

DILEMMA'S BIJ STRATEGISCHE BELEIDSKEUZES

WAARDE EFFECTBEOORDELING LANGE TERMIJN

De rijksoverheid maakt diverse strategische plannen die meestal bedoeld zijn om ontwikkelingen voor de langere termijn te sturen. Voorbeelden hiervan zijn de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, de MIRT verkenningen en het Deltaprogramma Rivieren. De strategische plannen – veelal met de status van een structuurvisie – hebben een planMER-plicht, zodat een afweging van de milieueffecten verplicht is. Vaak is het echter ook de wens de milieueffecten al eerder in de afwegingen mee te nemen, dus nog voordat de planMER-plicht geldt. De auteurs hebben de afgelopen jaren bij verschillende langetermijnplannen een effectbeoordeling opgesteld. Een reflectie op de uitgevoerde effectbeoordelingen leidde tot een aantal vragen: Wat is de meerwaarde van deze effectbeoordeling geweest voor de plannen? Zijn algemene regels voor een goede aanpak van deze effectbeoordelingen te formuleren? Dit artikel gaat in op deze vragen.

Marijke Visser-Poldervaart en Geert Roovers

16

TOETS 01 13

Plannen voor de langere termijn kenmerken zich door een hoog abstractieniveau en een groot aantal onzekerheden over de haalbaarheid en de precieze invulling. Er wordt wel een beeld geschetst van een ontwikkeling, maar er kan geen concrete invulling zijn. De plannen laten speelruimte voor verdere invulling in de toekomst en deze speelruimte wordt door ontwikkelingen in de toekomst met het voortschrijden van de tijd verder ingeperkt. Daarnaast hebben de plannen een strategisch karakter. De plannen ontvouwen een gewenst beeld en verwoorden welke stappen op dit moment genomen (moeten) worden om dat wensbeeld te kunnen verwezenlijken. Om de besluiten over deze plannen zorgvuldig te nemen, wil men milieueffecten en onzekerheden op lange termijn in de besluitvorming een plek geven. De lange termijn, het strategische karakter en het abstractieniveau werpen een aantal dilemma's op in de effectbeoordeling. In dit artikel behandelen we drie van deze dilemma's:

1. Tijdshorizons en referentiesituatie;
2. wanneer en met welk doel wordt de effectbeoordeling ingezet;
3. concreet versus globaal.

Deze dilemma's zijn bouwstenen geweest voor het bepalen welke rol effectbeoordeling kan hebben voor langetermijnplannen. De dilemma's en conclusies zijn gebaseerd op onze ervaringen met effectbeoordelingen van vier

strategische langetermijnplannen, namelijk Structuurvisie Randstad 2040, MIRT verkenning Antwerpen Rotterdam, Rijksbesluit Almere Amsterdam Markermeer en Deltaprogramma Rivieren.

1. Tijdshorizons en referentiesituatie

We hebben geen glazen bol om in de toekomst te kijken. Het is dan ook moeilijk keuzes te maken over wat goed is voor toekomstige generaties. Met het steeds sneller veranderen van onze omgeving en de technieken waarmee we werken, wordt het steeds moeilijker om voor een langere termijn te bedenken wat nodig is. De voorspellingen voor de ontwikkeling van de kernindicatoren in Nederland geven dit ook weer. Er wordt gedacht in scenario's en deze lopen uiteen van groei tot krimp voor zowel de ontwikkeling van de bevolking als die van de werkgelegenheid bijvoorbeeld.

DE AUTEURS

Marijke Visser-Poldervaart (06 22790422, marijke.visser-poldervaart@oranjewoud.nl) is adviseur ruimtelijke ontwikkeling bij Oranjewoud. Geert Roovers (0162 487225, geert.roovers@oranjewoud.nl) is senior consultant bij Oranjewoud.



MIRT VERKENNING ANTWERPEN ROTTERDAM

Effectbeoordeling voor een (semi)integraal ruimtelijk vraagstuk. Beoordeling van de effecten van een aantal (niet realistische) alternatieven die de hoeken van het speelveld vormen. De effectbeoordeling is bedoeld om te bezien hoe tot realistische alternatieven gekomen kan worden.

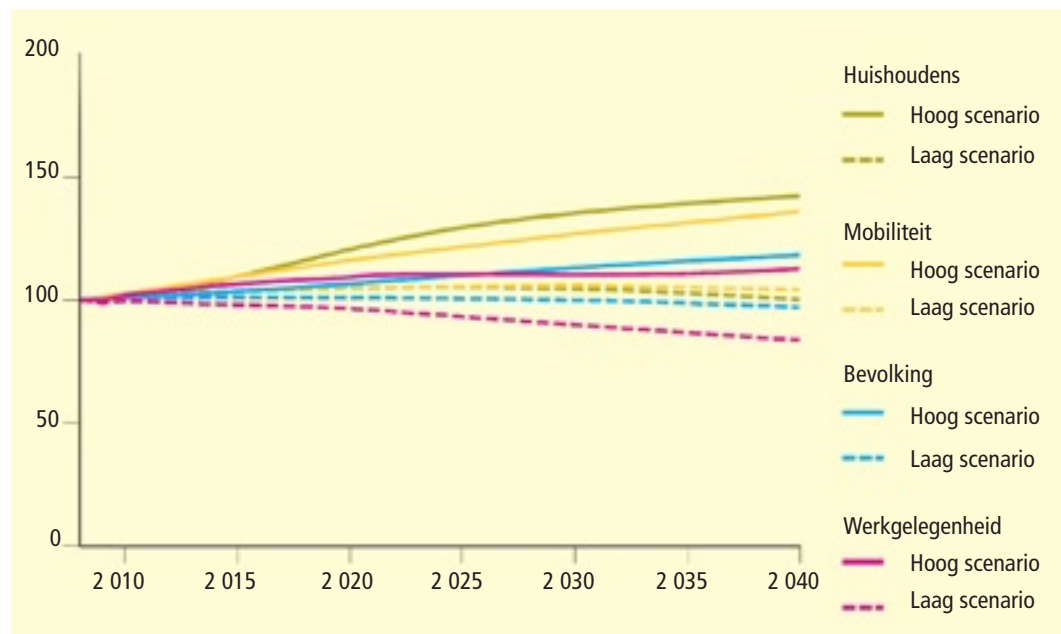
RWS/COOP VAN HOUDT

Deze voorspellingen strekken zich uit tot 2040. Voor een verdere voorspelling wordt het verschil tussen de scenario's nog groter en worden geen prognoses gemaakt.

Anders is dat voor de klimaatscenario's, waarbij verschillende scenario's beschikbaar zijn die uitspraken doen tot 2100. Maar ook deze scenario's bevatten onzekerheden. Bij het beoordelen van een integraal ruimtelijk vraagstuk leidt dit niet direct tot problemen, omdat het uitgangspunt een ruimtelijk vraagstuk is, waarvan de tijdshorizon op ongeveer 2040 ligt. Bij een meer sectoraal vraagstuk, zoals het Deltaprogramma Rivieren, leidt dit echter wel tot knelpunten. Bij dit vraagstuk was de tijdshorizon 2050 tot 2100. Een tijdshorizon die voor water niet op problemen stuit, uitgaande van de klimaatscenario's. Bij het leggen van een verbinding met kansen voor ruimtelijke ontwikkelingen, leidt dit echter tot een knelpunt, omdat geen beelden beschikbaar zijn van de mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen op deze lange termijn. Er is al niet duidelijk hoe de bevolking zich ontwikkelt en nog veel minder welke technische en juridische oplossingen bedacht worden voor bijvoorbeeld de bouw van woningen en kantoren of de realisatie

van infrastructuur. Bovendien zijn onze voorkeuren, wensen en perspectieven op die lange termijn aan verandering onderhevig. De onzekere scenario's maken het niet alleen moeilijk goede alternatieven te bedenken voor gewenste ontwikkelingen, maar ook heel lastig om vast te stellen hoe de referentiesituatie voor deze ontwikkelingen vastgesteld moet worden. In de verschillende effectbeoordelingen die we voor langetermijnplannen hebben uitgevoerd, hebben we dan ook geen vergelijking ten opzichte van een referentiesituatie gemaakt. We hebben gebruik gemaakt van onderlinge ranking van voorgestelde alternatieven of van kwadranten. In de kwadranten werden de verschillende alternatieven ten opzichte van

Figuur1. Kernindicatoren in Nederland per scenario Bron: PBL, 2011, p.5.



elkaar gepositioneerd in een kwadrant met de twee belangrijkste indicatoren voor een belangrijk milieuaspect. Deze methode hebben we toegepast bij de effectbeoordeling voor het Deltaprogramma Rivieren. Nadeel van deze methoden is dat een werkelijke inschatting van de grootte van de effecten achterwege blijft. Hoewel het ene alternatief beter kan scoren dan het andere, blijft onduidelijk of in werkelijkheid een verbetering of verslechtering optreedt ten opzichte van de situatie zonder uitvoering van het plan.

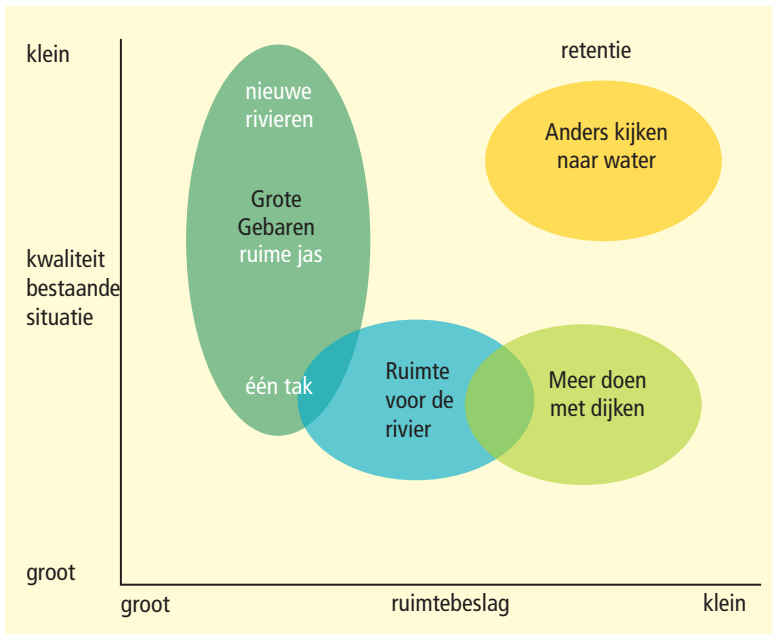
2. Wanneer en met welk doel?

De effectbeoordeling van het Deltaprogramma Rivieren is een beoordeling vooraf. Er is hier geen sprake van een plan-m.e.r. in de zin dat effecten van een voorgenomen plan worden vergeleken met alternatieven daarvoor. Het Deltaprogramma Rivieren stond - op het moment dat de effectbeoordeling gemaakt werd - voor de taak om te komen tot een aantal mogelijke oplossingsrichtingen voor het verwerken van een hogere rivierafvoer over de Rijn en de Maas in de periode 2050 tot 2100. In een vervolgfase moeten daaruit, samen met de omgeving, kansrijke oplossingsrichtingen worden gekozen. De effectbeoordeling was bedoeld om de discussies over de oplossingsrichtingen te helpen sturen.

18 De plan-m.e.r. voor de structuurvisie Randstad 2040 is een effectbeoordeling achteraf. In dit geval waren de plannen reeds opgesteld. Er was een aantal ontwikkelingsrichtingen geformuleerd vanuit verschillende gezichtspunten (netwerken, wonen/werken en water/natuur) en er had consultatie van een groot aantal partijen plaatsgevonden. De kabinetsvisie, gebaseerd op drie ontwikkelingsperspectieven, stond in de steigers. Op dat moment is een planMER opgesteld, die de effecten van de drie ontwikkelingsperspectieven en de kabinetsvisie met elkaar vergeleek. Het planMER had hier de rol van het onderbouwen en finetunen van de gemaakte keuzen.

De MIRT Verkenning Antwerpen Rotterdam was in eerste instantie een

Figuur 2. Effectprofiel leefomgeving Deltaprogramma rivieren (Bron: Oranjewoud, 2012).

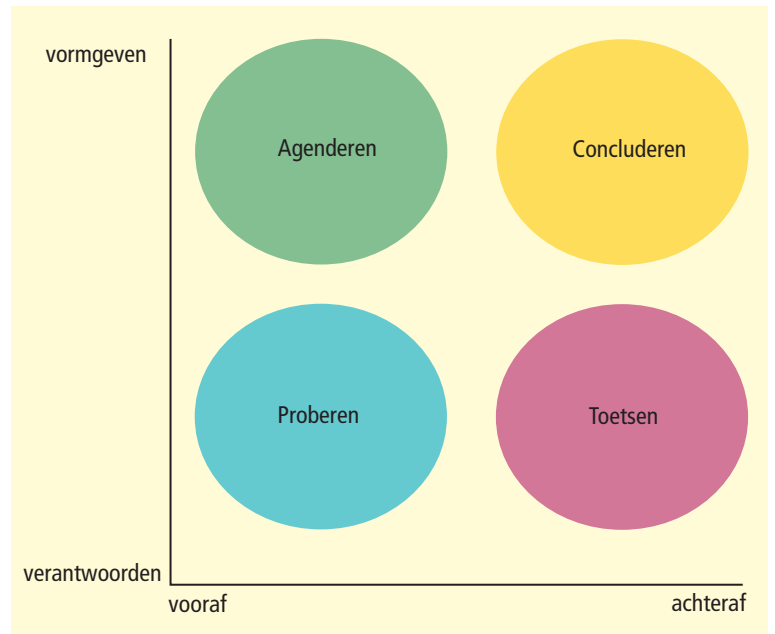


RIJKSBESLUITEN ALMERE AMSTERDAM MARKERMEER

Milieu-effectanalyse voor een integraal ruimtelijk vraagstuk, opgebouwd uit vijf deelprojecten waarvoor afzonderlijke effecten (deels) reeds in beeld gebracht zijn. De analyse is bedoeld om behulpzaam te zijn bij de keuze van een goede combinatie van deelprojecten.

infrastructureel vraagstuk (verlengen van de A4 ten zuiden van Rotterdam). In de fase dat een effectbeoordeling werd opgesteld waren vier mogelijke ontwikkelingsbeelden geformuleerd die de hoeken van het speelveld aangaven. De infrastructuur opgabe was daarbij in een groter ruimtelijk ontwikkelingsbeeld gevat, waarmee de uitersten werden weergegeven. Realistische oplossingen zouden in een later stadium, mede op basis van de effectbeoordeling worden opgesteld. Ook hier vond de effectbeoordeling met andere woorden aan de voorzijde van de planvorming plaats. De effectbeoordeling

Figuur 3. De vier rollen van de effectbeoordeling.





RANDSTAD 2040

PlanMER voor een integraal ruimtelijk vraagstuk, volgend op de ontwikkeling van alternatieven en kabinetsvisie. PlanMER is bedoeld als verantwoording en bijsturing van de uitgewerkte visie.

was bedoeld om te zien of er geen zaken over het hoofd gezien waren en er was nog alle ruimte om keuzen te maken. De effectanalyse RAAM (deze heeft later een vervolg gekregen in RRAAM) gaf de effecten weer van de combinatie van een vijftal grote projecten in de Noordvleugel van de Randstad. Deze analyse was weer meer een vergelijking van effecten achteraf. De ontwikkeling van de plannen heeft daarna wel een vervolg gekregen met weer nieuwe keuzen, maar de effectanalyse sloot een periode van plannen maken voor deze projecten af. De vijf projecten hadden ieder eigen plannen opgeleverd, veelal met analyses van effecten daarbij. In RAAM werden deze keuzen op een logische wijze samengebracht. De effectanalyse kreeg een signalerend karakter door vragen en redeneringen te formuleren bij de voorgestelde plannen.

Planvorming

De verschillende plannen zijn ieder op een verschillend tijdstip in de planvorming beoordeeld op effecten. Hoewel het in alle gevallen gaat om een effectbeoordeling voor een plan op lange termijn, kan een verschillende rol onderscheiden worden. Op basis van deze projecten kunnen we twee dimensies in het gebruik van de effectbeoordeling bij de strategische lange-termijnplannen onderscheiden:

1. De beoordeling wordt hetzij gebruikt om de plannen mede vorm te geven, hetzij om de plannen te verantwoorden.
2. De beoordeling wordt voorafgaand aan de besluitvorming gebruikt (tijdens het ontwikkelproces), of achteraf (als de plannen en alternatieven gereed zijn).

Op basis hiervan kunnen vier rollen van de effectbeoordeling in de planvorming onderscheiden worden, zoals te zien is in figuur 3.

Met vooraf en achteraf bedoelen we het tijdstip waarop de effectbeoordeling is ingezet in de planvorming. Vindt de effectbeoordeling voorafgaand aan de keuze voor de richting of de alternatieven plaats of achteraf? Bij het vooraf beoordelen

van de effecten is de ontwikkeling van alternatieven geïntegreerd in het proces. Als achteraf wordt beoordeeld kan deze integratie niet plaatsvinden.

In een planvormingstraject waarin effectbeoordeling vooraf wordt ingezet en waarin niet zozeer een verantwoording van de keuzen wordt gemaakt, maar de effectbeoordeling mee kan helpen om keuzen vorm te geven, is de belangrijkste meerwaarde van de effectbeoordeling een agenderende rol. De effectbeoordeling van het Deltaprogramma Rivieren heeft vooral geleid tot het duidelijk agenderen van een aantal discussiepunten en het helpen bepalen van de juiste volgorde van de discussie. Dit lijkt een ideale situatie, omdat de effectbeoordeling hier integraal onderdeel is van de planvorming. In deze plannen is het gevaar echter dat de plannen te concreet worden. Uitgangspunt is dat er nog veel onduidelijk is en dat er nog veel vragen zijn over wat een goede oplossingsrichting zou zijn. Bij een te concrete uitwerking leidt dit tot te weinig flexibiliteit in de plannen. Ook het betrokken houden van alle belangrijke partijen voor de planvorming is belangrijk, omdat anders in een later stadium alsnog teruggekomen moet worden op eerder gemaakte keuzen.

Het achteraf verantwoorden van de keuzen lijkt ook een voor de hand liggende aanpak. De plannen zijn gemaakt en moeten getoetst worden aan de verschillende milieuaspecten. Daarbij leggen de planvormers min of meer een examen af: Heb ik het goed gedaan? Hier gaat de effectbeoordeling voor een plan op lange termijn al meer lijken op de reguliere m.e.r., hoewel de plannen veel abstracter zijn dan andere plannen en besluiten waarvoor een (plan)m.e.r. wordt doorlopen. De plannen kunnen eigenlijk alleen nog bijgestuurd worden op onderdelen, maar het liefst is de uitkomst hier natuurlijk dat het plan de toets der kritiek kan doorstaan.

Achteraf vormgeven van de plannen, lijkt een tegenstelling in zichzelf. Bij plannen voor de lange termijn is dit echter wel mogelijk. (R)RAAM is hiervan een goed voorbeeld. Hier is na planvorming in verschillende deelprojecten een aantal samengestelde alternatieven geanalyseerd op de milieueffecten. Uitkomst van de beoordeling was weliswaar een onderlinge vergelijking van de verschillende samenstellingen van de plannen, maar veel belangrijker waren de conclusies voor het vervolg. Daarmee werd een agenda voor het vervolg opgesteld, die in verschillende werkmaatschappijen verder is uitgewerkt. Inmiddels is de planvorming verder ontwikkeld en is een tweede beoordeling van de plannen voor Almere-Amsterdam-Markermeer uitgevoerd. Een belangrijk knelpunt bij deze vorm van inzetten van de effectbeoordeling kunnen harde bestuurlijke eisen zijn. Als bestuurlijk stellingen ingenomen zijn, is het afbreukrisico van de projecten groot.

Vooraf verantwoorden van de plannen lijkt ook niet erg voor de hand te liggen. Dit kan echter gezien worden als een oefening voor de toets die het plan achteraf moet doorstaan. De opgave is in deze gevallen helder en ook de oplossingsrichtingen lijken voor de hand te liggen. Het gaat er echter om te verantwoorden welke keuzen gemaakt worden. Het risico dat later blijkt dat belangrijke onderdelen over het hoofd gezien zijn, moet uitgesloten worden. De analyse van de effecten voor de MIRT Verkenning Antwerpen Rotterdam is hiervan een goed voorbeeld. De voorgestelde alternatieven waren niet reëel, maar sterk doorgeredeneerd op één bepaald thema. De effectanalyse leidde hier tot een aantal opmerkingen die kunnen helpen om tot realistische alternatieven te komen, zonder dat direct allerlei zaken ongezien terzijde geschoven worden.

DELTAPROGRAMMA RIVIEREN

Effectbeoordeling voor sectoraal (water)vraagstuk, ter voorbereiding van het rijksbesluit over alle negen deelprogramma's. De Effectbeoordeling is bedoeld om te komen tot kansrijke oplossingsrichtingen.

3. Concreet versus globaal

Zoals in de inleiding al werd beschreven zijn langetermijnplannen abstract en strategisch. Bij een globale ruimtelijke visie wordt in een effectbeoordeling dan ook globaal beschreven en beredeneerd waarom de ene oplossingsrichting beter lijkt dan de andere. De plannen hebben betrekking op grote gebieden en kennen globale beelden. Concrete effecten met een duidelijke plaatsaanduiding zijn dan niet te onderbouwen en hebben weinig meerwaarde voor de plannen. De effectbeoordeling moet dan ook steeds weer terug naar het niveau van het plan. Wat is zinvol om nu over deze termijn te besluiten? Hoe waarborgen we voldoende flexibiliteit om die oplossingen te kunnen creëren die zinvol zijn voor de vragen van de toekomst?

Klassieke milieuthema's blijken bij deze abstracte, langetermijnplannen meer naar de achtergrond te schuiven. Enerzijds komt dit doordat deze milieuthema's een duidelijke wettelijke basis gekregen hebben en daarmee uitgangspunt zijn voor de plannen. Zo moet voldoende watercompensatie gerealiseerd worden bij het verharden van nieuw oppervlak en moeten de geluidsniveaus voldoende laag zijn om een goed leefklimaat te realiseren. Anderzijds zijn de klassieke milieuthema's veelal te concreet om te betrekken in de langetermijnbesluiten. Voor het bepalen van de bodemkwaliteit is het nodig een concrete locatie te weten voor een ontwikkeling en een duidelijke uitwerking van de plannen. De onderscheidende thema's liggen voor de plannen op lange termijn eerder in thema's als natuur en landschap, maar ook in onderliggende drijfveren of motieven, zoals vragen of de plannen flexibel zijn, of er no-regretmaatregelen te benoemen zijn en of de plannen voldoende veerkracht bieden of waarborgen.

Dit betekent overigens niet dat de klassieke milieuthema's achterwege gelaten moeten worden. Voor deze thema's moeten de knelpunten benoemd worden. De plekken waar bijvoorbeeld een grote sanering zou moeten plaatsvinden als een bepaalde ontwikkeling gewenst is, zijn van groot belang om tijdig te weten, omdat dit grote financiële gevolgen voor het project kan hebben. De klassieke milieuthema's krijgen daarmee meer een signalerende rol. In de plan-m.e.r. voor de Structuurvisie Randstad 2040 is hiervoor gebruik gemaakt van de persistente problemen, benoemd door het Planbureau voor de Leefomgeving. De vraag was hier in hoeverre de alternatieven en de kabinetsvisie tegemoet kwamen aan deze persistente problemen. Daarbij werd gesignaleerd dat diverse persistente problemen niet dichterbij een oplossing kwamen als gevolg van de structuurvisie.

Meerwaarde

Wat de inhoudelijke waarde van effectbeoordelingen bij plannen op lange termijn zal zijn, is eigenlijk nog niet helemaal in te schatten. Belangrijkste oorzaak daarvan is dat de werkelijke uitvoering ervan nog altijd in de toekomst ligt. Wat dat betreft zou het goed zijn hierop in 2040 nogmaals terug te kijken voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Randstad. Langetermijnplannen worden in een lang traject steeds verder ingevuld en ontwikkeld. Effectbeoordeling blijkt dan ook in verschillende fasen van de planontwikkeling een rol te kunnen spelen. Als je je vooraf bewust bent van de rol die de effectbeoordeling kan spelen, zal dit de effectiviteit van de beoordeling gunstig beïnvloeden. De inhoudelijke waarde van effectbeoordelingen bij plannen op lange termijn lijkt beperkt. Zoals het moeilijk is besluiten te nemen over langetermijnproblemen en plannen te maken om deze op te lossen, is het ook moeilijk de effecten ervan te voorspellen. Bij plannen waarbij de effectbeoordeling vooraf wordt ingezet ligt echter een grote waarde in het agenderen van de discussies. In beeld brengen welke issues er werkelijk toe doen en wanneer welke aspecten moeten worden opgelost is van groot belang. De effectbeoordeling kan hier behulpzaam zijn door de issues te benoemen en aan te geven wat de eerst belangrijke aspecten zijn en welke aspecten in een later stadium aangepakt kunnen worden. Bij het inzetten van effectbeoordeling achteraf is de rol meer beperkt tot het verantwoorden van de gemaakte keuzen en het bijsturen van de voorgestelde plannen. Ook hier bestaat echter de mogelijkheid om een agenda op te stellen voor de discussies die gevoerd en de keuzen die in de volgende trajecten gemaakt moeten worden. Door het langetermijnkarakter kan achteraf alsnog een nieuwe agenda gevormd worden voor het vervolg van de plannen. Daarmee is het in figuur 3 gepresenteerde kwadrant met rollen voor de effectbeoordeling ook vooral van toepassing op globale, langetermijnplannen. De rol van de effectbeoordeling is daarmee vooral van waarde voor het bepalen van de agenda voor de besluitvorming, in plaats van een inhoudelijke waarde. Welke onderwerpen spelen op dit moment een rol en welke onderwerpen kunnen in een later stadium opgepakt worden? Vervolgens is het interessant na te denken hoe het proces ingezet kan worden voor een effectieve bijdrage aan de plannen. Dit vraagt om een vervolg. ■

BRONNEN:

- Planbureau voor de Leefomgeving, Nederland in 2040: een land van regio's. Ruimtelijke Verkenning 2011 in kaart. Den Haag, 2011.
- Oranjewoud, Effectprofielen zoekrichtingen Eindrapportage. Almere, 2012.