

Doorwerking m.e.r.

Onderzoek naar de doorwerking van adviezen Commissie voor de m.e.r. en het MER in besluitvorming

Martine Olde Wolbers
André Oostdijk
Thomas Wesselink
Hans Helder (Witteveen+Bos)

Eindrapport, 20 december 2012

Doorwerking m.e.r.

Onderzoek naar de doorwerking van adviezen Commissie voor de m.e.r. en het MER in besluitvorming

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek	1
1.2 Effectiviteit van m.e.r. en verschillende vormen van doorwerking	2
1.3 De m.e.r.-procedure in het kort	3
1.4 Verantwoording van het onderzoek	4
1.5 Resultaten eerder onderzoek	5
1.6 Uitspraken Raad van State	7
1.7 Leeswijzer	8
2. Doorwerking in het algemeen	9
2.1 Typering van de onderzochte m.e.r.-procedures	9
2.2 Invloed van de m.e.r.-procedure in het algemeen	10
2.3 Conceptuele doorwerking	14
2.4 Conclusies	16
3. Doorwerking adviezen Commissie voor de m.e.r. in MER en besluit	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Doorwerking advies Reikwijdte en detailniveau in het MER	17
3.3 Doorwerking toetsingsadvies in het MER	20
3.4 Doorwerking toetsingsadvies in besluit	23
3.5 Conclusies	25
4. Doorwerking MER in besluit	27
4.1 Doorwerking MER in besluit	27
4.2 Factoren die de besluitvorming beïnvloeden	30
4.3 Conclusies	32

5. Conclusies en aanbevelingen	33
5.1 Algemeen beeld	33
5.2 Doorwerking nader beschouwd	34
5.3 Aanbevelingen	36

Bijlagen:

1. Verantwoording van het onderzoek
2. Overzicht van de veertig m.e.r.-procedures in de steekproef
3. Vragenlijsten dossierstudie en interviews

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek

Milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieugevolgen van een besluit in beeld, voordat het besluit wordt genomen. Zo kan de overheid die het besluit neemt (het bevoegd gezag) de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken. Het hoofdoel van m.e.r. luidt als volgt¹:

Het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

Om de doelstelling te bereiken wordt voor (bepaalde) projecten en plannen een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Hierin wordt duidelijk welke milieueffecten verwacht worden van het project of plan.

M.e.r. is gebaseerd op Europese regelgeving. Er is een richtlijn voor project-m.e.r. en een richtlijn voor plan-m.e.r. In Nederland is m.e.r. geregeld in de Wet milieubeheer (Wm) en in de uitvoeringswetgeving in de vorm van een Amvb (het Besluit m.e.r.). Inmiddels heeft ook andere wetgeving invloed op m.e.r., zoals de Crisis- en herstelwet (Chw). In 2010 is de modernisering van de m.e.r.-wetgeving in werking getreden en sindsdien wordt er onderscheid gemaakt tussen de uitgebreide en beperkte m.e.r.-procedure (zie paragraaf 1.3).

Nederland kent (als een van de weinige landen in Europa) een Commissie voor de milieueffectrapportage. De Commissie vervult sinds 1987 de rol als onafhankelijk adviseur bij milieueffectrapportages. De Commissie geeft advies aan gemeenten, provincies en het rijk bij de start van de m.e.r.-procedure over de gewenste inhoud van het MER of, als het MER klaar is, over de kwaliteit van de informatie in het MER. Daarnaast kan de Commissie ook gevraagd worden te adviseren bij andere, vrijwillige stappen in de m.e.r.-procedure (tussentijds advies). In de loop van de tijd is de opstelling en werkwijze van de Commissie aangepast aan actuele ontwikkelingen, zoals het onderscheid tussen besluit-m.e.r. voor projecten en plan-m.e.r. voor plannen en programma's vanaf 2006.

Sinds de introductie van m.e.r. is een aantal keer onderzoek gedaan naar de doorwerking van m.e.r. en de advisering van de Commissie voor de m.e.r. in de besluitvorming. In 1996 heeft eenmalig een groot kwantitatief onderzoek plaatsgevonden naar de doorwerking van m.e.r.²

¹ Bron: Commissie voor de milieueffectrapportage (www.commissiemer.nl/regelgeving)

² (M)Erkenning, Onderzoek naar de Doorwerking van m.e.r., achtergrondstudie nr. 28 van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, 1996.

Tevens is er in 2011 een onderzoek uitgevoerd naar de veronderstelde doorwerking van m.e.r.³ Daarnaast heeft de Commissie voor de m.e.r. zelf de doorwerking van haar adviezen in kaart gebracht. Sinds 2002 gebeurt dit echter niet meer. Hiermee ontbreekt actuele, kwantitatieve informatie over de doorwerking van m.e.r. en de advisering van de Commissie voor de m.e.r. Dit, samen met de komst van de nieuwe Omgevingswet, voedt de behoefte aan actueel kwantitatief inzicht over de doorwerking van m.e.r.

Het uitgevoerde onderzoek is dan ook bedoeld om de bestaande kennis te actualiseren. Het onderzoek dient inzicht te geven in de effectiviteit van m.e.r. en de verklarende factoren voor die effectiviteit. Dit inzicht wordt gebruikt bij discussies over de toekomstige inrichting van het instrument. Het onderzoek is niet gericht op de vraag in hoeverre m.e.r. een efficiënt instrument is.

1.2 Effectiviteit van m.e.r. en verschillende vormen van doorwerking

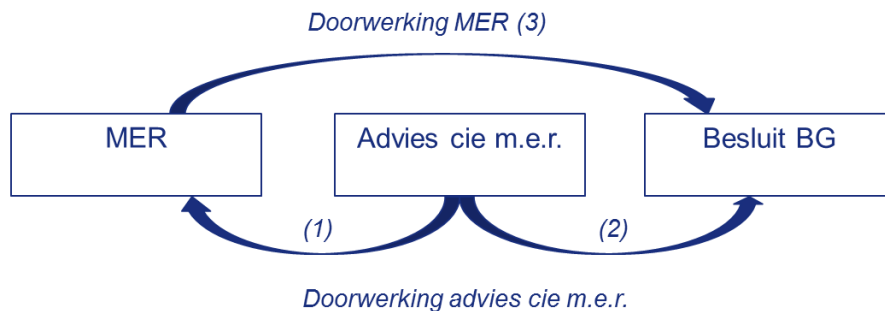
M.e.r. is effectief als het doel van m.e.r. wordt bereikt. Dat wil zeggen: door m.e.r. krijgt het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming. Om dit vast te kunnen stellen is in het onderzoek gekeken naar verschillende typen doorwerking, namelijk:

- Werkt het MER door in het uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag?
- Werken de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. door in het MER en/of het uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag?

De aanname daarbij is dat als bovenstaande doorwerking plaatsvindt, het milieubelang inderdaad een volwaardige plaats in de besluitvorming krijgt en m.e.r. dus effectief is.

³ 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, Universiteit Utrecht en Rijksuniversiteit Groningen, 2011.

In onderstaande figuur is opgenomen naar welke drie verschillende doorwerkingsrelaties onderzoek is gedaan.



1. Doorwerking adviezen Commissie voor de m.e.r. in MER
2. Doorwerking adviezen Commissie voor de m.e.r. in het uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag
3. Doorwerking MER in het uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag

Figuur 1.1 Drie vormen van doorwerking

Bij het vaststellen van de doorwerking in bovenstaande drie relaties wordt onderscheid gemaakt tussen feitelijke en conceptuele doorwerking van de m.e.r. Daaronder verstaan we het volgende:

- Feitelijke doorwerking: analyses en adviezen zijn direct toepasbaar bij het aanpakken van een beleidsopgave. De doorwerking van dit type adviezen komt tot uiting door het overnemen van concrete aanbevelingen in de besluitvorming over een plan of vergunning. In het geval van de m.e.r. is er sprake van feitelijke doorwerking als er bijvoorbeeld door het (R&D-) advies van de Commissie voor de m.e.r. een variant aan het MER wordt toegevoegd.
- Conceptuele doorwerking: van conceptuele doorwerking is sprake als de initiatiefnemer of het bevoegd gezag op voorhand, bij de planvorming, zelf al rekening houdt met of geleerd heeft van het fenomeen m.e.r. De aanwezigheid van een Commissie voor de m.e.r. en het instrument m.e.r. zorgen er zodoende voor dat de initiatiefnemer en/of het bevoegd gezag milieueffecten al op zorgvuldige wijze meeneemt in haar plan- en besluitvorming (zogenaamde preventieve werking).

1.3 De m.e.r.-procedure in het kort

De m.e.r.-procedure moet worden doorlopen voor plannen en besluiten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu (kunnen) hebben. De belangrijkste ontwikkelingen waarvoor een m.e.r.-procedure wordt doorlopen zijn structuurvisies, bestemmingsplannen en fysieke ingrepen in het landschap. Afhankelijk van het type ontwikkeling/de aanleiding waarvoor de m.e.r.-procedure wordt doorlopen, wordt onderscheid gemaakt tussen een project- of een plan-m.e.r. en sinds de invoering van de Wet Modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage (1 juli 2010) wordt onderscheid gemaakt tussen een beperkte en een uitgebreide procedure:

- De *uitgebreide procedure* geldt voor plannen waarvoor een plan-m.e.r. geldt (bijvoorbeeld structuurvisies of bestemmingsplannen) en complexe projecten waarvoor een project-m.e.r.-plicht geldt (bijvoorbeeld een bestemmingsplanherziening of een Tracébesluit). Of een project of plan m.e.r.-plichtig is, is geregeld in de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r.
- De *beperkte m.e.r.-procedure* is van toepassing op vergunningen, zoals de milieuvergunning (als onderdeel van de omgevingsvergunning), de mijnbouwwetvergunning (als onderdeel van de omgevingsvergunning), de ontgrondingenvergunning en sommige waterwetvergunningen. Bij deze vergunningen mag dan geen Passende Beoordeling aan de orde zijn. Als dat wel het geval is, moet voor de vergunning de uitgebreide procedure worden doorlopen.

De wettelijke stappen voor de beperkte en de uitgebreide procedure verschillen. Naast een verschil in te doorlopen stappen, verschilt de rol van de Commissie voor de m.e.r. in de verschillende procedures. Onderstaande tabel geeft daarvan een overzicht.

Tabel 1.1 Overzicht rol Commissie voor de m.e.r. in beperkte en uitgebreide procedure

	Beperkte procedure	Uitgebreide procedure
Advies over reikwijdte en detailniveau	Vrijwillig	Vrijwillig
Toetsing MER	Vrijwillig	Verplicht advies

De Commissie voor de m.e.r. voert soms ook een toetsing uit op de door haar gevraagde aanvulling op het MER. Dit is echter geen officiële stap in de m.e.r.-procedure en gebeurt alleen op verzoek van het bevoegd gezag.

1.4 Verantwoording van het onderzoek

Populatie en steekproeftrekking

Zoals gezegd is dit onderzoek gericht op het verkrijgen van een actueel, kwantitatief beeld van de verschillende vormen van doorwerking. Hierbij is de onderzoekspopulatie als volgt gedefinieerd: *Alle m.e.r.-procedures die onder de nieuwe wetgeving vallen (1 juli 2010), waarvoor de uitgebreide procedure geldt en waarvoor reeds een besluit is genomen door het bevoegd gezag.*

De keuze voor deze onderzoekspopulatie is gebaseerd op een aantal overwegingen. Ten eerste is gekozen voor de procedures die onder de nieuwe wetgeving vallen, om een zo actueel en consistent mogelijk beeld te krijgen. Vanuit praktisch oogpunt is gekozen voor de uitgebreide procedure. Vanwege het verplichte toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. (en daarmee de registratie door de Commissie) is de precieze populatie van deze m.e.r.-procedures bekend. Tevens kunnen op deze manier voor alle geselecteerde m.e.r.-procedures uitspraken gedaan worden over de doorwerking van de toetsingsadviezen in MER en besluit, aangezien het toetsingsadvies immers verplicht is voor deze procedures. Het criterium dat er een besluit moet zijn genomen ligt voor de hand: zonder besluit kan de doorwerking van MER en toetsingsadvies in het besluit niet worden vastgesteld.

Uit bovenstaande populatie (65 cases) is een a-selecte steekproef van 40 cases getrokken. Dit aantal was nodig om met een betrouwbaarheid van 95% en met een marge van 10% op de antwoorden uitspraken te kunnen doen. Voor verdere uitleg rondom de steekproeftrekking wordt verwezen naar bijlage 1.

Methode van onderzoek

Naar de 40 geselecteerde cases is een uitgebreide dossierstudie verricht en zijn telefonische interviews afgenomen met het bevoegd gezag en met de initiatiefnemer. In de dossierstudie zijn verschillende documenten zoals de notitie R&D, het (eventuele) advies R&D van de Commissie voor de m.e.r., het MER, het toetsingsadvies, het besluit en eventuele andere relevante documenten bestudeerd. Op basis van de dossierstudie is de feitelijke doorwerking vastgesteld.

De telefonische interviews met bevoegde gezagen en initiatiefnemers dienden ter verdieping van de dossierstudie. De respondenten is gevraagd naar verklaringen voor het al dan niet doorwerken van adviezen en MER in het besluit. Tevens is in de interviews gevraagd naar de conceptuele doorwerking.

De gehanteerde vragenlijsten voor de dossierstudie en de interviews zijn opgenomen in bijlage 3.

Respons en representativiteit

Zoals gezegd zijn in totaal 40 cases bestudeerd. Voor 28 van deze cases is een telefonisch interview afgenomen met het bevoegd gezag en voor 5 met de initiatiefnemer. De interviews hebben betrekking op 28 cases: van de 5 geïnterviewde initiatiefnemers zijn ook de bevoegde gezagen geïnterviewd. Het geringe aantal interviews met initiatiefnemers hangt samen met het feit dat voor veel m.e.r.-procedures (in 28 van de 40 gevallen) initiatiefnemer en bevoegd gezag dezelfde organisatie betreft. In die gevallen is de betrokken ambtenaar geïnterviewd in de hoedanigheid van bevoegd gezag (de vragenlijsten voor bevoegd gezag en initiatiefnemer zijn overigens vrijwel identiek).

Helaas kan er door het geringe aantal interviews met initiatiefnemers geen vergelijking worden gemaakt tussen de antwoorden van bevoegde gezagen en initiatiefnemers. De antwoorden van de interviews onder bevoegde gezagen en initiatiefnemers zijn samengevoegd.

De gewenste representativiteit (95% betrouwbaarheid met een marge van 10% op de antwoorden) is voor wat betreft de dossierstudie bereikt. Voor de interviews is helaas geen volledige respons behaald. Daarom geldt voor de resultaten van de interviews een betrouwbaarheidsmarge van 95% en een marge van 15% op de antwoorden.

1.5 Resultaten eerder onderzoek

Zoals gezegd is er in 1996 kwantitatief onderzoek en in 2011 kwalitatief onderzoek gedaan naar de doorwerking van m.e.r. Hieronder presenteren wij kort de belangrijkste conclusies uit beide onderzoeken. In de volgende hoofdstukken relateren wij, daar waar relevant, onze bevindingen aan die uit de eerdere onderzoeken.

(M)erkenning, onderzoek naar de doorwerking van m.e.r. (1996)

In dit onderzoek zijn 105 m.e.r.-procedures beoordeeld. Per m.e.r. zijn 6 actoren benaderd te weten: initiatiefnemer, bevoegd gezag, secretaris Commissie voor de m.e.r., wettelijk adviseur, adviseur initiatiefnemer en insprekers. In totaal zijn 618 respondenten benaderd voor een telefonische enquête. De behaalde respons bedroeg 95%. In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen gewone doorwerking, brede doorwerking en gewogen doorwerking. De 'gewone' doorwerking heeft betrekking op de door ons gehanteerde begrippen feitelijke en conceptuele doorwerking.

De conclusie van het onderzoek is dat 79% van de m.e.r.'s wel en 21% niet doorwerkt. Dit wil zeggen dat in 79% van de gevallen de m.e.r. invloed heeft gehad op de acties van de betrokken actoren en/of de beelden die de actoren hebben. In 52 projecten (van de 100) was sprake van feitelijke doorwerking: het ingediende initiatief was veranderd ten opzichte van het voornemen (31 keer) en/of het door het bevoegd gezag genomen besluit was beïnvloed door de m.e.r.-procedure (40 keer). In 68 projecten (van de 100) waren de beelden van actoren veranderd door de m.e.r.-procedure. Zo is in 42 gevallen aangegeven dat er een (veel) beter beeld van de alternatieve mogelijkheden is ontstaan en in 52 gevallen dat er een (veel) beter beeld van de milieueffecten is ontstaan. Onderstaande tabel geeft bovenstaande weer. Deze tabel is overgenomen uit het rapport (M)erkenning, pagina 16.

Tabel 1.2 Aantal projecten waarin m.e.r. heeft doorgewerkt (totaal aantal projecten bedraagt 100)

	Volgens IN en BG sprake van invloed van m.e.r. op		Volgens IN en BG sprake van doorwerking m.e.r. in acties of beelden	Volgens IN en BG sprake van doorwerking
Acties	Door IN bij BG ingediend initiatief	31	52	79
	Door BG genomen besluit	40		
Beelden	Beeld van alternatieve mogelijkheden	42	68	
	Beeld van milieueffecten	52		

Naar een toekomstbestendige m.e.r. (2011)

In dit onderzoek is naar drie aspecten gekeken: 1) Ontwikkelingen in de m.e.r.-regelgeving, 2) Effectiviteit van m.e.r. en 3) Knelpunten en uitdagingen voor m.e.r. Om de effectiviteit van m.e.r. in beeld te brengen is een online enquête uitgevoerd en zijn diepte-interviews gehouden. De respons op de enquête onder de professioneel betrokkenen betrof ongeveer 20 – 30%. Met de enquête is inzicht ontstaan in de gepercipieerde effecten van m.e.r. en is dus niet de feitelijke effectiviteit gemeten.

Een aantal van de (voor dit onderzoek relevante) conclusies uit het onderzoek, luiden als volgt:

- M.e.r. draagt in de ogen van m.e.r.-professionals duidelijk bij aan een vergroting van het milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag. Daarnaast levert m.e.r. een redelijk grote bijdrage aan het milieuvriendelijker maken van besluiten. Het 'preventie-effect' (anticipatie op de toekomstige m.e.r. in combinatie met de verplichting om te voldoen aan wettelijke milieueisen) lijkt daarbij groter te zijn dan de aanpassing van het besluit door het MER (correctie achteraf).
- De wettelijke plicht om m.e.r. uit te voeren wordt in de m.e.r.-wereld beschouwd als de belangrijkste verklaring voor de effectiviteit van m.e.r. Dit leidt enerzijds toe dat verplichtingen uit de m.e.r.-regelgeving worden nageleefd, ook wanneer m.e.r. vooral als sta-in-de-weg wordt gezien. Anderzijds gaat men in de praktijk, juist vanwege die verplichting, doorgaans niet verder dan wat strikt nodig is. Dit wordt versterkt doordat m.e.r.-regelgeving niet verplicht tot het kiezen van de meest milieuvriendelijke alternatieven of maatregelen. In die zin stuurt m.e.r. niet effectief op milieubescherming die verder gaat dan waartoe de minimumeisen nopen.
- De kwaliteit van MER-rapporten is de tweede factor van belang voor de doorwerking van m.e.r. M.e.r.-professionals zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van MER'en, hoewel recente toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. suggereren dat de kwaliteit van MER'en onder druk staat. De substantiële rol van de Commissie m.e.r. in de kwaliteitsbewaking wordt in hoge mate onderkend.
- M.e.r. lijkt efficiënt: neveneffecten in termen van vertragingen en lasten worden als beperkt ervaren; sterker nog, een groot deel van de respondenten is van mening dat m.e.r. de implementatie van besluiten versoepelt. Slechts een kleine – maar wellicht wel spraakmakende – groep is van mening dat m.e.r. tot onacceptabele vertragingen en lasten leidt.

1.6 Uitspraken Raad van State

De Commissie voor de m.e.r. is van mening dat de doorwerking van de m.e.r.-procedure mede tot uitdrukking komt in de uitspraken van de Raad van State. Hierbij wijst de Commissie erop dat het MER en de toetsingsadviezen van de Commissie bijdragen aan een zorgvuldige totstandkoming en een goede motivering van besluiten. Dit zijn de twee pijlers uit het bestuursrecht waarop appellanten zich kunnen beroepen. De Commissie voor de m.e.r. geeft aan dat de rechter bezwaren vaak ongegrond verklaart als de Commissie in haar toetsingsadvies heeft geconcludeerd dat alle essentiële informatie in een MER aanwezig is. Als de Commissie een negatief advies heeft gegeven, wat betekent dat een MER niet alle essentiële informatie bevat, wordt een bezwaar door de rechter vaak wél gegrond geacht.

De Commissie voor de m.e.r. heeft de suggestie gedaan om nader onderzoek te doen naar de uitspraken van de Raad van State en het belang dat de Raad van State daarbij hecht aan de toetsingsadviezen van de Commissie. Hiervoor zouden betrokkenen (zoals bijvoorbeeld advocaten die een bevoegd gezag of appellant hebben ondersteund in de m.e.r.-procedure) gevraagd kunnen worden hoe zij denken over de doorwerking van de m.e.r.-procedure in de behandeling van klachten door de Raad van State. Deze aanvulling viel echter buiten de scope van dit onderzoek.

1.7 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken beschrijven wij de resultaten van het onderzoek ten aanzien van de verschillende niveaus van doorwerking. In hoofdstuk 2 geven we een algemeen beeld van de effectiviteit van m.e.r. op basis van de interviews en beschrijven we de conceptuele doorwerking. Hoofdstuk 3 gaat in op de feitelijke doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. in MER en besluit. Hoofdstuk 4 beschrijft de feitelijke doorwerking van het MER in het besluit. Tevens gaan we hier in op andere factoren dan milieufwegingen die de besluitvorming beïnvloeden. In hoofdstuk 5 beschrijven we de conclusies en aanbevelingen.

Het rapport bevat de volgende bijlagen:

- Bijlage 1: Verantwoording van het onderzoek
- Bijlage 2: Overzicht van de veertig m.e.r.-procedures in de steekproef
- Bijlage 3: Vragenlijsten dossierstudie en interviews

2. Doorwerking in het algemeen

2.1 Typering van de onderzochte m.e.r.-procedures

Typering onderzochte m.e.r.-procedures

Er zijn in totaal 40 m.e.r.-procedures onderzocht, die onder de gedefinieerde populatie vallen, zoals beschreven is in hoofdstuk 1. Deze m.e.r.-procedures betreffen verschillende onderwerpen en ook het abstractieniveau van de ruimtelijke ontwikkeling waarop de m.e.r.-procedures gericht zijn, is verschillend. In de steekproef zaten 3 structuurvisies (2 gemeentelijke en 1 rijks structuurvisie). Verder betrof het 10 keer een actualisatie van een bestemmingsplan (waarvan 8 keer buitengebied). Acht keer ging het om een gebiedsontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van de NDSM-werf in Amsterdam of het plan 'Nieuw leven in de Lus van Linne' (grindwinning, natuur en recreatie). Daarnaast zijn 14 m.e.r.-procedures gericht op de ontwikkeling of uitbreiding van nieuwe en bestaande bedrijven. Hierbij ging het 3 keer om de uitbreiding van veehouderijen. Ook zijn er 3 m.e.r.-procedures die gaan over de ontwikkeling van windparken. De overige m.e.r.-procedures die gericht zijn op de ontwikkeling van bedrijven, zijn gericht op zeer uiteenlopende initiatieven, zoals de realisatie van een golfbaan, de realisatie van een waterproductiebedrijf en de herontwikkeling van Radio Kootwijk.

In alle m.e.r.-procedures wordt aandacht besteed aan ongeveer dezelfde milieuthema's. Er wordt vrijwel altijd aandacht besteed aan natuur, landschap, cultuurhistorie, archeologie, bodem en water, verkeer, geluid, luchtkwaliteit, externe kwaliteit, veiligheid en duurzaamheid. Als het veehouderijen betreft, wordt er ook aandacht besteed aan geurbelasting, ammoniak en fijn stof. Bij andere m.e.r.-procedures zijn deze milieuthema's minder van belang. Als het initiatief invloed kan hebben op omwonenden, wordt er ook specifiek aandacht besteed aan de woon- en leefomgeving.

Verdeling plan-m.e.r. / project-m.e.r.en verdeling publieke / private initiatiefnemer

Van de 40 onderzochte cases betreft het 28 keer een plan-m.e.r. (70%), 9 keer een project-m.e.r. (22,5%) en 3 keer een gecombineerde plan- en project-m.e.r. (7,5%). Uit het jaarverslag van 2011 van de Commissie voor de m.e.r. blijkt dat er in dat jaar ongeveer net zo vaak een toetsingsadvies is gegeven over een plan-m.e.r. als over een project-m.e.r. of gecombineerd project-m.e.r. en plan-m.e.r. (respectievelijk 68 en 62 adviezen). De steekproef kent dus een oververtegenwoordiging van plan-m.e.r.-en. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de besluitvorming ten aanzien van plannen een kortere doorlooptijd kent dan die van projecten, waardoor de plan-mer-en een grotere kans maken om binnen de gehanteerde onderzoekspopulatie te vallen.

De 28 plan-m.e.r.-en kennen allen een publieke initiatiefnemer. In totaal zaten er 32 publieke initiatiefnemers in onze steekproef en 8 private initiatiefnemers.

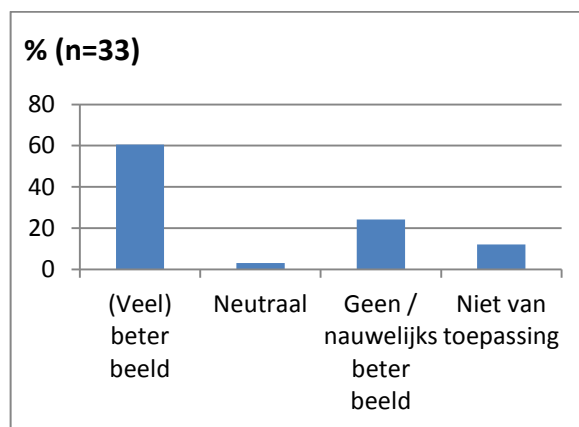
Voor een overzicht van de onderzochte procedures wordt verwezen naar bijlage 2.

2.2 Invloed van de m.e.r.-procedure in het algemeen

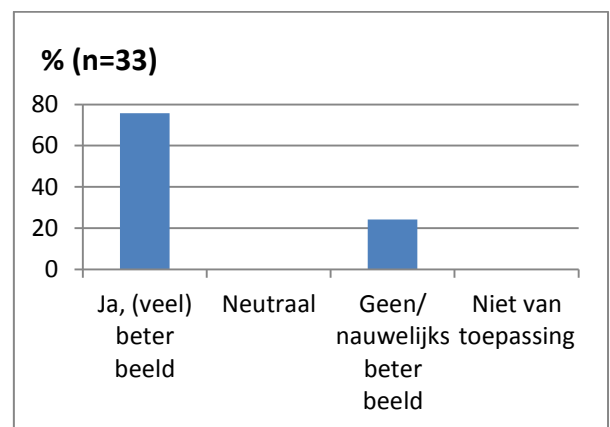
In de telefonische interviews is een aantal algemene vragen gesteld over de invloed van de m.e.r.-procedure op de besluitvorming. Hieronder beschrijven we het algemene beeld dat dit oplevert.

Beter beeld van alternatieve mogelijkheden en milieueffecten

Gebleken is dat de respondenten over het algemeen positief zijn over de bijdrage die de m.e.r.-procedure heeft geleverd aan het verkrijgen van inzicht en informatie over alternatieve mogelijkheden en milieueffecten. Onderstaande twee figuren laten dit zien.



Figuur 2.1 Heeft u dankzij de m.e.r.-procedure een beter beeld van de *alternatieve mogelijkheden* gekregen?



Figuur 2.2 Heeft u dankzij de m.e.r.-procedure een beter beeld van de *milieueffecten* gekregen?

Van de 33 respondenten geeft 60% aan dat zij een (veel) beter beeld heeft gekregen van de *alternatieve mogelijkheden*. Bijna 80% geeft aan dat zij door de m.e.r.-procedure een (veel) beter beeld van de *milieueffecten* heeft gekregen.

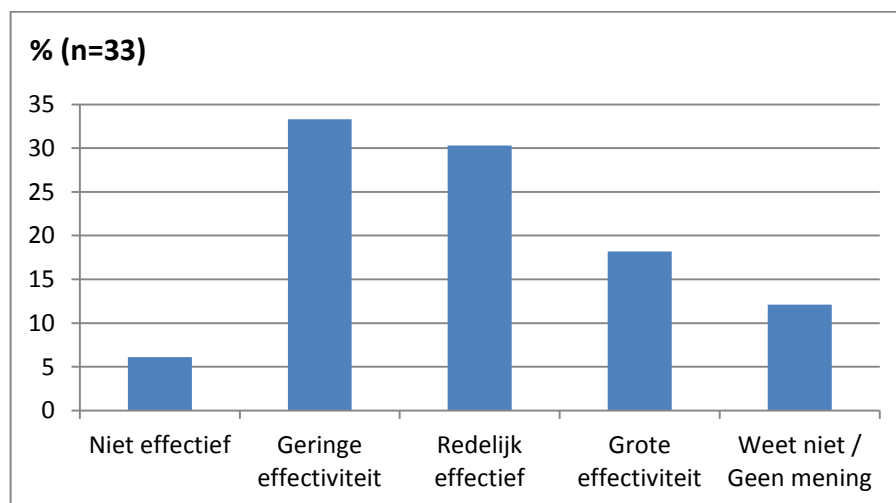
Deze percentages liggen hoger dan in het eerder uitgevoerde onderzoek uit 1996. Daarbij werd in 42 van de 100 gevallen aangegeven dat er een (veel) beter beeld van de alternatieve mogelijkheden was ontstaan en in 52 gevallen dat er een (veel) beter beeld van de milieueffecten was ontstaan.

De categorie 'geen / nauwelijks beter beeld' van de alternatieve mogelijkheden heeft voornamelijk betrekking op bestemmingsplannen (3) en structuurvisies (2). Redenen die men heeft gegeven voor het feit dat men geen beter beeld kreeg van de alternatieven, waren bijvoorbeeld dat er maar één alternatief was, aangezien in de structuurvisie (voorafgaand aan het bestemmingsplan) al een keuze voor een alternatief was gemaakt of dat de gemeente vertrouwde op de keuze van het ingehuurd adviesbureau voor één van de beschreven alternatieven (oftewel er is wel meer informatie beschikbaar gekomen, maar men heeft zich er niet in verdiept).

De categorie 'geen / nauwelijks beter beeld' van de milieueffecten heeft betrekking op zeer diverse plannen en projecten, van concrete initiatieven tot een actualisatie bestemmingsplan buitengebied.

Effectiviteit meewegen milieubelang in besluitvorming

De respondenten is gevraagd hoe zij de effectiviteit van m.e.r. voor het betreffende plan of project beoordelen voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming. Onderstaande figuur geeft de verdeling over de antwoorden weer.



Figuur 2.3 Hoe beoordeelt u de *effectiviteit* van deze m.e.r. voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming?

De figuur laat zien dat een derde van de respondenten de effectiviteit van m.e.r. voor het laten meewegen van het milieubelang in de besluitvorming over het betreffende plan of project als gering beoordeelt. Ongeveer 30% vindt dat m.e.r. redelijk effectief was, bijna een op de vijf (18%) heel effectief en 6% beoordeelt de betreffende m.e.r. als niet effectief.

Kijkt men naar het type plannen en projecten waarvoor een negatief antwoord is gegeven (niet effectief of geringe effectiviteit) dan blijkt dat dit relatief vaak (maar zeker niet altijd) betrekking heeft op actualisaties van bestemmingsplannen.

Redenen voor het positief / negatief beoordelen van de effectiviteit van m.e.r.

Verklaringen die zijn gegeven waarom m.e.r. effectief was in het laten meewegen van het milieubelang, zijn onder andere dat m.e.r. ervoor heeft gezorgd dat er met een bredere blik naar de milieueffecten is gekeken, dat er beter inzicht is ontstaan in de milieueffecten en in de mogelijke (compenserende) maatregelen. Ook is aangegeven dat het MER heeft gezorgd voor een objectieve weging van de milieubelangen, waar zonder het MER waarschijnlijk een meer gevoelsmatige afweging zou zijn gemaakt. Tevens is verschillende malen aangegeven dat m.e.r. op zich een positieve bijdrage heeft geleverd, omdat het proces gestroomlijnd is en bewoners op een duidelijke manier betrokken zijn.

Een van de respondenten zegt:

'De m.e.r-procedure heeft wezenlijk nieuwe inzichten opgeleverd'.

Er zijn ook toelichtingen op een negatieve beoordeling gegeven. Zo is er verschillende malen aangegeven dat de milieueffecten sowieso in beeld gebracht zouden worden op basis van de reguliere wet- en regelgeving. Ook is als verklaring gegeven dat de informatie uit het MER al bekend was bij de betreffende gemeente of dat het plan al vast stond.

Waardering m.e.r.-procedure

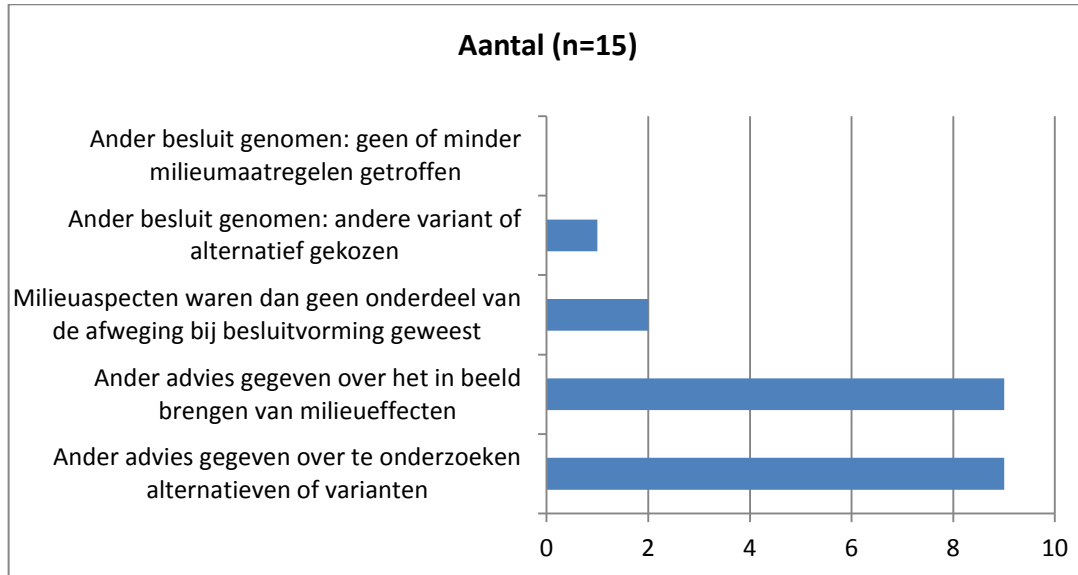
In de algemene opmerkingen is meerdere keren aangegeven dat men de m.e.r.-procedure erg complex en vergaand vindt en dat er een hoge mate van detail gevraagd wordt (4 cases, 12%). Ook brengt het qua capaciteit en financiën behoorlijke consequenties met zich mee (4 cases, 12%). Met name het uitwerken van alternatieven kost tijd en geld, terwijl het voornemen vaak al concreet is en er al gekozen is voor een alternatief. Vooral als het gaat om een actualisatie van een bestemmingsplan met een conserverend karakter (dus zonder concreet initiatief), vindt men de m.e.r.-procedure, met name het uitwerken van maximale scenario's, te zwaar (3 cases, 9%).

2.3 Conceptuele doorwerking

Een van de doelen van het onderzoek is de conceptuele doorwerking te meten. Deze conceptuele doorwerking is alleen vast te stellen via de interviews. In de dossiers is immers niet terug te vinden wat er zich in de hoofden van de betrokkenen heeft afgespeeld. Hieronder gaan we in op de resultaten.

Over de conceptuele doorwerking ontstaat een gedifferentieerd beeld. De helft van de respondenten zegt dat ze anders gehandeld zou hebben als er geen m.e.r.-plicht bestond, oftewel dat ze nu vooraf rekening heeft gehouden met het fenomeen m.e.r. Grofweg de andere helft zegt dat ze niet anders gehandeld zou hebben. Kijkt men naar het type m.e.r. dan ontstaat ook daar een gedifferentieerd beeld. Van de typen m.e.r. die bijvoorbeeld betrekking hebben op de actualisatie van een bestemmingsplan zegt ongeveer de helft wel en de helft niet anders te handelen. Wat wel opvalt is dat alle private initiatiefnemers (met uitzondering van één) hebben aangegeven dat ze anders gehandeld zouden hebben als de m.e.r.-plicht niet bestond.

Op de vraag wát men dan anders gedaan zou hebben, zijn de volgende antwoorden gegeven (door een totaal van 15 respondenten die een bevoegd gezag vertegenwoordigen):



Figuur 2.4 Wat had u anders gedaan als er geen m.e.r.-plicht bestond?

Uit de figuur blijkt dat het 'anders handelen' met name betrekking heeft op de te onderzoeken alternatieven of varianten en de milieueffecten. Zonder de m.e.r.-plicht zouden er minder alternatieven of varianten in beeld zijn gebracht en/of de milieueffecten in minder detail. Op de vraag waarom men anders gehandeld zou hebben, wordt bijvoorbeeld door twee respondenten geantwoord:

'Je voelt dat je beoordeeld wordt. Dat werkt toch als een stok achter de deur.'

'Zonder m.e.r.-plicht had ik sneller gehandeld vanwege politieke druk.'

In de interviews is gebleken dat de vraag naar conceptuele doorwerking als lastig werd ervaren. Veel respondenten twijfelden over hun antwoord. Hierbij gaven ze aan dat de m.e.r.-plicht uiteraard invloed heeft, maar dat het ook niet zo is dat zonder de m.e.r.-plicht niet naar milieueffecten gekeken zou worden. Dit is een mogelijke verklaring voor de 50 / 50% -verdeling op de vraag of men anders gehandeld zou hebben zonder m.e.r.-plicht.

Ook op de vraag of men in andere trajecten anders handelt dankzij de m.e.r.-ervaring (oftewel of het milieubewustzijn is toegenomen), is wisselend geantwoord. Ongeveer de helft zegt (een beetje) anders te handelen en de andere helft zegt van niet.

In het eerder uitgevoerde onderzoek 'Naar een toekomstbestendige m.e.r.' is geconstateerd dat er wel degelijk een preventie-effect uitgaat van de m.e.r.-procedure. Hierbij wordt de wettelijke plicht om m.e.r. uit te voeren als de belangrijkste verklaring voor de effectiviteit van m.e.r. beschouwd.

2.4 Conclusies

Wij trekken de volgende conclusies ten aanzien van de invloed van de m.e.r.-procedure:

- De respondenten oordelen overwegend positief op de vragen of m.e.r. bijdraagt aan een beter inzicht in de alternatieve mogelijkheden (60% vindt van wel) en milieueffecten (bijna 80% vindt van wel). Voornaamste reden die gegeven is waarom m.e.r. niet zou bijdragen aan een groter inzicht in de alternatieve mogelijkheden is dat er maar één alternatief was.
- In ongeveer de helft van de gevallen wordt geoordeeld dat m.e.r. (redelijk tot heel erg) effectief is in het laten meewegen van de milieubelangen in de besluitvorming. In ongeveer 40% van de gevallen wordt de effectiviteit als gering of afwezig beoordeeld. Een negatieve beoordeling heeft relatief vaak betrekking op actualisaties van bestemmingsplannen (maar zeker niet altijd). De meerwaarde van m.e.r. uit zich in het met een bredere blik (cumulatief) kijken naar de milieueffecten, objectieve weging van de milieueffecten en stroomlijning van het proces.
- Over de conceptuele doorwerking bestaat een gedifferentieerd beeld. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat ze anders gehandeld hebben vanwege de m.e.r.-plicht en de andere helft geeft aan dat ze niet anders gehandeld hebben. Alle private initiatiefnemers (behalve één) geven aan dat ze wel anders gehandeld zouden hebben.
- Meerdere keren is aangegeven dat men het m.e.r.-instrument complex en vergaand vindt. Ook brengt het qua capaciteit en financiën behoorlijke consequenties met zich mee. Vooral als het gaat om een actualisatie van een bestemmingsplan zonder concreet initiatief, vindt men de m.e.r.-procedure (te) zwaar.

3. Doorwerking adviezen Commissie voor de m.e.r. in MER en besluit

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. in het MER-rapport en in het besluit van het bevoegd gezag. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt in het advies op de notitie Reikwijdte en Detailniveau en het toetsingsadvies ten aanzien van het MER. Onderstaand schema geeft weer naar welke doorwerkingsrelaties wij wel/ niet hebben gekeken.

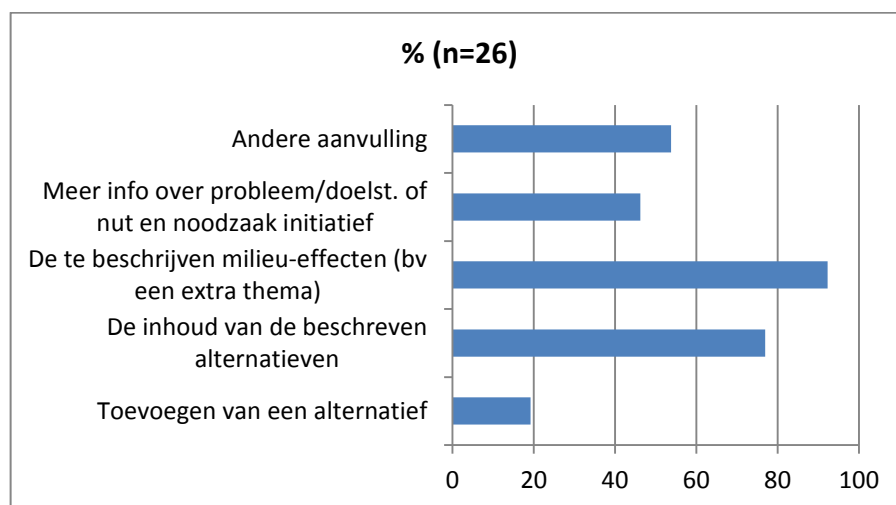
Tabel 3.1 Bestudeerde relaties doorwerking adviezen in MER en besluit

	Doorwerking in MER	Doorwerking in Besluit
Advies R&D Cie MER	Ja (zie paragraaf 3.2)	Nee
Toetsingsadvies Cie MER	Ja (zie paragraaf 3.3)	Ja (zie paragraaf 3.4)

3.2 Doorwerking advies Reikwijdte en detailniveau in het MER

Inhoud Adviezen Reikwijdte en detailniveau

Alhoewel het sinds de nieuwe wetgeving niet meer verplicht is voor bevoegde gezagen om de Commissie voor de m.e.r. een advies op de notitie Reikwijdte en detailniveau te vragen, is voor ruim 67% van de m.e.r.-procedures toch een advies aan de Commissie voor de m.e.r. gevraagd (26 cases). De Commissie heeft in bijna alle gevallen (96%) dat zij een advies heeft uitgebracht over de notitie Reikwijdte en Detailniveau aanvullingen op de notitie voorgesteld. Onderstaande grafiek geeft weer waar de aanvullingen van de Commissie voor de m.e.r. betrekking op hadden.



Figuur 3.1 Type aanvullingen van de Commissie voor de m.e.r. op de notitie Reikwijdte en Detailniveau (meerdere antwoorden mogelijk)

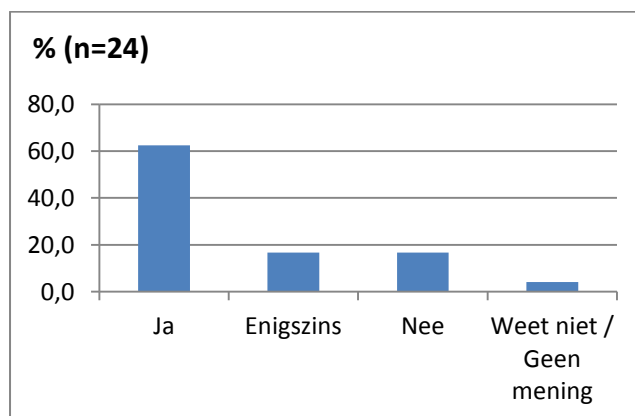
De figuur laat zien dat de Commissie voor de m.e.r. in bijna alle adviezen (92%) aanraadt om extra milieuthema's op te nemen of om meer detaillering te brengen in de reeds opgenomen milieuthema's. Verder werd in 77% van de gevallen gevraagd om de inhoud van de beschreven alternatieven aan te vullen en werd in 19% van de adviezen aangeraden om een alternatief toe te voegen. Ook oordeelt de Commissie voor de m.e.r. vaak dat de notitie het initiatief uitgebreider kan motiveren: in 46% van de gevallen wordt om meer informatie gevraagd over het probleem en de doelstelling of het nut en de noodzaak van het initiatief. Tot slot adviseert de Commissie voor de m.e.r. in bijna alle gevallen om een zelfstandig leesbare samenvatting en recent kaartmateriaal op te nemen.

Doorwerking adviezen Reikwijdte en detailniveau in het MER

Uit het onderzoek blijkt dat in 61% van de beoordeelde gevallen *alle* punten uit het advies op de notitie R&D opgevolgd zijn (14 cases). In 39% (9 cases) is in ieder geval aan *een aantal* punten invulling gegeven.

Gebleken is dat door de private initiatiefnemers in twee derde van de gevallen *alle* punten uit het advies zijn opgevolgd. Door de publieke initiatiefnemers geldt dat in ruim de helft van de gevallen. Alhoewel het niet om representatieve percentages gaat, zou men hieruit kunnen afleiden dat private initiatiefnemers eerder geneigd zijn om de adviezen van de Commissie over te nemen. Een mogelijke verklaring is dat de (financiële) belangen groot zijn en men geen risico wil nemen.

Al met al blijkt uit de dossierstudie een hoge doorwerking van de R&D-adviezen in het MER. Dit is op zich niet verwonderlijk, aangezien het gaat om vrijwillig aangevraagde adviezen, waarvan men ook een hoge doorwerking mag verwachten. Ook de respondenten reageren veelal positief op de vraag of het R&D-advies van de Commissie voor de m.e.r. heeft doorgewerkt in het MER-rapport. Onderstaande figuur laat dit zien.



Figuur 3.2 Heeft het R&D-advies van de Commissie voor de m.e.r. naar uw mening doorgewerkt in het MER-rapport?

Bijna twee derde (63%) van de respondenten geeft aan dat het R&D-advies inderdaad heeft doorgewerkt in het MER, 17% geeft aan dat daar enigszins sprake van is en 17% dat daar geen sprake van is (4% heeft geen mening). De doorwerking bestaat uit het verder uitwerken en aanvullen van alternatieven en milieueffecten.

Redenen voor het wel / niet doorwerken van het R&D-advies

In 60% van de gevallen is in het MER *procedureel* beschreven wat er met het advies op de notitie Reikwijdte en Detailniveau van de Commissie voor de m.e.r. is gedaan. Er wordt in het MER meestal niet expliciet naar de *inhoud* van het advies op de notitie Reikwijdte en Detailniveau van de Commissie voor de m.e.r. verwezen. Daarmee wordt er dus ook geen inhoudelijke verantwoording afgelegd over het al dan niet overnemen van het R&D-advies in het MER. Het wordt zelden expliciet gemotiveerd waarom het advies wel, niet of slechts gedeeltelijk is overgenomen. Dit is overigens ook niet verplicht.

Uit de interviews blijkt dat als reden voor de doorwerking vooral wordt genoemd dat in het advies punten werden genoemd die nog niet of onvoldoende aan bod waren gekomen in de notitie R&D. Dankzij het advies kwamen deze punten wel uitgebreid(er) aan de orde in het MER. Het R&D-advies droeg met andere woorden bij aan een *hogere kwaliteit van het MER*. Respondenten zeggen hier bijvoorbeeld over:

'Het R&D-advies heeft doorgewerkt in het MER-rapport, omdat er veel punten naar voren kwamen die nog niet voldoende aandacht kregen in de notitie R&D. Aan deze punten is in het MER veel meer aandacht besteed, wat anders niet het geval was geweest.'

'Er is een open discussie geweest met de Commissie, dit heeft nieuwe inzichten opgeleverd.'

Verder is gebleken dat het R&D-advies wordt gezien als *nuttige en praktische leidraad* voor het opstellen van het MER en dat men het als vorm van *risicobeheersing* ziet. Bij het goed opvolgen van de adviezen van de Commissie, acht men de kans op een positief toetsingsadvies later in het proces groter. Daarbij is wel meerdere keren aangegeven dat men het *detailniveau* dat door de Commissie voor de m.e.r. wordt nagestreefd te groot vindt. Implicatie van het advies is veelal extra onderzoek en dat vergt tijd en brengt kosten met zich mee. Respondenten zeggen hierover:

'De gemeente was bang dat het niet serieus nemen van de adviezen van de Commissie in een later stadium zou kunnen leiden tot het instorten van een bestemmingsplan. Dit is de reden dat er heel serieus naar alle adviezen is gekeken. Er is wel goed gekeken naar wat er écht onderzocht moest worden, omdat men zich ook niet onnodig veel werk op de hals wilde halen.'

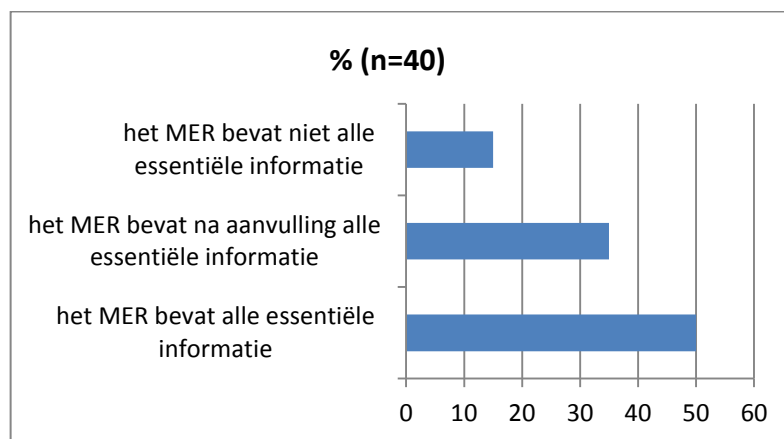
'Er is gedetailleerder onderzoek uitgevoerd, maar niet in die mate als gevraagd door de Commissie voor de m.e.r. Er was discussie over het detailniveau met de Commissie voor de m.e.r.'

Verder is gebleken dat de motivering voor het niet overnemen van de aanbevelingen, ook wel voortkomt uit de redenering dat deze punten pas in een *latere plan- en besluitvormingsfase bij de inpassing* uitgewerkt worden.

3.3 Doorwerking toetsingsadvies in het MER

Toetsingsadviezen

In alle bestudeerde cases heeft de Commissie voor de m.e.r. een toetsingsadvies gegeven. Dit is een verplicht onderdeel van de uitgebreide procedure. De Commissie voor de m.e.r. oordeelde dat de MER-rapportages voor het merendeel, eventueel na aanvulling, de essentiële informatie bevatte om de milieubelangen mee te laten wegen in de besluitvorming. Onderstaande figuur illustreert dit.



Figuur 3.3 Conclusie uit het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. met betrekking tot de aanwezigheid van de essentiële informatie om het milieubelang volwaardig mee te laten wegen in de besluitvorming

In 50% van de gevallen beoordeelde de Commissie voor de m.e.r. dat het MER alle essentiële informatie bevatte om het milieubelang mee te kunnen laten wegen. In 35% van de gevallen werd gesteld dat het MER na aanvulling alle essentiële informatie zou bevatten. De zwaarte van de aanvullingen verschilt hierbij: het kan gaan om kleine punten ter verduidelijking tot het ontbreken van essentiële informatie. Bij 15% van de toetsingsadviezen werd geoordeeld dat het in het MER aan de essentiële informatie ontbrak. Dit laatste percentage betreft 6 cases. Bij 4 van deze cases is er naar aanleiding van het negatieve toetsingsadvies alsnog een aanvulling op het MER geschreven. Deze aanvullingen zijn echter niet meer voor toetsing aan de Commissie voorgelegd. Slechts in 2 gevallen (5%) heeft het bevoegd gezag het advies van de Commissie naast zich neergelegd.

Gebleken is dat het percentage positieve toetsingsadviezen hoger is bij de cases waar een R&D-advies is aangevraagd (59%) dan bij de cases waarvoor geen R&D-advies is aangevraagd (31%).

Kijkt men naar het onderscheid plan-m.e.r. en project-m.e.r. dan valt op dat voor de project-m.e.r.-en het percentage positieve toetsingsadviezen aanzienlijk hoger ligt dan bij de plan-m.e.r.-en: 88% versus 41%. Het onderscheid bij private en publieke initiatiefnemers ligt minder ver uiteen: 43% versus 52% heeft een positief toetsingsadvies gekregen.

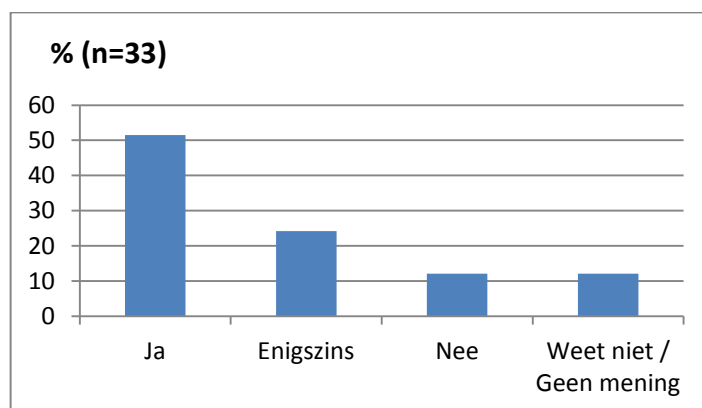
Er is geen expliciet onderzoek gedaan naar eventuele tussentijdse toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. Het is echter wel bekend dat er voor sommige bestudeerde cases een tussentijds toetsingsadvies is gegeven. Door een tussentijds toetsingsadvies aan te vragen (en de aanbevelingen daaruit op te volgen), vergroot het bevoegd gezag de kans op een positief toetsingsadvies.

Doorwerking toetsingsadvies in het MER

Ten aanzien van de doorwerking van het toetsingsadvies in het MER wordt opgemerkt dat dit geen formele route in de m.e.r.-procedure is. Eerst wordt een MER opgesteld, dan volgt het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. Het is geen verplichting uit de wet om het MER aan te passen naar aanleiding van het toetsingsadvies. In de praktijk gebeurt dit soms wel als er om aanvullende informatie wordt gevraagd of als er een negatief toetsingsadvies is gegeven.

Uit de dossierstudie blijkt dan ook dat de doorwerking van het toetsingsadvies in het MER lang niet altijd is vast te stellen. In de gevallen dat om aanvullingen is gevraagd door de commissie, is in 50% van de gevallen herkenbaar welke informatie aan het MER is toegevoegd om het milieubelang voldoende mee te kunnen laten wegen. Deze aanvullingen bestonden vooral uit beantwoording van de vragen van de Commissie voor de m.e.r. en het laten verrichten van aanvullend onderzoek door het bevoegd gezag. Soms wordt in de aanvulling op het MER alle adviezen uit het toetsingsadvies meegenomen, maar lang niet altijd. Meerdere keren is aangegeven dat slechts een deel van de aanbevelingen uit het toetsingsadvies is overgenomen, bijvoorbeeld omdat het bevoegd gezag aan bepaalde punten niet genoeg waarde hechtte.

Uit de interviews komt een positief beeld over de doorwerking van het toetsingsadvies in het MER, zoals volgend figuur laat zien.



Figuur 3.4 Heeft het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. naar uw mening doorgewerkt in het MER-rapport?

Meer dan de helft (52%) van de respondenten is van mening dat het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. heeft doorgewerkt in het MER. Daarnaast geeft 24% aan dat er enigszins sprake van doorwerking is. 12% vindt dat er geen doorwerking is en de overige 12% heeft geen mening. De percentages zoals in figuur 3.4 aangegeven wijken niet af voor project-m.e.r / plan-m.e.r. en voor private en publieke initiatiefnemers.

Redenen voor het wel / niet doorwerken van het toetsingsadvies

Als uitleg op de vraag waar de doorwerking uit blijkt wordt bijna altijd aangegeven dat er een aanvulling op het MER is geschreven om tegemoet te komen aan de wensen / aanbevelingen van de Commissie voor de m.e.r.. In alle gevallen waarin is aangegeven dat er geen doorwerking plaats heeft gevonden, luidt de verklaring dat er een positief toetsingsadvies is gegeven, waardoor het MER niet aangepast hoefde te worden.

Na aanvulling worden niet alle MER-rapportages weer aan de Commissie voorgelegd, omdat dit niet verplicht is en dit volgens enkele respondenten veel tijd en geld bespaart (de kosten voor een advies op de aanvulling bedragen € 5.000,-). Er was in deze gevallen wel sprake van doorwerking, maar de verbetering is niet door de Commissie voor de m.e.r. getoetst. Over het algemeen achten de respondenten dat de gevraagde aanvullingen relevant en terecht zijn, maar soms (in drie gevallen) worden deze ook als detaillistisch ervaren. Eén van de respondenten zegt bijvoorbeeld:

'We hebben ons uiterste best gedaan om het detailniveau aan te passen, maar het gewenste detailniveau kon niet bereikt worden.'

In het geval van bestemmingsplannen werd de doorwerking van het toetsingsadvies vaak als beperkt beschouwd, omdat definitieve invulling en detaillering volgens respondenten pas in een later stadium relevant zouden worden. Respondenten zeggen bijvoorbeeld:

'De gemeente vond de adviezen van de Commissie zinvol, maar wilde benadrukken dat deze terug zouden komen in volgende bestemmingsplannen.'

'Het bestemmingsplan in deze specifieke m.e.r.-procedure is conserverend, en vormt de basis voor volgende bestemmingsplannen. Daarom zal met de adviezen rekening worden gehouden in volgende bestemmingsplannen.'

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat m.e.r. niet altijd als passend wordt ervaren en dat de details uit het MER vooral relevant worden geacht als de omgevingsvergunning daadwerkelijk wordt aangevraagd.

Als motivering voor het aanpassen van het MER wordt ook verwezen naar het procedurele belang van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r.

Los van de al dan niet inhoudelijke instemming met het commentaar, worden adviezen verwerkt om problemen later in de procedure te voorkomen. Respondenten zeggen hierover bijvoorbeeld:

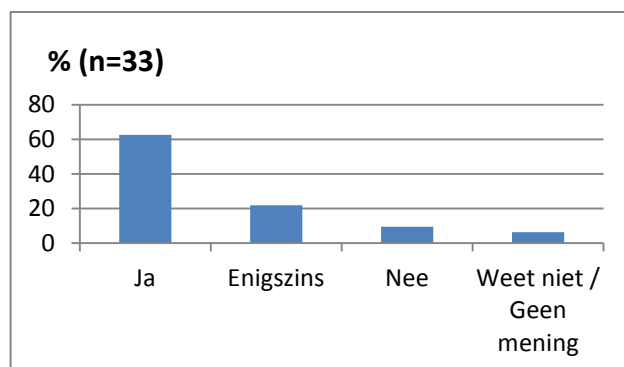
'Het MER is aangevuld omdat het onafhankelijke oordeel van de Commissie voor de m.e.r. van belang was voor de besluitvorming.'

'De gemeente heeft het toetsingsadvies heel serieus genomen, om te voorkomen dat men later in het traject tegen problemen aan zou lopen waar de Commissie al voor gewaarschuwd had'.

3.4 Doorwerking toetsingsadvies in besluit

In hoofdstuk 7 van de Wet Milieubeheer is opgenomen dat het bevoegd gezag in haar besluit ingaat op 'hetgeen is overwogen omtrent het door de commissie overeenkomstig artikel 7.12 uitgebrachte advies' (artikel 7.14). Uit de dossierstudie is echter gebleken dat niet alle bevoegde gezagen refereren aan het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. in het besluit. In slechts 65% van de gevallen (26 cases) is dit wel het geval: hier wordt in (de MER-paragraaf van) het besluit of een Nota van Beantwoording of vergelijkbaar document het toetsingsadvies genoemd. Hierbij wordt echter niet altijd inhoudelijk ingegaan op het toetsingsadvies en de overwegingen omtrent het uitgebrachte advies. Middels de dossierstudie is het dan ook niet goed vast te stellen wat de doorwerking van het toetsingsadvies in het besluit is.

Uit de interviews komt echter een zeer positief beeld over de doorwerking van het toetsingsadvies in het besluit van het bevoegd gezag, zoals onderstaande figuur laat zien.



Figuur 3.3: Heeft het toetsingsadvies van de commissie voor de m.e.r. naar uw mening doorgewerkt in het besluit van het bevoegd gezag?

Bijna twee derde (63%) van de respondenten is van mening dat het toetsingsadvies heeft doorgewerkt in het besluit en 22% vindt dat het enigszins heeft doorgewerkt. De beoordeling van de doorwerking van het toetsingsadvies in het besluit ligt daarmee hoger dan de beoordeling van de doorwerking van het toetsingsadvies in het MER (52% heeft 'ja' geantwoord op de vraag of het toetsingsadvies heeft doorgewerkt in het MER).

Redenen voor het wel / niet doorwerken van het toetsingsadvies in het besluit

Op de vraag waaruit de doorwerking blijkt, wordt een paar keer aangegeven dat een positief toetsingsadvies voor GS of de gemeenteraad een voorwaarde was om door te gaan met de procedure. Ook is er aangegeven dat er naar aanleiding van het toetsingsadvies discussie is geweest in de gemeenteraad. Eén van de respondenten verwoordt het zo:

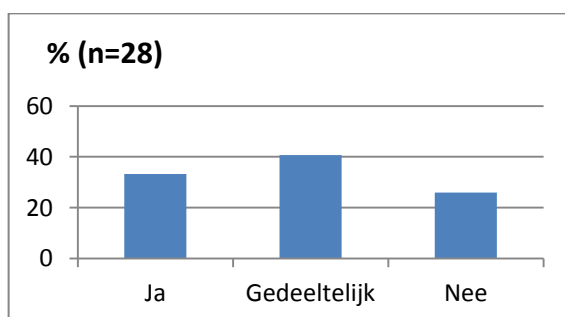
'Het stempel van de commissie werd van belang geacht in de besluitvorming.'

Redenen waarom het toetsingsadvies niet doorwerkte in het besluit waren bijvoorbeeld dat het politiek draagvlak ontbrak voor de aanbevelingen of dat de aanbevelingen geen toegevoegde waarde hadden.

Adviezen met betrekking tot nadere invulling van het besluit

De adviezen van de Commissie voor de m.e.r. richten zich in algemene zin op (verbetering van) het MER, maar bevatten meestal ook aanbevelingen voor verdere uitwerking van het besluit. Deze laatste categorie aanbevelingen maakt geen onderdeel uit van de wettelijk verplichte advisering.

Uit de dossierstudie blijkt dat de Commissie voor de m.e.r. in 70% (28 cases) van haar toetsingsadviezen aanbevelingen heeft gedaan voor de verdere uitwerking van het besluit. De aanbevelingen zijn zeer divers en betreffen bijvoorbeeld onderwerpen als het in beeld brengen van de invloed op Natura2000 en EHS-gebieden, het beschrijven van landschappelijke en cultuurhistorische effecten, het berekenen van maximale scenario's en hun milieugevolgen, aanbevelingen rondom mitigerende en/of compenserende maatregelen, aanbevelingen ten aanzien van verkeerskundige aspecten (waaronder parkeren) en het instellen van een monitoringsprogramma om effecten te monitoren. In de meeste (van de 28) gevallen zijn deze aanbevelingen ook geheel of gedeeltelijk door het bevoegd gezag opgevolgd, zoals uit de dossierstudie blijkt. Onderstaande grafiek geeft de percentages weer.



Figuur 3.4 Heeft het bevoegd gezag de aanbevelingen voor de verdere uitwerking van het besluit opgevolgd?

In 33% van de gevallen zijn alle adviezen opgevolgd, in 41% een gedeelte, en in 26% van de gevallen zijn de adviezen niet opgevolgd. Er is geen duidelijke lijn te trekken voor welke type m.e.r. de aanbevelingen wel of niet opgevolgd zijn. Er zijn bijvoorbeeld zowel private initiatieven waarvoor de aanbevelingen wel als niet zijn opgevolgd. Dit geldt ook voor de categorie 'aanpassing bestemmingsplannen'.

Uit bovenstaande percentages wordt afgeleid dat de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. ten aanzien van de verdere uitwerking van het besluit grotendeels ter harte worden genomen. Voorbeelden van het overnemen van de adviezen zijn: het instellen van een monitoringsprogramma, het opnemen van bepaalde onderwerpen in een investeringsbesluit en meer aandacht in het besluit voor landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

3.5 Conclusies

Wij trekken de volgende conclusies ten aanzien van de doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r.:

Doorwerking advies Notitie Richtlijnen en Detailniveau in MER

- Twee derde van de bevoegde gezagen vraagt een R&D-advies aan bij de Commissie voor de m.e.r., alhoewel dit niet verplicht is. In bijna al deze gevallen stelt de Commissie voor de m.e.r. aanvullingen op de notitie R&D voor. Dit betekent dat ofwel de kwaliteit van de notities R&D vaak te wensen overlaat, ofwel dat de Commissie voor de m.e.r. erg kritisch is. Hoe dan ook worden er verschillende maatstaven gehanteerd voor de gewenste kwaliteit van de notities R&D.
- De opvolging van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. op de notitie R&D is hoog. In alle gevallen zijn de adviezen geheel (61%) of gedeeltelijk (39%) opgevolgd. Aangezien het gaat om een vrijwillig aangevraagd advies mag men ook een hoge doorwerking verwachten. Tegelijkertijd illustreert dit in onze optiek dat de adviezen hout snijden.
- Gebleken is dat men de inhoudelijke aanwijzingen van de Commissie in het R&D-advies waardeert. Het draagt bij aan een betere kwaliteit van het MER. Men ziet het R&D-advies daarbij ook als handige leidraad voor het opstellen van het MER. Anderzijds spelen ook procedurele motieven een rol. Men verwacht dat de procedure gemakkelijker wordt doorlopen, omdat men weet waarop de Commissie in haar toetsingsadvies zal letten. In die zin is het een manier van risicobeheersing. Gebleken is dat men het detailniveau van de adviezen soms te hoog vindt. Ook hebben de adviezen soms betrekking op een latere plan- en besluitvormingsfase.

Doorwerking toetsingsadvies in MER en besluit

- In 50% van de gevallen heeft de Commissie voor de m.e.r. een positief toetsingsadvies gegeven en in 35% heeft zij geconcludeerd dat na aanvulling alle essentiële informatie aanwezig is in het MER. Indien om aanvullingen is gevraagd, dan is daar in 50% van de gevallen herkenbaar gehoor aan gegeven (het werkelijke percentage ligt wellicht hoger). In 15% van de gevallen is een negatief toetsingsadvies gegeven. In twee derde van de gevallen is daarop alsnog een aanvulling geschreven en in een derde daarvan is een negatief toetsingsadvies ter zijde geschoven. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. serieus wordt genomen en niet snel wordt genegeerd.
- Uit de interviews komt een positief beeld naar voren over de doorwerking van het toetsingsadvies in het MER. In 52% is er sprake van doorwerking. Daar waar men geen doorwerking constateert, komt dit door het positieve toetsingsadvies, waardoor aanvullingen niet nodig waren.
- Over het algemeen is men positief over de gevraagde aanvullingen, maar soms worden deze als erg detaillistisch ervaren. Ook is meerdere keren aangegeven dat de gevraagde aanvullingen betrekking hebben op een latere plan- en besluitvormingsfase. Verder blijkt dat gemeenten graag tegemoet komen aan het commentaar van de Commissie, omdat ze bang zijn dat ze anders tegen procedurele obstakels aanlopen.
- Alhoewel het een wettelijke verplichting betreft, wordt slechts in twee derde van de besluiten gerefereerd aan het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. Daarbij komt dat als het toetsingsadvies genoemd wordt, niet altijd inhoudelijk wordt ingegaan op de overwegingen van de Commissie voor de m.e.r. Op basis van de dossierstudie is de doorwerking van het toetsingsadvies in het besluit dan ook niet goed vast te stellen.
- Uit de interviews komt een positief beeld naar voren over de doorwerking van het toetsingsadvies in het besluit. In 62% is er sprake van doorwerking. Dit percentage ligt (nog) hoger dan dat voor de doorwerking van het toetsingsadvies in het MER (52%). De doorwerking blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er discussie in de gemeenteraad is geweest over de conclusies van de Commissie voor de m.e.r.
- De Commissie voor de m.e.r. oordeelt in haar toetsingsadvies niet alleen over het MER, maar doet vaak ook aanbevelingen voor de verdere uitwerking van het besluit. Dit valt niet onder de wettelijke verplichte advisering. In bijna drie kwart van de gevallen volgt het bevoegd gezag de aanbevelingen voor de verdere uitwerking op.
- Hoewel de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. dus gewaardeerd worden en een hoge doorwerking kennen, blijkt uit de interviews ook enige weerstand tegen de adviezen van de Commissie. Ze worden in sommige gevallen als wel erg gedetailleerd ervaren. Ook wordt geconcludeerd dat partijen de adviezen soms tegen wil en dank opvolgen, niet omdat men inhoudelijk het nut ervan inziet, maar omdat men anders procedurele obstakels verwacht.

4. Doorwerking MER in besluit

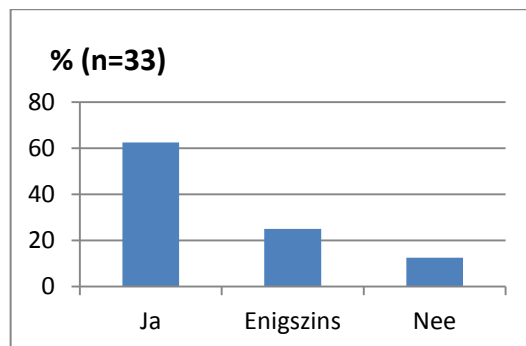
4.1 Doorwerking MER in besluit

Doorwerking MER in besluit algemeen beeld

In ruim een kwart van de gevallen is het op basis van de dossierstudie niet mogelijk gebleken om een oordeel te vellen over de mate waarin het MER heeft doorgewerkt in de besluitvorming. In deze gevallen wordt in het besluit (of de achterliggende stukken) niet inhoudelijk naar het MER verwezen, ondanks een verplichting hiertoe in de Wet Milieubeheer.

In 29 van de 40 gevallen is het wél mogelijk gebleken een inschatting te maken van de doorwerking van het MER in het besluit. In ongeveer de helft van de gevallen is de doorwerking als hoog geclassificeerd. In een derde van de gevallen luidde de classificatie 'gemiddeld'. In 5 gevallen (18,5%) was de doorwerking laag.

De telefonische interviews laten een vergelijkbaar beeld van de doorwerking van het MER in besluiten zien, zoals onderstaande figuur laat zien.



Figuur 4.1 Heeft het MER-rapport naar uw mening doorgewerkt in het besluit van het bevoegd gezag?

De figuur laat zien dat 62,5% van de respondenten van mening is dat het MER heeft doorgewerkt in het besluit. Nog eens 25% van de respondenten vindt dat het MER enigszins heeft doorgewerkt in het besluit. De overige 12,5% is van mening dat het MER niet heeft doorgewerkt in het besluit. Deze laatste categorie heeft betrekking op vier cases, waarvan drie actualisaties van bestemmingsplan dan wel structuurvisie. Het volgende antwoord is typerend voor deze vier cases:

'Uit het MER kwamen geen punten naar voren waar de gemeente nog niet van op de hoogte was, dus er is niks met de uitkomsten gedaan.'

Typering van de invloed van het MER op het besluit

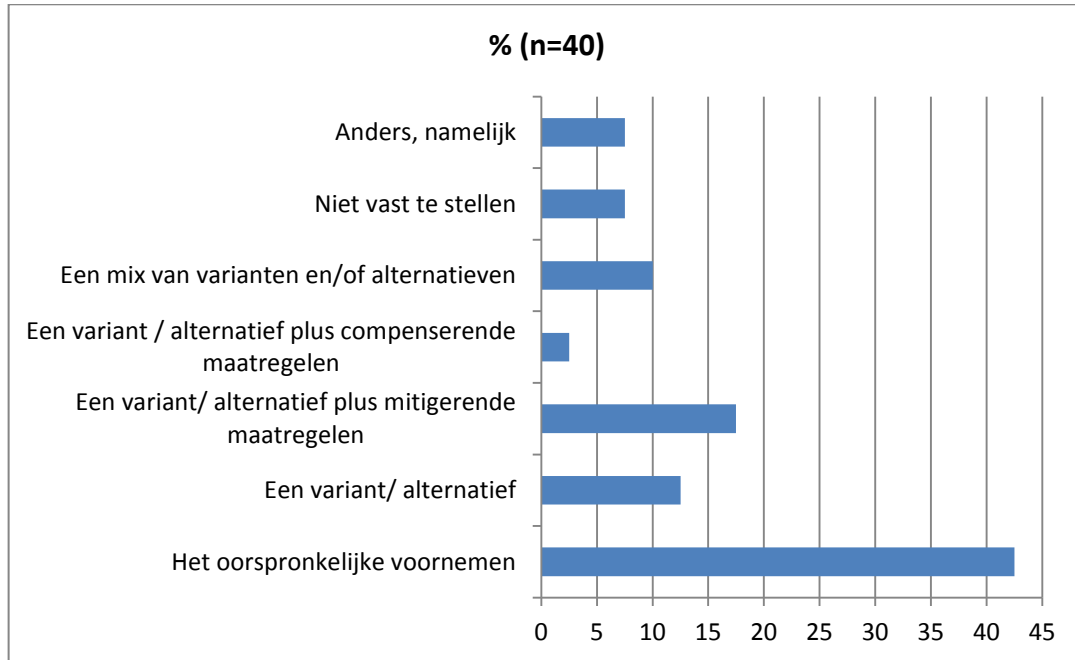
In het dossieronderzoek is een typering gegeven van de invloed van het MER op het besluit. Onderstaande tabel geeft een overzicht daarvan.

Tabel 4.1 Typering invloed MER op besluit (n=29)

Antwoordmogelijkheden	Percentage
Geen invloed	10%
Bij nadere invulling van het voornemen hebben overwegingen uit het MER een rol gespeeld	45%
De nadere invulling van het voornemen is voor een belangrijk deel op overwegingen uit het MER gebaseerd	28%
Op grond van het MER is voor een andere oplossing gekozen	17%

Geconcludeerd wordt dat het MER in 90% van de gevallen een duidelijke invloed heeft gehad op de besluiten: in 45% hebben overwegingen uit het MER een rol gespeeld bij de nadere invulling van het voornemen, in 28% van de gevallen is de nadere invulling van het voornemen voor een belangrijk deel op overwegingen uit het MER gebaseerd en in 17% van de gevallen is (zelfs) voor een andere oplossing gekozen. In 10% van de gevallen heeft het MER geen invloed gehad op het besluit. Deze 10% blijken allen plan-m.e.r.-en te betreffen. Al met al kan uit de resultaten geconcludeerd worden dat het doel van het MER (het laten meewegen van milieubelangen in de besluitvorming) bereikt wordt.

Figuur 4.2 laat zien welke van de alternatieven of varianten in het besluit gekozen is (bijvoorbeeld het oorspronkelijke voornemen of een alternatief met mitigerende maatregelen). Ook dit zegt iets over de doorwerking van het MER in het besluit.



Figuur 4.2 Welke van de alternatieven of varianten is in het besluit gekozen?

Zoals de figuur laat zien, is in 42,5% van de besluiten gekozen voor het oorspronkelijke voornemen. In 12,5% van de besluiten wordt gekozen voor een alternatief, dat beschreven is in het MER. In 30% van de besluiten wordt gekozen voor een alternatief, waar naar aanleiding van het MER bepaalde aanpassingen in zijn gedaan. Deze aanpassingen kunnen onder andere mitigerende maatregelen (17,5%) of compenserende maatregelen (2,5%) zijn, maar ook een mix van een aantal beschreven alternatieven uit het MER (10%). Dit komt overeen met de antwoorden uit de telefonische interviews, waarin een groot deel van de respondenten heeft aangegeven dat overwegingen uit het MER zijn meegenomen in het besluit. Gebleken is dat bovengenoemde percentages voor respectievelijk plan-m.e.r. of project-m.e.r. nauwelijks afwijken.

In de dossierstudie is een beschrijving gegeven van de invloed van het MER op het besluit (naast bovenstaande antwoord categorieën). Een aantal typeringingen komen meerdere keren terug, zoals:

- Op basis van het MER is vastgesteld dat het voornemen vanuit milieuoogpunt niet op bezwaren stuit.
- Er zijn mitigerende maatregelen benoemd.
- In het MER is een voorkeursalternatief aangegeven. Hierop is het bestemmingsplan gebaseerd.
- Maar ook: In het bestemmingsplan is benoemd dat er rekening is gehouden met het MER, maar uit het plan wordt niet duidelijk wat dit concreet inhoudt.

Letterlijke beschrijvingen zijn bijvoorbeeld:

- ‘Een aantal maatregelen uit het MMA is overgenomen in het voorkeursalternatief in het Tracébesluit’
- ‘Naar aanleiding van het MER zijn aanvullende maatregelen getroffen ten aanzien van de verkeersintensiteit om de verwachte ‘overload’ op piekmomenten tegen te gaan.’
- ‘Het Voorkeursalternatief dat in het MER is beschreven is de basis voor het inrichtingsplan’
- ‘Doordat in het MER een aantal tracés als minder positief beoordeeld is, is er uiteindelijk voor een ander tracé gekozen.’
- ‘Uit het onderzoek is gebleken dat voorkeursalternatief geen normen overschrijd, zodat hiervoor zonder problemen gekozen kan worden.’

In de interviews zijn verklaringen gegeven waarom het MER heeft doorgewerkt in het besluit. Hierop is meerdere keren aangegeven dat het MER bruikbare informatie bevat, bijvoorbeeld rondom mitigerende maatregelen. Verder geeft men aan dat men kwetsbaar is als men het MER niet meeneemt of (andersom geformuleerd) dat het procedureel geholpen heeft bij het nemen van het besluit.

In het geval van bestemmingsplannen wordt de m.e.r.-procedure handig genoemd, omdat de milieueffecten hiervoor in het MER al in kaart worden gebracht. Eén respondent zegt hierover bijvoorbeeld:

‘Het MER beschrijft nuttige milieueffecten, die van belang zijn in het opstellen van de bestemmingsplannen. De gemeente heeft hier veel kennis uitgehaald, die anders met milieuonderzoek boven tafel gehaald moest worden’.

Door respondenten wordt ook wel gesproken van een ‘stille doorwerking’. Door het doorlopen van de procedure komt door groeiend feitelijk inzicht (ook intern) een discussie op gang over milieueffecten, alternatieven, en mitigerende maatregelen. Eén respondent zegt hier bijvoorbeeld over:

‘Door de discussie met elkaar zijn er nieuwe inzichten doorgesijpeld. De discussie is belangrijker dan het rapport zelf’.

4.2 Factoren die de besluitvorming beïnvloeden

Naast de milieueffecten wegen andere factoren mee bij het nemen van besluiten. In de interviews is gevraagd welke factoren, naast de milieueffecten, van belang waren bij de besluitvorming rondom de betreffende ontwikkeling. Dit levert het volgende beeld op.

Tabel 4.2 Factoren die de besluitvorming hebben beïnvloed

Factor	Percentage
Demografische ontwikkelingen / sociaal –culturele factoren	21
Economische / financiële factoren	64
Politieke factoren	49
Technologische ontwikkelingen	21
Nieuwe wet- of regelgeving	30
Toegenomen concurrentie/ vergelijkbare ontwikkelingen elders	6
Totaal (n=33)	100

Zoals de tabel laat zien, gaven de respondenten in twee derde van de gevallen aan dat economische / financiële factoren meespeelden. Meerdere gemeenten geven daarbij als verklaring dat zij de bedrijven in hun gebied geen (extra) beperkingen wilden opleggen om zo de concurrentiepositie te waarborgen. In ongeveer de helft van de gevallen hebben politieke factoren het besluit (mede) beïnvloed. Hierbij is bijvoorbeeld aangegeven dat er een nieuw college aantrad, dat de accenten anders legde dan het voorgaande college of dat verschillende betrokken partijen hun belangen via de politiek inbrachten (maatschappelijke discussie). Ten aanzien van technologische ontwikkelingen is een aantal keer aangegeven dat het project meerdere jaren heeft gelopen en dat in die tijd nieuwe technieken beschikbaar zijn gekomen. Andere factoren die genoemd zijn, zijn ruimtelijke kwaliteit / kwaliteiten van het landschap, wensen van de gemeente en de maatschappelijke discussie die speelde.

Er is ook gevraagd naar de factoren die in zijn algemeenheid bepalend zijn bij de besluitvorming, dus afgezien van de specifieke m.e.r.-procedure die in het interview centraal stond (en waar tabel 4.2 betrekking op heeft). Dit beeld wijkt niet af van dat voor de specifieke m.e.r.-procedures. Het meest genoemd zijn: politieke factoren, wet- en regelgeving, economische afwegingen, financiële haalbaarheid en ruimtelijke afwegingen. Respondenten zeggen bijvoorbeeld ten aanzien van politieke factoren:

'De visie van het bestuur op het gebied bepaalt hoe ze ontwikkelingen in de markt willen faciliteren. Dit is terug te zien in de flexibiliteit die het plan biedt, zoals het al dan niet opnemen van vrijstellingsmogelijkheden.'

'Politieke argumenten spelen wel eens een rol. Dan wordt een ontwikkeling beïnvloed door in te grijpen op een subsidie of vergunning.'

Ten aanzien van ruimtelijke afwegingen wordt een paar keer ruimtelijke kwaliteit en de karakteristieken van het landschap genoemd. Een ontwikkeling moet daarbinnen passen. Eén van de respondenten geeft aan:

'Alle genoemde factoren zijn bepalend voor de besluitvorming. Afhankelijk van het specifieke bestemmingsplan, ligt de nadruk meer bij het een of bij het andere aspect.'

4.3 Conclusies

Wij trekken de volgende conclusies ten aanzien van de doorwerking van MER in besluitvorming:

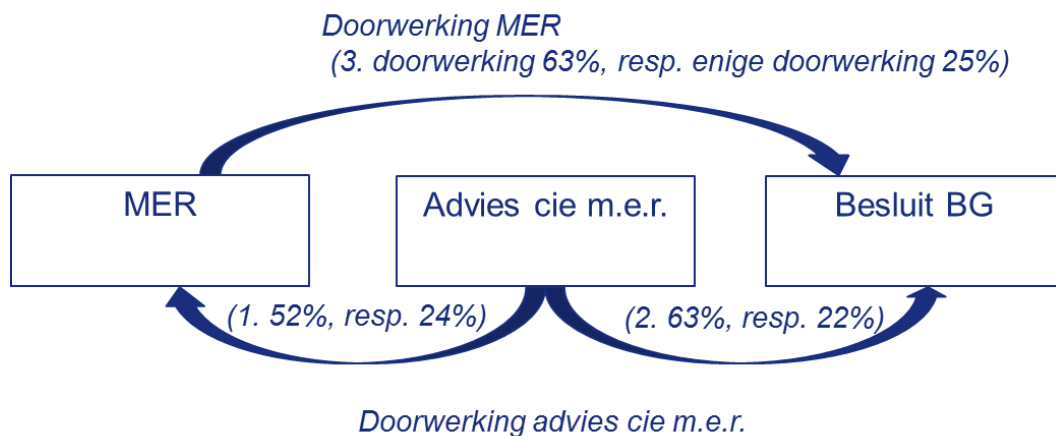
- Zowel uit de dossierstudie als de interviews komt een positief beeld over de doorwerking van het MER in het besluit. Uit de dossierstudie blijkt dat de doorwerking in 48% hoog is en in 33% gemiddeld. Van de respondenten geeft 62,5% aan dat het MER heeft doorgewerkt en 25% dat het MER enigszins heeft doorgewerkt in het besluit.
- De invloed die het MER op het besluit heeft gehad varieert van het laten meewegen van overwegingen uit het MER in het besluit tot het kiezen van een andere oplossing. De invloed van het MER op het besluit kent dus verschillende gradaties.
- Verklaringen die zijn gegeven voor het doorwerken van het MER in het besluit betreffen met name het feit dat het MER bruikbare informatie bevat, dat men kwetsbaar is als men het MER niet meeneemt en dat het MER procedureel geholpen heeft bij het nemen van het besluit.
- Het algemene doel van m.e.r., te weten het laten meewegen van het milieubelang in de besluitvorming, wordt (gezien bovenstaande conclusies) gehaald. Sterker nog: in veel gevallen leidt het tot aanpassingen in het besluit.
- Andere factoren die de besluitvorming beïnvloeden zijn met name financieel / economische factoren en politieke factoren. Geconstateerd wordt dat andere belangrijke factoren een rol spelen in de besluitvorming en de speelruimte voor m.e.r. dus klein is. In dit licht bezien zijn kleine resultaten, bereikt door de m.e.r., al een groot resultaat.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Algemeen beeld

Adviezen en MER werken door: m.e.r.is effectief

Uit het onderzoek wordt geconcludeerd dat op alle drie de onderzochte relaties doorwerking bestaat: de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. werken door in het MER en in het besluit van het bevoegd gezag en het MER werkt door in het besluit. Onderstaande figuur geeft de percentages van doorwerking weer. Deze percentages zijn gebaseerd op de resultaten van de interviews. Zowel de percentages voor 'doorwerking' als voor 'enige doorwerking' zijn weergegeven.



Figuur 5.1 Conclusies doorwerking m.e.r. op de drie onderzochte relaties

Zoals de figuur laat zien, gelden de volgende percentages voor doorwerking:

1. Doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. in het MER 52%, enige doorwerking 24%.
2. Doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. in het uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag 63%, enige doorwerking 22%.
3. Doorwerking van het MER in uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag 63%, enige doorwerking 25%.

Op basis van bovenstaande hoge doorwerking op de drie relaties wordt geconcludeerd dat het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming krijgt en m.e.r. dus effectief is.

Dit sluit aan bij bevindingen eerder onderzoek

Ook in het eerder uitgevoerd onderzoek uit 1996 en 2011 komt over het algemeen een positief beeld naar voren over de doorwerking van m.e.r. Alhoewel de uitkomsten van dit onderzoek niet één op één vergelijkbaar zijn met het eerder uitgevoerde onderzoek, wijzen de resultaten dezelfde kant op.

Kritiek op m.e.r. onterecht?

In de beeldvorming is er veel kritiek op m.e.r. Deze kritiek richt zich niet zozeer op de effectiviteit van het instrument als wel op de efficiëntie. Het zou te complex, te gedetailleerd en te duur zijn en vertragend werken.

Alhoewel deze geluiden ook in dit onderzoek boven zijn gekomen (hier wordt later nog op teruggekomen), zijn veel van de geïnterviewde bevoegde gezagen juist positief over m.e.r.: het vergroot het inzicht in milieueffecten en alternatieven, het draagt bij aan een inzichtelijk proces en zorgt voor draagvlak in de omgeving voor het besluit.

Onderscheid in waardering afhankelijk van type ontwikkeling

Hierin tekent zich wel een duidelijk onderscheid af tussen enerzijds concrete initiatieven en nieuwe planvorming en anderzijds planvorming vanuit planologische motieven zonder dat er een concreet initiatief plaatsvindt, zoals de (wettelijk verplichte) actualisering van bestemmingsplannen. Voor deze laatste categorie blijkt een duidelijk negatievere beoordeling van m.e.r.. Betrokkenen geven aan dat m.e.r. in die gevallen een te zwaar instrument is. Verder stuit bijvoorbeeld het doorrekenen van maximale scenario's op kritiek, omdat het hier om fictieve, niet realistische scenario's zou gaan. Men kan hier tegenin werpen dat m.e.r. gemeenten juist de kans biedt om (opnieuw) een afweging te maken welke ontwikkelingsruimte ze wil geven, mede gezien het feit dat veel normen, zoals voor luchtkwaliteit en stikstof, gewijzigd zijn.

Wettelijke plicht maakt effectief

In het rapport 'Naar een toekomstbestendige m.e.r.' is de conclusie getrokken dat de wettelijke plicht om m.e.r. uit te voeren in de m.e.r.-wereld beschouwd wordt als de belangrijkste verklaring voor de effectiviteit van m.e.r. Ook de resultaten van dit onderzoek wijzen in die richting. Zo is bijvoorbeeld aangegeven dat de m.e.r.-plicht als stok achter de deur werkt en dat zonder de m.e.r.-plicht geen weerstand kan worden geboden aan de politieke druk om snel te handelen.

5.2 Doorwerking nader beschouwd

Feitelijke doorwerking adviezen Commissie voor de m.e.r. hoog

Opvallend is dat in twee derde van de gevallen aan de Commissie voor de m.e.r. een advies op de notitie Reikwijdte en Detailniveau wordt gevraagd, terwijl dit sinds de invoering van de nieuwe wetgeving niet meer verplicht is. Uit de interviews is gebleken dat er twee beweegredenen ten grondslag liggen aan het aanvragen van een vrijwillig R&D-advies:

- Enerzijds worden de R&D-adviezen van de Commissie voor de m.e.r. inhoudelijk gewaardeerd.
- Anderzijds verwacht men dat het advies aan de voorkant bijdraagt aan een betere MER en daarmee de kans op een positief toetsingsadvies vergroot. In die zin wordt het R&D-advies ook wel gezien als vorm van risicomanagement.

In bijna alle gevallen stelt de Commissie voor de m.e.r. in haar advies R&D aanvullingen voor op de notitie. Dit betekent dat ofwel de kwaliteit van de notities R&D te wensen overlaat, ofwel dat de Commissie voor de m.e.r. erg kritisch is. In bijna alle gevallen worden de aanbevelingen van de Commissie geheel of gedeeltelijk verwerkt in het MER.

Ook de toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. worden serieus genomen. In 65% van de besluiten wordt het toetsingsadvies van de Commissie genoemd. De m.e.r.-procedure stelt niet de eis om het toetsingsadvies te verwerken in het MER. Doorwerking van het toetsingsadvies in het MER is in beginsel dan ook niet aan de orde. Uit het onderzoek is gebleken dat deze vorm van doorwerking inderdaad niet altijd goed is vast te stellen. Vaak wordt er echter wel een aanvulling geschreven op het MER, met name als de Commissie voor de m.e.r. oordeelt dat er nog essentiële informatie ontbreekt. Gebleken is dat voor de MER-rapporten waarover de Commissie een negatief toetsingsadvies heeft gegeven, vaak alsnog aanvullend onderzoek wordt gedaan of aanvullende informatie wordt geleverd. De aantallen uit het onderzoek zijn te klein om harde conclusies te trekken, maar dit geeft toch aan dat men een negatief toetsingsadvies niet gemakkelijk naast zich neerlegt.

Uit de interviews komt een positief beeld over de doorwerking van het toetsingsadvies in het MER en over de doorwerking van het toetsingsadvies in het besluit. In respectievelijk 52% en 63% is er sprake van doorwerking. Over het algemeen is men positief over de gevraagde aanvullingen in het toetsingsadvies, maar soms worden deze als wel erg detaillistisch ervaren. Verder blijkt dat betrokken partijen graag tegemoet komen aan het commentaar van de Commissie, omdat ze bang zijn dat ze anders, later in het proces, tegen obstakels aanlopen.

Feitelijke doorwerking MER in besluit ook hoog

Het onderzoek geeft een positief beeld van de doorwerking van het MER in de besluitvorming. In de interviews heeft 63% van de respondenten aangegeven dat het MER heeft doorgewerkt in het besluit. Middels de dossierstudie is het niet altijd mogelijk gebleken de doorwerking van het MER in het besluit vast te stellen. Daar waar dit wel mogelijk was, komt een positief beeld naar voren: gebleken is dat in 90% van die gevallen overwegingen uit het MER een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming. Hierbij wordt wel aangemerkt dat de invloed van het MER op het besluit varieert: het feit dat overwegingen een rol hebben gespeeld, wil niet zeggen dat het initiatief ook daadwerkelijk is aangepast naar aanleiding van het MER. Gezien het doel van m.e.r. (het laten meewegen van milieubelangen in de besluitvorming), wordt geconcludeerd dat dit doel gehaald wordt.

Conceptuele doorwerking: ja, maar...

Geconcludeerd wordt dat de m.e.r.-plicht wel degelijk invloed heeft op het handelen van de betrokkenen. Uitspraken als *'je voelt dat je beoordeeld wordt'* of *'zonder m.e.r.-plicht had ik sneller gehandeld vanwege politieke druk'* zijn daarbij tekenend. Dit wil niet zeggen dat er zonder m.e.r.-plicht niet naar milieueffecten gekeken zou worden. Deze zouden dan echter een minder nadrukkelijk onderdeel van de besluitvorming vormen.

Economie, financiën en politiek belangrijkste factoren voor de besluitvorming naast milieuaspecten

Naast milieueffecten spelen economische, financiële en politieke factoren een grote rol bij de besluitvorming. Als m.e.r. bijvoorbeeld betrekking heeft op de ontwikkeling van een bedrijf is financiële haalbaarheid een belangrijk argument. Zo zal bedrijfsverplaatsing in de meeste gevallen financieel onhaalbaar blijken, ook al wordt deze optie wel verkend in het MER. Ten aanzien van economische overwegingen geldt dat gemeenten graag ruimte bieden aan bedrijven om zo de economie te stimuleren. Beperkingen vanuit milieuoogpunt en ruimte om te ondernemen strijden hier met elkaar. Hier vindt dan een politieke afweging plaats. Politieke factoren, zoals draagvlak in de omgeving, spelen ook een rol bij ruimtelijke ontwikkelingen met een grote maatschappelijke impact. Op dit moment is ook de crisis een belangrijke factor om initiatieven niet of in beperktere mate door te zetten.

Feit is dat er veel factoren een rol spelen bij de besluitvorming, naast de milieueffecten. De speelruimte voor m.e.r. is dan ook beperkt en het realiseren van (kleine) aanpassingen in het besluit op basis van m.e.r. is in dit licht gezien al een hele prestatie. Dit plaatst de op zich al positieve onderzoeksresultaten in een nog positiever daglicht.

5.3 Aanbevelingen

Gezien de positieve onderzoeksresultaten is het aantal aanbevelingen beperkt. Wij zien slechts één opvallend punt, dat in onze ogen aanleiding vormt voor bezinning: de mate van detail van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. Deze worden meerdere keren als te gedetailleerd ervaren met een aantal negatieve gevolgen: het brengt (hoge) kosten met zich mee voor de initiatiefnemers, het kost tijd en het doet af aan de algemene waardering van het instrument m.e.r. De te grote detaillering wordt zowel bij de R&D-adviezen als de toetsingsadviezen geconstateerd. Verder valt op dat de Commissie voor de m.e.r. vaak aanbevelingen doet voor de verdere uitwerking van het besluit, terwijl dit niet tot haar formele taak behoort. Wij denken derhalve dat een bezinning op de mate van detail in de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. op zijn plaats is.

Bijlage 1

Verantwoording van het onderzoek

Verantwoording van het onderzoek

De onderzochte populatie is als volgt gedefinieerd:

Alle m.e.r.-procedures die onder de nieuwe wetgeving vallen (1 juli 2010), waarvoor de uitgebreide procedure geldt en waarvoor reeds een besluit is genomen door het bevoegd gezag.

Om tot een bestand met deze populatie te komen is gebruik gemaakt van gegevens van de Commissie voor de m.e.r. De Commissie voor de m.e.r. heeft een bestand opgeleverd waarin alle m.e.r.-procedures zaten waarover de Commissie na 1 juli 2010 een toetsingsadvies heeft afgegeven. Dit betrof 177 procedures en bevatte de 'bruto populatie'.

Om van de bruto populatie naar de netto populatie te komen is een screening uitgevoerd, waarbij gekeken is of de cases onder de nieuwe wetgeving vielen, of de uitgebreide procedure is gevolgd en of er reeds een besluit door het bevoegd gezag is genomen. De screening is uitgevoerd op een aselecte steekproef van 119 cases (uit de 177 cases behorend tot de bruto populatie). Van deze 119 cases, behoorden er 44 (= 37%) tot de netto populatie. Op basis van deze aantallen is de netto populatie geschat op 65 cases ($44 / 119 * 177 = 65$).

Met behulp van deze schatting van de netto populatie is een berekening gemaakt van het aantal benodigde cases om representatieve uitspraken te kunnen doen, volgens de daarvoor geldende formule. Hieruit blijkt dat om met een betrouwbaarheid van 95% en met een marge van 10% op de antwoorden uitspraken te kunnen doen, 39 cases bestudeerd dienen te worden. Rekening houdend met de mogelijkheid dat de netto populatie uit 70 cases bestaat, dienen 40 cases bestudeerd te worden.

Voor de dossierstudie is dit aantal behaald en geldt dus bovenstaande representativiteit van het onderzoek. Voor de interviews is helaas geen volledige respons behaald. In totaal zijn 33 interviews afgenomen, waarvan 28 met het bevoegd gezag en 5 met initiatiefnemers. De interviews hebben betrekking op 28 cases: van de 5 geïnterviewde initiatiefnemers zijn ook de bevoegde gezagen geïnterviewd. Voor de behaalde respons van de interviews (28 cases) geldt bij een betrouwbaarheidsmarge van 95% een marge van 15% op de antwoorden.

Bijlage 2

Overzicht onderzochte MER-procedures

Project-nummer	Projectnaam	Private/publieke initiatiefnemer	Plan-/project-m.e.r.
1311	N11 Zoeterwoude – Alphen aan den Rijn	Publiek	Plan-m.e.r.
1709	Herontwikkeling Radio Kootwijk	Publiek	Plan-m.e.r.
1830	Nieuw gemengd bedrijf Horst aan de Maas	Privaat	Project-m.e.r.
1991	Ruimte voor de Rivier Deventer	Publiek	Plan-m.e.r.
2013	Uitbreiding varkenshouderij Wolfsven BV te Weert	Privaat	Project-m.e.r.
2150	Maasoeverzone, Vlaardingen	Publiek	Plan-m.e.r.
2153	Afferdense en Deestse Uiterwaarden	Publiek	Plan-m.e.r.
2179	Moordrechtboog, bestemmingsplan en inpassingsplan Gouweknoop	Publiek	Plan-m.e.r.
2200	Windpark Bouwdokken Neeltje Jans te Veere	Privaat	Project-m.e.r.
2215	Pluimveehouderij Haan te Nieuw Weerdinge	Privaat	Combinatie
2268	Opwaardering van het Wilhelminakanaal vanaf de instroom van de Donge tot aan de Dongenseweg	Publiek	Plan-m.e.r.
2281	Ontwikkelingsplan Hogewegzone Amersfoort	Publiek	Plan-m.e.r.
2297	Golfbaan The Dutch Zuidbaan gemeente Lingewaal	Privaat	Project-m.e.r.
2299	Structuurvisie Buisleidingen	Publiek	Plan-m.e.r.
2314	Nieuw leven in de lus van Linne, Roermond	Privaat	Project-m.e.r.
2322	Bestemmingsplan buitengebied Baarle-Nassau	Publiek	Plan-m.e.r.
2340	Gebiedsontwikkeling Nieuw Stroomland	Publiek	Plan-m.e.r.
2346	Haagse Nota Mobiliteit	Publiek	Plan-m.e.r.
2361	Ontwikkeling NDSM werf, Amsterdam	Publiek	Project-m.e.r.
2373	Bouwlocatie Rijswijk-Zuid	Publiek	Combinatie
2376	Bestemmingsplan Buitengebied Gennep	Publiek	Plan-m.e.r.
2380	Windplan Wieringenmeer (structuurvisie)	Publiek	Plan-m.e.r.
2391	Realisatie waterproductiebedrijf te Heel	Privaat	Project-m.e.r.
2393	Bestemmingsplan buitengebied gemeente Westerveld	Publiek	Plan-m.e.r.
2405	Inpassingsplan Oostvaarderswold	Publiek	Project-m.e.r.
2410	Aardgas+ De Wijk, Drenthe	Privaat	Project-m.e.r.
2457	Uitbreiding glastuinbouwgebied Sexbierum	Publiek	Combinatie
2480	Bestemmingsplan buitengebied 2010, gemeente Cuijk	Publiek	Plan-m.e.r.
2499	Mestvergisting Botniaweg 6, Marrum	Publiek	Plan-m.e.r.
2508	Bestemmingsplan Buitengebied Beuningen en Wijchen	Publiek	Plan-m.e.r.
2516	Bestemmingsplan Strand Wijk aan Zee	Publiek	Plan-m.e.r.
2521	Windpark Kattenberg-Reedijk, gemeente Oirschot	Publiek	Plan-m.e.r.
2530	Anna's Hoeve RWZI	Publiek	Plan-m.e.r.
2545	Werklandschap Assen-Zuid	Publiek	Plan-m.e.r.

Berenschot

Project-nummer	Projectnaam	Private/publieke initiatiefnemer	Plan-/project-m.e.r.
2548	Structuurvisie gemeente Heemskerk	Publiek	Plan-m.e.r.
2551	Bestemmingsplan buitengebied Loon op Zand	Publiek	Plan-m.e.r.
2573	Bestemmingsplan bedrijventerreinen 't Zand, Breeven en Heide te Best	Publiek	Plan-m.e.r.
2583	Bestemmingsplan buitengebied Bernheze	Publiek	Plan-m.e.r.
2588	Structuurvisie Brouwersdam Zuid, Gemeente Schouwen-Duivenland	Publiek	Plan-m.e.r.
2630	Buitengebied Rijssen - Holten	Publiek	Plan-m.e.r.

Bijlage 3

Vragenlijsten

Screening bruto steekproef

1. Valt de m.e.r. onder oude of nieuwe wetgeving?
2. Betreft het een uitgebreide of beperkte procedure?
3. Is er al een besluit genomen over het plan / initiatief door het bevoegd gezag?

Vragenlijst Dossierstudie

Deel I - Projectgegevens

1. Naam project:
2. Uniek m.e.r nummer:
3. Initiatiefnemer:
4. Bevoegd gezag:
5. De initiatiefnemer is een:
 - publieke partij
 - private partij
6. Het betreft een:
 - plan-m.e.r
 - project-m.e.r.

Deel II - Typering van het project

7. Wat hield het voornemen in (type ruimtelijke ontwikkeling, type milieuvergunning):.....
8. Wat waren belangrijke stappen in het proces (tijdlijn):.....
9. Welke informatie is op hoofdlijnen in het MER beschreven (onderzochte milieuthema's, welke alternatieven en varianten):.....
10. Wat zijn opvallende zaken (bv was er weerstand tegen het plan? Waar blijkt dat uit?):....
11. Overige zaken:.....

Deel III - Doorwerking advisering Commissie voor de m.e.r in MER en besluitvorming

Doorwerking advies commissie voor de m.e.r. Reikwijdte en detailniveau in MER

12. De Commissie voor de m.e.r. heeft een advies over reikwijdte en detailniveau gegeven.
 - Ja
 - Nee → **ga naar vraag 20**

13. De commissie voor de m.e.r. heeft aanvullingen op de 'notitie Reikwijdte en Detailniveau' voorgesteld.
- Ja
 - Nee → **ga naar vraag 20**
14. Geef een korte beschrijving van de aanvullingen die de commissie voor de m.e.r. heeft voorgesteld.....(open vraag)
15. Deel de aanvullingen die de commissie voor de m.e.r. heeft voorgesteld in, in onderstaande categorieën (meerdere antwoorden mogelijk):
- Toevoegen van een alternatief
 - De inhoud van de beschreven alternatieven
 - De te beschrijven milieu-effecten (bv een extra thema)
 - Meer informatie over probleem en doelstelling of nut en noodzaak van het initiatief
 - Andere aanvulling, namelijk.....
16. In het MER staat beschreven wat er met het advies R&D van de commissie voor de m.e.r. is gedaan:
- Ja
 - Nee → **ga naar vraag 20**
17. In welke mate is in het MER invulling gegeven aan het advies R&D van de commissie voor de m.e.r.?
- Er is aan alle punten uit het advies R&D van de commissie voor de m.e.r. invulling gegeven
 - Er is aan een aantal punten invulling gegeven
 - Er is aan geen van de punten uit het advies R&D van de commissie voor de m.e.r. invulling gegeven
18. Geef een korte beschrijving van wat er met het advies R&D is gedaan:.....(open vraag)
19. Welke motivatie is gegeven waarom aan het advies geheel / gedeeltelijk of helemaal geen invulling is gegeven?(open vraag)

Doorwerking toetsingsadvies in MER

20. In het toetsingsadvies heeft de commissie voor de m.e.r. geconcludeerd dat:
- het MER alle essentiële informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen. → **ga naar vraag 25**

- het MER na aanvulling alle essentiële informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen. → **ga naar vraag 21**
 - het MER niet alle essentiële informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen (negatief toetsingsadvies) → **ga naar vraag 23**
21. Is herkenbaar welke aanvullende informatie is toegevoegd aan het MER?
- Ja → **ga naar vraag 22**
 - Nee → **ga naar vraag 25**
22. Welk type aanvulling betreft het? → **ga naar vraag 25**
- Het bevoegd gezag heeft een beantwoording geschreven op de vragen van de commissie voor de m.e.r.
 - Het bevoegd gezag heeft reeds bestaande informatie (bijvoorbeeld onderzoeksrapport) aan de commissie voor de m.e.r. verstrekt
 - Het bevoegd gezag heeft aanvullend onderzoek laten verrichten
 - Anders, namelijk.....
23. Wat is er gebeurd met de constatering van de commissie voor de m.e.r. dat het MER niet alle essentiële informatie bevat?
- Het bevoegd gezag heeft het advies geheel naast zich neergelegd → **ga naar vraag 24**
 - Het bevoegd gezag heeft op een deel van de door de commissie voor de m.e.r. genoemde onderdelen een aanvulling op het MER geschreven → **ga naar vraag 24**
 - Het bevoegd gezag heeft op alle door de commissie voor de m.e.r. genoemde onderdelen een aanvulling op het MER geschreven → **ga naar vraag 25**
24. Welke motivatie heeft het bevoegd gezag gegeven om het advies geheel of gedeeltelijk naast zich neer te leggen?(open vraag)
25. Wat is je algemene indruk ten aanzien van de doorwerking van het toetsingsadvies in het MER?.....(open vraag)
26. Hoe beoordeel je de doorwerking van het toetsingsadvies in het MER:
- Zeer hoog
 - Hoog
 - Gemiddeld
 - Laag
 - Zeer laag
 - Is niet vast te stellen middels dossierstudie

Doorwerking toetsingsadvies in besluit

27. In (de MER-paragraaf van) het besluit (of een Nota van Beantwoording of vergelijkbaar document) van het bevoegd gezag wordt het toetsingsadvies van de commissie voor de m.e.r. genoemd.

Ja → **ga naar vraag 28**

nee → **ga naar vraag 29**

28. In welke zin wordt het toetsingsadvies genoemd?

Het bevoegd gezag benoemt de conclusie van het toetsingsadvies van de commissie voor de m.e.r.

Anders, namelijk.....

29. Heeft de commissie voor de m.e.r. in haar toetsingsadvies aanbevelingen gedaan voor de verdere uitwerking van het besluit?

Ja → **ga naar vraag 30**

Nee → **ga naar vraag 33**

30. Waaruit bestonden deze aanbevelingen?

.....(open vraag)

31. Heeft het bevoegd gezag deze aanbevelingen opgevolgd?

Ja → **ga naar vraag 32**

Gedeeltelijk → **ga naar vraag 32**

Nee → **Ga naar vraag 33**

32. Hoe heeft het bevoegd gezag de aanbevelingen opgevolgd?(open vraag)

33. Wat is je algemene indruk ten aanzien van de doorwerking van het toetsingsadvies in het besluit van het bevoegd gezag?.....(open vraag)

34. Hoe beoordeel je de doorwerking van het toetsingsadvies in het besluit van het bevoegd gezag:

Zeer hoog

Hoog

Gemiddeld

Laag

Zeer laag

Is niet vast te stellen middels dossierstudie

Deel IV Doorwerking MER in besluitvorming

35. Welke van de alternatieven of varianten is in het besluit gekozen?
- Het oorspronkelijke voornemen
 - Een variant/ alternatief
 - Een variant/ alternatief plus mitigerende maatregelen
 - Een variant / alternatief plus compenserende maatregelen
 - Een mix van varianten en/of alternatieven
 - Anders, namelijk.....
36. Uit het besluit wordt duidelijk welke invloed het MER op het besluit heeft gehad.
- Ja
 - Nee → **einde vragenlijst** (informatie achterhalen via interviews)
37. Geef een beschrijving van de invloed die het MER op het besluit heeft gehad:(open vraag)
38. Geef een typering van de invloed van het MER op het besluit van het bevoegd gezag in onderstaande antwoord categorieën:
- Geen invloed → **ga naar vraag 39**
 - Geringe invloed, bij nadere invulling van het voornemen hebben overwegingen uit het MER een rol gespeeld → **ga naar vraag 40**
 - Redelijke invloed, de nadere invulling van het voornemen is voor een belangrijk deel op overwegingen uit het MER gebaseerd → **ga naar vraag 40**
 - Groot, op grond van het MER is voor een andere oplossing gekozen → **Ga naar vraag 41**
39. Waarom heeft het MER geen invloed gehad op het besluit van het bevoegd gezag?.....(open vraag)
40. Om welke reden is er in het besluit gekozen voor een oplossing, terwijl er ook oplossingen (alternatieven of maatregelen) mogelijk zijn met minder negatieve milieueffecten.
- Dit is niet het geval, andere oplossingen kennen niet minder milieueffecten
 - Een voor het milieu gunstiger alternatief was te duur
 - Enkele maatregelen die leiden tot gunstiger milieueffecten zijn te duur
 - Er was niet één alternatief dat voor alle milieuthema's het beste was. Er is gekozen voor het alternatief met zo min mogelijk effecten op thema's die voor het bestuur van belang zijn.
 - Andere reden, namelijk.....
 - Deze vraag is op basis van de documentenstudie niet te beantwoorden

41. Hoe beoordeel je de doorwerking van het toetsingsadvies in het besluit van het bevoegd gezag:

- Zeer hoog
- Hoog
- Gemiddeld
- Laag
- Zeer laag
- Is niet vast te stellen middels dossierstudie

42. Eventuele aanvullende opmerkingen:

Vragenlijst telefonisch interview Initiatiefnemer

Introductie

Uniek m.e.r.-nummer:

1. Wat was uw rol in deze m.e.r.-procedure?
2. Bent u bij het gehele traject betrokken geweest?
3. Wat waren volgens u de belangrijkste issues in dit m.e.r.-traject?
4. Zijn deze issues serieus aan de orde geweest?

Toegevoegde waarde m.e.r.: algemene vragen en verklarende factoren

5. Was het voornemen bij aanvang concreet of stonden alleen de hoofdlijnen vast?
 - Concreet
 - Deels concreet / deels hoofdlijnen
 - Hoofdlijnen
 - Geen mening
 - Weet niet
 - N.v.t.
6. Denkt u dat het voornemen er zonder m.e.r.-plicht anders uit had gezien?
 - Ja
 - Nee
 - Geen mening
 - Weet niet
 - N.v.t.
7. Wat was er dan anders geweest?.....(open vraag)
8. Heeft u dankzij de m.e.r.-procedure een beter beeld van de alternatieve mogelijkheden gekregen?
 - Veel beter beeld
 - Beter beeld
 - Neutraal

- Nauwelijks beter beeld
 - Helemaal geen beter beeld
 - Geen mening
 - Weet niet
 - Niet van toepassing
9. Is er discussie geweest over de alternatieven en zo ja, waar ging die over?(open vraag)
10. Heeft u dankzij de m.e.r.-procedure een beter beeld van de milieueffecten gekregen?
- Ja, (veel) beter beeld
 - Geen/ nauwelijks beter beeld
 - Geen mening
 - Weet niet
 - Niet van toepassing
11. Hoe beoordeelt u de effectiviteit van deze m.e.r.-procedure voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming?
- Niet effectief
 - Geringe effectiviteit
 - Neutraal
 - Redelijk effectief
 - Grote effectiviteit
 - Geen mening
 - Weet niet
12. Waarom beoordeelt u dit zo?
.....(open vraag)
13. Welke factoren, anders dan milieuafwegingen, hebben het besluit beïnvloed? (meerdere antwoorden mogelijk)
- Demografische ontwikkelingen / sociaal –culturele factoren
 - Economische / financiële / fiscale factoren
 - Politieke factoren
 - Technologische ontwikkelingen

- Nieuwe wet- of regelgeving
 - Toegenomen concurrentie/ vergelijkbare ontwikkelingen elders
 - Anders, namelijk...
 - Weet niet
14. Kunt u uw antwoord op de vorige vraag toelichten?(open vraag)
15. Welke factoren zijn in zijn algemeenheid bepalend voor de besluitvorming? Dus afgezien van dit specifieke project?open vraag

Feitelijke doorwerking R&D-advies, toetsingsadvies en MER-rapport

Vragen mbt R&D-advies Commissie voor de m.e.r.

→ Vragen 16, 17 en 18 alleen indien er een R&D-advies is gegeven

16. Heeft het R&D-advies van de Commissie voor de m.e.r. naar uw mening doorgewerkt in het MER-rapport?
- Ja → **ga naar vraag 17**
 - Enigszins → **ga naar vraag 17**
 - Nee → **ga naar vraag 18**
 - Weet niet → **ga naar vraag 19**
 - Geen mening → **ga naar vraag 19**
17. Waar blijkt dat uit?
- Er is een alternatief toegevoegd
 - De inhoud van de beschreven alternatieven is aangevuld
 - De te beschrijven milieueffecten zijn aangevuld
 - Anders, namelijk.....
18. Waarom heeft het R&D-advies wel / niet doorgewerkt in het MER-rapport?
.....(open vraag)

Vragen mbt toetsingsadvies Commissie voor de m.e.r.

19. Heeft het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. naar uw mening doorgewerkt in het MER-rapport?

- Ja → **ga naar vraag 20**
- Enigszins → **ga naar vraag 20**
- Nee → **ga naar vraag 21**
- Weet niet → **ga naar vraag 22**
- Geen mening → **ga naar vraag 22**

20. Waar blijkt dat uit?(open vraag)

21. Waarom heeft het toetsingsadvies wel/ niet doorgewerkt in het MER-rapport?

.....(open vraag)

22. Heeft het toetsingsadvies van de commissie voor de m.e.r. naar uw mening doorgewerkt in het besluit van het bevoegd gezag?

- Ja → **ga naar vraag 23**
- Enigszins → **ga naar vraag 23**
- Nee → **ga naar vraag 24**
- Weet niet → **ga naar vraag 25**
- Geen mening → **ga naar vraag 25**

23. Waar blijkt dat uit?(open vraag)

24. Waarom heeft het toetsingsadvies wel / niet doorgewerkt in het besluit van het bevoegd gezag?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Aanbevelingen waren niet terecht / geen toegevoegde waarde
- Aanbevelingen waren niet inpasbaar in het traject
- Financiële middelen ontbraken
- Politiek draagvlak voor aanbevelingen ontbrak
- Andere reden,....

Vragen m.b.t. het MER (rapport)

25. Heeft het MER-rapport naar uw mening doorgewerkt in het besluit van het bevoegd gezag?

- Ja → **ga naar vraag 26**
- Enigszins → **ga naar vraag 26**
- Nee → **ga naar vraag 28**
- Weet niet → **ga naar vraag 29**
- Geen mening → **ga naar vraag 29**

26. Waar blijkt dat uit?

- Overwegingen uit het MER zijn expliciet meegenomen, zonder het initiatief aan te passen
- Bij de nadere invulling van het voornemen hebben overwegingen uit het MER een rol gespeeld
- De nadere invulling van het voornemen is voor een belangrijk deel op overwegingen uit het MER gebaseerd
- Op grond van het MER is voor een andere oplossing gekozen
- Anders, namelijk....

27. Wat verklaart dat het MER-rapport heeft doorgewerkt in het besluit van het bevoegd gezag?
.....(open vraag)

28. Waarom heeft het MER-rapport niet doorgewerkt in het besluit van het bevoegd gezag?
Meerdere antwoorden mogelijk

- De kwaliteit van het rapport was onvoldoende
- Financiële middelen voor een milieuvriendelijker alternatief of voor milieumaatregelen ontbraken
- Politiek draagvlak voor een milieuvriendelijker alternatief of milieumaatregelen ontbrak
- Tijd om milieumaatregelen te treffen ontbrak
- Andere aspecten dan het milieu waren doorslaggevend
- Andere reden,....

Conceptuele doorwerking

29. Heeft u bij de ontwikkeling van uw initiatief rekening gehouden met het 'fenomeen' m.e.r.? Met andere woorden: zo u anders gehandeld hebben als er geen m.e.r.-plicht bestond?

- Ja → **ga naar vraag 30**
- Nee → **ga naar vraag 32**
- Geen mening → **ga naar vraag 32**
- Weet niet → **ga naar vraag 29**

30. Wat zou u dan anders hebben gedaan? Meerdere antwoorden mogelijk

- Minder alternatieven of varianten onderzocht
- Milieueffecten niet (of in mindere mate) in beeld gebracht
- Anders, namelijk

31. Hoe komt het dat u anders gehandeld zou hebben?

.....(open vraag)

32. Handelt u dankzij deze m.e.r.-ervaring anders in andere trajecten, oftewel is uw 'milieubewustzijn' door de m.e.r.-ervaring toegenomen?

- Ja, handelt heel anders
- Ja, handelt een beetje anders
- Nee, handelt niet anders
- Geen mening
- Weet niet
- N.v.t.

Checklist telefonisch interview Bevoegd Gezag

De vragenlijst voor het bevoegd gezag is vrijwel identiek aan die van de initiatiefnemer. Alleen vragen 29 en 30 wijken af. Deze zijn hieronder opgenomen.

Conceptuele doorwerking

29. Heeft u bij (de voorbereiding van) de besluitvorming rekening gehouden met het 'fenomeen' m.e.r.? Met andere woorden: zo u anders gehandeld hebben als er geen m.e.r.-plicht bestond?

- Ja → **ga naar vraag 30**
- Nee → **ga naar vraag 32**
- Geen mening → **ga naar vraag 32**
- Weet niet → **ga naar vraag 32**

30. Wat zou u dan anders hebben gedaan? Meerdere antwoorden mogelijk

- Ander advies gegeven over te onderzoeken alternatieven of varianten
- Ander advies gegeven over het in beeld brengen van milieueffecten
- Milieuaspecten waren dan geen onderdeel van de afweging bij besluitvorming geweest
- Ander besluit genomen: andere variant of alternatief gekozen
- Ander besluit genomen: geen of minder milieumaatregelen getroffen
- Anders, namelijk