

VERSLAG I&M M.E.R.-DAG

CRISIS EN M.E.R.

De I&M m.e.r.-dag beleefde op 30 oktober zijn vierde lustrum. Een breed gezelschap uit het werkveld van milieueffectrapportage (m.e.r.) liet zich uitdagen door hoogleraar Klaas van Egmond, filosoof Ruud Veltenaar en vele workshops. Het thema Crisis en m.e.r. bood vele aanknopingspunten om naar de toekomst te kijken. Bovenal was het een uitgelezen kans om te netwerken binnen Rijkswaterstaat, omgevingsdiensten, I&M-adviesdiensten, Bevoegde Gezagen, waterschappen, gemeenten, provincies en Commissie voor de m.e.r.

Geke Kiers en Hans de Vries

De huidige financiële crisis werkt wel door in projecten was het gevoel dat leefde onder deelnemers, toch vindt men niet dat milieueffectrapportage zelf in crisis is. Het instrument m.e.r. is waardevol en biedt aanknopingspunten om met de crisis om te gaan concludeerden ook de Directeur Generaal Ruimte en Water Peter Heij en dagvoorzitter Jos Arts, bijzonder hoogleraar Milieu en Infrastructuurplanning aan de Rijksuniversiteit Groningen. Wat zijn de werkelijke oorzaken voor de crisis van dit moment? En in welke richting moeten de oplossingen worden gezocht? Klaas van Egmond, hoogleraar Geowetenschappen aan de Universiteit van Utrecht plaatste in zijn voordracht deze vragen in historisch perspectief en kwam met een verrassende analyse. “De crisis is fundamenteel en géén golf die weer over gaat, maar een cirkel waarin onze waardenpatronen ons dwingen tot eenzijdigheid en polarisatie.” Om de maatschappij weer duurzaam te ontwikkelen is het volgens hem nodig om uit te zoomen en de eenheid in waarden weer op te zoeken. Filosoof Ruud Veltenaar wees juist op de wereld aan mogelijkheden die voor ons ligt. “We moeten geen angst hebben voor de toekomst, maar als een kind de nieuwe mogelijkheden ontdekken”, stelt hij. Hij nam de zaal mee naar een radicaal andere wereld met technieken als 3D-printen, teleportatie, solar-forests, I-functies en onbeperkte toegankelijkheid tot wereldwijde kennis. Ruud Veltenaar vraagt zich af wie daarin de beste gids is. Wijzelf? Of onze kinderen die nu al opgroeien in een digitale maatschappij?

Beschaving

Het kader van Klaas van Egmond biedt vooral inzicht in het ontstaan van de huidige economische, sociaal-culturele en milieuproblemen en rede-

neert van daaruit naar oplossingen. “Ook bij m.e.r. neemt de complexiteit toe door de interactie tussen beleid en wetenschap. Niet alleen willen we de waarheid weten met hulp van de wetenschap, maar we willen tegelijkertijd de inpassingsproblemen op proberen te lossen. Dat is bijna een onmogelijke opgave in deze complexe wereld. Dat leidt tot steeds ingewikkelder dossiers zoals Schiphol, die door niemand meer te begrijpen zijn.” Problemen waarvan hij verwacht dat deze alleen maar groter worden bij meer toezicht en meer overheidsbeleid. Volgens Van Egmond een typisch gevolg van de beschaving, waarbij ook de sociale energie die tegelijkertijd optreedt niet leidt tot een oplossing. “Om dit vol te houden, is steeds méér energie nodig. Beter kunnen we onze systemen vereenvoudigen.”

De oplossing is te vinden in het in middelpuntzoekende krachten, geeft Van Egmond aan. Zowel individuen als samenleving zouden het midden meer op moeten zoeken, óók de politiek. Dit geeft een hernieuwd evenwicht. Periodes waarin de kerk, wetenschap, techniek en ideologieën als socialisme en materialisme de overhand hebben zijn elkaar eeuwen-

DE AUTEURS

Geke Kiers (06 50604566, kiersjrn@hetnet.nl) is zelfstandig communicatieadviseur en verbonden aan de nieuwsbrief MER-nieuws van Rijkswaterstaat. Hans de Vries (06 10982403, hans.jg.de.vries@rws.nl) is werkzaam bij Rijkswaterstaat.



MER-DAG

I&M m.e.r.dag 2013

lang opgevolgd. Evenals de horizontale verbindingen, zoals uniformiteit (collectief), diversiteit (ik) en pluriformiteit (delen). “Zolang deze waardepatronen eenzijdig zijn, ontstaan er problemen, terwijl al deze patronen goede elementen bevatten.”

Praktische handvatten

De vertaling naar de m.e.r.-praktijk in diverse workshops bood de deelnemer vooral praktische handvatten voor de toekomst. En daarbij waren de crisis en de huidige tijdgeest zeker niet altijd een bedreiging. Zo werd in de workshop over de jurisprudentie de opmerkelijke constatering gedaan dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State milder is geworden naar de overheid in de beoordeling van de gevoerde m.e.r.-procedures. “We worden minder vaak teruggefloten. Dat wil zeggen: de rechter lijkt minder streng om te gaan met gebreken in de m.e.r.-procedure.” De grenzen van het studiegebied in m.e.r. waren binnen de juridische workshop onderwerp van gesprek. Zowel voor het groter als het kleiner maken van het studiegebied bij de effectbeschrijving waren goede redenen te vinden. Hierover werden ervaringen uitgewisseld.

Hulp in moeilijke tijden bleek ook te kunnen komen van de Commissie m.e.r. door tussentijdse consultatie. De meerwaarde van deeladviezen - tijdens het opstellen van het MER - voor specifieke thema's, wordt erkend. De fase van het bepalen van reikwijdte en detailniveau wordt door alle deelnemers als een goed moment gezien voor het betrekken van de Commissie. Daarbij zijn de tarieven van de Commissie geen be-

letsel. “De Commissie ondervindt dus zelf geen hinder van de crisis”, constateerde Commissiedirecteur Veronica ten Holder verheugd. Een deel van de aanwezigen pleitte zelfs voor een nog eerdere consultatie, namelijk in de fase dat trechtering van alternatieven plaatsvindt. Juristen wezen echter ook op het belang van de onafhankelijkheid van de Commissie, die behalve vrijwillig ook verplicht adviseert.

Tijden van crisis bieden goede kansen voor maatschappelijke initiatieven. Ininitiatiefnemer Rob van Engelenburg lichtte zijn positieve ervaring rondom het initiatief Compromis Rijnlandroute toe. Steven Wouda van het Centrum Publieksparticipatie merkte in dit verband op dat het belangrijk is om burgerinitiatieven in de cirkel van Van Egmond te houden. “Als initiatiefnemer moet je voorkomen dat je vastloopt in allerlei overtuigingen. Dat geldt in zijn algemeenheid, dus ook voor de overheid. Zorg dus dat je niet in uitersten vervalst.” Rob van Engelenburg benadrukte dat ook burgerinitiatieven geprofessionaliseerd moeten worden en dat onafhankelijkheid van belang is. “Ga niet zitten op de stoel van de politieke partij, maar ga voor een integrale afweging in plaats van een eigen belang.” Een bijeffect van de crisis is volgens Wouda dat MER's meer op hoofdlijnen worden gemaakt, waardoor de begrijpelijkheid voor de buitenwereld toeneemt. “Dat is alleen maar positief.” Daarnaast valt het hem op dat de evaluatie vaak nog ontbreekt, terwijl deze wel in de m.e.r. thuis hoort.

Een belangrijk item bij het managen van versobering bij met name grote projecten is het vasthouden aan ramingen gedurende het tijdsverloop. Gaandeweg wordt de lucht doorgaans steeds meer uit de ra-

mingen geknepen, stelt Jos van der Wijst van de provincie Brabant. Een andere conclusie is dat effecten op het milieu toch vaak minder prominent blijken te zijn in de besluitvorming. “We moeten onderkennen dat milieu in de besluitvorming een minder grote rol speelt dan de kosten. Toch doet dat nadrukkelijk niets af aan de m.e.r.-systematiek, dat zie je bijvoorbeeld ook in het omgevingsproces. Participatie en werken aan draagvlak zijn nog net zo belangrijk als altijd. Ook tijdens crises moet je je partners aan tafel houden.” Zijn opvatting is dat vroeg trechters van belang is, maar niet vanwege financiële druk, meer om de omgeving duidelijkheid te geven.

In Europees perspectief worden aanvullende procedure-eisen verwacht. De opvatting binnen het Ministerie van I&M is dat de door de Europese Commissie voorgestelde wijzigingen voor Nederland werkbaar zijn. Op dit moment vindt een triloog plaats met het Europees parlement om een aantal voorgestelde aanscherpingen van het Europees Parlement van tafel te krijgen. Workshopleider Louis Meuleman van European

Semester van de Europese Commissie voorziet gevolgen voor de Nederlandse praktijk. Zo komt de Europese regelgeving naar zijn idee niet altijd overeen met de binnen Nederland in wetgeving gehanteerde uitgangspunten van Sneller en Beter.

Klimaat en PAS

Hoewel het thema Klimaat in m.e.r. niet ter discussie stondt, bleek uit de workshops dat dit wel een lastig onderwerp is om goed uit te werken. Deelnemers gaven aan dat er behoefte is aan duidelijkheid over klimaat in m.e.r. Meer duidelijkheid is er inmiddels wel over de Programmatische Aanpak Stikstof. Op de I&M m.e.r.-dag was er veel belangstelling voor het beeldscherm waarop het model Aerius - dat stikstofdepositie berekent - te bekijken was. Vuistregels lenen zich er voor om de aanpak bij m.e.r. begrijpelijk te maken, vinden deelnemers. Om die reden zou de toets op de begrijpelijkheid van het onderzoek wellicht ook gedaan moeten worden door generalisten en niet door specialisten, bleek

Klaas van Egmond

13



uit de workshop over 'Werken met vuistregels'. Door gebruik te maken van expert judgement en simpele vuistregels valt zeker bij de plan-m.e.r. veel winst te behalen. Geert Draaijer van de Commissie voor de m.e.r. benadrukt dat het wel om onderbouwde expert judgement moet gaan en dat inzichtelijk moet zijn welke onzekerheden in de effectbepaling er zijn, de bandbreedte die gehanteerd moet worden en met welke onze-

Bezoekers van één van de workshops.

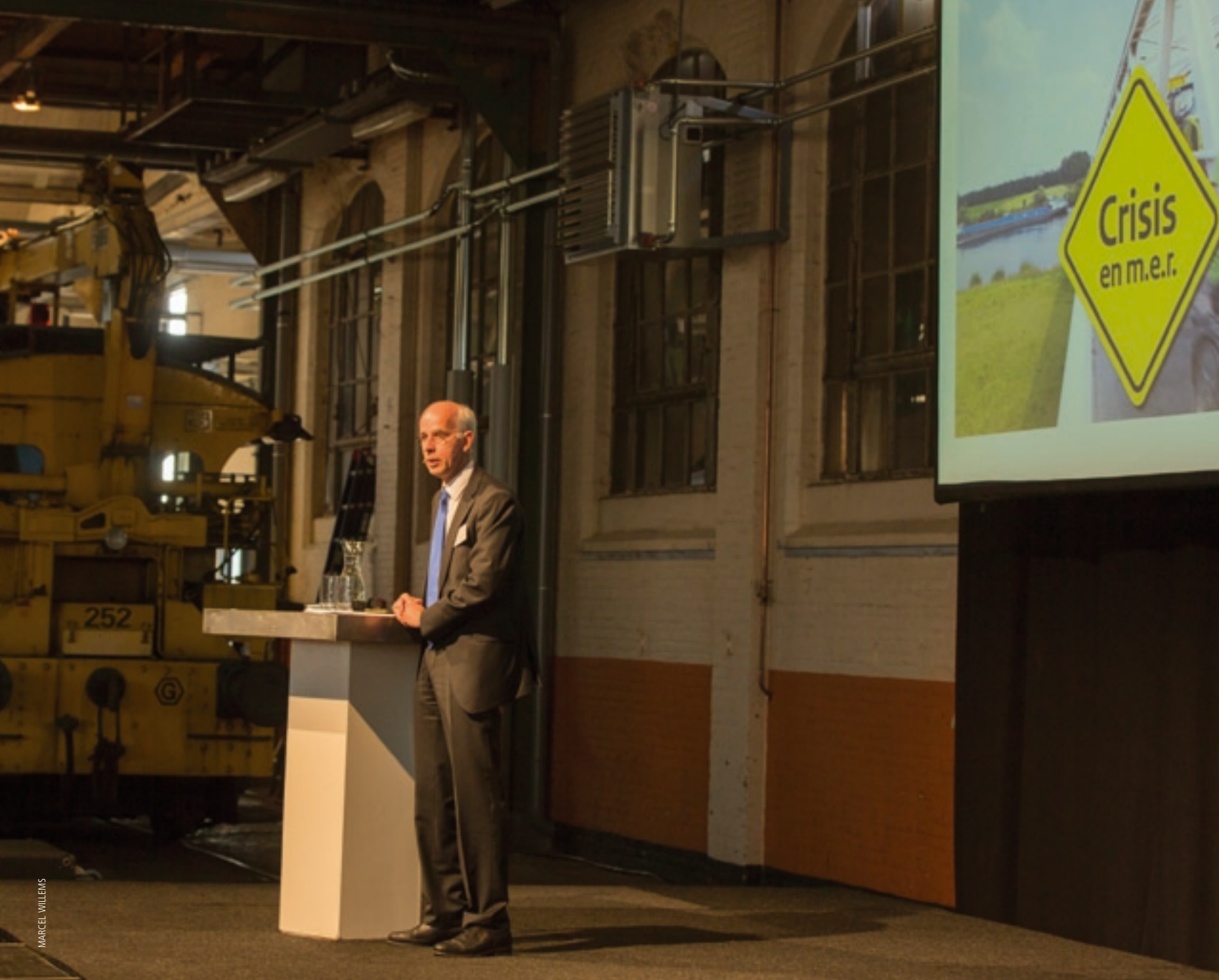


kerheden in besluitvorming rekening moet worden gehouden. Voordeel van deze manier van werken is dat het detailniveau van effectbepaling beter aan kan sluiten bij de keuzes die voorliggen. Dit leidt tot transparantere informatie, doordat het verhaal achter de keuzes beter te volgen is. Toch wordt volgens Draaijer nu nog vaak teruggegrepen op complexe doorrekeningen en modellen, terwijl vuistregels en expert judgement sneller en goedkoper zijn. Uit de workshops bleek dat er nog wel wat wensen leven. Zo is er grote behoefte aan een overzicht van werkbare vuistregels en bovendien is enige juridische verankering wel wenselijk. En specifiek aan de Commissie werd vanuit de workshop om duidelijkheid gevraagd over het gewenste detailniveau.

In het project Maasvlakte2 is ervaring opgedaan met monitoring en evaluatie, zoals aanbevolen door de Commissie Elverding. Aldo Bouman van DCMR Milieudienst Rijnmond geeft aan dat dit voor de gemeente Rotterdam bij het project Maasvlakte2 een weloverwogen keuze was vanwege de miljardeninvestering en de lange looptijd van het project. Deelnemers aan de workshop hebben zich over de meerwaarde van de monitoring gebogen. Bouman vindt het opvallend dat geen van de deelnemers de tijdwinst aan de voorkant door het gebruik van vuistregels in combinatie met monitoring als een voordeel noemde. In het project Maasvlakte2 is hier namelijk wel degelijk veel tijdswinst mee geboekt, omdat de monitoring voor sommige partijen de reden was om bezwaren niet door te zetten. Voordelen die wel nadrukkelijk naar voren kwamen zijn het verbeteren van de informatie voor het Bevoegd Gezag door de monitoring en het imago van de initiatiefnemer dat door de monitoring verbetert. De monitoring geeft aan dat problemen vanuit de omgeving serieus worden genomen. Ook is de omgevingspartij zelf geïnteresseerd in de beoordeling van de leefomgeving, bijvoorbeeld als het gaat om de invloed van ontwikkelingen van buiten het project. Onvermoede effecten, die uit de monitoring blijken, worden als een mogelijk risico genoemd. Een aanbeveling is om binnen een project altijd een organisatie te benoemen die verantwoordelijk is voor de monitoring, om te voorkomen dat niemand na ontbinding van het projectteam zich verantwoordelijk voelt voor de uitvoering.

De cursus m.e.r. in 60 minuten besteedde veel aandacht aan de invloed van Europa en de komst van de Omgevingswet. Op dit moment ligt de besluitvorming over de herziening van de EU-richtlijn m.e.r. bij het Europese Parlement. Door de vele amendementen die zijn ingediend, is het aannemelijk dat de eisen en procedureregels vanuit Europa nog zullen veranderen. Workshopleider Bart Stolte, I&M Programmadirectie Eenvoudig Beter viel het op dat de rol van de plan-m.e.r. aan belang wint. Vanuit de Omgevingswet wordt namelijk gevraagd om een visie voordat besloten kan worden tot vergunningen en projectbesluiten.

Het behouden van de kwaliteit van m.e.r. tijdens een prijzenslag leverde levendige discussies op in de workshop Kwaliteit behouden in de prijzenslag. Volgens Wim Leendertse van Rijkswaterstaat wordt de kwaliteit van de huidige milieueffectrapportage binnen de workshops zeker



niet als onvoldoende beoordeeld. “Deelnemers gingen nogal heftig in de verdediging en droegen voorbeelden aan waaruit het tegendeel bleek. Toch vond men dat m.e.r. wel beter kán’; met name het imago dat ‘m.e.r. moet’ draagt bij aan een negatief beeld over m.e.r. Deelnemers verbaasden zich dat besluitvormers m.e.r. nog steeds duur en bedreigend vinden.” De resultaten van de workshop zijn voor Leendertse en collega’s aanleiding om te werken aan een beter imago voor m.e.r.

Competitieve coöperatie

Bij een competitieve coöperatie zijn de partijen tot elkaar veroordeeld en wordt samen gezocht naar oplossingen. Bert van Eekelen van Arcadis die de workshop over dit onderwerp leidde geeft aan dat m.e.r. helpt om het project helder te krijgen. “Bestuurders hebben nu eenmaal meer op de agenda dan dit ene initiatief, maar met een degelijk rapport wordt de problematiek helder en valt een goede afweging te maken.” Daarbij is het stadium van het project van invloed op de manier waarop bestuurders met m.e.r. omgaan. Het instrument m.e.r. helpt bovendien om met de omgeving in gesprek te

komen. Workshopleider Sander Merkus van de Vrije Universiteit merkt op dat bestuurders het rapport soms gebruiken om de onderhandelingen slim te voeren. Uit onderzoek van Sander Merkus in het kader van zijn nog af te ronden proefschrift blijkt dat bestuurders altijd hun eigen doelen hebben met het besluit als ‘stepping stone’. “Zij hebben altijd een verhaal naar hun achterban en andere bestuurders en voelen het feit dat zij gekozen zijn als een mandaat. Dat moet je respecteren. In onderhandelingen blijkt m.e.r. voor bestuurders maar een kleine factor. Soms kan bij turbulentie de informatie uit de MER gebruikt worden bij de afweging.”

De vraag of m.e.r. als instrument tijdens crisis nog steeds zijn waarde heeft wordt door deelnemers aan de I&M m.e.r.-dag op geen enkele manier in twijfel getrokken. Ook de crisis zelf wordt niet als een bedreiging gezien. De fundamentele verklaring van de crisis door Klaas van Egmond werd in zijn algemeenheid door deelnemers als een waardevolle bijdrage gezien, waardoor problemen in een groter geheel te plaatsen zijn. ■