

BELEIDSPROCES EN PLAN-MER PARALLEL

OMGEVINGSVISIE OVERIJSSSEL

De nieuwe Omgevingsvisie van de provincie Overijssel zet de lijnen uit voor de ruimtelijke ontwikkelingen en investeringen in de periode tot 2030. De Omgevingsvisie maakt beleidskeuzes op allerlei terreinen: bereikbaarheid, de toekomst van de landbouw, waterveiligheid, natuur enzovoort. Voor weloverwogen keuzes is een kennisbasis nodig. Die is geleverd door een plan-MER dat parallel aan het beleidsproces is opgesteld, en daardoor het beleidsproces ook voeding heeft kunnen geven – inhoudelijk en procesmatig. Zo heeft het plan-MER geholpen om beleidsdoelen scherper te krijgen en uiteenlopende kwesties voor het bestuurlijke overleg te agenderen. En in het vervolgetraject kan de kennis die nu is gebundeld in het plan-MER hergebruikt worden bij monitoring.

Egbert Dijk en Marianne Kuijpers-Linde

16

TOETS 02 10

Provinciale Staten van Overijssel hebben de Omgevingsvisie in de zomer van 2009 vastgesteld. Het is een integrale herziening van streekplan, waterhuishoudingplan, verkeer- en vervoersplan, milieubeleidsplan en bodemvisie. Deze visie is een van de pijlers voor het investeringsprogramma van de provincie, dat eveneens op 1 juli 2009 is vastgesteld. Hieruit blijkt dat de provincie in de periode 2009-2025 ruim 2 miljard euro extra wil investeren. Om het drieliuk compleet te maken, is vorig jaar zomer ook een integrale verordening vastgesteld, met als nieuw fenomeen de ruimtelijke verordening. Zo beschikt Overijssel over een integrale visie, een helder beleidskader en een investeringsstrategie die samen de basis vormen voor de invulling van de rol van de provincie bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Voor het opstellen van de Omgevingsvisie en het daaruit afgeleide investeringsprogramma is een goede onderbouwing van de beleidskeuzes belangrijk. In dit artikel beschrijven we hoe de kennisinbreng is georganiseerd en hoe de kennis is gebruikt in de verschillende stappen in de besluitvorming. De duurzaamheidsbeoordeling (plan-MER) die ten behoeve van de Omgevingsvisie is uitgevoerd, is een belangrijk instrument geweest voor het organiseren van de kennisinbreng en de kennisverwerking in het beleidsproces: het beleidsproces en het plan-MER zijn parallel geschakeld. In dit artikel zetten we uiteen hoe dit is aangepakt, op welke punten het plan-MER-proces voeding heeft gegeven aan het beleidsproces, wat de meerwaarde daarvan is, en wat uit de gevolge aanpak te leren valt.

Omgevingsvisie

Doel

De ambitie van de provincie is om met de Omgevingsvisie voor het hele fysiek-ruimtelijke domein een ontwikkelingsperspectief voor 2030 te schetsen. De visie dient aan te sluiten bij de maatschappelijke vraagstukken en te passen bij de rol die de provincie kan spelen bij het oplossen van deze vraagstukken.

Aanpak

Om duidelijk te krijgen welke rol de provincie bij de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving kan en wil spelen en welke instrumenten bij deze rol horen, is een voortdurende dialoog georganiseerd met partners (Rijk,

DE AUTEURS

Egbert Dijk (038-4997494, e.dijk@overijssel.nl) is m.e.r.-coördinator bij de provincie Overijssel. Marianne Kuijpers-Linde (marianne.kuijpers-linde@geodan.nl) is directeur van Geodan Next. De auteurs waren betrokken bij het plan-MER voor de Omgevingsvisie Overijssel. Het onderzoek waarover in dit artikel wordt gerapporteerd, is uitgevoerd in het kader van het Nationaal Onderzoekprogramma Klimaat voor Ruimte (www.klimaatvoorruimte.nl).



Deventer en de IJssel.

Uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel



Figuur 1. Uitvoeringsmodel van de Omgevingsvisie Overijssel.

lokale bestuurders, bedrijven en tal van maatschappelijke organisaties). De samenwerking die de basis is voor de uitvoering van het beleid, wordt zo al ingevuld bij het formuleren van beleidsvragen en het schetsen van mogelijke toekomstperspectieven. De visie is een belangrijke wegwijzer in de lopende beleidsdiscussies. Via de fase van een startnotitie, een bouwstenennotitie en het 'Beeld van Overijssel' (een document dat centraal stond in het bestuurlijk overleg) is de visie tot stand gekomen. De startnotitie is tevens de notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het plan-MER. Het plan-MER was voor de opstellers van de Omgevingsvisie het loket voor uiteenlopende kennisvragen.

Inhoud

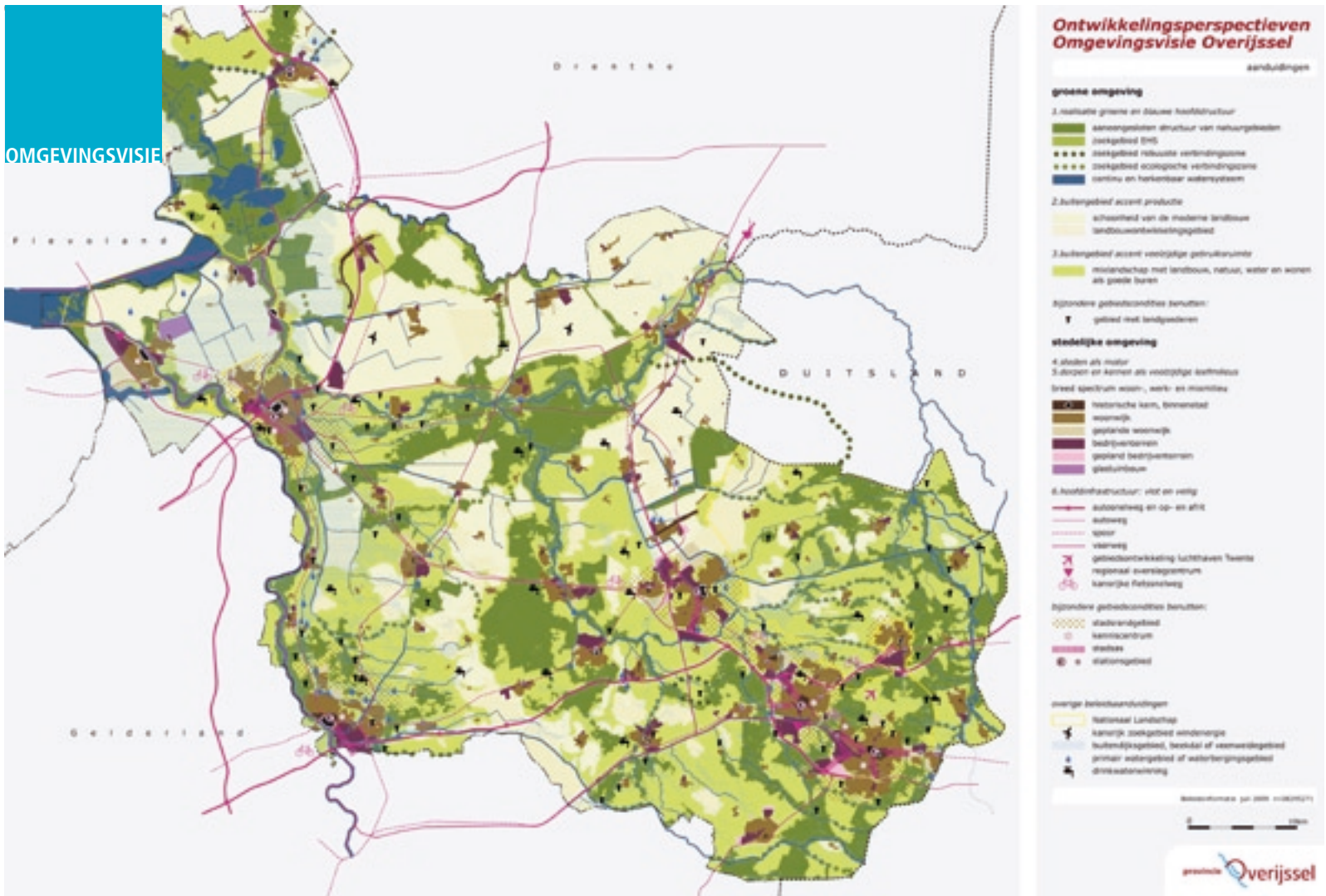
De Omgevingsvisie kent vier rode draden:

- duurzaamheid: toekomstvast faciliteren van sociaaleconomische ontwikkeling;

- sturen op kwaliteit: behoud en versterking ruimtelijke kwaliteit;
- vitale coalities: ruimte voor partners en uitvoeringsgerichtheid;
- creatieve oplossingen: multifunctioneel, adequate/onorthodoxe arrangementen, dynamiek en kwaliteit.

Deze rode draden zijn opgenomen in een uitvoeringsmodel voor de Omgevingsvisie. Figuur 1 geeft dit uitvoeringsmodel weer. Het bestaat uit drie niveaus. Generieke beleidskeuzes (de bovenste laag in figuur 1) zijn vastgelegd in beleidskaders, zoals de integrale verordening en bestaande wet- en regelgeving. Het gaat hier bijvoorbeeld om de toepassing van reserveringen voor de waterveiligheid en de zogenoemde SER-ladder (eerst bestaande bebouwing en herstructurering benutten voordat uitbreiding kan plaatsvinden).

De ontwikkelingsperspectieven (middelste niveau) geven richting aan wat waar ontwikkeld zou kunnen worden. Deze perspectieven laten zien wat de provincie op welke locatie belangrijk vindt. De aanleg van een bedrijventerrein



Figuur 2. Ontwikkelingsperspectieven van de Omgevingsvisie Overijssel.

past bijvoorbeeld niet in gebieden die in het ontwikkelperspectief bedoeld zijn voor 'realisatie groen-blauwe hoofdstructuur'. Ook blijkt er een spanning te bestaan tussen het combineren van moderne landbouw en een verbrede landbouw. Op de kaart voor de Ontwikkelingsperspectieven (figuur 2) is daarom aangegeven in welke gebieden mogelijkheden zijn voor een verdere ontwikkeling van de landbouw (schaalvergroting: bijvoorbeeld in de landbouwontwikkelingsgebieden in Salland-Twente), terwijl in andere gebieden de nadruk ligt op het combineren van agrarische productie met andere activiteiten waarbij de schoonheid van het landschap een productiefactor is (bijvoorbeeld in Nationaal Park Sallandse Heuvelrug). Agrarische bedrijven kunnen in deze laatste gebieden agrarische productie combineren met dienstverlening zoals toerisme, vrije tijd en natuurontwikkeling. Op deze wijze zijn de provinciale belangen ruimtelijk uitgewerkt.

De gebiedskenmerken (onderste niveau) zijn concreet gemaakt door het opstellen van een Catalogus gebiedskenmerken. Per onderscheiden gebiedstype beschrijft deze catalogus voor de vier lagen (de natuurlijke laag, laag van het agrarisch cultuurlandschap, de stedelijke laag en de laag 'lust & leisure') vlakdekkend de kenmerken, ambities, ontwikkeling en sturing. De Catalogus geeft in detail inzicht in de kenmerken van verschillende gebieden, en in hetgeen per gebied van provinciaal belang is voor hoe een ontwikkeling invulling krijgt. Het provinciaal belang en de sturing worden per kenmerk beschreven.

Op basis van deze drie niveaus in het uitvoeringsmodel:

- kunnen instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening worden ingezet;
- vindt overleg plaats;

- worden programma's en projecten geformuleerd;
- vinden investeringen plaats.

Heldere beleidsdoelen

Een Omgevingsvisie omvat alle onderwerpen die te maken hebben met de ruimtelijke inrichting van de provincie. Dat zijn er veel, zo blijkt uit de inhoud van het investeringsprogramma. In het plan-MER zijn deze geordend volgens de doelen op gebied van welzijn, welvaart en natuurlijke hulpbronnen ('people, profit, planet'). Dit beoordelingskader is opgevat als meetlat voor duurzame ontwikkeling. Onderwerpen die hoog op de bestuurlijke agenda stonden, zoals de productieomstandigheden voor de landbouw, leefbaarheid in de stad en de bereikbaarheid van werkgelegenheid met de auto, fiets en openbaar vervoer, zijn toegevoegd. Deze ordening door de opstellers van het plan-MER gaf het projectteam een duidelijke structuur om de visie verder uit te werken: men kon elkaar het verhaal vertellen waarom welk onderwerp in de Omgevingsvisie aan de orde moest komen. Door de onderwerpen bij elkaar te zetten, werd ook duidelijk waar de spanningen zitten. Wanneer men én de productie in de landbouw belangrijk vindt én de kernkwaliteiten van het landschap wil behouden, kan dit spanningen opleveren. Bijvoorbeeld wanneer de bedrijfsvoering gericht is op schaalvergroting in een kleinschalig landschap.

Kennisvragen beleidseffecten

Consistente verhaallijnen over toekomstige ontwikkelingen zijn vertaald naar ruimtelijke beelden met behulp van een door het Planbureau voor de

- Een aantal persistente problemen wordt niet opgelost. Dit zijn geluidhinder in stedelijk gebied en de doelstellingen om het energiegebruik te beperken en het aandeel duurzame energie te vergroten. Ook het doel om de milieucondities in en rond kwetsbare natuurgebieden te verbeteren, wordt niet gehaald. Ook al verminderen de emissies van de landbouw sterk, dan nog blijven de concentraties te hoog voor de gewenste natuurontwikkeling. De provincie heeft aangegeven dat dit probleem niet op provinciaal niveau kan worden opgelost. Samen met het Rijk en andere betrokken partijen wordt naar een oplossing gezocht. Ook de geluidhinder in steden is een punt van zorg. Beide onderwerpen (geluidhinder stedelijk gebied en milieucondities natuurgebieden) zullen via bestuurlijk overleg met het Rijk en via gebiedsgericht beleid voortdurend om aandacht vragen. Juist als gevolg van de resultaten van het plan-MER hebben de persistente problemen prioriteit gekregen in de investeringsprogramma's.

Beleidsproces en plan-MER parallel

Bij het uitwerken en opstellen van de Omgevingsvisie Overijssel zijn, zo is hierboven duidelijk geworden, het beleidsproces en het maken van het

plan-MER parallel verlopen. Het projectteam van de Omgevingsvisie zag na afronding van het project de volgende meerwaarde.

- Bij het verkennen van de samenhang tussen ruimtelijke dossiers is gebruik gemaakt van ruimtelijke scenario's, die in het kader van het plan-MER zijn uitgewerkt en waarbij duurzaamheid een concrete invulling heeft gekregen. De discussie over duurzame ontwikkeling bleef hierdoor niet in abstracte begrippen hangen.
- Omdat al vroegtijdig in het beleidsproces een eerste kwalitatieve duurzaamheidsbeoordeling plaatsvond, kon deze kennis bij de voorbereiding van bestuurlijk overleg worden meegenomen. Dus ook in het vooroverleg werd zo gebruik gemaakt van kennis die uit het plan-MER-proces naar voren kwam.
- De tussentijdse beoordeling maakte duidelijk welke kennisleemten bestonden. Zo is nog een aanvullend onderzoek naar bereikbaarheid gestart, dat bij het beantwoorden van zienswijzen en behandeling in GS nog kon worden meegenomen.
- Bij het formuleren van zienswijzen door andere overheden, burgers en andere stakeholders is gebruik gemaakt van de inhoud van het plan-

Witteveen + Bos



Witteveen+Bos
 Van Twickelostraat 2
 Postbus 233
 7400 AE Deventer
 t 0570 69 79 11
 f 0570 69 73 44
 i www.witteveenbos.nl

Duurzaam advies

Witteveen+Bos behoort met ruim 800 medewerkers tot de top tien van de Nederlandse ingenieursbureaus en heeft acht vestigingen in Nederland en vijf in het buitenland.

Op het gebied van ruimte en milieu werken wij aan complexe en integrale projecten. Wij staan voor gedegen, integrale adviezen met een betrouwbaar juridisch kader. Door transparant te communiceren, een proactieve houding en een brede blik komen wij samen met onze opdrachtgevers tot maatschappelijk verantwoorde oplossingen voor de vragen van de toekomst.

Specialisten

Witteveen+Bos adviseert in alle fasen van de planvorming bij gebiedsontwikkeling, droge en natte infrastructuur en installaties. Wij zijn specialisten op het gebied van het gecombineerd toepassen van milieutechnische beoordelingsmethoden zoals m.e.r. en multicriteria-analyse met sociaal-economische beoordelingsmethoden

zoals KEA en MKBA. Daarnaast maken we proceduredraaiboeken en verzorgen we het vergunningenmanagement richting uitvoering.

Integrale projecten

De aanpak en werkwijze van Witteveen+Bos zijn terug te vinden in een aantal bijzondere projecten. Voorbeelden hiervan zijn de Planstudie versterking Waddenzee-dijk Texel, de MKBA Investeren in het Nederlandse landschap, de plan-MER Structuurvisie Eindhoven, gebiedsontwikkeling Wieringerrandmeer en onze werkzaamheden in het kader van Ruimte voor de Rivier Nederrijn.

Informatie

Voor meer informatie over Witteveen+Bos en het vakgebied ruimte en milieu kunt u terecht op onze website www.witteveenbos.nl. U kunt ook contact opnemen met drs.ing. P.T.W. (Patrick) Mulder, groepsleider Planstudies en verkenningen, telefoon 020 312 55 07 of e-mail p.mulder@witteveenbos.nl.



Figuur 3. Afstemming tussen planproces, onderzoek en ontwerp.

MER. De provincie Overijssel heeft in de Nota van Beantwoording voor milieu- en duurzaamheidsaspecten vaak kunnen verwijzen naar het plan-MER bij het reageren op de zienswijzen.

Aanbevelingen

Het parallel uitwerken van de omgevingsvisie en het opstellen van een daaraan gekoppeld plan-MER stelt eisen aan de wijze waarop beide processen worden ingericht en hoe wordt samengewerkt. Bij het opstellen van een omgevingsvisie kan onderscheid gemaakt worden tussen drie processen (zie figuur 3): het opstellen van de visie (onderhandelen), het maken van ontwikkelingsperspectieven (ontwerpen) en het onderbouwen van visie en ontwerp (rekenen). De volgende aanbevelingen zijn relevant.

- Maak heldere afspraken over de rol van het plan-MER en de op te leveren (tussen)resultaten. De invulling van het bestuurlijk overleg vroeg om twee beoordelingsrondes: een quick scan en een uitgebreidere beoordeling. Bij elk plan-MER-proces zal dit anders liggen en kan het ook tussentijds noodzakelijk blijken de wijze van beoordeling en het aantal beoordelingsrondes aan te passen.
- Creëer veel ruimte voor discussie. Er zijn regelmatig bijeenkomsten georganiseerd waarbij de voortgang in het bestuurlijk overleg en de voortgang in het onderzoek met elkaar gedeeld zijn. De opstellers van het plan-MER waren steeds op de hoogte van de kern van het bestuurlijk debat. Omgekeerd werden tussenresultaten in het plan-MER-proces gedeeld met het projectteam.
- Ten derde vereist de gekozen aanpak dat gebruik kan worden gemaakt van een gemeenschappelijke kennisbasis. Dit is in het project lastig geweest. De ontwerpers die de ontwikkelingsperspectieven via de lagenbenadering hebben uitgewerkt en de gebiedskenmerken hebben opgesteld, maakten gebruik van hun eigen databases die lastig gedeeld konden worden omdat deze gegevens niet eenvoudig naar een GIS-omgeving (kennisbasis van het plan-MER) konden worden overgezet. Hierdoor hebben de opstellers van het plan-MER veel extra werk gehad (omzetten en vergelijken van gegevens). Omdat volgens de wet in de toekomst alle gegevens

digitaal beschikbaar moeten zijn, zal dit probleem worden opgelost.

Een apart aandachtspunt betreft het beoordelingskader. Bij het uitwerken van provinciale belangen is in het geval van de Omgevingsvisie Overijssel het beoordelingskader van het plan-MER als checklist gebruikt. Bij structuurvisies in enkele andere provincies is het beoordelingskader op een andere wijze ingezet. Zodra dit beoordelingskader heel andere accenten blijkt te leggen dan de opstellers van een structuurvisie verwachten, is het raadzaam daarover een goede discussie te hebben. Bij een dergelijke discrepantie zijn twee verklaringen mogelijk: óf het plan-MER raakt kennelijk niet de kern van de ruimtelijke afweging, óf de elementen die het beoordelingskader van het plan-MER naar voren brengt zijn onderbelicht in de invalshoek van de opstellers van de structuurvisie. Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke discrepantie moet worden weggewerkt. Dit vereist wél een vroegtijdige start van het plan-MER-proces.

Hoe nu verder?

In de door Overijssel gekozen aanpak is het plan-MER beschouwd als een belangrijk onderdeel van de kennisbasis van het debat over de fysieke leefomgeving. De interactie tussen het planproces en het opstellen van het plan-MER heeft meerwaarde gehad gedurende het besluitvormingsproces dat in Overijssel in een nieuwe Omgevingsvisie heeft geresulteerd.

Is de rol van het plan-MER daarmee uitgespeeld? Nee, dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Het opstellen van een Omgevingsvisie is weliswaar een belangrijke stap, maar tegelijkertijd een opmaat voor volgende stappen. Op basis van signalen uit de samenleving en via bestuurlijk overleg wordt de visie zo nodig bijgesteld, verder uitgewerkt en stap voor stap tot uitvoering gebracht. Monitoring speelt daarbij een rol. Een plan-MER kan worden gezien als een onderdeel van de monitoringsstrategie. De provincie wil de in het plan-MER ontwikkelde indicatorenset ook gaan gebruiken bij de tussentijdse evaluatie. De gegevens die voor de planbeoordeling zijn verzameld, kunnen bijvoorbeeld als nulmeting voor de beleidsmonitoring worden gebruikt. Zo vormt het plan-MER een element in de wisselwerking tussen de visieontwikkeling en de beleidsuitvoering in het vervolgtraject. ■