



NIEUWE AANPAK VOOR EVALUEREN EFFECTIVITEIT M.E.R.¹

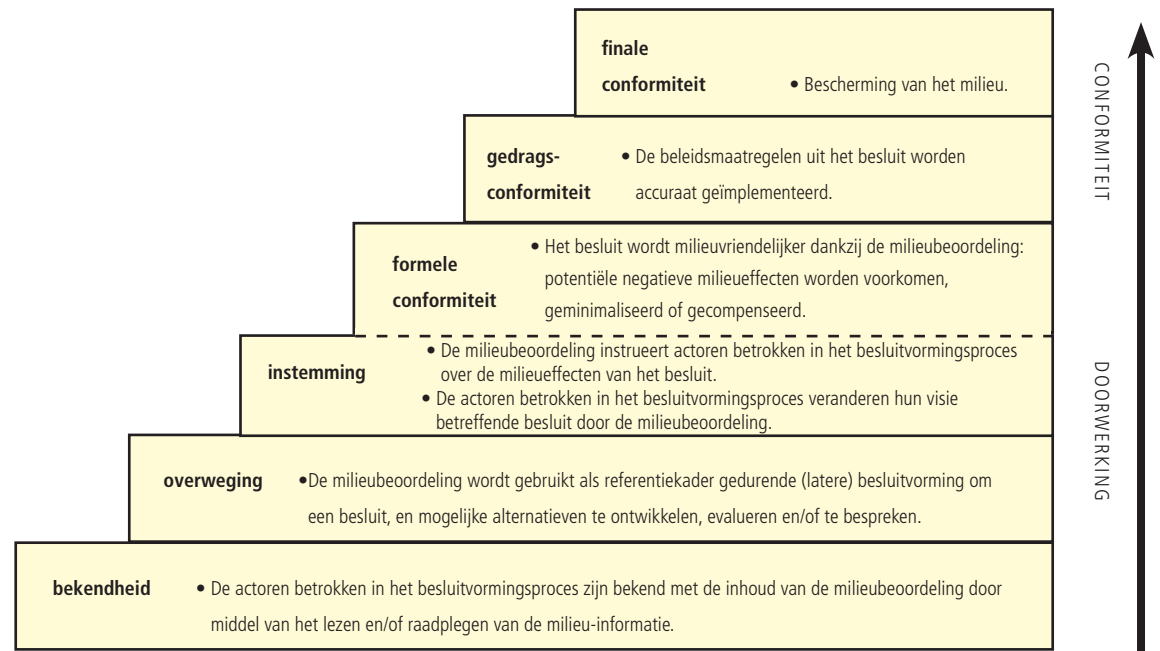
WERKEN AAN DOORWERKING

Milieueffectrapportage wordt vaak niet zozeer gebruikt om verschillende opties voor een besluit te ontwikkelen en te vergelijken, maar veeleer als instrument voor milieubeoordeling van vooraf gedefinieerde beslissingen. Is het niet de bedoeling dat een m.e.r. invloedrijker is dan dat? Het onderzoek waarop dit artikel gebaseerd is, benoemt verschillende niveaus van invloed die een m.e.r. op besluitvorming kan hebben en analyseert de factoren die de invloed bepalen. Er is een raamwerk ontwikkeld dat kan dienen voor evaluatie van doorwerking van een m.e.r. achteraf maar dat ook meerwaarde kan hebben aan het begin van het proces. De auteurs doen een oproep aan m.e.r.-actoren om dit raamwerk er aan de voorkant van een m.e.r. proces bij te pakken en het m.e.r. in te vullen aan de hand van het gewenste niveau van doorwerking.

[Didi van Doren, Marc Laeven en Bobbi Schijf](#)

1. Dit artikel is gebaseerd op: van Doren, D. The effectiveness of SEA in the Netherlands: an analysis of three cases (master thesis). Utrecht: University of Utrecht, 2011.

Figuur 1. De oplopende, cumulatieve gradaties van de effectiviteit van m.e.r.



We leven in een tijd waar regels, wetten en procedures onder druk staan als ze niet overduidelijk meerwaarde hebben. Bij voorkeur is wet- en regelgeving ook nog eens eenvoudig van aard. Het imago van milieueffectrapportage (m.e.r.) scoort op deze punten niet al te hoog. Voor veranderingen in wet- en regelgeving op m.e.r.-terrein zal de Omgevingswet het platform gaan vormen. De komende tijd zal daar invulling aan gegeven gaan worden. Ondertussen kunnen we met de meerwaarde van m.e.r. echter ook al aan de slag. Dan is het nodig om de doelstellingen van m.e.r. goed in het vizier te hebben. In dit artikel definiëren we deze doelstellingen als volgt:

- 1) Het faciliteren en verbeteren van geïnformeerde besluitvorming: een milieubeoordeling levert informatie over de milieu-implicaties van voorgestelde maatregelen en brengt alternatieven in beeld, waardoor milieuovertuigingen kunnen worden meegenomen in besluitvorming (Runhaar et al 2012).
- 2) Bijdragen aan bescherming van het milieu: een milieubeoordeling moet ertoe leiden dat nadelige biofysische, sociale en overige relevante effecten van geplande ontwikkelingen worden vermeden, beperkt, of gecompenseerd (IAIA, 1999).

Er is al vaker geschreven over de effectiviteit van het m.e.r.-instrument in het behalen van de bovenstaande doelstellingen. Het blijkt bepaald geen gemakkelijke opgave deze effectiviteit vast te stellen. In dit artikel presenteren we een raamwerk waarmee de effectiviteit van een m.e.r. achteraf kan worden geanalyseerd. We beschrijven hoe het raamwerk is toegepast op een concrete m.e.r.-case. Vervolgens roepen we m.e.r.-actoren en professionals op dit raamwerk ook te gebruiken in het begin van een m.e.r.-proces, om te verkennen wat de betrokken partijen willen bereiken met de milieubeoordeling.

M.e.r. effectief?

Het raamwerk voor effectiviteitstoetsing dat in dit artikel wordt beschreven is geïnspireerd op de zogenaamde planningstheorie. Toonaangevende schrijvers in dit werkveld maken onderscheid tussen twee soorten effectiviteit: doorwerking en conformiteit (zie Alexander en Faludi, 1989; Barrett en Fudge, 1981; Faludi, 2000; Mastop en Faludi, 1997). ‘Conformiteit’ gaat over de directe relatie tussen de intenties van een besluit en de daadwerkelijke effecten van besluitvorming. Mastop en Faludi (1997) hebben drie verschillende vormen van ‘conformiteit’ geïdentificeerd: ‘formele conformiteit’, ‘gedragsconformiteit’ en ‘finale conformiteit’.

Formele conformiteit vindt plaats wanneer een beleidsvoorstel direct en letterlijk is overgenomen in besluiten. Vertaald naar m.e.r. betekent conformiteit dat een besluit milieuvriendelijker is geworden als gevolg van de milieubeoordeling: potentiële negatieve milieueffecten zijn voorkomen, geminimaliseerd of gecompenseerd. Gedragsconformiteit houdt in dat dit besluit ook accuraat wordt uitgevoerd. In een m.e.r.-plichtig project is gedragsconformiteit behaald wanneer het project volgens de vergunningsvoorwaarden wordt uitgevoerd. Bij strategische besluitvorming ligt het ingewikkelder. Een strategisch plan heeft vaak een hoog abstractieniveau, en zal moeten worden vertaald in concrete programma’s en projecten. Het behalen van gedragsconformiteit is daarmee dus ook afhankelijk van het vervolg van de besluitvorming en de implementatie door actoren anders dan het bevoegd gezag (Arts, 1998).

Om vervolgens finale conformiteit te bepalen wordt gekeken of het besluit ook haar doelstellingen heeft bereikt in de materiële werkelijkheid. Vertalen we dit begrip naar m.e.r. dan wordt finale conformiteit behaald wanneer het milieu wordt beschermd als gevolg van de implementatie van besluiten die op hun beurt milieuvriendelijker zijn geworden dankzij een m.e.r. Passen we dit toe op een plan-m.e.r. dan zou de finale conformiteit kunnen worden bepaald door een aantal milieu-indicatoren en kwaliteitsnormen te meten, en de relatie tussen deze aspecten en de beleidsvoorname in het plan te analyseren (Partidario en Fischer, 2004). Daarbij is het overigens wel lastig om te beoordelen in hoeverre veranderingen in de materiële werkelijkheid zijn toe te schrijven aan het plan, en welke aan andere factoren.

Echter, planning is niet alleen gericht op het beïnvloeden van de uitkomsten van besluitvorming, maar houdt zich ook bezig met de besluitvor-

DE AUTEURS

Didi van Doren (didivdoren@gmail.com) is afgestudeerd Geowetenschapper aan de Universiteit Utrecht. Marc Laeven (030 2347626, mlaeven@eia.nl) is secretaris/directeur bij de Commissie voor de m.e.r. Bobbi Schijf (030 2347616, bschijf@eia.nl) is technisch secretaris bij de Commissie voor de m.e.r.

Tabel 1: Procesgerelateerde factoren die belangrijk voor de effectiviteit van m.e.r. kunnen zijn.

Factor	Definitie
stakeholder participatie	De participatie van de vertegenwoordigers van organisaties, gemeenschappen of belangenorganisaties die een direct belang hebben in het besluit.
publieke participatie	De participatie van burgers die enige interesse in het besluit hebben of relatief indirect worden beïnvloed door het besluit.
timing	De start van de milieubeoordeling in relatie tot het besluitvormingsproces.
kwaliteit	De validiteit van de gegevens en de methodologische aanpak.
integratie	Samenwerking en communicatie tussen de m.e.r.-makers en de besluitvormers gedurende de ontwikkeling van het besluit.
onafhankelijk advies	Advies over de kwaliteit van de milieubeoordeling door een onafhankelijk orgaan.
pragmatisme	Een milieueffectrapport dat is aangepast aan de behoeften van de beleidsmakers en begrijpelijk is voor alle actoren die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces.
transparantie	Een milieubeoordeling waarin de rollen en verantwoordelijkheden van de actoren betrokken in het proces duidelijk geformuleerd zijn.
scoping	De fase waarin de vermoedelijke omvang en mate van detail van de beoordeling en de nodige informatie wordt bepaald.
tiering	Beslissingen die op een hoog, strategisch niveau worden genomen zijn direct gekoppeld aan lagere, concretere besluiten op programma- en projectniveau.
ervaring	De (praktische) kennis die een m.e.r.-maker of besluitvormer heeft opgedaan gedurende eerdere milieubeoordelingen.
financiële middelen	Het budget dat beschikbaar is voor de milieubeoordeling.
evaluatie van sociale en economische effecten	Een milieubeoordeling waarin milieu, sociale en economische effecten worden geëvalueerd.

mingsprocessen. Voor de invloed van een m.e.r. op het besluitvormingsproces zelf, gebruiken we de term 'doorwerking'. Herweijer et al (1990) hebben drie stadia van doorwerking geïdentificeerd: bekendheid, overweging en instemming. 'Bekendheid' gebruiken we wanneer besluitvormers kennis hebben genomen van de inhoud van een m.e.r. 'Overweging' vindt plaats wanneer de besluitvormers de informatie in het m.e.r. ook echt in overweging nemen. De informatie wordt bijvoorbeeld gebruikt als referentiekader voor het ontwikkelen of bespreken van alternatieven. Wanneer de besluitvormers de informatie uit het m.e.r. ook accepteren en gebruiken is 'instemming' behaald. Instemming is aan de orde wanneer betrokken actoren hun visies betreffende het besluit veranderen als gevolg van de milieubeoordeling.

Aardema (2002) brengt de drie gradaties van doorwerking en de drie vormen van conformiteit samen in een stapsgewijze, cumulatieve schaal van invloed op besluitvorming. Deze zes verschillende gradaties van invloed zijn aangepast aan de context van m.e.r. en vormen nu cumulatieve niveaus die de effectiviteit van het middel in het behalen van haar doelstellingen reflecteren. Figuur 1 laat de verschillende en cumulatieve niveaus van effectiviteit zien. Het heeft de vorm van een ladder. Elk niveau duidt op een hoger niveau van gebruik en/of invloed van de m.e.r. en daardoor een hogere mate van de verwezenlijking van haar doelstellingen. Naast het bepalen van de effectiviteit zelf is het belangrijk om te begrijpen

waarom het instrument wel of niet effectief is in elk specifiek geval. Hier is al veel over gepubliceerd. Op basis van een breed literatuuronderzoek zijn dertien procesgerelateerde factoren geïdentificeerd die de effectiviteit van milieubeoordelingen beïnvloeden (tabel 1). Om de effectiviteit van een m.e.r. goed te kunnen begrijpen, moet worden gekeken wat voor rol deze factoren hebben gespeeld. De factoren zijn onderdeel van het kader voor effectiviteittoetsing.

Casus Nationaal Waterplan

Om de praktische bruikbaarheid van het raamwerk voor effectiviteittoetsing te testen is het toegepast op drie casussen. Eén van de drie casussen wordt kort besproken in dit artikel: het Nationaal Waterplan (NWP) (2009-2015).² Om doorwerking en conformiteit te bepalen zijn gegevens verzameld door middel van deskresearch en interviews met actoren betrokken bij het beoordelings- en planproces. Het onderzoek ging niet ver genoeg om ook gedragsconformiteit en finale conformiteit vast te stellen, maar de casus laat zien dat het raamwerk bruikbaar kan zijn bij het systematisch analyseren van de effectiviteit van m.e.r.

Het NWP presenteert diverse initiatieven en strategieën die moeten worden ondernomen om waterzekerheid en -veiligheid in Nederland te garanderen. Een strategische milieubeoordeling (nu plan-m.e.r) werd uitgevoerd voor de korte termijn (voor 2015) en gaat over besluiten in het NWP die

2. De overige 2 casussen kunnen worden gelezen in Van Doren, D. The effectiveness of strategic environmental assessment in the Netherlands; an analysis of three cases. Master thesis Utrecht: Utrecht University, 2011 (<http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2011-1207-200552/UUindex.html>.) en van Doren D, et al, Evaluating the substantive effectiveness of SEA: Towards a better understanding, *Environ Impact Asses Rev* (2012), doi:10.1016/j.eiar.2012.07.002.



Het NWP moet de waterzekerheid en -veiligheid in Nederland garanderen.

mogelijk een negatief effect op het milieu zouden kunnen hebben. Het eerste effectiviteitsniveau 'bekendheid' is in deze case behaald; het rapport werd gelezen en gericht geraadpleegd tijdens het besluitvormingsproces. 'Overweging' is strikt genomen ook behaald. Echter, de milieubeoordeling startte vrij laat en daardoor kon de milieu-informatie alleen worden gebruikt om de milieueffecten van bestaande besluitvoornemens te evalueren, en te controleren of milieu- en natuurregeling niet zou worden geschonden als gevolg van hun implementatie. Omdat het conceptplan al klaar lag, is het plan-m.e.r. niet gebruikt om de beleidsopties te ontwikkelen en te bediscussieren. Het laatste niveau van doorwerking, 'instemming', is ook bereikt bij het NWP. De milieubeoordeling bevestigde bestaande ideeën over de milieueffecten, maar gaf ook enkele nieuwe inzichten. Bijvoorbeeld over de milieueffecten van een verhoging van het waterpeil in het IJsselmeer en het plaatsen van windturbines in de Noordzee. Wat betreft 'formele conformiteit': van de vijftien beleidsopties die zijn geëvalueerd in het plan-m.e.r., zijn er twee aangepast als gevolg van de milieubeoordeling.

Welke van de factoren die de effectiviteit beïnvloeden, hebben bij het NWP plan-m.e.r. een rol gespeeld? Goede scoping, transparantie, pragmatisme en het niveau van ervaring van de m.e.r.-maker hebben gezorgd voor een hoge kwaliteit van de milieubeoordeling. Er was bovendien politieke wil om de milieu-informatie te gebruiken. Juist omdat deze factoren aanwezig waren denken de meeste geïnterviewde betrokkenen dat de potentiële effectiviteit van de plan-m.e.r. veel hoger had kunnen zijn. De late start, waardoor de milieubeoordeling niet optimaal was geïntegreerd in het planproces, heeft de effectiviteit beperkt. Het plan-m.e.r. was nog niet aan

de orde toen de beleidsvoorstellen werden bedacht. Vervolgens was er te weinig tijd om het plan aan te passen aan de uitkomsten van de milieubeoordeling.

Mogelijkheden raamwerk

Het geschetste raamwerk blijkt bruikbaar bij het achteraf bepalen van de effectiviteit van een m.e.r. Het raamwerk is ook te gebruiken aan de voorkant van een m.e.r.-procedure. Aan het begin van het proces zou door de gezamenlijke m.e.r.-actoren bepaald kunnen worden op welk niveau van effectiviteit wordt ingezet. Niet in alle procedures zullen alle effectiviteitsstappen bereikt kunnen worden. Maar door het raamwerk expliciet aan de orde te stellen bij de start van procedures, is wel te verwachten dat de ambities expliciet worden gemaakt. Uitspreken van het niveau waarop aan de voorkant wordt ingestoken, zou gevolgd moeten worden door een exercitie om te bepalen wat in het onderhavige geval nodig is om de successievelijke stappen te bereiken. Hiervoor zijn enkele handvatten te geven, op basis van het raamwerk in dit artikel:

- **Bekendheid:**
 - Maak al vroeg in de procedure zo breed mogelijk bekend wat er staat te gebeuren; een participatieplan kan daarbij uitermate zinvol zijn.
 - Zorg dat het MER overzichtelijk en begrijpelijk is voor alle actoren betrokken bij het proces (bijvoorbeeld, relateer technische data aan (het behalen van) verschillende politieke thema's).
- **Overweging:**
 - Zorg dat de m.e.r.-makers een duidelijk beeld hebben van de behoeften en doelstellingen van de beleidsmakers met betrekking tot het plan en

de milieubeoordeling zodat de milieubeoordeling hierop kan inspelen. Dit verbetert de bruikbaarheid van de milieu-informatie.

- Start vroeg met de m.e.r. zodat bevindingen en resultaten geïntegreerd kunnen worden in het planproces en de informatie beschikbaar is wanneer besluiten nog ontwikkeld moeten worden. Zo wordt de informatie niet gebruikt voor het aanpassen van reeds gemaakte besluiten, maar voor het ontwikkelen van conceptuele plannen.

- Een geïntegreerd m.e.r.- en besluitvormingsproces bevordert samenwerking tussen de m.e.r.-makers en besluitvormers en zorgt voor een iteratief besluitvormingsproces waarin beleidsalternatieven continu worden ontwikkeld en geëvalueerd.

- Betrek stakeholders en bespreek met hen wat de milieu-implicaties zouden zijn van het implementeren van hun visies.

10 • Instemming:

- Een interactief besluitvormingsproces ('overweging') zal de kennisbasis en visies met betrekking tot het besluit van alle betrokken actoren verbreden.

• Formele conformiteit:

- Om de betrouwbaarheid en de invloed van de milieubeoordeling op het besluit te vergroten is het belangrijk dat de methodologie en resultaten duidelijk worden uitgelegd (zie 'instemming').

• Gedragsconformiteit:

- Vertaal besluiten van een hoog strategisch niveau naar concrete programma's en projecten.

- Zorg voor een transparante procedure. Geef duidelijk aan wie voor het uitvoeren van welke taken verantwoordelijk is.

- Monitoring. Aanhoudend controleren of het beleid (accuraat) wordt uitgevoerd.

• Finale conformiteit:

- Als dit het doel is, maak het dan aan de voorkant van de procedure ook expliciet. Daarmee kan het door (alle) actoren als vanzelfsprekend of logisch worden aanvaard.

- Het zou bijzonder helpen als de bestuurder een beter milieu als ambitie heeft. Dan staat dat doel van tevoren vast.

Tot slot

Het is belangrijk dat er meer bewustwording komt van de verschillende vormen van invloed die het m.e.r.-instrument kan hebben. Het kader voor effectiviteitstoetsing dat we gepresenteerd hebben in dit artikel kan worden gebruikt om (1) de effectiviteit van een m.e.r. achteraf te evalueren maar ook (2) om aan het begin van de procedure expliciet te bepalen welke doelstellingen moeten worden behaald met het instrument. De indicato-

BRONNEN:

- Aardema H. Bedrijfsmatige schijnbeweging (Business Diversions). Leusden: Bestuur & Management Consultants; 2002.
- Alexander ER, Faludi A. Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environ Planning B: Planning Des* 1989; 16(2): 127–40.
- Arts J. EIA follow-up — on the role of ex-post evaluation in Environmental Impact Assessment. Groningen: GeoPress; 1998.
- Barrett S, Fudge C. Examining the Policy-action Relationship. In: Barrett S, Fudge C, editors. *Policy and Action*. London: Methuen; 1981.
- Bina O. Context and systems: thinking more broadly about effectiveness in strategic environmental assessment in China. *Environ Manage* 2008;42:717–33.
- Bond AJ, Dockerty T, Lovett A, Riche AB, Houghton AJ, Bohan DA, et al. Learning how to deal with values, frames and governance in sustainability appraisal. *Reg Stud* 2011;45(8):1157–70.
- Cashmore M, Richardson T, Hilding-Rydevik T, Emmelin L. Evaluating the effectiveness of impact assessment instruments: theorizing the nature and implications of their political institution. *Environ Impact Assess Rev* 2010;30:371–9.
- Faludi A. The performance of spatial planning. *Planning Pract Res* 2000;15(4):299–318.
- Herweijer M, Hummels GJA, van Lohuizen CWW. Evaluatie van indicatieve plannen (Evaluating indicative plans). Den Haag: Rijksplanologische Dienst; 1990.
- Jesse K. A new perspective upon environmental impact assessment. Zutphen: Koninklijke Worchmann; 2008.
- International Association for Impact Assessment and the Institute of Environmental Assessment. *Principles of EIA Best Practice*. Available at the website of the International Association for Impact Assessment: www.iaia.org, 1999.
- Mastop H, Faludi A. Evaluation of strategic plans: the performance principle. *Environ Planning B: Planning Des* 1997; 24: 815–32.
- Partidário MR, Fischer TB. Follow-up in current SEA understanding. In: Morrison-Saunders A, Arts J, editors. *Assessing impact, handbook of EIA and SEA follow-up*. London: Earthscan; 2004. p. 224–47.
- Runhaar, H, Laerhoven, F van, Driessen, PPJ, Arts, J. Environmental Assessment in the Netherlands: effectively governing environmental protection? A discourse analysis. *Environ Impact Assess Rev*, in press.
- Sadler B. On evaluating the success of EIA and SEA. In: Morrison-Saunders A, Arts J, editors. *Handbook of EIA and SEA follow-up*. London: Earthscan; 2004: 248–85.

ren voor de verschillende vormen van doelbereiking maken het mogelijk om evaluaties overzichtelijk en gestructureerd uit te voeren. Wij doen een oproep aan m.e.r.-actoren – en dan met name bevoegd gezag en initiatiefnemers – om (1) dit raamwerk aan de voorkant erbij te pakken, en daarbij samen te bezien waar je in de procedure op uit wilt komen en hoe dat te bereiken en om (2) ervaringen te delen zodat er meer helderheid komt over de verschillende functies en invloeden van het instrument. Er is een voorname om in 2013 deze ervaringen samen te vatten en te bundelen in een nieuw artikel in Toets als bijdrage aan betere doorwerking van m.e.r. ■