

EVALUATIE BESLUIT-MER IN DEN HAAG

# MILIEUDOELSTELLINGEN HALEN MET M.E.R.

Veel overheden worstelen met de doorwerking van hun milieudoelstellingen in projecten. Ambities zijn vaak hoog, maar blijken achteraf lang niet altijd haalbaar. Hoe komt dat? En: is daar wat aan te doen? Royal HaskoningDHV doet op basis van een evaluatie van een besluit-MER in Den Haag een aantal aanbevelingen.

Jan Henk Tigelaar en Jan Harko Post

**D**e gemeente Den Haag neemt de evaluatieplicht voor milieueffectrapportages al een aantal jaren expliciet op in haar raadsbesluiten. In dat kader vroeg de gemeente aan Royal HaskoningDHV om een eerste m.e.r.-evaluatie op te stellen en parallel daaraan een opzet te maken voor een evaluatieprotocol. Voor deze evaluatie werd het MER voor de gebiedsontwikkeling Den Haag Nieuw Centraal gekozen. De insteek van de evaluatie was niet toetsend, maar procesmatig – de focus lag op de reconstructie en de beoordeling van de doorwerking van milieu- en duurzaamheidsambities bij de realisatie van het project. Er zijn geen metingen of berekeningen van milieuparameters verricht. Met deze aanpak wordt onderkend dat de doorwerking van milieu- en duurzaamheidsambities sterk afhankelijk is van de partijen die bij een m.e.r. en de besluitvorming betrokken zijn vanuit hun specifieke rollen en belangen. Zo worden ook discussies over cijfers achter de komma vermeden, waardoor er ruimte ontstaat om de bevindingen naar een hoger plan te tillen en te gebruiken voor de totstandkoming van een evaluatieproto-

col, met een focus op borging van milieu- en duurzaamheidsdoelstellingen in de organisatie. Bij de evaluatie bleek dat het in de praktijk een groot verschil maakt welke partij er bij de uitvoering op toeziet dat wordt voldaan aan de doelstellingen. Als de gemeente zelf zorgt voor de doorvertaling van de ambities in de ruimtelijke plannen zoals in bestemmingsplannen, komt het vaak wel in orde. Voor de gebouwde omgeving geldt hetzelfde, bijvoorbeeld als de gemeente zelf zorg draagt voor het voorlopig ontwerp van een gebouw.

## DE AUTEURS

Jan Henk Tigelaar (06 46283172, [jan.henk.tigelaar@rhdhv.com](mailto:jan.henk.tigelaar@rhdhv.com)) is adviseur bij RoyalHaskoningDHV. Jan Harko Post (070 3536955 [jan-harko.post@denhaag.nl](mailto:jan-harko.post@denhaag.nl)) is milieubeleidsmaker bij de gemeente Den Haag

Als de doorvertaling door andere partijen gebeurt, bijvoorbeeld door een aannemer of projectontwikkelaar, is het risico dat niet aan de ambities wordt voldaan groter, tenzij de milieudoelen niet bovenwettelijk zijn, of op een andere manier gehandhaafd kunnen worden. Als de ambities niet bovenwettelijk zijn en de gemeente is de handhavende partij, dan kan ze ingrijpen als het bij de uitvoering mis dreigt te gaan. Ook als er veel verantwoordelijkheid bij de aannemer of projectontwikkelaar is neergelegd.

Het blijkt veel moeilijker om de ambities die bovenwettelijk zijn waar te maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het realiseren van doelen op het gebied van duurzaamheid. Als een gemeente klimaatneutraal of zelfs klimaatpositief wil bouwen en dat in de m.e.r. heeft opgenomen, kan de handhaver dat niet afdwingen met het bouwbesluit in de hand, want daarin worden minder strenge eisen gesteld. Als er dan op voorhand verder geen harde afspraken zijn gemaakt, zal de ontwikkelaar vaak kiezen voor de goedkoopste uitvoeringswijze die nog net voldoet aan het bouwbesluit met als gevolg dat de gemeente vervolgens het nakijken heeft. Daarom is het belangrijk om dergelijke ambities via het privaatrechtelijke spoor in te brengen in de planvorming.

## Basisvereisten

In de contractvorming met de ontwikkelaar kunnen afspraken gemaakt worden over het ambitieniveau. De ontwikkelaar kan dan aangeven onder welke voorwaarden voldaan kan worden aan de ambities van de overheid als opdrachtgever. Ook kan gedacht worden aan een beloningssysteem. Als de ontwikkelaar erin slaagt aan de ambities te voldoen of deze zelfs te overstijgen, wordt een bonus uitgekeerd. Zo zijn er nog wel meer manieren denkbaar om de ambities vroegtijdig te borgen. De kern van de zaak is dat een overheidsinstantie er wat voor over moet hebben om haar doelstellingen en ambities waar te maken en dat daar tijdig afspraken over moeten worden gemaakt. Er gelden drie basisvereisten:

1. Ambities op het gebied van milieu en duurzaamheid moeten bekend zijn bij, en gesteund worden door, de onderdelen van de gemeente die zich bezig houden met de contractvorming. Of de afdelingen waar de ambities tot stand zijn gekomen moeten actief bij de contractvorming betrokken worden;
2. De ambities moeten al bij de contractvorming betrokken worden, zodat in die fase al bindende afspraken gemaakt kunnen worden;
3. De gemeente moet bereid zijn om de ambities (waar nodig) ook financieel te steunen. Duurzaamheid levert op de lange termijn vaak geld op, maar vergt in het begin meestal een grotere investering. Die investering kan terugverdiend worden bij de exploitatie. Het is dan logisch dat de partij die later profiteert in elk geval mee-investeert.

Een extra winstpunt van het tijdig bespreken en borgen van eigen ambities van de organisatie met de ontwikkelaar of contractpartner is dat gevoel ontstaat voor de realiteitswaarde. In de dialoog met de markt over concrete situaties wordt vaak pas écht duidelijk wat op een bepaalde plek en binnen een bepaalde context mogelijk is. Dat is een mooie kans om maatwerk te maken van duurzaamheidsambities en milieubeleid en een extra reden om de ontwikkelaar actief bij dat proces te betrekken.

## Leidraad voor evaluatie

Om bovenstaande lessen te implementeren binnen de gemeente Den Haag heeft RoyalHaskoningDHV een leidraad opgesteld die aansluit bij de m.e.r.-

praktijk binnen die gemeente. Een aantal van de lessen uit deze leidraad zijn ook breder van toepassing.

### Borging via twee sporen

Doorwerking van milieubeleid kan grofweg via twee sporen worden geregeld: een juridisch spoor en een organisatorisch spoor. Beide sporen zijn bepalend voor het succes van de doorwerking. Binnen het juridische spoor kan vervolgens onderscheid gemaakt worden tussen het publiek- en het privaatrecht. Bij eerstgenoemde spoor wordt de doorwerking geborgd in wet- en regelgeving, bestemmingsplannen, vergunningen en verordeningen. In laatstgenoemd spoor worden contractuele afspraken gemaakt om de doorwerking van de ambities te borgen.

Echter, het juridische spoor alleen biedt geen garantie dat de ambities gerealiseerd worden. Gemeentes zijn grote organisaties en er zijn in het proces van plan en ambitie naar realisatie en handhaving vele afdelingen en vele personen betrokken en het spreekwoordelijke stokje wordt geregeld overgedragen. Het is niet te voorkomen dat daarbij verschuivingen in de benaderingswijze plaatsvinden. Om te borgen dat die verschuivingen binnen de kaders van de (milieu-)ambities vallen, dient daar in het hele proces aandacht voor te zijn. Daarbij komt ook het belang van de informele organisatie om de hoek kijken. Naast de formele taken en verantwoordelijkheden heeft milieubeleid ook ambassadeurs nodig die gedurende het hele planproces blijven hameren op het belang van de gemeentelijke milieuembities.

### Doorvertaling naar een stappenplan

De waarnemingen en gesprekken binnen de gemeente Den Haag hebben geleid tot een stappenplan dat behulpzaam kan zijn om een goede doorwerking tot stand te brengen:

1. Bepaal bij de aanvraag van de milieueffectrapportage wie initiatiefnemer is en maak duidelijke afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling, ook als de gemeente zelf zowel bevoegd gezag als initiatiefnemer is;
2. Bepaal in de milieueffectrapportage welke thema's belangrijk zijn voor de evaluatie en bepaal de mate van onzekerheid, maak een inschatting van de risico's en identificeer welke kansen via het project verzilverd kunnen worden;
3. Beschrijf de evaluatie per thema en streef ernaar die beschrijving specifiek en meetbaar te maken;
4. Sluit aan bij lopende gemeentelijke processen en maak bij de uitvoeringswijze van de evaluatie gebruik van die processen (zoals periodieke metingen);
5. Zorg in de milieueffectrapportage voor maatregelen achter de hand en zet deze in als blijkt dat effecten tijdens of na realisatie anders uit dreigen te pakken dan voorzien.

Het doorlopen van deze stappen draagt eraan bij dat het milieubeleid in concrete doelstellingen vertaald wordt. En vervolgens dat deze concrete doelstellingen ook praktisch geborgd worden. De meetbaarheid van de doelstellingen is daarbij van belang. Daarnaast dient het mogelijk te zijn om de geborgde eis of doelstelling te handhaven. Door ten slotte te evalueren of de maatregel voldoet aan de projectdoelstelling en de milieue-ambitie en de resultaten te delen, ontstaat een lerende organisatie. En een lerende organisatie is minstens zo belangrijk voor een succesvolle inzet van het instrument m.e.r. als het opstellen van gekwantificeerde doelstellingen. ■