



# PROVINCIALE OMGEVINGSVISIES EN DILEMMA'S M.E.R.

Bij de uitoefening van milieueffectrapportage voor provinciale omgevingsvisies spelen diverse dilemma's. Voor het beoordelen van de gevolgen van plannen en programma's vanuit een breder perspectief dan milieu is veel draagvlak, maar er is ook een keerzijde. De bestuurlijke afweging wordt er niet eenvoudiger door en de onderzoekslasten zijn mogelijk groter. Daarnaast is er de vraag wat een goed moment is voor m.e.r. om aan te haken bij het planproces. Te vroeg of te laat beginnen maakt m.e.r. minder effectief. De effectiviteit van m.e.r. speelt tevens een rol bij de keuze tussen een benadering die focust op alternatieven of die de beschikbare milieugebruiksruimte centraal stelt. De Omgevingswet biedt geen houvast voor het maken van de juiste keuzes. Omgaan met dilemma's in milieueffectrapportage is een kwestie van het juist inschatten van de bestuurlijke context en effectief onderhandelen over de randvoorwaarden voor m.e.r. bij de start van een MER-traject.

Mark Groen en Peter van de Laak

## Omgevingswet

Bij het in werking treden van de Omgevingswet geldt voor provincies de verplichting van het opstellen van een omgevingsvisie. Provinciale omge-

vingsvisies moeten de plan-m.e.r. procedure doorlopen. Verschillende provincies hebben hiermee al ervaring opgedaan, waaronder Overijssel en Gelderland (zie tekstkaders). Een van de aandachtspunten is de vraag welke beoordelingsaspecten relevant zijn, mede gelet op het abstractieniveau van provinciale omgevingsvisies en de beschikbare sturingsmogelijkheden. Een mogelijk aanknopingspunt biedt de doelstelling van de Omgevingswet: "Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit." Gelet op die doelstelling is er een goede reden om bij milieueffectrapportage van plannen en programma's te kiezen voor een brede benadering vanuit omgevingskwaliteit of duurzame ontwikkeling. In dat geval zou je kunnen spreken van een Omgevingseffectrapportage (OER).

### DE AUTEURS

Mark Groen (06-52018606, mark.groen@rhdhv.com) is senior adviseur Ruimte & Milieu bij Royal HaskoningDHV, Peter van de Laak (06-41979398, info@milieuregie.nl) is zelfstandig adviseur bij Milieuregie en voorzitter van de sectie milieueffectrapportage bij VVM. Dit artikel is geschreven naar aanleiding van de IenM m.e.r.-dag.

De Omgevingswet hanteert tevens als uitgangspunt het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Bestuursorganen moeten zelf kunnen bepalen welke informatie moet worden verzameld voor een goede besluitvorming. Hoewel dit een aantrekkelijk perspectief lijkt, is het nog niet zo eenvoudig om vooraf te bepalen welke informatie wel en niet bijdraagt aan een goede besluitvorming. Bovendien stellen Europese richtlijnen voor milieueffectrapportage minimumeisen aan de inhoud van MER. Een goede afweging van de reikwijdte, het detailniveau en de alternatieven die nodig zijn voor een goed besluit is cruciaal, evenals de timing ervan. Alleen ontbreekt informatie over *best practices*. Dat geldt ook voor het zo goed mogelijk afstemmen van de procedurele stappen van de milieueffectrapportage op de procedure van het te nemen besluit.

## Breed insteken versus scoping

De ambities van plannen en programma's zijn tegenwoordig breder van inhoud. Beleid voor de fysieke leefomgeving moet op de lange termijn bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Het beoordelen van plannen op omgevingskwaliteit en duurzame ontwikkeling ontmoet veel enthousiasme. De provincie Overijssel heeft, vooruitlopend op de Omgevingswet, de keuze gemaakt om voor de revisie van haar Omgevingsvisie een Leefomgevingskwaliteit Effectrapportage op te stellen (zie tekstkader). Een brede beoordeling van de gevolgen van omgevingsvisies blijkt geen eenvoudige opgave, want er zijn ook beperkingen:

- Voor een aantal milieuaspecten bestaan duidelijke normen die een kader bieden voor de beoordeling op effecten, risico's en mate van doelbereikbaar. Voor aspecten die betrekking hebben op andere onderdelen van de leefomgeving, zoals ruimtelijke en sociale kwaliteit, economisch vestigingsklimaat zijn er niet altijd SMART-doelen en maatstaven beschikbaar of ontbreekt de benodigde beleidsinformatie.
- Een beoordelingskader dat bestaat uit een groot aantal ongelijksoortige beoordelingsaspecten maakt de afweging meer complex. Hoewel de Omgevingswet het uitgangspunt heeft dat er meer bestuurlijke afwegingsruimte nodig is om tot oplossingen te komen, zullen bestuurlijke afwegingen er minder eenvoudig door worden. Een breed beoordelingskader kan er namelijk toe leiden dat bestuurders door de bomen het bos niet meer zien. De keuze voor een voorkeursalternatief wordt er niet eenvoudiger door.

Voor een goede communicatie naar bestuurders en andere betrokkenen die geen ervaring hebben met het instrument m.e.r. is er een belang om meer te focussen op de voor de besluitvorming essentiële onderwerpen. Een goede scoping helpt bij het formuleren van de beoordelingsaspecten die er werkelijk toe doen. Voor veel plannen en programma's geldt dat de bestuurlijke keuzes betrekking hebben op een beperkt aantal belangen en beoordelingsaspecten. Door deze vroeg in het proces boven tafel te krijgen, in een participatief proces met bestuurders en belanghebbenden, is de besluitvorming eenvoudiger en overzichtelijker. Een mogelijk risico van het focussen op een beperkt aantal beoordelingsaspecten is het ontstaan van een tunnelvisie. Kortetermijnbelangen kunnen een grotere rol

gaan spelen, omdat die beter te beargumenteren zijn dan langetermijngevolgen die behept zijn met meer onzekerheden.

## Koppelen m.e.r. aan planproces

De effectiviteit van milieueffectrapportage staat of valt met een goede afstemming en het goed schakelen met het planproces. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Want wat is een goed moment om met het m.e.r. te starten? Het veel gehoorde argument "zo vroeg mogelijk in het planproces", stuit in de praktijk vaak op het bezwaar dat er vroeg in het proces nog veel onzeker is over de inhoudelijke keuzes van de planontwikkeling. Toch kunnen deze keuzes van belang zijn voor de milieugevolgen van de visie. Zeker wanneer derden (zijnde niet de provincie zelf) mee denken en werken aan de ontwikkeling van de visie is het niet vanzelfsprekend dat milieu of omgevingsfactoren worden meegewogen. Dit is wel van belang om te voorkomen dat als gevolg van belangrijke effecten een bepaalde ontwikkelingsrichting niet mogelijk of wenselijk blijkt of alleen met verschillende kunstgrepen. Het instrument MER wordt hiermee wel anders; meer een proces-document en veel kwalitatieve redeneringen, in plaats van onderzoekend met veel kwantitatieve onderbouwingen. De vraag is: waar help je bestuurders het meeste mee bij de planontwikkeling op het niveau van provinciale omgevingsvisies? In het geval van de Omgevingsvisie Gelderland (zie kader) was het vooral de beredenering per thema en het benoemen van kansen en risico's bij een eventuele vervolgitwerking waarmee voldoende informatie voor de besluitvorming voorhanden was.

In de praktijk wordt vaak te laat ingestoken met m.e.r., omdat nut en noodzaak van m.e.r. soms ter discussie staan. Dan loopt m.e.r. achter de feiten aan en kan m.e.r. slechts achteraf en vaak uitsluitend beoordelen of een plan of programma voldoet aan de wettelijke verplichtingen. Het MER levert dan weinig meerwaarde. Doorgaans zijn planontwikkelaars en ontwerpteams gefocust op hun eigen proces. De opgave om te komen tot een plan of programma staat centraal en er is nog geen idee hoe het m.e.r. daarbij een volwaardige rol kan spelen. Er is sprake van een zekere terughoudendheid, voorzichtigheid om de m.e.r.-makers toe te laten in het planproces, terwijl het juist een meerwaarde kan hebben dat met een andere bril naar het proces wordt gekeken. De plannenmaker wil het liefst eerst zijn/haar verhaal op orde hebben, voordat hij/zij een buitenstaander in de keuken laat meekijken, terwijl juist bij het gezamenlijk maken van een gerecht verrassend lekkere combinaties kunnen ontstaan. Diegenen die het gerecht voorgeschoteld krijgen, kunnen hier alleen maar van profiteren. In de praktijk leidt dit niet tot hogere onderzoekslasten, hooguit tot een andere benaderingswijze.

## Verkennen alternatieven of milieugebruiksruimte?

Een belangrijke meerwaarde van de m.e.r. is dat het bijdraagt aan een creatief proces om zinvolle alternatieven te generen. Een dergelijk creatief proces neemt tijd in beslag en bestuurders moeten die ruimte willen geven, niet alleen qua tijd maar ook wat betreft inhoud. Er moet ruimte zijn om nieuwe ideeën te verkennen en te omarmen, forceren om met resulta-

ten te komen past daarin niet. De 'Elverding'-aanpak, waarbij in een verkenningfase wordt getrechterd naar enkele kansrijke alternatieven, kan wellicht prima werken voor grote infrastructurele opgaven of gebiedsontwikkelingen, maar leent zich minder goed voor nieuw beleid in een provinciale Omgevingsvisie. Bij infrastructuur en gebiedsontwikkelingen gaat het om grote investeringen en is omgevingsmanagement een must. Omgevingsbeleid maken is abstract, raakt burgers en ondernemers niet direct en dat maakt betrokkenheid van stakeholders minder goed te organiseren. Wat ook meespeelt is dat de sturingsmogelijkheden voor omgevingsbeleid beperkter zijn. Er spelen te veel andere omgevingsfactoren een rol als het gaat om effectivering van beleid. Nut en noodzaak van een exercitie om beleidsopties op hun merites te verkennen, worden dan soms betwist.

Een alternatief is beginnen met een goede inventarisatie van de bestaande situatie en een poging doen om de milieugebruiksruimte te kwantificeren of te verbeelden. Je laat dan zien hoe de provincie ervoor staat met de kwa-

liteit van de leefomgeving. Waar doet het pijn en wat gaat goed? Wat zijn de belangrijkste risico's en voor wie? De nadruk ligt dan op het stellen van randvoorwaarden voor nieuwe ontwikkelingen en het laten zien van mogelijkheden en kansen binnen die randvoorwaarden. Die informatie kan bestuurders voeden, zodat ze beter hun afwegingen kunnen maken. Maar ook deze werkwijze is niet zonder obstakels. Om te beginnen is niet altijd de ruimtelijk relevante informatie voorhanden. Ook in methodisch opzicht is deze aanpak niet eenvoudig. Want hoe meet of bepaal je de milieugebruiksruimte en hoe ga je om met zoiets als cumulatieve milieudruk. Deze aanpak is complexer en daar ligt een valkuil voor de communicatie richting bestuur. Ook hier geldt dat de werkelijkheid weliswaar complex is, maar dat het de kunst is om je te beperken tot de essentie en duidelijke afspraken te maken over hoe je hiertoe komt.

### Aanbevelingen

Effectief omgaan met dilemma's bij milieueffectrapportage vereist flexibiliteit van de MER-maker. Een juiste inschatting van de bestuurlijke context





(krachtenveld, ambities, gevoeligheden), alsmede effectief onderhandelen over de randvoorwaarden voor m.e.r., is nodig om te komen tot goede afspraken bij de start van een MER-traject. Wijzigingen in proces of planning kunnen van groot belang zijn bij de afweging hoe met verschillende dilemma's om kan worden gegaan. Mede daarom is het van belang dat de projectleider m.e.r. volwaardig deel uitmaakt van het projectteam dat verantwoordelijk is voor de omgevingsvisie. Daarnaast is een overleg met de verantwoordelijk(e) bestuurder(s) noodzakelijk teneinde helder te krijgen wat de kernkwesties zijn waarover in de omgevingsvisie knopen moeten worden doorgehakt. Inzicht in deze kernkwesties en/of bestuurlijke dilem-

ma's helpt bij het scherp krijgen van de bestuurlijke afwegingen en is daarmee ondersteunend voor de scopingfase van de milieueffectrapportage. In het overleg met de verantwoordelijk bestuurder(s) moet tevens duidelijk worden of er behoefte is aan het verkennen van alternatieven dan wel inzage te hebben in het speelveld voor ruimtelijke ontwikkelingen. De keuze voor een alternatievenonderzoek is niet per se beter dan het in kaart brengen van de beschikbare milieugebruiksruimte. Aansluiten bij de bestuurlijke behoefte is de sleutel, dat maakt m.e.r. effectiever. Tot slot is het van belang om voldoende tijd te claimen voor interactie, participatie en de trechtering naar een definitieve omgevingsvisie. Alleen met een goede iteratie tussen beleidsmakers en MER-makers is er meerwaarde te creëren die niet per se tot een hogere onderzoekslast leidt. ■

## OMGEVINGSVISIE OVERIJSSSEL

De provincie Overijssel is gestart met een revisie van haar huidige omgevingsvisie. Voor vier thema's is nieuw beleid voorzien: Logistiek, Agro & Food, Energietransitie en Bestaand bebouwd gebied. Tevens vindt een actualisatie plaats van gewijzigd Rijksbeleid (Deltabeslissingen, Nationaal Natuur Netwerk). Overijssel kiest ervoor om de gevolgen van dit nieuwe beleid te beoordelen op een groot aantal leefomgevingsaspecten en stelt een Leefomgevingskwaliteit Effectrapportage (LOK\_ER) op. Duurzame ontwikkeling, ruimtelijke kwaliteit en sociale kwaliteit zijn daarbij rode draden. De huidige negen beleidsambities en onderwerpen van provinciaal belang bieden het raamwerk voor het beoordelen van de gevolgen van de beleidsvernieuwing (zie tabel). Voor elk van deze negen beleidsthema's zijn beoordelingscriteria benoemd, waarmee het beoordelingskader in totaal circa vijftig beoordelingscriteria telt.

Welzijn	Welvaart	Natuurlijke voorraden
Woonomgeving	Economie en vestigingsklimaat	Natuur
(Binnen)steden en landschap	Bereikbaarheid	Watersysteem en klimaat
Veiligheid en gezondheid	Energie	Ondergrond

Behalve de wettelijk verplichte beoordelingsaspecten op milieu, natuur, landschap en cultureel erfgoed bevat het beoordelingskader tevens uiteenlopende beoordelingsaspecten voor de leefomgeving. Voorbeelden van die bredere leefomgevingsaspecten zijn:

- leegstand van vrijkomende agrarische gebouwen;
- waardering van de woonomgeving in het stedelijk en landelijk gebied;
- de beschikbaarheid van voorzieningen in kleine kernen;
- kwalitatieve inschatting van de droogte- en natschade in de landbouw;
- het areaal biologische landbouw;
- het aantal modaliteiten per logistiek knooppunt;
- het aandeel goedertransport over spoor en vaarwegen;
- de mate van klimaatbestendige inrichting van woongebieden;
- het benutten van kansen voor functiecombinaties.

## OMGEVINGSVISIE GELDERLAND

De 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 (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. Hoe stel je in dit interactieve proces nu ook een planMER op?

Om tot een planMER te komen is gewerkt met een zogenaamd 'milieugeweten'. Dat is één persoon die (ondersteund door specialisten wanneer nodig) constant met een 'milieubril' op mee heeft gedaan in het proces van co-creatie en heeft gewezen op aandachtspunten en (on)mogelijkheden van beleidsvoornemens ten aanzien van milieu. Het milieugeweten heeft vervolgens ook het planMER voor de Omgevingsvisie opgesteld door verslag te leggen van de inbreng op de verschillende beleidsdossiers en door te beschrijven welke milieuaspecten daarbij relevant zijn geweest.

### Het resultaat

De ingebrachte milieu-informatie sloot aan op het niveau van de betreffende besluitvorming op beleidsdossiers. 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. Er is tevens een passende beoordeling uitgevoerd om de risico's van beleidswijzigingen in relatie tot de Natuurbeschermingswet inzichtelijk te krijgen.

Er is hiermee op een volledig nieuwe wijze invulling gegeven aan het proces en de opzet en inhoud van het planMER. Ook voor de Windvisie van de provincie Gelderland is de lijn met co-creatie en milieu volledig geïntegreerd in het planproces vervolgens succesvol doorgezet (zie ook eerdere artikelen in Toets over Omgevingsvisie Gelderland en Windvisie Gelderland)