

Lessen uit de internationale praktijk

'Follow-up' blijft belangrijk

Na alle energie die er wordt gestoken in het beschrijven van de effecten van een project of plan, lijkt het niet meer dan logisch om achteraf te bepalen wat er in de praktijk terecht komt van al die voorspellingen. Dat is trouwens ook doodgewoon een wettelijke verplichting. Hetgeen allerm minst garandeert dat het inderdaad gebeurt. In Nederland is 'follow-up' althans geen vast onderdeel van de m.e.r.-praktijk geworden. In menig buitenland is men op dit punt inmiddels een stuk verder, zo blijkt uit een onlangs verschenen handboek over internationale praktijkervaringen. Wat kunnen we daarvan leren?

JOS ARTS



Afronding van de evaluatie

De auteur

Jos Arts (telefoon 015-2518461, e.j.m.arts@dww.rws.minvenw.nl) is sinds 1 maart 2005 hoofd van de Afdeling Infrastructuur Milieumaatregelen, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Rijkswaterstaat. Daarnaast is hij part-time docent 'Environmental and Infrastructure Planning' aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Omdat voorspellen moeilijk is, is het verstandig onzekerheden en risico's te benoemen en goed de vinger aan de pols te houden bij wat er in de werkelijkheid gebeurt. Zo kun je scherp blijven, bezien of extra maatregelen nodig zijn en deze vervolgens implementeren.

Ziedaar de logische overwegingen op grond waarvan de rationeel denkende ontwerpers van de Nederlandse m.e.r.-regeling er begin jaren 80 op aanstuurden een verplichting tot evaluatie achteraf in de wet op te nemen. De wetgever nam dit voorstel voor *follow-up* (zoals de internationale vakgemeenschap het noemt) over en legde de verantwoordelijkheid ervoor expliciet bij het bevoegd gezag. Want het bevoegd gezag werd wijs genoeg geacht om de verplichting zelf op te pakken en toe te snijden op het specifieke besluit en project.

De uitwerking in de praktijk bleek evenwel weerbarstig. Zeker, er zijn enkele goede voorbeelden van slim opgezette *follow-ups*, die tot bruikbare resultaten hebben geleid en tot bijsturing van het project in de aanleg- of gebruiksfase. Maar het aantal is beperkt gebleven. In 1998 bleek uit onderzoek dat slechts voor 16% van de m.e.r.-projecten waarvoor een besluit was genomen een evaluatieprogramma werd of wordt uitgevoerd. De stand van zaken zeven jaar later is onduidelijk, maar hoogst waarschijnlijk is dit cijfer sindsdien drastisch omlaag gegaan. Hoe komt dat?

Ramp?

Eerlijk is eerlijk: *follow-up* is geen 'prijswinnend ontwerp'. M.e.r.-projecten zijn vaak omstreden

projecten, waaraan men gemakkelijk de vingers brandt. Als dan na een langdurig besluitvormingsproces eindelijk een besluit is genomen, willen we vooral vooruit en niet gaan nakaarten en zwartepieten. Daar komt bij dat evaluatieonderzoek methodologisch en inhoudelijk allerm minst eenvoudig is. En geen haan die ernaar kraait als follow-up achterwege blijft, ook al is het een wettelijke verplichting.

Waarom zou je in zo'n situatie dan toch (veel) energie stoppen in meten en monitoren, terwijl je op voorhand niet eens weet of je wat aan de resultaten hebt? Het probleem is zelfs dat je het nooit goed lijkt te kunnen doen. Immers, als in de praktijk blijkt dat het oorspronkelijke MER het bij het juiste eind had, lijkt het onderzoek al snel zonde van de tijd. En de conclusie dat het MER niet goed zat, is zo mogelijk nog onaantrekkelijker. Dan heb je blijkbaar fouten gemaakt, daar moet je wat mee en dat geeft gedoe. Is er nou sprake van een ramp? Nee, niet zonder meer. Er zijn vaak andere lijntjes om achteraf bij aanleg en gebruik te checken of een activiteit goed verloopt. Te denken valt aan: registraties en monitoring vanwege diverse (milieu)vergunningen, vergunninghandhaving, bedrijfsinterne milieuzorg, nationale en provinciale milieumeetnetten en rapportages, enzovoort.

De vraag is alleen of dat voldoende is. Voor lang niet alle activiteiten is er zo'n vangnet; bijvoorbeeld bij bestemmingsplannen en tracébesluiten ontbreekt dit. Daarnaast zijn de genoemde evaluatieve activiteiten nogal versnipperd. Ze geven

Handboek

Onlangs is bij uitgeverij Earthscan een internationaal handboek verschenen over m.e.r. follow-up met de titel "Assessing Impact, Handbook of EIA and SEA Follow-up", onder redactie van Angus Morrison-Saunders en Jos Arts. In dit boek gaan auteurs uit diverse landen in op de theorie en praktijk van follow-up met onderwerpen als: de hoofdlijnen van monitoring en evaluatie, de theoretische achtergronden, een stappenplan voor follow-up, het ontwerpen van een follow-up programma, het bepalen en implementeren van (extra) mitigerende maatregelen, milieuzorg en management van effecten, het betrekken van de omgeving, kwaliteitsborging, en follow-up bij strategische m.e.r. (SMB). Ook wordt ingegaan op wat nu de effecten van m.e.r. en SMB als beleidsconcept en instrument zijn en hoe dat te meten. Ten slotte gaat het boek in op een aantal ontwikkelingsmogelijkheden voor de toekomst. De hoofdstukken zijn gelardeerd met 'best practices' uit landen als Canada, Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Portugal, Duitsland, Nederland, Hong Kong en Australië. Bestelinformatie: ISBN 1-84407-139-1, uitgeverij Earthscan, earthinfo@earthscan.co.uk; www.earthscan.co.uk.

in elk geval geen integraal inzicht in hoe een project uitgevoerd wordt. 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! Maar dat betekent ook dat het juist bij dergelijke complexe, risicovolle projecten zeer zinvol is in het kader van m.e.r. te komen tot een voortgaande controle en bijsturing van milieueffecten. Goede follow-up blijft daarmee de moeite waard en op papier hebben we in Nederland een goede regeling. Nu nog een goed werkende praktijk. Gelukkig is er het buitenland, waar we veel van kunnen leren.

Internationale aandacht

In steeds meer landen wordt enige vorm van follow-up bij m.e.r.-projecten uitgevoerd, in alle hoeken van de wereld, van Nieuw-Zeeland tot Tsjechië, van Thailand tot Brazilië, van Zuid-Afrika tot Noorwegen. Daarnaast is er een gestage groei van formele regelingen voor m.e.r. follow-up in landen als Canada, de Verenigde Staten, Australië, Hong Kong, Groot-Brittannië, Finland en Portugal. Ook wordt in de internationale gemeenschap steeds meer aandacht voor m.e.r. follow-up gevraagd en verkregen: op congressen, in workshops, in de vakliteratuur. Zo verscheen onlangs een internationaal handboek over m.e.r. follow-up, wat overigens ook de aanleiding is voor dit artikel (zie kader).

Al met al is er een steeds vollediger beeld ontstaan van het hoe, wat en waarom van m.e.r. follow-up. Er is een grote verzameling goede praktijkvoorbeelden van heel verschillende typen m.e.r.-projecten, van de verschillende wijzen waarop follow-up kan worden uitgevoerd, en van manieren om het meer of minder formeel te regelen; de basisprincipes van m.e.r. follow-up kristalliseren langzamerhand uit.

Wat is follow-up?

In de internationale literatuur omvat follow-up niet alleen meten en beoordelen, maar vooral ook actief (bij)sturen met beheersmaatregelen en communiceren. Het beheersen van een project dient gedurende zijn hele levenscyclus te gebeuren en vergt een flexibele managementaanpak ('adaptive management') waarbij de bekende kwaliteitszorgcyclus van 'plan-do-check-act' voortdurend doorlopen wordt.

Hierbij is openheid naar derden vereist; op zijn minst moeten omwonenden en andere belanghebbenden geïnformeerd worden over de resultaten en maatregelen, maar wellicht is het zinvol hen ook te betrekken bij de follow-up studies zelf. Dit in verband met specifieke kennis en kunde van de lokale bevolking en vanwege draagvlak en een zorgvuldige besluitvorming



Een van de case-studies die behandeld worden in "Assessing Impact, Handbook of EIA and SEA Follow-up" is de evaluatie achteraf van de afvalstortplaats Derde Merwedehaven.

Follow-up bij SMB: bijsturen vervolgbesluiten

M.e.r. follow-up bij strategische plannen en programma's is in beginsel vergelijkbaar met m.e.r. follow-up op projectniveau. Het belangrijkste verschil is echter het *strategisch karakter* van de besluitvorming en de plannen, waardoor follow-up complexer wordt. In vergelijking met project-m.e.r. zal SMB doorgaans meer omvattend en abstract zijn (langere tijdsperiode, groter gebied, omvangrijker beleidsterrein). Ook zal vervolgbesluitvorming een belangrijkere rol spelen; er zijn meer open eindjes waarover nog besloten moet worden. Hierdoor krijgt de dynamiek van de planningcontext grote invloed in de periode die verstrijkt tussen de strategische besluitvorming en de uiteindelijke realisatie van concrete activiteiten. Er zijn de nodige tussentijdse ontwikkelingen te verwachten: besluiten van andere partijen, nieuwe initiatieven, verandering van publieke opinie, beleid, wet/regelgeving en wetenschappelijke inzichten. De relatie tussen aannames, verwachtingen en voorspellingen over effecten in het plan/SMB enerzijds en de concrete gevolgen van de uiteindelijk uitgevoerde activiteiten anderzijds is complex. Dit alles maakt follow-up lastiger om uit te voeren, maar ook meer relevant voor een serieuze SMB.

Voor SMB follow-up zal, vanwege de complexe causale paden, een 'rechtdoorzee' aanpak doorgaans weinig productief zijn. Om greep te krijgen op de complexiteit is een meersporen-benadering nodig:

- Meet veranderingen in het milieu door middel van bijvoorbeeld bestaande nationale of provinciale milieumeetnetten. Bij zulke monitoring kunnen plandoelstellingen als leidraad dienen. Met een dergelijke

beleidseffectrapportage kan de doelbereiking worden bepaald, maar is niet duidelijk in hoeverre dit komt door het plan of programma.

- Ga na in hoeverre bij de vervolgbesluitvorming over projecten inderdaad rekening is gehouden met het strategische plan. Passen de vervolgstappen wel binnen de doelstellingen en randvoorwaarden van het plan en de voorspellingen en verwachtingen uit de SMB? Met een dergelijke procesgeoriënteerde evaluatie, gericht op de 'doorwerking' van het plan, kan vroegtijdig bijgestuurd worden, voordat negatieve effecten op het milieu ontstaan. Ook kan worden geleerd hoe een plan doorwerkt in vervolgbesluiten; geeft het strategisch plan wel de goede aangrijpingspunten en bevat het de goede sturingsmiddelen? Bij streekplannen zou de SMB follow-up hierbij bijvoorbeeld eenvoudig kunnen aansluiten bij de verplichte goedkeuring van bestemmingsplannen.
- Als uit bovenstaande sporen blijkt dat onverwachte, negatieve effecten (kunnen) optreden, kan overgegaan worden op meer gedetailleerde monitoring en evaluatie van specifieke onderwerpen om te bepalen of een effect veroorzaakt wordt door het beleidsplan. Gezien de complexiteit en de doorgaans hoge kosten zal het vaak niet reëel zijn een dergelijke klassieke benadering van monitoring en evaluatie toe te passen voor het gehele plan en SMB. Bij deze benadering kunnen instrumenten als levenscyclusanalyse relevant zijn.

over extra maatregelen. In Canada wordt de bevolking betrokken bij het aanleveren en analyseren van monitoringinformatie en de discussie over follow-up maatregelen. In Hong Kong kan elke burger op het internet via webcams 'real-time' volgen wat er gebeurt op de locatie van een m.e.r.-project! Vooral op het gebied van openheid, transparantie en betrokkenheid van derden is er in Nederland veel te verbeteren. Monitoring en evaluatie achteraf – als het er al van komt – lijken al te vaak op ondersjes tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer.

Waarom follow-up?

De doelen van follow-up die internationaal worden genoemd, zijn vergelijkbaar met die we in Nederland ook kennen: controle en bijsturing van projecten en hun milieueffecten (*controleren*), verbeteren van kennis over milieueffecten (*leren*), en informeren en draagvlak verwerven (*communicatie*). In de kern komt dit neer op het zorgvuldig beheersen van onzekerheden en leren van de praktijk om zo de 'implementatiekloof' te overbruggen tussen het MER en de uitvoering van een project.

Hoe follow-up regelen?

Internationale ervaring leert dat enige vorm van een formele regeling en institutionalisering een noodzakelijke voorwaarde is. Wat dat betreft hebben we in Nederland een goede uitgangssituatie. Een formele regeling voor follow-up moet op zijn minst de rollen en verantwoordelijk-

heden van de diverse partijen op een heldere manier vastleggen, en inhoudelijke kwaliteitseisen en termijnen aangeven.

In de meeste landen is de initiatiefnemer primair verantwoordelijk voor de follow-up, in plaats van het bevoegd gezag zoals in Nederland. De laatste checkt dan of de follow-up correct wordt uitgevoerd en besluit of de resultaten ervan extra maatregelen vergen. Wellicht dat een dergelijke taakverdeling zou kunnen leiden tot betere 'checks and balances' en minder vrijblijvendheid in Nederland.

Er zijn sterk verschillende formele regelingen voor m.e.r. follow-up. Zo is er in Hong Kong een strikte regeling met een sterk 'command and control' karakter, waarbij de initiatiefnemer tot 2 miljoen dollar boete en 6 maanden gevangenisstraf riskeert indien hij zijn verplichtingen niet nakomt! In andere landen, zoals West-Australië, is sprake van duidelijke zelfregulatie en wordt follow-up gekoppeld aan bedrijfsinterne milieuzorg, milieuaccountancy, milieuaarrapportering, accreditering e.d. De laatste benadering lijkt beter te passen bij de Nederlandse maatschappelijke context en cultuur.

Publieke aandacht en druk helpen goed om de vrijblijvendheid bij initiatiefnemers en bevoegde instanties te beperken. Het helpt eveneens om de kwaliteitscontrole te versterken. Zo is er in Hong Kong en Canada bij grote projecten een onafhankelijke commissie die de kwaliteit van de follow-up studies controleert en aanbevelingen voor maatregelen geeft. Wellicht zou de

Nederlandse Commissie voor de m.e.r. een dergelijke (optionele?) kwaliteitsborgende rol kunnen spelen bij bepaalde grote projecten. Bij bijvoorbeeld de woningbouwlocatie IJburg heeft de Commissie in het verleden inderdaad op vrijwillige basis een dergelijke rol vervuld.

Hoe follow-up doen?

De benaderingen en technieken voor follow-up variëren enorm: van uitgebreide wetenschappelijke en technische onderzoeken tot relatief simpele benaderingen met behulp van eenvoudige observaties of bestaande instrumenten. Zorgvuldige screening of follow-up relevant is voor het desbetreffende project is wenselijk, evenals een goede vroegtijdig scoping van welke onderwerpen wel/niet meegenomen worden. Hierbij zijn leidend: de relevante doelen van follow-up, de onzekerheden en de gevoeligheid.

Monitoring en evaluatie dienen doelgericht en gefocust te zijn. Een lastig punt hierbij zijn cumulatieve, synergetische effecten van meerdere activiteiten in een gebied; een inherent nadeel van projectgerelateerde follow-up is dat dergelijke effecten zich moeilijk in beeld laten brengen. Een tweesporenbenadering kan dit ondervangen. Daarbij worden zowel emissies en beschermende maatregelen als de toestand van het milieu in een gebied gemonitord. Voorts valt in de internationale praktijk op dat sociale en gezondheidsaspecten steeds meer aandacht krijgen, naast de traditionele milieuaspecten zoals natuur en emissies.

Een effectieve toepassing staat of valt met het reserveren van voldoende middelen, menskracht en kunde voor de follow-up studie en voor eventuele maatregelen. Voor een goede scoping en voor het adequaat reserveren van middelen is een vroegtijdige start van de screening en scoping voor follow-up noodzakelijk, liefst tijdens de MER-fase, voorafgaand aan de besluitvorming. Zo kunnen door initiatiefnemer en bevoegd gezag afspraken worden gemaakt over de m.e.r. follow-up, waarbij derden de mogelijkheid hebben zich hierover uit te spreken en kunnen de afspraken goed worden vastgelegd in een follow-up programma bij het m.e.r.-plichtige besluit.

Het opstellen en uitvoeren van een m.e.r. follow-up programma is in Nederland doorgaans een vrij schimmig gebeuren, dat weinig inzichtelijk is voor buitenstaanders; een expliciete screening of de follow-up voor een specifiek m.e.r.-project relevant is en een zorgvuldige scoping van onderwerpen voor de follow-up gedurende de m.e.r.-procedure zouden hiervoor soelaas kunnen bieden en eenvoudig in te passen zijn.

Een relevante ontwikkeling is dat m.e.r. in bijvoorbeeld West-Australië niet zozeer gezien wordt als een middel voor het nemen van een besluit, maar eerder als een middel om te komen tot een goed milieuzorgsysteem en -management voor de activiteit; follow-up wordt dan de verbinding tussen de m.e.r. voorafgaand aan het projectbesluit en de milieuzorg tijdens uitvoering en gebruik.



Wanneer follow-up?

Uit de internationale ontwikkelingen blijkt voorts dat follow-up vooral uitgevoerd wordt voor complexe projecten met veel maatschappelijke en milieurisico's. Voor dergelijke projecten is integraal inzicht in de milieueffecten en -risico's ook van belang in de fasen na het goedkeuren van het project. Voor kleinere, eenvoudige projecten zijn wellicht bestaande instrumenten zoals bedrijfsinterne milieuzorg, monitoring en handhaving van vergunningeisen voldoende.

Om beter rekening te kunnen houden met cumulatieve effecten van diverse activiteiten, gebied-

gerichte effecten, langetermijn- en grootschalige effecten en duurzaamheidseffecten is follow-up op strategisch niveau van belang. De EU-regeling voor strategische milieubeoordeling (SMB) bevat dan ook een monitoringverplichting en internationaal neemt de aandacht voor follow-up bij strategische m.e.r. eveneens snel toe. De aanpak van strategische follow-up is echter grotendeels vergelijkbaar met project-m.e.r. follow-up (zie kader).

Tot slot

M.e.r. follow-up is internationaal volop in ontwikkeling. De Nederlandse m.e.r.-praktijk kan hiervan het nodige leren, onder het motto: 'beter slim gejat dan onhandig bedacht'. Belangrijke leerpunten voor Nederland zijn:

- een eerdere, vroegtijdige start van de evaluatie;
- meer openheid en betrokkenheid van derden;
- aandacht voor onderwerpen als gezondheid, duurzaamheid en andere meer integrale aspecten;
- aansluiting bij andere evaluatieve instrumenten en een goede koppeling met bedrijfsinterne milieuzorg en het reguliere (milieu)management van activiteiten;
- een betere kwaliteitsborging;
- een eventuele aanpassing van de huidige regeling naar een selectieve evaluatieplicht (evalueren, tenzij niet relevant).

Ten slotte leren ervaringen in zowel Nederland als het buitenland dat m.e.r. follow-up vooral 'gezond verstand' vraagt: zowel *waarom* je het zou doen, als ook *hoe* je het moet doen. Follow-up dient niet al te snel weggeredeneerd of 'vergeten' te worden, maar een reële aanpak van follow-up vergt ook dat je het eenvoudig en lichtvoetig houdt. Zo kan follow-up een vitaal element van m.e.r. worden, en voorkomen dat m.e.r. eindigt als een papieren tijger. ▲

