



Zandwinning in de Kraaijbergse Plassen.

FOTO: WWW.FLICR.COM/DIMPHIEH

EVALUATIE ACHTERAF BIJ M.E.R.

TO BE CONTINUED?

In de afgelopen 15 jaar is regelmatig aandacht gegeven aan het onderwerp ex-post evaluatie bij m.e.r. in het blad Toets en zijn voorganger KenMERken. Een snelle scan levert zo'n vijftiental artikelen op. Ging het er in het begin vooral om te definiëren wat deze evaluatie achteraf bij m.e.r. is en hoe deze gedaan kan worden, meer recent verschuift de aandacht naar concrete praktijkcases en -ervaringen. Toch is de score van eens per jaar aandacht voor ex-post evaluatie wat magertjes. Wellicht is dit 'kenmerkend' voor de status ervan.

Jos Arts

Hoewel de Nederlandse m.e.r. met ruim 21 jaar de volwassen leeftijd heeft bereikt, kent het nog steeds kinderziektes zoals met betrekking tot de evaluatie achteraf. Of misschien anders gezegd, de Nederlandse m.e.r. leidt aan appendicitis – ontsteking van het 'wormvormig aanhangsel', een deel van het darmstelsel dat een minder duidelijke functie heeft.

Doel

De reden voor een ex-post evaluatie bij m.e.r. is dezelfde als voor het opstellen van het milieueffectrapport voorafgaande aan het plan- of projectbesluit: zorgvuldig omgaan met onzekerheid over (milieu)effecten van plan- en besluitvorming over activiteiten die mogelijk nadelige gevolgen kunnen heb-

ben voor het milieu. Vanwege de onzekerheden en risico's voor het milieu worden vooraf de effecten in kaart gebracht en de leemten in kennis benoemd, en is het ook verstandig een vinger aan de pols te houden bij de werkelijk optredende effecten na de besluitvorming. Dit rationele uitgangs-

DE AUTEUR

Jos Arts (jos.arts@rws.nl) is adviseur leefomgeving bij de Dienst Verkeer en Scheepvaart, Rijkswaterstaat en bijzonder hoogleraar milieu- en infrastructuurplanning aan de Universiteit Groningen. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

punt is door de Nederlandse wetgever in een vrij summier regeling neergelegd (te vinden in artikelen 7.37 en 7.39-7.43 van de Wet milieubeheer) die veel vrijheden laat voor nadere invulling. De Nederlandse m.e.r.-regeling gaat daarmee verder dan de Europese m.e.r.-richtlijn, die geen evaluatieverplichting kent. De wetgever bleek daarmee zijn tijd vooruit. De EU-Richtlijn voor strategische milieubeoordeling uit 2001 kent namelijk wel een monitorverplichting 'om zo onvoorziene effecten in een vroeg stadium te kunnen identificeren en de passende maatregelen te kunnen nemen' (art.10, Richtlijn 2001/42).

Het doel van de evaluatieverplichting is neergelegd in artikel 7.39 van de Wet milieubeheer en behelst het onderzoeken van de gevolgen van de activiteit waartoe besloten is tijdens uitvoering en/of daarna (tijdens bijvoorbeeld het gebruik). Daarmee staat niet het MER maar het besluit centraal in de evaluatie; alleen het alternatief dat gekozen is, hoeft te worden geëvalueerd. Het besluit – over goedkeuring van een plan of project – is dan ook de belangrijkste informatie- en toetsingsbron. Hoewel nog vaak gedacht, is het MER zelf geen onderwerp van evaluatie. Het is wel een mogelijk relevante informatiebron. M.e.r.-evaluatie is verplicht vanwege dezelfde redenen als m.e.r. zelf. Het belangrijkste doel van de m.e.r.-evaluatie is het nagaan of de werkelijke milieugevolgen binnen de grenzen blijven van het genomen besluit en of extra maatregelen nodig zijn. Dat wil zeggen: controleren, het checken van de verwachtingen en het eventueel bijsturen van de activiteit. Daarnaast wordt leren als doel genoemd in de wetstukken. Een derde doel dat kan worden onderscheiden is informeren en draagvlak verwerven; communicatie over de activiteit en optredende milieueffecten naar derden, adviseurs, omwonenden en andere belanghebbenden. Toepassing van de evaluatie achteraf past bij een zorgvuldig handelende overheid, die verantwoordelijk is gemaakt voor de uitvoering van ex-post evaluatie.

Proefdraaien op de HSL.



Stand van zaken in de praktijk

De stand van zaken in de praktijk is weinig vrolijk stemmend. Het 'werkelijke effect' van deze wettelijke verplichting is tot op heden beperkt. In 1998 bleek uit onderzoek dat slechts voor 16% van de m.e.r.-projecten waarvoor een besluit genomen was een evaluatieprogramma in uitvoering was genomen – dit komt wonderwel overeen met het aantal nummers van Toets/kenMERken waarin aandacht is gegeven aan dit onderwerp! Hoe de stand van zaken tien jaar later is, is niet geheel duidelijk, maar meest waarschijnlijk is dit cijfer sindsdien alleen maar lager geworden. Ex-post evaluatie is daarmee het ondergeschoven kindje van de Nederlandse m.e.r. geworden.

Waarom is dit het geval? De verplichting voor een evaluatie achteraf bij m.e.r. is wellicht zeer rationeel en verstandig, zoals doorgaans volmondig wordt erkend, maar de praktische uitvoering blijkt weerbarstig. De theorie is helder, de praktijk is mistig. De belangrijkste redenen hiervoor zijn: gebrek aan steun om evaluatie uit te voeren, een meerwaarde die als onduidelijk wordt ervaren, en methodologische en organisatorische problemen bij uitvoering.

DE THEORIE IS HELDER, DE PRAKTIJK IS MISTIG

Waarom zou je (veel) energie stoppen in meten en monitoren, terwijl je op voorhand niet weet of je wat aan de resultaten hebt? Het probleem is zelfs dat je het nooit goed lijkt te kunnen doen. Als blijkt dat de oorspronkelijke verwachtingen uit het MER en besluit goed uitkomen, heb je moeite voor niets gedaan. Zo wordt dit althans ervaren. En als blijkt dat het MER niet goed zat en de bestuurders eigenlijk een verkeerd besluit hebben genomen of dat bij de uitvoering van de activiteit van het plan of besluit is afgeweken of onvoorziene omstandigheden zijn opgetreden, dan levert de evaluatie achteraf alleen maar gedoe op. Want vele m.e.r.-projecten en plannen voor omstreden projecten hebben een hoog NIMBY-gehalte. Als dan na een langdurig en vaak stroef besluitvormingsproces met vele onderzoeken eindelijk consensus is bereikt en een besluit is genomen, willen we vooral vooruit en niet gaan nakaarten en zwartepieten. Dit geldt zowel voor bestuurders die geen imagoverlies willen en daden willen verrichten, voor ambtenaren die niet beloofd worden voor 'klokkenluiden', als voor private ondernemers die niet zitten te wachten op extra maatregelen en dus kosten. Het lijkt zelfs te gelden voor milieugroeperingen die hun beperkte capaciteit liever richten op de nieuwste ontwikkelingsplannen en projectvoorstellen en niet op een activiteit waarover reeds besloten is en men het pleit al heeft verloren. En de wettelijke adviseurs bij de m.e.r. dan? De Commissie voor de m.e.r. heeft geen formele rol toebedacht gekregen bij de ex-post evaluatie. De VROM-inspectie heeft het volledig laten afweten; tot op heden is weinig tot geen actie ondernomen op het niet nakomen van de wettelijke verplichting om achteraf te evalueren. Tenslotte, het zou wat flauw zijn om het ministerie van VROM verwijten te maken – die na de evaluatie van de wettelijke regeling in 1996 heeft aangegeven na te denken over een selectieve evaluatie achteraf, dat nog steeds doet en sindsdien weinig stimulans meer heeft gegeven tot uitvoering van de huidige evaluatieverplichting – en dat doe ik dus niet.



De Betuweroute.

Daarbij komt dat het uitvoeren van de ex-post evaluatie in de dagelijkse praktijk niet eenvoudig is. Een zorgvuldige scoping in het evaluatieprogramma is essentieel: monitoring en evaluatie kunnen lange perioden beslaan en daarmee veel geld, tijd en menskracht vergen. Als de scope te zeer ingeperkt wordt, wordt ze 'bijziend' en verliest de evaluatie achteraf zijn waarschuwingfunctie. Voor grote projectontwikkelaars – zowel overheid als bedrijfsleven – die geregeld m.e.r.'s uitvoeren geldt daarbij dat als extra maatregelen nodig blijken naar aanleiding van de evaluatie bij een project, dat ook zo kan zijn voor de andere projecten. Deze precedentwerking maakt de evaluatie achteraf voor grote m.e.r.-makers (nog) minder aantrekkelijk. Kortom, zoals eerder in dit blad gesteld is: ex-post evaluatie bij m.e.r. is geen echt 'prijswinnend onderwerp'.

DE VROM-INSPECTIE HEEFT HET VOLLEDIG LATEN AFWETEN

Als je het doet en er komt niks uit, lijkt het zonde van de inspanning; als er wel wat uitkomt, heb je blijkbaar fouten gemaakt, moet je er wat mee en dat kost geld, en ten slotte als je er niets aan doet, kraait er geen haan naar ondanks dat het een wettelijke verplichting is. De wettelijke verplichting is zo in veel gevallen een dode letter geworden. Sommigen zien hierin zelfs een reden om de evaluatie achteraf maar helemaal te schrappen. Omdat het niet gebeurt, is het niet nodig. Dit is op zijn zachtst gezegd een 'intrigerende redenatie': omdat kinderen liever snoep eten dan fruit of groente, is vitamine c niet nodig. Psychologisch is dit allemaal goed te duiden als een conflict tussen verstand en gedrag, tussen zeggen en doen, tussen lange en korte termijn. Met een volwassen m.e.r.-praktijk heeft het echter weinig van doen.

Witte raven

Is er dan geen positief nieuws te melden over 21 jaar praktijk? Gelukkig wel. Zeker in de jaren '90 is intensief nagedacht over de uitvoering van evaluatie achteraf door bijvoorbeeld ministeries als VROM, LNV, VenW en door provincies als Zuid-Holland, Noord-Holland, Limburg en Noord-Brabant. Hetgeen geleid heeft tot handleidingen en werkwijzers en het uitvoeren van ex-post evaluaties. Deze zijn vooral voor activiteiten in de afvalsector, baggerspecie, zandwinning en grootschalige infrastructuurprojecten uitgevoerd, in sommige gevallen zelfs meermaals. Voorbeelden van projecten waarbij intensief gemonitord en geëvalueerd is, zijn: de Afvalstortplaats Derde Merwedehaven, de Slufter-deponie, de zandwinning in de Kraaijenbergse Plassen, de HSL en de Betuwelijn. Meer recent zijn in relatie tot de m.e.r. monitoring en evaluatieprogramma's opgezet voor de Tweede Maasvlakte en de gaswinning in de Waddenzee (onder het motto: 'de hand aan de kraan'). Opvallend is dat het bij deze 'witte raven' vooral gaat om grootschalige, complexe projecten, waarbij veelal innovatieve technieken een rol spelen, die maatschappelijk gevoelig zijn en waarbij de omgeving meekijkt. Gebeurt er dan voor andere, kleinschaliger projecten niets? Nee, niet zonder meer. Naast de evaluatie achteraf bij m.e.r. zijn er in ons land vaak andere lijntjes waardoor achteraf bij aanleg en gebruik gecheckt kan worden of een activiteit goed verloopt. Te denken valt aan registraties en monitoring vanwege diverse (milieu)vergunningen, vergunning/handhaving, bedrijfsinterne milieuzorg, nationale en provinciale milieumetnetten en rapportages enzovoort.

De vraag is alleen of dat voldoende is. Voor lang niet alle activiteiten is er een goed vangnet via andere monitoring- en evaluatieactiviteiten; bijvoorbeeld bij bestemmingsplannen en tracébesluiten ontbreken deze. Daarnaast zijn dergelijke evaluatieve activiteiten nogal versnipperd en een integraal inzicht hoe een project uitgevoerd wordt, is er niet mee verkregen. Zeker bij

complexe projecten met veel risico's (doorgaans de grote investeringen) is dat integrale inzicht van belang, want juist vanwege de complexiteit en risico's is er een m.e.r.-studie verricht! Juist bij dergelijke complexe, risicovolle projecten is het van belang om in het kader van m.e.r. te komen tot een voortgaande controle en bijsturing van milieueffecten.

JUIST BIJ COMPLEXE, RISICOVOLLE PROJECTEN IS EVALUATIE VAN BELANG

Hoe verder?

Goede ex-post evaluatie blijft de moeite waard en op papier hebben we in Nederland een redelijk goede regeling. Maar hoe dan te komen tot werkende praktijk? Hiervoor zou ik kunnen terugverwijzen naar eerdere artikelen in Toets en kenMERken en naar internationale publicaties over 'follow-up' (zoals de internationale vakgemeenschap evaluatie achteraf noemt) – een handboek over 'EIA en SEA Follow-up' en 'EIA follow-up best practice principles' van de IAIA. Internationaal krijgt follow-up, monitoring en evaluatie meer en meer aandacht. Voor een gezonde Nederlandse m.e.r.-praktijk is het belangrijk deze signalen op te pikken. Hierbij kan gedacht worden aan de monitoringverplichting uit Europese SMB-richtlijn, maar ook andere EU-richtlijnen – zoals voor luchtkwaliteit, omgevingslawaai, water, natuur – bevatten vereisten voor monitoring en evaluatie, hetzij op project-, plan-, programma- of gebiedsniveau. De evaluatie achteraf bij m.e.r. kan daaraan (deels) invulling geven en hierop aansluiten. Opvallend is dat meer recent ook in Nederland de aandacht voor het leven na het besluit groeit. Te denken valt aan ontwikkelingen als 'Van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording', de Procedure Grote Projecten (n.a.v. de Commissie Duijvestijn), Commissie Verheijen (luchtkwaliteit) en de Commissie Elverding (de opleveringstoets uit het advies voor snellere en betere besluitvorming infrastructuurprojecten). Ook lijkt de Raad van State wat meer geïnteresseerd in hoe evaluatie wordt ingevuld bij m.e.r.-projecten.

Belangrijke lessen voor de invulling van ex post evaluatie uit de Nederlandse en internationale praktijk zijn de volgende.

- Enige vorm van formele regeling en institutionalisering is een noodzake-

lijke voorwaarde. De huidige wettelijke plicht moet niet te lichtvaardig overboord worden gegooid.

- Een goede rol- en taakverdeling, waarbij de initiatiefnemer doorgaans verantwoordelijk is en het bevoegd gezag controleert. Een dergelijke rol- en taakverdeling zou kunnen leiden tot een betere 'checks and balances' en minder vrijblijvendheid in Nederland.
- Voldoende openheid en betrokkenheid van derden – het 'publiek' – en enige vorm van kwaliteitsborging – bijvoorbeeld door de Commissie m.e.r. of Planbureau voor de leefomgeving. Op dit moment is het opstellen en uitvoeren van evaluatieprogramma's een vrij schimmig gebeuren.
- Een doelgerichte en gefocuste evaluatie. Wat staat centraal: controleren/bijsturen, leren of communicatie? Voldoende aandacht voor onderwerpen als cumulatieve effecten, gezondheid, duurzaamheid en andere meer integrale aspecten.
- Flexibiliteit in uitvoering met een eerdere, vroegtijdige start van de (voorbereiding van) evaluatie. Een goede koppeling met bedrijfsinterne milieuzorg en het reguliere (milieu)management van activiteiten alsmede aansluiten op monitoring en evaluatie op programma- en gebiedsniveau (indachtig ontwikkelingen als NSL, geluidproductieplafonds, waterbeheerplannen, natuurbeheerplannen).
- Ook kan gedacht worden aan eventuele aanpassing van de huidige regeling naar een selectieve evaluatieplicht. Echter niet in de zin van 'nee, mits' maar 'ja, tenzij (niet relevant)'.

Ten slotte leert ervaring met ex-post evaluatie zowel in Nederland als het buitenland dat het vooral 'gezond verstand' vraagt: zowel waarom je het zou moeten doen, als ook hoe je het moet doen. Evaluatie achteraf dient niet al te snel weggeredeneerd of 'vergeten' te worden, maar een reële aanpak ervan vergt ook dat het eenvoudig en lichtvoetig wordt gehouden. Zo kan ex-post evaluatie follow-up een vitaal element van een levende m.e.r.-praktijk zijn om te voorkomen dat m.e.r. eindigt als een papieren tijger. Strategische MER, project-MER en evaluatie achteraf zijn alle essentieel bij het omgaan met onzekerheden en het kunnen leren van opgedane ervaringen. Zonder enige vorm van monitoring en evaluatie is m.e.r. niet af. To be continued... ■

