



26 WAT IS DE MEERWAARDE VAN M.E.R.?

DOORWERKING M.E.R.

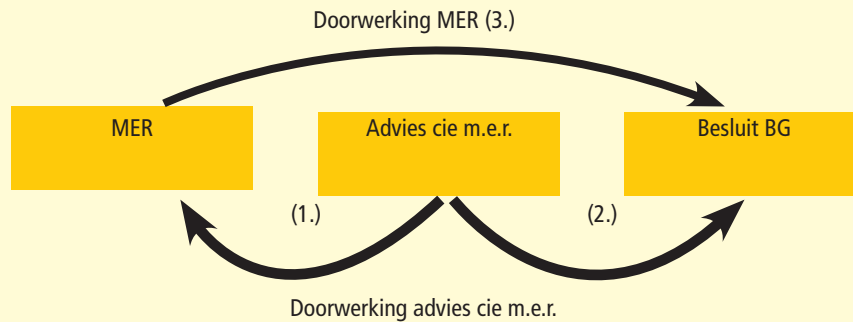
Het instrument m.e.r. kent voor- en tegenstanders. Van echte 'gelovigen' tot mensen die het instrument met zijn regels en procedures verfoeien. Beeldvorming is er alom, maar wat is objectief gezien nu de meerwaarde van het instrument? Die vraag stelde het ministerie van Infrastructuur en Milieu en vormde de hoofdvraag van het onderzoek 'Doorwerking m.e.r.', uitgevoerd door adviesbureau Berenschot in samenwerking met Witteveen+Bos. Sinds de introductie van m.e.r. is een aantal keer onderzoek gedaan naar de doorwerking van m.e.r. in de besluitvorming. Zo is in 1996 eenmalig een groot kwantitatief onderzoek¹ uitgevoerd en is in 2011 onderzoek gedaan naar de veronderstelde doorwerking van m.e.r.² Actuele, kwantitatieve informatie over de doorwerking van m.e.r. en de advisering van de Commissie voor de m.e.r. ontbrak echter. Dit, samen met de komst van de nieuwe Omgevingswet, voedde de behoefte van het ministerie aan actueel kwantitatief inzicht over de doorwerking van m.e.r.

Martine Olde Wolbers Berenschot. Hans Helder

1. (M)Erkenning, Onderzoek naar de Doorwerking van m.e.r., achtergrondstudie nr. 28 van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, 1996.

2. Naar een toekomstbestendige m.e.r., Lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst, Universiteit Utrecht en Rijksuniversiteit Groningen, 2011.

Figuur 1. Drie vormen van doorwerking.



1. Doorwerking adviezen Commissie voor de m.e.r. in MER.
2. Doorwerking adviezen Commissie voor de m.e.r. in het uiteindelijke besluit
3. Doorwerking MER in het uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag.

Als een gemeenteraad op basis van m.e.r. een alternatief kiest dat eerder niet in beeld was, kun je spreken van doorwerking van m.e.r. Dit is een duidelijk voorbeeld, waarbij de doorwerking feitelijk kan worden vastgesteld door het oorspronkelijke voornemen naast het uiteindelijke besluit te leggen. Er zijn echter ook minder duidelijke vormen van doorwerking mogelijk. Er kan een goede discussie zijn gevoerd over de milieuaspecten in een gemeenteraad, zonder dat dit het uiteindelijke besluit heeft beïnvloed (dit kan meestal nog wel teruggevonden worden in het verslag van de vergadering) of een initiatiefnemer heeft bij het opstellen van het plan al rekening gehouden met milieuaspecten, omdat hij weet dat hij daar in het MER toch naar moet kijken. Dit laatste voorbeeld wordt al moeilijker vast te stellen. Hier spreekt men niet meer van feitelijke, maar van conceptuele doorwerking, dat wat zich in het hoofd afspeelt. Naar beide vormen van doorwerking is onderzoek gedaan. Ten eerste is zoveel mogelijk de feitelijke doorwerking vastgesteld door een uitgebreide documentenstudie van de notitie Reikwijdte en Detailniveau, het MER, eventuele aanvullingen op het MER, het besluit van het bevoegd gezag en de R&D- en (tussentijdse) toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. Vervolgens zijn telefonische interviews gehouden met de initiatiefnemers en bevoegde gezagen om het beeld omtrent de feitelijke doorwerking te toetsen en in te gaan op de conceptuele doorwerking. Hiervoor werden vragen gesteld als: “Had u anders gehandeld als er geen m.e.r.-plicht bestond?”

In het onderzoek is gekeken naar drie relaties, namelijk: (1) de doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. in het MER en (2) in het besluit en naar (3) de doorwerking van het MER in het besluit. Figuur 1 illustreert deze drie relaties.

DE AUTEURS

Martine Olde Wolbers (030 2916455, m.oldewolbers@berenschot.nl) is managing consultant bij Berenschot. Hans Helder (0570 697148, a.helder@witteveenbos.nl) is PMC-leider planstudies en procesmanagement bij Witteveen+Bos en redactielid van *Toets*.

Op deze manier zijn 40 cases onderzocht. Hiervoor is een steekproef getrokken uit alle m.e.r.-procedures die onder de nieuwe wetgeving vallen (sinds 1 juli 2010), waarvoor de uitgebreide procedure geldt en waarvoor reeds een besluit is genomen door het bevoegd gezag. De cases varieerden van structuurvisies, actualisaties van bestemmingsplannen, gebiedsontwikkelingen en de ontwikkeling of uitbreiding van bedrijven (van veehouderijen tot windparken).

Uitkomsten van het onderzoek

Uit de telefonische interviews blijkt dat men over het algemeen positief is over de bijdrage die de m.e.r.-procedure heeft geleverd aan het verkrijgen van inzicht en informatie over alternatieve mogelijkheden en milieueffecten. Van de 33 respondenten geeft 60 procent aan een (veel) beter beeld te hebben gekregen van de alternatieve mogelijkheden. Bijna 80 procent geeft aan een (veel) beter beeld van de milieueffecten te hebben gekregen door de m.e.r.-procedure.

‘De m.e.r.-procedure heeft wezenlijk nieuwe inzichten opgeleverd.’

De vraag: “Hoe beoordeelt u de effectiviteit van deze m.e.r. voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming?” is wisselend beantwoord. Ongeveer een derde beoordeelt de effectiviteit als gering, ongeveer 30 procent vindt dat m.e.r. redelijk effectief was, bijna een op de vijf (18 procent) heel effectief en 6 procent beoordeelt de betreffende m.e.r. als niet effectief. Kijkt men naar het type plannen en projecten waarvoor een negatief antwoord is gegeven dan blijkt dat dit relatief vaak (maar zeker niet altijd) betrekking heeft op actualisaties van bestemmingsplannen. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat ze het m.e.r.-instrument complex en vergaand vinden. Ook brengt het qua capaciteit en financiën behoorlijke consequenties met zich mee. Vooral als het gaat om een actualisatie van een bestemmingsplan zonder concreet initiatief, vinden de betrokkenen de m.e.r.-procedure (te) zwaar.

Tabel 1. Redenen voor het positief of negatief beoordelen van de effectiviteit van m.e.r. in het laten meewegen van het milieubelang in de besluitvorming.

Positieve beoordeling effectiviteit m.e.r.	Negatieve beoordeling effectiviteit m.e.r.
De milieueffecten zijn met een bredere blik bekeken	Milieueffecten zouden sowieso in beeld gebracht worden op basis van de reguliere wet- en regelgeving
Er is beter inzicht ontstaan in de milieueffecten en in de mogelijke (compenserende) maatregelen	De informatie uit het MER was al bekend
Er heeft objectieve weging van milieubelangen plaatsgevonden (ipv gevoelsmatige afweging)	Het plan stond al vast
Het proces is gestroomlijnd, het gaf duidelijkheid over de betrokkenheid van bewoners	

Doorwerking van de adviezen

Twee derde van de bevoegde gezagen vraagt een R&D-advies aan bij de Commissie voor de m.e.r., alhoewel dit niet verplicht is. In bijna al deze gevallen stelt de Commissie voor de m.e.r. aanvullingen op de notitie R&D voor. De opvolging van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. op de notitie R&D is hoog. Voor alle bestudeerde cases zijn de adviezen geheel (61 procent) of gedeeltelijk (39 procent) opgevolgd. De interviews illustreren dat men de inhoudelijke aanwijzingen van de Commissie in het R&D-advies waardeert, het draagt bij aan een betere kwaliteit van het MER. Men ziet het R&D-advies daarbij ook als handige leidraad voor het opstellen van het MER. Tegelijkertijd spelen ook procedurele motieven een rol. Men verwacht dat de procedure gemakkelijker wordt doorlopen, omdat men weet waarop de Commissie in haar toetsingsadvies zal letten. In die zin is het een manier van risicobeheersing. Naast deze positieve signalen heeft men ook wel aangegeven dat men het detailniveau van de adviezen van de Commissie soms te hoog vindt. Dit vergt veelal extra onderzoek, wat weer hogere kosten en langere doorlooptijden met zich meebrengt.

‘De gemeente was bang dat het niet serieus nemen van de adviezen van de Commissie in een later stadium zou kunnen leiden tot het vernietigen van het bestemmingsplan. Dit is de reden dat er heel serieus naar alle adviezen is gekeken. Er is wel goed gekeken naar wat er écht onderzocht moest worden, omdat men zich ook niet onnodig veel werk op de hals wilde halen.’

Toetsingsadvies

Het onderzoek laat een zeer positief beeld zien over de doorwerking van het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. in het besluit van het bevoegd gezag. Twee derde (63 procent) van de respondenten is van mening dat het toetsingsadvies heeft doorgewerkt in het besluit en 22 procent vindt dat het enigszins heeft doorgewerkt. Op de vraag waaruit de doorwerking blijkt, wordt een paar keer aangegeven dat een positief toetsingsadvies voor Gedeputeerde Staten of de gemeenteraad een voorwaarde was om door te gaan met de procedure. Ook is er aangegeven dat er naar aanleiding van het toetsingsadvies discussie is geweest in de gemeenteraad. Eén van de respondenten verwoordt het zo: “Het stempel van de Commissie werd van belang geacht in de besluitvorming.”

Redenen waarom het toetsingsadvies niet doorwerkte in het besluit waren bijvoorbeeld dat het politiek draagvlak ontbrak voor de aanbevelingen of dat de aanbevelingen geen toegevoegde waarde hadden. Overigens is opvallend dat in de besluiten van het bevoegd gezag (of onderliggende stukken) lang niet altijd wordt gerefereerd aan het toetsingsadvies van de Commissie, alhoewel dit wel een verplichting in de Wet Milieubeheer is. De genoemde resultaten zijn dan ook gebaseerd op de telefonische interviews. Uit de dossierstudie was de doorwerking van het toetsingsadvies in het besluit in (te)veel gevallen niet goed af te leiden.

Uit het onderzoek blijkt dat de Commissie voor de m.e.r. in haar toetsingsadvies niet alleen oordeelt over het MER, maar daarnaast vaak aanbevelingen doet voor de verdere uitwerking van het besluit. Dit valt niet onder de wettelijke verplichte advisering. In bijna drie kwart van de gevallen volgt het bevoegd gezag de aanbevelingen voor de verdere uitwerking wel op.

Doorwerking in het besluit

Zowel uit de dossierstudie als de interviews komt een positief beeld over de doorwerking van het MER in het besluit. Van de respondenten geeft 62,5 procent aan dat het MER heeft doorgewerkt en 25 procent dat het MER enigszins heeft doorgewerkt in het besluit. In het dossieronderzoek is een typering gegeven van de invloed van MER op het besluit. Dat blijkt uit tabel 2.

Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat het doel van MER (het laten meewegen van milieubelangen in de besluitvorming) bereikt wordt. Typeringen van de invloed van MER op het besluit die de respondenten gaven, zijn bijvoorbeeld:

Tabel 2. Typering van de invloed van het MER op het besluit.

Antwoordmogelijkheden	Percentage
Geen invloed	10%
Bij nadere invulling van het voornemen hebben overwegingen uit het MER een rol gespeeld	45%
De nadere invulling van het voornemen is voor een belangrijk deel op overwegingen uit het MER gebaseerd	28%
Op grond van het MER is voor een andere oplossing gekozen	17%



MARTIN VAN LOKVEN RWIS

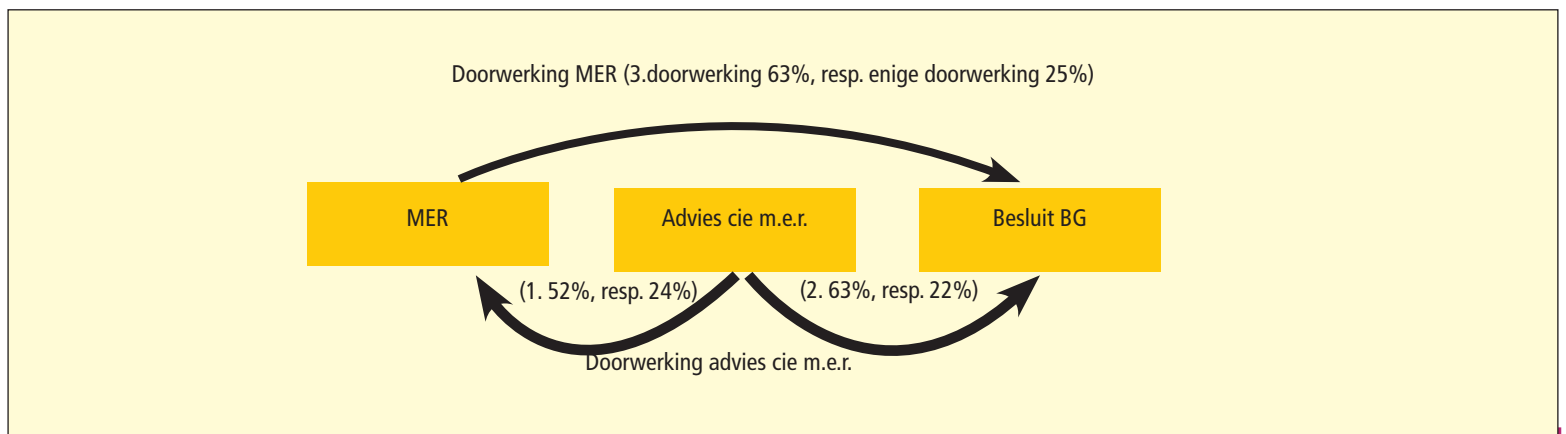
Voor een actualisatie van een bestemmingsplan is de m.e.r.-procedure te zwaar.

- ‘Een aantal maatregelen uit het MMA is overgenomen in het voorkeursalternatief in het Tracébesluit’
- ‘Naar aanleiding van het MER zijn aanvullende maatregelen getroffen ten aanzien van de verkeersintensiteit om de verwachte ‘overload’ op piekmomenten tegen te gaan.’
- ‘Het Voorkeursalternatief dat in het MER is beschreven is de basis voor het inrichtingsplan’
- ‘Doordat in het MER een aantal tracés als minder positief beoordeeld is, is er uiteindelijk voor een ander tracé gekozen.’
- ‘Uit het onderzoek is gebleken dat het voorkeursalternatief geen normen overschrijd, zodat hiervoor zonder problemen gekozen kan worden.’

Milieubelangen versus andere belangen

Naast milieueffecten zijn er uiteraard andere factoren die meewegen bij het nemen van besluiten. Het onderzoek laat zien dat economische, financiële en politieke factoren van grote invloed zijn op de besluitvorming. Meerdere gemeenten hebben bijvoorbeeld aangegeven dat zij de bedrijven in hun gebied geen (extra) beperkingen op willen leggen om zo de concurrentiepositie te waarborgen. Bij politieke factoren gaat het bijvoorbeeld om het aantreden van een nieuw college, dat andere accenten legt dan het voorgaande college of dat verschillende betrokken partijen hun belangen via de politiek inbrengen (maatschappelijke discussie). Andere factoren die vaak van invloed zijn op de besluitvorming zijn nieuwe wet- en regelgeving, demografische en technologische ontwikkelingen.

Figuur 2. Doorwerking advies cie m.e.r.



‘De visie van het bestuur op het gebied bepaalt hoe ze ontwikkelingen in de markt willen faciliteren. Dit is terug te zien in de flexibiliteit die het plan biedt, zoals het al dan niet opnemen van vrijstellingsmogelijkheden.’

Conclusies

Uit het onderzoek wordt geconcludeerd dat op alle drie de onderzochte relaties doorwerking bestaat: de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. werken door in het MER en in het besluit van het bevoegd gezag en het MER werkt door in het besluit. In figuur 2 worden de percentages van doorwerking weergegeven. Deze percentages zijn gebaseerd op de resultaten van de interviews. Zowel de percentages voor ‘doorwerking’ als voor ‘enige doorwerking’ zijn weergegeven.

Zoals figuur 2 laat zien, gelden de volgende percentages voor doorwerking:

- 30 1. Doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. in het MER 52 procent, enige doorwerking 24 procent.
2. Doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. in het uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag 63 procent, enige doorwerking 22 procent.
3. Doorwerking van het MER in uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag 63 procent, enige doorwerking 25 procent.

Op basis van bovenstaande hoge doorwerking op de drie relaties concluderen wij dat het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming krijgt en m.e.r. dus effectief is.

Kritiek op m.e.r. onterecht?

In de beeldvorming is er veel kritiek op m.e.r. Deze kritiek richt zich niet zozeer op de effectiviteit van het instrument als wel op de efficiëntie. Het zou te complex, te gedetailleerd en te duur zijn en vertragend werken. Alhoewel wij deze geluiden ook in dit onderzoek hebben gehoord, zijn veel van de geïnterviewde bevoegde gezagen juist positief over m.e.r. Het vergroot het inzicht in milieueffecten en alternatieven, het draagt bij aan een inzichtelijk proces en zorgt voor draagvlak in de omgeving voor het besluit. Tegelijk blijft het dus de uitdaging voor de gehele m.e.r.-praktijk om m.e.r. gericht en strategisch in te zetten, zonder daarbij op alle details in te gaan. Dat maakt m.e.r. minder complex, gedetailleerd en duur en zal dan naar verwachting tot verdere vergroting van het draagvlak leiden.

Hierin tekent zich wel een duidelijk onderscheid af tussen enerzijds concrete initiatieven en nieuwe planvorming en anderzijds planvorming vanuit planologische motieven zonder dat er een concreet initiatief plaatsvindt, zoals de (wettelijk verplichte) actualisering van bestemmingsplannen. Voor deze laatste categorie blijkt een duidelijk negatievere beoordeling van m.e.r. Betrokkenen geven aan dat m.e.r. in die gevallen een te zwaar instrument is. Verder stuit bijvoorbeeld het doorrekenen van maximale scena-

rio's op kritiek, omdat het hier om fictieve, niet realistische scenario's zou gaan. Opvallend is dat ook juist deze MER's relatief vaak een negatief toetsingsadvies krijgen. In het kader is een korte duiding opgenomen van deze m.e.r.-praktijk. Duidelijk is dat de inzet van m.e.r. voor deze planologische instrumenten wringt. Hier ligt dus een opgave, niet alleen voor de m.e.r.-praktijk, maar ook voor een goede inzet van planologische instrumenten.

Detailniveau adviezen Commissie

Daarnaast geeft het onderzoek in onze ogen aanleiding tot nadenken over het gewenste detailniveau van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. Deze worden meerdere keren als te gedetailleerd ervaren met een aantal negatieve gevolgen: het brengt (hoge) kosten met zich mee voor de initiatiefnemers, het kost tijd en het doet af aan de algemene waardering van het instrument m.e.r. De te grote detaillering wordt zowel bij de R&D-adviezen als de toetsingsadviezen geconstateerd. Wij denken derhalve dat een bezinning op de mate van detail in de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. op zijn plaats is. ■

ACHTERGROND NEGATIEVE BEOORDELING M.E.R. IN PLANNEN VANUIT PLANOLOGISCHE MOTIEVEN

In de praktijk blijkt dat het planologisch instrument (bestemmingsplan) zelf een belangrijke oorzaak vormt voor de negatieve beoordeling van het m.e.r.-instrument en de negatieve toetsing van dergelijke MER's. Gemeenten nemen namelijk niet graag nieuwe beperkingen, bijvoorbeeld voor de agrarische sector, ten opzichte van de huidige planologische regimes op in hun bestemmingsplannen. Dit leidt ertoe dat er in de effectbepaling, in het MER en in het bestemmingsplan, rekening gehouden moet worden met de effecten van de maximale planologische mogelijkheden, wat vaak leidt tot onoverkomelijke knelpunten voor natuur. Dit terwijl een scenario met de maximale planologische mogelijkheden helemaal niet reëel is. Lang niet alle agrarische activiteiten zullen bijvoorbeeld de planologische uitbreidingsruimte benutten. Niet vanuit bedrijfsvoering alsook dat er niet voor alles een vergunning te verkrijgen is; de ruimte in het bestemmingsplan is zeker geen garantie dat er dan ook uitgebreid kan worden. Het opnemen van beperkingen is echter voor gemeenten lastig; onder andere omdat nog niet bekend is waar de ontwikkelingen daadwerkelijk zullen plaatsvinden en waar je vervolgens dus het beste je beperkingen kan opnemen en daarnaast omdat het kan leiden tot planschadeclaims. Hier zit dus een duidelijke spanning in het planologische instrument zelf. In het MER wordt dit spanningsveld bloot gelegd: er moet relatief veel onderzoek naar verschillende, niet reële scenario's uitgevoerd worden. Dat leidt tot frustratie, weerstand, negatieve toetsingen en vaak ook niet tot doorwerking in het vast te stellen bestemmingsplan.