

FLEXIBELE INZET COMMISSIE M.E.R.

PILOT PROCESGERICHT ADVISEREN M.E.R.

In 2011 gaf de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) groen licht voor een pilot rond meer procesgericht adviseren van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie). Doel van de pilot is om met meer maatwerk de inzet van de Commissie beter aan te laten sluiten bij het planproces en de behoeften van bevoegd gezag en initiatiefnemers. De Commissie toetst niet alleen aan het eind van het proces, maar spreekt op meer momenten een oordeel uit over de milieu-informatie die in het besluitvormingsproces (bijvoorbeeld bij tussentijdse bestuurlijke keuzes) is gebruikt of nodig wordt geacht. Tijdens een workshop eind november 2012 met de betrokken overheden, initiatiefnemers en adviseurs zijn de eerste bevindingen besproken. De meerwaarde van vroeg in het besluitvormings-traject meedenken door de Commissie werd algemeen gedeeld. De deelnemers aan de workshop formuleerden een aantal aandachtspunten voor het vervolg van de pilot, bijvoorbeeld over de bewaking van de toetsende, onafhankelijke rol van de Commissie en over hoe om te gaan met openbaarheid van conceptrapporten en tussentijdse analyses. Dit artikel beschrijft in het kort de eerste bevindingen en sluit af met een beschouwing hoe we in 2013 verder gaan met de pilot en deze vorm van adviseren. Eind 2013 wordt de pilot afgesloten met een evaluevaluatie.

Veronica ten Holder en Corrie Smit



Om het milieubelang optimaal een rol te laten spelen in de besluitvorming is, zeker bij complexe projecten, op meerdere momenten en op verschillende detailniveaus informatie over (milieu)effecten nodig. Door de Commissie de mogelijkheid te bieden ook op andere momenten in het

planproces te adviseren zou de procesfunctie van m.e.r. aan belang winnen. De m.e.r. zou dan – zo is de verwachting- naast toetsinstrument beter als procesinstrument gaan functioneren. De Commissie heeft eind 2011 van de minister van IenM groen licht gekregen om de pilot op te starten.

In de pilot wordt onderzocht of met meer maatwerk de inzet van de Commissie beter aangesloten kan worden op de behoeften van bevoegd gezag en initiatiefnemer gedurende het planproces. De Commissie denkt in een nieuwe aanpak bij een aantal tussenstappen met bevoegd gezag mee over de op dat moment beschikbare of te verzamelen milieu-informatie. Na deze meedenkmomenten maakt de Commissie haar standpunt openbaar in de vorm van een brief, memo of advies. Zo blijft transparant wanneer de Commissie wordt ingezet en wat haar bevindingen zijn.

Aanpak

De pilot is begin 2012 van start gegaan met zes projecten. Deze projecten zijn zeer divers voor wat betreft problematiek, te maken keuzes, procesaanpak en de inzet van m.e.r. Daardoor zijn de mogelijkheden om de Commis-

sie in te zetten ook heel uiteenlopend. Hieronder volgt een korte beschrijving van deze projecten en van de afspraken over de inzet van de Commissie.

1. Structuurvisie RRAAM

Het kabinet nam in 2009 een principebesluit over een 'drievoudige ambitie' rond Almere:

- Almere groeit uit tot een complete en evenwichtige stad met 60.000 nieuwe woningen.
- Er komt een bijbehorende ontsluiting.
- Het Natura 2000-gebied IJmeer & Markermeer wordt een toekomstbestendig ecologisch systeem.

Dit besluit wordt nu uitgewerkt in het 'Rijk-regioprogramma Amsterdam Almere Markermeer' (RRAAM) en vastgelegd in een Rijksstructuurvisie. Toen begin juli 2012 alle stukken compleet waren, heeft de Commissie deze bestudeerd en in september 2012 is een definitief tussentijds toetsingsadvies uitgebracht. Er is sprake van een tussentijds advies omdat het formele moment van toetsen in de wet is vastgelegd als moment bij de tervisielegging van de Ontwerp-Structuurvisie. Een toetsingsadvies in die fase van de besluitvorming zou echter minder doorwerking kunnen hebben, omdat de belangrijkste keuzen dan al zijn gemaakt. Daarom is de Commissie gevraagd om al ten behoeve van de bestuurlijke standpuntbepaling een tussentijds advies uit te brengen. Later bij de tervisielegging van de Ontwerp-structuurvisie besluit bevoegd gezag of er aanleiding is om de Commissie opnieuw in te schakelen.

2. Havenbestemmingsplannen Rotterdam

De gemeente herzielt de bestemmingsplannen voor het haven- en industriegebied, Maasvlakte 1, Europoort en Botlek Vondelingenplaat. In het kader van de pilot heeft de Commissie gereflecteerd op de gekozen methodiek

DE AUTEURS

Veronica ten Holder (030 2347666, vtholder@eia.nl) is directeur en algemeen secretaris van de Commissie voor de m.e.r. Corrie Smit is werk-groepsecretaris van de Commissie (030 2347666, csmit@eia.nl).



Er is een structuurvisie opgesteld voor windenergie op land.

voor de m.e.r. Havenbestemmingsplannen Rotterdam. Dit is gedaan aan de hand van een presentatie en discussies met de betrokken ambtenaren van de gemeente Rotterdam, het Havenbedrijf en de DCMR Milieudienst Rijnmond in mei en juli 2012.

3. Noordoostcorridor Noord Brabant

De Provincie Noord-Brabant bereidt de tracékeuze voor van de verbinding tussen Veghel en Asten en van een nieuwe oost-westverbinding tussen de A50/A58 bij Ekkersrijt en de N279. Ter onderbouwing van een besluit over dit tracé wordt een MER opgesteld. Als eerste stap in de m.e.r.-procedure is een afwegingskader opgesteld bedoeld om het aantal tracéopties terug te brengen. De Commissie heeft tussentijds geadviseerd in de vorm van een briefadvies. Volgende adviesmomenten worden nog bepaald.

4. Natuurontwikkeling Boerenstreek Ooststellingwerf

De gemeente Ooststellingwerf wil in de Boerenstreek en Bosberg te Appelscha nieuwe recreatieve, toeristische en natuurontwikkelingen mogelijk maken. Daarvoor moeten de bestemmingsplannen worden aangepast. Na het R&D-advies heeft de Commissie een notitie met een alternatieventrechtering bekeken. De toetsing van het MER is begin 2013 afgerond.

5. Structuurvisie Gelderland

De provincie Gelderland is op interactieve wijze bezig met het opstellen van een omgevingsvisie voor haar grondgebied. Dit betekent dat de uitwerking van de (regionale) opgaven en beleidkeuzes in overleg met regiopart-

ners plaatsvinden. De idee is dat daardoor gedragen oplossingen ontstaan. Een dergelijke werkwijze is lastiger te combineren met de traditionele aanpak voor een plan-MER, waarbij verschillende varianten worden uitgewerkt. In de pilot fungeert de werkgroep als klankbord. Op een aantal momenten in het proces wordt de werkgroep als klankbord ingezet om na te gaan of het nog navolgbaar is, welke keuzes gemaakt zijn en of optimalisatie van de keuzes vanuit milieuoogpunt mogelijk is.

6. Structuurvisie wind op land

Het Rijk heeft de ambitie om in 2020 samen met de provincies 6.000 MW aan windenergie op land mogelijk te maken. Hiertoe wordt de Structuurvisie Wind op Land opgesteld. In de structuurvisie worden gebieden aangegeven en ruimtelijke randvoorwaarden gesteld voor grootschalige windprojecten (>100 MW), de zogenaamde Rijkscoördinatieprojecten. Begin 2012 is gestart met de inzet van de Commissie als klankbord. Vanwege het maken van bestuurlijke afspraken tussen IPO en Rijk is het klankbordtraject stilgelegd. Toen deze bestuurlijke afspraken er waren, was er onvoldoende doorlooptijd om het klankbordtraject opnieuw op te starten. Er is toen gekozen voor een vrijwillig reikwijdte- en detailniveau-advies en een regulier toetsingsadvies.

Bevindingen en vervolg

In november 2012 heeft de Commissie voor de m.e.r. samen met het ministerie van IenM en de sectie m.e.r. van de VVM een workshop georganiseerd om de eerste bevindingen met deze manier van werken te bespreken. Deel-



nemers aan de workshop waren de projectorganisaties van pilotprojecten, vertegenwoordigers van NIngenieurs, de VVM sectie m.e.r. en een aantal voorzitters, secretarissen en deskundigen van de Commissie.

De meerwaarde van vroeg in het besluitvormingstraject meedenken door de Commissie werd door de deelnemers gedeeld. De aanpak lijkt te leiden tot een betere inzet van m.e.r. als procesinstrument en versnelling van het proces doordat:

- voorkomen wordt dat tekorten of show stoppers pas bij het ontwerpbesluit worden gesignaleerd;
- nog niet gesignaleerde kansen vroegtijdig worden ingebracht;
- kennis en ervaring over m.e.r. van de Commissie m.e.r. beter worden benut.

Deelnemers onderkennen de diversiteit van de pilots en van de inzet van de Commissie. Expliciet is aandacht gevraagd voor het waarborgen van de onafhankelijke positie van de Commissie.

Het adagium van de pilot was 'leren door doen'. Voor het vervolg van de pilot komen uit de workshop, vooruitlopend op de evaluatie, al een aantal aandachtspunten. Deze zijn grofweg in een drie hoofdpunten te vatten:

- zorg voor goed verwachtingenmanagement: markeer in een startgesprek tussen bevoegd gezag of initiatiefnemer en Commissie de momenten waarop inzet wenselijk is en in welke vorm;
- bewaak de toetsende en onafhankelijke rol Commissie en let daarbij op openbaarheid;
- zorg voor goed timemanagement.

Zorg voor goed verwachtingenmanagement

De inzet van de Commissie volgt het besluitvormingsproces en kan worden gekoppeld aan tussentijdse keuzes, bijvoorbeeld over het trechteren van alternatieven. Wat het juiste moment is, hangt af van het plan- en keuzeprocess. Het is daarom belangrijk om gezamenlijk en bij de start van het traject duidelijk te markeren bij welke keuzes of producten de inzet van de Commissie gewenst en mogelijk is. Afspraken over het detailniveau van te beoordelen informatie en de reactie van de Commissie zijn daarbij nodig. Gaat het om meedenken over methoden of gaat het om het toetsen van tussentijdse informatie zoals alternatieventrechtering? De spelregels van gesprekken tussen werkgroep en bevoegd gezag moeten van te voren duidelijk zijn. Deze regels moeten onderling worden vastgesteld. Denk daarbij onder andere aan status of aard van het gesprek (toetsend of verkennend), openbaarheid van stukken en commentaar van de Commissie en het moment van aanleveren van stukken.

Bewaak toetsende en onafhankelijke rol

De meerderheid van de aanwezigen gaf aan dat meedenken door de Commissie goed kan samengaan met de (uiteindelijke) toetsende rol mits transparantie en onafhankelijkheid geborgd zijn. Het maken van keuzes blijft uiteraard voorbehouden aan het bevoegd gezag. Een enkel adviesbureau uitte de zorg dat de Commissie het werk van adviesbureaus gaat doen. De voorzitter van de Commissie gaf aan dat de Commissie adviseert over milieu-informatie en wanneer welke milieu-informatie in het proces aan de orde zou moeten komen.

In de projecten is geëxperimenteerd met diverse vormen van rapportage vanuit de Commissie, variërend van een brief met aandachtspunten voor vervolgstappen, een mededeling dat bepaalde onderwerpen zijn besproken met bevoegd gezag tot een tussentijds advies. Een punt van aandacht aangedragen door meerdere projectorganisaties is de openbaarheid van voorliggende keuzes, onderzoeksrichtingen of stukken die nog niet compleet zijn.

De Commissie heeft tot taak om de milieu-informatie te toetsen die ten grondslag ligt aan een formeel overheidsbesluit (bijvoorbeeld een tracébesluit, structuurvisie of inpassingsplan). Bij procesgericht adviseren is het vernieuwende aspect dat projectorganisatie en Commissie vooraf samen bedenken en afspreken op welke momenten in het planproces de inzet van de Commissie relevant kan zijn. Er wordt dus van te voren afgesproken dat de Commissie meedenkt over bepaalde aspecten of adviseert op specifieke momenten in het proces met als uiteindelijk doel het beter en breed gedragen meewegen van het milieubelang gedurende het besluitvormingsproces. Daarbij kan gedacht worden aan het (vanuit de milieubelang) meedenken of adviseren over de probleemanalyse, de trechtering van alternatieven, of tussentijdse advisering over deelaspecten als de aanpak van geluidonderzoek of van watermodellering. Advies over een specifiek thema zou eventueel ook kunnen, maar vraagt een zorgvuldige afweging per project. Beoordeelde stukken (zoals tussenrapporten of



De Commissie toetst de milieu-informatie voor bijvoorbeeld tracébesluiten.

trechteringsnotities) en de reactie van de Commissie worden in ieder geval openbaar bij het definitieve advies. Bij belangrijke tussentijdse bestuurlijke keuzen op basis van een publieke discussie wordt het tussentijdse commentaar of advies op dat moment openbaar gemaakt.

Zorg voor goed timemanagement

Een belangrijke randvoorwaarde voor succesvol flexibiliseren van de inzet is dat in de projectplanning voldoende ruimte is voorzien voor de inzet van de Commissie zodat ze een goede kwaliteit van advisering kan waarmaken.

Aanpak geschikt?

Tijdens de workshop is niet besproken of een meer flexibele advisering geschikt zou zijn voor ieder project. Dit is uiteraard wel een relevant aspect. Een flexibilisering van de inzet is naar verwachting niet bij ieder project geschikt. Kenmerken van projecten waarbij flexibilisering met name geschikt lijkt, zijn:

- Langlopende projecten waarbij de scope van het plan wijzigt (door beleidswijzigingen, andere inzichten, economische situatie). Dan kan de Commissie adviseren over de scope van het MER en aangeven of de eerder verzamelde informatie nog te gebruiken is.
- Complexe projecten (plan of project) waar milieu-informatie op meer-

dere momenten met een verschillend abstractieniveau relevant is en waar de Commissie op tussentijdse momenten het comfort kan bieden dat een goede weg ingeslagen wordt.

- Wanneer er daadwerkelijk behoefte en ruimte is voor meedenken. Meerdere adviesmomenten en zo vroeg mogelijk in het traject zijn effectief als de projectorganisatie en de bestuurders m.e.r. en de Commissie m.e.r. expliciet willen inzetten als hulpmiddel. De ruimte voor discussie moet dus aanwezig zijn.

Hoe verder?

Een deel van de pilotprojecten loopt door in 2013. Deze blijven ingevuld worden met een flexibele inzet van de Commissie. In het vervolg van de pilot gaat de Commissie meer aandacht besteden aan verwachtingenmanagement. De eindevaluatie van de pilot is voorzien in de tweede helft van 2013. Het ministerie van IenM gaat deze evaluatie trekken. De tussentijdse evaluatie in november 2012 wijst op een duidelijke meerwaarde van meer procesgerichte advisering. Of de extra kosten voor advisering voor bevoegd gezag en initiatiefnemers opwegen tegen de meerwaarde die zij ervaren, zal een belangrijk punt in deze eindevaluatie zijn. Deze kosten-batenanalyse bepaalt mede of de Commissie in de toekomst procesgerichte advisering als betaalde dienst gaat aanbieden. ■