieu. Zo is milieu-informatie vroeg ingebracht wanneer dat nodig was en een bijdrage leverde aan besluitvorming. Hoe heeft dit gewerkt en is het mogelijk een MER te co-creëren?

Mark Groen en Dick Corpel



De Omgevingsvisie Gelderland

De Omgevingsvisie integreert en vervangt vijf plannen: de Structuurvisie, het Waterplan, het Milieubeleidsplan, de Reconstructieplannen en het Verkeer- en vervoersplan. Er zijn drie hoofdthema's. 'Dynamisch' duidt op economische structuurversterking, duurzaamheid, innovatie en bereikbaarheid. 'Mooi' verwijst onder meer naar de opgaven op terrein van natuur en landschap, gezonde en veilige leefomgeving, cultuurhistorie en ruimtelijke kwaliteit. 'Divers' duidt op de regionale diversiteit en de andere wijze van werken.

De Omgevingsvisie moet gezien worden als een eerste stap om samen te werken aan maatschappelijke opgaven die de provincie en haar partners delen. De provincie is een partij die als deelnemer vanuit eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden bijdraagt aan het geheel en dat vastlegt in de Omgevingsvisie. Het is een visie die richting geeft en ruimte biedt. En dus geen plan met exacte antwoorden waar iets moet en geen plan waarin is aangegeven wat wel of niet mag. De visie moet ruimte bieden om in te spelen op veranderingen in de samenleving. Dit betekent ook dat nog niet alles even concreet vastgelegd kan worden in de Omgevingsvisie. Onderdelen van het beleid moeten nog worden uitgewerkt op een meer concreet niveau. Ook na vaststelling van de Omgevingsvisie gaat het proces dus door. In de zogenaamde 'rollende agenda' worden diverse thema's nader uitgewerkt omdat hierover op het moment van afronden van de Omgevingsvisie nog geen concrete besluitvorming kan plaatsvinden. Deze uitwerkingen worden apart vastgesteld in een eigen besluitvormingsproces. De co-creatie met bestuurlijke en maatschappelijke organisaties in 'Gelderland anders' staat voor een nieuwe samenwerking en voor een andere ma-

nier van sturen door de provincie. Niet vooraf vastleggen wat wel of niet mag. Maar vanuit heldere doelen over economische structuur en kwaliteit van de leefomgeving ruimte bieden voor initiatieven in een veranderende omgeving. Een aanpak die uitnodigt, uitdaagt en inspireert om in Gelderland te ontwikkelen met kwaliteit. Dat betekent in veel gevallen afscheid nemen van regels en maatvoering en in plaats daarvan sturen op doelen. Dit vraagt om een deels aangepaste instrumentenkoffer, met bestaande maar ook met nieuwe instrumenten.

Co-creatie is begonnen met een groot evenement in het Gelredome begin 2012. Vervolgens is in een groot aantal bijeenkomsten regionaal, sectoraal en integraal gewerkt aan een ontwerpvisie die in mei 2013 ter inzage is gelegd. De vaststelling van de visie is voorzien medio 2014.

Van milieugeweten naar MER

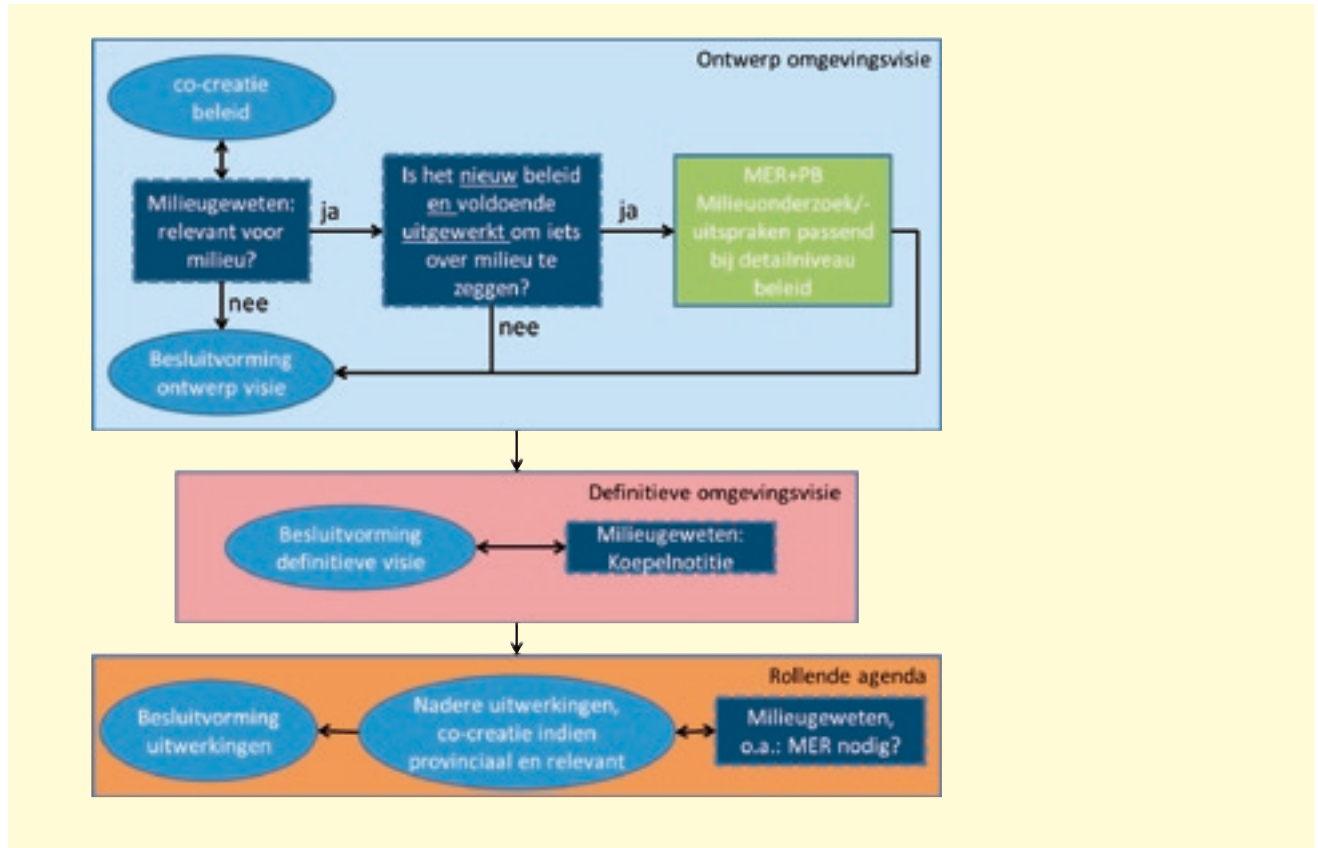
Om het milieubelang in bovenstaand proces te waarborgen is gewerkt met een zogenaamd 'milieugeweten'. Dat is één persoon die, wanneer nodig

DE AUTEURS

Mark Groen (06 52 01 86 06, mark.groen@rhdhv.com) is senior adviseur bij Royal HaskoningDHV. Dick Corpel (026 359 88 38, d.corpel@gelderland.nl) is lid van het kernteam Omgevingsvisie bij de provincie Gelderland.



Figuur 1. Ontwerp omgevingsvisie.



ondersteund door specialisten, met een ‘milieubrill’ op constant meedoet in het proces van co-creatie en wijst op aandachtspunten en (on)mogelijkheden van beleidsvoornemens ten aanzien van milieu. Zo is milieu-informatie vroeg ingebracht wanneer dat nodig was en een bijdrage leverde aan besluitvorming (zie ook figuur 1).

Voor verschillende thema’s is dit op verschillende manieren gedaan. Afhankelijk van de voortgang van het proces, het procesverloop en het thema zelf is het milieubelang ingebracht. Soms is dit meer kaderstellend geweest zoals bij het ontwikkelen van nieuw beleid t.a.v. windenergie. Bij het vastleggen van een zoeklocatie voor een containerterminal in Rivierenland is het meer toetsend/controlerend geweest, omdat het proces reeds vergevorderd was voor het milieugeweten betrokken raakte. De ingebrachte milieu-informatie sloot aan op het niveau van de betreffende besluitvorming (zie ook figuur 2). In veel gevallen betrof de besluitvorming nog algemeen beleid/uitspraken en betrof de ingebrachte milieu-informatie dan ook vaak aandachtspunten en/of mogelijke risico’s en geen detailonderzoek.

Het milieugeweten heeft ook de planm.e.r. voor de Omgevingsvisie gecoördineerd. Het planMER beoordeelt op hoofdlijnen wat de gevolgen zijn voor het milieu van strategische keuzen in de Omgevingsvisie. Doel is aannemelijk maken en desgewenst te onderbouwen of de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen naar verwachting mogelijk zijn binnen de geldende wettelijke kaders.

Het proces van de planm.e.r. is volgend in de gekozen werkwijze van co-creatie. In het proces van co-creatie is het vooraf bepalen van alternatieven niet logisch. Bij co-creatie moesten alle opties open blijven binnen bepaalde (wettelijke) kaders om te voorkomen dat mogelijkheden waar op voorhand niet aan gedacht is of waar onverwacht veel draagvlak voor bestaat niet onmogelijk werden gemaakt. Het milieugeweten zag er hierbij op toe

dat er geen onhaalbare plannen werden gemaakt vanuit milieuoogpunt. Daarnaast zijn diverse onderdelen van de Omgevingsvisie nog onvoldoende uitgewerkt waardoor een gedetailleerde milieubeoordeling van te vergelijken alternatieven niet mogelijk is.

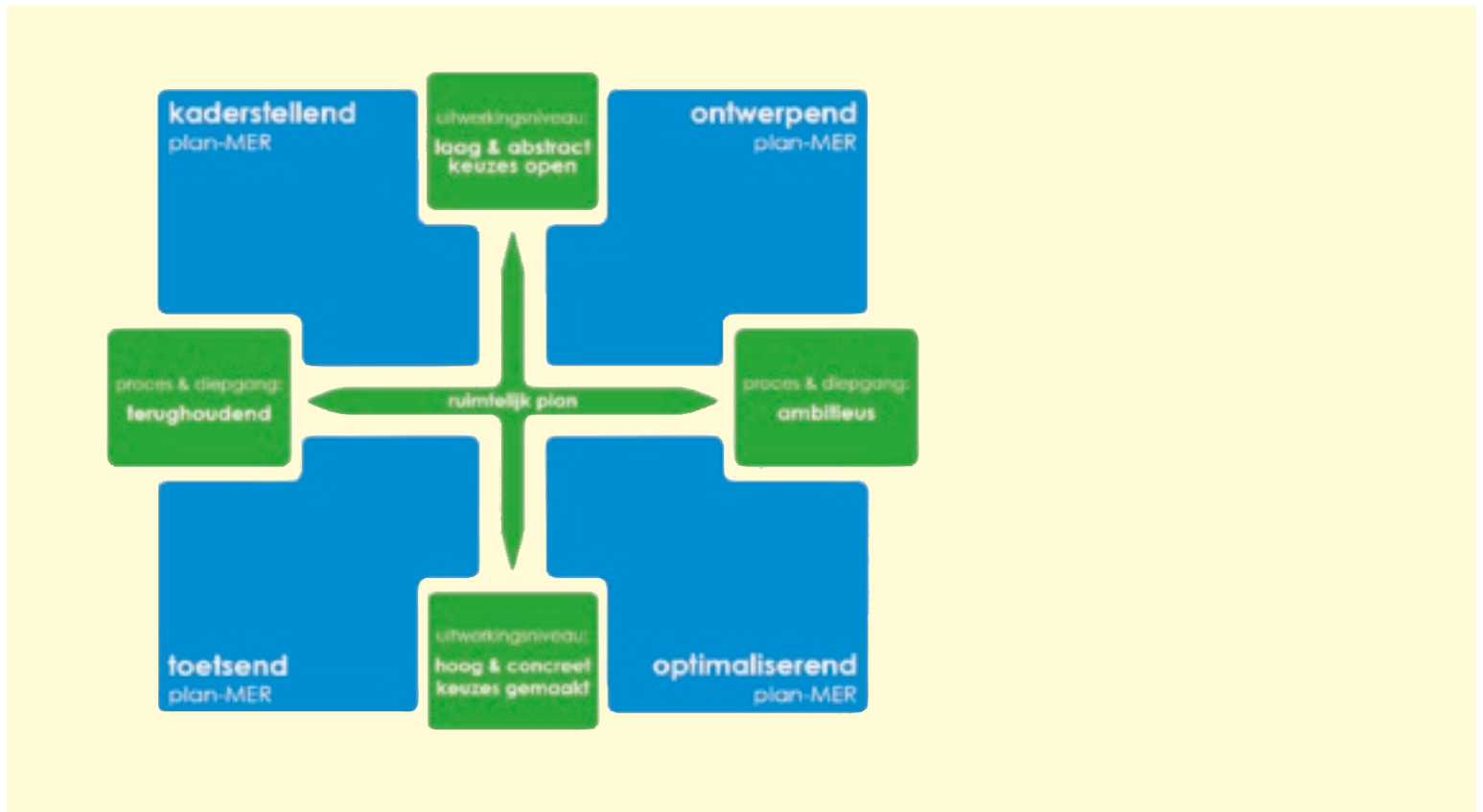
In de planm.e.r. is daarom per onderdeel van de Omgevingsvisie (sectoraal) bepaald of deze relevant is om nader te onderzoeken en is het detailniveau waarop het zinvol is uitspraken over milieugevolgen te doen bepaald. Daarbij zijn de volgende criteria gehanteerd:

- In eerste instantie is de lijst van m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten uit het Besluit m.e.r. gebruikt als criterium voor milieurelevantie op het niveau van de Omgevingsvisie. Als een onderdeel niet is te vatten onder een mogelijk m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit, dan is deze niet direct meegenomen in de planm.e.r.. Oftewel: het gaat primair om beleidswijzigingen die kaders stellen voor mogelijk toekomstige m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten.
- Daarnaast zijn enkele onderdelen die niet direct onder activiteiten uit het Besluit m.e.r. vallen, maar mogelijk wel in de Passende Beoordeling (PB) worden opgenomen, beoordeeld vanwege het mogelijk optreden van significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden.

Voor alle onderwerpen is vervolgens besproken en/of onderzocht of:

- het beleid nieuw is en nog niet beoordeeld op milieueffecten in een ander kader (vorige Streekplan, eerdere sectorale of regionale plannen);
- het beleid voldoende concreet wordt uitgewerkt om het milieubelang al in te kunnen brengen. En zo ja, op welk niveau dat mogelijk en relevant (detailonderzoek of aandachtspunten/risico’s) is. Voor niet-plaatsgebonden, generiek of nog erg globaal beleid is het namelijk niet mogelijk om uitspraken over effecten op de omgeving te doen, tenzij zeer uitvoerig onderzoek wordt gepleegd naar alle mogelijke scenario’s die zich voor

Figuur 2. Uitwerkingsniveau besluitvorming.



kunnen doen. Voorbeeld is het bieden van extra groei ruimte aan agrarische bedrijven die zich extra inzetten om met kwaliteit te ontwikkelen op het terrein van duurzaamheid, dierenwelzijn, gezondheid en ruimtelijke kwaliteit. In dit soort gevallen zijn alleen milieu-uitspraken gedaan in de vorm van aandachtspunten voor het vervolg.

De resultaten van de milieuonderzoeken van milieurelevante beleidsvoorname en de Passende Beoordeling zijn opgenomen in het MER en weer ingebracht in de besluitvorming.

Inhoud MER

De aanpak van co-creatie en de inzet van een milieugeweten om tot een MER te komen, leverden vooraf de verwachting van een zeer integrale benadering en een integraal MER. Door de aansluiting op het proces van co-creatie is echter een relatief sectorale insteek ontstaan. Ieder beleidsveld heeft een eigen invulling gegeven aan wat er voor de visie nodig was. Het kernteam voor de visie heeft vooral een faciliterende rol gespeeld richting de beleidsvelden en heeft bewust niet gestuurd op een bepaald gewenst stramien of resultaat om het proces van co-creatie ook de ruimte te geven. Het sectorale zat dan in het gegeven dat er vanuit de beleidsvelden werd gestuurd, wat niet betekende dat er niet over de randen van het veld werd gekeken. Dit was wel het geval, maar niet altijd kwam het milieubelang ook daadwerkelijk aan de orde. Milieu was in de ogen van de betrokkenen toch vooral normerend en iets wat later wel zou komen. De inbreng van het milieugeweten heeft hierdoor wel geleid tot meer integraliteit, maar niet de integrale benadering zoals die vooraf was verwacht.

Daarnaast was vooraf de verwachting dat er een aanzienlijk aantal substantiële wijzigingen in het beleid zouden komen waarbij het milieubelang zou kunnen of moeten worden ingebracht. De gehanteerde werkwijze

met een milieugeweten bracht naar voren dat dit niet zozeer het geval was. Een aantal wijzigingen was dusdanig abstract dat het milieuaspect nog niet echt relevant was, zoals bijvoorbeeld het sturen op doelen en kwaliteiten en het meer inzetten op regionale programmering. Belangrijke wijzigingen waarbij wel een milieubelang aan de orde was, zouden worden:

- herijking EHS;
- windenergiebeleid en locaties voor vernieuwde doelstellingen;
- beleid ten aanzien intensieve veehouderijen.

Daarnaast werd als gevolg van de regionale programmering van bedrijventerreinen een locatie voor een containerterminal in Rivierenland vastgelegd.

De herijking van de EHS en de locatie voor een containerterminal waren als proces reeds ver gevorderd voordat het milieugeweten bij de omgevingsvisie werd betrokken. Voor de herijking van de EHS was van belang dat er op basis van co-creatie met diverse partners reeds een akkoord lag over de nieuwe omvang. Dit akkoord was een uitwerking van de door het Rijk opgelegde bezuinigingen op natuur. Het akkoord was beduidend beter dan alleen op basis van de afspraken met het Rijk was te verwachten. Dit was ook bevestigd door een toetsing door Alterra. De relatieve verbetering en de brede steun van partners waren aanleiding om deze herijking niet verder te beoordelen in het MER. Er was voor zover bekend ook geen aanvullende informatie of belang wat op de besluitvorming van invloed zou zijn.

Ten aanzien van de containerterminal bleek uit gesprekken dat binnen de programmeringsafspraken ook ruimtelijke afspraken werden gemaakt. Hierdoor was een soort reparatie nodig in relatie tot milieu-informatie; toch meer een toetsing van een voornemen. Naast deze toetsing is daarom



ook over het principe van programmering geadviseerd. Dit komt uiteindelijk terug in het zo vroeg mogelijk betrekken van milieu-informatie bij de toepassing van de Gelderse Ladder voor duurzaam ruimtegebruik. De Gelderse Ladder wordt nog verder uitgewerkt en vormt een belangrijk instrument bij nieuwe ontwikkelingen en het sturen op kwaliteiten.

Het windenergiebeleid is nog onvoldoende concreet en vergt nog nadere uitwerking. Het beleid ten aanzien van de intensieve veehouderijen is vooral kaderstellend en zal bij meer concrete plannen nader worden ingevuld. Vanuit milieu zijn op beide onderwerpen nu vroegtijdig kaders meegegeven. Voor windenergie worden deze kaders nu ook gebruikt bij de verdere uitwerking.

Leerpunten werken met milieugeweten

De Commissie m.e.r. heeft in het kader van haar pilot procesgericht adviseren, en passend in het proces van co-creatie, hier ook gedurende de totstandkoming van de visie tussentijds geadviseerd. Het lastigste voor zowel de commissie als de provincie en het milieugeweten was de verhouding tussen de formele aspecten van m.e.r. en de relatieve vrijheid van co-creatie. Waar de commissie veel belang hechtte aan een knelpuntenanalyse

van huidig beleid en een toetsingskader voor nieuw beleid, hanteerde de provincie het principe van het voeren van het goede gesprek over kwaliteiten en doelen en het bepalen van de maatschappelijke opgaven. Het vinden van een goede tussenweg vereist een strakke regie.

In het MER is geconcludeerd dat co-creatie niet vanzelf ontstaat. Voor co-creatie is een zekere mate van regie en gelijkwaardigheid van belang. Het is van belang inzicht te hebben in de doelen en belangen van personen of partijen die deelnemen aan het proces en het is van belang een gemeenschappelijke basis te hebben in kennis over een onderwerp. Dit vraagt een heel duidelijke en georganiseerde regie op de inbreng van kennis, het stellen van doelen en het uitnodigen van personen of partijen. Voor de Omgevingsvisie en de veelzijdigheid van onderwerpen een grootse opgave. Voor een milieugeweten alleen te realiseren door dit per onderwerp aan te pakken. Met het onderwerp windenergie zijn we hiermee verder gegaan, maar het is nog te vroeg om hierover te berichten.

Dus is het mogelijk een MER te co-creëren? Ja, maar let op de gelijkwaardigheid en de gemeenschappelijke basis in kennis van de betrokkenen. En organiseer de integrale benadering van een onderwerp met strakke regie op de inbreng en de betrokkenheid van partijen. ■