



TOEPASSEN VUISTREGELS EN EXPERT JUDGEMENT IN M.E.R.

KAN EFFECTBEPALING NIET EENVOUDIGER?

Het meer toepassen van vuistregels en expert judgement bij de bepaling van effecten zorgt voor minder onderzoekslasten en grotere transparantie van beslisinformatie. Eenvoudigere effectbepaling is de wens van alle m.e.r.-actoren. Toch wordt in de praktijk vaak teruggegrepen op gedetailleerde doorrekeningen met complexe modellen. Bij zowel de overheid, adviesbureaus en MER-schrijvers als de Commissie voor de m.e.r. bestaan belemmeringen voor het toepassen van vuistregels en expert judgement. Dit artikel geeft, onder andere gebaseerd op ervaringen met m.e.r. voor infrastructurele projecten, aanbevelingen om de impasse te doorbreken.

Geert Draaijers, Jan Anne Annema, Wim Korver, Henk Otte, Paul de Vos en Marieke van Rhijn.

Milieueffectrapportage heeft als doel het milieubelang een volwaardige rol te laten spelen in de plan- en besluitvorming. De focus daarbij is de laatste jaren - vooral bij infrastructurele projecten- komen te liggen op de verkenningsfase (plan-m.e.r.) en minder op de concrete uitwerking (project-m.e.r.). De Commissie Elverding heeft gewezen op het belang om in de verkenningsfase van infrastructurele projecten te komen tot een afweging van belangen en brede alternatieven (gebiedsgerichte benadering), eenvoudigere effectbepaling en het goed omgaan met onzekerheden. Ook in de beleidsbrief 'Eenvoudig Beter' van minister Schulz aan de Tweede Kamer van 28 juni 2011 is, als uitwerking van het advies van de Commissie Elverding en de Sneller en Beter-aanpak, expliciet de noodzaak van eenvoudigere effectbepaling aangegeven. Zeker in de verkennende fase van plannen en projecten (veelal ondersteund met plan-m.e.r.) lijkt, meer dan nu gebeurt, eenvoudigere effectbepaling mogelijk. Daaronder wordt verstaan: meer dan nu bij het bepalen van effecten van alternatieven en maatregelen gebruik maken van vuistregels (empirisch onderbouwde eenvoudige rekenregels) in combinatie met expert judgement (ervaringsregels).

Waarom nodig?

Het meer toepassen van vuistregels en expert judgement draagt bij aan:

- een betere afstemming van het detailniveau van de effectbepaling met de te maken afweging van belangen en brede alternatieven in de verkenningsfase;
- een betere aansluiting op de (on-)nauwkeurigheid waarmee de effecten bepaald kunnen worden en daarmee ter voorkoming van schijnnauwkeurigheden;

- een grotere transparantie van de beslisinformatie ten opzichte van de huidige voor velen ondoorzichtige black-box-modellen, en daarmee een betere communicatie over het verhaal achter de cijfers en de argumentatie van keuzes, en
- last but not least, een vermindering van onderzoekslasten (kosten- en tijdsbesparing) en een kortere doorlooptijd.

Eenvoudigere effectbepaling helpt dus de relevante milieu-informatie op het juiste detailniveau, op het juiste moment en sneller beschikbaar te krijgen.

Welke belemmeringen?

Ondanks dat m.e.r-actoren de urgentie voelen, wordt voor de effectbepaling lang niet altijd gebruik gemaakt van vuistregels en expert judgement. In tegendeel, vaak wordt teruggegrepen op gedetailleerde doorrekeningen met complexe modellen. Eén en ander hangt wellicht samen met de project-MER-historie van veel m.e.r-actoren, waardoor de verleiding bestaat ook plan-MER op een gedetailleerde manier aan te vliegen. Belemmeringen voor het toepassen van vuistregels en expert judgement zitten zowel bij de overheid, adviesbureaus en MER-schrijvers en de Commissie voor de m.e.r.

Overheid

Bestuurders en ambtenaren zijn in de verkenningsfase of plan-MER voor bijvoorbeeld infrastructurele projecten sterk gericht op het uitsluiten van mogelijke juridische risico's later in het planproces. Dit geldt zeker in geval van maatschappelijke weerstand wanneer de kwaliteit van de input van de modellen nogal eens ter discussie wordt gesteld. Vaak wordt toegegeven aan de roep om meer detailonderzoek in de hoop daarmee latere beroepsprocedures te voorkomen. Ook leeft het vaak onterechte idee dat men elkaar met meer of aanvullend onderzoek wel kan overtuigen. Het tegendeel lijkt eerder het geval: niet zelden kruipen partijen nog dieper in de loopgraven. Zie in dit verband ook het artikel 'Verkleinen kloof MER en besluitvorming' in Toets 2012/4.

Het uitsluiten van juridische risico's gebeurt door gedetailleerd en uitputtend onderzoek uit te voeren, en het toepassen van schijnnauwkeurige rekenregels voor normtoetsing. Denk in dit verband aan de huidige gedetailleerde ministeriële rekenvoorschriften voor lucht en geluid.

Als argument wordt vaak aangevoerd dat bij kleine verschillen tussen alternatieven, of bij verwachte uitkomsten om en nabij de norm, in ieder geval in meer detail gerekend moet worden. De winst die daarmee bereikt wordt is dat de onzekerheidsmarge in de uitkomst (veelal beperkt) wordt verkleind. Van belang is en blijft echter te beoordelen of, gegeven de onzekerheden, verschillen tussen alternatieven significant zijn. Er zal sprake blijven van schijnzekerheden voor wat betreft het kunnen voldoen aan wettelijke

DE AUTEURS

Geert Draaijers (030 2347666, gdraaijers@eia.nl) is werkgroepsecretaris bij de Commissie voor de m.e.r. Jan Anne Annema (015 2788912, j.a.annema@tudelft.nl) is universitair docent aan de TU Delft. Wim Korver (0570 666842, wkorver@goudappel.nl) is hoofd onderzoek en ontwikkeling bij Goudappel Coffeng. Henk Otte (030 2207536, henk.otte@grontmij.nl) is projectleider verkeersmodellen bij Grontmij. Paul de Vos (paul.devos@rhdhv.com) is strategisch adviseur ruimte en geluid bij Royal HaskoningDHV. Marieke van Rhijn (030 2347666, mvanrhijn@eia.nl) is plaatsvervangend voorzitter bij de Commissie voor de m.e.r.

eisen als geen adaptieve strategie wordt toegepast. Zie in dit verband ook het artikel 'Snellere en betere besluiten door erkennen onzekerheden en risicomangement' in Toets 2010/4.

In procedurevoorschriften, zoals de handreiking MIRT-verkenningen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en Rijkswaterstaat, is vastgelegd dat plan-m.e.r. pas ingezet wordt in 'zeef 2', als de eerste trechtering van alternatieven ('zeef 1') al heeft plaatsgevonden en gefocust is op de bestuurlijk gewenste oplossingen. Geregeld is in plan-MER's sprake van een verengde probleemstelling, bijvoorbeeld eenzijdig gericht op het verbeteren van de doorstroming op een bepaalde rijks- of provinciale weg. Niet-infrastructurele oplossingen ter verbetering van de bereikbaarheidsproblematiek, die veelal meer recht doen aan eventuele andere gebiedsdoelen, zoals het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, zijn vaak al 'weggeschreven' als zijnde onvoldoende probleemoplossend (ten aanzien van verbetering van de doorstroming) voordat een plan-MER wordt opgesteld. Het plan-MER krijgt dan al gauw een 'project-MER'-achtig karakter met meer gedetailleerde effectbepalingen. Juist ook de afweging van belangen en brede alternatieven in zeef 1 lenen zich voor het gebruik van vuistregels en expert judgement.

Adviesbureaus en MER-schrijvers

Het bevoegd gezag stelt regelmatig nogal rigide eisen aan adviesbureaus op het gebied van modellen die in planstudies toegepast moeten worden. Dit terwijl dergelijke modellen nog onvoldoende toegerust zijn voor het maken van een integrale analyse en afweging van belangen en brede alternatieven of maatregelen. Sommige adviesbureaus maken op basis van eigen quick-scan-modellen wél dergelijke analyses en afwegingen, alvorens de overgebleven alternatieven door te rekenen met behulp van wettelijk en door opdrachtgevers voorgeschreven (gedetailleerde) modellen. Echter, de uitgangspunten van het bevoegd gezag zijn geregeld sterk sturend waar het gaat om de uitwerking van alternatieven, het detailniveau van de effectbepaling en de presentatie van onzekerheidsmarges. Omdat bestuurders bijvoorbeeld zekere uitkomsten willen, worden meestal geen onzekerheidsmarges bij effectbepalingen gepresenteerd en dus ook niet hoe daar bestuurlijk mee omgegaan kan worden, zoals bijvoorbeeld door het toepassen van adaptieve strategie. Een houding waarbij de adviseur zich juist richt of kan richten op de meer strategische discussies zal de adviseur naar een hoogwaardiger niveau tillen.

Commissie voor de m.e.r.

Ook de Commissie voor de m.e.r. lijkt nog niet altijd voldoende doordrongen van het feit dat, zeker bij plan-MER, een globaler niveau van effectbepaling volstaat. Soms wordt meegegaan met schijnnaauwkeurige detailberekeningen, samenhangend met het idee of de wens Raad van State-proof te adviseren. Ook in het rapport 'Doorwerking m.e.r.' van Berenschot (2012) is aangegeven dat bevoegde gezagen en initiatiefnemers de adviezen van de Commissie in sommige gevallen als te gedetailleerd ervaren.

Wanneer mogelijk?

Noodzaak is bij het opstellen van een plan-MER altijd eerst te bezien hoe de effectbepaling zo eenvoudig mogelijk kan. Dus eerst kijken of het gebruik van vuistregels en expert judgement voldoende is voor de afweging van belangen en brede alternatieven. Als meer diepte van informatie nodig is om tot een onderbouwing van keuzes te komen, volstaat veelal een zogeheten quick-scan-model op basis van vuistregels. Zelden is het in deze fase van planvorming nodig om een gedetailleerd model te gebruiken om te bepalen of de alternatieven, gegeven de onzekerheden in de effectbepalingen, van elkaar verschillen. Toepassen van de stoplichtmethode of een adaptieve strategie volstaat voor het aannemelijk maken of een alternatief kan voldoen aan de wettelijke eisen. De uitdaging voor plan-MER zit hem dus vooral in het presenteren van het verhaal achter de belangenafweging en de verschillen tussen alternatieven, de verantwoording van de risico's wat betreft effecten en normoverschrijding, de onzekerheden en de mogelijkheden om deze risico's te beheersen.

Stoplichtmethode en adaptieve strategie

Bij de stoplichtmethode wordt aangegeven hoe groot het risico is dat bepaalde effecten optreden. Rode en groene scores duiden daarbij op zeker wel respectievelijk geen effecten. Oranje scores geven aan dat onduidelijk is of effecten optreden en dat nader onderzoek of monitoring en evaluatie van daadwerkelijke effecten nodig is. De adaptieve strategie gaat uit van het inzichtelijk maken van onzekerheidsmarges in berekende effecten, de wijze van monitoring en evaluatie van daadwerkelijke effecten ('oplevertoets') en het aangeven van de beschikbaarheid en effectiviteit van maatregelen achter de hand.

Het meer toepassen van vuistregels en expert judgement of quick-scan-modellen is in principe mogelijk in alle soorten plan-MER's, zeker bij plannen gericht op het oplossen van bereikbaarheidsproblemen. De complexiteit van de verkeersrelaties en het verkeersnetwerk bepaalt daarbij de mogelijkheid voor toepassing van vuistregels en expert judgement of dat een quick-scan-model nodig is. Zo zijn vuistregels prima bruikbaar voor het bepalen van de bereikbaarheids- en verkeerseffecten in een gebied met weinig complexe verkeersrelaties zoals in weinig verstedelijkt gebied. In sterk verstedelijkt gebied met een complex verkeersnetwerk moet voor zinvolle effectbepaling eerder teruggegrepen worden op een op basis van vuistregels gebaseerd quick-scan-model. Effecten van mitigerende maatregelen op bijvoorbeeld de luchtkwaliteit en geluidhinder zijn in iedere situatie goed in te schatten met vuistregels, dus onafhankelijk van de complexiteit van het verkeersnetwerk. Toepassen van vuistregels vereist voldoende achtergrondkennis om te voorkomen dat ze in de verkeerde situatie worden gebruikt of op een verkeerde wijze worden toegepast. Vuistregels en expert judgement moeten dus altijd samen gaan en vereisen dus een hoge kwaliteit van de adviseur.



Het meer toepassen van vuistregels, quick-scan-modellen en expert judgement is zeker mogelijk in MER's voor infrastructurele plannen.

Tabel 1. Voorbeelden van vuistregels voor de bepaling van het effect van maatregelen op de geluidbelasting.

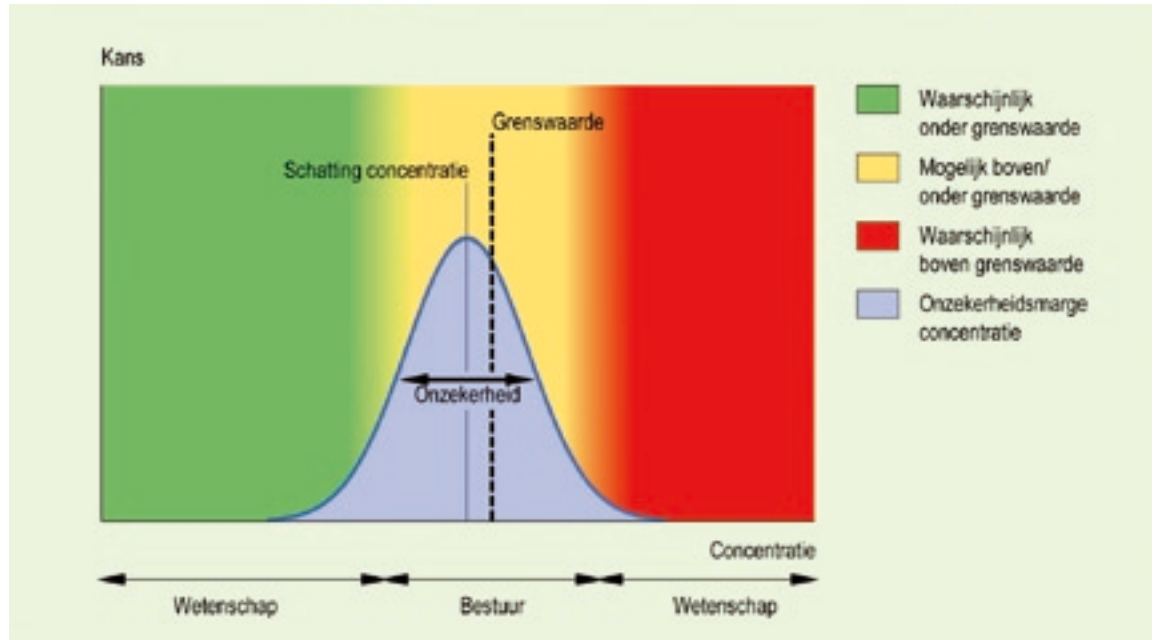
Type maatregel	Afname geluidbelasting
Aanbrengen extra stil asfalt (ZOAB)	4 dB
Aanleg laag, middelhoog respectievelijk hoog geluidscherm	5, 10 respectievelijk 15 dB
Aanpassen maximum snelheid	1 dB per 10 km/uur
Aanpassen verkeersintensiteit	10logQ-methode met Q de relatieve toe-/afname van de verkeersintensiteit
Aanpassen afstand bron- en beoordelingspunt	3dB afname met verdubbeling van de afstand

Hoe kan de impasse doorbroken worden?

1. Zorg als (rijks-)overheid voor voldoende juridische verankering voor het gebruik van vuistregels en expert judgement om bestuurders en ambtenaren een steun in de rug te geven en adviesbureaus in staat te stellen op hoogwaardige wijze te adviseren over de grote lijn in het verhaal. Leg in de nieuwe Omgevingswet en ministeriële rekenvoorschriften expliciet vast dat in de verkenningsfase of plan-MER voor effectbepalingen gebruik gemaakt kan worden van vuistregels en expert judgement, ge-

combineerd met een adaptieve strategie voor normtoetsing. Het gebruik van een adaptieve strategie bij normtoetsing is niet in strijd met Europese richtlijnen. (Zie in dit verband het artikel van Van Rij & Annema, Luchtkwaliteitsregels verplichten ten onrechte tot schijnzekerheid bij rekenmodellen in Milieu & Recht 2010-3). De Raad van State heeft er wel op gewezen dat het de vraag is of een besluit waaraan globaler onderzoek ten grondslag wordt gelegd, de rechtelijke toetsing kan doorstaan als tegen de uitkomst van de oplevertoets geen rechtsbescherming open-

Figuur 1 Onzekerheden overschrijding grenswaarde en relatie bestuurder en wetenschap



staat en de alsnog te treffen maatregelen achter de hand niet afdwingbaar zijn. In de eerste wettelijke regeling (Tracéwet) die in een oplevertoets voorziet, is geen bezwaar en beroep tegen deze toets opengesteld en evenmin tegen de alsnog te treffen maatregelen. Overigens is in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet de verplichte oplevertoets uit de Tracéwet en ook de evaluatieplicht bij project-MER geschrapt.

2. Maak een overzicht van nu al bruikbare vuistregels. Nog ontbrekende of onvoldoende wetenschappelijk dan wel empirisch onderbouwde vuistregels kunnen ontwikkeld worden door:

- evaluatie van daadwerkelijk optredende effecten van plannen en projecten uit het verleden;
- vuistregels af te leiden uit modelruns met bestaande (gedetailleerde) rekenmodellen (diverse verkeersnetwerksituaties kunnen daarbij gesimuleerd worden), en
- gebruik te maken van deskundigenoordelen en -panels, zo nodig via toepassing van de Delphi-methode. Hierbij wordt de mening van een groot aantal experts gevraagd over een onderwerp waar geen consensus over bestaat. Door de antwoorden van de andere experts (anoniem) terug te koppelen wordt in een aantal rondes geprobeerd tot consensus te komen.

Geef in het overzicht aan hoe en in welke situaties de vuistregels gebruikt kunnen worden en met welke onzekerheidsmarges rekening gehouden moet worden. Update het overzicht van vuistregels om de vijf jaar en zorg voor voldoende wetenschappelijke verankering, bijvoorbeeld via accordering door het Planbureau voor de leefomgeving (Pbl) en het Kennisinstituut voor Mobiliteit (KIM).

3. Ontwikkel een op vuistregels gebaseerde quick-scan-tool voor integrale analyse en afweging van brede alternatieven of maatregelen, bijvoorbeeld die zijn opgenomen in de Ladder van Verdaas. Sluit aan bij bestaande initiatieven in die richting, zoals de ontwikkeling van Urban Strategy door TNO, de Mobiliteitsscan door KPVV en Tiresias door Rijkswaterstaat. De eisen waaraan een dergelijke tool moet voldoen staan beschreven in het rapport 'Towards a suitable quick scan transport model' van Goudappel Coffeng en TU Delft uit 2012.

4. Leg in interne procedurevoorschriften, zoals de handreiking MIRT-verkenningen, vast dat plan-m.e.r. ingezet moet worden vanaf zeef 1 en in eerste instantie gericht moet zijn op het, op basis van vuistregels en expert judgement, afwegen van belangen en brede alternatieven. Trechter vervolgens verder richting het voorkeursalternatief. Doe dat ook zoveel mogelijk op basis van vuistregels en expert judgement.

5. Weersta als bestuurder bij maatschappelijke weerstand de neiging tot meer of aanvullend detailonderzoek. Ga in plaats daarvan na hoe stakeholders beter betrokken kunnen worden, waar de wederzijdse belangen elkaar raken, en wanneer oplossingen acceptabeler worden. Het gebruik van vuistregels maakt de discussie voor omwonenden en belanghebbenden beter te volgen waardoor de dialoog constructiever wordt. Succes hangt af van de intentie van alle partijen om tot een oplossing te willen komen. Infrastructuurprojecten worden bijvoorbeeld vaak acceptabeler indien voldoende compensatie wordt geboden voor de financiële schade of de achteruitgang in woonkwaliteit. Vergelijk in dit verband de ervaren hinder van windturbines: bij financiële compensatie, bijvoorbeeld in de vorm van een korting op de energierekening, blijkt door omwonenden geen of veel minder hinder ervaren te worden.

Rol Commissie voor de m.e.r.

De Commissie voor de m.e.r. gaat, meer dan nu het geval, in haar adviezen voor reikwijdte en detailniveau aangeven welke effectindicatoren het beste aansluiten op de bereikbaarheidsdoelen en het abstractieniveau van de voorliggende keuzes. Dit is contextafhankelijk. Is het voor de afweging van alternatieven en maatregelen conform de Ladder van Verdaas bijvoorbeeld altijd nodig de effecten op de verkeersintensiteiten, -samenstelling en -afwikkeling op alle wegvakken te bepalen? Of kan wellicht worden volstaan met een inschatting van de effecten op het totale vervoeraanbod en -vraag (verplaatsingsbehoefte) in het gebied? En volstaat een inschatting in de verandering in emissies (lucht en geluid) en zijn geen specifieke lucht- en geluidberekeningen nodig? De Commissie gaat ook nadrukkelijker aangeven wanneer welke vuistregels gebruikt kunnen worden en strenger toetsen op het inzichtelijk maken van onzekerheidsmarges, de significantie van



Effecten van mitigerende maatregelen op geluidhinder zijn in iedere situatie goed in te schatten met vuistregels.

verschillen tussen alternatieven, de wijze van ex-post monitoring en evaluatie en de beschikbaarheid en effectiviteit van maatregelen achter de hand. In toetsingsadviezen gaat zij specifiek aangeven wanneer te gedetailleerd gerekend is. Het uitgangspunt is: globale en kwalitatieve effectbepaling als het kan en alléén gedetailleerd rekenen als het moet voor de onderbouwing van keuzes en conclusies.

Tot slot

Meer toepassen van vuistregels en expert judgement in MER vraagt om een cultuuromslag bij zowel bestuurders en ambtenaren ('accepteren van onzekerheden en toepassen risicomanagement'), MER-schrijvers ('niet rekenen omdat het kan, alleen als het nodig is') en Commissie voor de m.e.r. ('specifieker aangeven welk detailniveau nodig is voor de onderbouwing van keuzes en conclusies'). De nieuwe Omgevingswet kan daarvoor het nood-

zakelijke comfort bieden door expliciet aan te geven dat zeker in de verkenning- en plan-MER-fase voor de effectbepaling gebruik gemaakt mag worden van vuistregels en expert judgement en voor normtoetsing van een adaptieve strategie. Van belang is dat na realisatie wordt gecontroleerd of in het MER voorspelde gevolgen daadwerkelijk optreden en waar nodig extra maatregelen worden genomen om effecten te beperken. Evaluatie van de effectbeoordeling is ook essentieel om in de plan- en besluitvoorbereiding via het toepassen van vuistregels en expert judgement de onderzoekslast te kunnen beperken en de kwaliteit van toekomstige effectbeoordelingen te kunnen verbeteren. Als gelijktijdig in ministeriële rekenvoorschriften nu al toepasbare bruikbare vuistregels worden opgenomen en nog onvoldoende wetenschappelijk en empirisch onderbouwde vuistregels verder worden ontwikkeld kan de huidige impasse worden doorbroken. ■