

PLAN-M.E.R. VOOR BELEIDSPLANNEN

ZOEK DE MEERWAARDE

De Europese richtlijn over strategische milieubeoordeling en het opnemen van plan-m.e.r. in de Wet milieubeheer heeft geleid tot verbreding van het werkveld van milieueffectrapportage. De verplichting tot het uitvoeren van milieueffectrapportage op strategisch niveau kan ertoe leiden dat plan-m.e.r. moet worden uitgevoerd voor abstracte beleidsplannen en voor andere plannen – zoals gebiedsontwikkeling op basis van ontwikkelingsplanologie – zonder concreet eindbeeld. M.e.r.-makers betreden daardoor het voor hen nieuwe terrein van de zogenaamde ‘ex ante’ beleidsevaluaties. Dit nieuwe werkveld kan het onder meer noodzakelijk maken om nieuwe technieken voor alternatiefontwikkeling en effectbepalingen toe te passen. Ook kan andere, meer structurele aandacht voor evaluatie nodig zijn. In dit artikel wordt ingegaan op een aantal vragen die aan de orde kunnen zijn bij plan-m.e.r. op abstract, strategisch beleidsniveau.

Lex Runia

22

Een voorbeeld: plan-m.e.r. voor de EFRO-programma's

Eén keer per zes jaar worden programma's opgesteld voor de verdeling van de gelden die voor Nederland beschikbaar komen uit het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO). Ten behoeve van de verdeling van de fondsen is Nederland verdeeld in vier landsdelen. Voor elk van de landsdelen wordt een zogenaamd Operationeel Programma (OP) opgesteld. Hierin is een analyse van de sociaal-economische situatie van het betreffende landsdeel opgenomen, zijn de prioriteiten (per landsdeel vier) en daaraan gekoppelde doelstellingen beschreven en is aangegeven hoe en op basis van welke criteria subsidies uit de EFRO-gelden zullen worden verleend. Het opstellen van de Operationele Programma's wordt gecoördineerd door het Ministerie van Economische Zaken, die in dit kader onder andere een zogenaamde ex ante evaluatie uitvoert.

Voor het nu lopende programma 2007-2013 is in 2006 in een kort tijdsbestek een strategische milieubeoordeling uitgevoerd. Deze plan-m.e.r. is in een laat stadium – vanwege de destijds spelende rechtstreekse doorwerking van de EU-richtlijn – van het opstellen van de OP's uitgevoerd en onderdeel gemaakt van de (reeds eerder gestarte) ex ante evaluatie.

Door de late start en de krappe planning was er in deze plan-m.e.r. geen ruimte voor interactie tussen milieuonderzoek en beleidsontwikkeling. Ook kon het plan-MER niet daadwerkelijk bijdragen aan het (bij)stellen van prioriteiten bij de verdeling van de fondsen: zowel de prioriteiten en de daarbij geformuleerde doelstellingen, als de procentuele verdeling van het geld lagen al vast. Er is dus ook niet gezocht naar alternatieven, bijvoorbeeld in de vorm van een andere prioritering of een andere verdeling van de fondsen.

Het plan-MER voor de OP's had daardoor een sterk beschrijvend karakter: de nadruk lag op het beschrijven van de milieueffecten van de voorgenomen subsidieregeling en van de prioritering. Er zijn geen alternatieven onderzocht. Een centrale vraag bij het opstellen van dit plan-MER was de aanpak van de beschrijving van de milieueffecten. Immers, de feitelijke gevolgen voor het milieu van de OP's ontstaan pas – direct of indirect – na toekenning van fondsen aan concrete projecten. Doordat die projecten uiteraard nog niet bekend zijn ten tijde van het opstellen het plan-MER, kunnen de effecten van de projecten niet als basis voor de effectbeschrijving worden gehanteerd. Dit gegeven – ‘uitgestelde’ milieugevolgen – is overigens kenmerkend voor beleidsprogramma's.

In essentie kwam de beschrijving van de milieueffecten in het plan-MER daarom neer op een beschouwing van de mogelijke effecten van economische ontwikkeling: het met de EFRO-gelden nagestreefde doel. In het plan-MER zijn op het niveau van de doelstellingen (meerdere per prioriteit) per milieuthema de relevantie in relatie tot EFRO en de mogelijke effecten van de toekenning van EFRO-gelden beschreven. Om deze beschouwing mogelijk te maken is, vooral op grond van landelijke milieuverkenningen, teruggeblikt naar de effecten van economische ontwikkelingen zoals die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Daarbij bleek dat er voor veel

DE AUTEUR

Lex Runia (0162-487395, lex.runia@oranjewoud.nl) is senior-adviseur ruimte en milieu bij Ingenieursbureau Oranjewoud en redacteur van Toets.



Foto: flickr.com/utrechtwillem

milieuaspecten een positieve correlatie is tussen economische ontwikkeling en milieugevolgen: economische groei en de verbetering van de sociaal-economische situatie gaan voor veel milieuthema's gepaard met verbetering van de milieusituatie. Uitzonderingen daarbij zijn met name het negatieve milieueffect van toenemende mobiliteit en het verlies van 'groene' ruimte (met daarbij behorende waarden van natuur en landschap) door uitbreiding van werk- en woongebieden.

De bijdrage van dit plan-m.e.r. aan het EFRO-beleid ligt vooral in de aanbevelingen: het plan-MER bevat suggesties voor de manier waarop het milieu een rol kan spelen bij de uitvoering van de OP's. Zo vraagt het plan-MER om expliciete aandacht voor milieugevolgen als onderdeel van het criteria voor subsidieverlening. Daarnaast is de aanbeveling gedaan om tijdens de looptijd van het programma de milieugevolgen te evalueren en een eigen plaats te geven in de rapportage over de resultaten van de OP's. Overigens neemt in de doelstellingen van de OP's duurzame ontwikkeling al een belangrijke plaats in.

Deze casus kan model staan voor plan-m.e.r. op strategisch niveau, en leidt in dit artikel –samen met waarnemingen bij andere plannen – tot enkele suggesties over de aanpak van plan-m.e.r. bij beleidsprogramma's en over mogelijkheden om plan-m.e.r. meer te laten bijdragen aan het realiseren van milieudoelen.

Plan-m.e.r. voor beleidsplannen en -programma's

Bij beleidsplannen en -programma's is niet altijd duidelijk of de plan-m.e.r.-plicht bestaat. De formulering in de wet laat – zoals overigens bij veel onderdelen van de regelgeving voor milieueffectrapportage – ruimte voor interpretatie. Een advies hierbij is: ga na welke risico's er zijn en welke meer-

waarde plan-m.e.r. kan hebben voor het opstellen van het plan, en neem op basis daarvan een beslissing over het al dan niet uitvoeren van plan-m.e.r.. Minstens even veel vragen kunnen er bestaan over de aanpak van plan-m.e.r. en over wat plan-m.e.r. kan bijdragen aan het formuleren van beleidsdoelen. Op dit laatste is op basis van de regelgeving geen eenduidig antwoord te geven. Op dit punt hangt veel af van de ambities van de initiatiefnemer: wordt het plan-m.e.r. beschouwd als een verplichting, of wordt plan-m.e.r. ingezet om te onderzoeken welke beleidsopties aanwezig zijn en wat de voor- en nadelen zijn?

KENMERKEND VOOR BELEIDSPROGRAMMA'S ZIJN DE UITGESTELDE MILIEUGEVOLGEN

Alternatieven in plan-m.e.r. op beleidsniveau

Een belangrijke functie van de 'oude' milieueffectrapportage (nu besluit-m.e.r.) is het zoeken naar mogelijke oplossingsrichtingen ('alternatieven') op grond van een analyse van probleem, doel en relevante milieukeurmerken.

De verplichting om 'alle realistische alternatieven' te onderzoeken blijkt in de praktijk sterk te kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de plannen. De zoektocht naar probleemoplossende alternatieven en varianten scherpt niet alleen de analyse van het probleem, maar leidt vaak ook tot verrassende (en betere) oplossingsrichtingen.

In besluit-m.e.r. is dit proces – het ontwikkelen van alternatieven en varianten – het meest interessante, en voor het uiteindelijk zo veel mogelijk beper-

ken van milieugevolgen ook meest waardevolle deel. In de regelgeving aangaande plan-m.e.r. wordt weliswaar gesproken over alternatieven, maar de formele noodzaak voor het ontwikkelen van alternatieven is, ook door het ontbreken van de verplichting tot het uitwerken van een MMA, minder sterk.

Bij plan-m.e.r. over ruimtelijke vraagstukken, zoals het in een strategisch plan aanduiden van locaties voor woningbouw of bedrijvigheid, is dit overigens weinig problematisch: er is dan een soort natuurlijke en ‘m.e.r.-makers eigen’ neiging om een analyse uit te voeren van mogelijke locatiealternatieven, rekening houdend met mogelijke milieugevolgen. Plan-m.e.r. heeft in deze gevallen sterk het karakter van een abstracter besluit-m.e.r.. Het denken in alternatieven, in het open houden van opties en in het pas kiezen als onderzoek heeft plaatsgevonden, is voor m.e.r.-makers een tweede natuur geworden. Bij ruimtelijke planvorming, ook voor de strategische plannen, zijn over het algemeen m.e.r.-makers betrokken en wordt voortgebouwd op eerdere ervaringen met de ‘oude’ m.e.r.-systematiek.

Voor abstracte beleidsplannen of -programma’s ligt dat in veel gevallen anders. Met dergelijke plannen zijn, uitzonderingen daargelaten (bijvoorbeeld: afvalstoffenplannen), geen ervaringen opgedaan onder het oude m.e.r.-regime. Het gevolg hiervan is dat ambtelijk en bestuurlijk betrokken personen weinig vertrouwd zijn met het fenomeen m.e.r. en met de daarbij behorende denklijnen. Anderzijds is ook voor veel m.e.r.-makers het

denken in abstracte doelstellingen en in weinig concrete beleidsopties nieuw en lastig te vatten. Het is niet ondenkbaar dat deze beide factoren ertoe leiden dat nog niet de maximale meerwaarde van plan-m.e.r. wordt gerealiseerd.

Om de meerwaarde van plan-m.e.r. op beleidsplanniveau te kunnen realiseren, is veel aandacht nodig voor het ontwikkelen van alternatieven. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gewerkt met verschillende scenario’s, bouwstenen of maatregelenpakketten. Een eenduidige aanpak kan hiervoor niet worden gegeven: het is maatwerk.

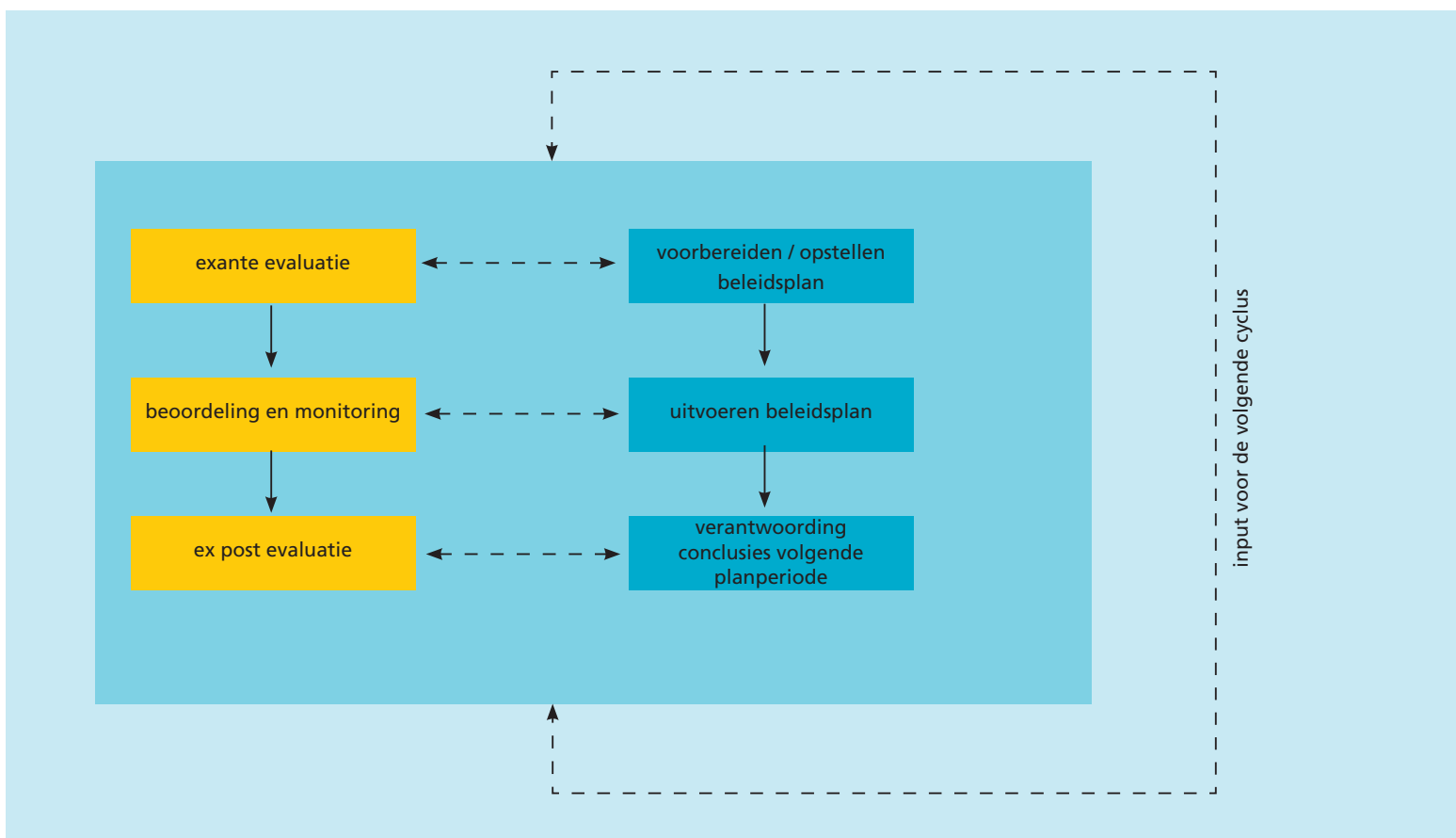
M.E.R.-MAKERS ZIJN NIET GEWEND TE DENKEN IN BELEIDSOPTIES

Prioriteiten en doelstellingen

Bij de casus voor de EFRO-programma’s was het variëren in de prioriteiten en doelstellingen, en in de verdeling van de gelden over de prioriteiten, een mogelijke aanpak geweest. Daarnaast was het mogelijk geweest om te variëren in mate waarin milieuaspecten meebepalen welke projecten worden gesubsidieerd.

Een mogelijke aanpak die bij plan-m.e.r. voor beleidsplannen kan worden

Tabel 1. Plan-m.e.r. als onderdeel van de beleidscyclus.



gevolgd, is de volgende. Per milieuaspect wordt beschreven in hoeverre dit voor het betreffende beleidsterrein relevant is: spelen er actuele problemen? Hoe is de ontwikkeling voor het betreffende milieuaspect als gevolg van andere ontwikkelingen? Hoe kan dit op basis van metingen en trends worden geobjectiveerd? Vervolgens kan in beeld worden gebracht in hoeverre (en op welke wijze) het op te stellen beleidsplan (bedoeld of als afgeleid effect) invloed kan hebben op het betreffende milieuaspect.

Op deze manier ontstaat een matrix die laat zien welke milieuaspecten voor het betreffende beleidsplan interessant en relevant zijn en welke minder aandacht behoeven. Milieuaspecten met actuele en toenemende problemen waarop met het plan invloed kan worden uitgeoefend vragen om een andere plaats in het beleidsplan dan aspecten met geringe en afnemende problemen en een kleine kans op beïnvloeding. Deze analyse kan de basis vormen voor het formuleren van verschillende beleidsstrategieën, die vervolgens als de alternatieven voor het plan-MER kunnen worden beschouwd. Bijvoorbeeld: wordt alleen ingezet op de aanpak van makkelijk te beïnvloeden belangrijke milieuaspecten, of wordt de aandacht juist gericht op het ontwikkelen van instrumenten om lastig te beïnvloeden belangrijke milieuaspecten aan te pakken?

Beleidsopties

Een andere mogelijke aanpak van alternatievenontwikkeling en effectvoorspelling is de aanpak van de transformatie (van werken naar wonen) van de Buiksloterham in Amsterdam-Noord. Hier is het m.e.r.-onderzoek gericht op mogelijke effecten van de beleidskeuze over de manier waarop de gebiedstransformatie zou kunnen plaatsvinden. De beleidsopties waren daarbij een gestuurde transformatie of een spontane ontwikkeling. De milieugevolgen van deze uitersten zijn in beeld gebracht op basis van zogenaamde voorbeelduitwerkingen. Hierin is een voorspelling gedaan welke situaties zouden ontstaan bij een bepaalde keuze en tot welke milieugevolgen dat aanleiding zou geven. Dit leverde interessante inzichten op over de mogelijke effecten van sturing en heeft geresulteerd in keuzes in het uiteindelijke ruimtelijke plan.

PLAN-M.E.R. OP BELEIDSPLANNIVEAU STELT NIEUWE VRAGEN AAN DE OPZET VAN ALTERNATIEVEN

Ontwikkelingsplanologie

Een derde voorbeeld voor een mogelijke aanpak kan worden ontleend aan plan-m.e.r. gekoppeld aan een ruimtelijk plan dat zal worden aangepakt volgens de principes van ontwikkelingsplanologie. Dat impliceert immers geen vast eindbeeld: pas als het gebied geheel is ontwikkeld, staat het eindbeeld vast. Dit maakt plan-m.e.r. voor ontwikkelingsplanologie een opgave die afwijkt van een 'normale' m.e.r. voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Het werken met scenario's voor de gebiedsontwikkeling ligt dan voor de hand. In de scenario's kan rekening worden gehouden met meer of minder



Foto: flickr.com/Moser's Maroon

sterke groei en met variatie in de aard van de ontwikkelingen. Daarnaast kan een analyse worden gemaakt over de inhoud van het te nemen besluit: wat wordt vastgelegd en in welke vorm? Welke keuzes worden daarbij gemaakt? En uit welke mogelijke varianten kan daarbij worden gekozen? Bij dit laatste is het van belang om inzicht te hebben in de aard van het te nemen besluit – voor gebiedsontwikkeling bijvoorbeeld de ruimtelijke hoofdstructuur en randvoorwaarden voor de verdere invulling. De alternatieven en de beoordeling van de effecten kunnen zich dan richten op dergelijke bouwstenen, die vervolgens ook de basis zijn voor het te nemen besluit.

Plan-m.e.r. als onderdeel van de beleidscyclus

De doelstelling van m.e.r. is om milieugevolgen een evenwichtige rol te geven in besluitvormingsprocessen; achterliggend doel is (uiteindelijk) om milieugevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Een conclusie die kan worden getrokken met betrekking tot plan-m.e.r. op beleids-/programmaniveau is dat de achterliggende milieudoelen gediend zijn met het in de gehele beleidscyclus opnemen van expliciete aandacht voor milieugevolgen. Immers, de vertaling van het beleid in concrete projecten, maatregelen en besluiten volgt pas in een later stadium tijdens de planperiode van het betreffende plan, of zelfs nog later. Ook de concrete milieueffecten treden derhalve vertraagd op.

Daarnaast geldt voor veel beleidsplannen en -programma's dat deze cyclisch zijn: het gaat om een planperiode van vijf tot tien jaar, waarna voor de volgende periode een nieuw plan wordt opgesteld. Daarbij wordt onder andere gebruikgemaakt van een ex post evaluatie van de voorgaande planperiode. Hoewel evaluatie van milieugevolgen is voorgeschreven in de Wet milieubeheer, blijkt in de praktijk weinig van het echt uitvoeren van evaluaties en het op basis daarvan reflecteren op de genomen besluiten. In dit opzicht bestaat bij plan-m.e.r. nog geen ervaring; de verwachting is echter dat ook

hier weinig expliciete aandacht aan evaluatie zal worden besteed. Als dat zou plaatsvinden, is dat een gemiste kans.

Juist bij strategische plannen, met vervolgbesluiten die in grote mate de feitelijke effecten op het milieu bepalen, is ook na het vaststellen van het betreffende beleidsplan voortdurende aandacht voor monitoring en evaluatie van milieugevolgen van belang. Dit kan niet alleen bijdragen aan het zoveel mogelijk bereiken van milieudoelstellingen, maar draagt ook bij aan het verzamelen van kennis die kan worden toegepast bij de volgende cyclus: de ex ante evaluatie voor de volgende planperiode. Bij het opstellen van een plan-MER op beleidsplan- of programmaniveau is het daarom van belang om na te gaan hoe door middel van monitoring van milieugevolgen gedurende de planperiode een bijdrage kan worden geleverd aan het realiseren van de doelstellingen. In het betreffende beleidsplan is daarom ook expliciete aandacht voor monitoring wenselijk. Door dit aan plan-m.e.r. te koppelen, wordt plan-m.e.r. onderdeel van de beleidscyclus (zie Tabel 1).

Tot slot

Plan-m.e.r. op beleidsplanniveau vraagt om een nieuwe aanpak en nieuwe ideeën: het is geen 'abstract besluit-m.e.r.', maar een proces met eigen

Figuur 1. De beleidscyclus.

Stap in beleidscyclus	Mogelijke bijdrage plan-m.e.r.
Ex ante evaluatie en opstellen beleidsplan	<ul style="list-style-type: none"> - beschrijven van status quo milieueffectrapportage - analyse van beleidsopties vanuit milieubelang - onderzoek van effecten van mogelijke beleidskeuzes - aanbevelingen voor rol van milieu / plan-m.e.r. bij uitvoering van het beleidsplan
Tijdens de planperiode	<ul style="list-style-type: none"> - monitoring van gevolgen voor het milieu - verzamelen informatie over effecten van maatregelen ten behoeve van volgende beleidscyclus - borgen van meewegen milieubelang bij vervolg- en uitvoeringsbesluiten
Ex post evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> - evaluatie van milieugevolgen voorgaande planperiode - opmaken van milieubalans - evaluatie van rol van plan-m.e.r. - aanbevelingen voor volgende planperiode

vragen en eigen oplossingen. Voor m.e.r.-makers betekent dit – per project – het creatief bedenken van een aanpak die de meeste meerwaarde heeft. Door plan-m.e.r. onderdeel te maken van de beleidscyclus, kan de kwaliteit van de besluitvorming worden verbeterd en het milieubelang worden gediend. ■

Draagvlak voor ontwikkeling

In een wereld waar ruimtelijke plannen en projecten een steeds grotere impact hebben op de omgeving waarin ze plaatsvinden is m.e.r. een middel om effecten vroegtijdig en volwaardig mee te wegen bij plan- en besluitvorming. M.e.r. biedt kansen om innovatieve ideeën en niet niet direct voor de handliggende oplossingen te toetsen. Heldere rapporten, duidelijke procedures en doorzichtige communicatie, ook met het publiek. Oranjewoud kan aan dit proces bijdragen in het gehele traject, als adviseur in het voortraject, als MER opsteller en/of als regisseur.

Voor meer info over m.e.r. kijk op onze website of neem contact op met Dirk van de Wetering 06 20 61 37 87

Heerenveen
Assen
Deventer
Almere
Capelle a/d IJssel
Goes
Oosterhout
Geleen

www.oranjewoud.nl

