

## MONITOR DUURZAAM NEDERLAND 2011

# STRATEGISCHE M.E.R. EN DUURZAME ONTWIKKELING

Het instrument m.e.r. is ontwikkeld voor, en waardevol gebleken bij het ontwikkelen en het nemen van besluiten over concrete ontwikkelingen, zoals de aanleg van wegen of woonwijken. Ook bij zogenaamde kaderstellende besluiten, en met name strategische beleidsplannen voor de langere termijn, kan m.e.r. een goede rol spelen. Dat vraagt echter om een andere kijk op de aanpak en het beoordelingskader.

Lex Runia

**E**en aantal gebeurtenissen in de tweede helft van 2011 prikkelt de gedachten. Het feestje van 25 jaar m.e.r. in Nederland is gevierd. Ervaringen met 25 jaar m.e.r. in Nederland zijn gepresenteerd in het onderzoek 'Naar een toekomstbestendige m.e.r.'. De Monitor Duurzaam Nederland 2011 en een rapport van de Stichting Natuur en Milieu hebben geconcludeerd dat Nederland op een aantal belangrijke terreinen weinig toekomstbestendig is. Nieuwe trends in het beleid van het Rijk worden duidelijk, de focus ligt niet bij natuur en milieu. De maatschappelijke trends, gepubliceerde rapporten en gevierde feestjes over 25 jaar m.e.r. zijn de basis voor een aantal stellingen:

- m.e.r. doet goed werk voor concrete projecten en kaderstellende plannen;
- het concept 'duurzame ontwikkeling' is in de m.e.r.-praktijk lastig hanteerbaar;
- Nederland lijkt niet op alle fronten toekomstbestendig;
- voor strategische m.e.r. schiet het standaard m.e.r.-beoordelingskader tekort;
- het toekomstbestendig maken van Nederland vraagt om aandacht in beleid, wet- en regelgeving.

Deze stellingen roepen de vraag op of en hoe strategische m.e.r. kan bijdragen aan keuzes voor een duurzame ontwikkeling van Nederland. Immers, het milieubelang kan het best worden gediend door hiermee op hoog, kaderstellend niveau al rekening te houden.

### Concreet naar strategisch

Milieueffectrapportages worden uitgevoerd voor plannen en besluiten van een zeer divers karakter en sterk verschillende reikwijdte. Aan de ene kant van het spectrum gaat het om zeer concrete activiteiten, zoals een vergunning voor een veehouderij. Aan de andere kant kan het gaan om abstracte beleidsplannen, bijvoorbeeld het MER voor het rijksbeleid voor infrastructuur en ruimte. De Nederlandse wetgeving kent voor deze grote variatie aan besluiten tussen abstract en concreet een simpele tweedeling in plan-m.e.r. en besluit-m.e.r.

Een andere indeling is ook mogelijk, namelijk in milieueffectrapportages die gekoppeld zijn aan een concreet project, en milieueffectrapportages die betrekking hebben op beleid en beleidsontwikkeling. Bij de eerste en grootste groep kan – naast m.e.r. die direct is gekoppeld aan concrete vergunningen – worden gedacht aan projecten als de aanpak van de Afsluitdijk, de schaalprong en de IJmeerverbinding bij Almere of ZuidasDok. M.e.r. is hier onderdeel van een keten van besluiten die, (tegenwoordig op z'n Elverdings, met enkele 'zeven') toewerken naar een concrete oplossing voor een concreet probleem. De indruk is dat juist voor dit soort projecten de ervaringen met m.e.r. van de afgelopen 25 jaar positief zijn. M.e.r. bevordert hier het nadenken over alternatieve, goede oplossingen voor problemen. Het dienen van het milieubelang is op dit niveau primair gericht op de gebruikelijke trits voorkomen, mitigeren en eventueel compenseren. Van een heel andere orde zijn strategische plannen en de milieueffectrapportages daarbij. Dat zijn vaak beleidsplannen van Rijk, provincies of gemeenten. Dergelijke strategische plannen hebben in principe geen betrekking op concrete ruimtelijke problemen, maar richten zich meer algemeen op beleidsterreinen zoals mobiliteit, waterveiligheid of ruimtelijke

### DE AUTEUR

Lex Runia (0162 487395, lex.runia@oranjewoud.nl) is senior adviseur m.e.r. Ingenieursbureau Oranjewoud. Hij is tevens hoofdredacteur van *Toets*.



ordering. Kenmerken van strategische plannen zijn dat ze zich richten op de langere termijn en vaak geen concrete probleemstelling kennen. Anders dan de eerste groep, is een strategisch m.e.r. niet gekoppeld aan een eerste besluit in een keten van trechterende besluiten. Kenmerk van strategische besluiten is dat ze de basis kunnen zijn van meerdere tot zelfs een groot aantal (ketens van) vervolgbesluiten. De aantallen, vorm en inhoud van die vervolgbesluiten, die vaak ook pas jaren later worden genomen, zijn bij het nemen van het strategische besluit nog niet helder in beeld.

## Strategische plannen

Bij strategische plannen zijn er in veel gevallen geen duidelijke ruimtelijke alternatieven, maar globale aanduidingen van gebieden en richtingen. Het is ook mogelijk dat de alternatieven een totaal ander karakter hebben, bijvoorbeeld de keuze uit meer of minder sturing van bovenaf. Milieueffectrapportages voor strategische beleidsplannen hebben meer het karakter van een ex ante beleidsevaluatie dan sec een beoordeling van de gevolgen voor het milieu. Op dit niveau zou het daarom niet moeten gaan om het voorkomen of mitigeren van effecten, maar juist en vooral om het bijdragen aan het oplossen van bestaande of dreigende milieuproblemen. Dergelijke projecten komen veel minder voor dan de eerste groep, maar het belang van m.e.r.'s op dit niveau is in potentie veel groter. Immers, als de eerste groep besluiten kan worden vergeleken met een fuik – na de eerste ring is er geen weg meer terug – dan kan de tweede groep worden gezien als het breien en uitzetten van de netten. Daarmee wordt bepaald waar en waarop wordt gevist.

De Europese richtlijn schrijft voor aan welke milieugevolgen in m.e.r. aandacht moet worden besteed. Dit is de basis voor het gebruikelijke m.e.r.-beoordelingskader. De hanteerbaarheid daarvan is goed voor concrete

projecten, maar neemt echter af met een toenemende abstractie van het te beoordelen plan. Dat komt vooral door de tijdshorizon en de weinig concrete alternatieven. Ook op strategisch niveau is de referentiesituatie vaak lastig concreet te maken.

## Duurzame ontwikkeling

‘Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarmee de behoeften van toekomstige generaties, zowel hier als in andere delen van de wereld, in gevaar worden gebracht.’ Deze definitie van de Commissie Brundtland omschrijft wat duurzame ontwikkeling is. In de praktijk zien we echter dat duurzaamheid en duurzame ontwikkeling containerbegrippen zijn, met een groot aantal interpretaties en uitwerkingen. Een duidelijke aanpak en beoordelingskader dat in m.e.r. kan worden toegepast ontbreekt. Soms wordt het gehele beoordelingskader van m.e.r. – van landschap tot geluid – onder duurzaamheid geschaard. Ook wordt vaak ingezoomd op aspecten als het gebruik van fossiele brandstoffen en grondstoffen.

Een complicerend punt is verder dat in veel gevallen de concrete uitwerking van de duurzaamheidsmaatregelen van een voorgenomen activiteit pas plaatsvindt bij de verdere uitwerking van het besluit. Dat is dus in de fase nadat het MER is opgesteld en het m.e.r.-plichtige besluit is genomen. Bijvoorbeeld, een m.e.r. wordt doorlopen voor een bestemmingsplan. Maatregelen in het kader van duurzaam bouwen zoals het toepassen van isolatie, passief gebruik van zonne-energie, zonnecellen en dergelijke, komen pas in beeld bij het ontwerp van woningen of kantoorgebouwen. Het ontwikkelen van een goed beoordelingskader en het beoordelen van de mate van duurzaamheid van projecten is een lastige zaak. Deze omstandigheden – onduidelijk beoordelingskader en plaats in de keten van besluiten – kun-

Tabel 1. Vergelijking m.e.r. concreet en strategisch

M.e.r. voor concrete projecten of ontwikkelingen	Strategische m.e.r. bij beleidsplannen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Werkt toe naar één besluit</li> <li>- Één (maar mogelijk samengesteld, samenhangend, soms ook complex) probleem</li> <li>- Te overzienne planhorizon</li> <li>- Ruimtelijke inkadering bekend</li> <li>- Aanpak volgens Elverding mogelijk</li> <li>- Stappen leiden tot inperking van vrijheidsgraden</li> <li>- Vervolgbesluiten in beeld</li> <li>- Ruimtelijk gedefinieerde oplossingsrichtingen (tracé, uitvoeringswijze, locatie, .....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Probleem niet of minder gelokaliseerd</li> <li>- Planhorizon verder weg</li> <li>- Geen ruimtelijk gedefinieerde oplossingsrichtingen</li> <li>- Geen concreet beeld van het aantal en de inhoud van vervolgbesluiten</li> </ul>

nen ertoe leiden dat het beoordelen van de duurzaamheid van ontwikkelingen in een MER een verplicht nummer is dat weinig toevoegt aan de besluitvorming. Daarbij geldt overigens wel hoe concreter het voornemen, hoe beter en gemakkelijker een oordeel over duurzaamheidsaspecten.

M.e.r. op strategisch niveau vraagt sowieso, eigenlijk per project, om een eigen beoordelingskader. Gezien het belang van het strategisch niveau zou duurzame ontwikkeling juist daar een rol moeten spelen. Ook voor dat niveau ontbreekt echter een duidelijk op het strategisch niveau gericht beoordelingskader. In het MER voor Randstad 2040, met zeer abstracte toekomstbeelden, hebben we (naast een uitwerking van een min of meer traditioneel beoordelingskader aan de hand van een duurzaamheidsmatrix) ervoor gekozen om na te gaan in hoeverre de alternatieven zouden bijdragen aan het oplossen van zogenaamde persistente milieuproblemen. Dat was mogelijk omdat deze in Nederland Later van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) waren benoemd. Het beschikbaar zijn van zo'n analyse van op te lossen milieuproblemen is echter niet vanzelfsprekend.

## Monitor Duurzaam Nederland

Ondanks 25 jaar m.e.r. en een nog langere periode met aandacht voor het milieu, gaat het niet op alle fronten goed met het milieu in Nederland. In ons volle, drukke en intensief gebruikte land staat de kwaliteit van lucht,

water en bodem onder druk. In vergelijking met andere landen van Europa doet Nederland het op een aantal terreinen niet goed. Dit blijkt uit de Monitor Duurzaam Nederland 2011. Ook de Stichting Natuur en Milieu vraagt hiervoor aandacht. De Monitor Duurzaam Nederland 2011 is in september 2011 gepubliceerd door de gezamenlijke planbureaus. De monitor analyseert de staat van Nederland aan de hand van een maatlat voor duurzame ontwikkeling. Daarin zijn de elementen van de duurzaamheidsmatrix people, planet en profit en hier en nu, elders en later, in andere namen en begrippen uitgewerkt. De analyse van de stand van zaken, trend en prognoses leidt tot positieve conclusies, maar ook tot duidelijke zorgen. Voor de m.e.r.-praktijk een interessant rapport om ten minste drie redenen. (1) De ideeën over een vernieuwd beoordelingskader (indicatorenset) voor het beoordelen van de mate van duurzame ontwikkeling, zijn een inspiratie voor een vernieuwing van het beoordelingskader in m.e.r., vooral voor het strategisch niveau. (2) De conclusies over de staat van Nederland geven reden tot zorg. En (3) de analyse van trends is dat beleid en wet- en regelgeving wel degelijk een positief effect kunnen hebben.

## Drie dashboards

De monitor hanteert een nieuw beoordelingskader met een indeling in drie dashboards: de kwaliteit van leven in het hier en nu, de mate waarin

De drie dashboards en bijbehorende thema's

Kwaliteit van leven	Hulpbronnen	Nederland in de wereld
<p><b>Welzijn en materiële welvaart</b> welzijn materiële welvaart</p> <p><b>Persoonlijke kenmerken</b> gezondheid wonen opleiding vrije tijd mobiliteit bestaanszekerheid pensioenen</p> <p><b>Omgevingsfactoren</b> veiligheid ongelijkheid sociale participatie en vertrouwen instituties* natuur luchtkwaliteit</p>	<p><b>Natuurlijk kapitaal</b> land natuur klimaat energie bodemkwaliteit waterkwaliteit luchtkwaliteit</p> <p><b>Menselijk kapitaal</b> arbeid gezondheid opleiding</p> <p><b>Sociaal kapitaal</b> sociale participatie en vertrouwen instituties*</p> <p><b>Economisch kapitaal</b> fysiek kapitaal kennis schuld</p>	<p><b>Milieu en grondstoffen</b> energie grondstoffen klimaat</p> <p><b>Handel en hulp</b> hulp handel</p>

\* De instituties zijn justitie, parlement, politieke partijen en overheid.



Thema	Indicator	Trend sinds 2000	Positie van Nederland in vergelijking met Europa
<b>Natuurlijk kapitaal</b>			
Land	Oppervlakte per persoon	rood	rood
Natuur	Biodiversiteit	geel	grijs
Klimaat	Historische CO <sub>2</sub> -emissies	rood	rood
Energie	Energiereserves	rood	groen
Bodemkwaliteit	Fosforoverschot bodem	groen	rood
Waterkwaliteit	Kwaliteit oppervlaktewater	geel	rood
Luchtkwaliteit	Stedelijke blootstelling aan fijnstof	geel	geel
<b>Menselijk kapitaal</b>			
Arbeid	Beroepsbevolking	groen	groen
	Gewerkte uren	rood	rood
Gezondheid	Gezonde levensverwachting	groen	geel
Opleiding	Opleidingsniveau	groen	geel
<b>Sociaal kapitaal</b>			
Sociale participatie en vertrouwen	Gegeneraliseerd vertrouwen	geel	groen
	Discriminatiegevoelens	geel	rood
Instituten	Vertrouwen in instituten	geel	groen
<b>Economisch kapitaal</b>			
Fysiek kapitaal	Fysieke kapitaalgoederenvoorraad	groen	grijs
Kennis	Kenniskapitaalgoederenvoorraad	groen	grijs
Schuld	Netto financiële positie t.o.v. buitenland	groen	groen

■ Trend met negatief effect op duurzaamheid, of lage internationale positie  
■ Neutraal of onbekend effect van trend op duurzaamheid, of gemiddelde internationale positie  
■ Trend met positief effect op duurzaamheid, of hoge internationale positie  
■ Geen data beschikbaar voor vergelijking met andere EU-landen

gebruik wordt gemaakt van hulpbronnen, en de invloed die Nederland heeft op de rest van de wereld. Onder het dashboard hulpbronnen (gericht op Nederland) zijn vier kapitaalvormen onderscheiden: natuurlijk, menselijk, sociaal en economisch. Bij elke kapitaalvorm is een aantal indicatoren benoemd. Bij de beoordeling van de hulpbronnen is een centrale vraag of toekomstige generaties nog kansen hebben om hun welvaartsdoelen te realiseren. Is het gebruik van de hulpbronnen in evenwicht met de voorraad en de natuurlijke groei van het kapitaal? De vier kapitaalvormen zijn de basis voor het genereren van welvaart en (samen met andere factoren) welzijn. Dit wordt voor het hier en nu beoordeeld in dashboard 'kwaliteit van leven'. Het dashboard 'Nederland in de wereld' beschouwt de situatie buiten Nederland.

## Weinig positief

In de monitor is de mate van duurzaamheid van Nederland geanalyseerd. Voor de vier kapitaalvormen van het dashboard 'hulpbronnen' zijn de prestaties van Nederland in Europees perspectief geplaatst (doen we het beter of slechter dan andere landen?), en zijn trends geanalyseerd (gaat het de goede kant op?). Deze analyse levert voor het natuurlijk kapitaal een weinig positief beeld op. Een aantal trends is ongunstig en Nederland behoort voor veel indicatoren duidelijk niet tot de koplopers in Europa. Dit is voor een groot deel gerelateerd aan de grote bevolkingsdichtheid in Nederland en het intensieve gebruik van de schaarse ruimte. Ook de beoordeling voor het dashboard 'Nederland in de wereld' is weinig positief, vooral als gevolg van de import van grondstoffen, mineralen en energie uit ontwikkelingslanden. Een algemene conclusie is dat het economisch relatief goed gaat met een goede kwaliteit van leven, maar dat dit ten koste gaat van elders en later. Oftewel: Brundtland is nog ver weg!

## Beleid kan werken

Beleid, wet-, en regelgeving kan een duidelijk effect hebben op de kwaliteit van natuur en milieu. Een oud voorbeeld is het verbod op lood in benzine, dat resulteerde in een sterke afname van de hoeveelheid lood in het milieu. Ook de Monitor Duurzaam Nederland laat zien dat trends kunnen worden omgebogen door gericht beleid. Voorbeelden zijn de dalende trend in de belasting van de bodem met de nutriënten N en P en het afremmen van de afname van de biodiversiteit door het aanleggen van nieuwe natuur, het verbeteren van de milieukwaliteit en gericht beheer.

## Strategische m.e.r.

Wat kunnen we nu concluderen aan de hand van het bovenstaande? Het beoordelingskader dat is ontwikkeld voor de monitor lijkt een goede basis voor een beoordelingskader voor m.e.r. op strategisch niveau. Dit beoordelingskader maakt het mogelijk te kijken naar de voor strategische plannen relevante langere termijn. Kleine aanvullingen of aanpassingen kunnen wenselijk zijn. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een indicator voor cultuurhistorie, archeologie en landschappelijke waarden, je zou kunnen zeggen 'historisch kapitaal'. Het beoordelingskader kan per geval worden uitgewerkt, bijvoorbeeld door gebruik te maken van andere indicatoren. Het is de moeite waard bij een concreet strategisch project te testen of deze opzet werkbaar is en tot goede, onderscheidende beoordelingen kan leiden.

Een tweede conclusie is dat het, om daadwerkelijk invulling te geven aan de doelstellingen van m.e.r., bij strategische m.e.r. niet kan worden volstaan met de benadering van voorkomen, mitigeren en compenseren (Wat is het minst slecht voor het milieu?). M.e.r. voor strategische plannen zou zich juist moeten richten op het identificeren van bestaande en toekomstige



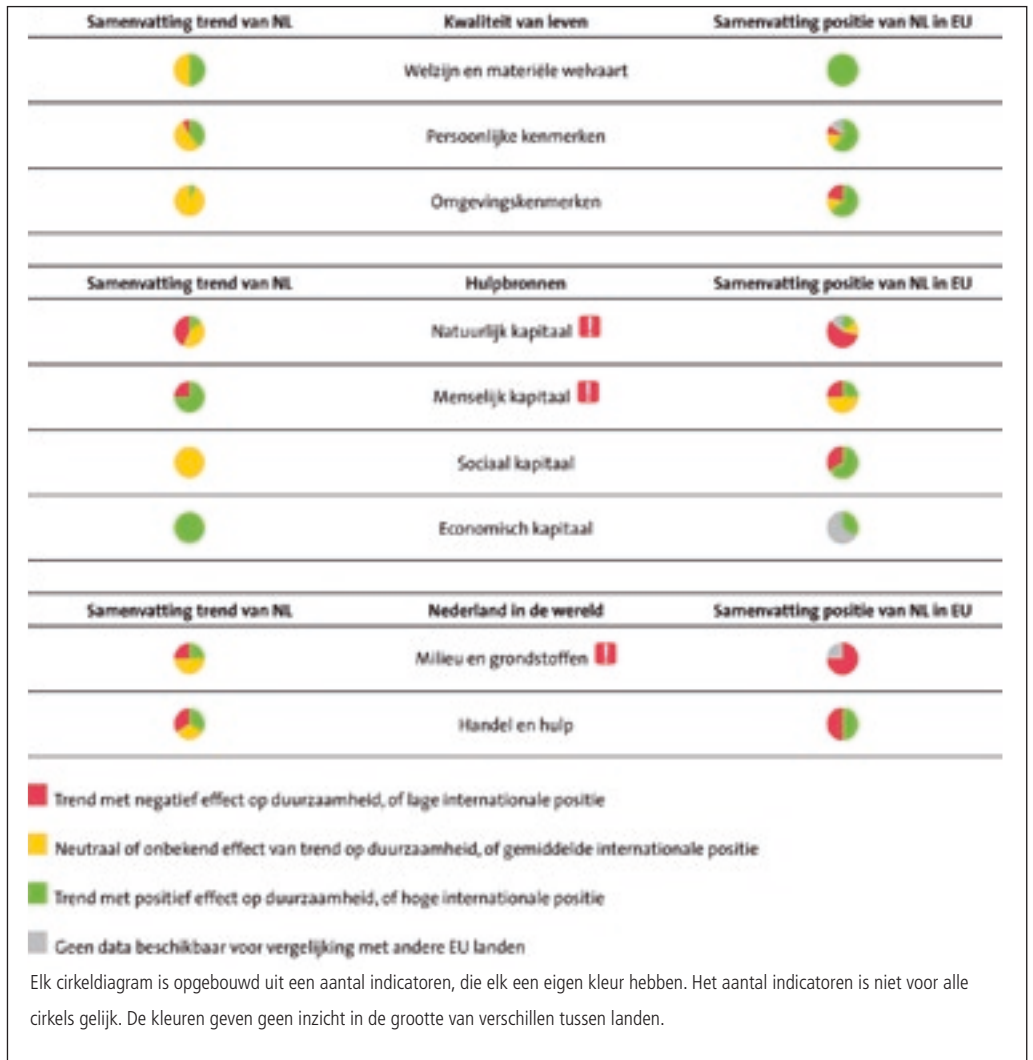
In ons volle, drukke en intensief gebruikte land staat de kwaliteit van lucht, water en bodem onder druk.

stige (milieu- en natuur)problemen voor het beleidsveld en gebied waarvoor de m.e.r. wordt uitgevoerd. Het beoordelingskader uit de Monitor Duurzaam Nederland kan hierbij het kader geven. De analyse van trends aan de hand van de indicatoren kan de basis zijn voor het benoemen van problemen en het formuleren van doelstellingen voor de langere termijn. Daarop volgt het in beeld brengen van mogelijke manieren om de problemen aan te pakken en de doelstellingen te realiseren. Hier kan niet worden volstaan met 'voorkomen en mitigeren'. Dat kan worden afgeleid uit de, op een aantal onderdelen weinig duurzame, staat van Nederland zoals die beschreven is in de monitor. Het beschrijven en beoordelen van de mate waarin oplossingsrichtingen bijdragen aan het verminderen van bestaande en toekomstige problemen, kan vervolgens de basis zijn voor besluitvorming.

Als de drie dashboards uit de monitor daarbij worden meegenomen, kan strategische m.e.r. de functie krijgen van een volwaardige ex ante beleidsevaluatie, breder dan de milieubelangen. M.e.r. levert dan de structuur en aanpak voor een integrale afweging. Oplossingsrichtingen of alternatieven kunnen bestaan uit ruimtelijke componenten (globaal aangeduide gebieden, locaties of richtingen) maar ook uit andere onderdelen, zoals meer of minder centrale sturing of regulering.

Een dergelijke rationele aanpak – denken in alternatieven, expliciet maken van effecten – lijkt niet gebruikelijk bij beleidsontwikkeling. Als het al gebeurt dan onttrekt het zich grotendeels aan onze waarnemingen. Bovendien ligt het dicht bij het politiekbestuurlijke proces. Dat is een proces met een eigen, niet altijd rationele ratio. ■

Scores op indicatoren voor de thema's in de drie aspecten van duurzaamheid



## BRONNEN

- Monitor Duurzaam Nederland 2011, CBS, CPB, PBL en SCP, 2011
- Ranking the stars, Natuur en Milieu, 2011
- MER Randstad 2040
- Omgevingsplan Drenthe
- Factsheet Commissie voor de m.e.r.
- Nederland Later, Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke Leefomgeving Nederland, Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), 2007.