

VERSCHILLENDE ACTOREN, VERSCHILLENDE INVALSHOEKEN

OPTIMAAL! MAAR VOOR WIE?

Regelmatig wordt milieueffectrapportage kritisch beschouwd: de procedure duurt lang en werkt vertragend, de rapporten zijn te omvangrijk, met veel te veel details uitgewerkt enzovoort. Dat zijn de beelden die al jaren over m.e.r. bestaan – zo ongeveer sinds de introductie van m.e.r., ruim 20 jaar geleden. Op zichzelf is het natuurlijk nobel om te streven naar snelle processen en slanke producten, kortom: naar een optimale aanpak. Maar ‘optimaal’ houdt voor de ene betrokken partij iets geheel anders in dan voor de andere. Elke actor heeft zo zijn eigen invalshoek, en in de praktijk is voor bijna geen enkele actor een hoog tempo en een zo beknopt mogelijk rapport echt de hoofdzaak. Misschien is het maar beter om dat gewoon als een gegeven te accepteren, en de verschillende invalshoeken juist als uitgangspunt te nemen voor een zo goed mogelijke aanpak.

Paul Eijssen en Sandra Mols

In de vorige editie van Toets waren twee artikelen opgenomen waarin kritisch naar de m.e.r.-procedure werd gekeken. Dit keer kwamen de geluiden van onder andere de m.e.r.-adviseurs die vaak worden ingezet om het MER op te stellen. In de artikelen werden de bekende bezwaren genoemd: milieueffectrapporten bevatten keer op keer veel informatie en procedures blijven (mogelijk mede daardoor) lang duren. Verschillende aanpassingen zijn in de laatste jaren voorgesteld om op deze punten de procedure te optimaliseren. Maar hoewel de bovenstaande kritiek al bijna twintig jaar geuit wordt, is er blijkbaar in de praktijk nog steeds onvoldoende verbetering gerealiseerd.

Het is interessant om te analyseren waarom er soms situaties ontstaan die (vanuit de invalshoek van bepaalde actoren in het proces) tot een minder optimaal proces leiden. De centrale vraag die gesteld moet worden is telkens: welke informatie is nodig voor een goede besluitvorming? Die vraag moet vroegtijdig in het proces gesteld worden en scherp bij besluitvormers op het netvlies komen. Van zaken die later zeker geen significante rol spelen bij het nemen van een besluit kun je je afvragen of die überhaupt in een MER aan de orde moeten komen. Een goede scoping in een vroeg stadium is dus belangrijk, maar wordt lang niet altijd (goed) uitgevoerd. En mochten veel zaken relevant zijn (en daarmee leiden tot een omvangrijk MER), dan zij dat zo en is dat kennelijk noodzakelijk.

Alle actoren in het proces hebben hun eigen afwegingen ten aanzien van het m.e.r.-proces en de MER-inhoud. In de figuur is samengevat hoe actoren vanuit verschillende belangen, of handelend vanuit verschillende risico's, een bepaald stempel op een proces drukken. We lopen de actoren stuk voor stuk langs.

Het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag moet een besluit nemen en zal daarbij economische, financiële, sociale en omgevingsaspecten (ruimtelijke en milieuaspecten) tegen elkaar afwegen. Van het bevoegd gezag verwachten burgers en ondernemers dat besluiten zorgvuldig worden genomen. Voor bestuurders zijn voor de achterban te accepteren besluiten belangrijk. Ambtenaren die de besluiten voorbereiden weten dat en zullen rekening houden met de politieke beweegredenen van de bestuurders en de planning die daarmee samengaat. Fouten kunnen de geloofwaardigheid van het bevoegd gezag en de status en het succes van de bestuurders aantasten. Indien besluiten in juridische procedures sneuvelen, kan dat gezichtsverlies inhouden voor de bestuurders. Daarnaast betekent dit veelal aanzienlijke vertraging voor een plan of project. Het verkleinen van risico's leidt meestal tot een grotere informatievraag (dan nodig voor de besluitvorming).

DE AUTEURS

Paul Eijssen (033-4682988, paul.eijssen@dhv.com) is afdelingshoofd Effectstudies en Planprocedures en senior adviseur (plan)-m.e.r. bij DHV. Sandra Mols (sandra.rihm@dhv.com) is adviseur m.e.r. bij DHV en tevens promovendus op het gebied van Strategic Environmental Assessment aan de Central European University.



CREDIT: WWW.SXC.HU/FC11971

28

TOETS 04 09

Initiatieven waarover besloten moet worden kennen naast voorstanders ook tegenstanders of benadeelden. Soms gaat het daarbij om grote belangen, uiteenlopende standpunten, grote groepen belanghebbenden en heftige discussies en emoties. Zijn een project en dus ook het te nemen besluit daarover controversieel, dan kan dit het voor bestuurders lastig maken een besluit te nemen met voldoende draagvlak. De politieke risico's zijn dan ook groter. In deze situaties worden besluiten vaker uitgesteld. Of er worden keuzes gemaakt die niet meer in lijn liggen met de verwachtingen die zijn ontstaan op basis van de informatie uit het MER. Vaak worden vertragingen die op deze wijze in de besluitvorming ontstaan ook op het conto van het instrument m.e.r. geschoven. Dan is de roep om wijzigingen van een instrument een, zo lijkt het, daadkrachtige opstelling van politiek of bestuur. Het mag echter duidelijk zijn dat aanpassingen aan de m.e.r.-procedure of de manier van werken binnen de m.e.r. dit probleem niet zullen tackelen.

De initiatiefnemer

Soms weet een initiatiefnemer precies wat hij wil en soms zijn plannen aanvankelijk slechts op hoofdlijnen afgebakend. In het laatste geval kan de m.e.r.-procedure met de alternatievenafweging dan een prima hulpmiddel zijn voor de verdere uitwerking van plannen.

De opstelling van de initiatiefnemer, en diens Ausgangssituatie, kunnen dus per proces verschillen. Maar de initiatiefnemer zal bijna altijd zo snel mogelijk door een procedure heen willen, met zo min mogelijk inspanning. Ook voor een initiatiefnemer is het belangrijk om risico's te vermijden. Als een MER om die reden meer informatie bevat en omvangrijker wordt, zal een initiatiefnemer daar geen moeite mee hebben. Een actieve sturing op een beperkte omvang van een MER moet van deze actor, zo blijkt in de praktijk, in elk geval niet verwacht worden.

Het publiek

Nieuwe ontwikkelingen kennen, naast voorstanders, altijd tegenstanders. Het creëren van draagvlak is daarom in een proces belangrijk. Juiste communicatie en het bieden van juiste informatie is daarbij van groot belang. Die juiste informatie kan per belanghebbende echter nogal uiteenlopen. Als

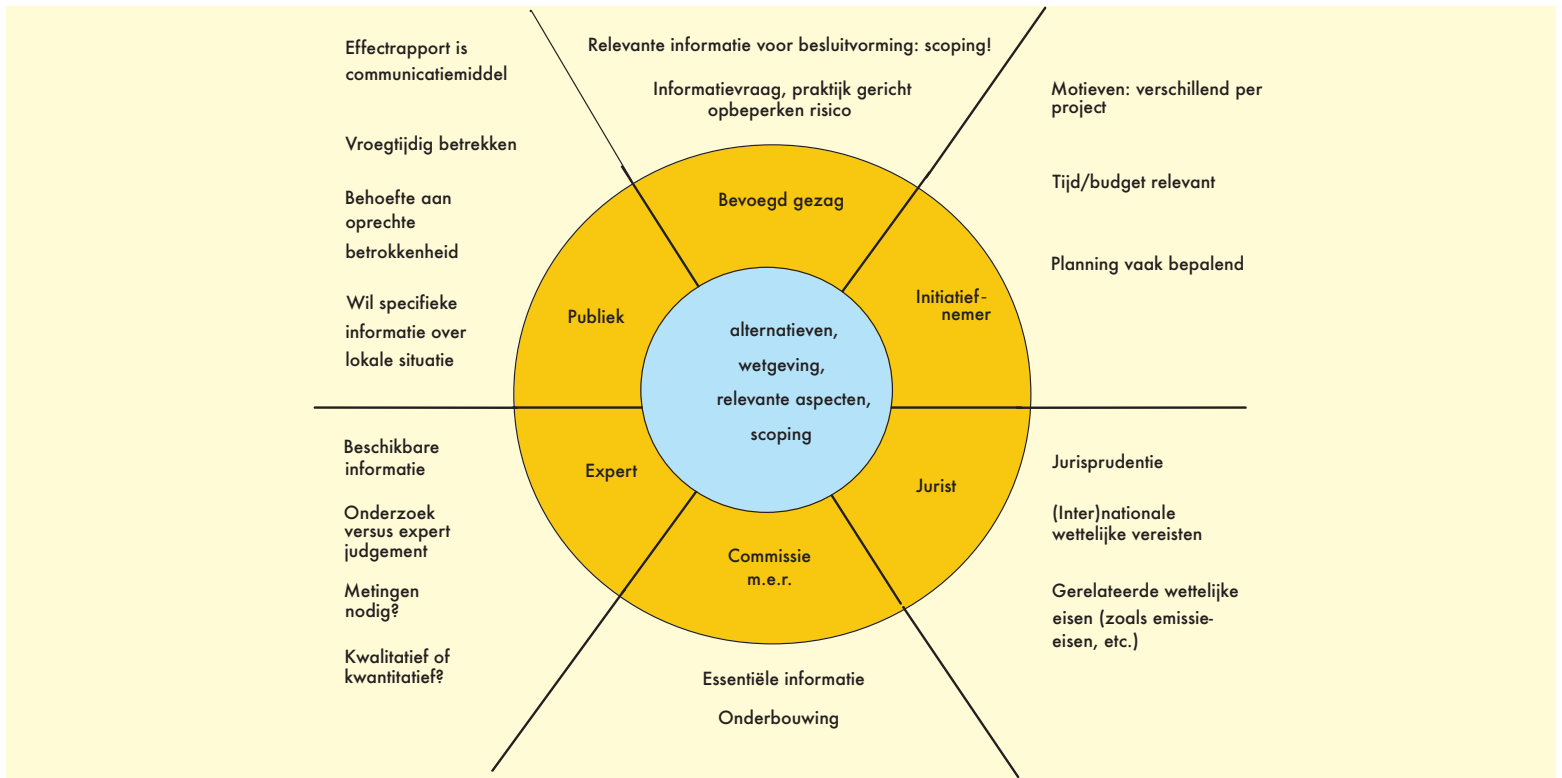
het publiek vroegtijdig, op een juiste wijze en serieus bij het proces betrokken wordt, blijken mensen soms toch in staat, zelfs als ze nadeel hebben van plannen, om (onder voorwaarden) in te stemmen of een besluit op z'n minst te accepteren. De juiste, voor hen relevante informatie zal dan wel toegankelijk in het MER aanwezig moeten zijn. Een aantal keren zal echter de gang naar de rechter optreden, soms als gevolg van een slecht communicatieproces, maar regelmatig ook omdat de gewenste informatie niet of niet voldoende gedetailleerd geleverd is. Ook de betrokkenheid van het publiek werkt in het algemeen geen slanke en beknopte procedures en rapporten in de hand.

De experts

Een m.e.r.-proces verloopt soms vrij rechttoe rechtaan, soms ook niet. De processen waarbij m.e.r. een rol speelt kunnen zeer complex zijn omdat er bijvoorbeeld verschillende doelen worden nagestreefd, er daardoor veel partijen bij betrokken zijn en de effectvoorspellingen complex zijn. Bij m.e.r.-processen zijn daarom vaak experts betrokken: mensen die de processen kunnen leiden, de procedures goed kennen, de communicatie met de omgeving kunnen voeren en natuurlijk de inhoudelijk experts voor het doen van effectvoorspellingen. De groep van ingezette experts is daarom gewoonlijk divers. Voor een deel redeneren die experts vanuit hun eigen perspectief en expertise; het is daarom lang niet altijd vanzelfsprekend dat zij bij het streven naar een optimale procedure allemaal precies hetzelfde voor ogen hebben. Een geluidexpert bijvoorbeeld zal sneller geneigd zijn dieper in de materie van zijn vakgebied te duiken dan nodig is voor de besluitvormer. Een goede sturing van een projectleider en procedure-expert is dan ook gewenst, maar het blijft vaak lastig de ingeschakelde deskundigen voldoende 'in toom te houden'.

De juristen

Juristen kunnen vanuit verschillende invalshoeken bij het proces betrokken zijn. De belangen die juristen behartigen, kunnen dan ook uiteenlopen. Bij de initiatiefnemer en het bevoegd gezag zal het gaan om het doorlopen van een zorgvuldige procedure en om het bewaken van de wettelijke vereisten van het MER en de inhoud (die nodig is voor het nemen van de besluiten).



Vaak worden juristen ook ingeschakeld door tegenstanders van een project. In die situaties wordt vaak van alles uit de kast gehaald om bijvoorbeeld op basis van jurisprudentie bij andere projecten te bezien of genomen besluiten vernietigd kunnen worden. De specifieke afweging van wat bij het project werkelijk relevant is voor de besluitvorming staat dan veel minder centraal. Soms totaal irrelevante details voor een specifiek project, zoals er vele voorbeelden zijn op het gebied van luchtkwaliteit de laatste jaren, kunnen dan leiden tot vernietiging van een besluit. Dit is een belangrijke reden waarom vanuit de gedachte 'het zekere voor het onzekere' vaak veel meer onderzocht wordt dan nodig is voor een te nemen besluit.

De Commissie m.e.r.

De Commissie voor de m.e.r. is in het verleden altijd bij m.e.r.-processen betrokken geweest en heeft in de laatste 20 jaar haar rol ook steeds verder kunnen ontwikkelen. Waar begin jaren '90 nog zeer gedetailleerde adviezen voor richtlijnen werden afgegeven, worden nu veel meer hoofd- en bijzaken gescheiden. De Commissie werkt echter ook met groot aantal werkgroepleden die soms als expert ook zelf MER'en opstellen. Een continue bewaking van de 'wensen' van de werkgroepleden is daarom van belang.

Optimaal, ja! Maar voor wie?

Uit bovenstaande analyse wordt duidelijk dat uiteenlopende belangen van betrokkenen bij het m.e.r.-proces het lastig maken om te komen tot het optimale m.e.r.-proces en bijbehorend MER. Sterker nog: een groot aantal partijen is in veel gevallen helemaal niet primair gericht op een optimaal proces. Een goed – acceptabel – besluit is waar het om draait. Als dit kan met een minimale hoeveelheid informatie in korte tijd, is dat zeker meegenomen, maar het is voor meerdere partijen geen hoofdzaak in het proces. Ook als je naar de inhoudelijke kant kijkt van de m.e.r.-processen, blijkt uit ervaringen met grote complexe projecten zoals De Maaswerken, Zeepoort IJmond, de Ontpoldering Noordwaard en de verruiming van de Westerschelde dat deze projecten een bepaald proces en de daarbij horende tijd eenvoudigweg nodig hebben. Onder meer voor de ontwikkeling van de alternatieven. Steeds moet weer teruggekomen worden bij de

vragen: Wat is nodig voor de besluitvorming? Hoe stellen we dat vast? En hoe kunnen we daar zo gericht mogelijk aan werken? En dan kan het best voorkomen dat bijvoorbeeld een plan-MER gedetailleerder wordt dan je op basis van een algemene opvatting over plan-MER zou verwachten. En kan het voorkomen dat bij onderscheidende alternatieven op als belangrijk aangeduide aspecten niet onderscheidende effecten optreden. Deze informatie moet dan niet weggelaten worden, maar is relevant voor de besluitvormer.

Conclusies

Hoe kunnen we met deze analyse omgaan? Als we ons bewust zijn van de werking van het proces, is het makkelijker om te streven naar een optimalisering van het proces door te bekijken of we actoren in hun opstelling kunnen beïnvloeden. Het leert ons ook dat acceptatie van een suboptimaal proces misschien ook niet altijd nadelig is. We zeiden het al: veel processen rond ingewikkelde zaken hebben nu eenmaal gewoonweg hun tijd nodig. En wat dikke rapporten betreft: bijna niemand zal ooit gehele MER's integraal doorlezen. Iedereen pakt die informatie eruit die er voor hem of haar vanuit zijn of haar invalshoek toe doet. Belangrijk is daarom vooral dat de informatie, omvangrijk of niet, op een goed leesbare en toegankelijke manier in een MER wordt aangeboden. Aan een goede samenvatting mogen daarom ook hoge eisen worden gesteld. Maar sleutelen aan een procedure die in de basis goed is en die al jaren als hulpmiddel dient bij de besluitvorming lijkt ons niet voor de hand liggend. Het zal de invalshoek van de actoren meestal niet veranderen.

Wat we verder moeten nastreven, is zo vroeg mogelijk m.e.r. opstarten. Het uitwerken van ideeën, of dat nu voor nieuwe fabrieken of voor de aanpassing van bestemmingsplannen is, zal altijd plaatsvinden. Als dat gestructureerd aan de hand van het instrument m.e.r. kan gebeuren, heeft het instrument meerwaarde. Je zou de stelling kunnen verdedigen dat het instrument geen extra tijd en geen extra geld hoeft te kosten als deze werkzaamheden geïntegreerd worden uitgevoerd. Daarnaast of daarbij moeten de actoren bij het m.e.r.-proces kritisch naar hun eigen (en anderen) processen blijven kijken. Van de diverse projecten en processen valt veel te leren wat kan leiden tot verbetering van het instrument. ■