



Commissie voor de  
milieueffectrapportage



## Programma en milieueffectrapportage

Een kerninstrument van de Omgevingswet is het omgevingsprogramma. In zo'n programma formuleert een gemeente, waterschap, provincie of minister concrete maatregelen in de leefomgeving. Een programma is soms verplicht. Het kan gebruikt worden om de omgevingsvisie per thema of gebied uit te werken of om een doel uit het omgevingsplan te bereiken.

### Inhoud van een programma

Een programma bevat voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- een uitwerking van beleid, en/of
- maatregelen om doelstellingen te bereiken.

De maatregelen kunnen divers zijn: financieel, feitelijk, fysiek en juridisch. Ook kunnen in het programma afspraken staan met andere organisaties, of een communicatiestrategie.

### Programma in de beleidscyclus

In de beleidscyclus van de Omgevingswet is het programma een uitwerking van de omgevingsvisie. In de visie staat het beleid voor de lange termijn en ambities voor bijvoorbeeld natuur, duurzaamheid, milieu en economie. Als een programma wordt opgestart, is de visie vaak al vastgesteld. Het programma is geschikt om het

beleid een slag concreter te maken en te vertalen naar de korte en middellange termijn. Dit kan een programma zijn waarin locaties voor duurzame energie in een regio worden gekozen (zie ook het kader over regionale energiestrategieën). Maar het kan ook een programma zijn waarin bijvoorbeeld staat hoe de overheid de gezondheid van de bevolking gaat verbeteren of de biodiversiteit in het stadscentrum gaat bevorderen.

Het programma vormt de opmaat naar bijvoorbeeld het omgevingsplan van de gemeente en omgevingsvergunningen. Het beleid wordt in die besluiten omgezet naar concrete beslissingen die bewoners en bedrijven raken. Een plan-milieueffectrapport (hierna MER) is bij een programma vaak verplicht.

### Meerwaarde van een MER

De eerste ervaringen met milieueffectrapportage bij programma's zijn positief. Een MER heeft vooral meerwaarde als het gebruikt wordt om het programma concreet vorm te geven. Het MER helpt de ambities van een overheid naar een specifiek gebied of thema te vertalen. Vervolgens onderzoekt het MER op welke concrete locaties of manieren de ambities bereikt kunnen worden en wat daarvan de milieugevolgen zijn.

Als het MER zo wordt gebruikt, is het een beslisnota voor het bestuur én communicatiemiddel naar de omgeving. Het vormt een tussenstap van de ambities op de lange termijn naar de uitvoering van vandaag en morgen. Om deze voordelen te behalen moet het proces rond het MER wel samen oplopen met het vormgeven van het programma.

### Plan-MER vaak verplicht

Bij een programma is het opstellen van een plan-MER verplicht als het kaders stelt voor besluiten waarvoor een MER nodig is. Dit is bijvoorbeeld het geval als het programma locaties voor woningbouw concretiseert. Daarnaast kunnen er negatieve effecten op Natura 2000-gebieden zijn. Een plan-MER is ook dan verplicht.

## Meerwaarde MER voor RES

Uit [pilots](#) volgde de meerwaarde van een MER bij de regionale energiestrategieën (RES). [Onder de Omgevingswet zijn dit meestal programma's](#). Ze bevatten (strategische) keuzes over duurzame energie in de regio. Met milieueffectrapportage komen de milieugevolgen daarvan op een rij. Dat helpt ook om vertraging te voorkomen.

## Wat staat in een MER bij een programma?

Een MER bij een programma moet kijken naar vragen als:

- Hoe kan het bestaande beleid van een overheid uit bijvoorbeeld de omgevingsvisie worden vertaald naar concrete doelen voor een thema of gebied?
- Welke 'alternatieven' (maatregelen, strategieën of ontwikkellocaties) zijn effectief om de doelen te bereiken, en welke combinaties zijn zinvol? Wat is absoluut nodig, wat is optioneel en wat is realistisch?
- Welke milieuproblemen zijn er in een gebied, en welke ruimte is er over voor nieuwe ontwikkelingen?
- Wat betekent het programma concreet voor bijvoorbeeld omwonenden en de natuur? Welke negatieve en positieve gevolgen heeft het? En hoe kunnen negatieve gevolgen zo klein mogelijk blijven?
- Hoe uitvoerbaar is het programma? Met welke wet- en regelgeving gaat het wringen?

## Tips voor de programmamaker

- **Vroeg inzetten.** Om het MER een goede rol te laten vervullen bij het maken van een programma is het belangrijk om vroeg te starten. Stem de processen van het programma, participatie en milieueffectrapportage op elkaar af of integreer ze. Op deze manier kan de besluitvorming optimaal profiteren van de informatie die het MER aanreikt.
- **Juiste abstractieniveau.** Om te zorgen dat het MER de goede beslisinformatie voor een besluit levert, is het abstractieniveau belangrijk. Zorg dat dit past bij het programma zelf. Is het programma al heel concreet, dan beschrijft het milieuonderzoek de milieugevolgen zoveel mogelijk kwantitatief.
- **Ook lange termijn.** Voorkom dat nu maatregelen of ontwikkellocaties worden gekozen die later niet effectief blijken te zijn, of zelfs ongewenst, door naast

de korte en middellange termijn ook de lange termijn mee te nemen. Dit kan kwalitatief.

- **Creatief en concreet.** Het MER is een kans om creatieve oplossingen ('alternatieven') voor de doelstellingen te onderzoeken. Benut deze kans door beleidsopties concreet te maken. Zo komen de kansen en consequenties daarvan goed in beeld.

## Andere documenten en besluiten

Concrete maatregelen passen goed in een programma. Een omgevingsvisie is meer voor de lange termijn. Zowel een programma als een omgevingsvisie bevatten beleid voor de leefomgeving. Weeg daarom goed af wat waar landt.

Het MER bij de omgevingsvisie is een startpunt voor het MER bij een programma. Zo bevat het MER bij de visie een 'foto van de leefomgeving' en een beeld van knelpunten en kansen. Deze informatie kan worden hergebruikt als ze nog actueel is. Op vergelijkbare wijze kan de informatie uit het MER bij een programma gebruikt worden bij vervolgbesluiten, zoals omgevingsplan, verordening en vergunningen.

Kijk ook naar de aanbevelingen voor volgprogramma's en naar de monitoringsparagraaf uit het MER bij de omgevingsvisie en neem dit mee in het MER voor het programma.

## Milieueffecten in de toekomst

De overheid wil met het programma concrete doelstellingen bereiken. Van tevoren is niet altijd precies duidelijk wat het effect zal zijn. Monitor daarom de effecten; het MER biedt hiervoor de basis met de 'foto van de leefomgeving' en de effectbeoordeling.

## Meer weten?

Deze factsheet is onderdeel van een serie factsheets Omgevingswet en mer. Hierin deelt de Commissie haar ervaringen en hoopt zo bij te dragen aan een verbetering van de inzet van instrumenten uit de Omgevingswet en een betere besluitvorming.

Meer weten over programma's en milieueffectrapportage? Bel, mail of kom langs. We staan u graag te woord.

- Roel Silleviss Smitt – rsillevismitt@eia.nl – 030 234 7648 of
- Willemijn Smal – wsmal@eia.nl – 030 234 7624