

Bijlagen

Inhoudsopgave bijlagen

Bijlage I. Afkortingenlijst.....	2
Bijlage II. Wet milieubeheer	3
Bijlage III. M.e.r. procedure	4
Bijlage IV. Doelstellingenboom.....	8
Bijlage V. Causale Analyse.....	12
Bijlage VI. Actorenanalyse.....	16
Bijlage VII. SWOT Analyse.....	24
Bijlage VIII. Interviewlijst	31
Bijlage IX: Overeenkomsten en verschillen m.e.r. in EU lidstaten.....	34

BIJLAGE I. AFKORTINGENLIJST

m.e.r.:	milieueffectrapportage → Dit is de procedure die de initiatiefnemer moet doorlopen indien hij/zij een project/plan wil implementeren.
MER:	Het milieueffectrapport → dit is het resultaat van de m.e.r.-procedure waarin alle milieueffecten van een initiatief of activiteit vermeld staan, met daarin ook de mogelijke (milieuvriendelijke) alternatieven.
Ministerie van I&M:	Het Ministerie van Infrastructuur & Milieu
Ministerie van EL&I:	Het Ministerie van Economische zaken, Landbouw & Innovatie
Ministerie van OCW:	Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
VROM:	Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (dit voormalig ministerie maakt nu deel uit van het Ministerie van I&M)
Cie. m.e.r.:	Commissie voor de milieueffectrapportage
IPO:	Interprovinciaal Overleg
VNG:	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
PVP:	Programmabureau plan Verkenningen en Planstudies
EU:	Europese Unie
IN:	Initiatiefnemer
BG:	Bevoegd gezag
M.e.r-team:	Milieueffectrapportage team
ISO:	International Standardisation Organisation
IPCC:	Intergovernmental Panel on Climate Change
SWOT:	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
LOK:	LeefOmgevingsKwaliteit
ANIMAL:	Administratie Milieu,-Natuur,- Land,- en Waterbeheer
Wm:	Wet milieubeheer
Fte:	Fulltime-equivalent

BIJLAGE II. WET MILIEUBEHEER

De milieuwetgeving die sinds het eind van de jaren '60 tot stand gebracht werd, vertoonde voornamelijk een sectoraal karakter: "Deelproblemen werden behandeld als op zichzelf staande problemen en dientengevolge werd gezocht naar oplossingen die slechts deeloplossingen konden zijn" (Michiels, 2003:1).

Echter moest het inzicht in de milieuproblematiek nog groeien en de deelproblemen waren zo acuut om niet onmiddellijk op te reageren. Toen ontstond in de jaren '70 het besef dat de milieuwetgeving een prioriteit zou moeten krijgen, indien men wilde voorkomen dat de problemen van de ene sector oversloegen naar de andere sector. Door in 1980 de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM) te introduceren, nam Nederland een stap in die richting. Nochtans bevatte de wet slechts een algemene regeling voor vergunningsprocedures waarbij later enkele algemene milieuonderwerpen werden opgenomen, namelijk de regeling ten aanzien van de centrale raad voor milieuhygiëne in 1981 en de regeling met betrekking tot de milieueffectrapportage in 1986.

Echter kreeg het integratiestreven van milieuwetgeving pas echt gestalte op het moment dat de financiële bepalingen in 1988 en de dwangsom in 1990, en vooral de indiening van de wetsvoorstellen vergunningen en algemene regels (VAR) en plannen en milieukwaliteitseisen (plannen) meegenomen werden (Michiels, 2003:1).

Samengevat bevat de Wet milieubeheer maatregelen met betrekking tot milieuonderwerpen, waaronder milieukwaliteitseisen, milieubeleidsplannen, milieueffectrapportage, eisen aan inrichtingen, stoffen etc. (Janssen, 2009:11).

De oorspronkelijke naam van de Wet milieubeheer luidde Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en is sinds 1 maart 1999 veranderd in haar huidige naam. Dit heeft als gevolg gehad dat de wet niet alleen bepalingen met betrekking tot het milieu behandelt, maar dat het een algemene wet is die het gehele milieuterrein bestrijkt (Janssen, 2009:11). Sommige bestaande wetten zijn in ongewijzigde vorm aangenomen, en sommigen zijn in kleine en soms grote mate gewijzigd. "De belangrijkste, ten tijde van het totstandkomen van de Wm nieuwe elementen zijn te vinden in de wetten VAR (Stb. 1992: 414) en Plannen (Stb, 1992: 415) en de wet Afvalstoffen (Stb, 1993: 283)" (Michiels, 2003:3).

Indien de sancties niet meegerekend worden, kent de Wm vijf groepen instrumenten voor het beleid, namelijk:

- 1) Plannen/programma's
- 2) Vergunningen/ontheffingen
- 3) Algemene regels
- 4) Milieukwaliteitseisen
- 5) Financiële instrumenten

(Michiels, 2003:4)

Op de financiële instrumenten na, gaat het voornamelijk om klassieke, directe regulering die gebaseerd is op plannen en normen (kwaliteitseisen). Echter zijn de instrumenten gemoderniseerd, doordat er bijvoorbeeld een eigen integraal karakter gegeven wordt aan het instrument (effectiviteit en efficiëntie).

In de jaren '90 stonden vervolgens de twee onderstaande ontwikkelingen in de belangstelling:

- 1) Meer inzet van financiële instrumenten voor het milieubeleid
- 2) De verinnerlijking van het milieubeleid (Michiels, 2003:4)

BIJLAGE III. M.E.R. PROCEDURE

Deze bijlage bevat de schematische overzichten van de m.e.r.-procedures. Het gaat hierbij om de *bepaalde* en de *uitgebreide* procedure.



Toelichting op stappen uitgebreide procedure

Mededeling IN aan BG → De initiatiefnemer deelt zijn/haar voornemen schriftelijk mee aan het bevoegd gezag.

Kennisgeving en zienswijzen → Het voornemen om een plan te gaan opstellen of een m.e.r.-plichtig activiteit te ondernemen en hiervoor de m.e.r.-procedure te doorlopen, moet het bevoegd gezag op een geschikte wijze openbaar aankondigen.

Raadpleging en advies reikwijdte en detailniveau → Bij de uitgebreide m.e.r.-procedure raadpleegt het bevoegd gezag (het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel vaststellen van het betreffende plan of besluit) in alle gevallen de adviseurs (waaronder de Commissie m.e.r.) en andere bestuursorganen (wettelijke adviseurs) over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen milieueffectrapport (MER).

Advies van BG aan IN → In geval van een besluit adviseert het bevoegd gezag de initiatiefnemer over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER.

MER → Bij het doorlopen van de m.e.r.-procedure stelt de initiatiefnemer in alle gevallen een milieueffectrapport (MER) op.

Kennisgeving en zienswijzen Advies Commissie m.e.r. → Bij het doorlopen van de m.e.r.-procedure wordt in alle gevallen:

- openbaar kennis gegeven van het MER (door het bevoegd gezag)
- het MER ter inzage gelegd (door het bevoegd gezag voor een ieder)
- een ieder in de gelegenheid gesteld zienswijzen over het MER naar voren te brengen

Besluit, motivering, bekendmaking en mededeling → Het plan of besluit wordt pas vastgesteld door het bevoegd gezag als de m.e.r.-procedure tot aan deze stap correct en volledig is doorlopen en de gegevens in het MER redelijkerwijs aan het uiteindelijke plan of besluit ten grondslag kunnen worden gelegd.

Bezwaar en beroep → De mogelijkheden om bezwaar te kunnen maken en beroep aan te kunnen tekenen tegen het vastgestelde plan of tegen het besluit volgen uit de wettelijke bepalingen waarin de betreffende moeder- of basisprocedure is vastgelegd.

Evaluatie → Na vaststelling van een m.e.r.-plichtig plan of het nemen van een m.e.r.-plichtig besluit, moet het betreffende bevoegd gezag de daadwerkelijke milieugevolgen van de uitvoering van de voorgenomen activiteit onderzoeken.

beperkte procedure



legenda

stap alleen in bepaalde gevallen

Begrippen:

IN: initiatiefnemer

BG: bevoegd gezag

m.e.r.: milieueffect-rapportage (de procedure)

MER: milieueffect-rapport

Toelichting op stappen beperkte procedure

Mededeling IN aan BG → De initiatiefnemer deelt zijn/haar voornemen schriftelijk mee aan het bevoegd gezag.

Raadpleging reikwijdte en detailniveau → Bij de beperkte m.e.r.-procedure kan de initiatiefnemer het bevoegd gezag raadplegen met betrekking tot de reikwijdte en het detailniveau.

Advies van BG aan IN → Bij de beperkte m.e.r.-procedure adviseert het bevoegd gezag de initiatiefnemer over de reikwijdte en het detailniveau als de initiatiefnemer hier om verzoekt of ambtshalve.

MER → Bij het doorlopen van de m.e.r.-procedure stelt de initiatiefnemer in alle gevallen een milieueffectrapport (MER) op.

Kennisgeving en zienswijzen → Bij het doorlopen van de m.e.r.-procedure wordt in alle gevallen:

- openbaar kennis gegeven van het MER (door het bevoegd gezag)
- het MER ter inzage gelegd (door het bevoegd gezag aan het publiek)
- een ieder in de gelegenheid gesteld zienswijzen over het MER naar voren te brengen.

Besluit, motivering, bekendmaking en mededeling → Het bevoegd gezag stelt het besluit pas als de m.e.r.-procedure tot aan deze stap correct en volledig is doorlopen en de gegevens in het MER redelijkerwijs aan het uiteindelijke plan of besluit ten grondslag kunnen worden gelegd.

Bezwaar en beroep → De mogelijkheden om bezwaar te kunnen maken en beroep aan te kunnen tekenen tegen het vastgestelde plan of tegen het besluit volgen uit de wettelijke bepalingen waarin de betreffende moeder- of basisprocedure is vastgelegd.

Evaluatie → Na vaststelling van een m.e.r.-plichtig plan of het nemen van een m.e.r.-plichtig besluit, moet het betreffende bevoegd gezag de daadwerkelijke milieugevolgen van de uitvoering van de voorgenomen activiteit onderzoeken.

BRON: Agentschapnl.nl, 2011

BIJLAGE IV. DOELSTELLINGENBOOM

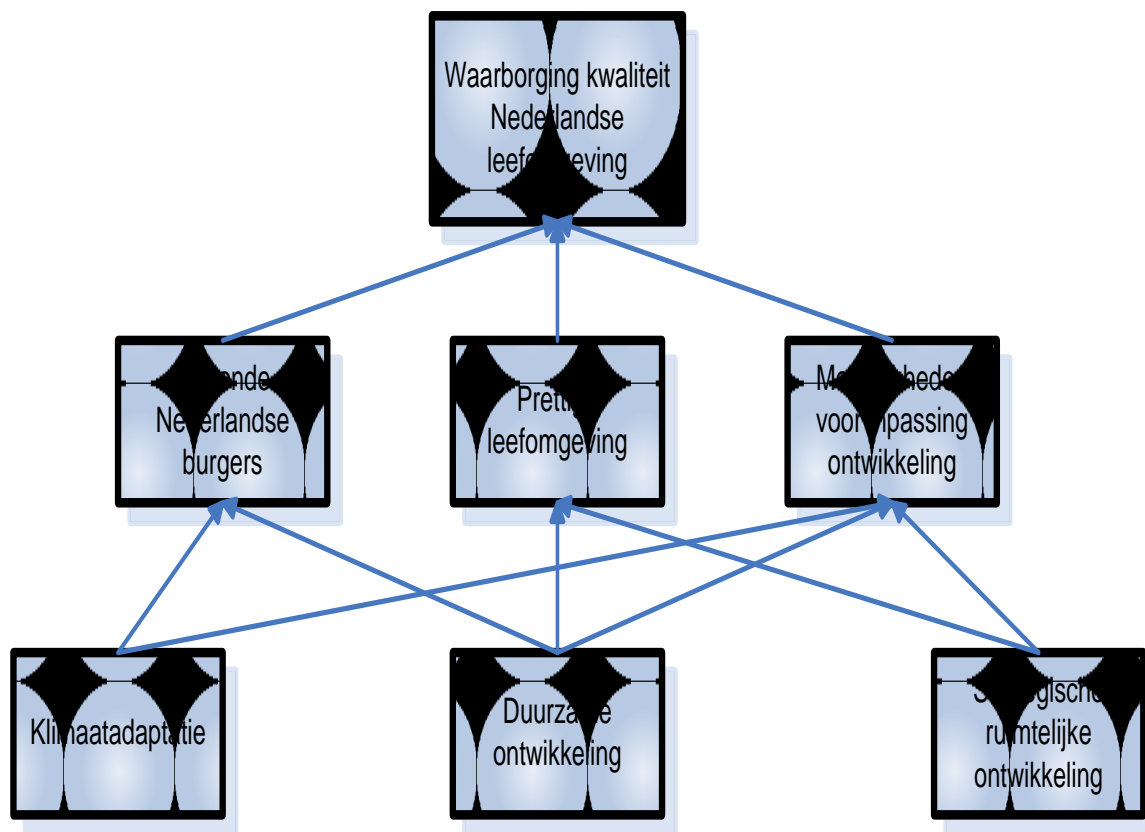
Nadat de probleemstelling is geformuleerd, wordt duidelijk waar het in het probleemveld wringt. Hierbij is het onduidelijk waar de potentiële oplossingen aan moeten voldoen om het probleem zodoende de weg uit te kunnen ruimen (de Haan, 2008:18). Daar komt nog bij kijken dat meestal aan specifieke oplossingen gedacht wordt en men niet kijkt naar het brede beeld. Hierdoor ontstaat er geen besef van meerdere alternatieven en ontwikkelt zich al gauw een tunnelvisie.

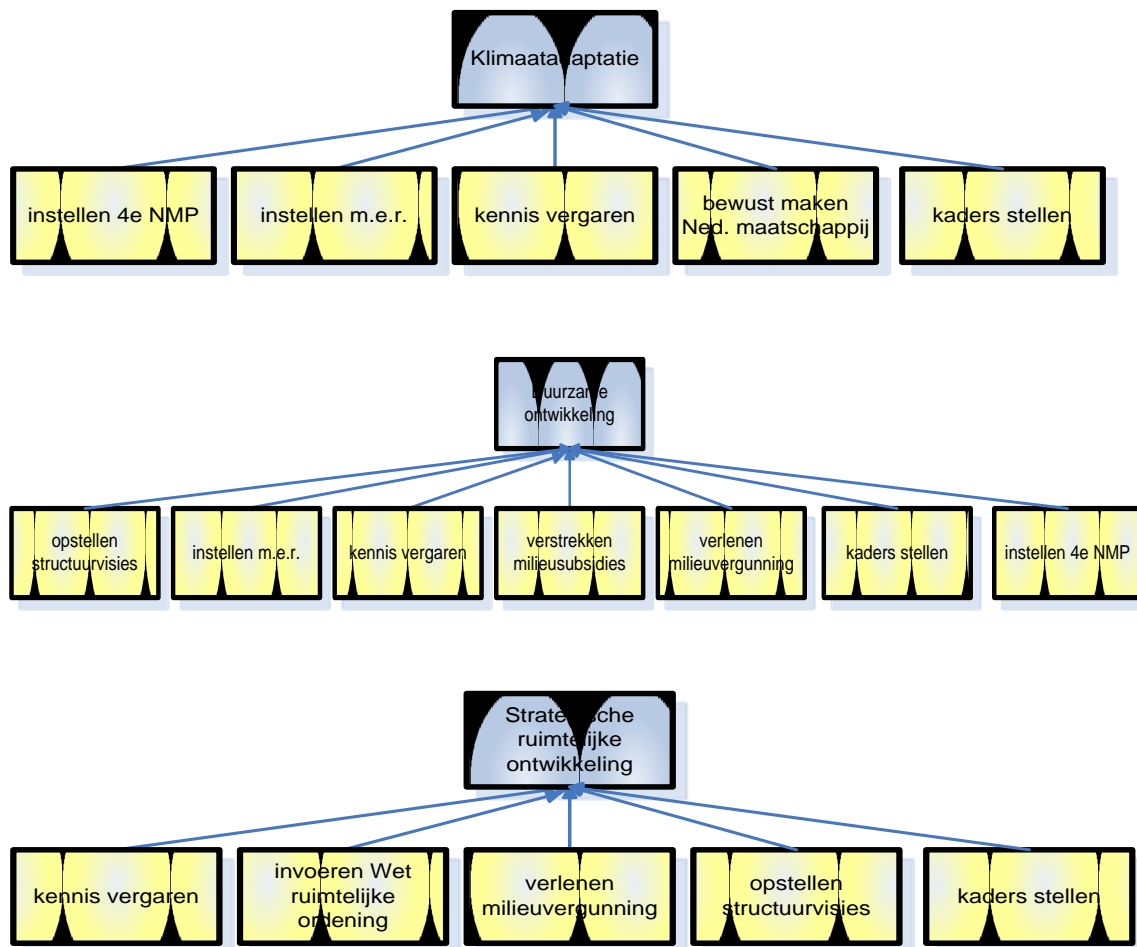
Daarom is het van belang om de doelen op hoog niveau vast te stellen en deze uit te wijden naar subdoelen. Deze subdoelen kunnen gehaald worden door het toepassen van verschillende operationalisaties. Deze operationalisaties vormen de afweging voor de opgestelde alternatieven en geven de kans vanuit een breder perspectief naar het probleem te kijken.

Per gesteld subdoel is vastgesteld welke middelen (operationalisaties) nodig zijn voor het verwezenlijken van dit doel.

Doelstellingenboom Ministerie van Infrastructuur & Milieu, directie LeefOmgevingsKwaliteit (LOK)

Ten einde de doelen van de directie LOK vast te stellen, heb ik een doelstellingenboom ontworpen.





Toelichting doelstellingenboom

Zoals de naam indiceert, is het hoofddoel van de directie LeefOmgevingsKwaliteit (LOK), de ontwikkeling en het waarborging van de kwaliteit van de Nederlandse leefomgeving. Deze bescherming en verbetering zijn gerealiseerd als de Nederlandse burgers een prettige- en gezonde leefomgeving ervaren. Daarbij is het ook van belang dat de directie mogelijkheden creëert die het inpassen van ontwikkelingen mogelijk maakt.

Voor het bereiken van het doel ‘gezonde Nederlandse burgers,’ is het van belang dat er sprake is van klimaatadaptatie door de Nederlandse maatschappij. Daarnaast zal de duurzame ontwikkeling een grote bijdrage leveren aan deze gezondheid. Immers, zal een duurzame ontwikkeling leiden tot een schonere leefomgeving.

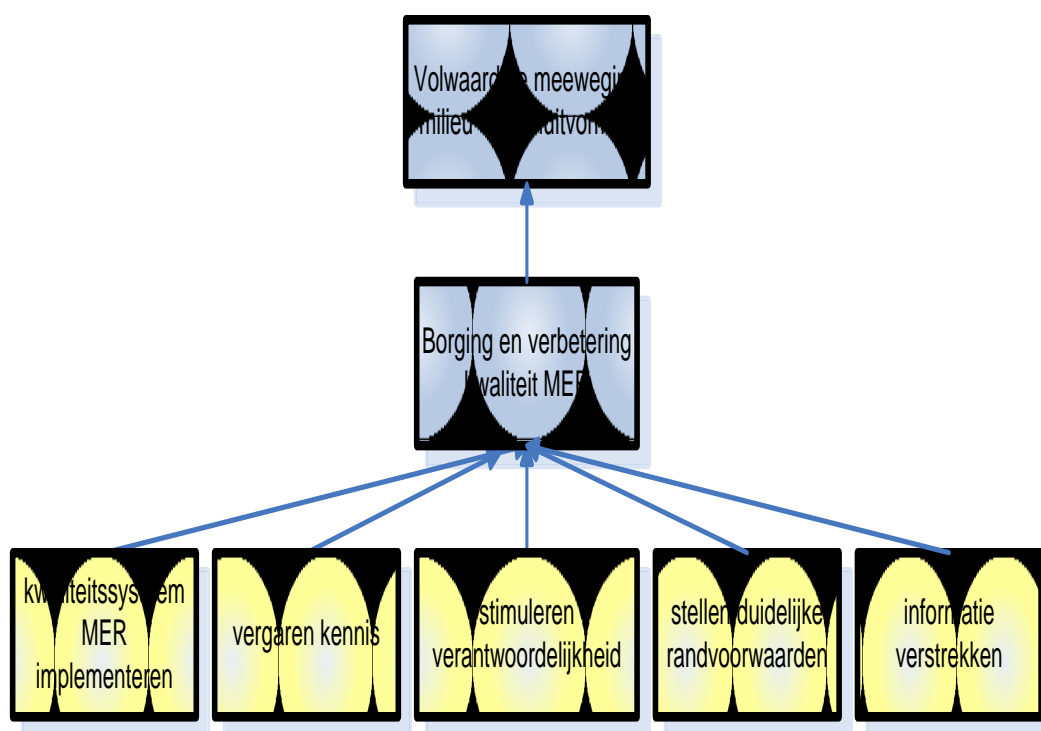
Ook kan de directie de prettige leefomgeving waarborgen door duurzame ontwikkelingen te bewerkstelligen. Daarnaast zal een prettige leefomgeving ontwikkeld kunnen worden indien er strategisch naar de ruimtelijke ordening gekeken wordt. Op die manier probeert de directie af te stemmen op de Nederlandse burgers en kijkt zij naar de kansen en ontwikkelingen voor het leefgebied op de lange termijn.

Om de mogelijkheden voor ontwikkeling in te kunnen passen, is een bewustzijn van de Nederlandse maatschappij een pré. Daarom is het van belang dat de directie de klimaatadaptatie bevordert en daardoor strategische ruimtelijke ontwikkelingen plaats kunnen vinden.

Operationalisaties

Om de bovengenoemde doelen te kunnen realiseren, is het van belang dat het ministerie gebruik maakt van enige tools, namelijk beleidsinstrumenten. Deze beleidsinstrumenten heeft de directie geoperationaliseerd (gele blokken) en zijn inmiddels al grotendeels geïmplementeerd. Echter, zal er nog enige verbetering/aanpassing moeten komen in enkele beleidsinstrumenten, indien men de kwaliteit van de instrumenten wil waarborgen (of verbeteren).

In dit onderzoek behandel ik het beleidsinstrument m.e.r., en dan met name het MER (milieueffectrapport). Daarom zal ik hieronder een doelstellingenboom van de m.e.r. in kaart brengen, waarbij de focus ligt op de centrale positie van het MER.



Toelichting doelstellingenboom m.e.r.

In het rapport is al aangehaald dat het hoofddoel van de m.e.r. het *volwaardig meewegen van het milieu in besluitvorming* is. Hierbij is het voor het ministerie en alle betrokken partijen van belang dat de kwaliteit van de rapporten gewaarborgd en verbeterd wordt. Om dit te kunnen realiseren, kan de directie verschillende maatregelen treffen:

1) *Kwaliteitssysteem MER implementeren*

Hierbij gaat het voornamelijk om de kwaliteit van de opgestelde rapporten. Op dit moment wordt dit positief of negatief beoordeeld (en worden toetsingsadviezen verstrekt) door de Commissie m.e.r., en maakt het bevoegd gezag de keus om met deze beoordeling mee te gaan of niet. Echter zal ik onderzoeken of er andere systemen zijn voor de kwaliteitsborging en verbetering.

2) *Kennis vergaren*

Om de kwaliteit van de procedure en uiteindelijk de rapporten te kunnen bewerkstelligen, is kennis een heel belangrijke zaak. De directie zal kennis

moeten vergaren op alle gebieden die aan de m.e.r. gerelateerd zijn. Dit, om zodoende de richtlijnen aan te scherpen, meer kennis te verspreiden, draagvlak te creëren of moderniseringsprocessen te bewerkstelligen. Er moet immers wel afgestemd kunnen worden op de dynamische omgeving waarbinnen de m.e.r. dienst doet.

3) *Verantwoordelijkheid stimuleren*

Om een gedegen procedure en rapport tot stand te brengen, is het van belang dat het bevoegd gezag, de initiatiefnemer en andere betrokkenen gestimuleerd zijn. Zij moeten zelf kunnen inzien dat de m.e.r. een toegevoegde waarde biedt aan het initiatief of de activiteit, waardoor zij voldoende tijd en energie steken in de opstelling van het MER.

Het gaat bij dit stimuleren voornamelijk om het tot stand brengen van goede communicatielijnen en voorlichting geven om zodoende een bewustzijn op te wekken.

4) *Stellen duidelijke randvoorwaarden*

Om de procedure en het rapport op kwalitatief hoog niveau te krijgen, moet voor de betrokkenen duidelijk zijn onder welke voorwaarden zij het rapport moeten opstellen. Er moet genoeg ruimte zijn voor eigen interpretatie, maar tegelijkertijd moet duidelijk zijn hoe ver zij kunnen gaan binnen die vrije ruimte.

5) *Informatie verstrekken*

Ook moeten het bevoegde gezag, de initiatiefnemers en andere betrokkenen (bij de opstelling) van voldoende informatie voorzien zijn, wil de directie dat zij aan alle voorwaarden voldoen. Op die manier zien bovengenoemde actoren de toegevoegde waarde van het MER ook in en werken zij standvastig aan het opstellen van een kwalitatief goede MER.

BIJLAGE V. CAUSALE ANALYSE

“Causaliteit is een sleutelbegrip voor het rationeel oplossen van problemen”
(de Haan, 2008: 21)

Causaliteit verwijst naar een gebeurtenis die plaatsvindt, ten gevolge van een gebeurtenis die daaraan vooraf ging. Indien er tot een rationele oplossing gekomen moet worden, is het van belang te achterhalen op welke manier de belangrijke factoren binnen het probleemveld met elkaar verbonden zijn (de Haan, 2008:21).

Zodra bekend is op welke manier de factoren binnen het veld van de m.e.r.-procedure elkaar causaal beïnvloeden (en daarmee invloed op de kwaliteit van het MER uitoefenen), is ook bekend welke manieren er zijn om de set van factoren te kunnen beïnvloeden.

Daarnaast biedt het identificeren van de causale relaties in het veld van de m.e.r.-procedure een meerwaarde. Er wordt namelijk gedetailleerd inzicht in het probleemveld verkregen, waardoor het mogelijk zal zijn om vanuit verschillende perspectieven naar het probleem te kijken.

Causale analyse m.e.r.-procedure

Om in kaart te kunnen brengen hoe de causale relaties binnen de m.e.r. zijn opgesteld, is het van belang een causale analyse uit te voeren. Hierin kan ik de oorzaak-gevolg relaties in kaart brengen en kan ik conclusies trekken over de stand van zaken in de huidige situatie.

Op basis van de uitkomsten uit de doelstellingenboom van de m.e.r., heb ik een lijst met geoperationaliseerde factoren opgesteld. De factoren hebben een eenheid toegewezen gekregen, zodat het duidelijk is op welke manier de factoren kwantificeerbaar zijn.

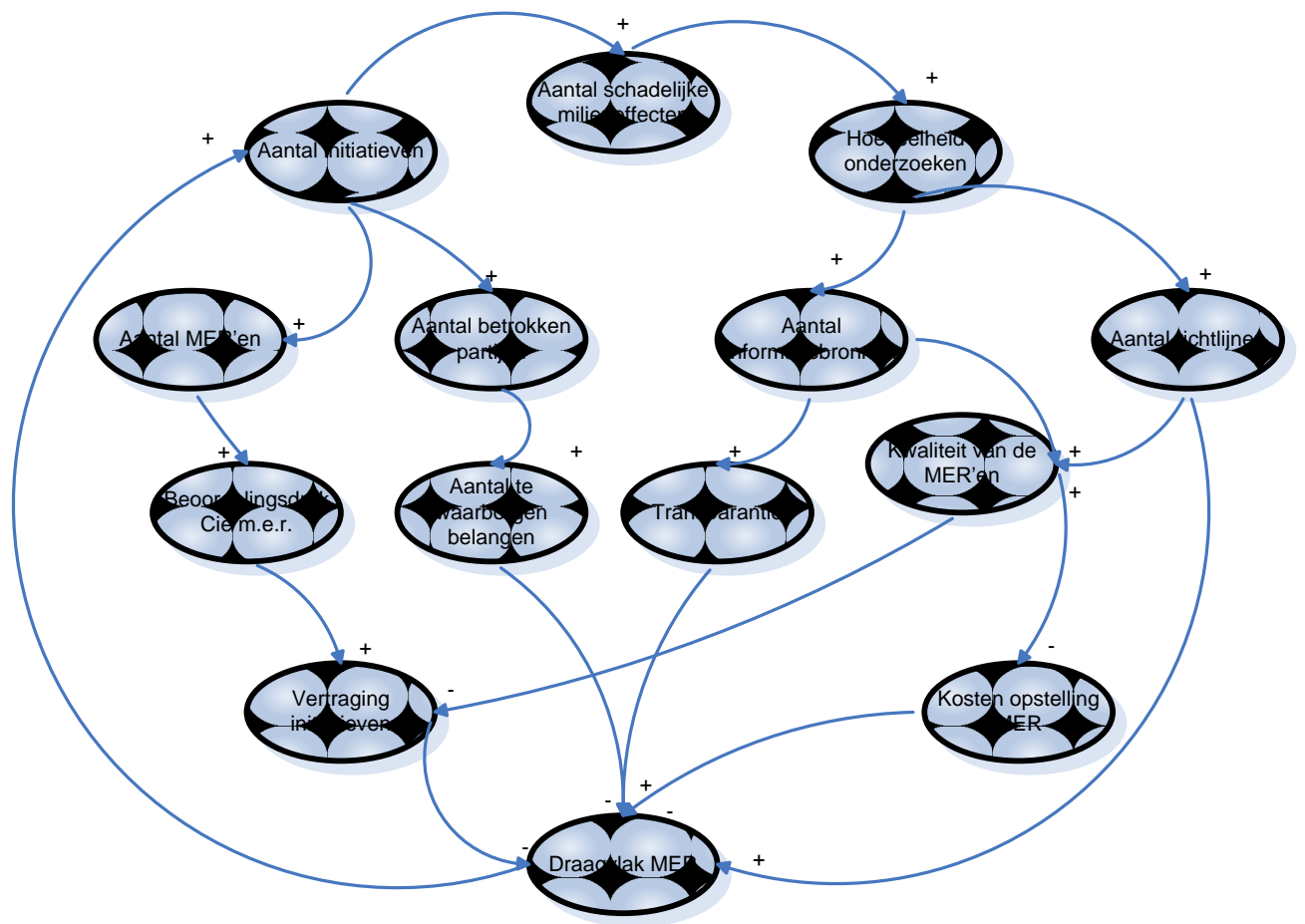
Factor	Eenheid
1. Aantal informatiebronnen	[informatiebron]
2. Hoeveelheid onderzoeken	[onderzoek/jaar]
3. Aantal initiatieven	[initiatief/jaar]
4. Aantal MER'en	[MER/jaar]
5. Beoordelingsdruk Cie. m.e.r.	[MER/jaar]
6. Aantal schadelijke milieueffecten	[milieueffect/jaar]
7. Hoeveelheid draagvlak m.e.r.	[% voorstander betrokken partijen] [aantal voorstanders / totaal aantal betrokkenen]
8. Aantal richtlijnen m.e.r.	[richtlijn/jaar]
9. Aantal te waarborgen belangen	[belang]
10. Aantal betrokken partijen	[partij]
11. Kwaliteit van de MER'en	[positief beoordeeld MER/jaar]
12. Vertraging initiatieven	[maand]
13. Kosten opstelling MER	[euro/MER]
14. Transparantie	[advies/MER] en [MER/jaar]

Korte toelichting eenheden

Alhoewel het gaat om een kwaliteitsborgingsysteem voor het MER, is het van belang om de systeemgrenzen te trekken tot de verschillende actoren die tijdens de procedure invloed uit kunnen oefenen op het MER. Het MER staat namelijk centraal bij de m.e.r.-procedure en ik kijk voor dit onderzoek alleen naar het rapport. Echter moet er wel rekening gehouden worden met het feit dat niet alleen de kwaliteit van het MER belangrijk is voor de m.e.r.-procedure, er spelen tal van andere factoren een rol. Maar door mijn onderzoeksperiode richt ik mij alleen op het rapport en zal ik dan de factoren meenemen die binnen de kaders van de opstelling van het rapport vallen.

Hieronder een korte toelichting van de begrippen die op het eerste gezicht niet eenduidig zijn:

- 1) Het *aantal informatiebronnen* druk ik uit in het aantal bronnen waar men terecht zou kunnen voor het vergaren van informatie m.b.t. het doorlopen van de procedure. Het gaat met name om het toereiken van aanknopingspunten, waardoor de opstellers van het MER kennis vergaren en zo een gedegen rapport op kunnen stellen. (Hierdoor kan de expertise en kennis betreft het opstellen van het MER opgekrikt worden).
- 2) *Hoeveelheid onderzoeken* druk ik uit in onderzoek per jaar, waarbij de resultaten per onderzoek dienst kunnen doen bij het vaststellen van de richtlijnen en het stellen van voorwaarden en eisen. Dit aantal onderzoeken levert een bijdrage aan de expertise en de kennis die van belang zijn voor het opstellen van het MER.
- 3) Het *aantal initiatieven* druk ik uit in initiatief per jaar, waarbij het gaat om de m.e.r.-plichtige projecten.
- 4) De *beoordelingsdruk* druk ik uit in MER per jaar. Hiermee duid ik op het aantal rapporten dat de Commissie dient te beoordelen.
- 5) De *hoeveelheid draagvlak* druk ik uit in het aantal voorstanders van de betrokken partijen. Hierbij wordt gekeken naar hoeveel partijen er betrokken zijn bij de m.e.r.-procedure, en hoeveel procent hiervan voorstander van de procedure is.
- 6) Het *aantal richtlijnen* zijn de aspecten die verstrekt worden om een gedegen MER op te stellen. Aan deze aspecten zal het bevoegd gezag (en in geval van de uitgebreide procedure ook de Commissie m.e.r.) toetsen ter beoordeling van de kwaliteit van het MER. Hierbinnen kunnen de bevoegde gezagen zelf vaststellen op welke manier zij kwaliteit zien en definiëren en welke richtlijnen de initiatiefnemer dient op te volgen.
- 7) De *kwaliteit van het MER* druk ik uit in aantal positief beoordeelde rapporten per jaar.
- 8) De *vertraging* van de initiatieven druk ik uit in aantal maanden uitloop.
- 9) De *kosten* druk ik uit in het totaal aantal uitgeven euro's (door alle partijen) voor het bewerkstelligen van het rapport.
- 10) De *transparantie* druk ik uit in het aantal openbaar gemaakte rapporten en adviezen van de Commissie m.e.r.



Toelichting causale analyse

Naarmate het aantal initiatieven toeneemt, wordt er meer druk uitgeoefend op het milieu en treden daarmee meer schadelijke effecten op. Om dit dan toch te kunnen compenseren, heeft de EU Commissie vastgesteld dat de effecten in kaart gebracht worden om zodoende maatregelen op te kunnen stellen tegen de effecten. Dit wordt gedaan door middel van de m.e.r.-procedure. Dit betekent dat het aantal MER'en toe zal nemen indien het aantal initiatieven toeneemt. Dit heeft echter wel invloed op de beoordelingsdruk van de Commissie, aangezien deze in dat geval meer rapporten zal moeten toetsen en een advies zal moeten uitbrengen (binnen een zo kort mogelijke tijdsperiode). Men wil immers geen vertraging oplopen, wat namelijk wel gebeurt indien het bevoegd gezag en/of de Commissie m.e.r. het milieueffectrapport niet in één keer van voldoende kwaliteit vinden.

Dit betekent dat de kwaliteit van het MER onvoldoende is en dat de initiatiefnemer aanvullingen of correcties zal moeten verwerken alvorens het bevoegd gezag het besluit neemt. Overigens is dit geen verplichting, maar leert de praktijk dat de bevoegde gezagen en initiatiefnemers de adviezen van de Commissie voornamelijk opvolgen. Dit betekent wel een vertraging van het starten van het project/plan. Deze oefenen een negatieve invloed uit op het fenomeen draagvlak, aangezien de implementatietermijn uitstelt en men misschien niet meer volgens planning de procedures kan voortzetten.

Het geheel kan op die manier als een procedurele hobbel ervaren worden, waardoor verschillende initiatiefnemers niet gestimuleerd zijn om projecten/plannen te ondernemen. Dit resulteert in een afname van de ontwikkelingen in ons leefklimaat.

Indien de initiatiefnemers (in samenwerking met de bevoegde gezagen) een bepaalde kwaliteitsstandaard willen en moeten behalen, dan is het belangrijk dat zij over voldoende kennis en informatie hierover beschikken. Deze informatie kan InfoMil uitreiken, maar kan ook vergaard worden door middel van gesprekken met de Commissie m.e.r. Op die manier kunnen de verantwoordelijken zo concreet mogelijk werken aan het MER en proberen zij om aan de beoogde kwaliteitseis te voldoen. Om informatie te kunnen verschaffen, is het van belang dat deze onderbouwd is. Daarom zal het Ministerie van I&M onderzoek moeten (laten) verrichten en op basis van de resultaten uit de onderzoeken, kunnen de richtlijnen voor de m.e.r. verscherpt of juist versoepeld worden. Naarmate de opstellers werken volgens de gegeven richtlijnen, kunnen de bevoegde gezagen en/of de Commissie m.e.r. de MER'en positief beoordelen en stijgt daarmee de kwaliteit van de rapporten.

Echter, moet ook in gedachten gehouden worden dat er steeds meer betrokken partijen in het spel komen, naarmate het aantal initiatieven toeneemt. Dit brengt een toename in het aantal te waarborgen belangen met zich mee. Het kan hier ook gaan om het waarborgen van tegenstrijdige belangen, met als gevolg minder draagvlak voor de m.e.r. Ook een toename in randvoorwaarden en eisen zal resulteren in een afname van de hoeveelheid draagvlak, met als gevolg MER'en van onvoldoende kwaliteit.

Ook de kosten zijn een belangrijk aspect als het gaat om de waarborging van de kwaliteit. Naarmate de kwaliteit afneemt, zullen de initiatiefnemers meer onderzoek moeten verrichten, om zodoende de aanvullingen of verbeteringen in het rapport te verwerken. Dit betekent dat het opstellen van het MER meer kosten vergt dan aanvankelijk verwacht was. En die kosten hebben vervolgens weer invloed op het draagvlak.

Ook de transparantie is van belang voor het draagvlak. Indien men duidelijk weet welke gebeurtenissen gaande zijn, en wat de Commissie adviseert, kan men meedenken en voelen de betrokken actoren zich daadwerkelijk betrokken. Op deze manier is ruimte voor onderhandelen en kunnen zaken gezamenlijk verholpen worden.

BIJLAGE VI. ACTORENANALYSE

In de causale analyse is totnogtoe expliciet uitgegaan van het perspectief en belang van één probleemeigenaar, het Ministerie van I&M. Deze aanpak volstaat als het ministerie zelf over voldoende middelen beschikt om het probleem in afdoende mate op te lossen. In de klassieke rationele beleidsanalytische benadering van de jaren '50 in de VS, ging men uit van een dergelijke situatie: een rationeel handelende overheid die over voldoende middelen beschikte om zelfstandig beleid te kunnen implementeren (Enserink et. al., 2010: 106). In de praktijk is echter vaak sprake van afhankelijkheid. Daarom dient het ministerie zich bewust te zijn van de belangen en doelen van anderen die op de één of andere manier betrokken zijn bij het probleem: die door de oplossingen geraakt zullen worden of over middelen beschikken die kunnen helpen het probleem op te lossen (Enserink et. al., 2010: 106).

Bij de actorenanalyse wordt het speelveld van belanghebbenden binnen een project of beleidsveld vastgesteld en beschreven. Door de actorenanalyse kan de opdrachtgever inzicht krijgen in de kansen en bedreigingen als het gaat om de belangen van de betrokken partijen (Belvedere, 2010). De betrokken partijen oefenen namelijk kracht(en) (of invloed) uit op de omgeving. Deze invloed kan groot of klein (kwantitatief) of sterk of zwak (kwalitatief) zijn. Elke kracht kan daarom belemmerend of stimulerend werken op de te realiseren beleidsdoelen (interactief beleid, 2008).

Door middel van de actorenanalyse zal daarom in kaart gebracht worden wat de invloeden zijn die de gewenste toestand tegenwerken of juist bevorderen.

Actorenanalyse m.e.r.-procedure

Bij deze analyse zet ik alle betrokken partijen in kaart. Het gaat hierbij om alle partijen die binnen de m.e.r.-procedure een bepaald belang vertegenwoordigen en daarmee invloed uitoefenen op de kwaliteit van het MER. Het is van belang dat de betrokkenen erop vertrouwen dat het bevoegd gezag hen serieus neemt en dat zij hun standpunten daadwerkelijk betreft bij de besluitvorming. Indien de actoren dit gevoel bij een kwaliteitssysteem krijgen, betekent dit dat het systeem draagvlak onder de bevolking heeft.

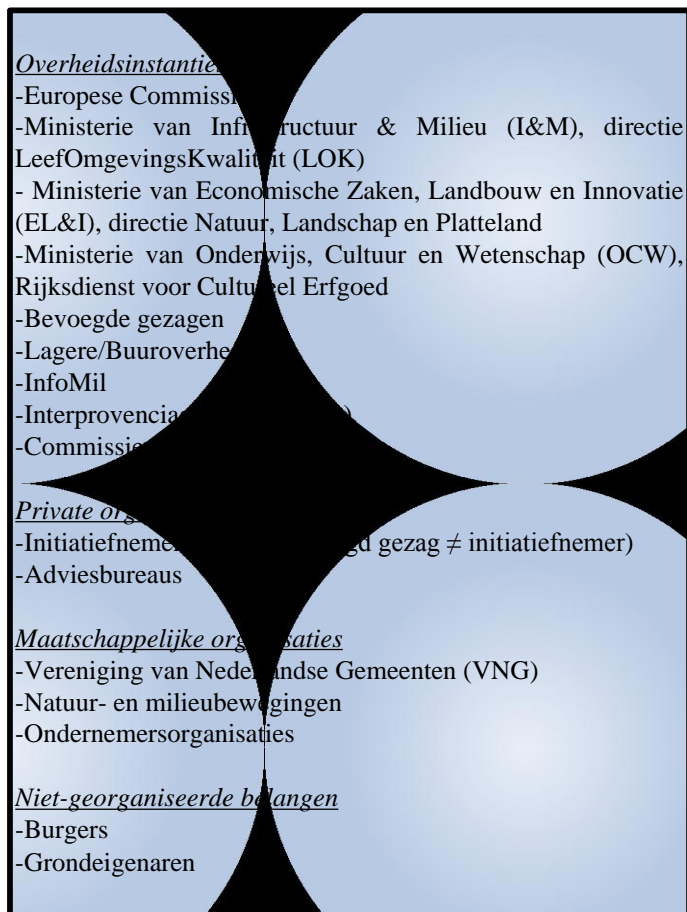
In dit hoofdstuk zal ik daarom aandacht besteden aan alle betrokken partijen en breng ik de belangen in kaart. Daarnaast zal ik onderzoeken op welke manier de betrokken partijen trachten hun belangen te waarborgen, met andere woorden: welke strategieën kunnen door de partijen gebruikt worden?

Om relevante actoren op het spoor te komen, dienen de –samenvattend- de volgende vragen beantwoord te worden:

- 1) *Welke actoren zijn actief bij het probleem betrokken?*
- 2) *Welke actoren beschikken over bevoegdheden die bij het ontstaan of verhelpen van de probleemsituatie een rol spelen?*
- 3) *Welke actoren beschikken over andere hulpbronnen die voor het probleem van belang zijn?*
- 4) *Van welke actoren kan verwacht worden dat zij op enig moment betrokken willen zijn?*
- 5) *Welke actoren zullen waarschijnlijk niet actief participeren, maar worden wel door het probleem of de aanpak ervan geraakt?*

(Enserink et. al., 2010: 109).

Door deze vragen te beantwoorden, heb ik de volgende actoren kunnen identificeren:



Korte omschrijving actoren

Europese Commissie

De Europese Commissie stelt de m.e.r.-richtlijn vast. Hierbij wordt er op zodanige wijze gewerkt, dat de lidstaten de ruimte krijgen om de richtlijn naar nationaal niveau te vertalen. Bij deze vertaling mogen de lidstaten ook 'nationale koppen' verwerken. Dit houdt in dat een lidland extra regelingen/verplichtingen kan toevoegen. Zo is het bestaan van de Commissie m.e.r. als onafhankelijk advies/toetsorgaan één van de Nederlandse nationale koppen.

De Europese Commissie is momenteel bezig met plannen voor een herziening van de gestelde richtlijn. Hierbij wil zij ook kijken naar het kwaliteitsaspect, met als gevolg de opdracht dat de lidstaten moeten nadenken over de inpassing van kwaliteitssystemen. De Commissie zal immers een richtlijn opstellen waarbij zij de lidstaten de ruimte biedt om kwaliteit (van het MER) op eigen wijze te integreren.

Ministerie van Infrastructuur & Milieu, directie LeefOmgevingsKwaliteit

Het Ministerie van I&M is het overkoepelende ministerie met betrekking tot het MER. Dit ministerie houdt zich bezig met de vertaling van richtlijn naar nationaal

niveau (in samenwerking met OCW en EL&I). Ook financiert dit ministerie de Commissie m.e.r. en werken zij aan de ontwikkeling van de strategische kennisfunctie. Zo heeft het ministerie Agentschap (InfoMil) ingeschakeld om een handreiking en handleiding voor de m.e.r. te publiceren.

Naast deze functies, probeert het ministerie met verschillende partijen te communiceren als het gaat om de voortgang van de procedures en de nieuwste ontwikkelingen. Zo organiseert zij het *merco overleg*: een informeel kennisuitwisselingsgesprek tussen het Ministerie van I&M, de m.e.r.-coördinatoren, de Commissie m.e.r., het Tracé m.e.r. centrum, VNG en het IPO. Het M.e.r.-team van het Ministerie van I&M ervaart dit als toegevoegde waarde, vanwege het feit dat men op de hoogte blijft en kan werken met verschillende visies. Op die manier tracht men de wet- en regelgeving zodanig op te stellen, dat zoveel mogelijk belangen gediend worden.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, directie Natuur, Landschap en Platteland

Dit ministerie is één van de wettelijke adviseurs en kan bij de voorfase van de m.e.r.-procedure advies uitbrengen (indien het bevoegd gezag hier naar vraagt). Dit ministerie legt de nadruk voornamelijk op natuuraspecten en heeft er daarom belang bij dat de effecten voor het natuur in kaart gebracht dienen te worden. Over dit punt wordt daarom inspraak gevergd van de directie Natuur, Landschap en Platteland.

Ook heeft dit ministerie inspraak bij de vertaling naar nationaal niveau. Voornamelijk de juristen van dit ministerie spelen hier een grote rol bij: deze gaan samen met de juristen van het Ministerie van I&M en OCW aan tafel en proberen gezamenlijk tot een vastlegging van nationale regels te komen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed

Ook dit ministerie is wettelijk adviseur en heeft voornamelijk belang bij het in kaart brengen van de effecten op cultureel erfgoed. Vanuit dit standpunt mag ook dit ministerie een advies uitbrengen bij aanvang van de procedure. Ook de juristen van dit ministerie spelen een rol bij de vertaling van de richtlijn.

Bevoegde gezagen

De bevoegde gezagen verlenen in de meeste gevallen een vergunning voor het starten van een project of plan. Alvorens zij een besluit over het verstrekken van toestemming neemt, dient zij het MER van voldoende kwaliteit te beoordelen.

Het bevoegd gezag stemt samen met de initiatiefnemer af wat er in het MER gerapporteerd dient te worden. Daarbij probeert het bevoegd gezag een begeleidende rol in te kunnen nemen, om vervolgens te komen tot een gedegen besluitvorming.

Lagere/Buuroverheden

De lagere/buuroverheden hebben belang bij een veilige, prettige en gezonde leefomgeving van de gebieden die onder hun toezicht vallen. Hierbij is het van belang dat de effecten van een project of plan geen negatieve invloed op die gebieden uitoefenen.

Daarom hebben deze overheden een inspraakmoment bij de startnotitie en nadat het MER opgesteld is. Zij kunnen hun zienswijze bekend maken en proberen op die manier hun belangen te waarborgen.

InfoMil

InfoMil is een opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en onderdeel van Agentschap NL (InfoMil.nl, 2011). InfoMil informeert overheden over tal van aspecten op het gebied van milieubeleid. Zij vormen de schakel tussen de beleidsmakers van de rijksoverheid en gemeenten, provincies en waterschappen die dit beleid uitvoeren.

In opdracht van het Ministerie van I&M, heeft InfoMil een handreiking en handleiding voor de m.e.r. gepubliceerd. Deze kunnen door bevoegde gezagen en initiatiefnemers geraadpleegd en als leidraad gebruikt worden. Indien de bevoegde gezagen ergens tegenaan stoten, kunnen zij InfoMil benaderen voor advies.

Interprovinciaal overleg

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) behartigt de gezamenlijke belangen van de provincies. Dit doet zij door een informerende en richtinggevende rol te vervullen. Bij het opstellen van het MER heeft het IPO een adviserende taak en kan deze gezien worden als bevoegd gezag. Er zijn namelijk tal van projecten en plannen die gerealiseerd dienen te worden binnen de provincies. Echter zullen de initiatiefnemers hier een MER voor op moeten stellen en dient het IPO als bevoegd gezag. Daarom zal ik het vanaf dit punt niet meer specifiek over het IPO hebben, maar over bevoegd gezag.

Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. is één van de ‘nationale koppen’ van de m.e.r.-richtlijn. Het is een onafhankelijk orgaan dat zorgt voor de kwaliteit van het rapport. Meestal benadert het bevoegd gezag hen aan de start van de procedure voor een adviesgesprek. Dit houdt in dat er een gesprek met de secretaris gehouden wordt, over de inrichting van de procedure. Indien het bevoegd gezag en de initiatiefnemer dit nodig vinden, kunnen zij een vrijwillig advies aanvragen (tegen een betaling van 5000 euro). De Commissie beoordeelt aan het eind het MER (bij de uitgebreide procedure is dit verplicht, bij de beperkte procedure kan dit op vrijwillige basis) en geeft er een toetsingsadvies bij.

Initiatiefnemers

De initiatiefnemers willen een project of plan realiseren en moeten hier een MER voor opstellen. De verantwoordelijkheid voor het onderzoek en de rapportage ligt bij de initiatiefnemers. Deze besteden deze taak vaak uit aan adviesbureaus.

Adviesbureaus

Zoals hierboven besproken, worden vaak adviesbureaus ingeschakeld voor het opstellen van het MER. Deze bureaus dienen verschillende milieuonderzoeken te verrichten en dit te rapporteren in het MER.

Verenging van Nederlandse Gemeenten

De VNG staat voor de belangenbehartiging van de Nederlandse gemeenten. Vaak zijn de Nederlandse gemeenten de bevoegde gezagen en stel ik daarom dat het belang van de bevoegde gezagen overeenkomt met de belangen van de VNG. Vandaar dat ik in het vervolg niet meer spreek over de VNG, maar bevoegde gezagen.

Natuur- en milieubewegingen

Natuur- en milieubewegingen hechten veel waarde aan de effecten voor het milieu. Daarom proberen deze zoveel mogelijk inspraak te hebben bij de startnotitie en na de opstelling van het MER.

Op die manier proberen deze het milieu te beschermen en vragen zij aandacht voor specifieke punten. Hierdoor leveren zij in zeker mate ook een bijdrage aan de kwaliteit van het MER.

Ondernemersorganisaties

Ondernemersorganisaties hechten veel belang aan de economisch aspecten van bepaalde projecten en plannen. Sommige plannen of projecten leveren namelijk een grote bijdrage aan de groei van de economie, waardoor het voor deze organisaties belangrijk wordt om de plannen te realiseren. Echter dienen ook de milieuaspecten in kaart gebracht te worden. Deze partijen ervaren de m.e.r.-procedure meestal ook als een barrière.

Burgers

Voor de Nederlandse burgers is een prettig en gezonde leef- en werkomgeving heel belangrijk. Daarbij is het van belang dat verschillende projecten en plannen deze punten niet verstoren of wegnemen. Burgers hechten namelijk ook veel waarde aan milieu en de effecten van plannen en projecten hierop. Daarom hebben deze ook inspraak bij de startnotitie en na het opstellen van het MER.

Grondeigenaren

De grondeigenaren vinden het belangrijk dat de grond van waarde is. Dit kan het geval zijn indien er plaats is voor uitvoeringsmogelijkheden. Dit kan echter geblokkeerd worden indien een project of plan negatieve effecten kan hebben voor het milieu. Op dit moment daalt de waarde van het stuk grond en is het belang van de eigenaar te niet gedaan.

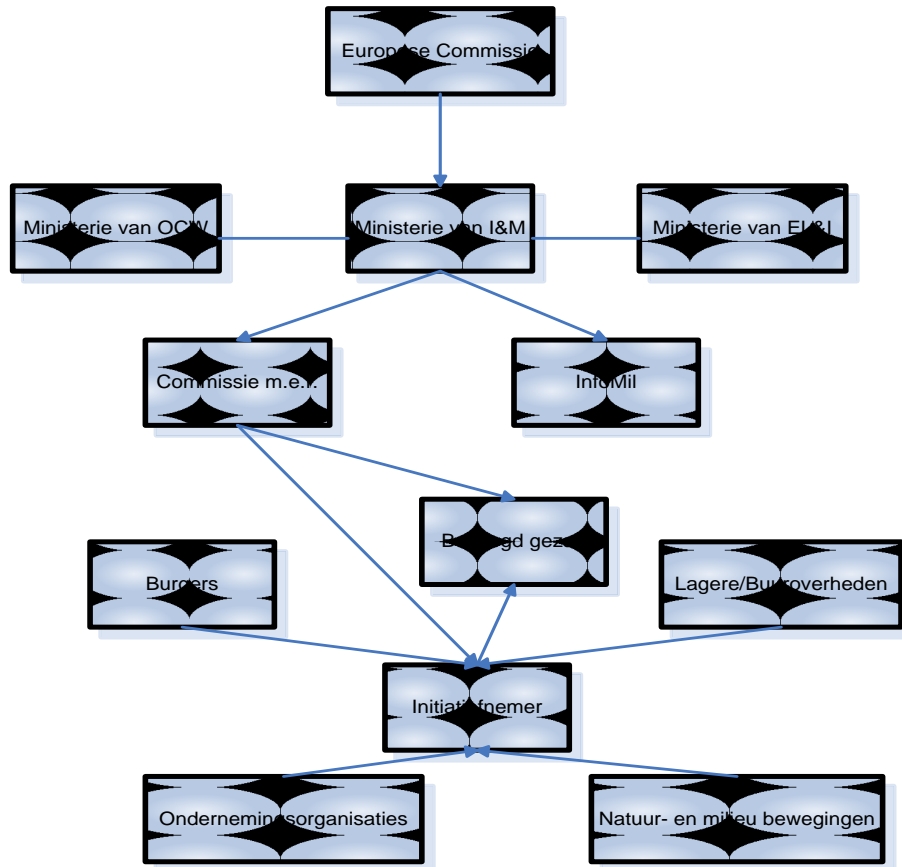
Formele kaart

Kenmerken en posities van actoren en hun onderlinge relaties hebben een formele en informele kant (Enserink et. al., 2010: 110). Om actoren en hun omgeving te begrijpen, is het van belang dat kennis van beide nodig is. Het ligt dan voor de hand dat in kaart gebracht moet worden wat de formele posities en verhoudingen zijn, omdat deze op basis van beschikbare documenten veelal te reconstrueren zijn. Bovendien vormt dit een fundament voor het vastleggen van de informele verhoudingen. De ‘formele kaart’ kan daarbij als oriëntatiemiddel worden gebruikt (Enserink et. al., 2010: 110).

De formele verhoudingen kunnen worden vastgesteld door:

- 1) De formele posities van actoren en hun taken
- 2) Onderlinge relaties van actoren te specificeren
- 3) De belangrijkste wetten, regelgeving, procedures en bevoegdheden die in de probleemsituatie een rol spelen kort te beschrijven.

Hieronder de formele kaart bij de opstelling van het MER:



De Europese Commissie stelt de richtlijnen op, die vervolgens vertaald worden door het Ministerie van I&M. Om deze vertaling te bewerkstelligen, wordt overeengestemd met de ministeries die hier ook belang in achten, namelijk het Ministerie van EL&I en het Ministerie van OCW.

De Commissie m.e.r. en InfoMil zijn onderdelen van het Ministerie van I&M en houden onderling contact op het gebied van informatie uitwisseling. Deze twee onderdelen vormen ook de voornaamste kennisbronnen bij het opstellen van het MER. De bevoegde gezagen kunnen vooraf en gedurende het proces bij InfoMil terecht. Ook kan de Cie m.e.r. vooraf benaderd worden, waarbij (tegen vergoeding van 5000 euro) een vrijwillig advies aangevraagd kan worden. De Commissie beoordeelt in geval van de uitgebreide procedure ook het MER (achteraf). Hier wordt vervolgens een advies toegevoegd en het bevoegd gezag maakt dan de keus om dit advies wel of niet op te volgen.

Ook de initiatiefnemer speelt hier een belangrijke rol bij. Deze is namelijk verantwoordelijk voor het opstellen van het MER. Vaak wordt dit overigens uitbesteed aan een adviesbureau.

Bij het opstellen van het MER hebben de burgers, lagere/buuroverheden, ondernemingsorganisaties en grondeigenaren de gelegenheid om in te spreken. De initiatiefnemer dient deze gedachten en ideeën mee te nemen in de procedure en daarmee het opstellen van het MER.

Inventarisatie belangen

“Belangen zijn de meest richtinggevende waarden die een actor nastreeft. Zij zijn in tegenstelling tot doelen niet direct gekoppeld aan een concrete probleemsituatie” (Enserink et. al., 2010: 113).

Om draagvlak voor het voorgestelde kwaliteitssysteem te creëren, is het van belang dat het ministerie alle relevante belangen meeweegt. Hierdoor kan het ministerie proberen een kwaliteitssysteem te implementeren waarin alle belangen enigszins naar voren komen.

Ook is het bij dit onderzoek van belang om te achterhalen wat de strategieën van de actoren zijn. Voor het realiseren van een belang, kunnen de actoren verschillende methoden en tactieken toepassen. Men kan hierbij van elkaar leren, maar ook op elkaar afstemmen. Het ministerie moet namelijk op de hoogte zijn van de strategieën van actoren, aangezien deze strategieën van pas kunnen komen bij de opstelling van het systeem.

Hieronder een weergave van de actoren, belangen en bijbehorende strategieën:

Betrokken partij	Belang	Strategie
Europese Commissie	De bescherming, waarborging en verbetering van de Europese omgeving, voor het heden maar ook voor de komende generaties (European Commission, 2010)	-Wet- en regelgeving: invoeren richtlijnen voor de m.e.r. procedure -Toezicht houden op de implementatie van de richtlijn
Ministerie van I&M (Infrastructuur en Milieu), directie LOK (LeefOmgevingsKwaliteit)	Een Nederlandse leefomgeving van hoge kwaliteit, waarbij het milieu minimaal tot geen schade aangedaan wordt: waarborgen van het milieubelang in de besluitvorming over grootschalige activiteiten. Daarom: het verloop van een m.e.r- procedure naar gelang het verstrekt advies.	-Wet- en regelgeving: vertalen van Europese richtlijnen naar nationaal niveau -Relatiebeheer -Toezichthouder/wettelijk adviseur -Kennis verspreiden
Commissie m.e.r.	MER'en die voldoen aan de gestelde eisen en richtlijnen om zodoende het milieu geen schadelijke effecten toe te kennen tijdens (en na) de implementatie van een initiatief/project	-Toetsingsadviezen uitreiken (adviseur) -beoordelings-bevoegdheid (toetsers) -Kennis verspreiden
Ministerie van EL&I (Economische zaken, Landbouw en Innovatie), directie Natuur, Landschap en Platteland	Ontwikkeling van de Nederlandse economie, landbouwsector en stimulans voor innovatie. Hierbij is het van belang dat de milieueffecten niet in het geding raken van die ontwikkelingen. Daarom: het verloop van een m.e.r- procedure naar gelang het verstrekt advies.	-Wet- en regelgeving: inspraak in vertaling naar nationaal niveau -Toezichthouder/wettelijk adviseur
Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), Rijksdienst voor	De bescherming van cultureel erfgoed in Nederland. Het verloop van een m.e.r.-	-Wet- en regelgeving: inspraak in vertaling naar nationaal niveau

Cultureel Erfgoed	procedure naar gelang het verstrekt advies.	-Toezichhouder/ adviseur wettelijk
Bevoegde gezagen	Een hoge kwaliteit van de leefomgeving binnen de gemeenten. Hierbij is het ook van belang dat er genoeg ontwikkelingen plaats vinden, maar dat dit het milieu niet op schadelijke wijze beïnvloedt	-Begeleiden/overleggen met initiatiefnemer -kwaliteitsbeoordeling MER -besluitvorming
Initiatiefnemer	Het kunnen implementeren van het initiatief/project, zonder al teveel procedures en wet- en regelgeving	-Opstellen MER -Verrichten onderzoeken

Indirect Betrokkenen (NovioConsult, 2003:21)		
Betrokkenen	Belang	Strategie
Grondeigenaren	Waarborgen vastgoedwaarde en uitvoeringsmogelijkheden	Inspraak
Natuur- en milieubewegingen	Waarborgen leefmilieu, vastgoedwaarde en uitvoeringsmogelijkheden	Inspraak
Ondernemersorganisaties	Waarborgen economische mogelijkheden	Inspraak
Lagere/buuroverheden	Waarborgen lokaal leefmilieu en uitvoeringsmogelijkheden	Inspraak
Burgers	Waarborgen leefmilieu en uitvoeringsmogelijkheden	Inspraak (bezwaar indienen en protesten)

Samengevat Actorenanalyse

In de actorenanalyse is duidelijk geworden er verschillende actoren bij het geheel betrokken zijn. Echter zijn er slechts enkele betrokkenen die nauw bij de opstelling betrokken zijn, en dat zijn het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Deze twee actoren hebben de grootste verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de MER'en. Omdat zij ook draagvlak voor besluitvorming en implementatie van een projec/plan moeten genereren, is het belangrijk dat zij zoveel mogelijk andere actoren bij de opstelling betrekken. Op die manier kunnen deze actoren ook hun belangen binnen een specifiek project in kaart brengen en kan daar rekening mee gehouden worden tijdens het opstellen. Ook krijgen deze actoren de gelegenheid om na te gaan in hoeverre hun belangen tot hun recht zijn gekomen, door de inzage en inspraak na opstelling van het MER.

Uit de actorenanalyse heb ik kunnen concluderen dat een kwaliteitssysteem aan zoveel mogelijk belangen van de betrokken dient te voldoen. Daarbij is het voornamelijk belangrijk dat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag prettig kunnen werken tijdens de opstelling, en het geheel niet als een procedurele hobbel willen ervaren. Indien er vele tegenstrijdige belangen vanuit de maatschappij komen, kan dit veel tegenwerking betekenen en houdt dit overigens in dat de besluitvorming vertraagt.

Echter hebben de ministeries hier niet zo heel veel moeite mee, aangezien zij eerder een gedegen besluit op de langere termijn zien, dan een overhaast verkeerd besluit.

BIJLAGE VII. SWOT ANALYSE

“A SWOT analysis is a technique commonly used to assist in identifying strategic direction for an organization or practice. It is preferred for the present work as it yields useful information about the future viability of the considered system”
(Elsevier, 2006:499)

SWOT-analyse is een geschikte methode bij het assisteren van de strategieopstelling (Dyson, 2004:631). Er wordt namelijk een confrontatiematrix opgesteld, die resulteert in de opstelling van enkele strategieën.

Volgens onderzoekers van the University of Warwick is deze methode een analyse waarbij het voornamelijk om iteratieve processen gaat waarbij veel afgestemd dient te worden met de gehele planning van de processen.

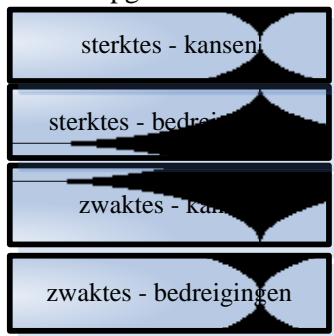
Een SWOT-analyse valt uiteen in twee delen, namelijk de interne- en de externe analyse. De combinatie van deze twee analyses wordt aangeduid met de term situatieanalyse (Infonu, 2007).

De interne analyse geeft de sterktes en zwaktes van de organisatie weer. De organisatie kan invloed op deze aspecten uitoefenen, aangezien de factoren zich binnen de organisatie vertoeven. Het zijn met andere woorden beheersbare factoren. Voorbeeld hiervan zijn de middelen die ingezet worden voor het behalen van de organisatiedoelen (personeel, technologie, assortiment, imago etc.) (Infonu, 2007).

De externe analyse is een weergave van de kansen en bedreigingen en bevinden zich buiten de organisatie. Daarom heeft de organisatie nauwelijks tot geen invloed op deze factoren. Het is daarom van belang om de niet beheersbare factoren goed in de gaten te houden en zo nodig in te kunnen spelen (voorbeeld: belastingverhogingen, trends etc.).

Confrontatiematrix

Indien alle interne sterktes en zwaktes en alle externe kansen en bedreigingen in kaart zijn gebracht, wordt gereduceerd tot de belangrijkste per segment. Deze worden opgedeeld in een matrix. De volgende combinaties kunnen gemaakt worden:



Bij elke combinatie worden meestal strategische opties opgesteld:

1) Met een sterkte op een kans inspelen kan door te groeien of door uit te buiten.
2) Met een sterkte op een bedreiging inspelen kan door te verdedigen of door concurreren met concurrenten.
3) Met een zwak punt op een kans inspelen kan door te verbeteren of door zwaktes om te buigen naar sterktes.
4) Met een zwak punt op een bedreiging inspelen kan door vermijden of terug trekken, of door samenwerking te zoeken met sterke concurrenten.

(Infonu, 2007)

SWOT en m.e.r.

Voor het huidige kwaliteitssysteem zal ik een SWOT analyse uitvoeren. Hierbij is het van belang te benadrukken dat er een nauw verband tussen de causale- en SWOT analyse is. In de causale analyse zijn namelijk al de sterke en zwakke punten aan bod gekomen.

In de SWOT analyse zal ik voornamelijk werken met de resultaten uit de interviews. Hierbij zal dan de nadruk liggen op de kansen en bedreigingen (de toekomst).

De SWOT analyse fungeert voor dit onderzoek als een extra toetsing van de causale analyse. De causale analyse is namelijk opgesteld aan de hand van literatuurstudie, waarbij geen praktijkvoorbeelden zijn verwerkt.

In de SWOT analyse kijk ik alleen naar de praktijk input en ga ik na of de theorie en de praktijk overeenkomen.

Sterke punten

- Toetsing aan het eind van het traject door de Commissie m.e.r. (deskundig en onafhankelijk)
- InfoMil voor informatieverschaffing
- Transparantie
- Publieke participatie door inspraakmoment

Zwakke punten

- Geen verplichte verstrekking richtlijnen in startfase
- Onvoldoende expertise bevoegd gezag, initiatiefnemer en adviesbureaus
- Afhankelijkheid van de Commissie m.e.r. (vanwege nonchalance)
- Kosten voor procedure en opstelling MER

Kansen

- Ministerie ontwikkelt de strategische kennisfunctie
- Toename bewustzijn
- Ruimte voor eigen invulling (kwaliteitsaspect) richtlijn

Het Ministerie van I&M is op dit moment bezig met het ontwikkelen van de strategische kennisfunctie. Dit houdt in dat zij op zoek zijn naar tal van manieren waarop informatie aan alle betrokkenen gegeven kan worden. Zo heeft zij in

samenwerking met Agentschap (InfoMil) de handreiking en handleiding al gerealiseerd.

Ook het bewustzijn onder de relevante actoren is een kans. De actoren worden bewust van het feit dat het milieu volwaardig meegenomen dient te worden. Het is belangrijk dat de schadelijke effecten uit de weg geruimd moeten worden, als het oog op de toekomst gericht is.

Daarnaast kan het fenomeen van ‘eigen invulling richtlijn’ als kans gezien worden. De lidstaten krijgen de ruimte (van de Europese Commissie) om zelf invulling te kunnen geven aan een kwaliteitsborgingsysteem. Op deze manier kan Nederland zelf onderzoeken welk systeem past binnen de Nederlandse kaders.

Bedreigingen

- Draagvlak
- Meningverschillen definitie ‘kwaliteit’
- Niet volwaardig meewegen milieu in besluitvorming
- Politieke invloeden

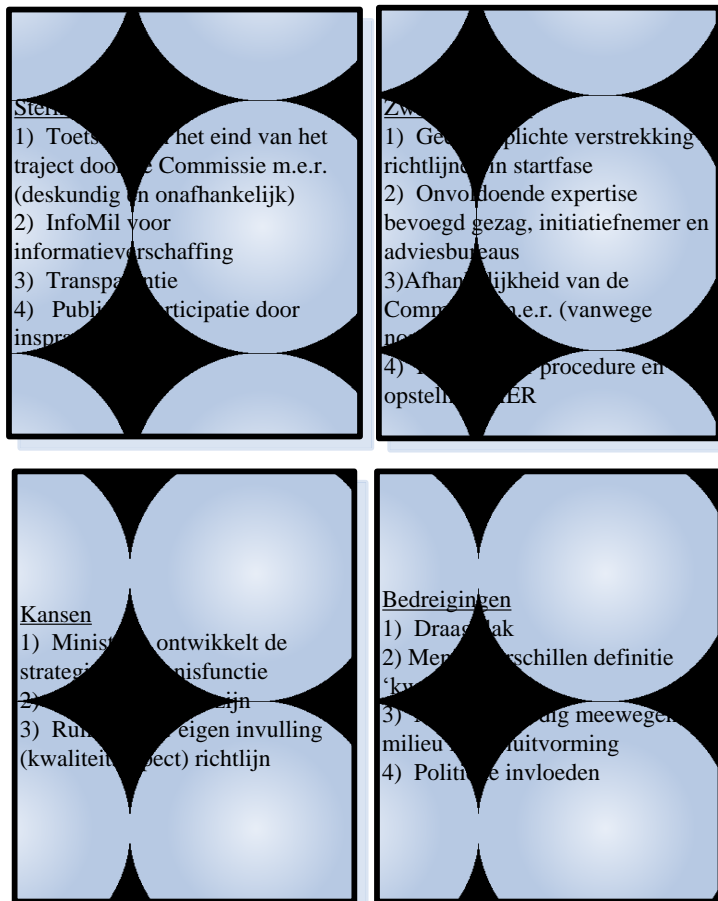
Op het moment dat de kwaliteit van de MER'en van onvoldoende kwaliteit bevonden wordt, zal de Commissie aanvullingen, verbeteringen en/of verduidelijkingen vragen. Momenteel is dat het geval bij meer dan de helft van het aantal ingediende rapporten. Doordat de Commissie zo strikt mogelijk wil kunnen beoordelen —vanwege het feit kwalitatief goede MER'en te leveren— kunnen de initiatiefnemers en bevoegde gezagen het proces als een procedurele hobbel ervaren. Dit kost dit de initiatiefnemer namelijk geld, tijd en energie. Op die manier kan het draagvlak voor de procedure (en daarmee het opstellen van het MER) afnemen.

Ook het meningsverschil over *kwaliteit* kan een bedreiging vormen. Om een kwaliteitsborgingsysteem te realiseren, moet elke relevante actor het eens zijn met de definitie van kwaliteit. Op die manier kan men het ook eens worden over de methoden voor kwaliteitsborging. Op dit moment zijn er nogal verschillen in de definitie van kwaliteit en kan dit in de toekomst invloed hebben op het huidige kwaliteitssysteem: men zal twijfelen aan de betrouwbaarheid van het systeem.

Een andere bedreiging van het huidige systeem is dat het doel niet tot uiting komt. In de huidige structuur hoeven niet alle rapporten door de Commissie beoordeeld te worden. Sterker nog, behalve het bevoegd gezag, bepaalt niemand de kwaliteit van het rapport. In geval van BG=IN wil dit zeggen dat de ‘slager zijn eigen vlees keurt.’ De vraag hierbij is dan in hoeverre het milieu daadwerkelijk een rol speelt bij de besluitvorming.

Een vierde bedreiging is de invloed van de politiek. Door verschillende standpunten, kan het voorkomen dat het bevoegd gezag (en de initiatiefnemer) sommige alternatieven uitsluiten. Op die manier werken zij niet meer consequent, vanwege het feit dat informatie achterwege blijft.

Op basis van de bovengenoemde punten, heb ik de volgende matrices opgesteld:



Hieronder zijn de combinaties uiteengelegd:

	S1	S2	S3	S4	Z1	Z2	Z3	Z4
K1								
K2								
K3								
B1								
B2								
B3								
B4								

	S1	S2	S3
Z1			
Z2			
Z3			
Z4			

	K1	K2	K3
B1			
B2			
B3			
B4			

Afstemming

Het *niet verplichten van de richtlijnen* in de beginfase kan opgevangen worden door het feit dat het ministerie op dit moment bezig is met het *ontwikkelen van de strategische kennisfunctie*. Hierdoor is voor de relevante actoren concreet op welke

manier zij een kwalitatief goede MER kunnen opstellen en zijn de richtlijnen niet meer het enige die de inhoud van het MER bepalen. Ook het *ontbreken van expertise* kan opgevangen worden door bovengenoemde kans. De kennisfunctie helpt de actoren immers met het duidelijk maken van het opstellen, waardoor het traject uitgestippeld is en men een scherp beeld heeft van de procedure stappen.

Daarnaast kan ook de *informatieverschaffing door InfoMil* het eerste zwakke punt (*geen verplichte verstrekking van richtlijnen*) enigszins opvangen. Echter is in de praktijk gebleken dat dit onvoldoende is, vanwege het feit dat men via InfoMil voornamelijk algemene informatie kan krijgen, niet specifiek per project.

De *afhankelijkheid van de Commissie m.e.r.* kan afnemen indien het *bewustzijn* onder de relevante actoren toeneemt. Op het moment dat men zich echt bewust is van het feit dat het milieu een volwaardige meeweging krijgt, ontstaat er in de meeste gevallen een verantwoordelijkheidsgevoel onder de actoren. Hierdoor probeert men zelf het doel zo zorgvuldig mogelijk na te streven, en trekt het nonchalant gedrag wat weg.

Het *bewustzijn* kan ook de *kosten voor de procedure* verminderen. Indien men zich bewust is van het feit dat het milieu een belangrijke rol moet spelen bij de besluitvorming, werkt men zorgvuldig aan het leveren van een kwalitatief goede MER. Op die manier zijn aanvullingen, verbeteringen of verduidelijkingen niet nodig en hoeft achteraf geen aanvullend onderzoek plaats te vinden. Daarbij kan ook de *ruimte voor eigen invulling van de richtlijn* helpen. Doordat de lidstaat het systeem vorm mag geven volgens nationale maatstaven, kan zij onderzoek doen naar een systeem met een minimum hoeveelheid kosten, voor elke relevante actor. Hierdoor wordt er ook meer *draagvlak* voor het systeem gegenereerd.

De bedreigingen *draagvlak* en *meningsverschillen definitie van kwaliteit* kunnen uit de weg geruimd worden, indien het systeem de huidige transparantie hanteert. Op het moment dat een ieder concreet weet welke gebeurtenissen plaats vinden en op welke wijze men dient te handelen, krijgt men het gevoel serieus genomen te worden. De maatschappij is zo op de hoogte van de stand van zaken waardoor sprake van duidelijkheid een concreetheid is. Doordat het ministerie *draagvlak* voor een kwaliteitssysteem creëert, is het makkelijker om tot een gezamenlijke *definitie van 'kwaliteit'* voor een MER te komen. Er is namelijk wel ruimte voor onderhandelen (open-minded), waardoor men tot 'negotiated quality' kan komen.

Daarnaast kan ook de *publieke participatie* het *draagvlak* doen toenemen, aangezien het ministerie de visies van de mensen ook in overweging neemt. Deze *participatie* kan ook de *politieke invloeden* wat verminderen, aangezien er op democratische wijze gewerkt wordt. Er is dan niet een bepaalde groep van machthebbers die de besluiten nemen.

Het *draagvlak* voor het systeem kan ook toenemen, indien men zich *bewust* is van het feit dat het milieu een volwaardige meeweging dient te krijgen. Men heeft er dan belang bij dat de rapporten van kwaliteit zijn, waardoor men streeft naar een kwaliteitssysteem. Echter, kunnen de betrokken actoren hierdoor ook kritisch worden en neemt men niet zo snel genoegen met het eerste beste voorgestelde systeem. Men kan in geval van bewustzijn dus ook kritisch zijn en meer eisen gaan stellen aan een kwaliteitssysteem, met als gevolg: moeilijker verkrijgen van draagvlak.

Het *bewustzijn* zal overigens wel kunnen leiden tot het *volwaardig meewegen van het milieu*, aangezien men dit dan als hoofddoel zal nastreven. Vanwege het feit dat mensen kritisch zullen kijken naar een kwaliteitssysteem, zal het een tijd kunnen duren voordat het ministerie een systeem kan implementeren. Hierdoor bereikt zij het doel wel op de langere termijn.

Doordat de *Commissie m.e.r.* in de huidige situatie de MER'en *toetst*, kan zij een oordeel geven over het wel of niet *volwaardig meenemen van het milieu*. De Commissie beslist immers of alle aspecten meegenomen zijn, voor het maken van een gedegen besluit (op de milieu punten). Daarbij hoeft het bevoegd gezag immers niet alle adviezen van de Commissie op te volgen, maar blijkt in de praktijk dat dit voornamelijk wel voorkomt. De Commissie is immers een onafhankelijk orgaan waarbij wij allen achten dat zij vanuit een neutraal perspectief naar het initiatief kijkt en daar een oordeel over velt. Op die manier kan zij de *politiek invloeden* deels ook de weg uit ruimen, aangezien de Commissie geen belang (dient te hebben) heeft bij de uitvoering van het initiatief. De Commissie kan daarom vragen naar het uitwerken van meerdere alternatieven of het aanvullen van informatie (die in eerste instantie vanwege politieke invloeden niet verwerkt waren). Dit hoeft overigens niet te gebeuren, maar de Commissie maakt wel openbaar dat zij ernaar gevraagd hebben. De Commissie tracht immers *transparant* te werken, waardoor *politieke* aspecten (subjectiviteit) het moeilijk krijgen om daadwerkelijk *invloed* uit te oefenen.

Een versterkend effect is het resultaat van de koppeling van *publieke participatie* en *toename van het bewustzijn*. Naarmate het publieke bewustzijn namelijk toeneemt, zal men meer willen participeren en wordt het milieu, met daarmee de prioriteit van het MER in hoog vaandel genomen.

Beschouwing: Koppeling causale analyse & SWOT

De causale analyse is opgesteld vanuit de literatuur en op basis van de doelstellingenbomen. De SWOT analyse is vervolgens opgesteld vanuit de praktijk en wel door middel van de interview resultaten.

Hier zal ik nagaan in hoeverre deze twee analyses overeenkomen en op welke punten er nog een verduidelijking moet komen.

Allereerst is op te merken dat de sterke- en zwakke punten uit de SWOT ook zijn opgenomen in de causale analyse. Het gaat hier immers om de huidige situatie, waarbij de interne aspecten in kaart zijn gebracht.

De kansen en bedreigingen zijn vervolgens aspecten voor de toekomst en zijn daarom geen punten uit de causale analyse.

Reflectie

Uit de SWOT analyse is gebleken dat het bewustzijn een kritische opstelling van de actoren te weeg brengt. Dit betekent dat het draagvlak voor een kwaliteitssysteem niet makkelijk te genereren is, vanwege het feit dat men meerdere en strengere eisen stelt.

Ook het aantal richtlijnen zal per definitie niet meer draagvlak genereren. Immers, willen de bevoegde gezagen zelf ruimte hebben voor het definiëren en invullen van kwaliteit. Indien dit door middel van richtlijnen van de Commissie m.e.r. gebeurt, neemt zeggenschap van het bevoegd gezag af.

Ook heb ik geconcludeerd dat de beoordelingsdruk op de Commissie m.e.r. niet per definitie resulteert in de vertraging van initiatieven. Doordat de Commissie meer rapporten inziet, doen zij meer ervaring op en kunnen zij rapporten sneller afhandelen.

Een andere belangrijke conclusie die ik op basis van de SWOT analyse getrokken heb, is het punt dat de beschikbaarheid van aantal informatiebronnen niet hoeft te resulteren in een hogere kwaliteit van de MER'en. Het verantwoordelijkheidsgevoel

van de actoren speelt ook een belangrijke rol, aangezien deze zich ervan bewust moeten zijn dat kwaliteit van het MER belangrijk is voor het nemen van een gedegen besluit (volwaardig meewegen van het milieu). Het ministerie zal dit bewustzijn daarom moeten stimuleren, maar dit zal ook van twee kanten moeten groeien.

BIJLAGE VIII. INTERVIEWLIJST

Doelstelling scriptie → *Het bijdragen aan waarborging en verbetering van de kwaliteit van MER'en*

Vraagstelling scriptie → *“Welke factoren zijn van invloed op de kwaliteit van het MER en welk systeem kan zorg dragen voor waarborging en verbetering van deze kwaliteit, ten einde bij te kunnen dragen aan de doelstellingen van de m.e.r.?”*

Deelvragen scriptie:

Algemeen	
1)	Wat zijn de doelstellingen van de m.e.r.?
2)	Op welke manier levert het MER een toegevoegde waarde aan?
Opstellen	
3)	Op welke manier verloopt de procedure tot het opstellen van een MER?
4)	Welke partijen zijn betrokken bij de opstelling van een MER?
5)	Wat zijn de belangen van de betrokken partijen?
6)	Wat is de huidige kwaliteit van het MER?
7)	Welke factoren zijn van invloed op de kwaliteit van het MER?
8)	Op welke manier vindt huidige kwaliteitsborging plaats?
Knelpunten MER	
9)	Welke knelpunten op de huidige kwaliteit van het MER en hoe worden die verklaard?
Verbeterpunten	
10)	Hoe kan de kwaliteit van het MER worden verhoogd, gegeven de huidige condities waaronder het MER tot stand komt?
11)	Op welke manier vindt kwaliteitsborging van het MER plaats? Welke andere mogelijkheden?
12)	Op welke manier vindt kwaliteitsborging plaats in soortgelijke andere sectoren?
13)	Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken ter verbetering van de kwaliteit van het MER?

- 1) **Op welke manier bent u betrokken binnen de m.e.r.-procedure (wat is uw rol en wat zijn de behorende functies)?**

- 2) **Wat is naar uw mening de toegevoegde waarde van het MER?
(Omschrijf de Sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen → aan de hand van de mening)**

3) **A. Wat is uw belang binnen de m.e.r.-procedure?**

B. Op welke manier waarborgt u dit belang en op welke wijze denkt u dit in de toekomst te doen? (welke strategie wordt er gebruikt)

4) **Op welke manier zou u de kwaliteit van een MER omschrijven (operationalisatie/ wat zijn de criteria voor kwaliteit MER)?**

5) **Bent u tevreden met de kwaliteit van het MER in de huidige situatie (wordt volgens u voldaan aan bovengenoemde criteria)? Kunt u hier een toelichting bij geven? (Het gaat hier dan om de rapporten waar u zelf bij betrokken was en de visie op het gemiddelde)**

6) **In 2009 heeft de Commissie m.e.r. 56% van het aantal MER'en in eerste instantie een negatieve beoordeling toegekend (jaarverslag Cie. m.e.r., 2009:16). Hoe zou u dit verklaren?**

7) **Op dit moment heeft Nederland een structuur waarbij de initiatiefnemer een MER opstelt en de Cie. m.e.r. hier een negatief/positief advies over geeft. Het bevoegd gezag beoordeelt dan in hoeverre dit advies meegenomen wordt.**

A. Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van dit systeem (beoordeling Cie. m.e.r.)?

B. Heeft u een voorstel voor een (aangepast/ander) structuur?

C. Welke instituties kunnen naar uw mening betrokken worden bij de waarborging van de kwaliteit van het MER?

D. Welke functies zouden de betreffende instituties kunnen vervullen?

8) **A. Denkt u dat de eerder gestelde criteria (vraag 4) nageleefd worden aan de hand van uw voorstel? M.a.w. denkt u dat de kwaliteit van het MER positief/negatief beïnvloed wordt? Kunt u dit toelichten?**

B. Denkt u dat uw belang (aangehaald bij vraag 3) nog steeds gewaarborgd zal worden indien de voorgestelde structuur geïmplementeerd wordt?

Interview resultaten

Voor het opdoen van de praktijkkennis en informatie, heb ik gebruik gemaakt van interviews. De resultaten heb ik meegenomen naar de analysefase, zodat ik ook de belangen van de betrokken actoren kan verwerken bij de verkenningsstudie naar kwaliteitssystemen.

Hieronder een overzicht van de instanties waarmee ik gesproken heb:

- 1) InfoMil
- 2) Gemeente Den Haag, Dienst Stadsbeheer, Afdeling Milieu en Vergunningen
- 3) Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- 4) Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, directie Natuur, Landschap en Platteland
- 5) Provincie Zuid Holland
- 6) Commissie m.e.r.
- 7) Tracé-m.e.r. centrum/ PVP (Programmabureau planVerkenningen en Planstudies)
- 8) Adviesbureau Arcadis
- 9) Essent Business Development
- 10) EU Commissie, DG Milieu
- 11) NV Nederlandse Gasunie

BIJLAGE IX: OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN M.E.R. IN EU LIDSTATEN

	<i>Nederland</i>	<i>Duitsland</i>	<i>België</i>	<i>Denemarken</i>	<i>Verenigd Koninkrijk</i>
	Wet milieu beheer	UVPG	Brusselse Ord. Milieu-vergunningen	Planløyven	TCPR Engeland en Wales
<i>staatsinrichting</i>	eenheidsstaat	federale staat	federale staat	eenheidsstaat	eenheidsstaat
<i>uniforme of meerdere m.e.r.-regeling(en)</i>	uniforme regeling	raamwet + afz. implementaties per deelstaat	meerdere regelingen per gewest en federaal	grotendeels uniforme regeling	meerdere regelingen per project en per 'land'
<i>koppeling aan vergunning of R.O.</i>	vergunning + R.O.	vergunning + R.O.	milieuvergunning + R.O.	R.O.	R.O.
<i>zelfstandige of geïntegreerde m.e.r.-procedure</i>	zelfst. voorfase van debetreffende besluitvormingsprocedure	geïntegreerd in betreffende besluitvormingsprocedure	geïntegreerd in betreffende besluitvormingsprocedure	geïntegreerd in regionale R.O.-procedure	geïntegreerd in regionale R.O.-procedure
<i>screening</i>	drempelwaarden + beoordeling per geval (bijz. omst. van het geval)	drempelwaarden + beoordeling per geval (algemeine of standortbezogene Vorprüfung)	drempelwaarden + beoordeling per geval (effectenverslag)	beoordeling per geval (selectiecriteria)	drempelwaarden en criteria + beoordeling per geval (selectiecriteria)
<i>scoping</i>	· verplicht · Richtlijnen + inspraak + advies	· indien nodig verplicht · op verzoek · geen inspraak + advies	· verplicht · ontwerpbestek + inspraak + advies	· alleen op verzoek + inspraak + advies	· alleen op verzoek · geen inspraak + advies
<i>alternatieven</i>	beschrijving van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven + nul-alternatief + mma-alternatief + motivatie keuze	overzicht v/d belangrijkste door de initiatiefnemer onderzochte alternatieven + motivatie keuze	vergelijking v/d redelijkerwijs in aanmerking komende alternatieven + nul-alternatief + motivatie keuze	overzicht belangrijkste alternatieven en bestudeerde locaties + nul-alternatief + motivatie keuze	overzicht belangrijkste alternatieven + motivatie keuze

	<i>Nederland</i>	<i>Duitsland</i>	<i>België</i>	<i>Denemarken</i>	<i>Verenigd Koninkrijk</i>
<i>onafhankelijkheid MER</i>	Commissie-m.e.r.	advies Sach-verständigen	Begeleidingscomité + erkende opdracht-houder	Bevoegd gezag stelt zelf het MER op	advies wettelijke adviseurs
<i>inspraak</i>	<ul style="list-style-type: none"> · 2 keer · voor + na opstellen MER · min. 4 weken. · schriftelijk + mondeling 	<ul style="list-style-type: none"> · 1 keer · na opstellen MER · 1 maand. · schriftelijk 	<ul style="list-style-type: none"> · 2 keer · voor + na opstellen MER · 15 dagen., resp. 30 dagen. · schriftelijk + mondeling 	<ul style="list-style-type: none"> · 2 keer · voor + na opstellen MER · min. 8 weken. · schriftelijk + mondeling 	<ul style="list-style-type: none"> · 1 keer · na opstellen MER · 21 dagen. · schriftelijk
<i>insprekers</i>	een ieder	belanghebbenden	een ieder	een ieder	belanghebbenden
<i>grensoverschrijding</i>	<ul style="list-style-type: none"> · informatieverstrekking + consultatie: indien mogelijk nadelige milieu-gevolgen of op verzoek dezelfde termijnen 	<ul style="list-style-type: none"> · informatieverstrekking indien noodzakelijk of op verzoek + consultatie dezelfde termijnen 	<ul style="list-style-type: none"> · informatieverstrekking: indien mogelijk nadelige milieu-gevolgen of op verzoek consultatie op basis van wederkerigheid en gelijkheid dezelfde of passende termijnen 	<ul style="list-style-type: none"> · ad hoc-regeling indien mogelijk grensoverschrijdende milieu-effecten in een ander land worden verwacht 	<ul style="list-style-type: none"> · informatieverstrekking + consultatie: indien mogelijk nadelige gevolgen of op verzoek redelijke termijnen

(Bron: Pokorný-Versteeg, 2003: 323-324)