

ERVARINGEN IN DE REGIO ZUIDOOST-ENGELAND

Duurzaam strategisch beleid met hulp van milieu-effectrapportage

Terwijl de academische discussie over wat 'duurzame ontwikkeling' precies is voortkabbelt, wordt in Engeland een begin gemaakt met de toepassing van dit concept in het strategische beleid. Zuidoost-Engeland kan worden gezien als een koploper. Een analyse.

Een van de voornaamste instrumenten om het milieubelang een meer vooraanstaande plaats in de besluitvorming te geven is de milieu-effectrapportage (m.e.r.). Wie let op de aard van de besluiten waarvoor de m.e.r.-plicht geldt, merkt dat het hoofdzakelijk gaat om uitvoeringsbesluiten. Zulke beslissingen hebben onder meer betrekking op rijkswegen, havens, vliegvelden, dijken en grote locaties voor woningbouw en bedrijfsterrinen. Andere m.e.r.-plichtige activiteiten zijn delfstoffenwinning, afvalverwijdering en op- en overslag van brandstoffen. De huidige werkingssfeer van de m.e.r. beperkt zich met andere woorden vooral tot operationele besluiten en individuele projecten.

Een nieuwe EG-richtlijn, waarbij de m.e.r.-plicht wordt uitgebreid naar de meer strategische beslissingen, is nog in voorbereiding. In Nederland geldt de m.e.r.-plicht momenteel echter al voor enkele beleidsplannen, waaronder afvalstoffenplannen en planologische kernbeslissingen (pkb's). Een nadeel van de m.e.r. voor beleidsplannen in ons land is dat alleen naar de milieugevolgen van concrete besluiten in deze plannen wordt gekeken. Een meer samenhangende analyse van de milieu-effecten van het totale plan blijft achterwege. Dat is jammer, want juist hierin schuilt een belangrijke meerwaarde van een m.e.r. op strategisch niveau: ze kan inzicht verschaffen in de cumulatieve en synergetische milieu-effecten van (de diverse individuele overwegingen, beslissingen en projecten in) het plan als geheel.

De vraag is alleen: aan welke inhoudelijke en procedurele eisen zou zo'n strategische m.e.r. moeten voldoen? Want een rapportage op strategisch niveau is van een andere orde dan een op uitvoeringsniveau.¹ Het gaat immers om globaal, indicatief beleid voor de langere termijn, waarbij rekening moet worden gehouden met meer onzekerheid. Verder lijkt de strategi-

...volwaardige plaats voor
duurzaamheid in de planning...

Foto: Kerstin Bakker



sche m.e.r. goede mogelijkheden te bieden om de *reikwijdte* van de procedure uit te breiden. Dit is onder meer van belang om de hoofddoelstelling van het milieubeleid, duurzame ontwikkeling, in de m.e.r. te verankeren. Het regionale beleidsniveau in Engeland is in ieder geval een geschikte experimentele basis voor een m.e.r. op strategisch niveau. Tijd voor een korte excursie.

De case Zuidoost-Engeland

De aandacht voor duurzame ontwikkeling bij het regionale beleid in Engeland komt niet uit de lucht vallen; al enige jaren wordt gewerkt aan een meer milieu-inclusieve planning. Sinds 1994 wordt in de regio Zuidoost-Engeland gewerkt aan de herziening van het strategisch beleid, waarbij duurzame ontwikkeling² het uitgangspunt vormt. Zuidoost-Engeland, met ca. 18 miljoen inwoners, is een van de acht regio's in Engeland. Iedere regio heeft een eigen *Government Office for the Region* (GOR). Deze GOR's vormen als het ware gedeconcentreerde afdelingen van de nationale overheid. De GOR's zijn in 1994 ontstaan door een samenvoeging van de regionale afdelingen van vier ministeries.

Naast de aan de centrale overheid gelieerde GOR's heeft iedere regio in Engeland tevens een zogenaamde *Regional Planning Conference* (RPC). Deze RPC's bestaan uit vrijwillige samenwerkingsverbanden van lokale overheden. Het zijn vooral de RPC's die een belangrijk stempel drukken op de planning in de regio's. De RPC voor de regio Zuidoost-Engeland is een samenwerkingsverband van meer dan 140 lokale overheden. De officiële naam van deze RPC luidt: *South East Regional Planning Conference* (SERPLAN).

Op het regionale schaalniveau vindt de ruimtelijke interpretatie en uitwerking plaats van het

beleid van de nationale overheid. De RPC neemt daarbij het initiatief door een regionale strategie op te stellen, die in de vorm van een advies aan de GOR wordt aangeboden. De GOR betreft dit advies vervolgens bij het opstellen van de *Regional Planning Guidance* (RPG). De RPG's kunnen worden beschouwd als richtlijnen voor de planning van lokale overheden. Tezamen vormen de richtlijnen een strategisch beleidskader voor de regio. Lokale overheden moeten bij het maken van hun structuurplannen rekening houden met deze richtlijnen. Een algemeen probleem met de RPG's uit het verleden is dat ze nogal vaag en voor meerdere uitleg vatbaar waren. De meest recente RPG's zijn echter al een stuk duidelijker, waardoor de sturende werking van de richtlijnen in potentie beter tot z'n recht kan komen. Vanwege het strategische karakter en de in bestuurlijk-juridisch opzicht beperkte verkokering van de regionale planning in Engeland is het een geschikt platform om te experimenteren met beleid gericht op duurzame ontwikkeling. SERPLAN heeft de aanwezige beleidsruimte in ieder geval nadrukkelijk gebruikt bij de herziening van de regionale strategie, die uiteindelijk zal moeten leiden tot een advies aan de GOR. De huidige regionale strategie voor Zuidoost-Engeland stamt uit 1990. Vier jaar later werd de RPG voor de regio vastgesteld en deze is nog steeds van kracht.

Het regionale beleid heeft tot dusverre geen oplossing kunnen bieden voor de problematiek in Zuidoost-Engeland. Het beleid kent weinig samenhang en wordt als te zwak ervaren om problemen als de verspreide ontwikkeling van wonen en werken, de enorme uitbreiding van infrastructuur, de voortgaande groei van de automobiliteit en de sociaal-economische ongelijkheid in de regio aan te pakken. Dit is een

voornamere reden om duurzame ontwikkeling als uitgangspunt te nemen bij de herziening van het regionale beleid.

Kenmerken van de regionale strategie

Wanneer we naar de aanpak kijken die SERPLAN volgt bij de herziening van de regionale strategie dan vallen een paar dingen op.

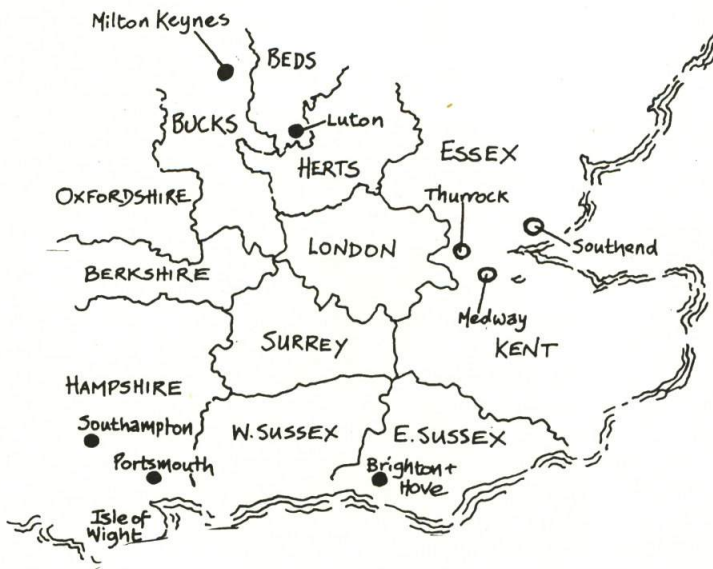
Vrijwilligheid: Zoals gezegd vormde de regionale problematiek alsmede de onvrede over het bestaande beleid een belangrijke aanleiding voor een alternatieve aanpak, gebaseerd op duurzame ontwikkeling. Er bestaat ook geen wettelijke plicht, zoals bij een m.e.r. op uitvoeringsniveau het geval is, om milieu- en duurzaamheidsaspecten³ een volwaardige plaats te geven in de regionale planning in Engeland. Wel vindt het Engelse milieuministerie (*Department of the Environment*) het wenselijk om een strategische m.e.r. uit te voeren bij de herziening van de regionale strategie. Dat is echter geen afdoende verklaring voor de tijd en de middelen die de lokale overheden hebben geïnvesteerd in de nieuwe aanpak. De regionale planning binnen RPC's, zoals SERPLAN, vindt immers plaats op basis van vrijwilligheid. Gedeeld probleembesef omtrent de negatieve gevolgen van de 'expansie-economie' vormt de voornaamste stimulans voor de alternatieve aanpak.

Het ontbreken van een wettelijke verplichting voor een strategische milieu-effectrapportage, inclusief inhoudelijke en procedurele bepalingen, bood bovendien volop gelegenheid om te experimenteren. De oprichting van een duurzaamheidspanel (zie hierna) kan worden gezien als een van de innovatieve elementen binnen de aanpak van SERPLAN.

Duurzaamheidspanel: Een belangrijke rol in het werk van SERPLAN had het zogenaamde duurzaamheidspanel. De officiële start van het planningsproces wordt ook gemarkeerd door de formatie van dit panel in oktober 1994. Het panel heeft een eerste aanzet gegeven voor de operationalisatie van het concept 'duurzame ontwikkeling.' De bedoeling was een kader te ontwikkelen dat kan worden gebruikt bij het opstellen en toetsen van het nieuwe beleid voor de regionale strategie van SERPLAN. (We komen hierop terug.) Interessant is de brede samenstelling van het panel. Naast de 'traditionele' vertegenwoordigers van lokale overheden hadden ook milieu-organisaties, het bedrijfsleven, de centrale overheid en milieuvbureaus zitting in het panel.

Door deze brede vertegenwoordiging kwam er veel discussie over de precieze betekenis van 'duurzame ontwikkeling.' Door wetenschappers, overheden en maatschappelijke organisaties met elkaar in contact te brengen, werden de grenzen van bestaande discoursen doorbroken. Het open debat in het panel heeft uiteindelijk geresulteerd in een breed geaccepteerd strategisch kader voor beleid gericht op duurzame ontwikkeling (zie hierna). Het politiek draag-

DE REGIO ZUIDOOST-ENGELAND



Tabel 1. Referentie- en toetsingskader voor beleid gericht op duurzaamheid.
Principe: 'Ontwikkeling'

Doelstelling	Evaluatiecriterium	Indicator
Vermindering van de automobilititeit en de gemiddelde reisaafstand	Gaat er een stimulans uit van het beleid om het gebruik van de auto terug te dringen en/of om andere vormen van transport te verbeteren?	- reisaafstand (woon-werk verkeer, winkelen en recreatie) - aandeel van nieuwbouw in de directe nabijheid van OV-knooppunten
Zuinig gebruik van natuurlijke hulpbronnen	Leidt het beleid tot efficiënt gebruik van hulpbronnen (energie, ruimte, materialen en water)?	- woningdichtheden - aantal arbeidsplaatsen per hectare
Efficiënt ruimtegebruik	Zorgt het beleid voor een minimaal gebruik van de open ruimte? Wordt de betekenis van bestaande stadscentra versterkt?	- aandeel inbreiding (in stedelijk gebied) - aantal of aandeel van voorzieningen in de stadscentra

vlak voor het kader werd bevestigd door de lokale overheden binnen SERPLAN, die het enthousiast hebben ontvangen.

Strategisch beleidskader: Het duurzaamheidspanel speelde dus een initiërende rol bij de operationalisatie van het concept 'duurzame ontwikkeling.' De kern daarvan is een strategisch beleidskader, waarin vijf principes en zeven mechanismen worden onderscheiden (zie kader).

De principes kunnen worden gezien als aandachtspunten of kernthema's voor planning en beleid. Wanneer je dus uitgaat van duurzame ontwikkeling, dan zou je aan deze vijf principes aandacht moeten besteden.

De mechanismen geven een nadere invulling aan de principes. Ze zijn richtinggevend voor de wijze waarop de principes in het beleid zouden moeten worden vertaald. Vooropgesteld moet worden dat het hier gaat om strategische principes en mechanismen; tezamen hebben ze een *gidsfunctie* voor strategisch beleid gericht op duurzame ontwikkeling. Op operationeel niveau zal het beleid concreet invulling moeten krijgen.

Het bijzondere van de principes en mechanismen is dat deze ook ten grondslag liggen aan het verdrag van Rio de Janeiro en het actieprogramma Lokale Agenda 21. Ze refereren dus rechtstreeks aan het concept duurzame ontwikkeling, zoals dat uit deze internationale milieutop uit 1992 naar voren is gekomen. Dit is vooral van belang omdat het een bijdrage kan leveren aan een meer uniforme vertaling van duurzame ontwikkeling in het strategisch beleid van de diverse landen. Hoewel het beleidskader bedoeld is als uitgangspunt voor de ontwikke-

ling en toetsing van het regionale beleid van SERPLAN, lijkt het tevens bruikbaar als 'gids' voor het strategisch beleid op andere schaalniveaus.

Referentie- en toetsingskader: Het strategische beleidskader voor duurzame ontwikkeling is enthousiast ontvangen door de in SERPLAN vertegenwoordigde lokale overheden. Een vervolgstap was een verdere uitwerking van dit kader, zodat het gebruikt kon worden voor de ontwikkeling en de toetsing van beleid. Hiertoe werd een aparte werkgroep⁴ ingesteld, die in feite tot taak had het kader geschikt te maken voor een strategische milieu-effectrapportage. Opvallend is de dubbele doelstelling, waaraan het verder uit te werken kader zou moeten voldoen: (1) een gidsfunctie voor het formuleren

opgesteld. De evaluatiecriteria hebben de vorm van vragen.

Behalve voor het toetsen van beleid achteraf is dit vooral relevant voor het ontwikkelen van beleid. De bedoeling is in ieder geval dat de vragen een vertrekpunt vormen bij formuleren van het beleid voor de regionale strategie in Zuidoost-Engeland. De indicatoren, ten slotte, zijn bedoeld voor de toekomstige monitoring van het beleid. Tabel 1 geeft een beeld van het referentie- en toetsingskader met betrekking tot het principe 'ontwikkeling.' Daarbij is een selectie gemaakt van drie doelstellingen, die te maken hebben met de ruimtelijke ordening.

Ontwikkeling van beleid

Op dit moment werkt SERPLAN aan de ontwikkeling van het beleid voor de regionale strategie. Het referentie- en toetsingskader voor duurzame ontwikkeling wordt hierbij als leidraad gebruikt. Pas wanneer de regionale strategie in conceptvorm gereed is vindt de eigenlijke toetsing van het beleid plaats; deze toetsing vormt feitelijk de kern van een milieu-effectrapportage. De bedoeling is om daarbij uit te gaan van hetzelfde kader dat momenteel gebruikt wordt voor de beleidsontwikkeling. Onduidelijk is nog wie deze duurzaamheidstoets uit gaat voeren, maar het lijkt uitgesloten dat SERPLAN het zelf doet.⁵ De verwachting is echter dat deze *ex post* evaluatie weinig problemen op zal leveren, omdat het referentie- en toetsingskader ook reeds ten grondslag ligt aan de beleidsontwikkeling.

Over enkele maanden zal pas blijken in hoeverre SERPLAN de verwachtingen waar heeft kunnen maken. Volgens plan zal de procedure voor de herziening van de regionale strategie voor Zuidoost-Engeland omstreeks de herfst van dit jaar afgerond moeten zijn. De strategie wordt dan als advies aan de nationale overheid (GOR) aangeboden. En omdat het in het verleden al eens vaker is gebeurd dat de nationale overheid het advies naast zich neer heeft gelegd, zal ook hier de toekomst moeten uitwijzen in

Het beleid kent weinig samenhang en wordt als te zwak ervaren om problemen in Zuidoost-Engeland aan te pakken

van beleid *vooraf*; (2) een toetsingsfunctie voor evaluatie en monitoring van het beleid *achteraf*. De werkgroep heeft getracht beide doelen te verenigen in een referentie- en toetsingskader voor beleidsplanning. Dit kader bestaat uit doelstellingen, evaluatiecriteria en indicatoren. Voor elk van de vijf duurzaamheidsprincipes uit het strategische beleidskader zijn enkele doelstellingen geformuleerd. Per doelstelling zijn vervolgens evaluatiecriteria en indicatoren

hoeverre het advies ook daadwerkelijk in richtlijnen voor de planning van lokale overheden (RPG's) zal worden omgezet.

Gids- en toetsingsfunctie

Toch kan nu reeds worden vastgesteld dat het juist de *gidsfunctie* voor beleidsontwikkeling is die zo kenmerkend is voor de werkwijze van SERPLAN. Hierin lijkt een strategische m.e.r. zich ook te onderscheiden van een m.e.r. op

Tabel 2. Accentverschillen tussen twee typen m.e.r.^a

Variabele	M.e.r. op uitvoeringsniveau	Strategische m.e.r.
1. functie	toetsingsfunctie (ex post, curatief)	gidsfunctie (ex ante, preventief)
2. werkingsfeer	projecten, uitvoeringsbesluiten	strategische plannen
3. planningstermijn	korte termijn	lange termijn
4. ruimtelijk schaalniveau	laag	hoog
5. aard van het beleid	concreet, taakstellend	globaal, indicatief
6. beleidsruimte	klein	groot
7. onzekerheid & complexiteit van de context	laag	hoog
8. zwaarte van de m.e.r.-procedure^b	'zwaar'	'licht'
9. type milieu-effecten	individuele effecten	cumulatieve en synergetische effecten
10. politieke keuze versus deskundigheid^c	deskundigheid	politieke keuze

a Het gaat hierbij nadrukkelijk om accentverschillen tussen beide m.e.r.-typen. De in de tabel aangegeven verschillen zijn met andere woorden gradueel en relatief van aard.

b De 'zwaarte van de m.e.r.-procedure' heeft betrekking op het geheel aan (wettelijke) eisen voor de milieu-effectrapportage. Deze eisen kunnen zowel procedureel (bijvoorbeeld t.a.v. de met waarborgen omklede fasen in het m.e.r.-proces) als inhoudelijk (bijvoorbeeld de mate van detail van de beschreven effecten in het milieu-effectrapport) van aard zijn.

c Hoewel het instrument m.e.r. slechts een hulpmiddel is bij de besluitvorming, lijkt de relatieve betekenis van deskundigen en experts op de besluitvorming bij het eerste type m.e.r. in potentie hoger te zijn. Dit heeft onder meer te maken met de in verhouding beperkte onzekerheid en complexiteit van de beleidscontext bij een m.e.r. op uitvoeringsniveau.

uitvoeringsniveau, waarbij de toetsingsfunctie een meer centrale rol speelt. De betekenis van een strategische m.e.r. is dan ook niet zozeer om de milieu-effecten van een beleidsvoornemen in beeld te brengen, waar dan vervolgens in de besluitvorming rekening mee gehouden kan worden. De betekenis is eerder omgekeerd: het in beeld brengen van beleidsvoorstellen, waarvan de negatieve effecten voor het milieu zo gering mogelijk zijn. Het accent ligt daarbij op preventie.

Maar er zijn meer verschillen tussen beide m.e.r.-typen. In tabel 2 is een aantal accentverschillen weergegeven, waaruit de potentiële waarde van de strategische m.e.r. naar voren komt. Op deze tien verschilpunten lijkt de strategische m.e.r. zich in de toekomst ook verder te kunnen profileren ten opzichte van de m.e.r. op operationeel niveau.

Het concept 'duurzame ontwikkeling' biedt een interessante uitdaging voor de m.e.r. op strategisch niveau, zoals de ervaringen uit de regio Zuidoost-Engeland laten zien. Het is wachten op het eerste plan in ons land, waarbij op een vergelijkbare, constructieve wijze gebruik wordt

gemaakt van de gids- en toetsingsfunctie van dit concept. In eerste instantie lijken vooral de meer informele, ROM-achtige projecten geschikt als proefballon. Later zou de strategische m.e.r. dan eventueel ook gebruikt kunnen worden als hulpmiddel bij het opstellen van bijvoorbeeld streekplannen.

Interessant zijn, ten slotte, de huidige ontwikkelingen op het gebied van integrale omgevingsplanning op provinciaal niveau. De gidsfunctie van het concept duurzame ontwikkeling zou een ondersteunende rol kunnen spelen bij planvormingsprocessen die moeten leiden tot een dergelijk integraal omgevingsplan.

Arjan Otten

Drs. A.J.H. Otten is als Assistent in Opleiding verbonden aan de vakgroep Planologie van de Katholieke Universiteit Nijmegen en doet onderzoek naar strategisch ruimtelijk beleid gericht op duurzame ontwikkeling. Dit artikel is mede gebaseerd op interviews met diverse betrokkenen bij het SERPLAN-project. In het bijzonder dient daarbij genoemd te worden Joe

Doak van de Universiteit van Reading ('Department of Land Management and Development').

Noten

1. Een m.e.r. voor een strategisch besluit heeft betrekking op een beleidsplan of -programma, een nota of een structuurschema en wordt ook wel een beleids-m.e.r. of plan-m.e.r. genoemd. Een m.e.r. op uitvoeringsniveau daarentegen heeft betrekking op een inrichting, een concreet project of vergunningen. Daarbij wordt dan ook gesproken over een inrichtings-m.e.r., project-m.e.r. of vergunning-m.e.r. (zie Bonte et al. 1995, pp. 40-41).
2. Duurzame ontwikkeling voor de regio Zuidoost-Engeland wordt omschreven als: 'het behoud van een acceptabele levensstandaard voor de mensen in de regio, niet alleen in termen van economische welvaart, maar inclusief de sociale en culturele behoeften alsmede de milieu-eisen, welke tezamen de kwaliteit van het leven bepalen'.
3. Sinds de m.e.r. in Nederland is opgenomen in de Wet milieubeheer geldt het in deze wet vastgelegde brede milieubegrip van duurzame ontwikkeling ook voor de m.e.r.
4. In januari 1996, ruim een jaar na de oprichting van het duurzaamheidspanel, werd deze werkgroep ingesteld. De vijf leden van deze zogenaamde 'Strategic Environmental Assessment Subgroup' werden gekruet uit het duurzaamheidspanel.
5. Het idee was aanvankelijk dat een werkgroep van (externe) deskundigen van het duurzaamheidspanel de toetsing zou gaan doen. Maar daarnaast overweegt SERPLAN nu om de toetsing uit te besteden aan een externe instantie.

Literatuur

- Bonte, R.J., P. Leroy en R. Mooren [red.] (1996), *Milieu-effectrapportage: Methoden, effecten en resultaten*. Aeneas uitgeverij, Best.
- Brooke, C.E. (1997), *The nature of regions: Regional planning and nature conservation in the UK*. The Royal Society for the Protection of Birds, Sandy, England.
- Doak, J. (1997), *Developing a regional framework for sustainable development: The case of South East England*. Paper presented at the XI AESOP Congress in Nijmegen.
- Glasson, J., R. Therivel and A. Chadwick (1994), *Introduction to environmental impact assessment: Principles and procedures, process, practice and prospects*. UCL Press Limited, London, England.
- Robinson, N.A. [ed.] (1992), *Agenda 21 & the UNCED Proceedings*. Oceana Publications, Inc., New York, United States.
- SERPLAN (1995), *Sustainability principles*. SERPLAN, London, England.
- SERPLAN (1996), *Strategic Environmental Assessment: A methodology and appraisal framework for the review of the Regional Strategy*. SERPLAN, London, England.
- Wood, C. (1995), *Environmental impact assessment: A comparative review*. Longman Group Limited, Burnt Mill, England.