

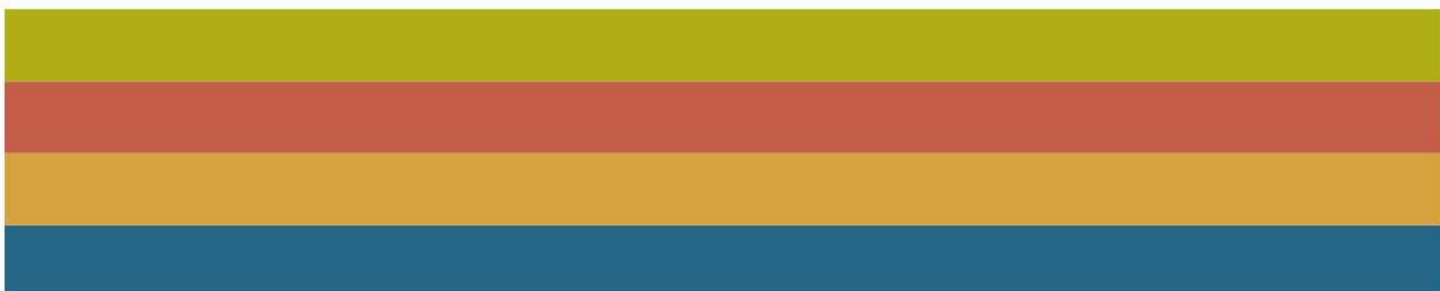
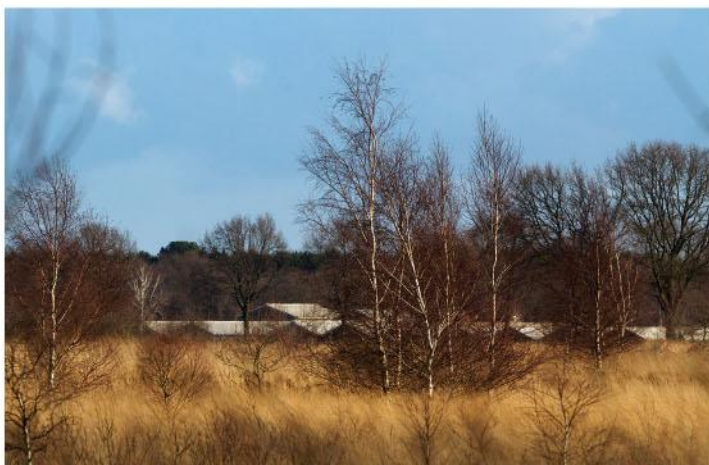


Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## **Leren en innoveren milieueffectrapportage**

*Uitwerking van een aantal aanbevelingen uit de Gateway Review*

17 februari 2026 / projectnummer: 9508 IP



# Deel A Een gezonde toekomst met een vernieuwd mer

## OVER DIT ADVIES

### Toekomstbeeld voor mer en beleid in 2028

In 2028 fungeert plan-mer als hefboom, aanjager én stok achter de deur en zorgt er zo voor dat ruimtelijke planvorming bijdraagt aan natuurherstel en een gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving. Het helpt doelen te bereiken, negatieve effecten te voorkomen en slimme oplossingen te vinden die mens, economie, milieu en samenleving ten goede komen. Ook mensen en organisaties in de omgeving van een plan doen hieraan vanzelfsprekend mee. Plan-mer helpt niet alleen de negatieve impact te beperken maar deze ook te voorkomen en de kwaliteit van leefomgeving, natuur en landschap te herstellen en verbeteren.<sup>1</sup>

Doordat plan-mer bijdraagt aan de verbetering van de omgevingskwaliteit, sluit het instrument direct aan bij de bedoeling van de Omgevingswet: bescherming én verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het realiseren van gewenste maatschappelijke effecten.<sup>2</sup> Dit doel is breed ingedaald in de dagelijkse praktijk en vormt het uitgangspunt bij plannen van Rijk, provincies en gemeenten. Plan-mer draagt als vanzelfsprekend bij aan het halen van dat doel.<sup>3</sup>

In 2028 spreekt het vanzelf dat plan-mer volledig verweven is met beleidsprocessen, zowel in procedurele zin als in het ondersteunen van de inhoudelijke keuzes en besluitvorming. Het loopt daarom vanaf het begin mee in de beleidscyclus en blijft ook in de fase van monitoring, evaluatie en bijsturing een rol spelen

Co-creatie tussen MER- en beleidsmakers en omgeving is het sleutelwoord. Beleidsmakers betrekken alle relevante mensen vanaf de start en maken zo de beste plannen. Het halen van doelen, het vinden van de slimste en meest duurzame oplossingen en het meewegen van en toetsen aan milieueffecten vindt in dit efficiënte proces parallel plaats. Knelpunten in de leefomgeving en tussen doelen en in het belangenspel komen vroeg in beeld, en dat is winst omdat er op dat moment nog veel ruimte is om oplossingen te vinden en in de plannen te verwerken. Strategische planners en ontwerpers, bestuurders,

In de Gateway review van 2024 kreeg de Commissie mer de aanbeveling om innovaties van het instrument milieueffectrapportage te onderzoeken. Om hier uitvoering aan te geven heeft een werkgroep van interne en externe deskundigen zich gebogen over de vraag:

“Hoe kunnen we de drempels voor de mer-systematiek verlagen om mer strategisch én proactief te gebruiken?”

**Deel A** van dit advies schetst het gewenste toekomstbeeld voor mer en doet concrete voorstellen om daar te komen. Het advies richt zich op plan-milieueffectrapportage.

**Deel B** geeft de context en analyse die hieraan ten grondslag liggen. Ze komen voort uit gesprekken binnen de werkgroep en met vertegenwoordigers van externe partijen. Veel constatering komen uit het ‘mer-veld’ en zijn geen meningen van de Commissie.

<sup>1</sup> In deel B staat de analyse van wat de aanleiding hiervoor is: mer functioneert weliswaar goed, maar desondanks staat de kwaliteit van de leefomgeving onder flinke druk: bijvoorbeeld als gevolg van keuzes die op andere gronden zijn gemaakt en door het ontbreken van goede handhaving.

<sup>2</sup> Tweede hoofddoel is het doelmatig beheeren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Daarmee is er een dubbeldoelstelling van de omgevingswet: beschermen en verbeteren én benutten.

<sup>3</sup> De mer-systematiek wordt ruim en vanaf het begin ingezet, ook alsnog niet duidelijk is of een plan-mer verplicht is of niet.

Commissie mer en MER-makers weten elkaar goed te vinden. Het is niet meer dan logisch om kennis te delen en gegevens zijn ook voor iedereen beschikbaar. Het MER is ook in 2028 een belangrijk document voor het uiteindelijke besluit en daarom blijven de feitelijke informatie en de in het proces gemaakte keuzes waar relevant, navolgbaar in het rapport<sup>4</sup>.

Er is volop ruimte voor ondernemende professionals en creativiteit om vanaf de start maximale milieuwinst tegen de beste maatschappelijk-economische kosten en baten in beeld te krijgen. Het betekent een inzet op mer als platform voor gezamenlijk experimenteren en leren door het ontsluiten van kennis en ervaringen, het deelbaar maken van resultaten en het faciliteren van partijen om met elkaar samen te werken.

## Context van dit advies

### De bedoeling van de wetgeving

Dit artikel is daarmee goed te zien als de geboortepapieren van milieueffectrapportage: het markeert het moment waarop milieu-informatie niet langer aanvullend was, maar tot wezenlijk onderdeel van rationele en transparante besluitvorming werd. Mer is daarin een hulpmiddel en een verbijzondering van twee algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in gevallen waar belangrijke effecten voor het milieu worden verwacht:

- De zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (artikel 3:2 Awb) en
- De deugdelijke motivering van besluiten (artikel 3:46 Awb).<sup>5</sup>

Deze beginselen gelden bij alle besluitvorming, maar ze zijn met de mer-regelgeving specifiek gemaakt om te waarborgen dat het milieubelang daadwerkelijk en op systematische wijze een volwaardige plaats in de besluitvorming krijgt.

### De rol van de Commissie

Binnen deze informatie-architectuur heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage vanaf het begin een onafhankelijke rol. De Commissie toetst de kwaliteit en volledigheid van de milieu-informatie, los van belangen en los van de uitkomst. Zij kijkt naar de vraag of het onderzoek klopt, relevant is en realistische alternatieven in beeld brengt. Daarmee ondersteunt de Commissie besluitvormers, initiatiefnemers en het publiek, zonder zelf het besluit te nemen.

De Commissie ziet in haar rol als toetser veel milieueffectrapporten langskomen. Ze heeft daarmee veel kennis en ervaring over wanneer milieueffectrapportage effectief is of juist minder goed wordt ingezet. Dit heeft een direct effect op de kwaliteit van de besluitvorming.

De Commissie neemt graag de rol op zich om verbeteringen in het mer-proces aan te jagen en daarmee een kwalitatief goede besluitvorming te dienen. Zowel het toekomstbeeld hierboven als onderstaande paragrafen zijn vanuit het perspectief van de aanjager geschreven.

---

<sup>4</sup> De bijsluiter: natuurlijk bepaalt milieueffectrapportage niet als enige de uitkomsten voor duurzaamheid en milieubescherming, maar MER draagt bij aan denkproces en cultuur. Mer informeert, ordent en versnelt het besluitvormingsproces.

<sup>5</sup> Uit: Handboek mer, een praktische gids voor milieueffectrapportage, mr. drs. G.A.J.M. Hoevenaars en mr. drs. A. Wagenmakers, Berghauser Punt, 2023.

## Urgentie

Nederland wil 'van het slot' en bijvoorbeeld snel meer woningen bouwen. Het is van alle tijden dat mensen klagen over lange procedures ter voorbereiding op de uitvoering van plannen. Ook het nieuwe regeerakkoord vraagt aandacht voor de procedures. Het gaat dan vaak om beroep- en bezwaarprocedures bij de vergunningverlening. Sommigen wijzen dan ook naar de mer, zoals de Commissie STOER. De Commissie mer is evenals ieder ander tegenstander van onnodige vertraging en stapeling van procedures. We denken dat een juiste en tijdige mer-procedure juist kan helpen om processen te versnellen. Als een mer-procedure correct en tijdig wordt uitgevoerd, komen alle gevolgen op een juiste manier in beeld. Bevoegd gezag kan dan de juiste maatregelen treffen om eventuele ongewenste gevolgen te mitigeren of te voorkomen. Ook zal dan helder zijn of dit voornemen het beste alternatief is. Daarmee zal het draagvlak vergroten en kunnen procedures verminderd worden. Mer informeert, ordent en versnelt het besluitvormingsproces. En dat is meer dan ooit nodig.

## Voorwaarts – samen bouwen aan een gedeeld toekomstbeeld

### Begin met partijen met gedeelde beelden

Om de milieueffectrapportage echt te verankeren in beleid en uitvoering vanaf het begin, is een gezamenlijke beweging nodig van bevoegde gezagen, planontwerpers, MER-makers, partijen in de omgeving en bijvoorbeeld ook de Commissie mer. Het toekomstbeeld voor 2028 laat zien waar we met beleid en leefomgeving naartoe willen: een praktijk waarin plan-mer vanzelfsprekend onderdeel is van de hele beleidscyclus met behoud van de eigen, duidelijke positie, rol en kwaliteiten – van de eerste verkenningen tot en met monitoring en bijsturing. Plan-mer laat daarin zien hoe de omgevingskwaliteit kan toenemen en voedt de planvorming tijdig met inzichten, kennis en ideeën, zodat er onderbouwde keuzes worden gemaakt. Elke stap gaat zo gepaard met keuzes, waar in elk geval de effecten op de leefomgeving een volwaardige plek hebben.

De noodzaak voor verandering wordt bij verschillende geïnterviewden gevoeld, zie ook deel B van dit advies. Ook zien we dat er nu al veel gebeurt: initiatieven rond MER-basis, partijen die al geïntegreerd werken, en een groeiende 'coalition of the willing' die samen verder wil bouwen. Tijdens de interviews gaven diverse deelnemers al aan graag actief mee te willen doen. Dit geeft vertrouwen dat met concrete stappen het toekomstbeeld snel dichterbij kan komen.

De Commissie wil dit gesprek voeden, aanjagen en ondersteunen door gelijktijdig verschillende beloftevolle actielijnen met concrete acties te volgen, waarbij we bestaande initiatieven willen versterken en daar gunstige condities voor nieuwe initiatieven aan toevoegen. Elk pad biedt een manier om al doende te leren, elkaar te vinden en het gezamenlijke proces sterker te maken. Alle initiatieven en paden sámen zorgen ervoor dat de échte sprong naar het toekomstbeeld wordt gemaakt.

*Er gaat door alle initiatieven en partijen samen een vliegwiel draaien, dat de beweging steeds sterker, sneller, efficiënter en inspirerender maakt.*

#### **Actie 1 Bundelen van de energie in bijvoorbeeld een congres/symposium<sup>6</sup>**

We organiseren hiervoor gesprekken en vervolgens events om de energie te bundelen. Hier valt ook onder het organiseren van een symposium/congres samen met het mer-veld<sup>7</sup> én bevoegde gezagen. We krijgen zicht op en stimuleren 'grassroot-initiatieven'<sup>8</sup>.

### **Aan de slag – verweven van mer en beleidsontwikkeling**

Verweven en zo vroeg mogelijke inzet van mer zijn grote hefboomen en succesfactoren om de kwaliteit van mer en beleidsprocessen te innoveren. Het direct bij de beleidsvorming inzetten van mer is efficiënt en leidt naar alle verwachting tot tijdwinst en minder financiële lasten. Dit komt omdat dan niet alleen veel eerder het potentieel van innovaties en creatieve oplossingen in beeld komt maar ook omdat zo voorkomen wordt dat later in het traject door milieubezwaren alsnog grote aanpassingen nodig zijn.

Beleidsvoorbereiders, planontwerpers, MER-makers, natuur-, milieu- en omwonendenorganisaties en werkgroepen van de Commissie mer gaan aan de slag om dit gezamenlijk vorm te geven via experimenten en pilots. Een van de sleutelonderwerpen is om te onderzoeken welke informatie wanneer beschikbaar moet zijn en hoe de beste wisselwerking tussen creativiteit en kennis plaatsvindt.

#### **Actie 2 Pilots om planvorming en mer te verweven**

We halen de relevante partijen zoals planvormers, ontwerpers, mer-schrijvers en andere relevante partijen en spelers uit vooral het mer-veld bij elkaar. Daarmee organiseren we pilots (voorjaar 2026) om te onderzoeken hoe we mer en planvorming op een goede manier kunnen verweven.

#### **Actie 3 Opleidingen en intervisie**

Gesprek aangaan met bevoegde gezagen, bureaus, wetenschap en MER-schrijvers hoe we de opleidingen en intervisie vormgeven.

#### **Actie 4 Kennissessies**

Het breed in de praktijk brengen doen we onder andere door kennissessies te ontwikkelen en hier samen met partners het land mee ingaan (voorjaar 2026 en verder).

### **Werken aan de basis – ontwikkelen en delen van kennis**

Kennisdeling is een van de sleutelfactoren die leidt tot betere en meer afgestemde beleidsprocessen. Hoe beter dit gebeurt hoe efficiënter het proces is en hoe beter de MER'en zijn en hoe beter besluitnemers zich kunnen baseren op feitelijke kennis. De noodzaak om

---

<sup>6</sup> In dit advies staat een aantal acties. Hierin is, gezien de capaciteit van de Commissie, nog wel prioritering nodig.

<sup>7</sup> Organisaties die met milieueffectrapportage te maken hebben en ermee werken.

<sup>8</sup> Initiatieven die in dit geval in het mer-veld zelf ontstaan en worden opgezet.

dit goed te organiseren wordt breed in het veld onderschreven. En: er gebeurt ook al veel, zoals initiatieven rond MER-basis.<sup>9</sup> Een aantal gemeenten en een enkel ministerie heeft al een geïntegreerde werkwijze waar mer als onmisbaar gezien wordt bij afwegingen.

De Commissie gaat samen met andere partijen (bevoegd gezagen, adviesbureaus (MER-schrijvers), grote initiatiefnemers, ministerie, IPLO) in gesprek over het beter delen van kennis. Ook komt er een inventariserend gesprek met het DSO-loket om na te gaan welke gegevens het DSO zou kunnen leveren en of het loket een aangrijpingspunt ziet om het intellectueel eigendom van gegevens goed te regelen. Dit zorgt voor een grotere efficiëntie: in de toekomst zullen meerdere bevoegde gezagen (BG) en initiatiefnemers (IN) van dezelfde gegevens gebruik kunnen maken. Dit vergroot ook de kwaliteit, reproduceerbaarheid en consistentie van gegevens en berekeningen.

De Commissie gaat stimuleren om een of meerdere omgevingen te creëren, waarin betrokkenen van initiatiefnemers, bevoegd gezagen, ruimtelijke ordenaars, andere organisaties en Commissie kunnen overleggen, leren en werken aan de verbetering van het vak. Onderdeel hiervan kan zijn het maken van intergemeentelijke/provinciale intervisiegroepen over beleidsprocessen. Ook komen er plekken om te werken aan structurele kennisontwikkeling en professionalisering. Hierbij hoort het geven van opleidingen en korte trainingen aan opleidingsinstituten en trainingen aan iedereen die met mer werkt. Een ander speerpunt wordt de ontwikkeling en inzet van AI in mer.

#### **Actie 5 Vraagstuk intellectueel eigendom oplossen**

Overleg met vertegenwoordigers van het DSO-loket om te bespreken hoe de kwestie van het intellectueel eigendom op te lossen is.

#### **Actie 6 Vervolg geven aan MER-basis**

Start van onderzoek naar vervolg op MER-basis. Het beschikbaar maken van data helpt enorm bij het maken van snelheid, het rekening houden met samenhang en verbanden en is cruciaal in deze tijd. Naast het gesprek met het DSO loket (actie 4) agenderen we gesprekken met andere partijen en in elk geval met de 'trekkers' van MER-basis.

#### **Actie 7 Koppelen databestanden**

Werken aan het efficiënt koppelen van databestanden. Hierbij nemen we nadrukkelijk de rol van AI mee (inclusief de milieueffecten daarvan).

#### **Actie 8 Breder inbedden mer-systematiek**

Onderzoek naar het toepassen van de mer-systematiek<sup>10</sup> in programma's, plannen en projecten. Niet ieder plan is mer-plichtig, terwijl de manier van denken vaak wel meerwaarde kan hebben.

---

<sup>9</sup> [Mer-basis als vliegwiel voor samenhangend omgevingsbeleid – Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio.](#)

<sup>10</sup> Bedoeld wordt niet procedureel, maar inhoudelijk: denk dan bijvoorbeeld aan het onderzoeken van alternatieven.

## Na het MER – Laat het MER meegroeien in het cyclische beleidsproces en monitoring

Monitoring en het bijsturen op basis daarvan zijn wezenlijke instrumenten om te zorgen dat de milieueffecten niet groter worden dan tijdens de besluitvorming werd verwacht. Ook hiervoor lopen al verschillende initiatieven. Het moderne beleidsproces is in lijn met de Omgevingswet cyclisch en dynamisch. Het MER nieuwe stijl gaat daarin mee, bijvoorbeeld als ‘meelopende databank’, waarin de omgevingseffecten goed worden gevolgd. Hierbij zullen de openbare databanken een belangrijke rol spelen.

Dit betekent ook dat monitoring al vanaf het begin een serieuze rol in mer zal spelen. Ook hiervoor lopen al initiatieven om bij aan te sluiten.<sup>11</sup> Verder worden krachten gebundeld om structureel vorm te geven aan het begrip Meegroei-MER en worden pilots gedaan.

### **Actie 9 Ontwikkelen meegroei-MER'en**

Onderzoek naar en pilots voor meegroei-MER'en.

### **Actie 10 Ontwikkelen digitale instrumenten**

Ontwikkelen digitale instrumenten met alle gebiedsgegevens bij elkaar. Geef hiermee inzicht in effecten: wat doen verschillende bouwstenen van een plan met een gebied. Zorg dat beleidsmakers en insprekers direct de consequenties te zien krijgen.

## Adviezen voor vernieuwingen binnen de Commissie

### **Vernieuwing binnen de Commissie**

Naast het advies om nadrukkelijker naar buiten te treden en samen te werken met het veld, zien we ook kansen en verantwoordelijkheden om binnen de Commissie zelf stappen te zetten. Als we willen dat milieueffectrapportage vernieuwt, een nadrukkelijker rol in beleidsprocessen speelt en (zo) het omgevingsbelang beter doet doorwerken, ligt er ook een kans om de werkwijze te vernieuwen en zo te versterken.

Dat betekent: kritisch kijken naar onze cultuur, onze werkwijze en de inhoud en vorm van onze advisering. Waar vragen we misschien nog te veel of te weinig? Hoe kunnen we flexibeler meedenken, zonder onze onafhankelijkheid te verliezen? Hoe kunnen we stimuleren dat beleids- en MER-makers positieve en synergetische effecten beter meenemen? Hoe behouden en beoordelen we de waarde van het MER (het eindrapport) in onze advisering en hebben we tegelijkertijd oog voor de functie van mer (als proces) in de planvorming? En hoe zorgen we dat we met onze producten en kennisdeling aansluiten bij de dynamische vraagstukken van deze tijd?

In dit hoofdstuk doen we daarom voorstellen voor vernieuwingen die de Commissie zelf kan oppakken. Ze raken aan vier domeinen:

**Cultuur** – hoe we werken en hoe we onze onafhankelijkheid en rol als ‘toetser’ combineren met flexibiliteit en relevantie.

---

<sup>11</sup> Onder andere op initiatief van Rijkswaterstaat.

**Inhoud** – hoe we onze adviezen aanscherpen, strategischer maken en beter laten aansluiten op de doelen van de Omgevingswet en de proces-functie van mer. Dit moet er ook toe leiden dat sneller en meer vanzelf duidelijk is waarom gevraagde informatie leidt tot het beter voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

**Producten** – welke concrete initiatieven, producten en instrumenten we zelf kunnen ontwikkelen om mer en beleid te vernieuwen.

**Vorm van het advies** – hoe kunnen we deze punten doorvoeren in onze eigen producten, waarvan de belangrijkste: de adviezen.

Zo laten we zien dat de vernieuwing van milieueffectrapportage niet alleen van anderen gevraagd wordt, maar dat we ook zelf het voortouw nemen en daarmee anderen stimuleren.

## Cultuur

We gaan in bestuur, voorzittersoverleg en secretariaat onderzoeken hoe we flexibeler kunnen werken en meedenken, met behoud van onafhankelijkheid. Kortom, we werken aan een cultuur die past bij de dynamische wereld. Hiervoor is een discussie nodig over missie en visie met in het achterhoofd de Europese bedoeling van mer.

Ook is er een breder effect van de cultuur in de Commissie: hoe de Commissie denkt en zich naar de buitenwereld uit heeft effect op hoe andere partijen handelen, initiatief en verantwoordelijkheid nemen.

Een op te lossen punt is de ‘communicerende vaten’: als het druk is met projecten neemt de tijd af om andere dingen buiten het projectwerk te doen en andersom. Een stimulerende rol in het veld ligt zowel in het projectwerk door de manier van adviseren, maar zeker ook erbuiten. Beide vragen continue aandacht en menskracht.

## Inhoud

We gaan werken aan het:

- Ontwikkelen van meer strategische advisering, ook in verschillende vormen en kennisproducten. We maken hierbij gebruik van de ervaring bij OS, de buitenland afdeling. Hier wordt vooral strategisch geadviseerd
- Uitwerken hoe artikel 1.3 Omgevingswet (beschermen én verbeteren van de leefomgeving) meer systematisch vertaald kan worden in de advisering.
- Uitwerken hoe positieve effecten en synergetische effecten meer systematisch vertaald kunnen worden in de advisering, zeker ook in de NRD-fase. Positieve en synergetische effecten zijn, als ze aanzienlijk milieueffecten of meer doelbereik opleveren, ‘sleutelonderwerpen’ oftewel essentieel voor een goed besluit. Ook zijn dit typisch effecttypen waarmee mer zich onderscheidt van regulier milieuonderzoek. Die effecttypen zullen we dus benoemen in onze adviezen en de werkgroepen op uitdagen. We doen dit gebaseerd op bestaande technieken en de stand van de wetenschap, maar vanuit onze expert judgement die we wettelijk mogen/moeten geven.
- Doorgaan met kritisch onderzoeken en kijken naar wat werkelijk relevant is voor het besluit.
- Het goed betrekken, meenemen en inzetten van deskundigen bij de vernieuwingen.

## Producten

- Het uitwerken van de kennisagenda, hiervoor loopt al een traject. Coördinatie tussen beiden is nodig.
- Organiseren van kennissessies en trainingen; bijdragen aan professionalisering in het veld.
- Begeleiden en stimuleren van intervisiesessies voor beleids- en MER-makers.
- Starten van onderzoek (samen met partners) naar behoud en ontwikkeling van kennis.
- Ontwikkelen/stimuleren van het fenomeen meegroeï-MER, ook met gebruik van AI en samen met andere partijen.
- Opzetten van een MER-atelier (fysiek/digitaal) waarin beleidsmakers, ontwerpers en burgers samen effecten en alternatieven verkennen.
- Uitwerken van een inspiratie-alternatief, een '2028-versie van het MMA' (meest milieuvriendelijke alternatief).
- Inspiratie bieden om plannen milieu-positief te maken (bijvoorbeeld door vingeroefeningen vanuit gebiedskwaliteiten en meerdere generaties vooruitdenken).
- Advisering op meer momenten in het proces. We gaan onderzoeken op welke momenten de Commissie nog meer betrokken kan zijn en in welke vorm, met behoud van de onafhankelijkheid.

## Vorm van het advies

- We benutten hoofdstuk 1 voor 'sleutelonderwerpen' (waar worden aanzienlijke milieugevolgen voor de leefomgeving verwacht? Welke alternatieven zijn hier mogelijk?).
- Overwegen om een risicoparagraaf (bijvoorbeeld ook in hoofdstuk 1) op te nemen voor uitvoerbaarheidsrisico's.
- We beschrijven de dilemma's van ambities versus effecten en van bevoegd gezag en omgeving in hoofdstuk 1, zodat de context en wat de veranderingen kunnen betekenen goed uit de verf komen.
- Andere losse te overwegen ideeën:
  - digitaal advies
  - het maken van een 'menukaart' met onze diensten (inclusief het tussentijds advies)
  - filmpje bij advies
  - presentatie bij advies
  - revival voorzittersbrief
  - scherper kiezen van benodigde milieu-informatie, vanuit strategisch perspectief. Van 'nice to know' naar 'need to know'.

# Deel B Analyse

## 1 Aanleiding voor het project

### 1.1 Externe Audit

In 2024 liet de Commissie voor de milieueffectrapportage een externe audit doen om na te gaan of haar werkwijze klaar was voor de toekomst ook met het oog op de grote transities van deze tijd. Dit gebeurde in een zogenaamde Gateway Review. Hier stonden onder andere deze aanbevelingen:

- Verken mogelijkheden van innovatie van het instrument mer in het licht van veranderende context (omgevingswet, grote transities) om de impact van het instrument te vergroten.
- Benut de ervaring van de Commissie mer én anderen (bevoegd gezagen, initiatiefnemers) om een advies te geven hoe het mer-proces en de toepassing van het instrument lichter te maken.
- Versterk het proces van continue leren en verbeteren, pas nieuwe inzichten toe op de producten en laat de buitenwereld mee-leren en haal feedback op (cyclus).

Dit project geeft invulling aan deze aanbevelingen. Het Voorzittersoverleg van de Commissie is opdrachtgever. Dit advies richt zich nadrukkelijk op innovaties in plan-MER en niet op project-MER.

Bij dit onderzoek is in eerste instantie de volgende centrale onderzoeksvraag gehanteerd: **“Hoe kunnen we de drempels voor de mer-systematiek verlagen om mer strategisch én proactief te gebruiken?”**

In paragraaf 2.2 is deze op basis van de analyse aangescherpt.

Voor het project is een werkgroep samengesteld met interne en externe deskundigen. Bijlage 1 geeft de samenstelling van de werkgroep. De werkgroep heeft gesprekken gevoerd met mensen uit ‘het mer-veld’: vertegenwoordigers van bevoegd gezagen, initiatiefnemers, adviesbureaus, wetenschap en andere organisaties. Zie bijlage 2 voor de deelnemers aan de gesprekken, bijlage 4 voor een samenvatting van de belangrijkste resultaten. Alle deelnemers hadden van tevoren een notitie met een aantal stellingen ontvangen, zie bijlage 3. Deze dienden als basis voor het gevoerde gesprek.

## 2 Analyse en aangescherpte onderzoeksvraag

### 2.1 De context

#### Grote opgaven en urgentie

Het onderzoek naar het innoveren van mer start op een moment dat Nederland op veel gebieden voor enorme opgaven staat, bijvoorbeeld hoe het land:

- zich aanpast aan de klimaatverandering en wat dit betekent voor bodem en water (kwantiteit, kwaliteit en veiligheid);
- zorgt voor voldoende woningen;
- de landbouw zorgt voor duurzame voedselvoorziening en ruimte voor natuur;
- zorgt voor een schone en leefbare leefomgeving.

De constatering van de werkgroep is dat het prioriteren van economische ontwikkeling de kwaliteit van de leefomgeving zodanig heeft aangetast dat er meer nodig is dan te zorgen dat plannen aan minimumeisen voldoen. De werkelijke opgave is het herstellen van de natuurlijke systemen en biodiversiteit en het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. De wijze waarop de huidige milieuregelgeving is ingericht, leidt er in de praktijk regelmatig toe dat de aandacht ligt op het borgen van de minimumkwaliteit van de leefomgeving, het voorkomen van achteruitgang en het opschonen van vervuilde situaties. De Omgevingswet vraagt echter om een daadwerkelijke verbetering en herstel van milieu- en leefkwaliteit en benadrukt de intrinsieke waarde van de natuur.<sup>12</sup> De Commissie is ervan overtuigd dat deze wettelijke opgave, ook een voorwaarde en aanjager kan zijn voor het aanjagen van de gewenste transitie naar een gezonde leefomgeving.

### Polarisatie

De werkgroep is zich ook bewust van het steeds scherper worden van het debat:

- Aan de ene kant is er bij sommige partijen behoefte om regelgeving af te zwakken en/of te verminderen. Volgens deze partijen zouden bijvoorbeeld woningen sneller te bouwen zijn als er minder regels zouden zijn of als normen zouden worden verhoogd. Bedrijven zien soms kansen om met minder regels weer meer te kunnen groeien of, zoals bij de discussie over de veestapel, niet te hoeven krimpen.
- Aan de andere kant zijn er maatschappelijke bewegingen die juist 'milieu en natuur-positieve' impact willen maken. Dit geldt voor verschillende overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en particuliere initiatieven.

Deze tegenstelling is natuurlijk niet nieuw. En het is duidelijk dat de spanning tussen een afnemende milieugebruiksruimte en een toenemende ontwikkelcapaciteit toeneemt. Het is belangrijk in te zetten op een aanpak waarin er ruimte blijft en wellicht zelfs nieuwe ruimte komt voor economische activiteiten die tegelijk een bijdrage kunnen leveren aan ecologisch herstel.

### Het meewegen van kosten en baten

Een bekend en fundamenteel probleem is hoe kosten en baten worden berekend. Vaak komen alleen de directe (economische) kosten en baten van beleid of een plan in beeld, terwijl de kosten van bijvoorbeeld gezondheidsschade, biodiversiteitsverlies of te veel ontwatering op langere termijn niet op de balans staan. Dit leidt ertoe dat op het eerste gezicht duurdere oplossingen, maar die tot minder schade leiden onterecht buiten beeld blijven. Het streven naar een betere leefomgeving en natuurherstel en niet alleen een leefomgeving die volgens de letter van de wet nog n t kan, raakt daardoor uit beeld. Op termijn is het eerste uiteindelijk goedkoper en leidt tot betere opbrengsten, maar we zien inmiddels dat de langere termijn kosten enorm kunnen zijn. Van gezondheidsschade tot

<sup>12</sup> Nederland staat niet als enige voor deze vraagstukken. Wereldwijd staan onze planetaire grenzen onder druk, met grote maatschappelijke consequenties en gevolgen voor het wereldwijde ecologische systeem. De regelmatige berichten van het IPCC over de opwarming van de aarde en de gevolgen daarvan zijn maar een van vele signalen.

klimaatkwetsbaarheid, van waterzuiveringskosten tot productieverliezen in landbouw en van funderingsproblematiek tot allerlei ziekten: de maatschappelijke kosten van historisch beleid waarin de leefomgeving onvoldoende aandacht kreeg zijn enorm.

De werkgroep realiseert zich dat dit buiten de scope van mer en van dit onderzoek valt, maar wil dit wel constateren.

### **Milieueffectrapportage en maatschappij**

Ook in milieueffectrapportage komt de maatschappelijke polarisatie op tafel. Een mer-procedure is alleen nodig als een plan of project mogelijk aanzienlijke milieueffecten heeft. Het gaat daarbij vaak om grote maatschappelijke vraagstukken en plannen, van landelijk tot lokaal niveau en alles daartussenin. Er zijn vrijwel altijd grote belangen mee gemoeid. Het is geen wonder dat het fenomeen milieueffectrapportage zelf dan ook onder druk komt te staan. Ook dit is niet nieuw. Soms is het heel simpel: onbekend maakt onbemind. In andere gevallen denken bestuurders dat mer een belemmering kan vormen voor de eigen plannen. Een van de taken van mer is om in beeld te brengen waar plannen en ambities schuren. Dat kan politiek heel ongemakkelijk zijn, maar is wel precies een van de bedoelingen van het instrument.

Het is goed om te beseffen dat aan de basis van het instrument milieueffectrapportage een dieper, een besef ligt dat we afhankelijk zijn van een gezonde leefomgeving. Zolang dit besef niet als vanzelfsprekend in daden wordt geleefd, is er regelgeving nodig. Mer is hiervan een van de instrumenten en geeft concrete uitdrukking aan het besef dat we onderdeel van de natuur en leefomgeving zijn en van elkaar afhankelijk. Juridisch is dit besef vastgelegd in Europese en nationale regelgeving.

Ook in de Omgevingswet is dit verankerd in een dubbeldoelstelling:

#### Artikel 1.3

*Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:*

- *a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en*
- *b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.*

## **2.2 Aangescherpte onderzoeksvraag**

Doel is het volledig benutten van het potentieel van milieueffectrapportage in beleidsprocessen om oplossingen voor grote, urgente opgaven dichterbij te brengen.

**Dit alles leidt tot aangescherpte onderzoeksvraag:**

**Het uitgangspunt is het in stand houden en/of verbeteren van de fysieke leefomgeving. Belangrijk is dat alle relevante informatie voor besluiten, die gevolgen hebben voor de leefomgeving, zo vroeg mogelijk in het beleidsvormende proces beschikbaar is en wordt gebruikt. Welke rol kan mer daarin spelen en op welke manier kunnen we dat bevorderen?**

## 2.3 Het aanjagen van een vliegwiel

### Gespreksresultaten

In bijlage 4 zijn de belangrijkste resultaten uitgewerkt. Uit de gesprekken kwam naar voren dat er een breed gedeeld beeld in het mer-veld is over 'wat er niet goed gaat' en wat er beter zou moeten en kunnen. Veel constatering in de gesprekken zijn op zich niet nieuw maar geven wel inzicht en handvatten om te bundelen in thema's waarvoor vernieuwing nodig is. Ook viel op dat er veel energie en enthousiasme in het mer-veld is om nieuwe stappen te zetten. Verder werd duidelijk dat de antwoorden op vragen niet op één manier zijn te vinden. Het vraagt om **op veel terreinen tegelijk** concrete stappen te zetten, niet alleen door de Commissie, maar door meer partijen tegelijk. Samen zorgt dit voor een 'vliegwieleffect'.

### Nieuwe beweging

- Zoek de partijen die meer willen en al in de 'nieuwe stijl' werken op ('coalition of the willing').
- Creëer een gedeeld toekomstbeeld.
- Zet stappen op verschillende onderwerpen<sup>13</sup>:
  - Werk aan het vanaf het begin verweven van mer en beleidsproces (co-creatie).
  - Werk aan de basis van het ontwikkelen en delen van kennis.
  - Laat het MER meegroeien in het cyclische beleidsproces en monitoring.

Ook zijn veranderingen in rol en werkwijze van de Commissie mer nodig om nieuwe energie in het mer-veld vrij te maken.

In deel A is de nieuwe beweging uitgewerkt in een aantal acties.

---

<sup>13</sup> Deze zijn gedestilleerd uit de gesprekken.

## Bijlage 1 Samenstelling van de werkgroep

### **Werkgroep (combinatie Commissie mer en externen)**

voorzitter: Jan Jacob van Dijk (Commissie)  
beleidsadviseur mer ministerie van IenW: Pascale van Duijse  
externe bestuurskundige: Martijn van der Steen  
externe bestuurskundig hoogleraar: Derk Loorbach  
vertegenwoordiger gemeente Uithoorn: Anke Krieger  
jurist/ werkgroeplid: Roel Sillevius Smitt (jurist, Commissie)  
werkgroeplid: Willemijn Smal (Commissie)  
werkgroepsecretaris: Tjeerd Gorter (secretaris werkgroep)

## Bijlage 2: Lijst met gesprekspartners

### **Gevoerde gesprekken**

#### 3 juni, twee gesprekken

Werkgroep: Derk Loorbach, Pascale van Duijse, Anke Krieger, Willemijn Smal, Jan Jacob van Dijk, Tjeerd Gorter

Gesprek 1: Paul Eijssen en Hugo Woesthuis (RHDHV), Geerten Boogaard (Universiteit Leiden), Jeroen Niemans (Hiemstra & De Vries, RLI en Evaluatie Commissie Omgevingswet)

Gesprek 2: Martijn ten Klooster en Mariëlle de Sain (Pondera)

#### 13 juni, twee gesprekken

Werkgroep: Anke Krieger, Martijn van der Steen, Pascale van Duijse, Willemijn Smal, Roel Sillevius Smit, Jan Jacob van Dijk, Tjeerd Gorter

Gesprek 1: Ruth Hoppner (gemeente Rotterdam)

Gesprek 2: Marisa Kes (wethouder Edam-Volendam) en Just Verhoeven (Antea-MER basis)

#### 21 augustus één gesprek:

Werkgroep: Derk Loorbach, Anke Krieger, Pascale van Duijse, Roel Sillevius Smit, Jan Jacob van Dijk en Tjeerd Gorter

Gasten: Mariëlle Hetem (ministerie van KGG) en Marcel Soppe (milieujurist)

## Bijlage 3: Gespreksnotitie voor de externe gesprekken

### **Aanleiding**

Nederland loopt op een aantal grote onderwerpen vast, mede omdat er historisch niet proactief en integraal op milieukwaliteit is ingezet. Milieueffectrapportage heeft in deze historische context wel een rol gespeeld, maar dit heeft lang niet altijd tot gewenste resultaten op breder maatschappelijk niveau geleid. Intussen zijn de ambities en urgentie om voortgang te maken op energietransitie, wonen, mobiliteit en landbouw enorm, maar is er onvoldoende (milieu-)ruimte om ze allemaal te realiseren. Er moeten dus keuzes worden gemaakt.

De milieueffectrapportage (mer) heeft in theorie veel in huis om hier een centrale rol in te spelen, omdat het zorgt voor denken in oplossingen en omdat het relevante beslisisinformatie op tafel legt. In de praktijk zien we dat mer die rol lang niet altijd krijgt. De vraag rijst dan ook: hoe kunnen we het instrument milieueffectrapportage vernieuwen en zo beter bij kunnen dragen aan een goed beleidsproces.

Graag gaan we met u het gesprek aan over het project ‘Innoveren van het mer-instrument’. Onze centrale vraagstelling is:

**“Hoe kunnen we de drempels voor de mer-systematiek verlagen om mer strategisch én proactief te gebruiken?”**

**Maar we starten natuurlijk met de vraag of u de analyse hierboven deelt.**

We voeren het gesprek aan de hand van een werkhypothese die we in 4 stellingen hebben uitgewerkt. Het is niet de bedoeling deze allemaal uitgebreid te bespreken, maar ze fungeren als leidraad voor het gesprek:

Stelling 1: Een robuust instrument milieueffectrapportage is noodzakelijk om de complexe keuzes van deze tijd te kunnen maken met oog voor natuur, mens en onze gezamenlijk toekomst.

Vragen daarbij zijn:

- Hoe ziet de gedroomde milieueffectrapportage (zowel mer als MER) er dan uit? Wat is het ideaalbeeld? Welke rol krijgt het dan in het beleidsproces richting besluitvorming, qua timing en reikwijdte?
- Wat of wie moet er veranderen om dit droombeeld te realiseren? Wat is er nodig?
- Welke rol is er dan voor:
  - bestuurders, burgers, adviesbureaus, de Commissie
  - het in beeld brengen van knelpunten
  - alternatieven
  - timing van mer
  - benodigde expertise

Stelling 2: Het zo vroeg mogelijk inzetten van mer bij strategische planvorming leidt tot aanmerkelijk betere besluiten over onze leefomgeving. Hoe later je in het traject begint, hoe lastiger het wordt

Te vaak komt mer op het einde van beleidsontwikkeling en is het een ‘moetje’ achteraf. Mer wordt dan alleen maar als lastig ervaren. Het doel van het instrument, bieden van ondersteuning, wordt niet of veel minder bereikt.

Dit doet Nederland tekort en zorgt alleen maar voor:

- Een onvoldoende brede afweging van potentiële beleidsopties/keuzes.
- Onvoldoende aandacht voor optimalisatie van plannen doordat de beperking van milieuhinder een sluitpost is.
- Vooral aandacht voor de korte termijn, minder voor de lange termijn en dus per definitie minder duurzaam.
- Eendimensionale besluitvorming, gericht op economisch gewin, in plaats van denken in kansen en combinaties van functies.

Behalve dat in een MER de milieugevolgen goed in beeld komen, stimuleert de mer-manier van denken het komen tot oplossingen en betere strategische plannen. Het ondersteunt en voedt beleidsprocessen. Het vergroot aanmerkelijk de kans op besluiten waarbij én de doelen gehaald worden én de leefomgeving, gezondheid en geluk van mensen verbeteren. Het tastbare resultaat van een planfase mét mer is een goed leesbaar MER op hoofdlijnen, dat zich concentreert op de effecten van een aantal beleidskeuzes of alternatieven. Het besluit is

beter onderbouwd op basis van feiten. Een goed mer-proces kan het verschil betekenen tussen een snel neergezette woonwijk met lage kwaliteit en veel sociale problemen en maatschappelijke kosten en aan de andere kant een wijk met veel groen, weinig geluid en sociale samenhang.

En dan nog dit. Mer gaat eigenlijk altijd uit van ingrepen en op het doordenken van milieueffecten daarvan om vervolgens daarop te anticiperen. Een ander uitgangspunt zou zijn om uit te gaan van het doel van ecologisch herstel en dan terug te redeneren welke ingrepen daaraan kunnen bijdragen. Welke rol zou mer hierbij kunnen spelen?

**Stelling 2A: De huidige uitvoering van mer maakt dat er weinig actie en urgentie uit spreekt. Hierdoor is de noodzaak van verbeteren van de huidige milieusituatie onderbelicht; gebruik de mate van verbetering als 'License to operate'.**

MER'en bevatten nu vaak een redelijk droge opsomming van positieve en negatieve effecten. Mitigerende maatregelen worden los beschreven en/of zijn niet voldoende zichtbaar. De samenvattingen zijn vaak technisch en lang. Om bij te dragen aan verbetering van de milieusituatie zou ieder MER een concreet actielijstje moeten bevatten op één A4, waaruit blijkt wat (1) de positieve effecten zijn en wat (2) aanzienlijke milieurisico's zijn, met passende lay-out. Daardoor worden bestuurders en samenleving beter geïnformeerd.

In de praktijk zien wij dat rechters (logischerwijs) niet beoordelen of een MER optimaal is benut om te komen tot goede oplossingen voor complexe problemen/ambities (met zo min mogelijk negatieve effecten en zoveel mogelijk positieve effecten). De praktijk leert dat bestuursrechters vooral kritisch kunnen zijn op de effectbeoordeling in een MER en minder kritisch zijn op de selectie van te onderzoeken alternatieven (beleidsopties). In juridische procedures heeft mer daardoor vooral een toetsende rol om de minimumstandaarden te bewaken. MER'en zijn daardoor vaak gedetailleerde rapporten met veel feitelijke informatie over milieueffecten. Dit leidt af van de discussie over alternatieven en wat de beste oplossing is.

**Stelling 2B: Gebruik mer als hefboom voor integraal en systemisch beleid.**

MER geeft integraal inzicht in effecten en cumulatie ervan. Gebruik de verkregen inzichten over samenhang om integraal beleid te maken en zoveel mogelijk relevante partijen bij elkaar te krijgen. Breng de synergetische effecten altijd in beeld en streef naar verbetering van een groter gebied.

*Voorbeeld:* Kijk bij een weg niet alleen naar de effecten op en mogelijkheden voor het aan te passen wegvak, maar naar effecten en benefits op de hele omgeving. Positieve maatregelen voor de weg zelf kunnen weer negatieve effecten elders veroorzaken. Het risico is zo dat er een suboptimale oplossing wordt gekozen, die te voorkomen zou zijn geweest als er vanuit het belang van het hele gebied zou zijn gekeken. Het kan dus nodig zijn ook andere partijen te betrekken om beleidsalternatieven te ontwikkelen voor een algehele verbetering van woon- en leefomgeving. De vraag is dus hoe partijen kunnen en willen samenwerken met als uitgangspunt het hele gebied en niet alleen het eigen sectorale belang.

Stelling 4: De onderzoekslast van mer is bij omgevingsvisies en programma's zo groot dat het beperken hiervan prioriteit zou moeten krijgen.

Met de Omgevingswet is duidelijk geworden dat bij veel omgevingsvisies en programma's een MER aan de orde zal zijn. Voorheen hadden programma's vaak nog geen duidelijke wettelijke status, waardoor een MER vooral als een vrijwillig onderdeel werd gezien. Nu

overheden actiever aan de slag gaan met formele, wettelijke, vrijwillige en onvrijwillige programma's, komt mer vaker in beeld. Dit is enerzijds een positieve ontwikkeling, maar leidt anderzijds ook tot een grotere onderzoekslast bij beleidsvorming. Dit leidt tot spanning. Veel mensen zien de voordelen van mer, maar ervaren ook dat de lasten onevenredig groot kunnen zijn. Dat speelt met name in kleine gemeenten en/of in situaties dat een mer-plicht laat in het planvormingsproces wordt ontdekt. Hierdoor is het risico dat mer ten onder gaat aan zijn eigen succes. Terwijl een verbeterdoel van de Omgevingswet nu juist het beperken van de onderzoekslast was.

De onderzoekslast lijkt voor de praktijk een grote belemmering om mer optimaal te benutten. We moeten daarom op zoek naar (innovatieve) manieren om de onderzoekslast te beperken en te voorkomen dat mer-plichten te laat in planprocessen worden ontdekt of dat zo lang mogelijk wordt geprobeerd onder mer uit te komen. Denk aan:

- uitwerking en toepassing van het concept 'mer-basis'<sup>14</sup>;
- bewustwording over mer-plichten bij visies en programma's.

Dit is misschien wel prioriteit nummer 1, omdat het alle andere pogingen om mer beter te benutten teniet kan doen.

Tot slot nog enige overwegingen en citaten ter inspiratie

- "Er zijn nu goede milieueffectrapporten terwijl de leefomgeving alleen nog maar meer onder druk komt. Dit kan niet de bedoeling zijn."
- "Als je snel wilt moet je verder vooruit kijken." Dus als veel wilt, dan moet je juist nu goed nadenken hoe je de leefomgeving daadwerkelijk verbetert. Het besluit moet waarschijnlijk jaren meegaan. De maatschappelijke consequenties zijn groot als je dit niet doet.
- "Het besef dat je een MER moet doen werpt z'n schaduw vooruit" Het *moeten* doen van een mer is op zich al aanzet om beter je best te doen voor een beter plan.

## Bijlage 4: uitgewerkte gespreksresultaten

### Over het beleidsproces en het instrument milieueffectrapportage (mer)

#### **MER is in de kern een sterk instrument**

Je hoeft het alleen maar te doen! Eigenlijk zijn hier geen innovaties nodig.

#### **Vroege inzet is essentieel**

Je hoeft het alleen maar te doen en mer direct op dag 1 'aan te zetten': direct aan het begin van het beleidsproces starten met mer als de belangrijke keuzes nog open staan. De kracht van het instrument ligt bij het verkennen van alternatieven en het ondersteunen met feiten van het maken integrale afwegingen. Organiseer de samenhang vanaf het begin. Belangrijke voorwaarde voor het succesvol benutten van het instrument is wel, ook bij het vroegtijdig starten, om ruimte te houden en te maken voor iteratie en tussentijdse bijstelling.

---

<sup>14</sup> [Mer-basis als vliegwiel voor samenhangend omgevingsbeleid – Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio.](#)

Wordt MER pas laat ingezet, dan fungeert het soms als legitimatie in plaats van als hulpmiddel voor keuzes of is het een 'moetje'. De 'energie' is er dan al uit. Vroegtijdige toepassing maakt betere, integrale besluitvorming mogelijk. Het is gewoon ook veel leuker werken voor alle betrokkenen.

- De MER wordt vaak gezien als een momentopname aan het einde van een besluitvormingsproces, wat leidt tot een focus op volledigheid en juridische zekerheid in plaats van op de daadwerkelijke milieueffecten en hun integratie in het beleid.

De oorspronkelijke bedoeling – het vroegtijdig meenemen van milieueffecten en alternatieven – wordt te vaak losgelaten, waardoor het instrument vooral juridisch of procedureel wordt ingezet.

Zie MER niet als extra stap, maar als ingebakken onderdeel van een integrale manier van werken.

- Integreer mer in de beleidscyclus: MER als 'levend' document **Integratie in Beleidscyclus:** Er is een sterke behoefte om MER meer te integreren in de beleidscyclus, zodat het niet alleen een verplicht nummer is, maar daadwerkelijk bijdraagt aan beleidsontwikkeling en monitoring. Dit kan door MER te gebruiken voor het monitoren en evalueren van omgevingsvisies en programma's.

#### **MER is geen informatieverzamelmachine, maar een gespreksstarter**

Het gaat niet om het verzamelen van 'meer data', maar om de juiste informatie op het juiste moment om het goede gesprek te voeren. Een overdaad aan informatie werkt verlamdend. Beperkt, gericht en strategisch gebruik van MER kan het proces juist versnellen en versterken. Het instrument wordt vaak opgeblazen door juridische eisen en risicovermijding. Dat leidt tot dikke rapporten waarin de kern ondergesneeuwd raakt. Mer zou zich moeten richten op de *wezenlijke* milieueffecten en alternatieven, en minder op volledigheid om juridische kritiek te voorkomen: van juridische afvinkinstrument naar dialoog en keuzes.

Mer kan versterkt worden door het te koppelen aan de bestaande beleidscyclus (zoals de P&C-cyclus of programmabegroting). Het mer-traject wordt nu vaak als een formeel eindproduct gezien, terwijl er behoefte is aan open en gedeeld leerproces gedurende beleidsontwikkeling. Transparantie en tussentijdse participatie zijn nodig om draagvlak te creëren én juridische robuustheid te bevorderen.

Zo wordt mer een doorlopend hulpmiddel voor monitoring en bijsturing – niet een eenmalige horde in het besluitvormingsproces. Kortom koppel mer en MER beter los.

**Complexiteit en Sectoraal Beoordelen leidt tot frustratie en inefficiëntie.** De huidige praktijk van sectoraal beoordelen en de complexiteit van vergunningverlening, zoals bij stikstofproblematiek, maken het moeilijk om integrale afwegingen te maken. Dit leidt tot frustratie en inefficiëntie.

#### **Juridische en Beleidsmatige Aspecten**

- **Wenselijkheid versus haalbaarheid:** Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de wenselijkheid van milieueffecten (wat willen we bereiken?) en de juridische haalbaarheid (wat is toegestaan?). Beide aspecten moeten in MER worden meegenomen, maar met een duidelijke scheiding om verwarring te voorkomen.

- **Referentiekaders en normen:** Juridische kaders en beleidsmatige normen moeten worden gebruikt als referentiekaders om de milieueffecten te beoordelen, maar niet als beperkende factoren die innovatie en integrale afwegingen in de weg staan.

#### **Politiek ongemak is onvermijdelijk – maar geen reden om af te zien van MER**

MER wordt in een politieke context vaak als lastig of onwelkom ervaren, omdat het complexiteit en alternatieven zichtbaar maakt. Het haalt iets uit ‘een andere wereld’ in de besluitvorming binnen en dat kan tot weerstand leiden. Juist die ‘lastige’ rol geeft het instrument zijn waarde: het dwingt tot expliciete keuzes en onderbouwing. Juist in politiek gevoelige dossiers is een zorgvuldig, transparant afwegingskader van groot belang.

#### **Ruimtelijke schaarste vraagt om integraal denken**

De praktijk vraagt om een instrument dat keuzes helpt maken in een context van beperkte ruimte en veel opgaven. De krappe ruimte in Nederland en de veelheid van opgaven en ambities maken overigens ook dat er nergens meer iets kan zonder nadelige effecten. Mer kan dan als hefboom dienen voor systemisch, integraal beleid, mits goed ingebed in visievorming en gebiedsprogramma's.

#### **Mer als basis om landschap en ruimte uitgangspunt in planning te maken**

Een belangrijk punt in de discussie was dat landschap en ruimte meer als uitgangspunt dan als decor zouden moeten worden gebruikt. Denk aan bio-regionale benaderingen: planvorming starten vanuit natuurlijke systemen zoals watersystemen, bodem en ecologische structuren. MER kan hierin een essentiële rol spelen, door zulke structuren zichtbaar te maken en als kader te gebruiken voor ruimtelijke keuzes.

#### **Gebrek aan institutionele verankering en expertise**

Opleidingen over mer zijn verdwenen en kennis verdwijnt met pensioengolf. Vooral kleine gemeenten missen de kennis om mer goed te benutten en hebben baat bij betere ondersteuning. Hoe organiseer je dit? Structurele kennisontwikkeling en professionalisering zijn cruciaal: hernieuw opleidingen, kennisdeling en dataplatforms zoals de ooit beoogde “Laan van de Leefomgeving”.

**Betere Voorlichting en Transparantie:** Er is behoefte aan betere voorlichting en transparantie over de rol en het gebruik van MER, zowel binnen overheden als bij het publiek. Dit kan helpen om de waarde van MER beter te begrijpen en te benutten.

#### **En als het niet werkt?**

Vaak zijn er dan onlogische factoren in het spel: er is kennelijk een reden om niet te doen wat moet gebeuren. Deze factoren moeten in beeld zijn om het los te trekken. Een van de belangrijke factoren kan de gedachte zijn dat mer roet in het eten gooit. De politiek voelt zich gedwongen rekening te houden met iets wat ze niet wil. Mer wordt dan letterlijk weggeduwd. Wat in elk geval niet helpt is om vervolgens nog meer proberen te overtuigen, hoe goed mer wel niet is.

#### **Conclusie**

De bijeenkomsten hebben duidelijk gemaakt dat hoewel MER een krachtig instrument is, de toepassing in de praktijk nog veel ruimte voor verbetering biedt. Door MER beter te integreren in de beleidscyclus, vroegtijdig in te zetten, en zowel de wenselijkheid als de haalbaarheid van milieueffecten duidelijk te scheiden, kan het instrument effectiever en efficiënter worden gebruikt.

## Over het product milieueffectrapport (MER)

### **Te veel detail: verlies van focus en essentie**

Veel mer-rapportages bevatten informatie die weinig bijdraagt aan de feitelijke besluitvorming (zoals lange paragrafen over specifieke onderdelen), waardoor de meerwaarde verwatert. Een “gedroomd MER” richt zich op kernvragen en relevante keuzes, niet op het afdekken van elk detail.

### **Gebrek aan structurele monitoring en evaluatie**

Monitoring wordt wettelijk vereist, maar zelden opgepakt. Hierdoor missen we een leerproces over de effectiviteit van eerder beleid. Een koppeling van mer/MER aan een doorlopende monitoring- en datacyclus (bijvoorbeeld via de P&C-cyclus bij gemeenten) werd als kansrijk genoemd.

### **Database met basisinformatie**

Maak een database met basale informatie in Nederland en koppel bestanden. Kijk vervolgens wel per project natuurlijk of dit compleet is.

### **Start de NRD als verbeteragenda**

De NRD is de onderzoeksagenda. Neem hierin ‘het verhaal’ op en geef aan ‘wat en hoe je iets beter wilt maken’ en zet daarop in. Lukt dat niet, dan pas is er de juridische stok achter de deur, die mer ook geeft.