



EX-ANTE EN EX-POST

M.E.R. ALS BELEIDSEVALUATIE

Het voorspellen van de milieugevolgen voor strategische beleidsplannen is geen eenvoudige opgave. Dat komt doordat een strategisch plan doelen, kaders en instrumenten bevat, maar weinig zegt over de mate waarin ontwikkelingen daadwerkelijk zullen plaatsvinden. Of en waar gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die een strategisch plan biedt is ook afhankelijk van andere factoren, zoals economische en demografische ontwikkelingen en de beperkingen van wet- en regelgeving op een hoger niveau. Het beschouwen van plan-m.e.r. voor strategische plannen als ex-ante-beleidsvaluatie kan interessante inzichten opleveren die bruikbaar kunnen zijn voor het formuleren van beleid. Dit kan ook gelden voor bestemmingsplannen buitengebied.

Lex Runia

Strategische plannen

PlanMERren worden onder andere gemaakt voor strategische plannen zoals provinciale omgevingsplannen, gebiedsontwikkelingen en bestemmingsplannen buitengebied. Een kenmerk van strategische plannen is dat het voor een aantal onderwerpen geen concrete eindbeelden vastlegt. Een strategisch plan geeft in essentie de doelstellingen en kaders en bevat de instrumenten die er toe moeten leiden dat de ontwikkelingen in de gewenste richting gaan. Het beleid dat in een strategisch plan staat bevat doelen en het plan is gericht op het realiseren van deze doelen en daarmee ook op het tegengaan van ontwikkelingen die de doelen bedreigen of die anderszins (bijvoorbeeld vanwege effecten op natuurwaarden) ongewenst zijn. Dit laat onverlet dat in strategische plannen voor specifieke onderwerpen wel concrete eindbeelden kunnen zijn opgenomen; denk bijvoorbeeld aan de EHS in een provinciaal omgevingsplan.

De feitelijke (milieu)effecten van een strategisch plan (die het onderwerp zijn van een plan-MER dat ten behoeve van het besluit tot vaststellen van zo'n plan moet worden gemaakt) worden in belangrijke mate niet bepaald door dat ene besluit van het vaststellen van het strategische plan, maar door een zeer groot aantal, zeer diverse kleinere en grotere besluiten en keuzes die na het vaststellen van zo'n plan worden genomen. Het gaat dan om keuzes van de veelheid van actoren die actief zijn in het domein (in letterlijke of figuurlijke zin) waarop het plan zich richt. Dat zijn bijvoorbeeld (lagere) overheden, individuele burgers, boeren en andere ondernemers en gebruikers van het domein. Het betreft (in het geval van een bestemmingsplan buitengebied) bijvoorbeeld beslissingen van boeren om hun bedrijf uit te breiden, of (in het geval van een provinciaal omgevingsplan) keuzes van gemeenten om ergens woningbouw mogelijk te maken. En bij gebiedsontwikkelingen kan het gaan om keuzes die projectontwikkelaars maken over de invulling van delen van een gebied. Overigens geldt dit niet alleen voor de

milieueffecten; ook de mate waarin de doelen van een strategisch plan worden gehaald is afhankelijk van die vervolgkeuzes.

Deze eigenschap van 'uitgestelde milieueffecten' maakt strategische plannen fundamenteel anders dan 'zeefplannen' die bijvoorbeeld voor infrastructuurprojecten en locatieonderzoeken worden gemaakt. Zulke plannen trechteren in de vorm van een structuurvisie naar een concreet project (wat is het voorkeustracé, welke locatie wordt gekozen?) na onderzoek van (globaal aangeduide) mogelijke oplossingsrichtingen. Bij dergelijke plannen zijn de uiteindelijke milieugevolgen veel minder afhankelijk van keuzes die door andere actoren dan de initiatiefnemers worden gemaakt. Voor beide type van plannen worden planMER's gemaakt. Bij trechteringsplannen (zoals voor een nieuwe weg) kan in principe een tamelijk statische effectbeoordeling plaatsvinden: welke gebiedswaarden zijn aanwezig en worden door de aanleg van de weg aangetast, welke milieugevolgen levert het (modelmatig tamelijk goed te voorspellen) gebruik van nieuwe infrastructuur op? Met daarbij als kanttekening dat nieuwe hoofdinfrastructuur (een snelweg) aanleiding kan zijn tot onbedoelde vervolgonwikkelingen (zoals een bedrijventerrein). Deze aanpak (onderzoek van globale, ruimtelijk vastliggende oplossingsrichtingen) is voor strategische plannen niet hanteerbaar. Bestaande waarden kunnen weliswaar goed in beeld worden gebracht, maar waar en wanneer welke ontwikkelingen zullen plaatsvinden wordt in feite in het plan niet geregeld.

DE AUTEUR

Lex Runia (0162 487395, lex.runia@anteagroup.com) is senior adviseur bij Antea Group en hoofdredacteur van *Toets*.

Ex-ante-beleidsvaluatie

Het concept 'beleidscyclus' is voor alle beleidsmakers bekend en herkenbaar: de cyclische opeenvolging van evalueren en analyseren - formuleren van nieuw beleid - implementeren - en opnieuw evalueren en analyseren. In de beleidscyclus gaat het er om dat ambities en doelen worden vastgelegd waarna het beleid er op is gericht die doelen ook daadwerkelijk te realiseren.

De beleidscyclus veronderstelt twee evaluatiemomenten: de evaluatie achteraf (wat heeft het bestaande beleid opgeleverd?) en de evaluatie vooraf. Deze laatste, aangeduid als de ex-ante-evaluatie, heeft als functie te analyseren of en in hoeverre door het voorgenoemen beleid of beleidsopties de doelen zullen worden bereikt, wat het bereiken van de doelen frustreert en wat de (onbedoelde) neveneffecten zijn. De bedoeling daarbij is dat de ex-ante-evaluatie bijdraagt aan het aanscherpen van voorgenoemen beleid of aan het maken van keuzes uit mogelijke beleidsopties. Dat wordt in de ex-ante-evaluatie gedaan door het maken van een voorspelling hoe de wereld er op termijn uit zal zien als wordt uitgegaan van beschouwde beleidsopties. Die toekomstige wereld wordt vervolgens vergeleken met de geformuleerde doelstellingen. Dit maakt het mogelijk om na te gaan of de gestelde beleidsdoelen worden gehaald, of het beleid leidt tot een trend en de gewenste richting en zo niet, wat daarvan de oorzaken zijn en welke aanpassingen van het voorgenoemen beleid nodig zijn om het doelbereik te verbeteren. Ook ontstaat inzicht in eventuele conflicten tussen doelstellingen en in ongewenste neveneffecten. De beschouwde beleidsopties kunnen daarbij bestaan uit een zeer diverse mix van kaarten (bij ruimtelijke plannen) en instrumenten (van subsidiëren tot verbieden en alles daartussen).

De evaluatie achteraf (ex-post, die in het stadium van belevingsvorming vooraf gaat aan de ex-ante-evaluatie) levert in de beleidscyclus niet alleen informatie over de impact en effectiviteit (of het gebrek daaraan) van het oude of vigerende beleid, maar kan ook bijdragen aan het formuleren van doelen voor het nieuwe beleid. De ex-post-evaluatie laat immers zien op welke beleidsterreinen knelpunten of problemen aanwezig zijn, waar aanscherping van beleid nodig is en waar als het ware de teugels kunnen worden gevierd. De ex-post-evaluatie biedt zodoende de basis voor het formuleren van doel-

stellingen waarop het nieuwe beleid zich zal richten. Beide typen evaluatie hebben dus een duidelijke plek in de beleidscyclus.

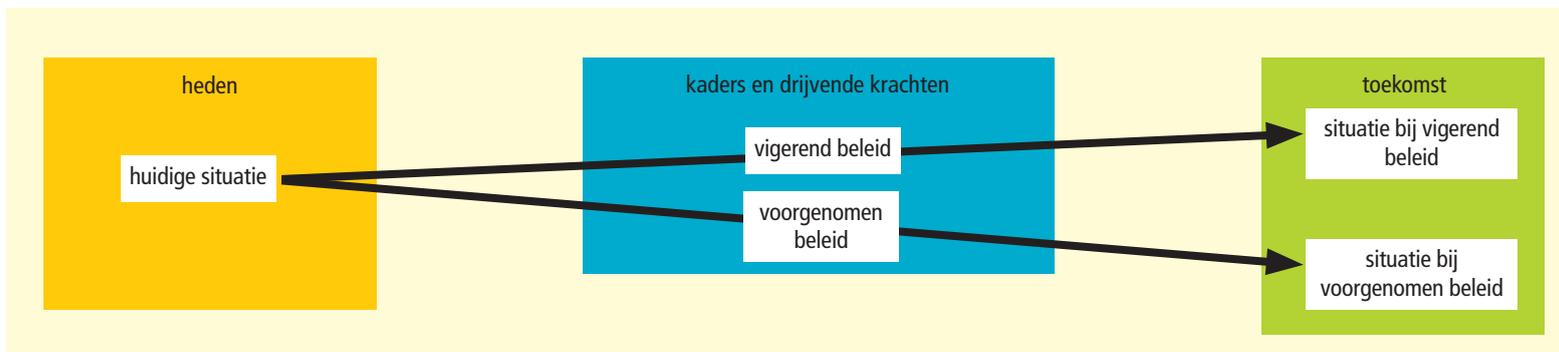
Een beeld van de toekomst

Onderdeel van ex-ante-beleidsvaluatie is het maken van een voorspelling van de 'toestand van de wereld' voor een moment in de toekomst bij de beschouwde beleidsopties. Hoe de toekomstige toestand eruit zal zien is afhankelijk van tal van factoren. Deze factoren kunnen worden verdeeld in vier groepen: de bestaande toestand (voor MER: de toestand van het milieu), het kader van wet- en regelgeving, de beleidsopties waarop het betreffende strategische plan zich richt en laatste de zogeheten 'drijvende krachten'.

De bestaande situatie is vanzelfsprekend van belang; het is immers het startpunt voor de te beschouwen ontwikkeling en een vast gegeven. Tot het kader van wet- en regelgeving behoort bijvoorbeeld de Europese regelgeving ten aanzien van natuur en milieu. Dit kader is voor de looptijd van een beleidsplan niet vast: regelgeving en jurisprudentie maken een ontwikkeling door. Het ligt echter buiten de invloedssfeer van het strategische plan.

De beleidsopties zijn de variabele in de evaluatie; de ex-ante-evaluatie is bedoeld om de effecten en effectiviteit van de beleidsopties te onderzoeken. De beleidsopties kunnen uit verschillende onderdelen bestaan, zoals kaartbeelden (waar mag iets wel en waar niet) en instrumenten om ontwikkelingen te stimuleren, te faciliteren, te reguleren of te verbieden.

De vierde factor zijn de krachten die ontwikkelingen stimuleren of afremmen, in z'n algemeenheid of op specifieke plaatsen. Het gaat om vele krachten die een grote diversiteit hebben. Denk aan economische ontwikkelingen, demografische ontwikkelingen, ontwikkelingen in het klimaat en (op het grensvlak met het hogere kader) wijzigingen wet- en regelgeving, bijvoorbeeld vanuit Europa. Ten aanzien van de plekken waar ontwikkelingen plaatsvinden zijn ook (ruimtelijke) kenmerken van belang: gebieden met een goed windklimaat en weinig woningen trekken windparken, goede aansluitingen op infrastructuur kunnen bedrijventerreinen trekken, gevoelige gebieden kunnen ontwikkelingen afremmen (afstand tot backyard). Mijn indruk is dat deze krachten in belangrijk mate een stempel drukken op de



ontwikkelingen: waar ze plaatsvinden, waar niet en met welke intensiteit. In samenhang: uit de bestaande situatie ontwikkelt zich, onder invloed van drijvende krachten en binnen de formele kaders, en in meerdere of mindere mate gestuurd door de beleidsopties, de toekomstige situatie. Voor het strategische plan wordt dan beoordeeld of deze toekomstige situatie voldoet aan de beleidsdoelen en zo niet, wat kan en moet worden bijgesteld aan de beleidsopties om het doelbereik te verbeteren. En het planMER bevat een beoordeling van de zo ontstane toekomstige milieusituatie.

Drijvende krachten

In een ex-ante-evaluatie is het daarom nodig een beeld te schetsen van de drijvende krachten die van belang zijn. Dat kan in de vorm van een of meerdere scenario's. Daarin worden voor het betreffende plan relevante zaken opgenomen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van bestaande toekomstscenario's, zoals van het CPB voor de economische ontwikkelingen en van het KNMI voor de ontwikkeling van het klimaat. In veel gevallen zijn ook demografische ontwikkelingen relevant. Ook hiervoor is veel materiaal beschikbaar. Voor specifieke onderdelen van de scenario's kan het noodzakelijk zijn om een analyse uit te voeren van relevante trends en bepalende factoren achter die trends. Een ex-post-analyse kan daar nuttige informatie voor leveren. Daarnaast kunnen voorzienbare ontwikkelingen in wet- en regelgeving een belangrijke drijvende kracht zijn en dus relevant voor het scenario. Het wegvallen van melkquota bijvoorbeeld kan van invloed zijn op beslissingen op het niveau van agrarische bedrijven om de koers te verleggen. Naast deze meer generieke krachten is het (bij strategische ruimtelijke plannen) van belang een beeld te hebben van krachten die ruimtelijk relevant zijn. Als voorbeeld voor de inhoud van een scenario kan de (intensieve) veehouderij dienen. Onder invloed van diverse factoren (zoals de economie, de markt voor agrarische producten, gebrek aan opvolging, natuur- en milieuregelgeving) heeft zich in de afgelopen jaren een duidelijke trend afgetekend: kleine bedrijven verdwijnen en het aandeel grote bedrijven neemt toe. De totale omvang van de veestapel blijft ongeveer gelijk, bedrijven worden gemiddeld dus groter. Voor intensieve veehouderij gaat dit gepaard met een (deels afgedwongen) trend dat de veehouderij ook schoner wordt: de emissie per dier neemt af; grotere bedrijven zijn gemiddeld (als wordt gekeken naar de emissie per dier) schoner dan kleinere bedrijven. In een scenario kunnen op grond hiervan aannames worden gedaan over de ontwikkeling van aantal en omvang van bedrijven. In samenhang met ruimtelijke aspecten kan tevens een prognose worden gedaan waar de kansen op uitbreiding groter of kleiner is.

Een ander voorbeeld is het ontwikkelen van windparken. Drijvende krachten zijn bedrijfsbelangen, idealisme, subsidiemogelijkheden en fiscale maatregelen, remmende krachten zijn lage energieprijzen. Gebiedsspecifieke factoren als windklimaat en ruimtelijk structuur zijn relevant voor de kans dat ontwikkelingen zich op een bepaalde plaats zullen voordoen.

Bestemmingsplannen buitengebied

Deze aanpak (beschouw het MER als een ex-ante-evaluatie en baseer de effectbepaling op het resultaat van beleidskeuzes in een wereld met 'drijvende krachten') kan ook interessant zijn voor bestemmingsplannen buitengebied. Deze plannen roepen niet direct het beeld op van een strategische plan; het gaat immers in veel gevallen om tamelijk concrete en conserverende plannen. Ze voldoen echter wel aan de bovenbeschreven kenmerken van een strategisch plan: er worden geen concrete eindbeelden vastgelegd, maar kaders aangegeven waarbinnen het buitengebied zich kan ontwikkelen, bijvoorbeeld in de vorm van bouwvlakken en mogelijkheden om bebouwing en/of bouwvlakken uit te breiden. De milieugevolgen van een bestemmingsplan buitengebied ontstaan door het feitelijke gebruik van het buitengebied en van de mate waarin bewoners en gebruikers gebruik maken van de ontwikkelingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Voor veel buitengebieden gaat het daarbij om keuzes die agrarische ondernemers maken over het uitbreiden van hun bedrijf of er juist mee te stoppen. Of een besluit tot uitbreiden door een individuele boer daadwerkelijk wordt genomen hangt af van veel factoren. De indruk is dat de kaders van het bestemmingsplan bij zo'n keuze tot al dan niet uitbreiden maar een beperkte rol spelen. Deze kaders reguleren wellicht tot op zekere hoogte de plaats waar de uitbreiding plaatsvindt en de milieukwaliteit van het bedrijf na uitbreiding, maar zeggen niets over de kans dat een uitbreiding zal plaatsvinden. Veel andere drijvende krachten, zoals de prijzen van agrarische producten, subsidies, gezinssituatie en aanscherping van generieke milieuregels, bepalen of een individuele ondernemer daadwerkelijk de keuze maakt om zijn bedrijf uit te breiden. De trends van de afgelopen jaren en de economische vooruitzichten maken het waarschijnlijk dat veel agrariërs niet zullen uitbreiden. En voor de plaatsen waar de kans op uitbreiding groter of kleiner is zijn ruimtelijke factoren relevant. Een aanpak waarin een voorspelling van de toekomstige situatie wordt gemaakt op basis van een beeld van de drijvende krachten – zowel generiek als ruimtelijk – kan tot een beter inzicht leiden in de effecten van het voorgenomen beleid dan een meer statische benadering. Milieueffectrapportages voor bestemmingsplannen buitengebied gaan gepaard met veel discussies over de niet-oplosbare problematiek van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. In de planMERren en de beoordeling van de effecten op natuurgebieden moet worden uitgegaan van de juridische mogelijkheden die zo'n bestemmingsplan biedt. Het gevolg daarvan kan een theoretische forse uitbreiding van de (intensieve) veehouderij zijn. Voor iedereen is duidelijk dat de kans dat daadwerkelijk alle juridisch mogelijke ruimte in gebruik wordt genomen zeer klein is. Een ex-ante-aanpak met een goed onderbouwde voorspelling van de toekomstige situatie, waarbij rekening wordt gehouden met zowel het voorgenomen beleid als met drijvende krachten, kan dan interessant zijn. ■