

Ten dienste van de besluitvorming

Advies vijftientwintig jaar
milieueffectrapportage in Nederland



november 2011



Ten dienste van de besluitvorming

Advies vijftientwintig jaar
milieueffectrapportage in Nederland

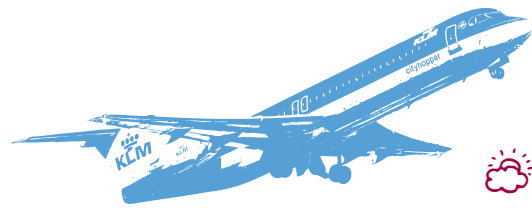


ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
drs. P.M. (Paul) Jongejan
dr. A. (Annelies) de Ridder
J.E. (Jolanda) Verbraak Msc.

Den Haag,
november 2011

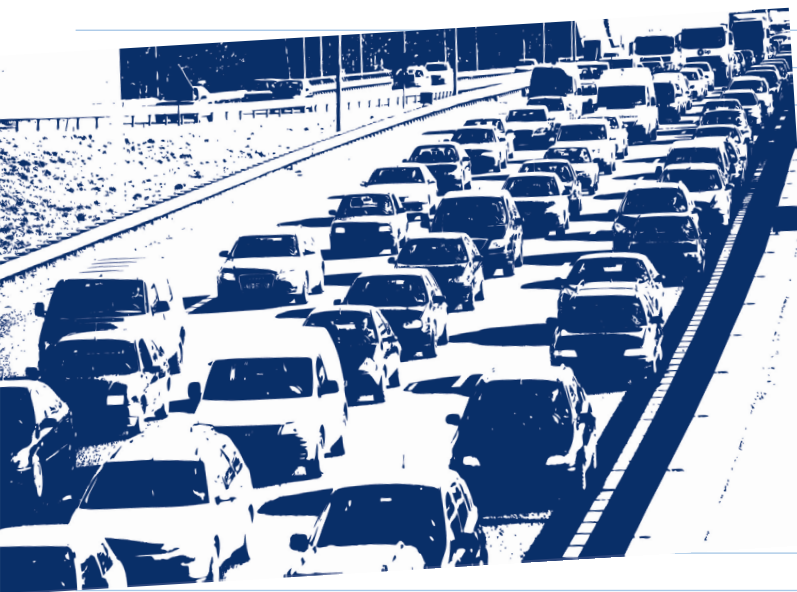
Inhoudsopgave

1 Terugkijken en vooruitkijken	6
1.1 Vijfentwintig jaar milieueffectrapportage in Nederland	7
1.2 Advies positionering milieueffectrapportage in de besluitvorming over infrastructuur	8
2 (On)terechte kritiek	10
2.1 Ingrijpende besluiten	11
2.2 Kritiek op milieueffectrapportage kritisch beschouwd	13
2.3 Informatieoverdosis in de besluitvormingspraktijk	16
3 Anders omgaan met milieueffectrapportage	18
3.1 Vanuit perspectief van de besluitvorming	19
3.2 Ten dienste van de besluitvorming	20



1 Terugkijken en vooruitkijken

In 2011 is het vijfentwintig jaar geleden dat de milieueffectrapportage (m.e.r.) in Nederland werd geregeld. Een mooi moment om terug te kijken. En vooral om vooruit te kijken naar de toekomst van de plaats van het milieubelang in de besluitvorming over in het bijzonder infrastructuur.



1.1 Vijfentwintig jaar milieueffectrapportage in Nederland

Voorafgegaan door een ongeveer tien jaar durende discussie, werd in 1986 de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (huidige Wet milieubeheer) uitgebreid met een regeling voor milieueffectrapportage. Op 1 september 1987 trad vervolgens het Besluit milieueffectrapportage in werking. De uitgebreide Wet algemene bepalingen milieuhygiëne regelde verschillende elementen die nieuw waren in de Nederlandse besluitvormingspraktijk. Voorbeelden van deze elementen zijn de verplichting alternatieven te onderzoeken (waaronder het meest milieuvriendelijke alternatief, dat met de modernisering van de milieueffectrapportage in 2010 is afgeschaft) en de instelling van een onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage.



Het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming geven

Het centrale doel van de milieueffectrapportage¹⁾ is het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. De milieueffectrapportage brengt de milieugevolgen van een besluit in beeld, voordat het besluit genomen wordt. Zo kan de overheid die het besluit neemt (het bevoegd gezag) de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken.

Terugkijkend heeft het milieubelang inderdaad een meer volwaardige plaats in de besluitvorming. Uit diverse evaluaties komt namelijk het beeld naar voren dat de milieueffectrapportage, hoewel soms in bescheiden mate, bijdraagt aan het door de overheid betrekken van milieugevolgen bij haar afwegingen. En in de meeste gevallen ook aan milieuvriendelijker initiatieven²⁾. Tegelijkertijd is er kritiek op de milieueffectrapportage; kritiek die voor een deel samenvalt met de kritiek dat de besluitvorming over infrastructuur in Nederland (te) lang duurt.

¹⁾ Naast het centrale doel, kent de milieueffectrapportage twee nevendoelen: het stroomlijnen van de besluitvorming en het verbeteren van de milieuatteggiude.

²⁾ Vergelijk Universiteit Utrecht & Rijksuniversiteit Groningen (2011), *Naar een toekomstbestendige m.e.r.; lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst*.



1.2 Advies positionering milieueffectrapportage in de besluitvorming over infrastructuur

Vijfentwintig jaar milieueffectrapportage in Nederland is voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu en Rijkswaterstaat aanleiding om niet alleen terug te kijken, maar vooral vooruit te kijken. Aan de Universiteit van Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen is gevraagd een kwalitatieve opiniepeiling te houden onder bestuurders en (ambtelijke) professionals die betrokken zijn (gewees) bij de milieueffectrapportage³⁾. Aan Twynstra Gudde is gevraagd enkele ronde tafelgesprekken te organiseren over de toekomst van de plaats van het milieubelang in de besluitvorming over infrastructuur⁴⁾. En om op basis hiervan advies uit te brengen.

Wat is een optimaal effectieve positionering van de milieueffectrapportage vanuit het perspectief van de besluitvorming over infrastructuur?



Centraal in dit advies staat de vraag wat vanuit het perspectief van de besluitvorming over infrastructuur een optimaal effectieve positionering is van de milieueffectrapportage. Het advies sluit aan bij en borduurt voort op verschillende ontwikkelingen rondom snellere en betere besluitvorming over infrastructuur. Voorbeelden van deze ontwikkelingen zijn de wijziging van de Tracéwet, zinvol effecten bepalen en de herziening van het omgevingsrecht (Eenvoudig Beter).

Twynstra Gudde heeft twee ronde tafelgesprekken georganiseerd, één met professionals en één met juristen. De deelnemers hebben samen een indrukwekkende hoeveelheid ervaring met de milieueffectrapportage in Nederland. Tijdens de ronde tafelgesprekken zijn ideeën over de toekomst van de plaats van het milieubelang in de besluitvorming over infrastructuur in een goed gesprek uitgediept⁵⁾. Deze ideeën zijn in individuele gesprekken voorgelegd aan enkele bestuurders.

Ter voorbereiding op deze ronde tafelgesprekken is gesproken met een aantal bestuurders, ambtelijke professionals en vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties. Centraal in deze gesprekken stond de betekenis van de milieueffectrapportage in drie, door Rijkswaterstaat geselecteerde praktijkcases: de A4 Burgerveen – Leiden, Maasvlakte 2 en de N33 Spijk – Eemshaven.

³⁾ Centraal in het onderzoek van de Universiteit van Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen staat de vraag welke ontwikkelingen in de institutionele context en de sturingsmechanismen rondom de milieueffectrapportage de afgelopen vijfentwintig jaar het meest hebben bijgedragen aan een volwaardige plaats van het milieubelang in de besluitvorming (zonder dat dit leidt tot onevenredige overschrijding van tijd of kosten), en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor de toekomstige ontwikkeling van de milieueffectrapportage.

⁴⁾ De keuze voor het werkterrein infrastructuur impliceert dat specifieke, maar belangrijke vraagstukken rondom de milieueffectrapportage worden belicht. Werkterreinen als energie, industrie, ruimtelijke ordening en water komen in dit advies niet aan de orde.

⁵⁾ Twynstra Gudde (2011), *Impressieverslag ronde tafelgesprekken vijfentwintig jaar milieueffectrapportage*.

2 (On)terechte kritiek

Terugkijkend heeft het milieubelang een meer volwaardige plaats in de besluitvorming over infrastructuur. Tegelijkertijd is er kritiek op de milieueffectrapportage.

Enige kritiek op de milieueffectrapportage is misschien zelfs wel gezond

Is die kritiek op de milieueffectrapportage erg? Niet per se. Enige kritiek op de milieueffectrapportage is misschien zelfs wel gezond; een milieueffectrapportage dwingt immers tot bezinning. Bovendien blijken het de critici zelf te zijn die de manier waarop met de milieueffectrapportage in de besluitvormingspraktijk wordt omgegaan, in stand houden.

Het is wel erg als de milieueffectrapportage door een informatieoverdosis de besluitvorming frustreert. Als het bevoegd gezag door de bomen het bos niet meer ziet en bij het nemen van besluiten terugvalt op zijn intuïtie. Als dat gebeurt, is in feite alle onderzoek voor niets geweest.

2.1 Ingrijpende besluiten

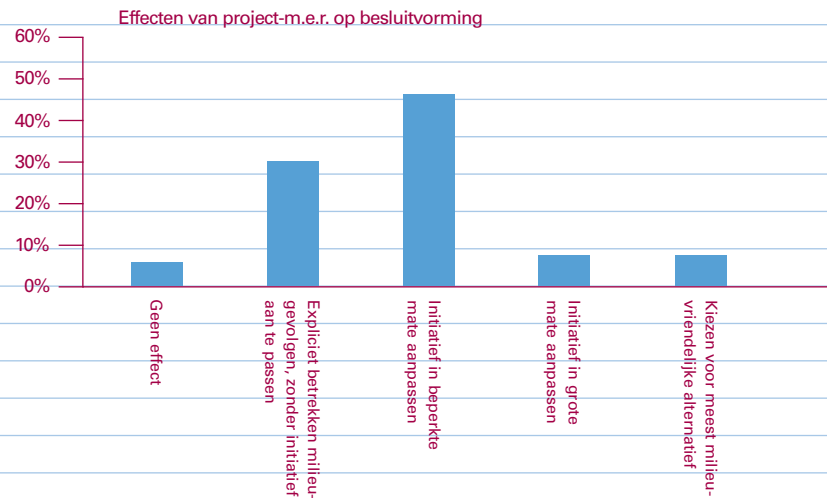
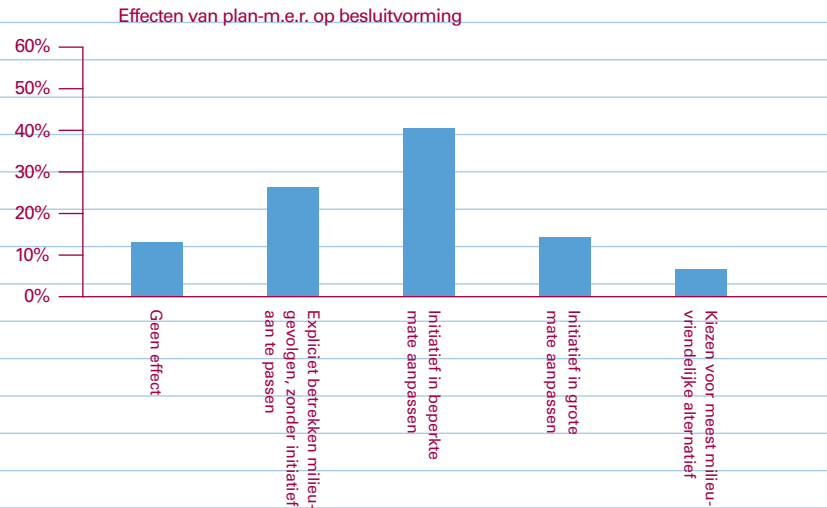
Besluiten over infrastructuur zijn ingrijpende besluiten. Een weg of spoorlijn wordt voor jaren aangelegd. De Nederlandse besluitvormingspraktijk is balanceren tussen het individuele belang (not in my backyard) en het collectieve belang. Tussen de behoefte aan ruimte voor wonen, werken en mobiliteit en de net zo dringende behoefte aan bescherming van de leefomgeving. Dergelijke ingrijpende besluiten behoren zorgvuldig genomen te worden. Dat is met andere woorden ook de conclusie van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, beter bekend als de commissie Elverding, in haar advies Sneller en Beter: 'In de kern gaat het om te komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesgang dat deze maatschappelijk zo breed mogelijk worden gedragen. Alleen dan zullen besluiten daadwerkelijk sneller kunnen worden genomen'⁶).

Het in beeld brengen van de milieugevolgen van een besluit, voordat het besluit genomen wordt, draagt bij aan een zorgvuldige besluitvorming over infrastructuur. Terugkijkend heeft het milieubelang inderdaad een meer volwaardige plaats in de besluitvorming. Vijfentwintig jaar milieueffectrapportage heeft Nederland 'groener' gemaakt volgens de deelnemers aan de ronde tafelgesprekken. In de kwalitatieve opiniepeiling wordt het beeld dat uit diverse evaluaties naar voren komt bevestigd. De belangrijkste effecten van de milieueffectrapportage zijn in de praktijk volgens bestuurders en (ambtelijke) professionals: het in beperkte mate aanpassen van initiatieven en het expliciet betrekken van de milieugevolgen in de afwegingen (zie figuur 1). Bovendien heeft de milieueffectrapportage in de praktijk vaak het effect dat vroeg in de besluitvorming al wordt geanticipeerd op de milieugevolgen van een besluit (het zogenaamde preventie-effect)⁷).

⁶) Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008), *Sneller en Beter; advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*.

⁷) Universiteit Utrecht & Rijksuniversiteit Groningen (2011), *Naar een toekomstbestendige m.e.r.; lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst*.

Figuur 1. Gepercipieerde effecten milieueffectrapportage op besluitvorming over infrastructuur⁸⁾



2.2 Kritiek op milieueffectrapportage kritisch beschouwd

Ondanks de positieve bijdrage van de milieueffectrapportage aan een zorgvuldige besluitvorming over infrastructuur, is er kritiek op de milieueffectrapportage⁹⁾. Niet alleen op de betekenis van de milieueffectrapportage, maar vooral is er bestuurlijk ongenoegen. De milieueffectrapportage is ingewikkeld geworden. Door de juridificering is de inhoud uit het oog verloren. De milieueffectrapportage zou in één van de praktijkcases zelfs zijn verworpen tot *‘een hinderlijke en kwetsbare procedure die niet aansluit bij de huidige werkelijkheid van belangenafweging en besluitvorming’*.

⁸⁾ Universiteit Utrecht & Rijksuniversiteit Groningen (2010), *De bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming rond infrastructuur in Nederland; percepties vanuit het beroepsveld*.

⁹⁾ Kritiek op de milieueffectrapportage is er niet alleen vandaag de dag. Vijftien jaar geleden bijvoorbeeld was er in het debat over de effecten van de milieueffectrapportage ook al kritiek te horen van vooral bestuurders en andere initiatiefnemers (vergelijk Ten Heuvelhof E.F. & C.M. Nauta (1996), *(M)erkenning; onderzoek naar de doorwerking van m.e.r.*).



Voor een deel is de kritiek op de milieueffectrapportage niet terecht. Dat de besluitvorming over infrastructuur in Nederland lang duurt, wordt maar in beperkte mate veroorzaakt door de milieueffectrapportage. Het is belangrijk om te beseffen dat ongeveer driekwart van het onderzoek ook zonder verplichting tot een milieueffectrapportage wordt gedaan in het kader van vergunningverlening, inpassingsplannen, etc.

Bovendien blijken belangrijke oorzaken van vertraging in de besluitvorming over infrastructuur te zijn gelegen in¹⁰⁾:

- *de voorbereiding en bestuurscultuur*; bestuurlijke drukte en een gebrek aan bestuurlijke consistentie, ambtelijke voorbereiding die op een aantal punten te wensen overlaat, en simpelweg onvoldoende budgettaire ruimte
- *het besluitvormingsproces*; fundamentele discussies over nut en noodzaak die later in de besluitvorming steeds terugkomen, en een caleidoscoop aan alternatieven, scopewijzigingen en (her)berekeningen
- *juridische factoren*; complexe en sectorale (natuur- en milieu)wetgeving.

Maar weinig bestuurders¹¹⁾ en (ambtelijke) professionals vinden dan ook dat de milieueffectrapportage tot onacceptabele vertraging in de besluitvorming of tot onacceptabele lasten voor de overheid leidt¹²⁾.

Ook de voorbereiding van de milieueffectrapportage laat soms te wensen over. Hoewel voor initiatieven voor infrastructuur over het algemeen goede rapporten verschijnen, zijn in 2010 in ongeveer eenderde van de rapporten belangrijke tekortkomingen geconstateerd. (Gemiddeld over alle sectoren zijn in 2010 in ruim de helft van de rapporten belangrijke tekortkomingen geconstateerd)¹³⁾.

Voor een deel is de kritiek op de milieueffectrapportage wel terecht. Zo is het opvallend dat juist het bevoegd gezag in significant mindere mate denkt dat de milieueffectrapportage bijdraagt aan een verbeterde milieuhouding bij initiatiefnemers en het bevoegd gezag (zijzelf dus). En maar weinig bestuurders en (ambtelijke) professionals denken dat de milieueffectrapportage leidt tot het in grote mate aanpassen van initiatieven of tot het kiezen van het meest milieuvriendelijke alternatief¹⁴⁾.

Toch is het nog niet eens de kritiek op de betekenis van de milieueffectrapportage, maar vooral de kritiek op hoe met de milieueffectrapportage in de besluitvorming over infrastructuur wordt omgegaan die weerklank vindt in de ronde tafelgesprekken.

Vooraf kritiek op hoe met milieueffectrapportage wordt omgegaan, vindt weerklank



¹⁰⁾ Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008), *Sneller en Beter; advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*.

¹¹⁾ Kanttekening bij het onderzoek van de Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen is dat de respons van bestuurders op de kwalitatieve opiniepeiling laag is, waardoor deze (kritische) groep waarschijnlijk ondervetegenwoordigd is.

^{12/14)} Universiteit Utrecht & Rijksuniversiteit Groningen (2011), *Naar een toekomstbestendige m.e.r.; lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst*.

¹³⁾ Commissie voor de milieueffectrapportage (2011), *Jaarverslag 2010*.



2.3 Informatieoverdosis in de besluitvormingspraktijk

De milieueffectrapportage is bedoeld om de milieugevolgen van een besluit in beeld te brengen, zodat de overheid die het besluit neemt de milieugevolgen bij haar afwegingen kan betrekken (vergelijk hoofdstuk 1). In de praktijk kan de milieueffectrapportage echter veel meer ten dienste staan van de besluitvorming. In plaats van zich af te vragen welke informatie het bevoegd gezag nodig heeft om een besluit te nemen, levert de milieueffectrapportage – enigszins gechargeerd – ongevraagd ‘een dik pak papier’ aan.

Uit de ronde tafelgesprekken spreekt de breed gedragen wens om terug te keren naar de essentie van de milieueffectrapportage, kortweg ‘bezint eer gij begint’. Hoe kan het dat er in de besluitvorming over infrastructuur dan toch anders met de milieueffectrapportage wordt omgegaan? Het blijkt dat hoe in de besluitvormingspraktijk met de milieueffectrapportage wordt omgegaan, zijn eigen rationaliteit kent. Ieder voor zich probeert het risico te verkleinen, wat leidt tot een grotere informatievraag in plaats van een focus op relevante beslisinformatie. Bestuurders en (ambtelijke) professionals houden elkaar als het ware gevangen. Er wordt veel, en soms onnodig en onzinnig onderzoek gedaan.

Bestuurders willen geen gezichtsverlies leiden door besluiten die sneuvelen in juridische procedures ('Raad van State proof'). Ambtenaren houden daar in de voorbereiding rekening mee. De Commissie voor de milieueffectrapportage geeft adviezen, waar ambtenaren in de praktijk vaak niet vanaf durven wijken. Experts redeneren vanuit hun eigen expertise. Juristen bezien op basis van jurisprudentie bij andere projecten of besluiten misschien vernietigd kunnen worden. Etc.¹⁵

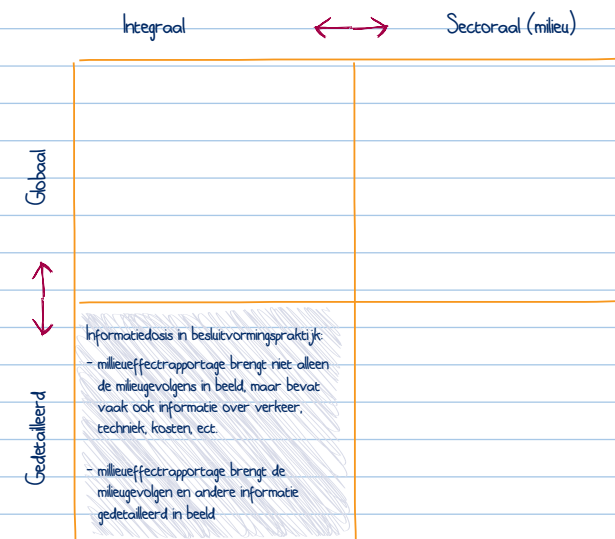
¹⁵ Vergelijk Eisen, P. & S. Mols (2009), 'Optimaal, maar voor wie?; verschillende actoren, verschillende invalshoeken', in: *Toets*.

De informatieoverdosis doet zich in de besluitvormingspraktijk voor ten aanzien van (zie ook figuur 2):

- *de mate van integraliteit*; de milieueffectrapportage brengt niet alleen de milieugevolgen in beeld, maar bevat vaak ook informatie over verkeer, techniek, kosten, etc. 'Heel veel dingen kun je vertalen naar milieu', en het werkingsmechanisme is zodanig dat dit in de praktijk ook gebeurt
- *de mate van detaillering*; de milieueffectrapportage brengt de milieugevolgen en andere informatie vaak gedetailleerd en uitputtend in beeld. Het werkingsmechanisme is zodanig dat, ook in een plan-m.e.r. geen genoegen wordt genomen met globale inschattingen en eenvoudige berekeningen ('Globaal en eenvoudig bestaat niet').

Bovendien moet wat in een project-m.e.r. bijvoorbeeld over geluid wordt onderzocht, voor het nemen van een (ontwerp-)tracébesluit vaak meer in detail al worden onderzocht (akoestisch onderzoek).

Figuur 2. Grote informatievraag



3 Anders omgaan met milieueffectrapportage

Wat is vanuit het perspectief van de besluitvorming over infrastructuur een optimaal effectieve positionering van de milieueffectrapportage? Deze vraag staat centraal in dit advies. De informatieoverdosis in de besluitvormingspraktijk leert dat we het antwoord vooral moeten zoeken in het anders omgaan met de milieueffectrapportage. De milieueffectrapportage moet veel meer ten dienste van de besluitvorming komen te staan. Waarom? Omdat de milieueffectrapportage een hulpmiddel is om tot betere besluitvorming over infrastructuur te komen.

Figuur 3. Informatiebehoefte vanuit perspectief van besluitvorming

	Integraal	↔	Sectoraal (milieu)
Globaal: keuze voorkeursalternatief (verkenning)	Integrale beoordeling, beoordelingskader en beslissinginformatie Motiveren voorkeursbesluit, redenen afwijzing alternatieven Globale inschattingen, eenvoudige berekeningen Kans: iteratieve planontwikkeling Bedreiging: milieugevolgen niet apart in beeld		Strategische milieubeoordeling milieugevolgen apart in beeld Globale inschattingen, eenvoudige berekeningen Bedreiging: detaillering, zinloze effectbepaling
Gedetailleerd: inpassing voorkeursalternatief (planuitwerking)			Beoordeling aan milieunormen: milieugevolgen apart in beeld Aanmerkelijk maken voldoen aan wet- en regelgeving Gecertificeerde berekeningen, onzekerheid binnen bepaalde grenzen Bedreiging: onzekerheidsmarges niet geaccepteerd

3.1 Vanuit perspectief van de besluitvorming

Bestuurders en (ambtelijke) professionals hebben een andere informatiebehoefte. (Ambtelijke) professionals kennen grote waarde toe aan meer gedetailleerde informatie, gebaseerd op modellen en studies. Redenerend vanuit hun eigen expertise en om maar geen dilemma's aan hun bestuurders te hoeven voorleggen. Bestuurders daarentegen beslissen op een beperkt aantal issues. De kunst van de milieueffectrapportage is dus om de informatie te doseren en terug te brengen tot de essentie.

Wat is die essentie? Een analyse langs dezelfde twee assen als ten aanzien waarvan de informatie vraag zich voordoet, geeft ons meer inzicht¹⁶). Op de as 'mate van detaillering' is daarbij de koppeling met de verkenningfase en de planuitwerkingsfase in het besluitvormingsproces over infrastructuur gelegd (zie figuur 3). Doelmatig onderzoek is immers onderzoek dat aansluit bij de fase waarin het project zich bevindt.

De milieueffectrapportage moet veel meer ten dienste van de besluitvorming komen te staan



¹⁶) Tegelijkertijd past relativering. Besluiten worden genomen door mensen met een begrensde rationaliteit. Naast de objectieve afweging speelt het onbewuste een rol en heeft de omgeving een grote invloed (vergelijk Tiemeijer, W.L., C.A. Thomas & H.M. Prast (2009), *De menselijke beslissers; over de psychologie van keuze en gedrag*).

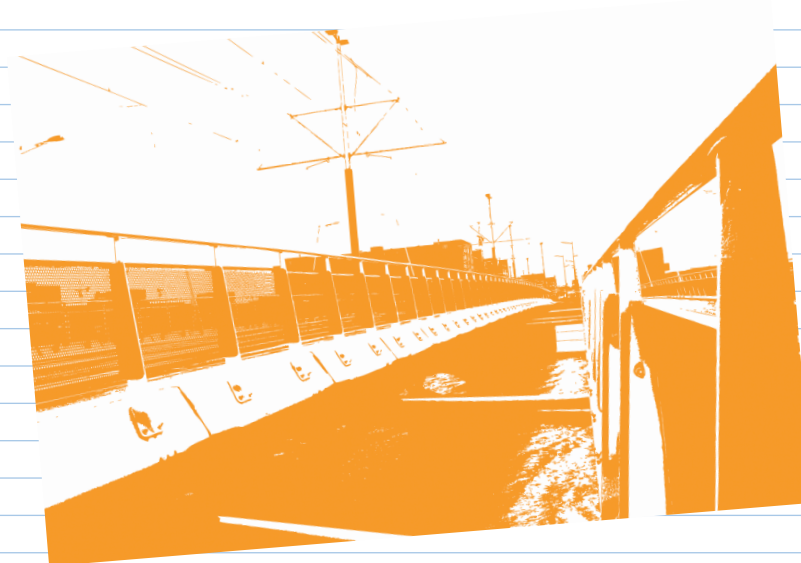
3.2 Ten dienste van de besluitvorming

In de kern gaat het erom dat besluiten over infrastructuur zorgvuldig worden genomen. De keuze voor een alternatief is een politiek-maatschappelijke afweging, waarbij de overheid die het besluit neemt (het bevoegd gezag) de milieugevolgen bij haar afwegingen betreft.

Dit kan in principe ook zonder een verplichting tot een milieueffectrapportage. Een simpel doelvoorschrift wat het bevoegd gezag verplicht om de milieuvriendelijkheid van het gekozen alternatief en de manier waarop de relevante milieugevolgen in de afwegingen zijn betrokken te motiveren, volstaat. Een middelvoorschrift als een verplichting tot een milieueffectrapportage zou zelfs kunnen afleiden van waar het in de kern omgaat.

Toch pleit dit advies niet voor het afschaffen van de milieueffectrapportage. Dat is ook gemakkelijker gezegd dan gedaan. Wel om de milieueffectrapportage niet zozeer te zien als wettelijke verplichting¹⁷⁾, als wel als hulpmiddel om tot betere besluitvorming over infrastructuur te komen. Als hulpmiddel kan de milieueffectrapportage namelijk effectief zijn. De milieueffectrapportage helpt bij een goede motivering van het besluit; daarin zit vaak de crux.

De crux zit in een goede motivering van het besluit



¹⁷⁾ Vergelijk Universiteit Utrecht & Rijksuniversiteit Groningen (2011), *Naar een toekomstbestendige m.e.r.; lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst*.

Voor ieder project dient in het startbesluit een informatieprofiel te worden opgenomen



Aanbeveling 1

Milieueffectrapportage als hulpmiddel in de besluitvormingspraktijk

De milieueffectrapportage is bedoeld om de milieugevolgen van een besluit in beeld te brengen, zodat de overheid die het besluit neemt de milieugevolgen bij haar afwegingen kan betrekken. Niet meer en niet minder. De milieueffectrapportage is dus een hulpmiddel om tot betere besluitvorming over infrastructuur te komen. Dan moeten we er in de besluitvormingspraktijk ook, goed doordacht, als zodanig mee omgaan. Door ons af te vragen welke informatie het bevoegd gezag nodig heeft om een besluit te nemen. Voor ieder project dient in het startbesluit daarom een informatieprofiel te worden opgenomen.

De keuze voor een voorkeursalternatief is immers niet gebaseerd op alleen de milieugevolgen, maar op een integrale afweging van alle aspecten. Wat niet wegneemt dat apart onderzoek kan worden gedaan naar de milieugevolgen (plan-m.e.r.), zolang de uitkomsten maar worden geïntegreerd in de integrale effectrapportage.

Een optimaal effectieve positionering van de milieueffectrapportage in de besluitvorming over infrastructuur is er ook één die in de planuitwerkingsfase de inpassing van het gekozen voorkeursalternatief ondersteunt. Die helpt om het voorkeursalternatief te beoordelen aan de milieunormen en om aannemelijk te maken dat dit alternatief voldoet aan wet- en regelgeving. Met gecertificeerde berekeningen (keurmerk voor modeltoepassingen) en onzekerheid binnen bepaalde grenzen. Met andere woorden: een compacte milieueffectrapportage (project-m.e.r.) in de planuitwerkingsfase.

Aanbeveling 2

Integrale effectrapportage in de verkenningsfase, milieueffectrapportage in de planuitwerkingsfase (zie nogmaals figuur 3)

Een optimaal effectieve positionering van de milieueffectrapportage in de besluitvorming over infrastructuur, is er één die in de verkenningsfase de keuze voor een voorkeursalternatief ondersteunt. Die helpt om de verschillende alternatieven integraal te beoordelen en om de keuze voor het voorkeursalternatief te motiveren. Met globale inschattingen en eenvoudige berekeningen. Met andere woorden: een compacte integrale effectrapportage in de verkenningsfase.

Hierbij hoort altijd de mogelijkheid om in de planuitwerkingsfase gemotiveerd terug te komen op het genomen voorkeursbesluit als de beoordeling aan de milieunormen daar aanleiding toe geeft. En de mogelijkheid om in de uitvoeringsfase extra maatregelen in te zetten als het gebruik daartoe aanleiding geeft (oplevtoets, waarin wordt gecontroleerd of er inderdaad aan de milieunormen wordt voldaan en of er nog extra maatregelen nodig zijn).



Aanbeveling 3

We kunnen vandaag beginnen, maar het gaat niet vanzelf

Aan de regels voor de milieueffectrapportage hoeft in principe niets te worden veranderd, wel aan hoe we er in de besluitvormingspraktijk mee omgaan. Dit betekent dat we vandaag kunnen beginnen. Ook om in de verkenningsfase de uitkomsten van de plan-m.e.r. te integreren in een integrale effectrapportage, zijn er namelijk geen belemmeringen. De 'MER 1e fase Ring Utrecht' – waarin verkeer, milieu, ruimte, techniek en kosten de onderwerpen van het toetsingskader zijn – is bijvoorbeeld in zichzelf al een integrale effectrapportage en stond als zodanig ook ten dienste van de besluitvorming over een voorkeursrichting.

Maar het gaat niet vanzelf¹⁸⁾. De situatie waarin bestuurders en (ambtelijke) professionals elkaar gevangen houden – de situatie waarin ieder voor zich probeert het risico te verkleinen, wat leidt tot een grotere informatievraag – moet doorbroken worden. We moeten de focus leggen op relevante beslisinformatie.

Dit vraagt om een (verandering van) cultuur, waarin:

- bestuurders ruimte hebben om afwegingen te maken
- ambtelijke professionals dilemma's nuchter aan hun bestuurders voorleggen
- vanuit een oprechte interesse betrokkenen eerder en ruimer participeren. (Het project Maasvlakte 2 is een mooi voorbeeld van hoe de milieueffectrapportage ook drager kan zijn van de participatie van betrokkenen)
- de oplossing van een probleem centraal staat en niet de realisatie van een project.

Verandering van cultuur gaat langzaam. De waarden van Sneller en Beter, zoals minder bestuurlijke drukte en meer bestuurlijke consistentie, moeten we blijven benadrukken. En de ambtelijke voorbereiding moeten we blijven verbeteren door te investeren in competenties als gevoel voor verhoudingen, informeel leiderschap en pakkend kunnen presenteren.

¹⁸⁾ Enigszins sceptisch beschouwd komt de milieुरapportage als 'een dik pak papier' ook goed van pas. Ieder voor zich kan er iets van zijn gading in vinden. En het is gemakkelijk om het de schuld van de vertraging in de besluitvorming over infrastructuur in de schoenen te schuiven.

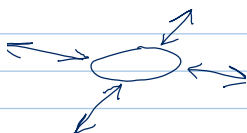


Aanbeveling 4

Overweging op termijn: incorporeer de eisen aan de milieugerichte project-m.e.r. in de moederprocedure

Hoewel aan de regels voor de milieueffectrapportage in principe niets veranderd hoeft te worden, is het op termijn te overwegen om de eisen die aan de milieugerichte project-m.e.r. worden gesteld (net als in een aantal andere landen) te incorporeren in de bestaande moederprocedure. Vooruitlopend daarop kan de project-m.e.r. al parallel aan c.q. synchroon met de moederprocedure worden uitgevoerd.

De discussie moet gaan over hoe we effectiever met de milieurapportage in de besluitvorming over infrastructuur kunnen omgaan. Om terug te gaan naar de essentie van de milieueffectrapportage hoeft niet zozeer het instrument veranderd te worden (dat is al genoeg gebeurd¹⁹⁾) als wel hoe we er in de besluitvormingspraktijk mee omgaan. We moeten de focus leggen op relevante beslisinformatie. De milieueffectrapportage moet veel meer ten dienste van de besluitvorming komen te staan.



¹⁹⁾ De afgelopen jaren is de milieueffectrapportage al meerdere keren veranderd, waardoor men soms veel meer bezig is met de veranderingen dan met de inhoud.

Samen met onze opdrachtgevers komen tot nieuwe antwoorden op vragen, tot het creëren van kansen. Dat betekent goed luisteren, durven doorvragen en kritisch blijven. Eigenschappen die onze adviseurs en managers kenmerken. Zodat u de juiste strategische keuzes kunt maken.

Resultaat: een andere, verfrissende kijk op uw vraagstuk, met oplossingen die echt werken.

Onze mensen staan u terzijde. Twynstra Gudde staat erachter.

Twynstra Gudde
Stationsplein 1
3818 LE Amersfoort
Postbus 907
3800 AX Amersfoort

Tel 033 4677777
Fax 033 4677666
info@tg.nl
www.twynstragudde.nl

