



DE KENMERKEN VAN DRIE BOEIENDE LUSTRA

TOETS: VIJFTIEN JAAR GETURFD

Dit nummer van Toets is het laatste nummer van jaargang 15 van het blad dat in 1993 begon als kenMERken, tijdschrift voor milieueffectrapportage. Wat staat er in die 15 jaargangen? Zijn er trends aan te wijzen? Heeft de waan van de dag geheerst of hebben de auteurs oog voor blijvende zaken? In dit artikel wordt aan de hand van een overzicht van alle artikelen teruggeblikt op 15 jaar kenMERken / Toets.

Lex Runia

In het huis van de timmerman klemmen alle deuren', hoorde ik eens (overigens in een vergadering over een MER) opmerken. En zoals bij veel tegelwijsheden blijkt ook deze op te gaan – denk maar aan slecht geautomatiseerde IT'ers, spelfouten in powerpointsheets over kwaliteitscontrole of langs elkaar heen pratende communicatiedeskundigen. Evaluatie is één van de essentiële kenmerken van m.e.r. En dus moet ook een tijdschrift over m.e.r. evalueren. Het jubileum van Toets was de aanleiding voor dit artikel: een terugblik op 15 jaargangen van Toets. Wat is er in die jaren gepubliceerd? Is de inhoud

van Toets met de ontwikkeling van m.e.r. meegegroeid? Weerspiegelt Toets de maatschappelijke trends, zijn de wijzigingen in wet- en regelgeving herkenbaar? En uiteraard: kunnen we nog iets leren van een terugblik?

DE AUTEUR

Lex Runia (06-22976213, lex.runia@oranjewoud.nl) is senior-adviseur ruimte en milieu bij Ingenieursbureau Oranjewoud BV en redacteur van Toets.

Methodiek: subjectief turven

Om dit artikel te kunnen schrijven zijn de 15 jaargangen doorgenomen: in totaal (15 keer 6) min 1 (2002 had een gecombineerd nummer 5/6) is 89 nummers. Per nummer is het aantal pagina's geturfd. Daarbij is alleen gekeken naar de 'echte' artikelen, per nummer drie tot vijf. De overige pagina's, met in de loop der jaren geleidelijk veranderende, maar deels ook vaste rubrieken als 'vraag en antwoord', kort nieuws en jurisprudentie, zijn buiten beschouwing gelaten.

Een globale scan vooraf was de basis voor de categorieën:

- case studies: in deze categorie vallen artikelen over een concreet project of MER;
- proces en procedure: artikelen – overigens vaak aan de hand van concrete projecten – over de aanpak van het proces en/of de procedure;
- milieuthema's: artikelen over de aanpak van effect-beschrijving;
- zelfreflectie: deze categorie omvat artikelen waarin wordt terug- of vooruitgeblikt, verslagen van discussie-bijeenkomsten over m.e.r., interviews en dergelijke;
- komende wet- en regelgeving: artikelen over nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van m.e.r. en – vooral sinds de transformatie tot Toets – andere relevante beleidsterreinen;
- inhoudelijke tips en trucs: artikelen in deze categorie bevatten praktische aanbevelingen, vooral gericht op het vervaardigen van het milieueffectrapport zelf.

Binnen de case studies en de milieuthema's is een verdere verfijning aangebracht. De toedeling van de artikelen aan een rubriek is arbitrair: in veel gevallen komt een artikel in aanmerking voor meerdere categorieën. Vooral de grens tussen de categorieën case study en proces & procedure is bij veel artikelen lastig te trekken. Een aparte categorie is SMB/planMER. Artikelen hierover komen pas na 2004 voor.

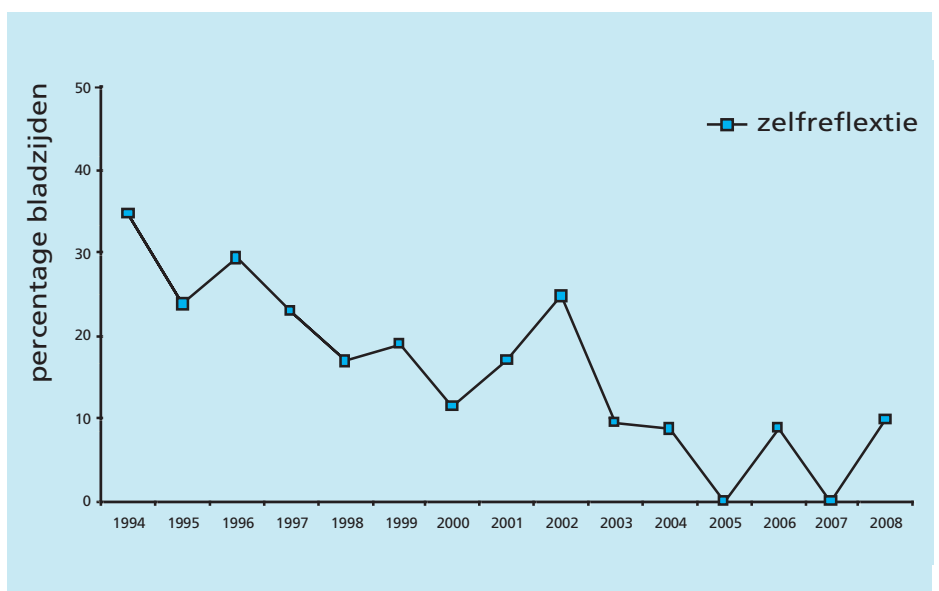
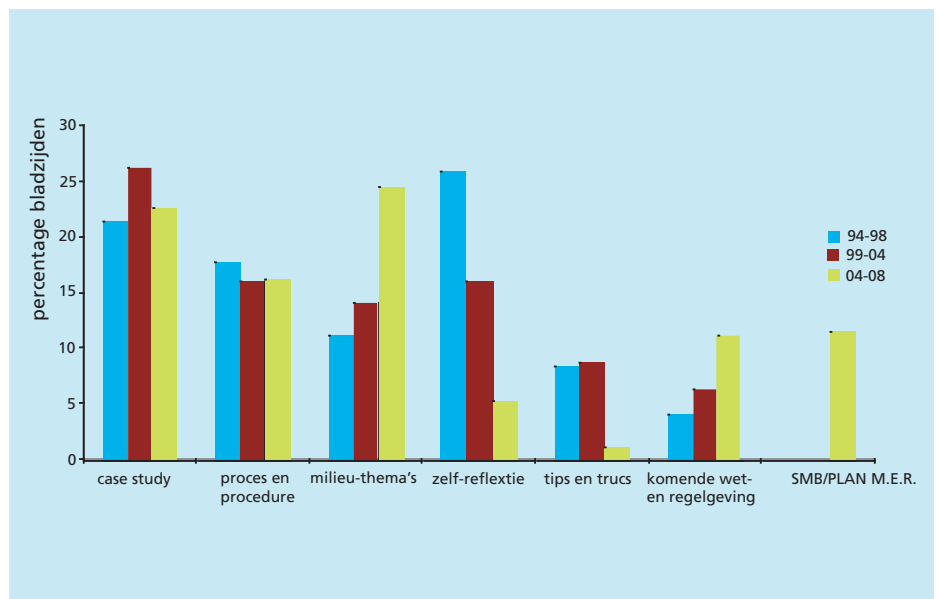
De verdeling op hoofdlijnen

Om de resultaten en trends enigszins zichtbaar te maken, is de periode van vijftien jaar verdeeld in drie stukken. De laatste vijf jaargangen 2004 t/m 2008 bevatten twee belangrijke wijzigingen: de overgang van kenMERken naar Toets (in 2006) en de introductie van SMB en planMER. In de loop der jaren is het aandeel van de case studies en proces en procedures grosso modo constant gebleven: samen ongeveer 40%, met overigens per jaar wel duidelijke fluctuaties. In andere categorieën (het duidelijkst bij de categorieën milieuthema's en zelfreflectie) zijn duidelijk trends aanwezig. In de beginperiode namen artikelen in de categorie zelfreflectie veel ruimte in beslag. Voorbeelden uit deze

categorie zijn interviews met vertegenwoordigers van de Commissie m.e.r. en publicaties over het project m.e.r. 2000+. In recente jaargangen is zelfreflectie – afgezien van dit laatste nummer van 2008 – bijna niet meer aan de orde. De omslagen van de eerste jaargangen illustreren de neiging tot zelfreflectie: op de omslagen staan foto's van bij m.e.r. betrokken personen, die in het betreffende nummers een bijdrage leveren aan de discussie over m.e.r. In latere jaren toont de buitenkant van Toets vooral mooie, bij een artikel passende plaatjes; de persoonlijke noot is weg. Behalve dan weer in dit nummer...

De trend bij de categorie milieuthema's is andersom: van ongeveer 10% van de pagina's in de eerste jaargangen naar ongeveer een kwart in de laatste vijf jaren. Ook hier zijn er fluctuaties tussen de jaren. Overigens gaat een groot deel van de artikelen in deze categorie over natuur, flora en fauna: de overige milieuthema's komen slechts incidenteel aan bod.

Ook in de categorie komende wet- en regelgeving is een toename van het aantal pagina's zichtbaar: van ongeveer 5% in de eerste jaren tot meer dan 10% in de laatste vijf jaar. Bij nadere beschouwing blijkt deze categorie in zekere zin de tegenhanger van de zelfreflectie. Waar in de eerste jaargangen veel discussie werd gevoerd over het fenomeen m.e.r. en hoe dat



functioneerde, beter moest, anders kon, niet mocht verslechteren enzovoort (en geturfd als zelfreflectie), bevatten de laatste jaargangen vooral aankondigingen en toelichtingen bij komende wetten en regels: dus geen bijdrage aan de ontwikkeling van beleid. Die aankondigingen gaan niet alleen over m.e.r. – want dat ligt na de introductie en met de nodige artikelen begeleidde vernieuwing van de wet en het Besluit m.e.r. van 2006 duidelijk vast – maar over andere aspecten, zoals de luchtkwaliteit, natuur of archeologie en monumenten, en wat de nieuwe regels betekenen voor m.e.r. Je zou kunnen concluderen dat kenMERken wilde bijdragen aan het ontwikkelen van het instrument m.e.r. als geheel, terwijl in de latere jaren de nadruk meer ligt op het bijdragen aan de zo goed mogelijke toepassing van m.e.r.

IN DE BEGINJAREN GING HET OM HET VERBETEREN VAN HET INSTRUMENT M.E.R. ALS GEHEEL, LATER MEER OM EEN ZO GOED MOGELIJK GEBRUIK VAN M.E.R.

Een duidelijk dalende trend is waarneembaar bij de rubriek inhoudelijke tips en trucs. Van ongeveer 10% in de eerste jaargangen daalt dit tot ongeveer 1% in de laatste jaargangen. Is dit een teken van groeistuipe in m.e.r.? In de eerste jaren aan de ene kant veel discussie over 'welke kant op met m.e.r.' en parallel daaraan veel *down to earth* aandacht voor het schrijven van een MER, samenvatting en dergelijke. Overigens zijn deze artikelen voor MER-makers nog steeds de moeite waard.

Zowel uit de omvang en inhoud van de categorie proces en procedure, als uit de aard van projecten die in de case studies aan de orde komen, blijkt dat Toets sterk is gericht op m.e.r. in relatie tot ruimtelijke ordening. Artikelen over woon- en werklocaties vormen de meerderheid van de case studies. De scope van de artikelen varieert van locatieonderzoeken en plannen op provinciaal niveau, tot m.e.r. over concrete projecten.

Trend in auteurs

Naast de trends naar inhoud is een duidelijke trend waarneembaar in de auteurs van de artikelen. In recente jaargangen wordt het overgrote deel van de artikelen geleverd door auteurs die zijn verbonden aan adviesbureaus. Bijdragen vanuit de Commissie m.e.r. en van

uit het ministerie VROM – de wetgever – komen in de latere jaargangen slechts sporadisch voor, terwijl in de beginjaren juist auteurs vanuit deze hoek veel bijdragen leverden. Alleen de introductie van SMB en planMER leidde tot een tijdelijke opleving van bijdragen door VROM.

Ook is waarneembaar dat bijdragen door professionele schrijvers in de loop van 15 jaar steeds schaarser zijn geworden. In de eerste jaargangen leverden deze auteurs een groot deel van de artikelen. Hier ligt een relatie met de inhoudelijke trends: de bijdragen van professionele schrijvers omvatten onder meer interviews en algemene beschouwingen, die vallen binnen de categorie zelfreflectie. De auteurs vanuit adviesbureaus, die in de latere jaargangen de overhand hebben, zijn meer gericht op een zo optimaal mogelijke toepassing van m.e.r. en minder bezig met zelfreflectie. Evident is dat auteurs van adviesbureaus andere belangen hebben bij publiceren dan auteurs vanuit de Commissie en het ministerie.

Auteurs uit wetenschappelijke hoek zijn schaars: de incidentele bijdragen van echte wetenschappers gaan over methoden en technieken, evaluaties of jurisprudentie.

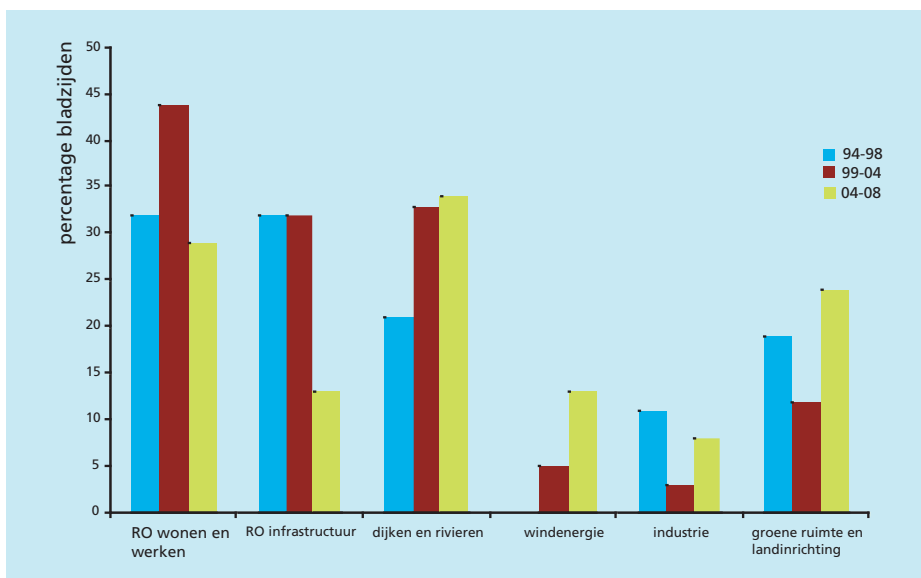
Opvallende ontbrekers

Wat heeft ontbroken in de 15 jaargangen Toets? En hebben we dat gemist?

Iedere MER-maker kent milieueffectrapportages die niet zijn gegaan zoals bedoeld. Daarvoor kunnen veel oorzaken bestaan: inhoudelijke problemen, discussies over contractzaken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, onenigheid tussen betrokken overheden en bestuurders, problemen door communicatie, en last but not least het afkeuren van een MER door de Raad van State. Van fouten kun je leren, is een andere tegeltjeswijsheid. En hoewel je dus juist in Toets ook aandacht zou verwachten voor bloopers, blijkt dat nauwelijks te gebeuren. Overigens niet verwonderlijk gezien de populatie van auteurs.

Via de omweg van de jurisprudentiepagina's komen de MER-projecten die mis zijn gegaan bij de Raad van State aan de orde. Maar dan gaat het om de juridische aspecten, beschouwd door een buitenstaander, en niet om een terugblik door de partijen die bij dat MER betrokken waren. Juridische lering is er dan te trekken, maar onbesproken blijft of er ook andere lessen kunnen worden geleerd.

Het ontbreken van – zoals dat door de makers wordt ervaren – hoofdpijnprojecten is verklaarbaar. Het blad wordt immers voor een groot deel gevuld door MER-makers, die er geen belang bij hebben om slecht gelopen projecten te etaleren. Daarnaast lenen sommige oorzaken van fout lopende projecten – zoals contractuele discussies, die hun weerslag kunnen hebben in de kwaliteit van het MER –





zich niet voor de openbaarheid. In veel artikelen in de categorieën case study en proces & procedure wordt overigens wel ingegaan op minder goed verlopen onderdelen van projecten en worden suggesties voor verbetering gedaan.

VAN FOUTEN KUN JE LEREN..., MAAR ECHTE BLOOPERS KOM JE NIET TEGEN

Evenals in de m.e.r.-praktijk krijgt evaluatie ook in Toets niet veel aandacht. In zes jaargangen wordt helemaal geen aandacht aan evaluatie besteed, in de overige jaargangen gaat het om één tot twee artikelen, maximaal ongeveer 5-7%. Evaluatie verdient meer aandacht!

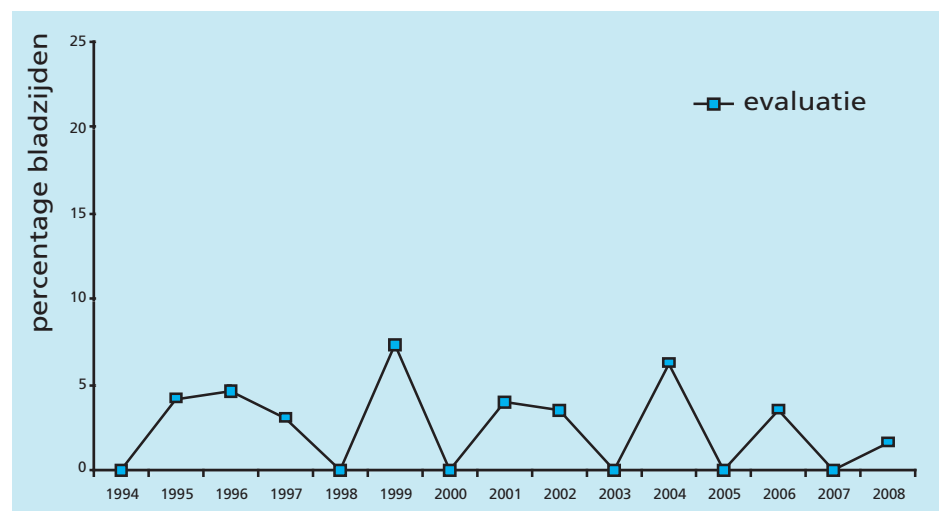
Lacunes zijn er ook bij de behandelde milieuaspecten. Naast natuur – in alle jaargangen goed vertegenwoordigd – komen andere milieuthema's mondjesmaat voor: van het scala m.e.r.-milieuaspecten komt slechts een klein aantal als hoofdonderwerp in artikelen aan de orde. Over geluid – over het algemeen een belangrijk aspect in m.e.r. – zijn in 15 jaar slechts enkele artikelen geschreven. Andere milieuthema's, zoals de effecten op grondwatersystemen (geohydrologie) komen helemaal niet in beeld. Weten we genoeg over die onderwerpen? Of vinden er ten aanzien van die milieuthema's geen ontwikkelingen plaats in methoden en technieken?

Ook ten aanzien van de aard van aard van projecten zijn er ontbrekende categorieën. Zo is m.e.r. over wegen, die toch een groot deel van de m.e.r.-projecten vormen, aanleiding

voor slechts enkele artikelen. Case studies over bijvoorbeeld tracé-m.e.r.-procedures, voor de betrokken adviesbureaus en Rijkswaterstaat toch omvangrijke projecten, komen nagenoeg niet voor. Wel zijn er artikelen over aspecten uit dergelijke studies, zoals enkele artikelen over ervaringen met presentatietechnieken in tracéstudies.

Windenergie is een sector in opkomst. Toets heeft daaraan nog weinig aandacht besteed. Ook m.e.r. gekoppeld aan vergunningen komt slechts zeer beperkt aan de orde: enkele artikelen over diep grondwater en over overkoepelende milieuvergunningen. Kippen, varkens of afvalverwerking komen niet in artikelen voor.

Er zijn ook opvallende aanwezigen. Naast artikelen waarin specifieke onderwerpen aan bod komen (zoals GIS, belevingswaardenonderzoek of MKBA) wil ik er één noemen, namelijk de aandacht voor klimaat en duurzaamheid. Na één pagina in 1995 (over het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening en het belang van CO₂) komt pas in 2008 de aandacht voor duurzaamheid in beeld.



MER ordent communicatie en kennis



Het Milieu Effect Rapport heeft zich in de loop der jaren steeds meer ontwikkeld tot een communicatiemiddel, waarbij de mogelijke keuzes bij een project en de verschillende gevolgen hiervan voor de buitenwereld inzichtelijk worden gemaakt.

Het MER doet bij complexe vraagstukken ook voor de initiatiefnemer vaak dienst als een punt waar alle informatie bij elkaar komt en de afwegingen nog eens logisch beschreven worden. Als bij projecten medewerkers vervangen worden en de omstandigheden veranderen, kan op het MER worden teruggevallen voor de achtergronden van eerdere besluiten.

Royal Haskoning ondersteunt bedrijven en overheden met het opstellen van een Plan-MER of Besluit-MER. Juist bij complexere projecten en plannen stellen wij bij voorkeur het MER in nauwe samenwerking met de initiatiefnemers op. Dit doen wij door veel aanwezig te zijn bij de initiatiefnemers en als onderdeel van een projectteam de ontwikkelingen in projecten en processen van dicht bij te volgen.

Door de combinatie van structureren binnen een project, vastleggen van keuzes en de communicatie naar de buitenwereld, vormt het MER mits op de juiste wijze toegepast, een cruciaal onderdeel van complexe projecten en processen.

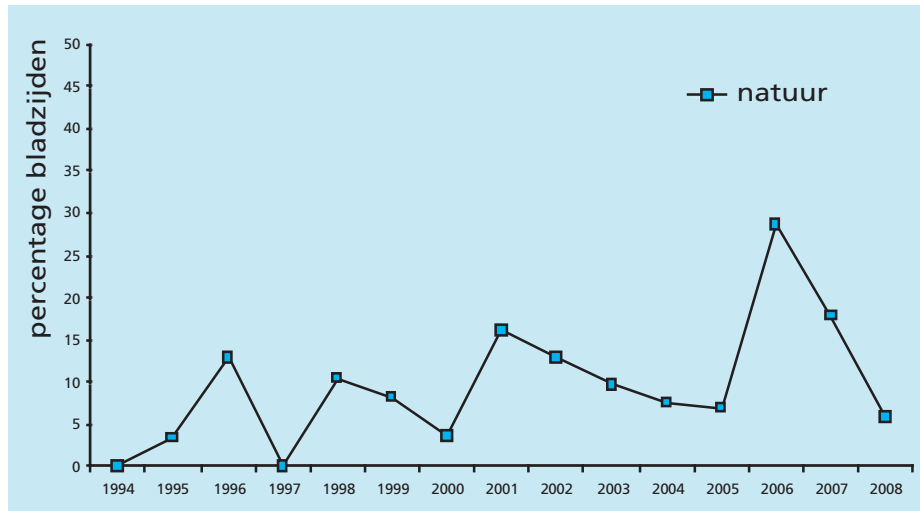
www.royalhaskoning.com

Voor meer informatie over MER en de aanpak van Royal Haskoning hierin, kunt u contact opnemen met Evert Holleman (050 - 5214 110) of Marc Giesberts (073 - 6874 163).



ROYAL HASKONING

consultants architecten ingenieurs



Natuur blijft boeien

Slechts twee van de 15 jaargangen bevatten geen artikelen over het thema natuur, flora en fauna. Geen van de milieuthema's krijgt zoveel aandacht als natuur: in 2006 is ongeveer een kwart van alle pagina's hieraan gewijd. Zijn de effecten op natuur, flora en fauna zo maatgevend in m.e.r.? Is m.e.r. zo verweven met de ingewikkelde regelgeving over natuur dat veel aandacht nodig is? Of vinden we het gewoon interessant?

Tot slot

Het turven van pagina's is geen wetenschappelijke analyse van 15 jaar Toets in samenhang tot de zich ontwikkelende omgeving. Trends worden wel zichtbaar, maar echte verklaringen vragen meer onderzoek. Kunnen we conclusies verbinden aan de geconstateerde trends en lacunes?

Vijftien jaargangen Toets laten in ieder geval zien dat de wereld van m.e.r. zeer breed en divers is. En duidelijk is ook dat MER-makers elke vraag opnieuw creatief aanpakken en een goede aanpak kunnen verzinnen. De bijdragen in Toets kunnen daarbij inspiratie opleveren. De breedte van de bijdragen illustreert dat MER-makers maatwerkers zijn. Toch: de geconstateerde lacunes (en er zijn er waarschijnlijk meer) geven de verwachting dat er meer inspirerende ideeën aanwezig zijn. Het gegeven dat Toets een blad

voor en door MER-makers is, leidt wellicht tot het onderbelicht blijven van bepaalde onderwerpen.

MER-MAKERS ZIJN MAATWERKERS

Een constatering – die overigens los staat van bovenstaande analyse – is dat m.e.r. over het algemeen een volgend en faciliterend instrument is. Immers, een initiatiefnemer wil iets realiseren of een besluit nemen, m.e.r. maakt dat mogelijk. M.e.r. levert daarbij wel een bijdrage aan het verbeteren van de oplossing en het stroomlijnen van het proces, maar draagt in feite niet bij aan het formuleren van problematiek en doel. Ook Toets heeft in zekere zin – zeker in de recente jaargangen – deze faciliterende rol: door het aandragen van informatie kan m.e.r. beter gaan functioneren. Een interessante vraag is of de methoden, technieken en ervaringen van m.e.r. niet, in een vorm van ex ante evaluatie, kunnen bijdragen aan het formuleren van beleidsdoelstellingen voor (bijvoorbeeld) milieubeleid. Wat zijn de milieuvragen waarmee we in de toekomst te maken krijgen? En welke beleid moet daarvoor worden ontwikkeld? En kan Toets dan een platform zijn om dit uit te dragen?

11

TOETS 06 08

