

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directeur Waterkwaliteit, Ondergrond en Marien
Mevrouw L. van Duin
Rijnstraat 8
2515 XP DEN HAAG
Rijnstraat 8

Arcadis Nederland B.V.
Beaulieustraat 22
6814 DV Arnhem
Postbus 264
6800 AG Arnhem
Nederland
Tel +31 (0)88 4261 261
www.arcadis.com

Onderwerp: Eindrapportage monitoring m.e.r.
Datum: 6 februari 2020

Geachte mevrouw Van Duin,

Hierbij ontvangt u de eindrapportage van het onderzoek milieueffectrapporten in Nederland: kwaliteit en kwantiteit. Het doel van het onderzoek was enerzijds om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van MER en hoe deze te beïnvloeden, en anderzijds in de kwantiteit van MER en m.e.r.-beoordeling en hoe deze kan worden gemonitord. Het onderzoek is verricht tussen maart 2019 en januari 2020.

Wij willen u bedanken voor de begeleiding en de samenwerking tijdens het onderzoek.

Met vriendelijke groet,
Namens het projectteam van Arcadis Nederland B.V.

ir. H.J. (Hannes) Sanders
Hoofd Adviesgroep Planvorming & Strategie

Contactpersoon: Iris Bijlsma
E-mail: iris.bijlsma@arcadis.com
Telefoon: 06 5521914806-55219148



MILIEUEFFECTRAPPORTEN IN NEDERLAND: KWALITEIT EN KWANTITEIT

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

22 JANUARI 2020



INHOUDSOPGAVE

BEGRIPPENLIJST	4
1 INLEIDING	5
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek	5
1.2 Doelen van het onderzoek en onderzoeksvragen	6
1.3 Methoden van het onderzoek	6
1.4 Deskresearch bestaande publicaties	8
1.5 Leeswijzer	9
2 WAT VERSTAAN WE ONDER KWALITEIT?	11
2.1 Definitie van kwaliteit	11
2.2 Perceptie van kwaliteit	12
2.2.1 Resultaten uit de enquêtes	12
2.2.2 Resultaten uit de interviews	13
2.3 Perceptie op essentiële tekortkomingen na toetsing Commissie m.e.r.	13
3 WAT IS DE NULSITUATIE VAN KWALITEIT MER?	15
3.1 Database Commissie m.e.r.	15
3.2 Enquêteresultaten toetsing van MER'en	19
4 WELKE FACTOREN BEÏNVLOEDEN DE KWALITEIT?	20
4.1 Beïnvloedingsfactoren uit de enquêtes	20
4.2 Beïnvloedingsfactoren uit de interviews	20
4.3 Synthese enquêtes en interviews	21
5 HOE KAN DE KWALITEIT VERBETEREN?	23
5.1 Resultaten enquêtes	24
5.2 Resultaten interviews	24
5.3 Resultaten spiegelsessie	26
6 HOE KAN NEDERLAND AANTALLEN MER'EN EN M.E.R.- BEOORDELINGEN MONITOREN?	30
6.1 Aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen in 2018	30
6.1.1 Aantallen MER'en	30
6.1.2 Aantallen m.e.r.-beoordelingen	31

6.2	Huidig opslagsysteem van MER'en en m.e.r.-beoordelingen	32
6.3	Toekomstige monitoring van aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen	33
6.4	Uitkomsten spiegelsessie	34
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	36
7.1	Conclusies over kwaliteit van MER'en	36
7.2	Aanbevelingen om de MER-kwaliteit te verbeteren	37
7.3	Conclusies en aanbevelingen registratie en monitoring	37
7.4	Overige uitkomsten en aanbevelingen	38
	BIJLAGE 1 BETROKKENEN BIJ HET ONDERZOEK	39
	Begeleidingsgroep	39
	Geënquêteerden	39
	Geïnterviewden	40
	Deelnemers spiegelsessie	41
	BIJLAGE 2 OVERZICHT VERBETERPUNTEN	42
	BIJLAGE 3 ONDERZOEKSMETHODEN	44
	Toelichting onderzoeksmethoden	44
	Respons op de enquêtes	45
	BIJLAGE 4 DESKRESEARCH PUBLICATIES	47
	BIJLAGE 5 ENQUÊTE	51
	BIJLAGE 6 INTERVIEWPROTOCOL	64
	LITERATUUR	65

BEGRIPPENLIJST

MER	Het milieueffectrapport
m.e.r.	De procedure van milieueffectrapportage
planMER	Een milieueffectrapport voor een plan
projectMER	Een milieueffectrapport voor een project

1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 1.1 de aanleiding voor het voorliggende onderzoek. In paragraaf 1.2 en 1.3 worden de doelen en methoden van het onderzoek kort toegelicht. Een volledige omschrijving van de methoden is te vinden in bijlage 3. Tenslotte worden in paragraaf 1.4 en de resultaten van de deskresearch gepresenteerd.

Allereerst wordt hieronder een samenvatting van hoofdstuk 1 gegeven.

Samenvatting

De aanleiding voor dit onderzoek is de toezegging van de minister van Infrastructuur en Waterstaat om onderzoek te verrichten naar de factoren die invloed hebben op de kwaliteit van het MER in Nederland en de mogelijkheden deze positief te beïnvloeden. Deze toezegging is aangevuld met de onderzoeksvraag op welke wijze de monitoringsplicht over milieueffectrapportage aan de EU gestalte kan krijgen.

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Het stelt tot doel meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van MER en hoe deze te beïnvloeden enerzijds, en anderzijds in de kwantiteit van MER en m.e.r.-beoordeling en hoe deze kan worden gemonitord. In het onderzoek is gebruik gemaakt van deskresearch, data-analyse, enquêtes, interviews en er is een spiegelsessie georganiseerd. De onderzoekers hebben niet zelf de kwaliteit van MER'en beoordeeld.

Uit de deskresearch zijn bevindingen naar voren gekomen over de perceptie van m.e.r., de ontwikkelingen in de m.e.r.-praktijk, het milieubewustzijn, scoping bij m.e.r., snelheid van de besluitvorming, kwaliteit van MER, kwaliteitsborging en tariefstelling van de Commissie m.e.r. De eerdere onderzoeken en daarin gehanteerde vraagstellingen zijn als vertrekpunt genomen voor de onderzoeksvragen die in voorliggend onderzoek zijn geformuleerd.

De onderzoeksvragen zijn:

1. Wat wordt verstaan onder de kwaliteit van MER'en?
2. Welke factoren beïnvloeden de kwaliteit van MER'en?
3. Hoe kan de kwaliteit van MER'en verbeteren?
4. Wat is de nulsituatie van aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen?
5. Kan Nederland aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen monitoren en zo ja, hoe?

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Naar aanleiding van een toezegging van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Eerste Kamer in oktober 2018 is onderzoek verricht naar de factoren die invloed hebben op de kwaliteit van het milieueffectrapport (MER) in Nederland en de mogelijkheden deze positief te beïnvloeden. Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (verder: ministerie van IenW) is deze toezegging aangevuld met de onderzoeksvraag op welke wijze de verplichting om informatie over milieueffectrapportage (m.e.r.) aan de Europese Unie (EU) te verstrekken gestalte kan krijgen.

Hieronder zijn de aanleidingen nader toegelicht:

1. **Zorgen Eerste Kamer:** In de Eerste Kamer is zorg uitgesproken over de kwaliteit in de adviesmarkt en de senaat vraagt zich af of er aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om de kwaliteit van MER'en in Nederland te borgen. Hiernaast geldt dat met de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021 de Commissie m.e.r. geen verplichte rol meer heeft in de kwaliteitstoetsing van project-MER'en. Het is dan aan het bevoegd gezag om te bepalen of zij voor het beoordelen van de kwaliteit van het MER advisering door de Commissie m.e.r. of een andere partij nodig heeft. De vraag is of deze

ontwikkeling de kwaliteit van MER'en (verder) onder druk zet en of en hoe, ook na 2020, kan worden gemonitord of de kwaliteit van MER'en voldoende is. Door kwaliteit te meten kan ook monitoring van de kwaliteit van MER plaatsvinden als de Commissie m.e.r. geen advies heeft uitgebracht.

2. **Kwaliteit:** De toezegging van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Eerste Kamer luidt als volgt: *“Ik heb [...] begrip voor de zorgen van uw leden en zal daarom een onderzoek laten doen naar de kwaliteit van milieueffectrapportages (zowel de MER'en waarbij de Commissie m.e.r. betrokken is als de MER'en waarbij de Commissie m.e.r. niet betrokken is). Hierin zal ik laten onderzoeken welke factoren invloed hebben op de kwaliteit van MER'en, maar ook welke mogelijkheden er zijn om de kwaliteit van MER'en positief te beïnvloeden (ook onder de Omgevingswet). Dit onderzoek kan tevens als nulsituatie dienen voor het monitoren van eventuele effecten van veranderingen, die intreden met het invoeren van de Omgevingswet”*¹.

Achtergrond van deze toezegging van de minister aan de Eerste Kamer zijn de zorgen van de Eerste Kamer over m.e.r. en het hierbij genoemde percentage (circa 70%) aan MER'en waarvoor door de Commissie m.e.r. na toetsing is geconstateerd dat er essentiële informatie mist om een besluit te kunnen nemen. Het hoofddoel van milieueffectrapportage is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de voorbereiding en vaststelling van plannen en besluiten van de overheid over initiatieven en activiteiten van publieke en private partijen.

3. **Monitoring:** Vanuit het ministerie van IenW bestaat een aanvullende vraag naar (de mogelijkheden voor) kwantitatief inzicht in het aantal m.e.r.-(beoordelings)procedures en enkele kenmerken van deze procedures. De EU verplicht Nederland om te rapporteren over de m.e.r.- en m.e.r. beoordelingsprocedures die worden doorlopen: *“Er is een wijziging doorgevoerd in artikel 12 van 2011/92/EU. In artikel 12 is nieuw vastgelegd dat de lidstaten om de zes jaar, voor zover de informatie beschikbaar is, aangeven hoeveel activiteiten een m.e.r.-procedure hebben doorlopen, wat voor soort activiteiten dit betrof, hoeveel m.e.r.-beoordelingen zijn uitgevoerd, hoe lang het m.e.r.-proces gemiddeld duurde en een schatting van de gemiddelde kosten van milieueffectrapportage”*.²

1.2 Doelen van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds is het doel om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van MER en hoe deze positief is te beïnvloeden. Anderzijds is het doel om meer inzicht te krijgen in de kwantiteit van MER en m.e.r.- beoordeling en hoe deze kan worden gemonitord. In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

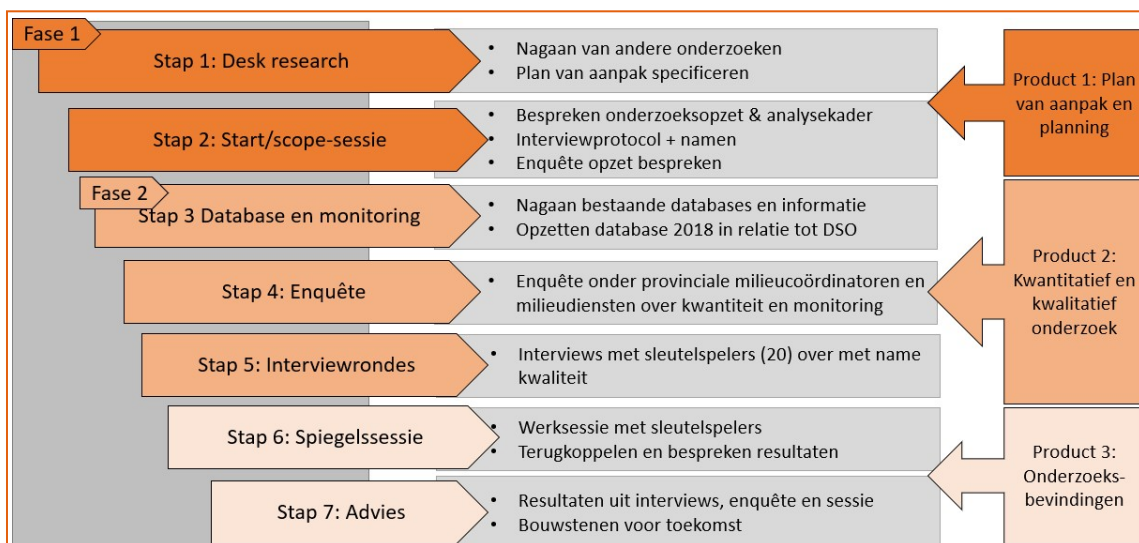
1. Wat wordt verstaan onder de kwaliteit van MER'en?
2. Welke factoren beïnvloeden de kwaliteit van MER'en?
3. Hoe kan de kwaliteit van MER'en verbeteren?
4. Wat is de nulsituatie van aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen?
5. Kan Nederland aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen monitoren en zo ja, hoe?

1.3 Methodes van het onderzoek

De onderzoeksvragen zijn vertaald in een onderzoeksopzet. De methoden die zijn toegepast om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn: deskresearch, data-analyse, enquêtes, interviews en een spiegelsessie. In Figuur 1 is een overzicht van de onderzoeksopzet opgenomen. Onder de figuur worden de onderzoeksmethoden kort toegelicht. In Bijlage 3 is een nadere verantwoording op de onderzoeksopzet en gehanteerde methode opgenomen. In Tabel 1 is aangegeven welke methode per onderzoeksvraag is toegepast. Elke vraag is beantwoord aan de hand van meerdere methoden (triangulatie).

¹ Brief van de minister van I en W (Eerste Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 383, R, dd. 31 oktober 2018).

² Bron: Memorie van Toelichting op de implementatie herziening m.e.r.-richtlijn, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 287, nr. 3.



Figuur 1 Onderzoeksopzet

Toelichting op de methoden

In Bijlage 3 worden een volledige toelichting en verantwoording op de onderzoeksmethoden beschreven. Deze paragraaf bevat een korte samenvatting daarvan. Voor iedere stap in het onderzoek (deskresearch, interviews, enquêtes) is daarnaast nog een aparte bijlage opgenomen waarnaar wordt verwezen.

- a. **Deskresearch:** Eerder uitgevoerde, beschikbare studies over aantal en kwaliteit van MER'en en alternatieve mogelijkheden van kwaliteitsborging zijn eerst betrokken in het onderzoek. Hiertoe is bij aanvang van het project een deskresearch uitgevoerd (zie Bijlage 4 voor de toelichting en resultaten hiervan).
- b. **Data-analyse:** Op basis van beschikbaar gestelde kwantitatieve gegevens door de Commissie m.e.r. en vanuit data die zijn verkregen uit een enquête bij provinciale m.e.r.-coördinatoren en omgevingsdiensten³ is een kwantitatieve analyse uitgevoerd naar het aantal uitgevoerde MER'en, m.e.r.-beoordelingen en toetsingsadviezen (zie paragraaf 3.1 voor de toelichting en resultaten hiervan).
- c. **Enquête:** Er is onder de omgevingsdiensten en provinciale m.e.r.-coördinatoren een enquête uitgezet. Met deze enquête is informatie gegenereerd over aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen, de wijze van registratie en mogelijkheden m.b.t. monitoring van aantallen opgestelde MER'en en m.e.r.-beoordelingen. Tevens is gevraagd hoe men tegen kwaliteit van MER'en aankijkt (zie Bijlage 5 voor de enquêtevragen).
- d. **Interviews:** Er zijn diepte-interviews gehouden met sleutelfiguren en deskundigen binnen het m.e.r.-veld over hun visie op kwaliteit, en hun suggesties voor verbetering en kwaliteitsborging. Ook is de mening gevraagd over de wijze waarop MER'en en m.e.r.-beoordelingen kunnen worden opgeslagen en de aantallen kunnen worden gemonitord (zie Bijlage 6 voor het interviewprotocol). In enkele gevallen zijn tegelijkertijd twee personen van dezelfde organisatie geïnterviewd. Deze interviews tellen als één. Waar we in de resultaten in dit onderzoek spreken over geïnterviewden, dan doelen we op het interview.
- e. **Spiegelssessie:** De uitkomsten uit deskresearch, data-analyse, enquête en interviews zijn geanalyseerd, teruggekoppeld en bediscussieerd in een spiegelssessie van de begeleidingsgroep en geïnteresseerden onder geënquêteerden en geïnterviewden. Aan de hand van de resultaten uit de enquêtes en interviews is een gesprek gevoerd over verbetermogelijkheden voor de kwaliteit van het MER. De gesprekken vonden plaats vanuit het perspectief van vier sleutelspelers: bevoegd gezag, initiatiefnemer, adviesbureaus en commissie m.e.r. Hierin zijn de factoren die de kwaliteit beïnvloeden getoetst en verbeterpunten besproken (zie paragrafen 5.3 en 6.4 voor de resultaten).

³ Met omgevingsdiensten worden Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) bedoeld. De term omgevingsdiensten is echter het meest bekend, en wordt om die reden in deze rapportage gehanteerd.

Tabel 1 Onderzoeksvragen en toegepaste methoden om deze te beantwoorden

Nr	Onderzoeksvragen	a) Deskresearch	b) Data-analyse	c) Enquêtes	d) Interviews	e) Spiegelsessie
1	Wat wordt verstaan onder kwaliteit van MER'en?	X		X	X	
2	Welke factoren beïnvloeden de kwaliteit van MER'en?	X		X	X	X
3	Hoe kan de kwaliteit van MER'en verbeteren?	X		X	X	X
4	Wat is de nulsituatie van aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen?		X	X		
5	Hoe kan Nederland aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen monitoren?	X		X	X	X

1.4 Deskresearch bestaande publicaties

Het onderzoek is gestart met een deskresearch van bestaande publicaties. Het doel van deze eerste stap was om te bepalen wat het vertrekpunt is voor voorliggend onderzoek. Oftewel: wat weten we al? De volgende vragen stonden hierbij centraal:

1. Welke onderzoeksvragen zijn al eerder behandeld en wat waren toen de conclusies en aanbevelingen?
2. Zijn er vragen te genereren ten behoeve van de enquête en de interviews voor voorliggend onderzoek?
3. Zijn er onderzoeksvragen die zijn blijven liggen bij de vorige onderzoeken, die tevens vallen buiten de scope van voorliggend onderzoek, maar interessant zijn om in de toekomst alsnog te behandelen?

De publicaties, die in de afgelopen tien jaar zijn verschenen over het functioneren van het Nederlands m.e.r.-systeem, en die betrokken zijn in dit onderzoek, zijn opgenomen in Bijlage 4. In deze bijlage zijn deze publicaties beknopt samengevat. De onderzoeken bestaan doorgaans uit enquêtes, meestal gecombineerd met diepte-interviews en/of ronde tafel-gesprekken. De belangrijkste bevindingen van de deskresearch zijn:

1. **Perceptie van m.e.r.:** Over het algemeen is men tevreden over het functioneren van m.e.r. Uit de onderzoeken blijkt dat m.e.r.-professionals in de advieswereld er positiever in staan dan adviseurs bij het bevoegd gezag.
2. **Ontwikkelingen:** De m.e.r.-praktijk is in de loop van de jaren weinig veranderd en bevat gemiddeld goed. Door afschaffing van 'koppen' op de Europese vereisten, zoals de formeel ingekaderde scopingfase en de rol van de Commissie m.e.r. daarin, is de inzet van de Commissie m.e.r. afgenomen. Het is nog onduidelijk wat de effecten hiervan zijn.
3. **Milieubewustzijn:** Een belangrijk doel van m.e.r. is het milieubewustzijn vergroten. M.e.r. leidt tot milieuvriendelijker besluiten. Dit komt vooral door het preventie-effect: men stuurt bij een m.e.r.-procedure op voorhand al naar een milieuvriendelijker besluit. Het komt dus niet zozeer doordat het rapporteren van de milieueffecten (de richting van) het besluit verandert.
4. **Scoping:** Het lukt niet goed om gericht te scopen bij m.e.r. Iedereen begrijpt dat voor besluitvorming bepaalde informatie vereist is, toch kennen de meeste MER'en de nodige ballast. Daarbij moet gezegd dat het in Nederland beter lijkt te lukken om te scopen dan in sommige andere landen, zoals Denemarken. Er is sprake geweest van juridisering, het afdekken van juridische risico's met m.e.r., hetgeen leidt tot MER'en die minder inhoudelijk en meer juridisch geschreven worden.

5. **Snelheid besluitvorming:** Vertragingen worden vaak geweten aan m.e.r., maar dit is niet terecht. De moederprocedure en de besluitvormingsprocessen zelf zijn daar debet aan.
6. **Kwaliteit MER.:** Afgemeten aan de (stijging van) tekortkomingen die de Commissie m.e.r. signaleert zou de kwaliteit van de MER'en onder druk staan. Er zijn in de onderzoeken veel verklaringen gegeven. Hierbij komen enkele kanttekeningen uit het onderzoek:
 - a. In meerdere publicaties wordt geen eenduidige definitie gegeven van wat wordt verstaan onder kwaliteit, waardoor kwaliteit in verschillende onderzoeken anders wordt geïnterpreteerd.
 - b. Het zou bij de Commissie m.e.r. vaak gaan om procedurele tekortkomingen, dus niet zozeer om de milieu-informatie zelf.
 - c. Kwaliteit hangt ook samen met de bijdrage van m.e.r. aan het besluitvormingsproces, maar dat wordt niet getoetst. Over de kwaliteit van het uiteindelijke besluit is weinig bekend.
7. **Kwaliteitsborging:** In de onderzoeken wordt geadviseerd dat de Commissie m.e.r. haar advisering en toetsing voortzet, zij heeft een goede reputatie. Er blijkt geen steun voor certificering van adviesbureaus of het laten opstellen van MER'en door het bevoegd gezag zelf.
8. **Tariefstelling Commissie m.e.r.:** De Wet tarieven heeft geleid tot een afname van het aantal vrijwillige adviesaanvragen. Sinds de invoering van de Wet tarieven is nog maar zelden een advies over aanvullingen op het MER gevraagd. Er kan niet worden geconcludeerd dat dit leidt tot kwaliteitsafname van MER'en. Wel daalt de kwaliteit van MER door afnemende expertise bij bevoegde gezagen.

Consequenties voor dit onderzoek

In voorliggend onderzoek worden vergelijkbare methoden gebruikt als in voorgaande studies, zoals een enquête (kwantitatief onderzoek) en interviews (kwalitatief onderzoek). De eerdere onderzoeken en daarin gehanteerde vraagstellingen zijn als vertrekpunt genomen voor de onderzoeksvragen die in voorliggend onderzoek zijn geformuleerd.

In eerdere publicaties zijn twee punten niet aan de orde geweest, die wel relevant zijn voor dit onderzoek:

- Een zo objectief mogelijke definitie van wat wordt verstaan onder 'kwaliteit'. Om die reden is in voorliggend onderzoek een nadere analyse gedaan naar perceptie van kwaliteit van MER.
- Hoe MER'en en m.e.r.-beoordelingen te registreren en te ontsluiten zijn met name ten behoeve van rapportage aan de Europese Commissie. Dit wordt in voorliggend onderzoek ondersteund met een pilotstudie van één jaar (2018) naar op kwaliteit getoetste MER'en en aantallen m.e.r.-beoordelingen (zowel 'normale' als vormvrije m.e.r.-beoordelingen).

Om de kwaliteit van MER'en te toetsen, is in eerder onderzoek geopperd om een relatie te leggen tussen de uitspraken van de bestuursrechter in relatie tot het MER. Dit is in dit onderzoek achterwege gelaten, omdat dat een te uitgebreid onderzoek vergt dat niet binnen de doorlooptijd van voorliggend onderzoek past.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is gestructureerd aan de hand van de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 wordt allereerst ingegaan op de vraag wat kwaliteit is. Hoofdstuk 3 gaat in op de nulsituatie voor wat betreft de kwaliteit van het MER. In de hoofdstukken 4 tot en met 6 worden de onderzoeksvragen behandeld. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- hoofdstuk 4: Welke factoren beïnvloeden de kwaliteit van het MER?
 - hoofdstuk 5: Hoe kan de kwaliteit worden verbeterd?
 - hoofdstuk 6: Hoe kunnen aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen worden gemonitord?
- In hoofdstuk 7 staan de conclusies en aanbevelingen.

In de bijlagen staat een verdere toelichting op de onderzoeksmethoden opgenomen. Zo geeft bijlage 1 een omschrijving van de betrokkenen bij het onderzoek, bijlage 2 een achtergrond bij dit onderzoek, en bijlage 3 een verantwoording van de gekozen methoden. In bijlage 4 zijn de

resultaten van de deskresearch opgenomen. In bijlagen 5 en 6 zijn ten slotte respectievelijk de enquêtevragen en het interviewprotocol opgenomen.

2 WAT VERSTAAN WE ONDER KWALITEIT?

Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 2.1 de definitie van kwaliteit, zoals deze in voorliggend onderzoek als basis is gehanteerd. Deze definitie is tevens ter verificatie voorgelegd aan de respondenten in de enquêtes en in de interviews. Daarnaast is in de interviews gevraagd naar de perceptie van de kwaliteit van het MER in Nederland, en is de geïnterviewden gevraagd te reageren op het percentage van het aantal MER-toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. die een essentiële tekortkoming signaleren. De resultaten uit de enquêtes en interviews staan beschreven in paragraaf 2.2.

Allereerst wordt hieronder een samenvatting van hoofdstuk 2 gegeven.

Samenvatting

De kwaliteit van MER'en is niet eenduidig gedefinieerd en is daarom onderzocht aan de hand van zes pijlers van kwaliteit: gerichte milieu-informatie, inspiratie en informatie voor initiatief, toegankelijkheid, procesrol, participatie en juridische zekerheid.

In de perceptie van geënquêteerden en geïnterviewden levert een kwalitatief goed MER vooral gerichte milieu-informatie die nodig is om het milieubelang volwaardig mee te wegen in de besluitvorming.

Over hoe het gesteld is met de kwaliteit van MER'en zijn de meningen verdeeld. De helft van de geïnterviewden is positief respectievelijk negatief gestemd over de bijdrage van MER'en aan de besluitvorming. Daarbij moet gezegd dat een goed MER niet automatisch een goed besluit oplevert en - andersom - een slecht MER toch een goed besluit kan opleveren.

70% van de door de Commissie m.e.r. getoetste MER'en kent na eerste toetsing een essentiële tekortkoming. De geïnterviewden zijn het erover eens dat tekortkomingen in het MER niet wenselijk zijn. De vraag is echter in welke mate tekortkomingen een probleem vormen.

Zo'n twee derde van de geïnterviewden ziet de tekortkomingen en het verbeteren daarvan als een onderdeel van het proces om samen tot een goed product te komen. Een MER wordt opgesteld voor complexe besluiten en kan om die reden zelden in één keer goed zijn. Het MER kan aangevuld worden en dan ligt er vaak wél kwalitatief goede informatie. Ook schiet een MER in een toetsingsadvies veelal 'slechts' op onderdelen tekort, is de perceptie van het bevoegd gezag niet altijd dezelfde en hoeft het nog geen slecht besluit op te leveren. De vraag is met name om welk type tekortkomingen het gaat, wat hiermee na het toetsingsadvies gedaan wordt, en in hoeverre dit een rol heeft gespeeld in de besluitvorming. De communicatie in het jaarverslag van de Commissie m.e.r. over het aantal MER'en met een essentiële tekortkoming geeft niet het volledige genuanceerde beeld van kwaliteit.

Ongeveer één derde van de geïnterviewden beschouwt aanvullen of later oplossen van tekortkomingen echter als 'lapmiddelen' en vindt dat MER'en in één keer goed zouden moeten zijn. Aanpassingen aan het MER hebben niet echt invloed op de besluitvorming. Dit vindt men zorgelijk, omdat plannen hiermee doorgang vinden zonder dat het milieubelang volwaardig is meegewogen in het besluit.

2.1 Definitie van kwaliteit

Uit diverse publicaties in de deskresearch blijkt dat kwaliteit van MER'en in eerdere onderzoeken is bekeken, maar dat ze niet definiëren wat ze onder kwaliteit verstaan. Om de onderzoeksvraag en de uitwerking in het onderzoek scherp te kunnen uitvoeren, is onderstaand een definitie van kwaliteit van MER'en opgenomen. Deze definitie is opgesteld op basis van kennis en ervaring vanuit het werkveld m.e.r. De definitie van de kwaliteit van MER in dit onderzoek bestaat uit zes pijlers:

1. **Gerichte milieu-informatie:** Een MER van goede kwaliteit bevat gerichte informatie die nodig is om het milieubelang volwaardig mee te wegen in de besluitvorming.
2. **Inspiratie en informatie voor initiatief:** Een goed MER is een informatiebron en draagt zo bij

aan een milieuvriendelijker project of plan.

3. **Toegankelijkheid:** De milieu-informatie is op navolgbare en transparante manier tot stand gekomen en begrijpelijk beschreven, juist en actueel.
4. **Procesrol:** Een goed MER ondersteunt het plan- en besluitvormingsproces door structurering en het proces navolgbaar te maken, met doorwerking naar besluitvorming.
5. **Participatie:** Actoren of doelgroepen worden goed bediend met (milieu)informatie. De maatschappelijke omgeving kan vragen om meer en gedetailleerdere informatie. Het MER verschaft die informatie, dan wel motiveert waarom die informatie niet nodig is.
6. **Juridische zekerheid:** Het MER voorkomt dat er een gebrek in milieu-informatie is die zou leiden tot vernietiging van het besluit door de bestuursrechter.

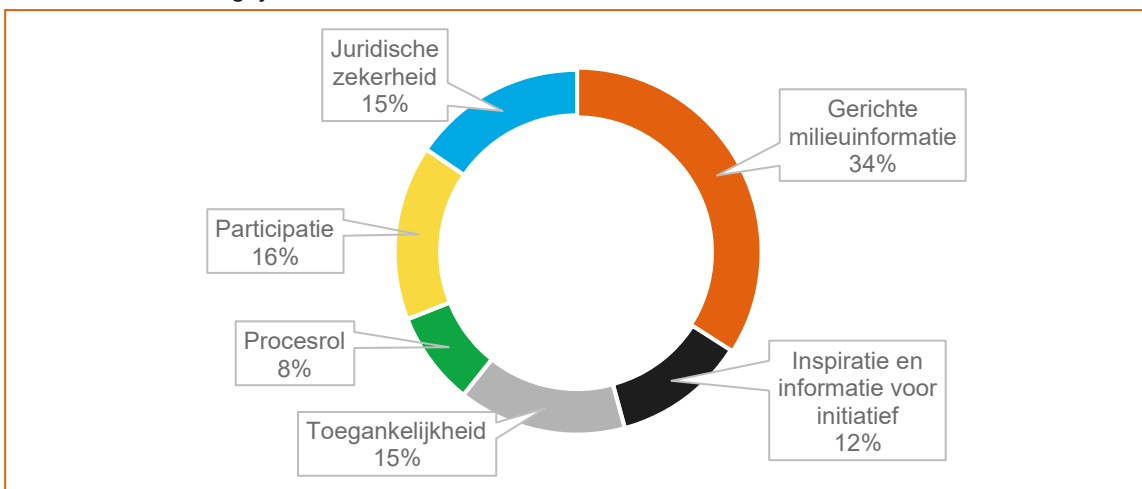
2.2 Perceptie van kwaliteit

2.2.1 Resultaten uit de enquêtes

De geënquêteerden zijn in de enquête gevraagd om scores toe te kennen aan de zes pijlers van kwaliteit. In totaal waren 100 punten over de zes pijlers te verdelen. Door middel van het scoren kon men aangeven welke pijlers meer of minder gewicht hebben in de definitie van kwaliteit. De resultaten staan weergegeven in Figuur 2. Hieruit komt naar voren dat 'Gerichte milieu-informatie' de meeste punten heeft ontvangen met 34%, en dat 'Procesrol' de minste punten heeft ontvangen met 8%.

De geënquêteerden zijn ook gevraagd of er iets ontbreekt in de definitie van kwaliteit volgens deze zes pijlers. Hierop hebben 11 van de 27 geënquêteerden 'nee' geantwoord. Daarnaast hebben 9 geënquêteerden hier geen antwoord op gegeven, en hebben 7 geënquêteerden een aanvulling gedaan. De aanvullingen zijn de volgende:

- Het meewegen van alle belangen en een goede integrale afweging maken.
- Een start met het MER aan het begin van het planproces.
- Het voldoen aan de criteria van bijlage III van de Europese m.e.r.-richtlijn (tweemaal benoemd).
- Het MER leidt tot betere alternatieven (tweemaal benoemd).
- Er moet onderscheid worden gemaakt tussen planMER en projectMER⁴. Bij planMER spelen inspiratie, procesrol en participatie een grotere rol. Bij projectMER is de juridische zekerheid belangrijk.



Figuur 2 Weging kenmerken van kwaliteit

⁴ In voorliggend onderzoek is onderscheid gemaakt in planMER en projectMER in hoofdstuk 3 'Nulsituatie van kwaliteit MER'. Verder kan bij de analyses van de enquêteresultaten en interviews geen onderscheid worden gemaakt in plan- en projectMER, omdat meer in algemene zin is gevraagd naar de kwaliteit van MER'en, zonder verschil aan te geven in type MER'en.

2.2.2 Resultaten uit de interviews

In de interviews is gevraagd naar de visie van geïnterviewden op de kwaliteit van het MER in Nederland. De interviews hadden de mogelijkheid om dieper in te gaan op de perceptie van de kwaliteit van MER'en.

De in dit onderzoek gebruikte definitie van kwaliteit van het MER wordt door alle geïnterviewden onderschreven. Hierop worden in sommige gevallen ook aanvullingen gedaan, zoals het zwaarder laten wegen van sommige pijlers. Met name gerichte milieu-informatie en participatie worden dan genoemd.

Van de 19 geïnterviewden is ongeveer de helft positief en de helft negatief gestemd over de kwaliteit van het MER in Nederland. De perceptie van kwaliteit is dus erg wisselend. Dat geldt ook binnen de verschillende rollen (bevoegd gezag, initiatiefnemer e.d.). Het meest opvallend is het verschil in perceptie onder bevoegd gezag en adviseurs: voor beide rollen geldt dat de verdeling positief/negatief over kwaliteit 50/50 is. Dat betekent dat er geen eenduidige stellingname per actor is.

Door verschillende geïnterviewden wordt bij kwaliteit verwezen naar de bijdrage van het MER in de besluitvorming. De meningen zijn hierover verdeeld: sommigen vinden dat MER'en in Nederland van onvoldoende kwaliteit zijn om bij te dragen aan de besluitvorming, anderen zijn van mening dat de kwaliteit van MER'en los staat van de bijdrage aan de besluitvorming. Zo kan ook een MER van goede kwaliteit geen rol spelen in de besluitvorming, wanneer afwegingen al zonder het MER zijn gemaakt. Andersom kan ook met een MER van slechte kwaliteit nog een goed besluit worden genomen.

Overwegend zijn de geïnterviewden sceptisch: het MER schiet vaak tekort in een goede onderbouwing of alternatievenafweging. De mogelijkheden zijn onvoldoende in beeld gebracht en er is geen trigger te zoeken naar milieuvriendelijke alternatieven. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van MER'en voor de besluitvorming. Wat men nu ook veel ziet, is dat het MER als motivering achteraf wordt gebruikt en geen procesrol vooraf heeft.

2.3 Perceptie op essentiële tekortkomingen na toetsing Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. constateert in 2018 bij 70% van de getoetste MER'en een essentiële tekortkoming. In de interviews zijn de geïnterviewden gevraagd naar hun perspectief op dit percentage MER'en met een essentiële tekortkoming. Hieruit komt een genuanceerd beeld naar voren.

Door twee derde van de geïnterviewden wordt het aantal MER'en met een essentiële tekortkoming niet als een probleem ervaren. De 70% wordt ook wel genuanceerd tot een kleiner percentage dat na aanvulling nog steeds niet van voldoende kwaliteit blijkt te zijn. Een derde van de geïnterviewden ervaart het wel als zorgelijk.

6 van de 19 geïnterviewden ziet het aantal tekortkomingen in het MER als een zorgelijke ontwikkeling. Een MER hoort in één keer goed te zijn, ook zonder een toets van de Commissie m.e.r., zo vinden zij. De aanpassingen die na het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. worden gedaan, zijn beschouwd als 'lapmiddelen'. Dat betekent dat oplossingen achteraf worden aangedragen om het MER af te kunnen ronden, zonder dat deze echt invloed hebben op de besluitvorming. Zo is niet alle informatie aanwezig om de juiste afweging te maken. Bij besluitvorming krijgt het bevoegd gezag vaak het voordeel van de twijfel van de Raad van State. Dit wordt zorgelijk gevonden, omdat plannen hiermee doorgang vinden zonder dat het milieubelang volwaardig is meegewogen in het besluit.

Daarentegen beargumenteren 13 van de 19 geïnterviewden juist dat het grote aantal tekortkomingen dat wordt geconstateerd door de Commissie m.e.r. genuanceerd kan worden. Hiervoor worden verschillende argumenten aangedragen. De argumentatie volgt vanuit

verschillende perspectieven; dat wil zeggen dat niet alle 13 geïnterviewden de hieronder genoemde argumenten hebben aangedragen, maar dat het om een deel hiervan gaat.

- Allereerst geven enkele geïnterviewden aan dat de toetsing van de Commissie m.e.r. gezien kan worden als een belangrijk onderdeel van het proces. De toetsing door de Commissie is een goede tussenstap, en door de adviezen van de Commissie te volgen en aanvullingen op het MER te maken, kan de kwaliteit verbeterd worden. Een MER wordt opgesteld voor complexe besluiten en is om die reden zelden in één keer goed, vindt men. Tevens kan het MER grotendeels van goede kwaliteit zijn, maar op enkele punten nog aanvulling behoeven.
- Anderen beargumenteren dat er geen conclusies kunnen worden getrokken over de kwaliteit van het MER aan de hand van het genoemde percentage aan tekortkomingen. De vraag is met name om welk type tekortkomingen het gaat, wat hiermee na het toetsingsadvies gedaan wordt, en in hoeverre dit een rol heeft gespeeld in de besluitvorming. Ondanks tekortkomingen in het MER kan de kwaliteit van de besluitvorming goed zijn. Ook is aangegeven dat de opmerkingen van de Commissie m.e.r. tegenwoordig scherper zijn, maar niet altijd essentieel zijn voor de besluitvorming of in ieder geval door het bevoegd gezag anders worden geïnterpreteerd. Bij de rechter blijkt of de inhoud voldoende volledig is om een besluit te nemen.
- Ten slotte ziet men juist een ander probleem in de communicatie over het hoge aantal tekortkomingen in het MER. Het zorgt voor negatieve beeldvorming over de kwaliteit van het MER, waardoor het vertrouwen in het instrument kan afnemen. En dat terwijl, zoals hierboven is beschreven, het advies van de Commissie m.e.r. een goede (tussen)stap in het proces is om te komen tot uiteindelijk goede MER'en, en de tekortkomingen niet altijd een rol spelen in de besluitvorming en/of worden aangevuld.

3 WAT IS DE NULSITUATIE VAN KWALITEIT MER?

Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 3.1 de resultaten van de data-analyse op basis van cijfers van de Commissie m.e.r. Dit geeft een beeld van de toetsing en aanvullingen van MER'en in 2018, wat is gebruikt om de nulsituatie van de kwaliteit van MER in kaart te brengen. Paragraaf 3.2 bevat een korte aanvulling hierop op basis van de resultaten uit de enquêtes.

Allereerst wordt hieronder een samenvatting van hoofdstuk 3 gegeven.

Samenvatting

Voor het jaar 2018 zijn de aantallen getoetste MER'en in kaart gebracht op basis van de gegevens van de Commissie m.e.r. Gegevens over de kwaliteit van MER'en die niet door de Commissie zijn getoetst, zijn niet beschikbaar gekomen binnen de gekozen onderzoeksmethode.

Er zijn 70 MER-toetsingen uitgevoerd. Hierbij heeft de Commissie m.e.r. bij 47 MER'en geconstateerd dat er één of meer essentiële tekortkomingen waren. Dat betreft 67% van de getoetste MER'en.

In een aantal gevallen worden aanvullingen op het MER opgesteld en aan de Commissie ter toetsing voorgelegd. Als deze toetsingen worden meegerekend, dan heeft 61% van de getoetste MER'en inclusief aanvullingen geen tekortkomingen. Van de niet aangeboden MER'en inclusief eventuele aanvulling is niet bekend of het MER is aangevuld of nog wordt aangevuld (proces loopt nog), dan wel of de voor de besluitvorming relevante informatie op een andere wijze in het verdere besluitvormingsproces is ingebracht. De enquête heeft geen aanvullende informatie opgeleverd.

Verreweg het grootste gedeelte van de geconstateerde essentiële tekortkomingen betreft informatie over effecten aan de hand van verschillende milieuthema's, slechts een klein deel betreft de onderbouwing of alternatieven. Hierbij gaat het om effecten van het plan op landschap, gezondheid, klimaat, enz.

Uit de beschikbaar gestelde gegevens zijn geen conclusies te trekken over wezenlijke verschillen tussen planMER'en en projectMER'en of combinaties van plan-/projectMER. Het gaat slechts om één peiljaar.

3.1 Database Commissie m.e.r.

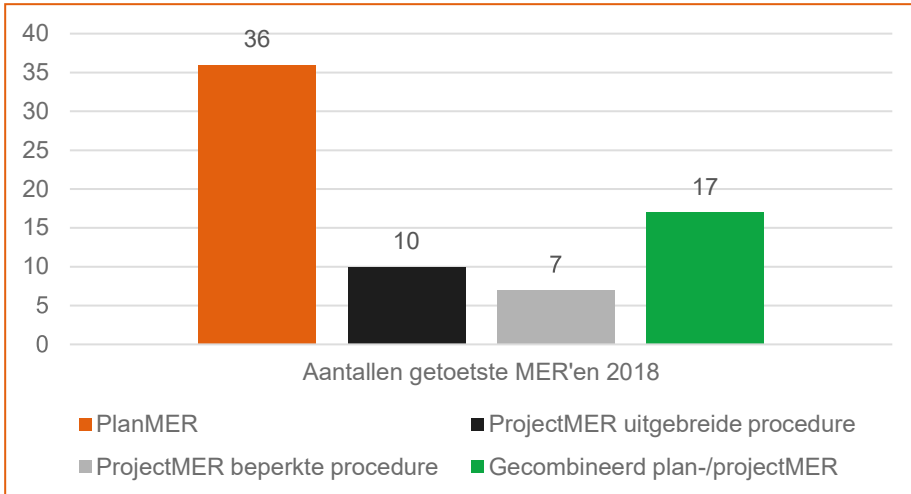
De Commissie m.e.r. heeft de verzochte informatie over de door haar getoetste MER'en in het jaar 2018 aangeleverd. Het betreft uitsluitend informatie over MER'en die door de Commissie zijn getoetst. Over de andere MER'en is geen informatie beschikbaar. Dit had alleen verkregen kunnen worden door bij alle overheden volledige MER-informatie op te vragen. Het is een te grote inspanning geacht voor naar verwachting een klein aantal MER'en.

De Commissie m.e.r. heeft informatie aangeleverd over:

- Aantallen MER'en (zowel planMER als projectMER);
- Al dan geen essentiële tekortkomingen na de toetsing;
- Al dan geen essentiële tekortkomingen na een opgestelde aanvulling op het MER;
- De thema's / type onderwerpen op basis waarvan essentiële tekortkomingen zijn geformuleerd in de toetsingsadviezen.

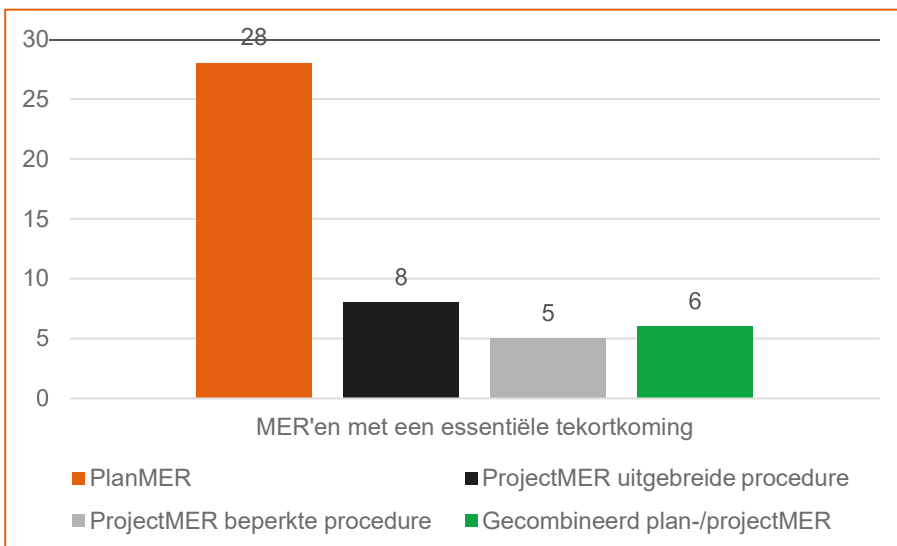
Deze informatie is in dit onderzoek gebruikt om enerzijds in beeld te brengen wat de nulsituatie van de kwaliteit van het MER is, en anderzijds een meer genuanceerd beeld te verkrijgen over het percentage van 30% in één keer positief getoetste MER'en circa 70% MER'en waarvoor essentiële tekortkomingen zijn geconstateerd.

In het jaar 2018 zijn in totaal 70 MER'en getoetst door de Commissie m.e.r., op een totaal van 150 adviezen (Figuur 3). Er zijn meer planMER'en getoetst dan projectMER'en (exclusief het aantal gecombineerde plan-/ projectMER'en). Dat zijn over het jaar 2018 43 van de 70 getoetste MER'en (dus circa 61% van het totaal aantal getoetste MER'en betreft een planMER of gecombineerd plan-/projectMER).



Figuur 3 Aantal getoetste MER'en door de Commissie m.e.r. in 2018, onderverdeeld in type MER

In Figuur 4 is het overzicht van de aantallen getoetste MER'en door de Commissie m.e.r. voor het pilotjaar 2018 opgenomen. In het overzicht is aangegeven voor welke aantallen MER'en er één of meer essentiële tekortkoming(en) waren geconstateerd. Ook hierin kan onderscheid worden gemaakt in planMER en projectMER.



Figuur 4 Aantallen MER'en met een essentiële tekortkoming, onderverdeeld in type MER

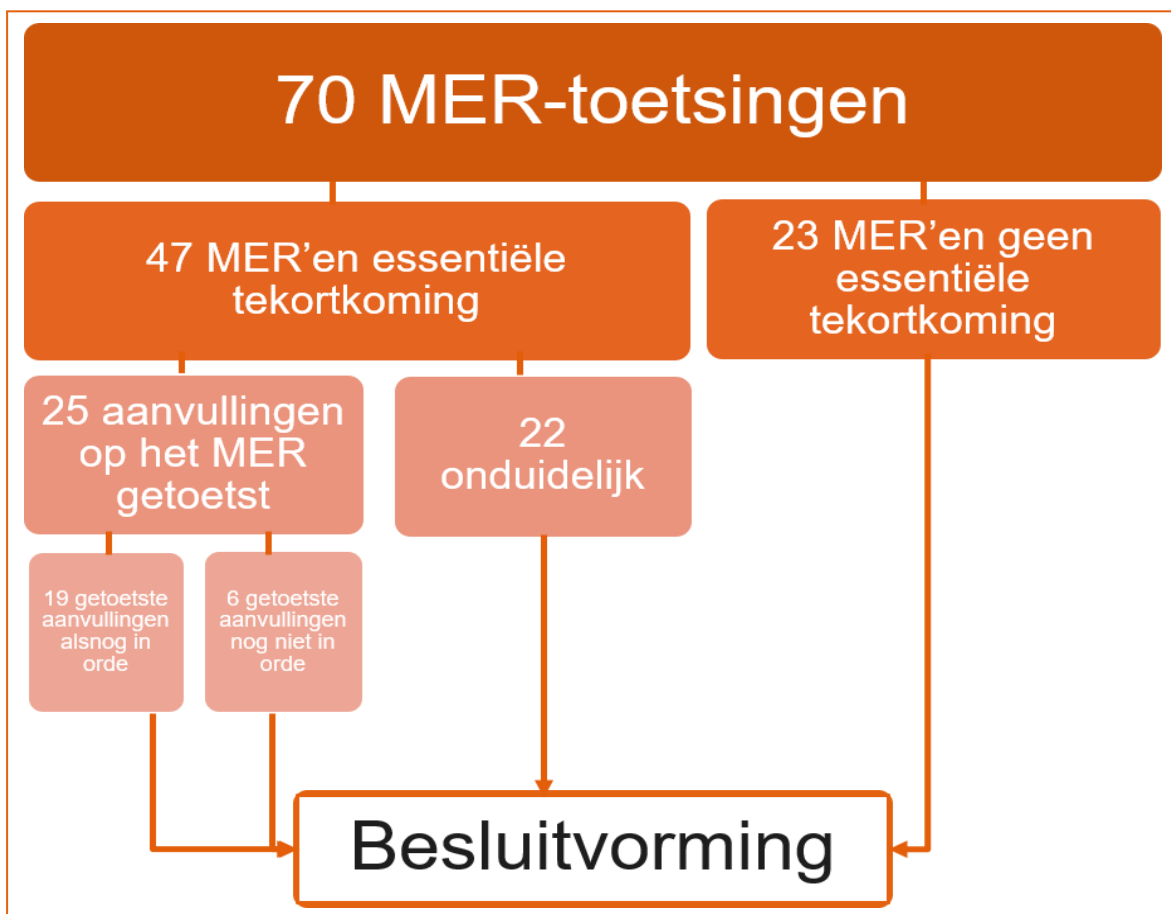
Uit bovenstaande figuur blijkt dat van de 70 getoetste MER'en in 2018, bij in totaal 47 MER'en een essentiële tekortkoming is geconstateerd. Hiervan zijn 37 MER'en een planMER, circa 17 is een projectMER, en circa 17 is een gecombineerd plan-/projectMER.

Deze gegevens geven geen aanleiding om te veronderstellen dat er meer of minder plan- of projectMER'ren met een tekortkoming zijn. Dat is omdat de gegevens slechts over 1 jaar gaan

(peiljaar 2018). Daarom kunnen hieruit geen conclusies worden getrokken over eventuele verschillen in kwaliteit.

Van de in totaal 70 toetsingsadviezen in jaar 2018 zijn er 35 projecten waarbij de Commissie m.e.r. geen advies over de reikwijdte en detailniveau (R&D) heeft afgegeven en 35 adviezen waarbij de Commissie m.e.r. wel advies over de R&D heeft afgegeven. Van de 35 projecten waarover de Commissie m.e.r. niet over R&D heeft geadviseerd ondervinden 25 MER'en tekortkomingen en zijn 10 MER'en positief getoetst. Van de 35 projecten waarbij de Commissie m.e.r. wel over de R&D heeft geadviseerd ondervinden 22 MER'en tekortkomingen en 13 MER'en zijn positief getoetst. Er is in 2018 dus iets minder vaak een MER als tekortschietend beoordeeld als de Commissie m.e.r. ook over R&D heeft geadviseerd.

In Figuur 5 is bovenstaande in een overzicht samengevat en aangevuld met de inventarisatie van het aantal getoetste aanvullingen op een MER en eindoordelen in de afgeronde toetsingsadviezen. Na de figuur is een totaalanalyse opgenomen.



Figuur 5 Overzicht getoetste MER'en voor pilotjaar 2018

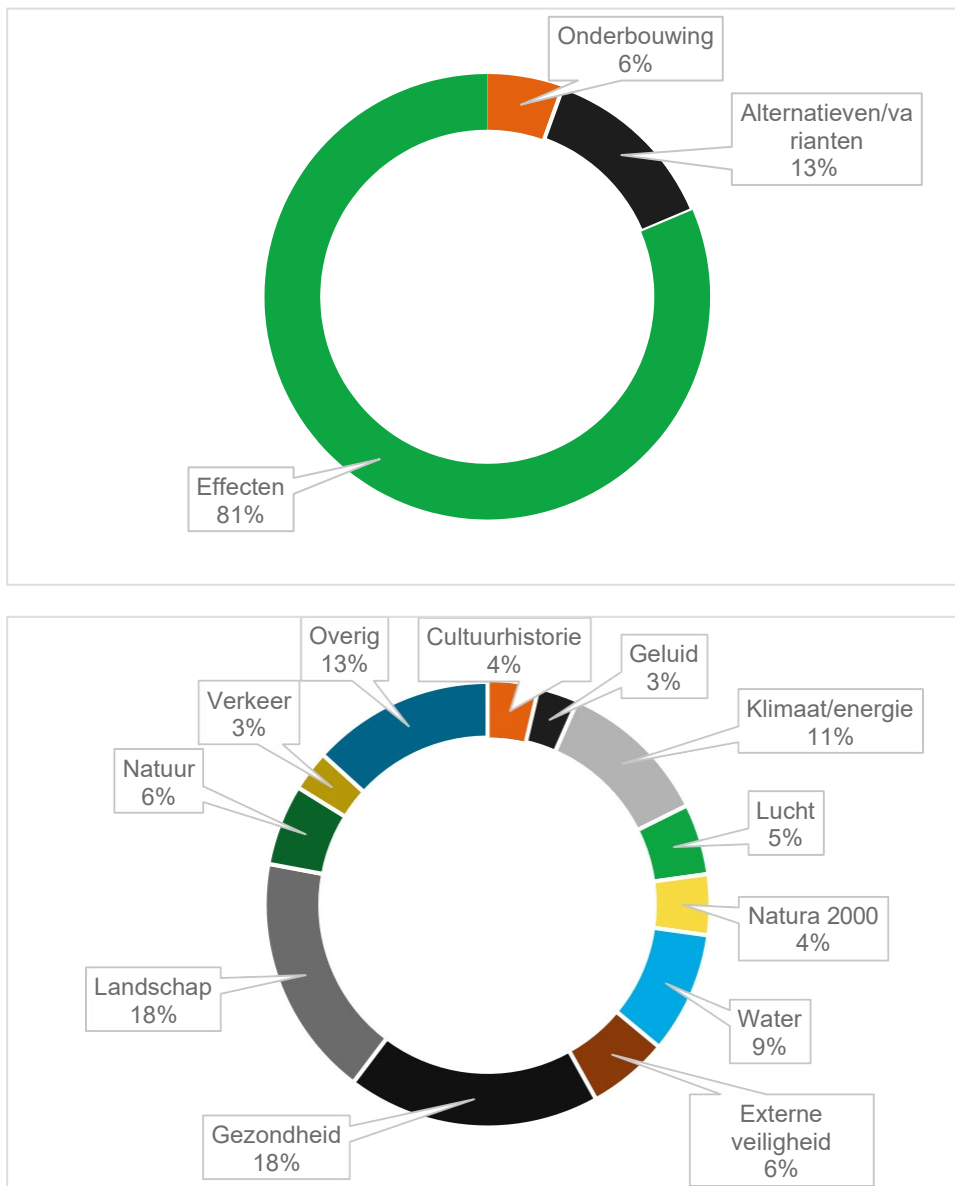
Op basis van de inventarisatie blijkt dat:

- Circa 33% van de MER'en, die in 2018 zijn getoetst door de Commissie m.e.r., bij toetsing positief zijn getoetst.
- Voor circa 67% van de in 2018 getoetste MER'en na toetsing essentiële tekortkomingen zijn geconstateerd.
- Van de in totaal 47 MER'en met een of meerdere essentiële tekortkomingen betreft circa 59% planMER'en, circa 28% een projectMER en circa 13% een gecombineerd plan-/projectMER.
- Voor de helft van de niet positief getoetste MER'en aanvullingen zijn opgesteld, die aan de Commissie m.e.r. ter toetsing zijn voorgelegd. Van de overige helft is niet bekend wat er met het advies van de Commissie m.e.r. is gedaan.

Uit het bovenstaande kunnen we concluderen dat van het totaal aantal opgestelde MER'en in 2018, na eventuele aanvulling, circa 61% van de MER'en positief getoetst is na aanvulling. Van circa 39% overige ter toetsing voorgelegde MER'en is niet bekend wat er met de essentiële tekortkomingen is gedaan. Zo is van deze MER'en niet bekend:

- of het MER (nogmaals) is aangevuld, maar niet meer aan de Commissie m.e.r. ter eindtoetsing is voorgelegd;
- of het MER nog(maals) wordt aangevuld (proces is mogelijk nog niet afgerond);
- of de voor de besluitvorming relevante informatie op een ander wijze in het verdere besluitvormingsproces is ingebracht.

Op basis van de inventarisatie blijkt dat de tekortkomingen met name effectinformatie betreffen, maar dat het type onderwerpen op basis waarvan de MER'en essentiële tekortkomingen hebben divers is. Dit is gevisualiseerd in Figuur 6. Een MER kan op meerdere onderwerpen een tekortkoming hebben, zowel op effectinformatie als op onderbouwing en alternatieven. In de figuur is het totaal aantal tekortkomingen opgenomen, en niet het aantal tekortkomingen per toetsing van een MER.



Figuur 6 Type onderwerpen essentiële tekortkomingen pilotjaar 2018. De categorie 'Effecten' is in het onderste diagram uitgesplitst in thema's.

3.2 Enquêteresultaten toetsing van MER'en

Zoals in paragraaf 3.1 is beschreven, is van 39% van de ter toetsing voorgelegde MER'en niet bekend wat er met essentiële tekortkomingen is gedaan. Daarom is in de enquête gevraagd inzicht te geven in het toetsingsproces van de in 2018 behandelde MER'en. Het doel was om, aanvullend op de gegevens van de Commissie m.e.r., een beeld te krijgen van hoe men in de praktijk met essentiële tekortkomingen omgaat. Door een hoog aantal non-respons⁵ op deze vraag, kunnen geen aanvullende kwantitatieve conclusies worden getrokken.

In twee gevallen is aangegeven dat een aanvulling is opgesteld, die niet is getoetst door de Commissie m.e.r. De redenen hiervoor zijn:

- De Commissie m.e.r. vroeg om meer informatie op enkele onderwerpen. Er is een nadere toelichting gegeven op de (inhoudelijke) keuzes in het MER. Vervolgens is ervoor gekozen dit niet meer officieel ter beoordeling voor te leggen aan de Commissie m.e.r.
- Het betrof een beperkte procedure (projectMER ten behoeve van een ontgrondingsvergunning), waarvoor toetsing door de Commissie m.e.r. niet verplicht is.

⁵ De non-respons kan als volgt worden verklaard: enkele respondenten hebben geen MER in 2018 behandeld, enkele respondenten hebben dit uitbesteed aan een andere organisatie, en bij een deel is niet duidelijk waarom de vraag niet is ingevuld.

4 WELKE FACTOREN BEÏNVLOEDEN DE KWALITEIT?

Dit hoofdstuk beschrijft de factoren die de kwaliteit van het MER positief of negatief kunnen beïnvloeden. Deze factoren zijn opgehaald uit de enquêtes en de interviews. In de enquêtes kon men de drie belangrijkste factoren aankruisen uit een selectie van zes factoren. Deze resultaten staan beschreven in paragraaf 4.1. In de interviews is een open vraag gesteld over welke factoren de kwaliteit van het MER beïnvloeden. De resultaten hiervan staan beschreven in paragraaf 4.2.

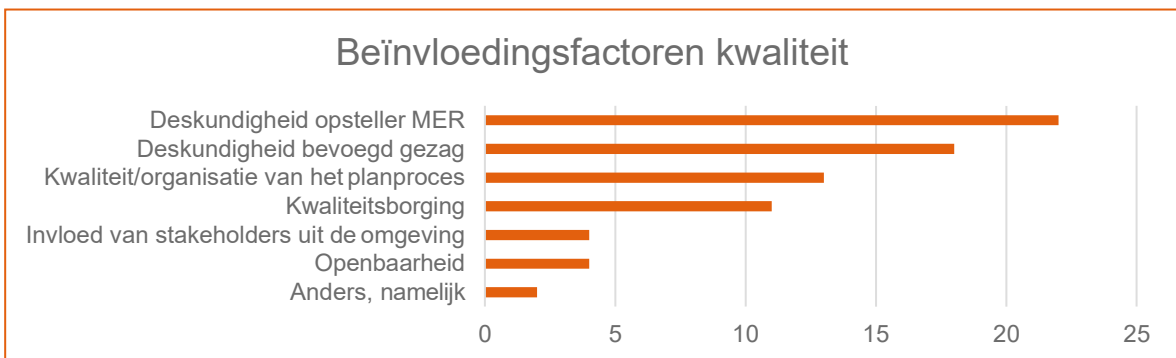
Allereerst wordt hieronder een samenvatting van hoofdstuk 4 gegeven.

Samenvatting

Uit de enquêtes komt naar voren dat de deskundigheid van MER-opstellers en bevoegd gezag verreweg de belangrijkste factor is voor kwaliteit, gevolgd door kwaliteit/organisatie van het planproces.

De geïnterviewden beamen dit, maar ze geven ook aan dat een deskundige initiatiefnemer van belang is, en daarnaast participatie (ontoegankelijk MER belemmert dit) en tijd en budget (tegen te lage prijzen MER'en laten opstellen).

4.1 Beïnvloedingsfactoren uit de enquêtes



Figuur 7 Factoren die de kwaliteit van MER'en beïnvloeden – resultaten uit 27 ingevulde enquêtes

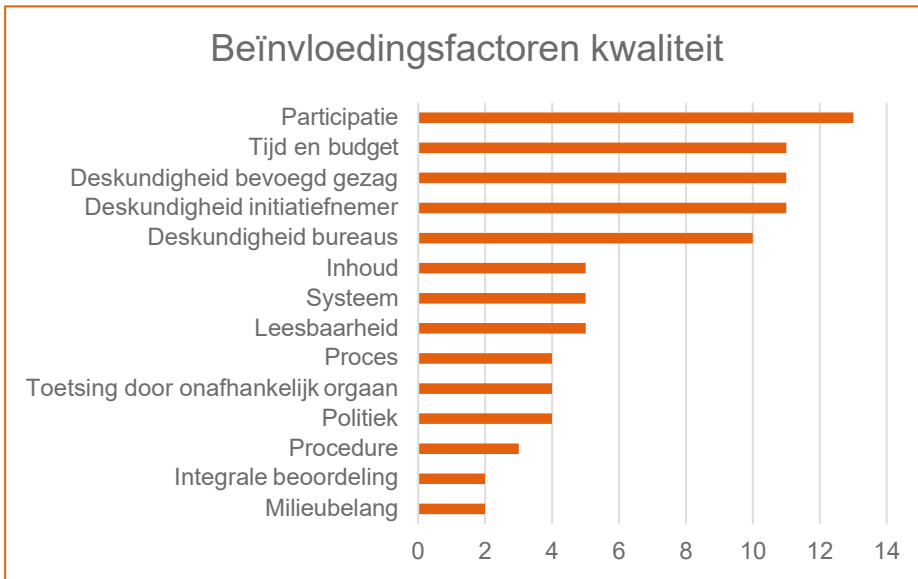
Figuur 7 laat zien dat deskundigheid van de opsteller van het MER het meest is aangekruist door de geënquêteerden. Daarna volgt deskundigheid van het bevoegd gezag en de organisatie van het planproces. Het minst vaak is invloed van stakeholders en openbaarheid aangekruist.

Twee respondenten hebben andere factoren aangedragen. Deze zijn:

- Beschikbare informatie;
- Interactie van de m.e.r. in het planproces en de betrokkenheid van de projectgroep bij de m.e.r.

4.2 Beïnvloedingsfactoren uit de interviews

Figuur 8 laat zien welke beïnvloedingsfactoren de geïnterviewden hebben genoemd. Participatie, tijd en budget en deskundigheid van verschillende actoren zijn het meeste genoemd. Het minst werden het milieubelang en een integrale beoordeling genoemd.



Figuur 8 Factoren die de kwaliteit van het MER beïnvloeden – resultaten uit 19 gevoerde interviews. Enkele categorieën zijn samen genomen: Systeem = verantwoordelijkheid, handhaving, vertrouwen, kwaliteitsborging
Inhoud = aannames, scenario's leemten in kennis, voorspelling effecten, omgevingsanalyse
Proces = timing m.e.r., snelheid, transparantie, samenwerking
Procedure = NRD in beginfase, monitoring milieueffecten, juridische eisen

De geïnterviewden geven aan dat de kwaliteit steeds meer onder druk komt te staan door complexiteit in projecten en lage prijzen waarvoor de MER'en (moeten) worden opgesteld. Er kan druk worden gezet vanuit de opdrachtgever om adviesbureaus tegen lage prijzen aan te laten bieden, maar ook bij de bevoegde gezagen, met name kleine gemeenten, kan te weinig geld beschikbaar zijn om het MER in goede banen te leiden⁶.

Daarnaast wordt enkele keren genoemd dat het MER uit te dikke stapels papier bestaat. Het rapport en de bijlagen zijn omvangrijk en moeilijk te lezen. Dat maakt het moeilijk om complexe vraagstukken te vertalen naar de omgeving en om voor de bestuurders de kernpunten voor de besluitvorming te abstraheren. Omdat het MER ook als communicatiemiddel fungeert, is een onleesbaar, moeilijk toegankelijk MER kwalitatief niet goed.

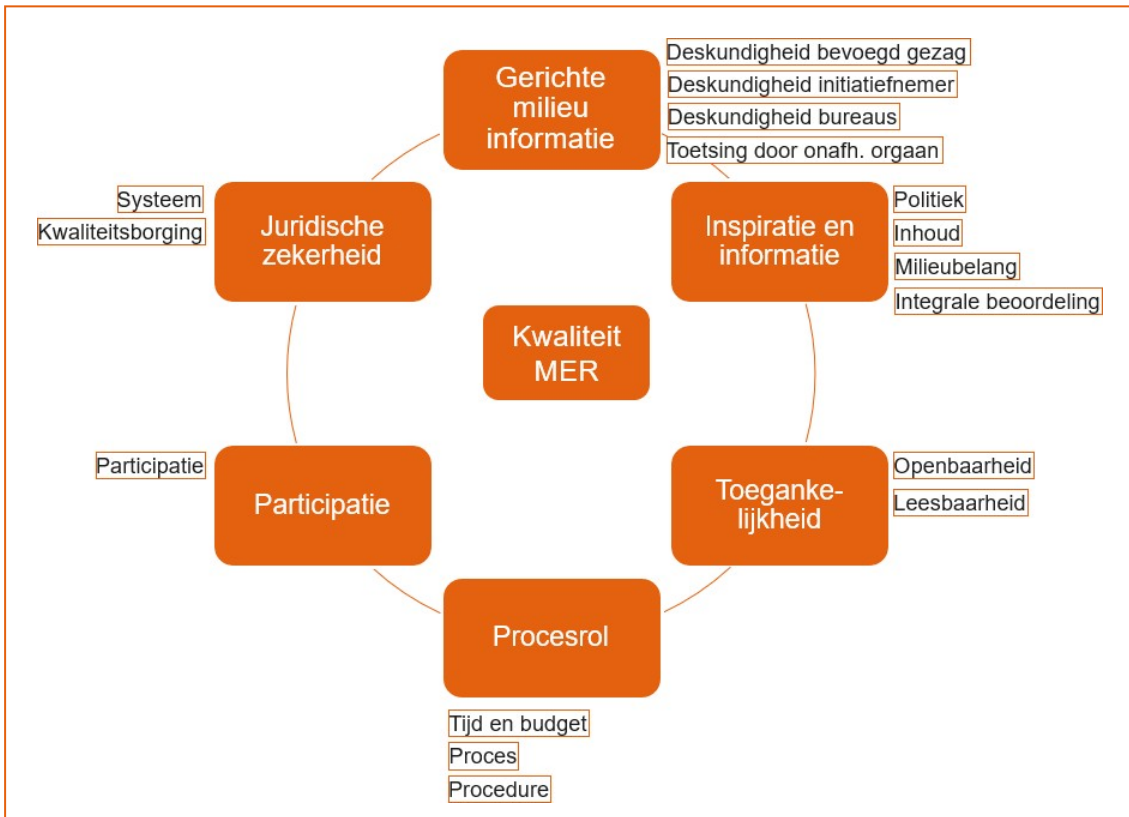
4.3 Synthese enquêtes en interviews

Figuur 8 laat veel overeenkomsten zien met de resultaten in Figuur 7. In de enquêtes werden deskundigheid en de organisatie van het planproces het meeste genoemd. Dat komt overeen met de deskundigheid van verschillende actoren en tijd en budget die zijn genoemd in de interviews. Een belangrijk verschil is participatie of invloed van stakeholders uit de omgeving. In de enquêtes is dit slechts vier keer aangekruist, terwijl het in de interviews 13 keer is genoemd. Verder zijn in de interviews tal van andere factoren benoemd, die niet in de enquêtes naar voren zijn gekomen, waaronder de inhoudelijke onderdelen van het MER, het systeem voor m.e.r. en de leesbaarheid.

De factoren zijn door de onderzoekers vervolgens gekoppeld aan de zes pijlers van kwaliteit (Figuur 9). Dat is belangrijk om in hoofdstuk 5 de verbeterpunten ten aanzien van kwaliteit te koppelen aan de factoren en de pijlers. Hiermee kunnen concrete verbetervoorstellen worden

⁶ Deze analyse is gebaseerd op de situatie dat de initiatiefnemer het MER door een derde laat opstellen. Dat is echter niet in alle gevallen zo. Een initiatiefnemer kan ook zelf een MER opstellen. Een door de overheid zelf opgesteld MER komt de laatste jaren amper nog voor.

gedaan. De uitwerking van deze factoren en hoe deze de kwaliteit positief kunnen beïnvloeden staat beschreven in hoofdstuk 5.



Figuur 9 Factoren met hun invloed op de pijlers van kwaliteit

5 HOE KAN DE KWALITEIT VERBETEREN?

In dit hoofdstuk worden punten behandeld die de kwaliteit van het MER kunnen verbeteren. In de enquêtes is gevraagd naar suggesties hoe de kwaliteit van het MER verbeterd kan worden. Dit zijn suggesties in de breedste zin van het woord, het kan gaan om do's en don'ts of andere tips. De resultaten staan beschreven in paragraaf 5.2.

In de interviews is meer concreet om aanbevelingen gevraagd om de kwaliteit van het MER te verbeteren. Daarbij is ook doorgevraagd op welke wijze de aanbeveling de kwaliteit verbetert, en van welke actor het een actie vraagt. De resultaten hiervan staan beschreven in paragraaf 5.3.

In de enquêtes en interviews zijn veel verbeterpunten opgehaald. In de spiegelsessie zijn enkele van deze verbeterpunten uitgelicht en uitgediept. Vanuit vier rollen is bediscussieerd op welke wijze verbeterpunten kunnen worden gerealiseerd. Deze rollen zijn het bevoegd gezag, adviesbureaus, initiatiefnemers en de Commissie m.e.r. De resultaten van de spiegelsessie staan beschreven in paragraaf 5.4.

Allereerst wordt hieronder een samenvatting van hoofdstuk 5 gegeven.

Samenvatting

Uit de enquêtes komen als verbeterpunten voor de kwaliteit van MER'en vooral naar voren: vroegtijdige koppeling van m.e.r. aan het planproces; grotere deskundigheid bij initiatiefnemers, bevoegd gezag en adviesbureaus; goed opdrachtgeverschap; betere leesbaarheid. De geïnterviewden geven dezelfde verbeterpunten aan, en daarnaast onafhankelijke toetsing en participatie.

Er zijn diverse concrete suggesties gedaan in de interviews bij deze verbeterpunten: maak een goede Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD); breid de rol van de Commissie m.e.r. uit in de vorm van advies over het proces, de NRD en de toegankelijkheid van het MER en handhaaf de toets door de Commissie van MER'en voor complexe vergunningen; kom met prikkels om MER-bureaus tot kwaliteit aan te sporen; betrek vanuit het bevoegd gezag de kennishouders van omgevingsdiensten meer bij m.e.r.

In de spiegelsessie zijn voor de vier hoofdspelers de genoemde verbeterpunten verder aangevuld:

- help het bevoegd gezag door inschakeling van de Commissie m.e.r. bij de NRD en van de omgevingsdienst bij het MER. In de spiegelsessie is kennis en kunde van de bevoegde gezagen benoemd. De omgevingsdienst zou een duidelijker rol kunnen krijgen in de ondersteuning van inhoudelijke advisering van de bevoegde gezagen.
- 'kleine' initiatiefnemers concreet helpen met name in het eerste contact tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag, maar ook in het eerste contact tussen initiatiefnemer en adviesbureau. Via het bevoegd gezag en branches zouden de kleine initiatiefnemers kunnen worden ondersteund door bijvoorbeeld inzet van brochures, een centrale kennispool, advisering/ ondersteuning bij de selectie van het bureau, kennis van omgevingsdiensten. Bij 'grote' initiatiefnemers zou meer aandacht moeten worden besteed aan de framing van m.e.r., de toegevoegde waarde van de Commissie m.e.r vroegtijdig in het proces.
- certificering van adviesbureaus is niet de juiste weg, mede omdat de verantwoordelijkheid voor een kwalitatief goed MER ligt bij meerdere spelers en omdat er meer factoren dan de deskundigheid van de MER-opsteller een rol spelen. Wel kan worden gedacht aan instrumenten om de juiste bureaus beter te selecteren, zoals voordracht vanuit bevoegd gezag en een checklist van benodigde kwaliteiten. Daarnaast is gesproken over de verbetering van de toegankelijkheid van het MER door digitalisering. Een ontwikkeling die inmiddels gaande is, maar die naar verwachting een positieve invloed heeft op toegankelijkheid maar geen directe relatie heeft met essentiële tekortkomingen van het MER.

- de Commissie m.e.r. kan met name in de beginfase meer adviseren en het helpt als er een aantrekkelijkere tariefstelling komt, met name voor kleine gemeenten. Tijdens de spiegelsessie zijn mogelijkheden verkend voor een aantrekkelijkere tariefstelling. Ook kan zij positiever over m.e.r. communiceren door ook de kwaliteit van aanvullingen te betrekken.
- Meer in algemene zin is besproken dat de framing van m.e.r. aandacht behoeft en dat dat beter moet worden uitgelegd aan bevoegde gezagen en initiatiefnemers. Het gaat niet zozeer over de meerwaarde van m.e.r., maar over 'goede besluitvorming' en wat is daarvoor nodig. Hieruit zal blijken dat m.e.r. hier invulling aan geeft. Onder andere de komst van de Omgevingswet geeft hier de mogelijkheden (en aanleiding) voor, bijvoorbeeld via 'Aan de slag met de Omgevingswet'.

5.1 Resultaten enquêtes

Enkele geënquêteerden hebben suggesties gedaan voor de verbetering van de kwaliteit van het MER en milieueffectrapportage. Deze suggesties zijn te bundelen in een aantal factoren. Die worden hieronder kort toegelicht.

Vroegtijdig koppelen van m.e.r. aan planproces

De richting van een initiatief wordt vaak bepaald in de beginfase van het project. Het is belangrijk om in deze beginfase met het MER te starten, omdat op deze manier de milieu-informatie nog het meest kan bijdragen in de besluitvorming. Zo komt het m.e.r.-instrument het beste tot zijn recht. Hierbij is een goede juridische verankering van de m.e.r.-procedure in de politieke omgeving belangrijk. Dat betekent bijvoorbeeld het bewustzijn van en het kunnen herkennen van de meerwaarde van het instrument m.e.r. aan het begin van het proces.

Deskundigheid van zowel initiatiefnemers, bevoegd gezag en adviesbureaus

Voor alle drie genoemde rollen is deskundigheid van belang. Voor initiatiefnemers dienen kwaliteitseisen aan het adviesbureau bepalend te zijn bij de aanbesteding en opdrachtverlening voor een MER. Daarvoor is ook deskundigheid over m.e.r. nodig. Adviesbureaus dienen goede schrijvers en ervaren adviseurs in te zetten bij het opstellen van het MER. Ten slotte dient het bevoegd gezag over voldoende deskundigheid te beschikken bij de advisering over de reikwijdte en het detailniveau en de toetsing van het MER.

Goed opdrachtgeverschap

Het is aan opdrachtgevers om kritisch te zijn bij de inhuur van eventuele adviesbureaus voor het opstellen van het MER, zoals hierboven ook reeds genoemd. Daarbij is goed projectmanagement ook van belang: door aan de voorkant kritisch te zijn op kwaliteit, en voldoende middelen beschikbaar te stellen, en het MER vroegtijdig in het proces in te zetten, kan m.e.r. meerwaarde hebben.

Leesbaarheid

Als laatste punt wordt ook de leesbaarheid van het MER benoemd. Een digitaal MER wordt al snel leesbaarder gevonden, mede door de grafische ondersteuning bij de (toch vaak) ingewikkelde milieuonderzoeken. Met het doorontwikkelen van het digitaal MER, en het toevoegen van een publieksvriendelijke samenvatting in het MER, wordt de leesbaarheid verbeterd.

5.2 Resultaten interviews

In de interviews is gevraagd naar aanbevelingen voor het verbeteren van de kwaliteit van het MER en milieueffectrapportage. De verbeterpunten die zijn genoemd, staan opgesomd in Bijlage II.

Hierin is de verbinding gemaakt met de genoemde beïnvloedingsfactoren uit hoofdstuk 4 (zie ook Figuur 8). Een aantal onderwerpen springt hieruit, omdat deze door meerdere geïnterviewden genoemd zijn. Tevens zijn dezelfde onderwerpen uit de enquêteresultaten naar voren gekomen. Op deze onderwerpen geven we een korte toelichting.

Vroegtijdig in het proces

De geïnterviewden zijn het erover eens dat als m.e.r. vroegtijdig in het planproces gestart zou moeten worden en er integraal onderdeel van is om het MER een volwaardige rol (meerwaarde) kan vormen in de besluitvorming. In de beginfase worden al veel keuzes gemaakt voor de planuitwerking. Dit is hét moment om (politieke) gevoeligheden in beeld te brengen en het participatieproces te starten. Het opstellen van een goede Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) is belangrijk om tot een kwalitatief goed MER te komen. Een aantal geïnterviewden geeft ook als verbeterpunt aan dat de advisering van de Commissie m.e.r. over de NRD verplicht dient te zijn. Ook is aangegeven dat de drempel om in de NRD-fase de Commissie m.e.r. te betrekken, om te adviseren over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER, zou moeten worden verlaagd. Bijvoorbeeld door de bevoegde gezagen beter te informeren over de meerwaarde dit te doen en dat te benaderen vanuit het belang voor het plan en/of besluit. Maar ook door te kijken naar mogelijkheden voor het verlagen van de financiële drempel voor bevoegde gezagen van met name (kleine) gemeenten om in de voorfase de Commissie m.e.r. te betrekken.

Onafhankelijke toetsing

De Commissie m.e.r. heeft in haar huidige functie een rol als onafhankelijk toetsend orgaan van plan- en projectMER'en. Ook heeft zij een facultatieve adviserende rol in de NRD fase en bij aanvullingen op het MER. Onder de Omgevingswet zal toetsing door de Commissie m.e.r. op project-MER niet meer verplicht zijn. Verschillende geïnterviewden pleiten voor het behoud van de huidige rol van de Commissie, of zelfs uitbreiding van de rol van de Commissie m.e.r. De rol van een onafhankelijk toetsend orgaan wordt door de meerderheid van de geïnterviewden gezien als een essentiële stap in de m.e.r.-procedure om kwaliteit te borgen. Sommige geïnterviewden maken zich dan ook zorgen om het beperken van deze rol voor het projectMER en doen concrete voorstellen om de rol van de Commissie m.e.r. juist verder uit te breiden. Deze voorstellen zijn: procesadvies door de Commissie m.e.r., verplichte advisering over de NRD, toetsing voor complexe vergunningen en een advies over de toegankelijkheid van het MER. Andere geïnterviewden zijn van mening dat kwaliteitsborging ook bereikt kan worden met minder verplichte advisering.

Leesbaarheid van het MER

Met betrekking tot de leesbaarheid van het MER worden verschillende suggesties omtrent digitalisering gedaan. Het gebruik van meer beelden in plaats van teksten kan een MER al veel leesbaarder en toegankelijker maken voor het publiek. Hierbij kunnen interactieve MER'en een belangrijke rol spelen. Tevens kan een dergelijk interactief MER worden gebruikt in het participatieproces.

Opdrachtgeverschap en deskundigheid adviesbureaus

Meerdere geïnterviewden noemden het belang van de sturing op kwaliteit in plaats van op prijs bij opdrachten voor adviesbureaus. Een opdrachtgever dient de verantwoordelijkheid te nemen om een bureau te selecteren op basis van kennis en ervaring, in plaats van de laagste prijs. Hierbij speelt ook de discussie omtrent certificering van adviesbureaus. De meningen zijn hierover verdeeld. Sommigen zien certificering als de oplossing omdat hiermee expertise kan worden aangetoond in de aanbestedingsprocedure. Voor anderen heeft certificering geen toegevoegde waarde en zijn bureaus zelf in staat om deskundige mensen aan te nemen. Daarbij kunnen adviesbureaus zelf wel meer de verantwoordelijkheid nemen om 'eigenwijs' te zijn. Een ander voorstel is een soort bonus-malus systeem, waarbij het adviesbureau voor de kosten opdraait wanneer een MER niet in één keer zonder tekortkomingen door de toetsing van de Commissie m.e.r. komt. Bij deze laatste suggestie is de kanttekening geplaatst dat het adviesbureau niet de enige schakel is in het m.e.r.-proces om tot een goed MER te komen en dat de kosten om die reden niet op de adviesbureaus kunnen worden verhaald. Concluderend kan gezegd worden dat de meningen over certificering verdeeld zijn. Er zijn argumenten voor en tegen in beeld gebracht. Over het algemeen is men het wel eens dat certificering niet de enige oplossing is om de kwaliteit van het MER te verbeteren. Er zijn verschillende aanknopingspunten om de kwaliteit te verbeteren, en het is juist de combinatie van deze aanknopingspunten die belangrijk is.

Deskundigheid bevoegd gezag

Naast adviesbureaus speelt ook bij het bevoegd gezag een discussie over de deskundigheid. Veelal ontbreekt het aan kennis bij de kleinere gemeenten. Het bevoegd gezag dient meer te sturen op capaciteit en expertise door goede opleiding te geven. Een andere oplossing is het bijschakelen van omgevingsdiensten en / of het uitbouwen / versterken van de rol van de omgevingsdiensten. In de huidige situatie hebben omgevingsdiensten bij bestemmingsplannen veelal geen taak. Toch zitten er regelmatig meer kennishouders bij omgevingsdiensten. Zij worden in verband met kosten, of onwetendheid, niet bijgeschakeld in de m.e.r.-procedure. Wel is het beeld dat de mate van kennis en ervaring met m.e.r. tussen de omgevingsdiensten sterk verschilt. In dat geval zou de rol voor de omgevingsdiensten duidelijker geformuleerd moeten worden en zouden ze daarvoor in voldoende mate moeten worden opgeleid.

Participatie

Participatie is een vaak genoemd onderwerp als verbeterpunt voor de kwaliteit van het MER. Het vroegtijdig betrekken van de omgeving is belangrijk om tot meer draagvlak te komen en informatie in te winnen, die tevens relevant is voor het m.e.r.-proces en het op te stellen MER. Het participatieproces ziet men als aanknopingspunt om oplossingsrichtingen te verkennen en zo de kwaliteit van het MER te verbeteren. Te overwegen valt om na te gaan of en hoe de Commissie m.e.r. vaker of zelfs standaard zienswijzen kan betrekken bij het advies.

Systeem aanpassen

Tot slot wijten verschillende kleine aantallen of individuele geïnterviewden een lage kwaliteit van het MER aan een 'systeemfout'. Er zijn verschillende typen veronderstelde systeemfouten genoemd:

1. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag klopt niet. De initiatiefnemer is in Nederland verantwoordelijk voor het opstellen van een MER, maar omdat deze 'slager zijn eigen vlees keurt', dient het bevoegd gezag hiervoor verantwoordelijk te zijn. Hierbij valt op te merken dat Europese regels juist een scheiding vereisen tussen de rol van initiatiefnemer en bevoegd gezag. Bevoegd gezag beoordeelt onafhankelijk van de initiatiefnemer de aanvraag met het MER.
2. Voor sommige besluiten wordt ten onrechte geen MER opgesteld. Dit komt door verkeerde interpretatie van de m.e.r.-richtlijn c.q. uit onwetendheid. Dit is veelal het geval voor plan-m.e.r.-plichtige plannen. Er is hierdoor geen zicht op de besluiten die hier worden genomen zonder een (plan)MER. Er is op dit moment geen controlemechanisme dat dit kan voorkomen. Het niet voldoen aan de m.e.r.-plicht zegt verder niets over de kwaliteit van de MER'en.
3. Niet alle MER'en worden getoetst door de Commissie m.e.r., waardoor er geen zicht is op de kwaliteit van MER'en die via de beperkte procedure worden voorbereid. Hierdoor is de kwaliteitsborging niet voor alle MER'en via de Commissie m.e.r. geregeld.
4. Er is geen wettelijke vereiste om toetsing van de MER'en, waarvan is geconstateerd dat er een essentiële tekortkoming is, pas af te ronden en af te sluiten als er een positief toetsingsadvies is. Het toetsingsadvies is een advies: geen bestuursrechtelijk oordeel. Bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het uiteindelijke oordeel.

Bijlage II **Error! Reference source not found.** geeft een totaal overzicht van alle genoemde verbeterpunten. Deze zijn gecategoriseerd op de beïnvloedingsfactoren uit hoofdstuk 4. De verbeterpunten zijn te herleiden naar de zes pijlers van kwaliteit, zoals is afgebeeld in Figuur 9 in hoofdstuk 4. De genoemde punten zijn niet beoordeeld op de vraag of deze werkelijk verbeteren, maar geven de mening van de geïnterviewden.

5.3 Resultaten spiegelsessie

In de spiegelsessie is een verdiepingsslag uitgevoerd op de verbeterpunten die zijn genoemd in paragraaf 5.1 en paragraaf 5.2. In een analyse zijn de verbeterpunten teruggebracht tot de belangrijkste punten die volgens verschillende actoren uit het m.e.r.-werkveld verbeterd kunnen worden. Deze zijn geclusterd tot een aantal centrale factoren. Om hier meer diepgang in te vinden, zijn die factoren centraal gesteld in de spiegelsessie.

Aan de hand van vier rollen in de m.e.r.-procedure is bediscussieerd hoe vanuit die rol de kwaliteit van het MER verbeterd kan worden. Per rol zijn steeds twee onderwerpen voorgelegd:

1. Bevoegd gezag
 - Het bevoegd gezag moet beter opgeleid zijn
 - Inschakeling van kennis en interactie met de omgevingsdienst
2. Initiatiefnemers
 - Beter opdrachtgeverschap richting bureaus (deskundigheid, selectie, kosten, planning, omgevingsproces)
 - Een betere NRD aan het begin van een m.e.r. en participatie tijdens de m.e.r.
3. Adviesbureaus
 - Verbeteren van de toegankelijkheid van het MER
 - Het inzetten van meer kundige en ervaren mensen (certificering?)
4. Commissie m.e.r.
 - Commissie m.e.r. moet transparanter zijn over werkwijze, kosten en tarieven
 - Commissie m.e.r. zou tevens een adviserende rol moeten krijgen, naast de toetsende rol

Hieronder volgt per rol en onderwerp een korte samenvatting van de discussie tijdens de spiegelsessie.

Bevoegd gezag

In de discussie over het bevoegd gezag heeft vooral de vraag omtrent wetgeving gespeeld: hoeveel willen we verplichten in de m.e.r.-procedure, en waar wil je juist flexibiliteit en eigen verantwoordelijkheid houden?

De mening van de groep was dat er meer wettelijke borging nodig is voor de kwaliteit van het MER. De focus in de discussie lag op de fase van reikwijdte en detailniveau, en het opstellen van de NRD. De beginfase van de m.e.r.-procedure is erg belangrijk, omdat de doorwerking naar besluitvorming beter wordt bij een goede NRD in de beginfase. Het bevoegd gezag dient dit belang te signaleren. Dit werkt echter niet door een gebrek aan capaciteit en kennis bij bevoegde gezagen. Volgens de deelnemers komt dit door een prioritering op wettelijke taken (dus niet op MER) en een gebrek aan handhaving en verplichte toetsing. Daarnaast is het bijschakelen van omgevingsdiensten nu niet verplicht, waardoor zij meestal niet gevonden worden. Toch leunt het bevoegd gezag wel sterk op de kennis van de omgevingsdiensten, zoals ook te zien is bij de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving, waar de link met de omgevingsdiensten altijd wel gemaakt wordt. Oplossingen die zijn aangedragen zijn dan ook: verplichte advisering over de NRD door de Commissie m.e.r., en het verplicht inschakelen van de omgevingsdiensten bij de beoordeling van het MER door het bevoegd gezag. Naast het laten beoordelen van het MER door de omgevingsdiensten, kunnen zij ook meer voorlichting geven, zodat bevoegde gezagen meer de eigen verantwoordelijkheid kunnen oppakken.

Initiatiefnemers

In de discussie over initiatiefnemers is onderscheid gemaakt tussen kleine en grote initiatiefnemers, vanwege het verschil in capaciteit, kennis en middelen. Over het algemeen is men van mening dat een initiatiefnemer meer de verantwoordelijkheid kan en moet nemen voor goed opdrachtgeverschap (door bijvoorbeeld te sturen op kwaliteit in plaats van prijs en/of het tijdig betrekken van het bevoegd gezag). Daarnaast ging de discussie over het belang van het vroegtijdig inzetten van het instrument, het ontbreken aan kennis en bewustwording van initiatiefnemers van de meerwaarde hiervan en van de rol die m.e.r. in de planvorming speelt.

Voor de kleine(re) initiatiefnemers zijn de volgende verbetermogelijkheden genoemd:

- Het ontwikkelen en aanbieden van een centrale pool om kennis uit te wisselen;

- Het bevoegd gezag te laten adviseren over een geschikt adviesbureau, of een checklist maken voor het selecteren van adviesbureaus dat de initiatiefnemer kan gebruiken bij de selectie van een bureau;
- Het eerste contact tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag benutten om de initiatiefnemer te begeleiden in wat goede besluitvorming is en wat daarvoor nodig is en op basis hiervan de bijdrage van het m.e.r.-proces hieraan te bespreken en m.e.r. te positioneren. Vervolgens de initiatiefnemer te begeleiden bij m.e.r.-specifieke inhoudelijke zaken waaronder scoping, (waar draait het om). Hiervoor dient bij de betreffende bevoegde gezagen voldoende kennis aanwezig te zijn.
- Bovengenoemde punt geldt ook voor het contact tussen initiatiefnemer en adviesbureau. Ook bij het eerste contact tussen deze actoren zal vanuit de besluitvorming en wat daarvoor nodig is het m.e.r.-proces moeten worden gepositioneerd.
- Omgevingsdiensten een grotere rol laten spelen als kennishouder en hen voorlichting laten geven c.q. een rol geven in de advisering naar de initiatiefnemer toe. Hiervoor dient bij de betreffende omgevingsdiensten voldoende kennis aanwezig te zijn.
- Brochures voor kleine initiatiefnemers opstellen en verspreiden, bijvoorbeeld via koepelorganisaties.
- Een opslagsysteem met voorbeelden van MER'en aanbieden.

Voor grotere initiatiefnemers zijn de volgende verbetermogelijkheden aangereikt:

- Voorlichten over het belang van het advies van de Commissie m.e.r. over de NRD. Argumenten geven waarom dit voor hen ook in het planproces van toegevoegde waarde is;
- Mensen aanspreken op hun motivatie en het milieubelang;
- Bewustwording dat het MER vaak verschillende opties kan geven voor het ontwerp en de uitvoering van een plan;
- Framing van m.e.r./het MER. Nu wordt nogal eens het beeld verspreid dat m.e.r./ het MER ingewikkeld is. In feite is het plan of project ingewikkeld, en kan het MER juist helpen om hier meer structuur in te bieden. M.e.r. levert juist een bijdrage aan een zorgvuldige besluitvorming.

Meer in algemene zin is ook besproken dat de Omgevingswet de mogelijkheid biedt om het m.e.r.-instrument en haar positionering in de planvorming en de meerwaarde voor de besluitvorming weer opnieuw neer te zetten. Hierbij gaat het niet om het uitleggen van de meerwaarde van m.e.r., maar over 'goede besluitvorming' en wat daarvoor nodig is. Hieruit zal blijken dat m.e.r. hier invulling aan geeft. Hier kan ook 'Aan de slag met de Omgevingswet' een grote rol spelen alsook Infomil door in de voorlichting en communicatie m.e.r. zorgvuldig en integraal in het planproces te positioneren en vanuit het planproces toe te lichten (goede framing van m.e.r.).

Adviesbureaus

Deskundigheid van adviesbureaus

In de interviews is met verschillende respondenten gesproken over certificering van adviesbureaus om deskundigheid te borgen, en daarmee ook kwaliteit van het MER te borgen. Enkele respondenten hebben aangegeven voorstander te zijn van een dergelijk systeem en de verantwoordelijkheid bij de adviesbureaus te leggen. Andere respondenten gaven echter aan de meerwaarde van certificering niet in te zien. Vanwege het verschil van mening over certificering is dit onderwerp tijdens de spiegsessie besproken.

Hierin werd de overeenstemming bereikt dat certificering volgens de aanwezigen niet leidt tot een MER van betere kwaliteit. Volgens de aanwezigen is het niet zinvol om een dergelijk systeem specifiek voor MER te hebben, en zijn adviesbureaus over het algemeen zelf verantwoordelijk voor het in huis hebben van de juiste kennis en ervaring. Daarnaast is men van mening dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het MER niet alleen bij de adviesbureaus kan worden neergelegd, maar dat dit ook een verantwoordelijkheid is van de initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Het certificeren van adviesbureaus zal op zichzelf de kwaliteit van het MER niet verbeteren. Dat is afhankelijk van meerdere factoren.

Zo is een initiatiefnemer (of opdrachtgever) verantwoordelijk om een adviesbureau te selecteren op basis van kwaliteit, en niet op prijs. Daarbij is de optie besproken om een soort lijst bij te houden van adviesbureaus en de ervaringen hiermee, zodat transparant is wat de kwaliteit van deze adviesbureaus is. De Commissie m.e.r. zou zo'n overzicht kunnen beheren, en opdrachtgevers kunnen een dergelijke lijst gebruiken om een adviesbureau te selecteren.

Het bevoegd gezag kan bijdragen door een voorstel te doen voor een adviesbureau. Hierbij kwam de discussie echter terecht op het punt van deskundigheid van bevoegde gezagen. Het bevoegd gezag dient het belang van een goede beginfase met een NRD en toetsing daarop in te zien en te stimuleren. Ook dient zij hierop te handhaven. Echter, om dit te kunnen doen, is expertise nodig van de omgevingsdiensten, waar vaak meer capaciteit en kennis aanwezig is.

Verbeteren van de toegankelijkheid

In de discussie over de toegankelijkheid van het MER is met name digitalisering van het MER besproken. Met digitalisering worden twee dingen bedoeld: het interactiever maken van het MER, zodat dit ook in het participatieproces beter toegepast kan worden, en het werken met film of animatie in combinatie met de technische rapporten. Het interactiever maken van het MER levert volgens de aanwezigen met name meer structuur en openheid van belangen op. Daarnaast kan het combineren met film en animatie ervoor zorgen dat een MER begrijpelijker wordt voor het publiek. Digitalisering is een ontwikkeling die inmiddels gaande is, en die naar verwachting een positieve invloed heeft op toegankelijkheid, maar geen directe relatie heeft met essentiële tekortkomingen van het MER.

Ook wordt aangehaald dat het essentieel is dat ervaren schrijvers worden ingezet, en dat een perspectief vanuit de deelgebieden waarover het MER gaat ('wat betekent het voor...') kan leiden tot meer begrip en inzicht.

Commissie m.e.r.

In de interviews en enquêtes en de spiegelsessie wordt vroegtijdige start van het m.e.r.-proces met een (goede) NRD van groot belang geacht voor een kwalitatief goed MER. De Commissie m.e.r. kan hierbij een belangrijke rol spelen in de advisering over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER. De kosten voor het vrijwillig inschakelen van de Commissie m.e.r. in de voorfase worden, vooral door kleine gemeenten, als hoog ervaren, waardoor er een drempel is om de Commissie m.e.r. vroegtijdig te betrekken. Dat terwijl de beginfase juist belangrijk is. In de spiegelsessie is daarom gesproken over de tarieven en de werkwijze van de Commissie. De aanwezigen waren het erover eens dat de tarieven en werkwijze transparant zijn, maar dat de kosten als hoog worden ervaren. Daarom is nagedacht over prikkels voor het bevoegd gezag om de Commissie m.e.r. in de beginfase wel al om advies te vragen. Enkele suggesties zijn:

- Het geven van kortingen bij positieve toetsing;
- Mogelijkheden voor subsidie;
- De tariefstructuur opbouwen aan de hand van een project, in plaats van een algemene tariefstructuur waar ook de overheadkosten van de Commissie m.e.r. in zitten.

Verder is gesproken over de communicatie van de Commissie m.e.r. over de kwaliteit van het MER in de jaarverslagen. Het beeld dat wordt uitgezonden, namelijk dat een MER van slechte kwaliteit is wanneer er een essentiële tekortkoming is, is volgens de aanwezigen niet juist. Het beeld kan genuanceerd worden door onderscheid te maken in het type tekortkomingen, maar ook door meer te communiceren over het aantal MER'en dat wel direct een positief advies krijgt, of na een aanvulling alsnog positief getoetst wordt. Door het imago van het MER op deze manier aan te passen, ontstaat een positiever beeld over niet alleen de kwaliteit van MER, maar ook over de toegevoegde waarde van een MER bij een planproces en het advies en rol van de Commissie m.e.r. hierbij.

6 HOE KAN NEDERLAND AANTALLEN MER'EN EN M.E.R.-BEOORDELINGEN MONITOREN?

Om invulling te geven aan de onderzoeksvraag op welke wijze de verplichting om kwantitatieve informatie over de m.e.r.-beoordelingsprocedure aan de EU te verstrekken gestalte kan krijgen, wordt in dit hoofdstuk beschreven hoeveel MER'en en m.e.r.-beoordelingen er in pilotjaar 2018 zijn opgesteld. Daarnaast is via de enquêtes, interviews en spiegelsessie geïnventariseerd hoe de monitoring gestalte zou kunnen krijgen en wat de voorkeuren zijn. De resultaten staan in paragraaf 6.2 tot en met 6.4. Het doel is allereerst een gevoel te krijgen voor het aantal MER'en en m.e.r.-beoordelingen, die zouden moeten worden gemonitord. En ten tweede een beeld te krijgen van de wensen in het werkveld en de mogelijkheden die worden gezien om de aantallen te kunnen monitoren.

Allereerst wordt hieronder een samenvatting van hoofdstuk 6 gegeven.

Samenvatting

Het zicht op het aantal MER'en dat in 2018 is opgesteld is niet compleet, omdat er geen zicht is op het aantal MER'en dat de beperkte procedure heeft doorlopen. Op basis van de verkregen informatie van de Commissie m.e.r. en de respons vanuit de geënquêteerden is de inschatting dat het totaal in 2018 opgestelde MER'en ongeveer 80 bedraagt.

Er zijn in 2018 honderden m.e.r.-beoordelingen gemaakt, maar het zicht op het absolute aantal is zeer incompleet en sterk afhankelijk van de respons bij omgevingsdiensten en provincies. Ook geldt de verwachting dat er bij gemeenten vele (vormvrije) m.e.r.-beoordelingen zijn opgesteld en de gemeenten zijn niet direct in de enquête betrokken (wel indirect via de omgevingsdiensten).

De geënquêteerden zijn tevreden over hun eigen opslagfaciliteiten voor MER en m.e.r.-beoordelingen.

De voorkeur ten behoeve van monitoring van de aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen is in de interviews niet eenduidig centraal of decentraal, maar in de spiegelsessie gaat desgevraagd de voorkeur sterk uit naar een centraal systeem, aansluitend op dat van de Commissie m.e.r. (maar andere opties zijn ook denkbaar).

Om een centrale opslag succesvol te laten zijn, is het volgende nodig: de leverplicht naleven vanuit bevoegd gezag; een voldoende en centraal budget voor opzet en beheer; duidelijke kaders wat er in komt. In de spiegelsessie komt bovendien naar voren dat het efficiëntste is om aan te sluiten bij het systeem van de Commissie m.e.r. en er zijn diverse concrete suggesties gedaan.

6.1 Aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen in 2018

6.1.1 Aantallen MER'en

De aantallen opgestelde MER'en zijn bepaald op basis van de gegevens van de Commissie m.e.r. over het aantal getoetste MER'en en de gegevens uit de enquêtes over bij de provincie en omgevingsdiensten beschikbare informatie over aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen in het pilotjaar 2018.

Vanuit de informatie van de Commissie m.e.r. komt naar voren dat er in 2018 in totaal 70 MER'en zijn getoetst. Door de provincies en omgevingsdiensten is aangegeven dat er aan hun zijde in totaal 31 MER'en zijn opgesteld. Vanuit de enquêtes blijkt dat van deze 31 MER'en:

- 10 een plan-MER betrof
- 13 een combinatie van plan-/project-MER;

- 8 project-MER'en, waarvan 6 met een uitgebreide procedure en 2 met een beperkte procedure. Van de beperkte procedure is 1 MER niet door de Commissie m.e.r. getoetst.

Aangezien het merendeel van deze MER'en de uitgebreide m.e.r. procedure heeft doorlopen en of door de Commissie m.e.r. is getoetst, zitten deze aantallen in de aantallen (70 MER'en) van de Commissie m.e.r. besloten.

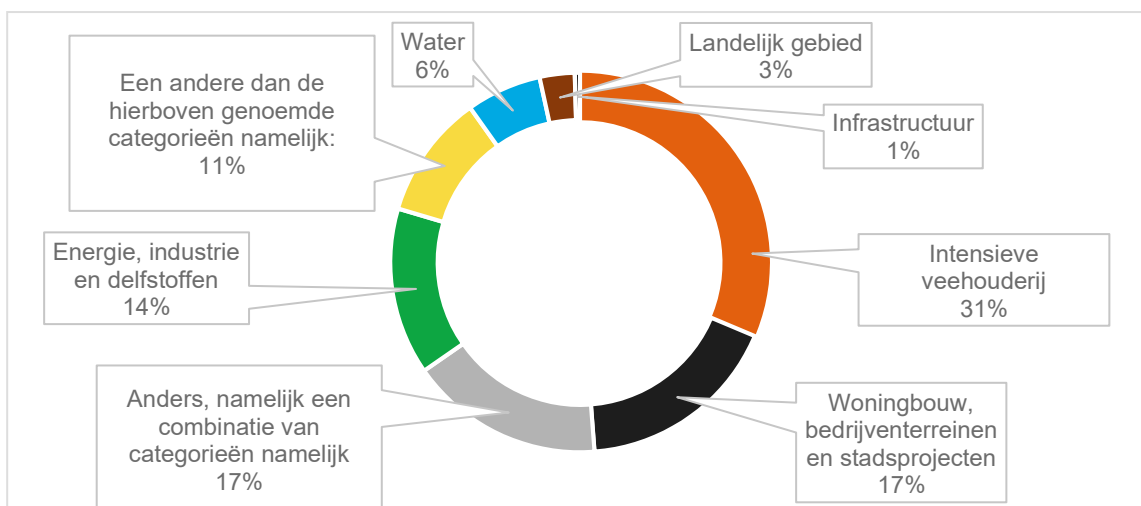
Een absoluut aantal aan opgestelde MER'en is niet aan te geven, omdat in het onderzoek circa 50% van de geënquêteerden de enquête heeft ingevuld. Het beeld van de eventuele MER'en die de beperkte m.e.r. procedure hebben doorlopen, is daarom niet compleet. Bovendien is een aantal MER'en met beperkte procedure door gemeenten zelf afgehandeld. Dus buiten het zicht van Rijk, provincies en omgevingsdiensten. De verwachting is dat dit een heel beperkt aantal is.

Gezien de geringe aantallen MER'en die in dit kader in de enquête zijn genoemd, lijkt het aannemelijk dat maximaal 10% van de MER'en de beperkte procedure hebben doorlopen. Het aantal MER'en in pilotjaar 2018 zou dan naar verwachting bijna 80 MER'en zijn.

Opgemerkt dient te worden dat de enquête is uitgevoerd onder de provincies en de omgevingsdiensten. Hiermee is de aanname gedaan dat inzicht over het aantal MER'en die in 2018 een beperkte m.e.r.-procedure hebben doorlopen grotendeels te verkrijgen is. Omdat circa 50% van de aangeschreven provincies en omgevingsdiensten de enquête niet hebben ingevuld, is er bovenstaand op basis van de beschikbare aantallen een aanname gedaan van de totaal aantallen MER'en gedaan.

6.1.2 Aantallen m.e.r.-beoordelingen

Het aantal opgestelde m.e.r.-beoordelingen is door middel van de enquête geïventariseerd. Uit deze inventarisatie komt dat er in het pilotjaar 2018 in totaal 906 m.e.r.-beoordelingen zijn genoemd. Opvallend is het aantal m.e.r.-beoordelingen in de categorie intensieve veehouderij met een totaal van 284. Het aantal infrastructuur m.e.r.-beoordelingen is juist laag met een totaal van 4. In *Figuur 10* is de verdeling in categorieën m.e.r.-beoordelingen in 2018 weergegeven. Bij 3 van de 906 m.e.r.-beoordelingen is besloten alsnog een MER te maken. De overige m.e.r.-beoordelingen hadden als uitkomst dat er geen MER nodig was.



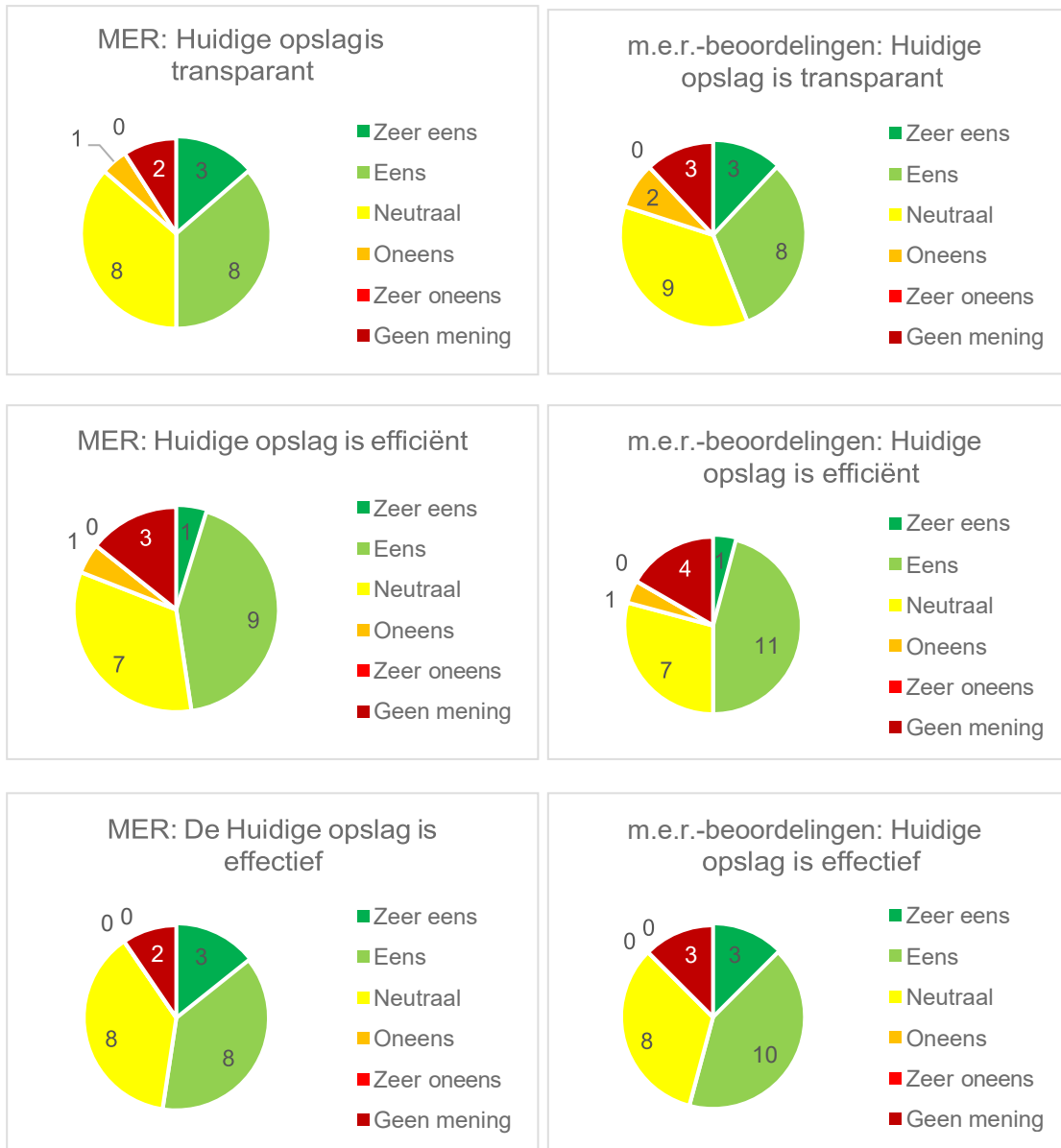
Figuur 10 Aantal m.e.r.-beoordelingen per categorie in pilotjaar 2018

Ook voor deze aantallen geldt dat de absolute getallen van het aantal m.e.r.-beoordelingen niet uit het onderzoek te halen zijn, omdat 50% van de aangeschreven provincies en omgevingsdiensten de enquête hebben ingevuld. Daarnaast zijn de gemeenten niet betrokken in de enquête. Het daadwerkelijke aantal m.e.r.-beoordelingen zal hoger liggen.

6.2 Huidig opslagsysteem van MER'en en m.e.r.-beoordelingen

Huidige opslag van MER'en m.e.r.-beoordelingen

Via de enquête is geïnterviewd op welke wijze er in de huidige situatie opslag van MER'en en m.e.r.-beoordelingen plaatsvindt, of en hoe deze opslagmethode functioneert en hoe deze opslag voor wat betreft de respondenten er in de toekomst uit zou moeten zien. In onderstaande figuur is het resultaat opgenomen van de huidige opslag en de mening van de respondenten over hun eigen opslagsysteem.



Figuur 11 Resultaten enquête ten aanzien van opslagsysteem en functionaliteit

Opgemerkt wordt dat bovenstaande uitkomst de meningen betreft van de geënquêteerde provincies en omgevingsdiensten. Of het systeem daadwerkelijk efficiënt is en /of transparant, is niet getoetst in het onderzoek. Met efficiënt is in dit onderzoek bedoeld dat de kosten en de baten tegen elkaar opwegen. Effectief betekent dat het systeem daadwerkelijk wordt gebruikt, en transparant betekent dat men de weg in het systeem kan vinden.

6.3 Toekomstige monitoring van aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen

In zowel de enquêtes als in de interviews is er gevraagd hoe monitoring van het aantal MER'en en m.e.r.-beoordelingen in de toekomst zou kunnen plaatsvinden. In de enquêtes is gevraagd naar de mogelijkheden voor een monitoringssysteem in de toekomst en lag de nadruk op 'hoe' die eruit kan zien. In de interviews is ook naar de behoefte aan een dergelijk monitoringssysteem gevraagd. De enquêtes en interviews leveren dan ook verschillende type resultaten op.

In zowel de enquêtes als de interviews is aangegeven dat in de toekomst monitoring van MER'en en m.e.r.-beoordelingen mogelijk is via een landelijk systeem of via de huidige bestaande opslagsystemen bij de bevoegde gezagen en omgevingsdiensten. Deze mogelijkheden zijn tevens aan de deelnemers in de spiegelsessie voorgelegd.

Bij de opzet en het gebruik van een landelijk systeem is door diverse geïnterviewden alsook in de spiegelsessie aangegeven dat er gekeken kan worden naar de opzet van een nieuw systeem, maar dat opslag en monitoring ook goed via bestaande systemen zou kunnen zoals de bestaande database van de Commissie m.e.r. of dat er aansluiting wordt gezocht bij ruimtelijkeplannen.nl. Verreweg de meeste geïnterviewden hebben aangegeven dat aansluiting bij de database van de Commissie m.e.r. in dat geval het meest logisch lijkt. Bij de Commissie m.e.r. is immers al een database aanwezig. Die zou kunnen worden uitgebreid met m.e.r.-beoordelingen en vervolgens moeten worden beheerd. Hiernaast is in de interviews gewezen op het Duitse systeem, waarbij de MER'en via een centraal beheerde website en via een kaart te raadplegen en terug te vinden zijn⁷.

In de interviews is de behoefte en mening over al dan geen landelijk centraal opslagsysteem gepeild. Hieruit komt geen eenduidig beeld. Een deel van de geïnterviewden vindt dat de huidige opslagsystemen prima werkbaar zijn en dat er geen centrale opslag nodig is. Een ander deel geeft aan dat een centraal opslagsysteem gewenst zou zijn, zoals aansluiten bij ruimtelijkeplannen.nl en/of de database van de Commissie m.e.r.

De voorkeur van de respondenten en de aanwezigen in de spiegelsessie gaat uit naar een centraal beheerd landelijk systeem, waarbij elk bevoegd gezag ook zijn eigen opslagsystemen/archief heeft (zoals nu ook het geval is). Hierbij is tevens de mogelijkheid aangegeven de MER'en centraal te beheren en de m.e.r.-beoordelingen via de opslagsystemen van de bevoegde gezagen. De mogelijkheid centrale opslag en monitoring via de database van de Commissie m.e.r. te laten lopen is in de meeste gevallen benoemd. Daarnaast is gerefereerd aan andere bestaande centrale opslagsystemen zoals van ruimtelijkeplannen.nl of het in ontwikkeling zijnde DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet). Van laatst genoemde mogelijkheid is in het onderzoek door het ministerie van BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) echter aangegeven dat het DSO volgens de huidige inzichten niet bedoeld wordt als opslagsysteem.

In het onderzoek zijn de volgende voorwaarden voor een landelijk systeem aangegeven:

- Elk bevoegd gezag moet de MER'en en m.e.r.-beoordelingen ook daadwerkelijk aanleveren; om te zorgen dat dat ook gebeurt, zal er een verplichting moeten zijn zoals een 'haakje in de wetgeving'.
- Er moet budget zijn om het systeem éénmalig op te zetten c.q. het systeem van de Commissie m.e.r. uit te breiden.
- Er moet structureel budget zijn om het systeem te beheren. Dat wil zeggen de binnengekomen MER'en en m.e.r.-beoordelingen worden opgeslagen in het systeem en minimaal eens in de 6 jaar (maar liever frequenter) worden geanalyseerd en gerapporteerd.

⁷ <https://www.uvp-portal.de/de/node/422>

Dit betreffen administratieve handelingen die naar verwachting met een beperkte inzet mogelijk zijn.

- Er moeten goede afspraken zijn en keuzes worden gemaakt in welke documenten er in dat systeem worden opgeslagen. Zijn dat bijvoorbeeld alleen de MER'en en m.e.r - beoordelingen of ook de m.e.r.-beoordelingsbesluiten, Notities reikwijdte en detailniveau, de plannen en besluiten, et cetera.

Voor wat betreft de m.e.r.-beoordelingen is in de enquêtes aangegeven dat bij opslag een categorisering van m.e.r.-beoordelingen (type activiteiten) van waarde zou zijn.

6.4 Uitkomsten spiegelsessie

In de spiegelsessie is in aanvulling op bovenstaande aan de deelnemers gevraagd:

1. Welk opslagsysteem voor MER en m.e.r.-beoordelingen heeft uw voorkeur?
2. Welke inspanning betekent dat voor uw organisatie?
3. Welke opties zijn er voor de verdeling van de kosten?

Ad 1. In de spiegelsessie is door de meeste deelnemers aangegeven dat een centraal opslagsysteem de voorkeur verdient, waarbij het uitbreiden en gebruiken van de database van de Commissie m.e.r. een goede en haalbare mogelijkheid is. Deze is al beschikbaar en relatief eenvoudig in te richten. Hierbij zal een bevoegd gezag ook altijd een eigen opslagsysteem hebben en houden ten behoeve van opslag en archivering.

Ad 2. In onderstaande tabel zijn per type monitoring de in de spiegelsessie aangegeven inspanning(en) benoemd.

Type monitoring (kwantiteit)	Inspanning
Centraal opslagsysteem	<ul style="list-style-type: none"> • Voor ministerie: Aanvullend onderzoek naar mogelijkheden en kosten. • Er moet in dat geval een meldplicht komen zoals het geval is bij ruimtelijkeplannen.nl, zodat een ieder ook daadwerkelijk de MER'en m.e.r.-beoordelingen gaat aanleveren. • Afstemming criteria wat, hoe en door wie aan te leveren • Betekent juist efficiencyslag: nu veel energie/capaciteit in onderhouden eigen systeem dat juiste output levert. • Vergt onderhandelen tot het in een landelijk systeem wordt opgenomen. • Vergt veel: proces inrichten, meldpunt, verwerking, analyse en resultaten.
Centraal opslagsysteem zoals uitbreiden en gebruik database Commissie m.e.r.	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleveren MER'en en m.e.r.-beoordelingen, bijvoorbeeld aan Commissie m.e.r. c.q. ontvangen van de MER'en en m.e.r.-beoordelingen (in geval Commissie m.e.r.) en administratief verwerken. • Uitbreiden en capaciteit beheer bestaande website. • Overzichtelijk ICT project bij Commissie m.e.r. • Voor het ministerie: aanvullend onderzoek naar mogelijkheden en kosten. • Er moet in dat geval een meldplicht komen zoals het geval is bij ruimtelijkeplannen.nl, zodat een ieder ook daadwerkelijk de MER'en m.e.r.-beoordelingen gaat aanleveren. • Zodra ingericht, geen inspanning voor ministerie(s), inspanning zit dan bij de Commissie m.e.r. • Afstemming criteria wat, hoe en door wie aan te leveren. • Betekent juist efficiencyslag: nu veel energie/capaciteit in onderhouden eigen systeem per bevoegd gezag dat juiste output levert.
Eigen systemen bevoegde gezagen gebruiken	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe inspanning (gebruik huidig systeem) • Inspanning m.e.r.- beoordelingen afhankelijk van gevraagde details

Ad 3. In de spiegelsessie is vervolgens geïnventariseerd hoe de kosten voor de opzet en het beheer zouden moeten verdeeld. Men kon kiezen uit:

1. Verdeling tussen rijkspartijen;
2. Verdeling tussen rijk, regio en ander (publieke) organisaties;
3. Rijk financiert structuur systeem, de andere organisaties dragen bij met capaciteit en content.

In de spiegelsessie gaf men circa 50/50% aan te kiezen voor optie 2 of 3. Niemand gaf aan dat de kosten verdeeld moeten worden tussen rijkspartijen. In geval van optie 2 gaven enkele deelnemers aan dat de verdeling alleen tussen de bevoegde gezagen hoort plaats te vinden. Het hoort immers bij de taakuitvoering van het bevoegd gezag. Bij optie 3 gaf men aan dat hierbij dan wel een scheiding van eenmalige en structurele kosten moet plaatsvinden. Ook werd aangegeven dat optie 2 mogelijk het meest 'eerlijk' is, maar optie 3 het meest efficiënt vanwege onderliggende administratie en verantwoording.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds is het doel om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van MER en hoe deze is te beïnvloeden. Anderzijds is het doel om meer inzicht te krijgen in de kwantiteit van MER en m.e.r.-beoordeling en hoe deze kan worden gemonitord.

In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Wat wordt verstaan onder de kwaliteit van MER'en?*
2. *Welke factoren beïnvloeden de kwaliteit van MER'en?*
3. *Hoe kan de kwaliteit van MER'en verbeteren?*
4. *Wat is de nulsituatie van aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen?*
5. *Hoe kan Nederland aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen monitoren?*

In de volgende paragrafen staan de conclusies over kwaliteit van MER'en (paragraaf 7.1, onderzoeksvragen 1 en 2), aanbevelingen hoe de kwaliteit te verbeteren (paragraaf 7.2, onderzoeksvraag 3) en conclusies en aanbevelingen over de aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen (paragraaf 7.3, onderzoeksvragen 4 en 5).

In het onderzoek is daarnaast een aantal zorgpunten naar voren gekomen over milieueffectrapportage buiten de scope van dit onderzoek, maar die mogelijk wel relevant zijn: de aanbevelingen daarover staan in paragraaf 7.4.

7.1 Conclusies over kwaliteit van MER'en

1. Uit het onderzoek komt naar voren dat kwaliteit meerdere kanten heeft, het is een meervoudig begrip. Als belangrijkste aspect van een kwalitatief goed MER noemt het m.e.r.-werkveld dat gerichte milieu-informatie nodig is om het milieubelang volwaardig mee te nemen in de besluitvorming. Daarnaast worden genoemd juridische zekerheid, participatie en toegankelijkheid.
2. Aan de hand van een dataset van de Commissie m.e.r. is nader bekeken hoe in 2018 de MER'en beoordeeld zijn op kwaliteit en wat er daarna mee gebeurd is. Dit geeft alleen een beeld van de kwaliteit van MER'en die aan de Commissie ter toetsing zijn voorgelegd, zonder dat duidelijk is of de andere MER'en voldoen en of niet meer MER'en aan de Commissie hadden moeten worden voorgelegd. Van de in 2018 getoetste MER'en kent 70% een essentiële tekortkoming, oftewel 30% van de MER'en is direct voldoende. Na aanvulling is meer dan 61% van de MER'en alsnog in orde voor de besluitvorming. Van de resterende MER'en is niet bekend wat er met het toetsingsadvies is gedaan, mogelijk is een deel ook hersteld en alsnog geschikt voor de besluitvorming.
3. De meningen in het m.e.r.-werkveld zijn verdeeld of het acceptabel is dat 70% van de MER'en tekortschiet, maar later vaak aangevuld worden ten behoeve van het besluit. Sommigen vinden het een logisch onderdeel van het proces dat een MER nog aanvulling behoeft, een MER wordt immers opgesteld voor complexe plannen en projecten. Anderen willen streven naar 'in één keer goed'.
4. M.e.r.-deskundigheid bij initiatiefnemer, bevoegd gezag en MER-opsteller is de belangrijkste factor voor de kwaliteit van MER'en. Daarnaast is de kwaliteit/organisatie van het planproces een belangrijke factor. Factoren die ook vaak genoemd worden zijn participatie (een ontoegankelijk MER belemmert dit) en tijd en budget (tegen te lage prijzen MER'en laten opstellen).
5. Het idee om adviesbureaus te certificeren is niet ondersteund, mede omdat de verantwoordelijkheid voor een kwalitatief goed MER ligt bij meerdere spelers en omdat er meer factoren dan de deskundigheid van de MER-opsteller een rol spelen.
6. De meerwaarde van de Commissie m.e.r. als onafhankelijke derde partij is door iedereen onderkend. De positie van de Commissie wijzigt als de verplichte projectMER-toetsing onder de Omgevingswet verdwijnt. Een deel van de geïnterviewden heeft zorgen bij deze verandering.

7.2 Aanbevelingen om de MER-kwaliteit te verbeteren

Algemeen kan worden gesteld dat er voor de verbetering van de kwaliteit van het MER niet één onderdeel, één actie en/of één actor kan worden aangewezen. De verbetervoorstellen die naar voren komen in het onderzoek zijn dan ook verschillend van aard en de actoren hebben daar alle een rol in:

1. Koppel milieueffectrapportage vroeg aan het planproces, omdat zo de milieu-informatie het beste tot zijn recht komt bij de besluitvorming, en koppel hier een gedegen participatieaanpak aan.
2. Een goede Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) is cruciaal geacht voor de kwaliteit van het latere MER. De verwachting van geïnterviewden is dat het kan helpen als de Commissie m.e.r. vaker adviseert over reikwijdte en detailniveau:
 - Dergelijke advisering kan mogelijk toenemen als de tarieven lager zijn door bijvoorbeeld deels subsidiëren van vroeg advies, een bonustarief bij positieve toetsing van het MER, tarifiering alleen gebruiken voor de adviezen (uren die besteed worden aan een advies) en niet voor het 'apparaat'.
 - Overweeg om het reikwijdte en detail-advies weer te verplichten.
3. Bevoegde gezagen moeten de voordelen zien van m.e.r., onder andere door hun kennis erover te vergroten. Koppel kennisvergroting bij het bevoegd gezag aan de inspanningen richting de Omgevingswet en deel positieve ervaringen. Vul de rol beter in door meer begeleidend op te treden naar initiatiefnemers. Maak als bevoegde gezagen meer gebruik van de kennis bij omgevingsdiensten, in sommige gevallen dient dan wel geïnvesteerd te worden in m.e.r.-expertise bij de omgevingsdiensten.
4. Goed opdrachtgeverschap is cruciaal bij initiatiefnemers. Dat begint met een selectie van adviesbureaus op kwaliteit aan de hand van de juiste criteria. Initiatiefnemers zijn minder ervaren (meestal 'kleinere' bedrijven/instanties) of meer ervaren (meestal 'grotere' bedrijven/instanties):
 - Minder ervaren initiatiefnemers: bied een centrale pool aan om kennis uit te wisselen, laat m.e.r.-brochures via koepelorganisaties verspreiden, begeleid meer vanuit bevoegd gezag/omgevingsdienst bij het proces en de keuze van het MER-adviesbureau.
 - Meer ervaren initiatiefnemers: stuur aan op meer bewustwording, presenteer het belang van advisering door de Commissie m.e.r. over reikwijdte en detail, voordelen van m.e.r. voor besluitvorming meer voor het voetlicht brengen.
5. Alhoewel de adviesbureaus de MER'en opstellen, zijn er weinig concrete aanbevelingen voor deze m.e.r.-speler, naast het gebruik van instrumenten om de juiste bureaus beter te selecteren, zoals voordracht vanuit bevoegd gezag en een checklist van benodigde kwaliteiten. De adviesbureaus worden opgeroepen om het instrument digitaal, interactief, toegankelijk MER (verder) te ontwikkelen. Dit laatste kan behulpzaam zijn voor participatie.
6. Laat de Commissie m.e.r. in de toekomst complexe project-MER'en blijven toetsen en (extra) aanvullingen toetsen. Dit kan ook op vrijwillige basis. Laat de Commissie m.e.r. adviseren over de toegankelijkheid van MER'en. Communiceer vanuit de Commissie m.e.r. positiever over de MER'en, wees vollediger door de tekortkomingen beter te benoemen en ook in te gaan op de kwaliteit ná aanvulling.

7.3 Conclusies en aanbevelingen registratie en monitoring

1. Het zicht op het aantal MER'en dat niet door de Commissie m.e.r. wordt getoetst, is lastig te achterhalen. De MER'en die worden opgesteld onder de beperkte m.e.r.-procedure zijn niet op één plek geregistreerd en waren in dit onderzoek afhankelijk van de respons van de geënquêteerden.
2. Het zicht op het aantal m.e.r.-beoordelingen is niet compleet. M.e.r.-beoordelingen zijn niet op één plek geregistreerd en dus moeilijk vindbaar, inzicht is afhankelijk van de respons van

de geëncquêteerden. Daarnaast zijn in het onderzoek gemeenten niet betrokken, waar naar verwachting ook veel m.e.r.-beoordelingen plaatsvinden.

3. Er is een voorkeur voor een centraal geregelde registratie en monitoring, aansluitend op het systeem van de Commissie m.e.r. (maar andere vormen zijn ook mogelijk).
4. Om centrale opslag succesvol te laten zijn is een centraal (aanvullend) budget nodig voor opzet en beheer, een duidelijke inkadering wat er in hoort en moet er een leverplicht worden georganiseerd ('haakje' in de wet nodig).
5. Een centrale opslagfaciliteit biedt de mogelijkheid om periodiek via onderzoekinstellingen en/of universiteiten onderzoek te laten doen naar onder meer de kwaliteit van MER en van m.e.r.-beoordelingen. Ook kan daarmee een vinger aan de pols worden gehouden van opgestelde MER'en en uitvoering van de m.e.r.-plicht.

7.4 Overige uitkomsten en aanbevelingen

In het onderzoek zijn enkele zorgpunten gesignaleerd, die tevens een relatie/raakvlak hebben met de kwaliteit van MER'en en met het m.e.r.-systeem, maar die niet binnen het onderzoek vielen. Deze zorgpunten leveren de volgende aanbevelingen op:

1. Het is van groot belang dat de m.e.r.-plicht in de praktijk correct wordt uitgevoerd. Er zijn twijfels of voor alle plannen zoals Omgevingsvisies wel planMER'en zijn en worden opgesteld, hetgeen vaak wel verplicht is, en er bestaat geen handhavingsmechanisme. Het Rijk kan meer aandacht vragen voor de plan-m.e.r.-plicht.
2. In Nederland worden jaarlijks honderden m.e.r.-beoordelingen uitgevoerd, maar het zicht op aantallen en de kwaliteit ervan is zeer beperkt. Aanbevolen aan bevoegd gezag m.e.r. wordt om kritischer te zijn op m.e.r.-beoordelingen en deze aan een specifiek onderzoek te onderwerpen om te bepalen of de kwaliteit op orde is en of terecht geen MER wordt opgesteld.
3. Of een MER van voldoende kwaliteit is of niet wordt in ultimo bepaald door de rechter die besluiten toetst, indien het besluit daadwerkelijk voor de rechter komt en daarvoor de juiste beroepsgronden worden aangedragen. Het is te overwegen om hier nader casuïstisch onderzoek naar te doen, bijvoorbeeld door een promovendus of een postdoc.

BIJLAGE 1 BETROKKENEN BIJ HET ONDERZOEK

Begeleidingsgroep

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
 Ministerie van Binnenlandse Zaken
 Rijkswaterstaat
 Commissie m.e.r.
 Universiteit Groningen
 Universiteit Utrecht

Geënquêteerden

Organisaties	
Provincies	Provincie Drenthe Provincie Zeeland Provincie Noord-Holland Provincie Utrecht Provincie Noord-Brabant Provincie Overijssel Provincie Groningen Provincie Gelderland Provincie Limburg
Omgevingsdiensten	Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Holland Zuid Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord Omgevingsdienst Regio Arnhem Omgevingsdienst Regio Nijmegen Omgevingsdienst Midden-Holland Omgevingsdienst Haaglanden Omgevingsdienst West-Holland DCMR Milieudienst Rijnmond Omgevingsdienst Brabant Noord Omgevingsdienst IJsselland Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Gemeenten	Gemeente Peel en Maas Gemeente Venray Gemeente Nederweert Gemeente Venlo

Geïnterviewden

Organisatie	Rol
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Systeemverantwoordelijke voor systeem M.e.r.- adviseur
Rijkswaterstaat	Adviseur
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Implementatie van m.e.r. in Omgevingswet
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Bevoegd gezag projecten Rijkscoördinatie­regeling
Commissie m.e.r.	1: Voorzitter en directeur 2: Werkgroepsecretarissen
Provincie Noord-Brabant en Gelderland	M.e.r.-coördinatoren (2 personen)
DCMR Milieudienst Rijnmond	Bevoegd gezag (toets­er)
RUD Drenthe	Vergunningver­lening
Gemeente Den Haag	Bevoegd gezag (senior be­leidsmedewerker milieu)
Gemeente Utrecht	Bestuurlijk portefeuillehouder
Gemeente Fryske Marren	Bestuurlijk portefeuillehouder
Gemeente Delft	Bestuurlijk portefeuillehouder
TenneT	M.e.r.-coördinator en adviseur
NL Ingenieurs	Adviseur
Advocatuur	Juridische ondersteuning m.e.r.-procedure
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	Adviseur Bureau energieprojecten
ZZP'er	Onafhankelijk adviseur
NGO / Milieubeweging	Adviseur
Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB)	Juridische ondersteuning m.e.r.-procedure

Deelnemers spiegelsessie

Organisatie	Rol
Ministerie van I en W	Systeemverantwoordelijke voor systeem
Ministerie van I en W	M.e.r.-adviseur
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Implementatie van m.e.r. in Omgevingswet
Rijkswaterstaat	Adviseur
DCMR Milieudienst Rijnmond	Bevoegd gezag (toetser)
Provincie	M.e.r.-coördinator
Commissie m.e.r.	Directeur
Commissie m.e.r.	Werkgroepsecretaris
Universiteit Groningen	Hoogleraar Milieu en Infrastructuur Planning
Universiteit Utrecht	Hoogleraar Natuurbeheer en biodiversiteit
NGO/Milieubeweging	Adviseur
TenneT	M.e.r.-coördinator en adviseur
Adviesbureau	M.e.r.-adviseur
Arcadis	Projectmedewerkers (5 personen)

BIJLAGE 2 OVERZICHT VERBETERPUNTEN

Factor	Verbeterpunten
Milieubelang	<ul style="list-style-type: none"> Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dient het belang van m.e.r. meer uit te dragen en zelf het goede voorbeeld te geven bij kaderstellende en richtinggevende plannen
Integrale beoordeling	<ul style="list-style-type: none"> Een meer integrale effectenanalyse Milieu dient onderdeel te zijn van de totale afweging
Procedure	<ul style="list-style-type: none"> Start de NRD al vroeg in proces: zet in deze fase al uiteen wat spanningen zijn en vraag in deze fase om advies van de Commissie m.e.r.
Politiek	<ul style="list-style-type: none"> Biedt meer transparantie in de besluitvorming i.r.t. het MER Geef in de samenvatting van het MER politieke gevoeligheden weer Leg de effecten en mitigatiemaatregelen goed voor aan besluitvormend orgaan
Toetsing door onafhankelijk orgaan	<ul style="list-style-type: none"> Rol van de Commissie m.e.r. uitbreiden: <ul style="list-style-type: none"> Toets ook op toegankelijkheid MER, m.e.r.-beoordelingen en complexe vergunningen Adviserende rol bij NRD en procesadvies Behoud rol onafhankelijke derde: Verplichte toetsing bij Project-MER onder de Omgevingswet Beeldvorming: Communiceren het percentage MER met essentiële tekortkoming na eindtoetsing om negatief imago te voorkomen. En om rol en meerwaarde van de Commissie expliciet te maken. Geef ook aan wat er goed gaat Verlaag de drempel voor de advisering over de reikwijdte en het detailniveau door de Commissie m.e.r. door kennis en communicatie, maar ook opnieuw te kijken naar de kosten voor het inschakelen van de Commissie m.e.r. met name in de voorfase (NRD) voor kleine gemeenten
Proces	<ul style="list-style-type: none"> Start vroegtijdig in het proces met MER
Leesbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> Digitalisering: <ul style="list-style-type: none"> Maak meer gebruik van beelden Verbeter de toegankelijkheid door digitalisering Werken met actuele tools Interactief MER Maak ook een samenvatting van onderliggende rapporten (bijlagen) Publieksvriendelijke effectbeschrijvingen
Systeem	<ul style="list-style-type: none"> De (rijks)overheid dient meer druk te zetten op bevoegde gezagen om het instrument m.e.r. optimaal te gebruiken (de overheid heeft hierin een voorbeeldfunctie) Verankering van toetsingsadvies Commissie m.e.r. in de wetgeving, met name voor de aanvulling op het MER Juridisch kader beter bekend bij MER-adviseurs Verantwoordelijkheid m.e.r.-procedure bij bevoegd gezag i.p.v. initiatiefnemer Het bijhouden van aantallen (en typen) MER'en om bijsturing ten behoeve van kwaliteit mogelijk te maken
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> Uniformering van effectbeoordeling Omgevingstoets beter uitvoeren Betere informatievoorziening door overheden Meest milieuvriendelijke alternatief terugbrengen Reproduceerbaarheid van onderzoeken Onderbouwing van methoden

Factor	Verbeterpunten
Deskundigheid bureaus	<ul style="list-style-type: none"> • Verplichten van expertise (in aanbestedingsprocedure aantonen) <ul style="list-style-type: none"> • Certificering van adviesbureaus is wel/niet de oplossing • Ingenieursbureaus mogen vaker eigenwijs zijn • Bonus-malus systeem: Ingenieursbureaus draaien op voor kosten als MER na advies moet worden bijgesteld (voorkomt lage inschrijvingen) • Juiste mensen met ervaring inzetten
Deskundigheid initiatiefnemers	<ul style="list-style-type: none"> • Selectie van bureaus op kwaliteit in plaats van prijs
Deskundigheid bevoegd gezag	<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsdiensten kunnen een rol spelen in ondersteuning BG • Kennis bevoegde gezagen verbeteren • Bevoegd gezag dient te sturen op kwaliteit, capaciteit en expertise
Tijd en budget	<ul style="list-style-type: none"> • Tarieven Commissie m.e.r.: betalen door overheid of bedrijfsleven, tarieven verlagen, advisering betaalbaarder maken, met name advies over NRD en kosten aanvulling inclusief maken of een bonusregeling aan verbinden • Vanuit opdrachtgever geen druk leggen op lage budgetten
Participatie	<ul style="list-style-type: none"> • De Omgevingswet stimuleert participatie • Flexibiliteit in participatieproces is positief, maar je kunt wel een minimum stellen • De initiatiefnemer dient verantwoordelijk te zijn voor participatie • Besluiten nemen vanuit participatie • De m.e.r.-coördinator kan invulling geven aan participatie in MER • Gebruik het MER in het participatieproces: gesprek over oplossingsrichtingen, klankbordgroep; met name in de NRD fase
Openbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: risico gestuurd zaken benoemen
Kwaliteitsborging	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarlijks monitoren geeft preventieve werking (levend MER/dashboard) • Verplichte MER evaluatie

BIJLAGE 3 ONDERZOEKSMETHODEN

Toelichting onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van kwantitatief en kwaliteit onderzoek aan de hand van desk research, data-analyse, enquêtes, interviews en een spiegelsessie. Deze keuze is gemaakt naar aanleiding van de gekozen onderzoeksvraag en de informatie die nodig is om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Enerzijds is informatie nodig over de aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen in Nederland die worden uitgevoerd en die eventueel getoetst worden. Hiermee kunnen we (voor het peiljaar 2018) de stand van zaken opmaken van hoeveel MER'en en m.e.r.-beoordelingen er zijn opgesteld, hoeveel er zijn getoetst, en een advies geven over monitoring van MER en m.e.r.-beoordelingen met betrekking tot de benodigde omvang hiervan. Anderzijds zoeken we naar ervaringen uit het werkveld met de kwaliteit van MER in Nederland en adviezen om de kwaliteit te verbeteren.

Daarnaast is gekozen voor triangulatie van de resultaten met behulp van de enquêtes, interviews en spiegelsessie. Het doel is om de opgehaalde informatie te verifiëren en de validiteit van het onderzoek te controleren. Een voorbeeld is het beantwoorden van de onderzoeksvraag over beïnvloedingsfactoren van kwaliteit: in de enquête kon men door ons aangegeven factoren aankruisen, in de interviews kon men zelf factoren noemen zonder dat deze vooraf werden aangegeven, en in de spiegelsessie werd gevraagd om bevestiging van de resultaten uit de enquêtes en interviews. De resultaten kunnen op deze manier worden geconvergeerd (de resultaten leiden tot dezelfde conclusies).

Deskresearch

Bij aanvang van het onderzoek is een deskresearch uitgevoerd. Dit is grotendeels gebeurd op basis van wetenschappelijk onderzoek over de kwaliteit van MER'en en alternatieven mogelijkheden van kwaliteitsborging. De lijst van beschikbare onderzoeken is in samenwerking met de begeleidingsgroep opgesteld en aangevuld. Het doel was de scope van het onderzoek te verfijnen. Enerzijds is gekeken naar de gebruikte onderzoeksmethoden om de onderzoeksaanpak verder uit te werken. Anderzijds zijn de conclusies uit de publicaties gebruikt om de scope van het onderzoek inhoudelijk waar nodig nog bij te stellen. Naar aanleiding van deze scopingfase is de aanpak van het onderzoek bevroren om de volgende stappen te kunnen zetten.

Data-analyse

De Commissie m.e.r. heeft kwantitatieve gegevens aangeleverd over het aantal getoetste MER'en in peiljaar 2018. Dit zijn dezelfde gegevens die worden gebruikt voor het jaarverslag van de Commissie m.e.r. Deze informatie is gebruikt om een data-analyse uit te voeren naar het aantal MER'en, toetsingsadviezen en aanvullingen op MER'en. Het doel was om meer inzicht te krijgen in het aantal MER'en met een essentiële tekortkoming, de inhoud van de tekortkomingen, eventuele aanvullingen en toetsingen op de aanvullingen. Deze gegevens zijn vervolgens aangevuld met data die is verkregen uit de enquête bij provinciale m.e.r.-coördinatoren en omgevingsdiensten.

Enquête

Er is onder de omgevingsdiensten en provinciale m.e.r.-coördinatoren een enquête uitgezet. Met deze enquête is informatie gegenereerd over aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen, de wijze van registratie en mogelijkheden m.b.t. monitoring van aantallen opgestelde MER'en en m.e.r.-beoordelingen. De provinciale m.e.r.-coördinatoren en milieudiensten hebben het beste zicht waar MER'en worden opgeslagen. Tevens is gevraagd hoe men tegen kwaliteit van MER'en aankijkt. Het doel van de enquêtes is om met name vergelijkbare informatie op te halen door gesloten en open vragenstelling, welke kan worden getoetst in de interviews en spiegelsessie. In Bijlage 5 is de vragenlijst van de enquête opgenomen. In de enquête zijn voor gesloten vragen steeds keuze-opties voorgelegd. In sommige gevallen is er gelegenheid voor

een open antwoord. In totaal zijn er 40 enquêtes verstuurd. Respondenten van de enquête werden tevens uitgenodigd voor deelname aan de spiegelsessie.

Interviews

Naast de enquête zijn er 19 diepte-interviews gehouden met sleutelfiguren en deskundigen binnen het m.e.r.-veld over hun visie op kwaliteit, en hun suggesties voor verbetering en kwaliteitsborging. Ook is de mening gevraagd over de wijze waarop MER'en en m.e.r.-beoordelingen kunnen worden opgeslagen en de aantallen kunnen worden gemonitord. Het doel van de interviews was om ervaringen en percepties uit het werkveld op te halen. Op deze manier kan op genuanceerde wijze een advies over de kwaliteit van MER worden gegeven. De respondentenlijst is zoveel mogelijk een combinatie van verschillende rollen in de m.e.r.-procedure, om een zo veelzijdig mogelijk beeld te krijgen. Dat varieert van de systeemverantwoordelijke (Ministerie van I en W) tot bevoegde gezagen, bestuurders en adviseurs. In enkele gevallen zijn tegelijkertijd twee personen van dezelfde organisatie geïnterviewd. Net als bij de enquêtes zijn de respondenten van de interviews uitgenodigd voor deelname aan de spiegelsessie. Het interviewprotocol is opgenomen in Bijlage 6.

Spiegelsessie

De laatste stap in het onderzoek betrof een spiegelsessie. Hierin stond de dialoog omtrent het verbeteren van de kwaliteit van MER centraal. Het doel was om de resultaten uit de enquêtes en interviews te valideren en verbeterpunten die zijn aangedragen verder te concretiseren. Daarnaast is tussen de gespreksrondes informatie opgehaald over de monitoring van MER'en en m.e.r.-beoordelingen middels het plakken van post-its. De gesprekken vonden plaats vanuit het perspectief van vier sleutelspelers: bevoegd gezag, initiatiefnemer, adviesbureaus en Commissie m.e.r. De discussie werd gevoerd over de volgende onderwerpen:

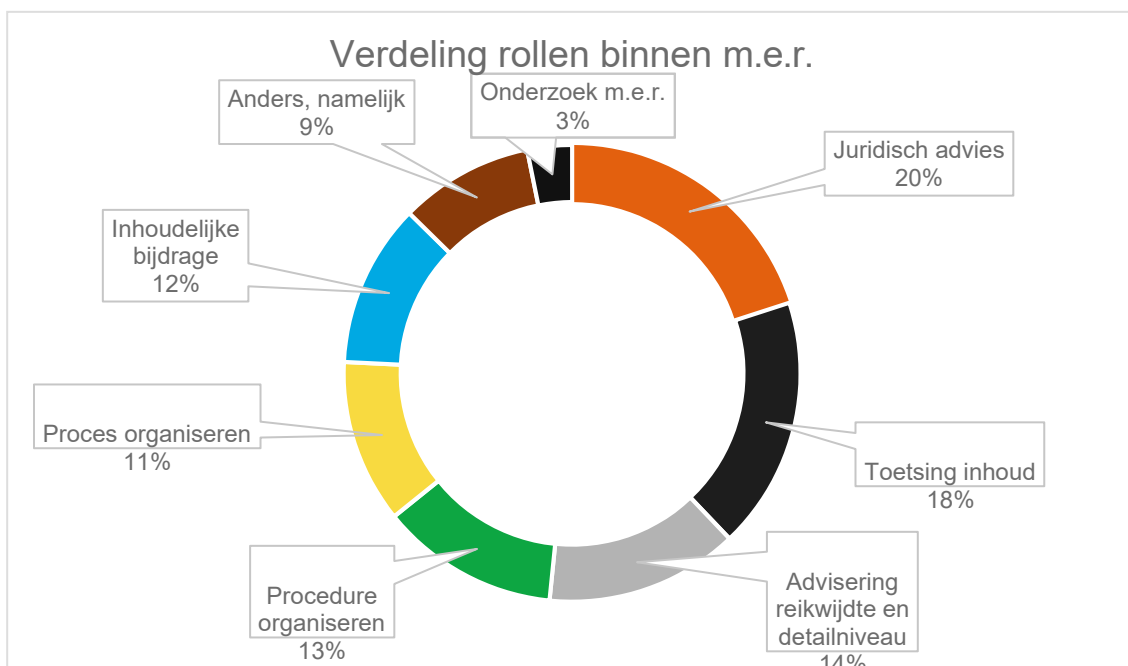
Bevoegd gezag	Initiatiefnemer
<ul style="list-style-type: none"> • Spelers moeten beter opgeleid zijn, vooral aan de kant van bevoegd gezag • Inschakeling van kennis en interactie met de omgevingsdienst 	<ul style="list-style-type: none"> • Beter opdrachtgeverschap richting bureaus (deskundigheid, selectie, kosten, planning, omgevingsproces) • Een betere NRD aan het begin van een MER en participatie tijdens het MER
Adviesbureaus	Commissie m.e.r.
<ul style="list-style-type: none"> • Toegankelijkheid MER verbeteren (samenvatting, omvang, digitalisering, taalgebruik, structuur, koppeling met besluitvorming) • Meer kundige en ervaren mensen inzetten bij adviesbureaus (certificering?) 	<ul style="list-style-type: none"> • Commissie m.e.r. moet transparanter zijn over werkwijze, kosten en tarieven • Commissie m.e.r. zou tevens een adviserende rol moeten krijgen, naast de toetsende rol

Respons op de enquêtes

Hieronder wordt beschreven wat de respons op de enquêtes was. Voor de interviews en spiegelsessie is een lijst van deelnemers opgenomen in Bijlage 1.

De enquête is uitgezet onder 40 m.e.r.-coördinatoren van provincies en omgevingsdiensten. Hierbij is een respons van 27 stuks ontvangen. Een kanttekening hierbij is dat de regionale uitvoeringsdienst Limburg Noord opereert als netwerkorganisatie. De medewerkers zijn in dienst bij de 15 Noord- en Midden-Limburgse gemeenten. De enquête is daardoor door RUD Limburg-Noord uitgezet naar 10 van deze 15 gemeenten. Hierbij is een respons van 4 gemeenten ontvangen. Van de 27 responses zijn er dus 4 afkomstig van personen werkzaam binnen RUD Limburg-Noord.

De respondenten konden aangeven welke rol zij vervullen binnen de organisatie met betrekking tot m.e.r. Hierbij kon men meerdere rollen aanvinken binnen een zevental categorieën en een open categorie die men zelf kon invullen. De rollen die door respondenten het meest vervuld worden zijn juridisch advies en toetsing op inhoud (Figuur 12). Enkele respondenten hebben aangegeven een andere rol te hebben dan de aan te vinken rollen. Vaak was dit een specificering van de eerder aangegeven rollen. Enkele keren betrof het ook een uitzondering zoals het uitwisselen en bevorderen van kennis met betrekking tot m.e.r. en het opzetten en uitvoeren van monitoring- en evaluatieprogramma's in het kader van m.e.r. procedures. Als we de resultaten van provincies en omgevingsdiensten vergelijken, zien we over het algemeen dezelfde verdeling. Wel komt de rol 'procedure organiseren' bij de provincies vaker voor dan bij omgevingsdiensten. Bij omgevingsdiensten komt de rol 'toetsen op inhoud' vaker voor.



Figuur 12 Rollen van respondenten binnen de m.e.r.-procedure

BIJLAGE 4 DESKRESEARCH PUBLICATIES

Onderzoek	Scope & methode	Belangrijkste conclusies
<p>H. Runhaar, A. Gommers, K. Verhaegen, K. Cooman, P. Corens, 2018</p> <p>The effectiveness of Environmental Assessment in Flanders; An analysis of practitioner perspectives</p>	<p>Scope: Het paper focust zich op de effectiviteit van de milieueffect-rapportage beïnvloed door specifieke kenmerken van m.e.r.-systemen en zijn context. Er is vergeleken met Nederland, Verenigd Koninkrijk en Denemarken.</p> <p>Methode: <u>Online survey</u> onder m.e.r.-professionals met verschillende rollen (respons 8%), gericht op meten van percepties voor de ex ante en ex post effectiviteit van m.e.r. in Vlaanderen. Op de data is een <u>statistische analyse</u> uitgevoerd.</p>	<p>In Vlaamse project-m.e.r.'s is de effectiviteit vergelijkbaar met die van andere landen. De plan-m.e.r. in Vlaanderen is meer invloedrijk dan in Nederland. Net als in andere landen is in Vlaanderen een invloed merkbaar op besluitvorming zowel voorafgaand als na voltooiing van de m.e.r.</p> <p>De wettelijke verplichting is in alle vier de landen uit dit rapport de belangrijkste factor voor de effectiviteit. De mechanismen binnen de m.e.r. en andere factoren van beïnvloeding van de effectiviteit zijn meer specifiek voor het betreffende land.</p> <p>Een aanbeveling is om meer in-depth, kwalitatieve en case-study gebaseerde vervolgonderzoeken te verrichten. Dit om de complexe wisselwerking tussen factoren gerelateerd aan het m.e.r. systeem beter te begrijpen. Het brengt daarbij in beeld hoe de praktische toepassing zou kunnen zijn en hoe dit wordt beïnvloed door de specifieke context.</p>
<p>F. Vermeij en W. Vonk (Ynformed), mei 2018:</p> <p>Advies omtrent Methode en om m.e.r.-plichtige projecten middels machine learning technieken te herkennen</p>	<p>Scope: Methode ontwikkelen die m.e.r.-plichtige projecten machinaal kan herkennen.</p> <p>Methode: Beschouwen twee databronnen: de bekendmakingen op www.officielebekendmakingen.nl en www.commissiemer.nl.</p>	<p>Praktisch is het onmogelijk om met de huidige data een match te vinden tussen MER'en en bekendmakingen. Dit heeft vooral te maken met de gebreken in de beschikbare informatie over bekendmakingen, die erg summier is.</p> <p>Over de MER'en is meer beschikbaar, maar dit is weinig waardevol omdat deze bron van informatie nou juist (deels) verdwijnt in de toekomst, wanneer de wettelijke rol van de Commissie m.e.r. kleiner wordt onder de Omgevingswet.</p>
<p>A. Oostdijk, M. Bolkestein, M. Olde Wolbers, W. Metzlar (Berenschot), 2017:</p> <p>Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r.</p>	<p>Scope: N.a.v. de tariefstelling van advisering door Commissie m.e.r. zijn drie vragen onderzocht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Effect kostendekkende tariefstelling van verplichte en vrijwillige adviezen op kwaliteit MER-rapport en de m.e.r.-procedure. - Welke andere factoren beïnvloeden aantal advies- en toetsaanvragen bij de Commissie? - Invloed aantal adviezen op bedrijfscontinuïteit (met inbegrip van de kwaliteit van de adviezen) van de Commissie? <p>Methode: <u>Eerdere onderzoeken, interviews, sessies met experts en een analyse</u> van de veranderende wetgeving. <u>Kwantitatieve ontwikkelingen:</u> cijfermatig en juridisch. De kwalitatieve inbreng is afkomstig uit de interviews en eigen analyse.</p>	<p>Effect kostendekkende tariefstelling op kwaliteit Wet tarieven is factor die heeft geleid tot een afname van het aantal vrijwillige adviesaanvragen en mogelijk ook tot een afname van het aantal verplichte adviezen. Uit data valt niet te concluderen dat minder vrijwillige adviezen leiden tot kwaliteitsafname MER'en. Kwaliteit MER'en en m.e.r. daalt wel door afnemende expertise bij bevoegde gezagen, mede door complexere milieuwet- en -regelgeving. Advisering Commissie m.e.r. draagt bij aan beter MER en milieu-informatie voor besluitvorming.</p> <p>Factoren van invloed op aantal advies- en toetsaanvragen Door lagere economische groei zijn er minder projecten. Afname aantal project-milieueffectrapportages waarbij een toets verplicht is. Advieskosten van Wet tarieven laat aantal vrijwillige adviezen dalen. Sinds Wet tarieven nog maar zelden advies over MER-aanvulling gevraagd.</p> <p>Ontwikkeling adviesaanvragen en bedrijfscontinuïteit Aantal adviezen per medewerker is onveranderd. Reputatie is ook onveranderd goed. Nog te vroeg om uitspraak te doen over effecten op bedrijfscontinuïteit in huidige vorm. Uitgaande van huidige verantwoordelijkheden, taken en werkwijze is de robuustheid aandachtspunt. Cruciaal is borgen kennis en expertise van werkgroepsecretarissen. Komst Omgevingswet leidt mogelijk tot ander aantal adviesaanvragen, richting is onduidelijk. Bij afname blijft robuustheid organisatie punt van aandacht.</p>
<p>NL ingenieurs, mei 2017:</p> <p>Milieueffectrapportage klaar voor de toekomst (interne notitie)</p>	<p>Scope: Position paper, geschreven vanuit mogelijke kracht en potenties van m.e.r. Doel is beelden over m.e.r. te nuanceren, voorstellen doen over manieren waarop m.e.r. ook in de toekomst positieve rol kan blijven spelen: wat moet beter, wat moet anders, wat is overbodig?</p> <p>Methode:</p>	<p><u>Definitie voor kwaliteit:</u> MER van goede kwaliteit bevat informatie die nodig is om milieubelang volwaardig mee te wegen bij het besluit. De milieu-informatie is op navolgbare en transparante manier tot stand gekomen en begrijpelijk beschreven, juist en actueel. Actoren of doelgroepen worden goed bediend met (milieu)informatie. De maatschappelijke omgeving kan vragen om meer en gedetailleerdere informatie dan nodig voor besluit sec. MER verschaft die informatie of motiveert waarom die niet is opgenomen.</p> <p>Tekortkomingen bij toetsing van MER'en door Commissie m.e.r. zijn vaak juridisch van aard. Toetsing richt zich alleen op product, niet op proces. Onderzoeken geven aan dat men proces vaak wel</p>

Onderzoek	Scope & methode	Belangrijkste conclusies
	<p>Position paper vanuit adviesbureaus die zijn verenigd in NL Ingenieurs.</p>	<p>als positief ervaart. M.e.r. beschouwt men grosso modo als effectief en efficiënt instrument. M.e.r. draagt bij aan betere plannen, met kleinere milieugevolgen en minder juridische risico's. M.e.r. heeft meerwaarde door verplicht nadenken over en onderzoeken van alternatieven, verplichting met omgeving te communiceren, verplichting keuzes ook vanuit milieubelangen te motiveren en toetsing van de breedte en diepgang MER door Commissie m.e.r.</p> <p>Aandachtspunten Integreer m.e.r. in procedure moederbesluit. Gebruik m.e.r.-aanpak voor integrale afwegingen. Richt m.e.r. op informatie die nodig is om afgewogen keuzes te maken, met focus op de onderscheidende (milieu)informatie; bij strategische en kaderstellende plannen kan men in veel gevallen volstaan met vuistregels en kwalitatieve beoordelingen. Beschouw m.e.r. als hulpmiddel voor keuzes en besluiten en niet als juridische 'voor-toets'; laat Commissie m.e.r. zich zo uitspreken. Gebruik m.e.r. als ontwerp-instrument: geen alternatieven-toets ná opstellen ervan, maar hulp bij opstellen goede alternatieven. Overweeg (in Omgevingswet) meer formeel gewicht te geven aan voorkeursbeslissingen volgens principes van Elverding (dus m.e.r. die daarvoor wordt uitgevoerd). Participatie vanaf begin m.e.r.- / planvormingsproces. M.e.r. zo vroeg mogelijk in planvorming; al bij strategische en beleidsafwegingen en -keuzes, wat minder bij concrete besluiten. Ga na hoe beste invulling te geven aan Commissie m.e.r.: meer gericht op de achterliggende (proces)doelen van m.e.r. ('milieubelang volwaardig meenemen') en inhoudelijke kwaliteit (milieu) informatie; neem financiële barrière weg. Doorbreek negatieve beeldvorming over (de kwaliteit van) m.e.r.; straal uit dat m.e.r. meerwaarde heeft.</p>
<p>I. Lyhne, M. Cashmore, H. Runhaar, F. Van Laerhoven (2016):</p> <p>Quality Control for Environmental Policy Appraisal Tools: An Empirical Investigation of Relations Between Quality, Quality Control and Effectiveness</p>	<p>Scope: Analyse van effecten van kwaliteitscontrole bepalingen en voorzeningen voor m.e.r. in Nederland en Denemarken. Het gaat hierbij om kwaliteit, kwaliteitscontrole, effectiviteit en hun onderlinge relaties.</p> <p>Methode: <u>Statistische analyses</u> van data van nationale onderzoeken en <u>diepte-interviews</u> met sleutelactoren inzake m.e.r.</p>	<p>Kwaliteitscontrole-bepalingen zijn statistisch niet significant gerelateerd aan de ervaren geloofwaardigheid van MER'en, de bijdrage van m.e.r. aan integratie van milieubelang bij besluitvorming en de invloed op het besluit.</p> <p>Kwaliteitscontrole-voorzieningen in Nederland leiden significant tot een meer passende scoping van MER'en. Dit effect lijkt te komen door advisering door de Commissie m.e.r., maar er is ook kritiek dat Ciemer-deskundigen persoonlijke interesses naar voren brengen.</p> <p>Het Deense systeem, met focus op publieke waarden, toezicht door de politiek en afronding van MER'en door de lokale overheid, is op onderdelen mogelijk effectiever dan het Nederlandse systeem.</p> <p>Vereenvoudiging van milieuregelgeving leidt niet noodzakelijk tot afname van effectiviteit van m.e.r. De relatie tussen kwaliteitscontrole, kwaliteit en effectiviteit blijkt complexer dan verwacht.</p>
<p>Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2015-2016</p> <p>Wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn)</p>	<p>Het stuk van de Tweede Kamer bevat o.a. een <u>paragraaf over de kwaliteitsborging</u> van het MER. Het gaat in op de invoering van een certificeringssysteem om aan de herziene m.e.r.-richtlijn te voldoen. Hier worden voor- en nadelen bij genoemd. Vervolgens gaat het in op hoe het bevoegd gezag kan waarborgen dat de kwaliteit en expertise voldoende is.</p>	<p>Bevoegd gezag is in alle gevallen verplicht haar besluiten zorgvuldig voor te bereiden, hetgeen impliceert dat het ofwel de nodige kennis en deskundigheid zelf heeft, ofwel een derde inschakelt die hierover beschikt. In de toelichting wordt hierbij het volgende voorstel gedaan:</p> <p><i>“Op basis hiervan is het voorstel de bepalingen in artikel 1.11, tweede lid, van de Crisis- en herstelwet voor de beperkte procedure zodanig aan te passen dat de intentie van de mer-richtlijn dat het bevoegd gezag toegang moet hebben tot voldoende deskundigheid om het MER te beoordelen hierin zichtbaarder wordt: het bevoegd gezag kan, indien zij dat nodig acht, de Commissie mer inschakelen teneinde de informatie in het MER te beoordelen op juistheid en volledigheid. Voor activiteiten die niet onder de Crisis- en herstelwet vallen is hiertoe het nieuwe artikel 7.26a Wm voorgesteld. Wanneer het bevoegd gezag binnen de huidige regelgeving een MER onvoldoende acht, moet het de aanvraag buiten behandeling laten. De wijzigingsrichtlijn mer vereist dat het bevoegd gezag in dat geval eerst aanvullende informatie aan de initiatiefnemer vraagt. Deze mogelijkheid is in het wetsvoorstel opgenomen.”</i></p>
<p>M. Olde Wolbers, A. Oostdijk, T. Wesselink, H. Helder (Berenschot), 2012:</p>	<p>Scope:</p>	<p>Doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. in het MER 52%, enige doorwerking 24%. Doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. in het uiteindelijke</p>

Onderzoek	Scope & methode	Belangrijkste conclusies
<p>Doorwerking m.e.r.; Onderzoek naar de doorwerking van adviezen Commissie voor de m.e.r. en het MER in besluitvorming</p>	<p>Doorwerking van MER en de adviezen van de Commissie m.e.r. in de besluitvorming. Methode: <u>Dossierstudie</u> naar 40 cases, om de feitelijke doorwerking vast te stellen. Verdieping door 28 <u>interviews</u> met bevoegd gezag en 5 interviews met initiatiefnemers. 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.</p>	<p>besluit van het bevoegd gezag 63%, enige doorwerking 22%. Doorwerking van het MER in uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag 63%, enige doorwerking 25%. Dus: milieubelang krijgt een volwaardige plaats in de besluitvorming. M.e.r. is effectief. Wettelijke plicht maakt m.e.r. effectief (bevestiging van eerder onderzoek). Maak adviezen van de Commissie m.e.r. minder gedetailleerd. Doe minder aanbevelingen voor verdere uitwerking van het besluit (dit is niet haar formele taak). Kanttekening: Commissie m.e.r. vraagt om onderzoek te doen naar uitspraken van de Raad van State. Dit valt echter buiten de scope van dit onderzoek, maar is ook in andere onderzoeken niet onderzocht.</p>
<p>H. Runhaar, J. Arts, F. van Laerhoven, P. Driessen, 2011:</p> <p>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</p>	<p>Scope: <u>Effectiviteit:</u> in hoeverre draagt m.e.r. bij aan een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming en een milieubewustzijn bij initiatiefnemers en bevoegd gezag? <u>Efficiëntie:</u> bereikt het instrument zijn doel met redelijke inzet van middelen? <u>Sturingsmechanismen:</u> analyse van manieren om actoren te sturen naar milieuvriendelijker besluiten en toenemend milieubewustzijn. Methode: Analyse van ontwikkelingen in m.e.r.-regelgeving. <u>Online-survey</u> (20-30% response) en 17 <u>diepte-interviews</u> in weg-infrastructuur, ruimtelijke ordening, water, energie en industrie. Ondervertegenwoordiging van private initiatiefnemers, bestuurders en rechters / advocaten is ondervangen via de interviews en een aantal <u>validatiesessies</u> met leden van de sectie m.e.r. Vereniging van Milieuprofessionals.</p>	<p>Sturingsmechanismen: Sinds de jaren 80 zijn sturingsmechanismen niet wezenlijk veranderd. Wel zijn er diverse elementen aangepast, zoals toevoeging van plan-m.e.r. Effectiviteit: Lijkt stabiel te blijven. M.e.r. draagt bij aan vergroting van milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag en levert een bijdrage aan milieuvriendelijker maken van besluiten. Dit komt vooral door het preventie-effect, dus niet aanpassing van het besluit door m.e.r. Wettelijke plicht is de belangrijkste verklaring voor de effectiviteit. Maar m.e.r. stuurt niet effectief op milieubescherming strenger dan de minimumeisen. MER-rapporten hebben een hoge kwaliteit. De Commissie m.e.r. heeft een substantiële rol in de kwaliteitsbewaking. Andere kwaliteitsborging, zoals certificering, blijkt niet wenselijk. Efficiëntie: Vertragingen en lasten zijn beperkte neveneffecten. Sommigen vinden dat de implementatie van besluiten versoepelt. Een klein deel stelt het tegenoverstelde, namelijk onacceptabele lasten en vertragingen. De modernisering in m.e.r. regelgeving uit 2010 leidt niet tot snellere besluitvorming en lagere lasten. Wel tot een toename van milieubewustzijn. M.e.r. levert een bijdrage aan transparantie en afdekken van juridische risico's. Knelpunten: M.e.r. dekt niet alle milieurelevante strategische besluiten af. De regelgeving wordt complexer. De scope van veel MER'en dijt teveel uit. Afschaffen van wettelijke bepalingen die verder gaan dan het Europees minimum voelt men als bedreiging.</p>
<p>J. Groenendijk, P. Jongejan, A. De Ridder, J. Verbraak (Twynstra Gudde), 2011:</p> <p>Ten dienste van de besluitvorming; Advies vijftienvig jaar milieueffect-rapportage in Nederland</p>	<p>Scope: Advies over effectieve positionering van m.e.r. in besluitvorming over infrastructuur in de toekomst. Methode: <u>Gesprekken</u> met bestuurders, ambtelijke professionals en natuur- en milieuorganisaties. Twee <u>ronde tafelgesprekken</u> met professionals resp. juristen.</p>	<p>Vertraging in besluitvorming wordt vaak aan m.e.r. geweten. Dat is niet terecht. Er zijn andere oorzaken van vertragingen in de voorbereiding en bestuurscultuur, het besluitvormingsproces en juridische complexiteit. M.e.r. moet meer in dienst van besluitvorming staan. Doseer informatie en brengen het tot de essentie terug. Vraag welke informatie nodig is om een besluit te nemen. Maak integrale effectrapportage in de verkenning en milieugerichte effectrapportage in de planuitwerking. De verandering kan zonder aanpassingen in regelgeving, maar vraagt verandering van cultuur. Overweging op termijn: incorporeer eisen aan de milieugerichte effectrapportage in de moederprocedure.</p>
<p>R. Schröder en P. Kersten (Alterra), 2012:</p> <p>Europees beleid voor milieueffectrapportage Herziening van de EU Richtlijn project-m.e.r.</p>	<p>Scope: Effecten in beeld brengen van voornemens van de Europese Commissie om haar richtlijn m.e.r. over projecten te wijzigen. Methode: <u>Interview</u> 10 deskundigen over reikwijdte van m.e.r. en kwaliteitsbevordering.</p>	<p>Behoud speelruimte nationale overheden om reikwijdte m.e.r. in te vullen. Laat technische adviescommissie de definities van de Europese Richtlijn regelmatig bijstellen. Werken met alternatieven verplichten. Stimuleer monitoring als leerproces van deskundigen die MER'en maken. Behoud plicht tot inhoudelijke actualisatie van een rapport.</p>

Onderzoek	Scope & methode	Belangrijkste conclusies
<p>B. Girjasing, juni 2011:</p> <p>Kwaliteitsborging van het Milieu Effect Rapport; Een verkenningsstudie van kwaliteits(borging)systemen</p>	<p>Scope: Het bijdragen aan waarborging en verbetering van de kwaliteit van MER'en, door middel van het reflecteren van het huidige systeem en het verkennen van andere kwaliteitssystemen ten behoeve van de waarborging en verbetering van de kwaliteit van het MER.</p> <p>Methode: Literatuurstudie, diepte-interviews, SWOT-analyse.</p>	<p>Aanwezigheid van kennis en expertise, reikwijdte en detailniveau, bewustzijn, transparantie en inspraak, intersubjectiviteit en communicatie zijn belangrijk t.a.v. kwaliteit van m.e.r. Dit heeft invloed op volledigheid MER, het internaliseren van milieu en doorwerking van MER naar besluit. Systeem kampt met onvoldoende aanwezigheid van kennis en expertise.</p> <p>Er is niet echt bewustzijn onder de bevoegde gezagen en initiatiefnemers, geen drang tot gebruik m.e.r., zien geen toegevoegde waarde in m.e.r., ervaren het als procedurele hobbel.</p> <p>Ministerie I&M kan alleen maar waken over de kwaliteitsborging en verbetering rapporten. Van belang dat kwaliteitssysteem draagvlak krijgt. Ook andere EU lidstaten werken aan kwaliteit. Hiervoor zijn verschillende mechanismen: certificeren bureaus en deskundigen, de interne audits, systeem waarbij bevoegd gezag MER opstelt (i.p.v. de initiatiefnemer). Vergelijken van kwaliteitssystemen EU-landen is lastig, want staatsinrichting en wetgeving variëren.</p> <p>Bevoegde gezagen en initiatiefnemers denken al snel vanuit eigen belangen, risico op tunnelvisie. Bevoegde gezagen kunnen vaak minder waarde aan het milieu hechten, waardoor kwaliteit MER ook niet belangrijk is. Daarom dient externe partij naar geheel te kijken vanuit bredere perspectief. Achteraf toetsen vormt groot milieurisico, want meestal is besluit genomen en project / plan geïmplementeerd.</p>
<p>H. Runhaar, J. van Uithoven, P. Driessen, F. van Laerhoven, J. Arts, P. Ike, T. Tillema, 2010:</p> <p>De bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming rond infrastructuur in Nederland: Percepties vanuit het beroepsveld, Bevindingenrapport</p>	<p>Scope Mate waarin m.e.r. heeft bijgedragen aan volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvormingsproces. Bouwstenen aandragen, zodat Rijkswaterstaat positie kan bepalen over knelpunten in m.e.r. en m.e.r.-ontwikkeling.</p> <p>Methode <u>Online opiniepeiling</u>, waaraan 441 personen hebben meegewerkt. Zo'n 40% hiervan heeft (vooral) ervaring op het gebied van m.e.r. voor infrastructurele initiatieven.</p>	<p>M.e.r. speelt bescheiden rol in bevorderen volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming rond infrastructuur. Mogelijke verklaring is hoe m.e.r. wordt toegepast: meer als (wettelijk verplicht) instrument om te toetsen op minimum milieunormen dan als ontwerpinstrument om milieuwaarden te optimaliseren. In andere sectoren is dat wat minder vaak het geval. Rol van m.e.r. lijkt niet overgenomen door belanghebbenden en andere actoren of door instrumenten zoals milieuvergunning.</p> <p>M.e.r.-professionals ervaren geen onacceptabele vertragingen in besluitvorming of lasten voor bevoegd gezag en initiatiefnemers. Uitzondering: respondenten uit bevoegd gezag.</p> <p>Beperkte m.e.r.-procedure geldt niet voor infrastructurele projecten. Daarom zal waarschijnlijk 'modernisering' niet veel effect hebben op de bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming of op de snelheid van besluitvorming. Wél is afschaffing meest milieuvriendelijke alternatief omstreden.</p> <p>M.e.r.-systeem is te versterken door standaardisatie van in te schatten milieueffecten en gehanteerde methoden, verplicht toetsadvies voor alle infrastructuurinitiatieven en verplichting tot achteraf meten van daadwerkelijke milieueffecten.</p>

BIJLAGE 5 ENQUÊTE

Inleiding

Het onderzoek 'Monitoring m.e.r.' richt zich op kwantiteit en kwaliteit van milieueffect-rapportages in Nederland. Wij vragen u om deze enquête in te vullen vanuit uw specifieke perspectief bij milieueffectrapportage. De enquête is verstuurd aan alle m.e.r.-coördinatoren bij de RUD's en bij de provincies. De resultaten worden gebruikt voor een spiegelsessie en een rapportage aan het ministerie van I en W. De enquêteresultaten zullen niet herleidbaar zijn naar de individuele respondenten en situaties. Naast deze enquête verrichten wij een aantal interviews.

Het invullen van de enquête duurt 30-45 minuten. Voorafgaand aan het invullen van de enquête raden wij gegevens over de aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen te verzamelen. Voor de MER'en gaat het om rapporten die in 2018 ter inzage zijn gelegd, en waarvan de terinzagelegging in 2018 tevens is voltooid. Dit kunnen dus ook MER'en zijn die voor 2018 zijn gestart. Voor m.e.r.-beoordelingen gaat het om rapporten die in 2018 definitief waren om in procedure te gaan.

In de enquête krijgt u steeds keuze-opties voorgelegd en soms is er gelegenheid voor een open antwoord. Aan het eind krijgt u bovendien gelegenheid om op de enquête te reageren en/of eigen punten in te brengen.

Graag wijzen wij u op de begrippen. Bij milieueffectrapportage onderscheiden we de volgende begrippen:

- m.e.r. = milieueffectrapportage = het proces, het systeem, de procedure
- MER = milieueffectrapport = het rapport waarin de milieueffecten worden beschreven van alternatieven voor het project of plan
- m.e.r.-beoordeling = besluit om wel of geen MER te laten opstellen
- aanmeldnotitie = document waarin gemotiveerd wordt of er wel/geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden, op grond hiervan wordt een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen

Wij ontvangen ingevulde enquêtes graag **uiterlijk op vrijdag 24 mei a.s.** en deze kunt u mailen aan frans.dotinga@arcadis.com. U kunt de enquête op twee manieren aanleveren:

1. Dit word-bestand invullen en retourneren.
2. De pdf handmatig invullen, scannen en retourneren.

Uw organisatie en uw rol

1. **Wat is uw naam?**
2. **Wat is de naam van uw organisatie?**
3. **Wat is momenteel uw rol binnen m.e.r.?**

Rol binnen m.e.r.

Er zijn meerdere opties mogelijk:

Kruis aan

proces organiseren

procedure organiseren

advisering reikwijdte en detailniveau

juridisch advies

inhoudelijke bijdrage

toetsing inhoud

onderzoek m.e.r.

anders namelijk

Enquête 1: Kwantiteit MER

Aantal MER'en in 2018

Hoeveel MER'en zijn er bij uw organisatie in 2018 definitief afgerond? Dit houdt in dat het rapport in 2018 ter inzage is gelegd, en dat de terinzagelegging in 2018 is voltooid.

Let op: dit kunnen dus ook MER'en zijn die in een eerder jaar zijn gestart, maar in 2018 tot afronding komen. Let op: de optelsom van aantallen voor iedere subvraag zou steeds hetzelfde moeten zijn.

4. Categorie MER: Zet de hoeveelheid achter de categorie:

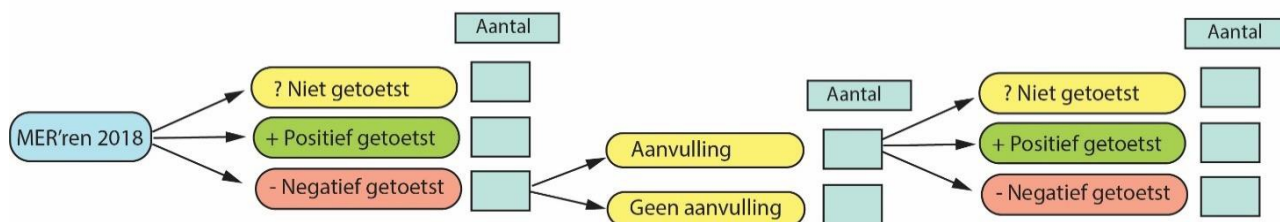
Categorie	Aantal
Infrastructuur	
Water	
Energie, industrie en delfstoffen	
Woningbouw, bedrijventerreinen en stadsprojecten	
Landelijk gebied	
Intensieve veehouderij	
Anders, namelijk een combinatie van categorieën, namelijk	
Anders, namelijk een combinatie van categorieën, namelijk	
Anders, namelijk een combinatie van categorieën, namelijk	
Een andere dan de hierboven genoemde categorieën, namelijk	

5. Type MER: Zet de hoeveelheid achter het type:

Type	Aantal
Plan-MER	
Project-MER beperkte procedure	
Project-MER uitgebreide procedure	
Plan + Project-MER (combi)	

Toetsing van MER'en in 2018

In dit onderzoek willen we graag een beter zicht krijgen op de wijze hoe de kwaliteit van MER is en hoe met kwaliteit wordt omgegaan. Een MER kan worden getoetst door de Commissie voor de m.e.r., waarna bij een negatief toetsingsadvies eventueel een aanvulling kan worden gemaakt. We krijgen graag inzicht in het aantal getoetste en niet getoetste MER'en, het aantal aanvullingen en het verloop van deze MER'en.



6. Wij vragen u om voor de MER'en in 2018 de aantallen aan te geven aan de hand van bovenstaande figuur:

Toetsing MER'en door Commissie m.e.r.	Aantal
---------------------------------------	--------

MER'en die niet zijn getoetst

MER'en getoetst en positief getoetst (geen tekortkoming, geen aanvulling nodig)

MER'en getoetst en negatief getoetst (tekortkoming(en), aanvulling aanbevolen)

Aanvullingen op negatief getoetst MER opgesteld:

Geen aanvullingen op negatief getoetste MER'en

Aantal

Aantal

Aanvullingen die niet zijn getoetst

Aanvullingen die positief zijn getoetst

Aanvullingen die negatief zijn getoetst

7. Indien het MER negatief werd getoetst, welk type tekortkomingen werden er dan geconstateerd?

Let op: Er kunnen voor één MER meer redenen zijn voor aanvulling. De optelsom hieronder kan dus hoger zijn dan de aantallen die u geeft bij de vraag hiervóór.

Type tekortkoming	Aantal
Onderbouwing initiatief	
Te onderzoeken alternatieven	
Effectbeoordeling	
Anders, namelijk ...	

8. Indien een MER niet is getoetst door de Commissie m.e.r., wat was hiervoor de reden, en wat is hierna met het MER gebeurd met betrekking tot de besluitvorming?

Indien het om meerdere MER'en gaat, willen wij u vragen dit voor de verschillende MER'en in te vullen.

Antwoord:

9. Indien een aanvulling op het MER niet is getoetst door de Commissie m.e.r., wat was hiervoor de reden, en wat is hierna met het MER gebeurd met betrekking tot de besluitvorming? Indien het om meerdere MER'en gaat, willen wij u vragen dit voor de verschillende MER'en in te vullen.

Antwoord:

10. Indien een aanvulling op het MER een negatief advies heeft gekregen van de Commissie m.e.r., wat was hiervoor de reden, en wat is hierna met het MER gebeurd met betrekking tot de besluitvorming? Indien het om meerdere MER'en gaat, willen wij u vragen dit voor de verschillende MER'en in te vullen.

Antwoord:

11. Indien er geen aanvulling op het MER is gedaan waar dat wel was geadviseerd, wat was hiervoor de reden en wat is hierna met het MER gebeurd met betrekking tot de besluitvorming? Indien het om meerdere MER'en gaat, willen wij u vragen dit voor de verschillende MER'en in te vullen.

Antwoord:

<Vervolg enquête op de volgende pagina>

Aantal m.e.r.-beoordelingen in 2018

Hoeveel aanmeldingsnotities m.e.r.-beoordeling zijn er bij uw organisatie in 2018 definitief afgerond? Dit houdt in dat het rapport definitief is om in procedure te gaan.

Let op: dit kunnen dus ook m.e.r.-beoordelingen zijn die in een eerder jaar zijn gestart, maar in 2018 tot afronding komen.

Zet de hoeveelheid achter de categorie en de status:

12. Categorieën: Zet de hoeveelheid achter de categorie:

Categorie	Aantal
Infrastructuur	
Water	
Energie, industrie en delfstoffen	
Woningbouw, bedrijventerreinen en stadsprojecten	
Landelijk gebied	
Intensieve veehouderij	
Anders, namelijk een combinatie van categorieën, namelijk	
Anders, namelijk een combinatie van categorieën, namelijk	
Anders, namelijk een combinatie van categorieën, namelijk	
Een andere dan de hierboven genoemde categorieën, namelijk	

13. Uitkomst m.e.r.-beoordelingen:

Uitkomst	Aantal
Besloten geen MER te maken	
Alsnog besloten wel een MER te maken	

Opslag van m.e.r.-gerelateerde informatie (MER én m.e.r.-beoordelingen)

We willen met het oog op monitoring graag weten waarom en hoe RUD's en provincies de opslag van m.e.r.-gerelateerde informatie opslaan.

14. Waarom slaat uw organisatie m.e.r.-gerelateerde informatie op?

Waarom opslag van m.e.r.-gerelateerde informatie

Kruis aan:

Voldoen aan de EU-verplichting

Inzicht in de ontwikkelingen in de praktijk

Signalering van eventuele problemen

Onderzoek faciliteren

Anders, namelijk ...

Opslag en monitoring van MER'en

15. Hoe slaat uw organisatie de MER'en op?

Wijze van opslag

Kruis aan:

geen opslag of verspreid onder medewerkers

stand alone opslag m.b.t. m.e.r. (bv. op losse PC's)

gekoppeld aan een andere opslag, bv. vergunningen database

anders, namelijk ...

16. Indien u MER'en opslaat binnen de organisatie, doet u dat digitaal of op papier?

Wijze van opslag

Kruis aan:

Digitaal

Op papier

17. Indien u beschikt over een MER-opslag: bent u tevreden over uw huidige MER-opslag?

Geef aan t.a.v. de stelling: zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, geen mening.

OPSLAG MER'EN	Waardering					
	Zeer eens	Eens	Neutraal	Oneens	Zeer oneens	Geen mening
Facetten	++	+	0	-	--	?
De huidige opslag is transparant (je vindt je weg)						
De huidige opslag is efficiënt (kosten-baten)						
De huidige opslag is effectief (wordt gebruikt)						

18. Hebt u suggesties voor de monitoring van aantallen MER'en in de toekomst?

Antwoord:

Opslag en monitoring van m.e.r.-beoordelingen

19. Hoe slaat uw organisatie de m.e.r.-beoordelingen op?

Wijze van opslag

Kruis aan:

geen opslag of verspreid onder medewerkers

stand alone opslag m.b.t. m.e.r. (bv. op losse PC's)

gekoppeld aan een andere opslag, bv. vergunningen database

anders, namelijk ...

20. Indien u m.e.r.-beoordelingen opslaat binnen de organisatie, doet u dat digitaal of op papier?

Wijze van opslag

Kruis aan:

Digitaal

Op papier

21. Bent u tevreden over uw huidige m.e.r.-beoordeling-database?

Geef aan t.a.v. de stelling: zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, geen mening.

OPSLAG M.E.R.- BEOORDELINGEN	Waardering					
	Zeer eens	Eens	Neutraal	Oneens	Zeer oneens	Geen mening
Facetten	++	+	0	-	--	?
De huidige opslag is transparant (je vindt je weg)						
De huidige opslag is efficiënt (kosten-baten)						
De huidige opslag is effectief (wordt gebruikt)						

22. Hebt u suggesties voor de monitoring van aantallen m.e.r.-beoordelingen in de toekomst?

Antwoord:

Enquête 2: Kwaliteit MER'en

Definitie kwaliteit en factoren die deze beïnvloeden

Wij zijn op zoek naar een goede definitie over wat kwaliteit van MER'en. Waar legt u het accent?

23. Wij vragen u om de volgende 6 kenmerken van kwaliteit gewicht te geven. U kunt 100 punten toedelen aan de 6 kenmerken.

Kenmerk van kwaliteit	Aantal punten (totaal 100)
<p><u>Milieubelang weegt mee in besluit:</u> Een MER van goede kwaliteit bevat gerichte en valide informatie die nodig is om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij het besluit.</p>	
<p><u>Inspiratie en informatie voor initiatief:</u> Een goed MER is een informatiebron en draagt zo bij aan een milieuvriendelijker project of plan.</p>	
<p><u>Toegankelijkheid:</u> De milieu-informatie is op navolgbare en transparante manier tot stand gekomen en begrijpelijk beschreven, juist en actueel.</p>	
<p><u>Procesrol:</u> Een goed MER ondersteunt het ontwikkelproces door structurering en het proces navolgbaar te maken.</p>	
<p><u>Participatie:</u> Actoren en/of doelgroepen kunnen inbreng leveren en worden goed bediend met (milieu)informatie:</p> <ul style="list-style-type: none">- De maatschappelijke omgeving kan vragen om meer en gedetailleerdere informatie.- Het MER verschaft die informatie, dan wel motiveert waarom die informatie niet nodig is.	
<p><u>Juridische zekerheid:</u> Het MER voorkomt dat er een gebrek in milieu-informatie is die zou leiden tot vernietiging van het besluit door de bestuursrechter.</p>	

24. Mist u in bovenstaande zedeling nog een kenmerk van kwaliteit?

Antwoord:

25. Wat zijn volgens u factoren die de kwaliteit van MER'en positief beïnvloeden? Kies de drie die volgens u het belangrijkste zijn.

Factoren die kwaliteit MER'en positief beïnvloeden.

**Kruis aan
max. drie factoren**

Deskundigheid opsteller MER

Deskundigheid bevoegd gezag inzake milieueffectrapportage

Kwaliteit/organisatie van het planproces (checks & balances, projectorganisatie, planopsteller)

Kwaliteitsborging (interne en externe toetsing, procedures hiervoor)

Openbaarheid

Invloed van stakeholders uit omgeving

Anders, namelijk ...

26. Hebt u suggesties ten aanzien van kwaliteit van MER'en? Do's, don'ts, tips et cetera?

Antwoord:

Dank u wel

We zijn aan het eind van deze enquête gekomen. De voorgaande vragen waren doorgaans gesloten vragen en soms met een open vraagstelling over een heel gericht onderwerp.

27. Hebt u onderwerpen gemist in deze enquête of wilt u in algemene zin suggesties meegeven?

Antwoord:

28. Mogen wij u benaderen in verband met eventuele vervolgactiviteiten in het kader van dit onderzoek?

Ja

Nee

Op woensdagmorgen 26 juni a.s. is er een spiegelsessie, waarin de resultaten worden teruggekoppeld. Dit vindt plaats op een centrale locatie in het land. Als u hierbij aanwezig wilt zijn, dan kunt u een e-mail sturen aan Isabelle Reinders van Arcadis: isabelle.reinders@arcadis.com. U krijgt dan uiterlijk twee weken voor aanvang een definitief programma en locatiegegevens door.

BIJLAGE 6 INTERVIEWPROTOCOL

Interviewprotocol monitoring m.e.r.

Rol organisatie en contactpersoon

- Wat is de rol van uw organisatie binnen MER'en?
- En wat is uw rol binnen MER'en?

Kwaliteit MER

- In hoeverre is er volgens u een probleem met de kwaliteit van MER in Nederland?
- 70% van de MER'en die de Ciemer toetst heeft een essentiële tekortkoming. Is het hoge aantal aanvullingen op MER'en erg?
- Wanneer weten we volgens u dat er voldoende kwaliteit is? Waar zien we dat aan?

Factoren die de kwaliteit van MER beïnvloeden

- Welke factoren beïnvloeden de kwaliteit van MER?
- Op welke wijze beïnvloeden deze factoren de kwaliteit van MER (positief/negatief)?
- Welke factoren hebben de meeste invloed, en welke de minste?
- In hoeverre heeft men invloed op de genoemde factoren? (om de kwaliteit van MER'en te verbeteren)
 - Wie kan die invloed uitoefenen?
 - Op welk moment in de m.e.r.-procedure?

Verbetering van de kwaliteit van MER'en

- Op welke onderdelen van het MER is er volgens u ruimte voor verbetering van de kwaliteit van het MER?
 - Hoe kunnen we die verbetering voor elkaar krijgen?
 - Op welke manier kunnen de genoemde factoren daar een rol in spelen?
- Wanneer is volgens u de kwaliteit van het MER verbeterd?
 - Hoe kunnen we dat meetbaar maken? Wat zijn de indicatoren?
- Wat onderneemt u of uw organisatie om de kwaliteit van MER'en te verbeteren?
 - Is dat succesvol gebleken?
- Verwacht u problemen met de kwaliteit van MER'en na het invoeren van de Omgevingswet?
 - Zo ja, wat kunnen we doen om dat te voorkomen?
 - Zo nee, waarom niet?

Het monitoren van aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen

- Op welke wijze worden MER'en en m.e.r.-beoordelingen binnen uw organisatie geregistreerd en opgeslagen?
- Wat vindt u van deze manier van registeren en opslaan?
 - Wat zijn sterke punten?
 - Wat zijn zwakke punten?
- Wat doet u of uw organisatie om het registeren en opslaan te verbeteren?
 - Is dat succesvol gebleken? In welke zin?
- Wat is uw advies voor het registeren en opslaan van MER'en en m.e.r.-beoordelingen in de toekomst?

LITERATUUR

Eerste Kamer der Staten-Generaal, Verslag van de vergadering van 17 januari 2017 (2016/2017 nr. 14) m.b.t. het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (34287).

Commissie m.e.r. (2019), Database adviezen van de Commissie m.e.r. in 2018

Girjasing, B. (2011), Kwaliteitsborging van het Milieueffectrapport; Een verkenningsstudie van kwaliteits(borging)systemen

(2011), Ten dienste van de besluitvorming; Advies vijftientig jaar milieueffectrapportage in Nederland

Lyhne, I., M. Cashmore, H. Runhaar, F. Van Laerhoven (2016), Quality Control for Environmental Policy Appraisal Tools: An Empirical Investigation of Relations Between Quality, Quality Control and Effectiveness

NL ingenieurs (2017), Milieueffectrapportage klaar voor de toekomst (interne notitie)

(2012), Doorwerking m.e.r.; Onderzoek naar de doorwerking van adviezen Commissie voor de m.e.r. en het MER in besluitvorming

Oostdijk, A., M. Bolkestein, W. Metzlar (2017), Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r.

Runhaar, H., J. van Uithoven, P. Driessen, F. van Laerhoven, P. Ike, (2010), De bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming rond infrastructuur in Nederland: Percepties vanuit het beroepsveld, Bevindingenrapport

Runhaar, H., J. Arts, F. van Laerhoven, P. Driessen (2011), Naar een toekomst-bestendige 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

Runhaar, H., A. Gommers, K. Verhaegen, K. Cooman, P. Corens (2018), The effectiveness of Environmental Assessment in Flanders; An analysis of practitioner perspectives

Schröder, R., en P. Kersten (2012), Europees beleid voor milieueffectrapportage. Herziening van de EU Richtlijn project-m.e.r.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2015-2016, Wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn)

Vermeij, F. en W. Vonk (2018), Advies omtrent Methode en om m.e.r.-plichtige projecten middels machine learning technieken te herkennen.