



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het Milieueffectrapport, doet het tekort? Een onderzoek naar de ervaringen van betrokken actoren bij Milieueffectrapporten in de Nederlandse besluitvorming

Blok, Floris-Jan

Citation

Blok, F. -J. (2022). *Het Milieueffectrapport, doet het tekort?: Een onderzoek naar de ervaringen van betrokken actoren bij Milieueffectrapporten in de Nederlandse besluitvorming.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3279073>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het Milieueffectrapport, doet het tekort?

Een onderzoek naar de ervaringen van betrokken actoren bij Milieueffectrapporten in de
Nederlandse besluitvorming



Master Management in de Publieke Sector, afstudeerrichting Public Affairs

Universiteit Leiden

Faculteit Governance and Global Affairs

Afstudeerscriptie

Begeleider: Dr. L. Dorren

Floris-Jan Blok S2011867

09-01-2021

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie: ‘Het Milieueffectrapport, doet het tekort?’ Een onderzoek naar de ervaringen van betrokken actoren bij Milieueffectrapporten in de Nederlandse besluitvorming. Deze scriptie is geschreven in het kader van het afronden van de master Management in de Publieke Sector, met de specialisatie Public Affairs.

In april 2021 kwam het milieueffectrapport die in opdracht van Schiphol en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is opgesteld. Het rapport diende aan te tonen dat 500 duizend vliegbeweging mogelijk zijn zonder schade of hinder voor omwonenden. Dit rapport werd door de Commissie m.e.r. afgekeurd. Het rapport deugde niet volgens hen. Natuurbescherming lijkt in Nederland goed geregeld, maar in 2019 kreeg Nederland een waarschuwing van de Europese Commissie dat de Nederlandse wet waarmee milieueffecten van projecten worden beoordeeld niet voldoet aan de regels. De kritiek op milieueffectrapporten in het algemeen is afgelopen jaar toegenomen en die kritiek riep bij mij de vraag op hoe betrokkenen het milieueffectrapport ervaren.

Bij het opstellen van deze scriptie ben ik begeleid door assistent professor Dr. Lars Dorren van de Universiteit Leiden. Daarnaast heeft mr. Roel Sillevius Smitt van de Commissie m.e.r. mijn verkennende vragen beantwoord en mij geattendeerd op politieke ontwikkelingen rondom het m.e.r. Ik wil deze personen dan ook hartelijk bedanken voor de onmisbare begeleiding.

Mijn dank gaat verder uit naar alle respondenten die de moeite hebben genomen om mijn enquête in te vullen en allen die mij van advies voorzien hebben. De decemberperiode is een hectische periode en dat bracht zo zijn moeilijkheden. Des te prettiger was het dat alle betrokkenen zich zo flexibel op hebben gesteld.

Floris-Jan Blok

Amsterdam, Januari 2021

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Inleiding	4
2. Theoretisch kader	7
2.1. MER in Nederland	7
2.2. Andere landen	14
2.2.1. Duitsland	14
2.2.2. Vlaanderen.....	15
2.2.3. Luxemburg	15
2.2.4. Kwaliteitswaarborging in vergelijking met Nederland.....	16
2.3. Theoretische verklaringen van gebruik van MER in besluitvorming	16
2.3.1. Rationeel onderzoek	17
2.3.2. Conceptueel gebruik.....	19
2.3.3. Product van overleg.....	20
3. Onderzoeksopzet	23
4. Analyse	26
4.1. Evaluatie van het ervaren effect op inhoudsvereisten en het doel van MER'en	26
4.2. Rationeel onderzoek	32
4.3. Conceptueel gebruik	34
4.4. Product van overleg	36
5. Conclusie	40
Literatuurlijst	42
Bijlage I: Enquêtevragen	47
Bijlage II: Achtergrond respondenten	54
Bijlage III: Gegeven antwoorden bij mogelijkheid tot toelichting	56

1. Inleiding

Bij infrastructuur- en ruimtelijk beleid maken de verschillende overheden vaak gebruik van een milieueffectrapport (MER). Een MER brengt aan de hand van een voorgeschreven methode in kaart wat de effecten van een plan of project zijn en de verwachte milieugevolgen daarvan. De beleidsmakers kunnen zo de milieugevolgen bij hun afweging betrekken en zo wordt het milieu meegenomen in de besluitvorming. Verschillende EU-richtlijnen schrijven voor dat voorafgaand aan het nemen van een besluit over het vaststellen of het toestaan van een ruimtelijk plan of project een milieubeoordeling gedaan wordt (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014). Het idee is dat door middel van milieueffectrapportage (m.e.r.) het milieu beter beschermd wordt, hulpbronnen efficiënter gebruikt worden en duurzame groei in de Europese Unie bevorderd wordt (Schultz Van Haegen, 2015).

Beleidsmakers zijn echter niet altijd verplicht om een m.e.r. te laten uitvoeren. Milieueffectrapportage houdt het proces in van het in beeld brengen van de milieugevolgen, een milieueffectrapport zijn de uiteindelijke resultaten van dit onderzoek. De beleidsmaker kan bepalen aan de hand van het Besluit milieueffectrapportage of een m.e.r. al dan niet uitgevoerd dient te worden. Binnen de nota van toelichting van de Algemene Maatregel van Bestuur wordt uitgelegd dat het aan het bevoegde gezag is om vast te stellen of er een m.e.r. moet worden opgesteld en het aan de initiatiefnemer is om dat milieueffectrapport op te stellen of uit te laten voeren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). Het bevoegd gezag is in deze context de overheid die het besluit over een plan of project neemt en de initiatiefnemer kan iedereen zijn, een particulier die bijvoorbeeld een zonnepark wil aanleggen of een gedeputeerde die een weg wil aanleggen.

De rol van het MER en de inhoud ervan is de afgelopen jaren ter discussie komen te staan. Tijdens een overleg over de m.e.r. van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat maakte het voormalig Tweede Kamerlid Kröger van GroenLinks zich zorgen over hoe het instrument van de m.e.r. op dit moment opereert, Tweede Kamerlid van Esch van de Partij voor de Dieren merkt op dat milieurapportages opgesteld worden naar de belangen van opdrachtgevers (“Beantwoording vragen gesteld tijdens het algemeen overleg Leefomgeving over de milieueffectrapportage | Tweede Kamer der Staten-Generaal”, 2020). De assumptie van Tweede Kamerlid van Esch is gebaseerd op een artikel van Follow the Money, daarin wordt gesteld dat de adviesbureaus die de milieurapporten opstellen graag meedenken met hun opdrachtgever (Schohaus & Sys, 2020). Schohaus & Sys (2020) gaven aan dat een MER de resultaten levert die de initiatiefnemer wil zien. Ook de Vries (2019) meent dat het instrument

niet meer objectief milieueffecten in kaart brengt en hierdoor niet bijdraagt aan de besluitvorming.

Er is relatief weinig Nederlands empirisch onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van een MER. Wel is er in 2010 onderzoek gedaan naar de bijdrage van m.e.r. aan milieuwaarden in besluitvormingsprocessen (Runhaar et al., 2010). Daarnaast is er onderzoek gedaan naar de juridische grondslag van een m.e.r. in Nederland (Jesse, 2008). Internationaal is er wel gekeken naar de rol van het MER in het besluitvormingsproces en de uitvoering ervan (Leknes, 2001; Philip-Jones & Fischer, 2013; Wood & Jones, 1997). Een soortgelijke analyse naar de rol van een MER in besluitvorming ontbreekt echter voor Nederland.

Dit onderzoek gaat in op hoe een MER in de Nederlandse besluitvorming ervaren wordt. Hoe ervaren betrokkenen bij een besluitvormingsproces de inhoud van een MER; wat is voor betrokkenen van belang voor de beoordeling van een MER; worden de algemeen uitgezette doelen van het MER volgens betrokkenen bereikt? Onder andere deze vragen zullen helpen in het beantwoorden van de centrale vraag in dit onderzoek: *Hoe ervaren betrokken actoren een MER in de Nederlandse besluitvorming over een ruimtelijk project of plan?* De centrale vraag zal beantwoord worden aan de hand van literatuur met betrekking tot het MER. De literatuur levert verschillende uitgangspunten op. Vervolgens worden deze uitgangspunten met een enquête geëvalueerd onder de betrokken actoren. Met betrokken actoren worden initiatiefnemers, onafhankelijke onderzoekers, begeleidende ambtenaren, volksvertegenwoordigers, belanghebbenden bij m.e.r.'s, adviseurs en uitvoerders van m.e.r.'s en personen van het bevoegd gezag verstaan. De centrale onderzoeksvraag wordt deels beantwoord door een evaluerend onderdeel en deels door een verklarend onderdeel. Dit evaluerende onderdeel richt zich op de doelstellingen en vereisten van een MER, waar het verklarende onderdeel onderzoekt welke theoretische verklaringen leidend lijken te zijn. In de theoretische behandeling van het evaluerende deel wordt ook kort gekeken naar hoe het buitenland onderdelen waarborgt, dit om eventuele aanbevelingen mee te kunnen geven als blijkt dat bepaalde onderdelen tekortschieten.

Dit onderzoek kan bijdragen aan de bestaande literatuur met betrekking tot het MER en in de evaluatie van het m.e.r.-instrument, aangezien de resultaten kunnen leiden tot nieuwe inzichten op het gebied van het gebruik van MER in besluitvorming. Het onderzoekt daarnaast of de huidige methode als effectief ervaren wordt, doet theoretische aanbevelingen en geeft een aanzet tot het verklaren waarom een MER zo ervaren wordt.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op een selectie van bestaande literatuur rondom MER'en. Een deel van de literatuur is gericht op het gebruik van het MER in Nederland, terwijl een ander

deel gericht is op het internationale gebruik van MER'en. Vervolgens wordt gekeken naar wat het doel van een MER is en hoe dit doel wordt bereikt. Hierna wordt er een korte vergelijking gemaakt met het buitenland, om te zien hoe het buitenland een aantal van de punten waarborgen in vergelijking met Nederland. Vervolgens zijn naar aanleiding van drie theorieën over onderzoek in besluitvorming hypothesen opgesteld. De vragen die naar aanleiding van het doel en de drie theorieën zijn gemaakt voor in de enquête, worden ook in dat hoofdstuk behandeld. In het derde hoofdstuk wordt daaropvolgend uitgelegd hoe de enquête verspreid is en wat de beperkingen zijn aan hoe dit onderzoek uitgevoerd is. In het vierde hoofdstuk vindt aan de hand van de enquête een analyse van de resultaten plaats. Afsluitend volgt een conclusie met aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk beschrijft verschillende theorieën en concepten die bestaan op het gebied van milieueffectrapporten en hun invloed op besluitvorming. Op het gebied van MER'en zijn ook verschillende beweringen gedaan. Die beweringen leiden tot meerdere aantijgingen in hoe het MER zou doorwerken in de besluitvorming. Daarna wordt beschreven wat de inhoud van het MER in Nederland is en wat het doel van het MER is in de Nederlandse besluitvorming. Naar aanleiding van deze inhoudsvereisten en doel zijn de evaluerende vragen opgesteld.

Nabije landen hebben een andere inrichting van uitvoering van milieueffectrapporten, daar zal kort op ingegaan worden. De korte vergelijking met het buitenland geeft alternatieven in hoe de deskundigheid gewaarborgd wordt.

Daarnaast bestaan er vele theorieën die betrekking hebben op de theoretische rol van het MER in de besluitvorming. Leknes (2001) maakt in zijn onderzoek gebruik van drie perspectieven. Amara, Ouimet en Landry (2004) zien vier algemene vormen van kennisgebruik in besluitvorming. Bartlett & Kurian (1999) onderscheiden zes ideaaltypen van het gebruik van milieueffectrapporten die elkaar niet uitsluiten. Lawrence (2000) kenmerkt vijf stromingen binnen de theorievorming rondom de m.e.r. Vanuit deze vier artikelen is een selectie van perspectieven met overeenkomende kenmerken gemaakt en daaruit zijn drie hypothesen opgesteld.

2.1. MER in Nederland

Zoals eerder aangegeven, wordt het MER onder andere verplicht gesteld door de Europese Richtlijn (Europese Parlement en de Raad, 2014). In deze richtlijn worden minimumvereisten gegeven met betrekking tot het type te beoordelen projecten, de belangrijkste verplichtingen van de opdrachtgevers, de inhoud van de beoordeling en de inspraak van de bevoegde instanties en het publiek. De precieze uitvoering en wie het uitvoert verschilt echter tussen overheden van lidstaten. In dit onderzoek wordt gekeken naar overheden in Duitsland, Vlaanderen en Luxemburg.

Hoogleraar de Vries (2019, 2021) van Universiteit Nijmegen observeerde dat MER'en besluitvormers op het verkeerde been zet door een vertekend beeld van de werkelijkheid te geven. Op die manier zijn MER'en instrumenten geworden die negatieve milieueffecten kunnen negeren. Hij stelt dat dit voortkomt uit een weeffout in de m.e.r.-procedure. De initiatiefnemer laat de m.e.r. uitvoeren en de onderzoekers laten hun bevindingen hierdoor te veel vormen naar

de belangen van hun opdrachtgever. Schohaus en Syst (2020) spraken zelfs van een structureel probleem in de milieuadvieswereld. De adviesbureaus zouden in al hun casussen in het voordeel van de opdrachtgever adviseren. Het onderzoek ziet drie oorzaken voor het ontbreken van grondig kritisch onderzoek: ten eerste dat adviesbureaus zich gewillig opstellen ten opzichte van hun opdrachtgever, ten tweede dat de opdrachtgevers zich onverantwoordelijk gedragen en tot slot dat de vergunningverleners zwichten onder politieke druk. Wel dient er een opmerking geplaatst te worden bij de eerstgenoemde oorzaak, dat de adviesbureaus in het voordeel spreken van de opdrachtgever. Het beoogde project of plan heeft een doelstelling en een MER toont zowel de alternatieven als de milieueffecten voor het uitvoeren van het project of plan. Een MER zal daarom niet zozeer adviseren het project of plan niet door te laten gaan omdat dit niet het doel van het rapport is om vast te stellen of het project of plan door kan gaan. Een MER dient enkel vast te stellen wat de effecten zijn van wanneer het project of plan uitgevoerd is.

Waar milieustudies voorheen vaker verplicht waren, moet het bevoegd gezag nu vaak per situatie bepalen of een MER nodig is. Investico deed hier journalistiek onderzoek naar en concludeerde dat in zeventienhonderd aanvragen, slechts bij vier of vijf gevallen geconcludeerd werd dat een MER nodig is (Heilbron, 2019). Wanneer dan wel een MER geëist werd, bleek volgens Investico de kwaliteit van het rapport ondermaats en vluchtig uitgevoerd te zijn. De ondermaatse kwaliteit en inhoud van het Nederlandse MER zou ertoe hebben geleid dat Nederland in 2019 door de Europese Commissie officieel in gebreke gesteld is, aangezien de kwaliteit van het MER onvoldoende geborgd zou zijn (Heilbron, 2019). Commissie m.e.r. zag ook het pijnpunt in zowel de afname van toetsing van het MER als de afname in kwaliteit van de inhoud van diegene die zij toetsen. Directeur Loeven van de Commissie m.e.r. gaf aan dat dit onderzoek een harde conclusie is voor degene die de m.e.r. opstellen of dienen te gebruiken (Perree, 2020). In het jaarverslag gaven zij ook aan dat de afname van milieueffectrapporten risicovol en onverstandig is (Commissie m.e.r., 2020). Zij vrezen dat met de Omgevingswet hun aantal adviezen verder zal dalen omdat de wettelijke verplichte advisering door de Commissie voor controversiële en complexe projecten vrijwillig wordt. In de getoetste milieueffectrapporten van 2020 ontbrak in tachtig procent belangrijke informatie. Alternatieven en effecten op de leefomgeving kregen ook te weinig aandacht. Na advisering en aanvulling bleek vijftig procent van de rapporten wel volledig (Commissie m.e.r., 2020).

Er lijkt in de uitvoering van milieueffectrapporten dus een mate van gemakzucht te zijn. De verschillende critici zijn daarnaast van mening dat er een bepaalde partijdigheid in de evaluatie zit. Veel van de kritiek is gericht op de inhoud en de uitvoer van milieueffectrapporten. Commissie m.e.r. (2020) stelt dat milieueffectrapporten een aantoonbaar belangrijke bijdrage

levert aan betere besluiten, de vraag is of dit ook werkelijk zo is. Er wordt naast deze uitspraak weinig gezegd over het uiteindelijke ervaren effect.

Maar wat zijn de inhoudelijke eisen van een MER? Aangezien de MER'en qua inhoud nauwelijks verschillen tussen de lidstaten, is het voldoende om de inhoudsvereisten van Nederland uiteen te zetten om die vraag te beantwoorden. De inhoudsvereisten zoals het Kenniscentrum InfoMil¹ (z.d.-b) die omschrijft, zijn als volgt:

- Doel: een beschrijving van wat met de voorgenomen activiteit wordt beoogd.
- Voorgenomen activiteit en alternatieven: een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven daarvoor, inclusief de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven. In het geval van een m.e.r.-plichtig besluit ook een beschrijving van de wijze waarop de voorgenomen activiteit zal worden uitgevoerd.
- Relevante plannen en besluiten: in het geval van een m.e.r.-plichtig plan een overzicht van eerder vastgestelde plannen die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven. In het geval van een m.e.r.-plichtig besluit een aanduiding van dit besluit (of besluiten) en een overzicht van de eerder genomen beslissingen van bestuursorganen die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven.
- Huidige situatie en autonome ontwikkeling: een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, en van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, indien die activiteit noch de alternatieven worden ondernomen.
- Effecten: een beschrijving van de gevolgen voor het milieu die de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven kunnen hebben, inclusief een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven.
- Vergelijking: een vergelijking van de beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en elk van de in beschouwing genomen alternatieven.

¹ Kenniscentrum InfoMil biedt praktische ondersteuning bij uitvoering van omgevingsbeleid. Het is de plaats voor informatievoorziening voor de beleidsmakers van ministeries en de beleidsuitvoerders bij provincies, gemeenten, waterschappen en milieudiensten. Kenniscentrum InfoMil is onderdeel van Rijkswaterstaat, de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

- Mitigerende en compenserende maatregelen: een beschrijving van de maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen op het milieu van de activiteit te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen.
- Leemten in informatie: een overzicht van de leemten in de beschrijvingen van de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen voor het milieu als gevolg van het ontbreken van de benodigde gegevens.
- Samenvatting: een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het milieueffectrapport en van de daarin beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven. (Kenniscentrum, z.d.-b)

In Nederland wordt het MER opgesteld door of onder de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Er zijn geen vereisten voor de uitvoerder van het MER in Nederland, maar wel bovengenoemde vorm- en inhoudsvereisten. In de praktijk wordt de uitvoering vaak gedaan door ingenieursbureaus of ambtenaren die ervaring hebben op het gebied van het opstellen van MER'en.

De doelstelling van een MER is volgens Jesse (p. 186, 2008) als volgt: een MER is gericht op het voorkomen of zoveel mogelijk beperken van milieuverontreiniging en andere milieuaantastingen. Het MER heeft hiermee een milieubeschermdende functie. Deze taak wordt ook onderschreven door het Kenniscentrum InfoMil (z.d.-d). Het Kenniscentrum InfoMil (z.d.-d) stelt dat het voorkomen van aantasting van het milieu van groot maatschappelijk belang is en dat het daarom zaak is om het milieubelang in de besluitvorming te betrekken. In de praktijk is hier vorm aan gegeven door middel van de m.e.r. De plannen en besluiten van de overheid over projecten of plannen die nadelige gevolgen kunnen hebben op het milieu, dienen een m.e.r.-procedure te hebben. Zij stellen dat dit doel door vier punten bereikt wordt:

- De milieugevolgen van het initiatief of de activiteit en reële alternatieven hiervoor *systematisch, transparant en objectief* in beeld te brengen in het zogenoemde milieueffectrapport of MER en maatregelen te beschrijven om negatieve gevolgen te voorkomen of te beperken.
- De *kwaliteit* van het MER bij plannen en complexe besluiten te laten toetsen door de onafhankelijke landelijke Commissie voor de milieueffectrapportage, de Commissie m.e.r.

- De *maatschappij te betrekken* door één ieder de mogelijkheid te bieden om in te spreken en zijn of haar zienswijze naar voren te brengen.
- De *milieugevolgen, de alternatieven en de ingebrachte zienswijzen en adviezen* mee te laten wegen bij de vaststelling van het plan of het nemen van het besluit en de wijze waarop dat is gebeurd toe te lichten. M.e.r. kan de overheid dus helpen bij de besluitvorming. (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-d)

Het blijft natuurlijk de vraag of een MER zijn doel behaalt en of betrokkenen de voorgeschreven punten ook zo ervaren. Vandaar dat er vragen naar aanleiding van deze punten zijn opgesteld. Om inzicht te krijgen zijn in de uitgezette enquête (bijlage I) vragen naar een selectie op basis van het bovengenoemde doel, MER-onderdelen en -elementen opgesteld, die zijn algemene als ook specifieke onderdelen van de doelstelling en inhoudsvereisten. Onderstaande Tabel 1 geeft een beeld van welke vragen dat zijn.

Vragen naar aanleiding van het doel van milieueffectrapporten

- 4.1. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van de initiatiefnemer.
- 4.2. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van de bestuurder (de wethouder / gedeputeerde / minister).
- 4.3. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van de volksvertegenwoordiger.
- 4.4. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van betrokken belangengroepen.
- 4.7. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dragen bij aan het algemeen belang.
- 4.16. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten helpen in het beter beschermen van milieu.
- 4.17. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten zorgen voor beter gebruik van hulpbronnen.

Vragen naar aanleiding van inhoudsvereiste voor voorgenomen alternatieven

- 3.1. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Er was sprake van een analyse van beschikbare alternatieven en/of doelen.

Vragen naar aanleiding van inhoudsvereiste voor effecten

- 3.14. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport had het vermogen om effecten te voorspellen.

Vragen naar aanleiding van inhoudsvereiste voor leemten in informatie

- 2.1 In het laatste milieueffectrapport waar ik betrokken bij was, was er sprake van een goed meetbare omgeving.
- 2.2. In alle milieueffectrapporten waar ik betrokken bij was, was er sprake van een goed meetbare omgeving.
 - 3.12. Het milieueffectrapport was beperkt.
 - 3.13. Het milieueffectrapport hield rekening met de beperkingen van zijn meetinstrumenten.
- 3.14. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport had het vermogen om effecten te voorspellen.
- 3.15. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport gaf een vertekend beeld van de werkelijkheid.

Vragen naar aanleiding van het punt over de milieugevolgen en hoe zij in beeld gebracht dienen te worden

- 3.6. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport is deskundig.
- 3.7. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport is onafhankelijk.
- 3.11. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport was partijdig.
- 3.16. Wat is het belang van transparantie van het onderzoek voor de bijdrage van het MER op besluitvorming?

Vragen naar aanleiding van het punt over de maatschappelijke betrokkenheid

- 3.5. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport heeft aandacht voor verschillende belangen.
- 3.10. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport is het resultaat van onderhandeling en overleg.
- 3.22. Wat is het belang van de synthese van theoretische kennis met praktijkkennis voor de bijdrage van het MER op besluitvorming?

Vragen naar aanleiding van het punt over de milieugevolgen mee te laten wegen in besluitvorming

- 3.2. Hoe vaak kwam het voor dat: Het rapport werd door initiatiefnemers vooral gezien als wettelijke verplichting.
- 3.3. Hoe vaak kwam het voor dat: Het milieueffectrapport werd door het bevoegd gezag vooral gezien als wettelijke verplichting.
- 3.8. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport heeft grote invloed gehad op het uiteindelijke besluit.
- 3.19. Wat is het belang van de mate van in hoeverre het initiatief al vaststond voor de bijdrage van het MER op besluitvorming?
- 3.20. Wat is het belang van de mate waarin initiatiefnemers open stonden voor alternatieven voor de bijdrage van het MER op besluitvorming?
- 3.21. Wat is het belang van de haalbaarheid van alternatieven voor de bijdrage van het MER op besluitvorming?
- 3.23. Wat is het belang van de standpunten van betrokken actoren voor de bijdrage van het MER op besluitvorming?
- 4.5. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dragen bij aan inspraak.
- 4.6. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dragen bij aan besluitvorming.

Tabel I. Evaluerende vragen van inhoud MER.

De punten van kwaliteit en objectiviteit dienen bij evaluatierapporten gewaarborgd te worden. Ook maatschappelijke betrokkenheid is een doel van het MER. In Nederland worden kwaliteit en objectiviteit gewaarborgd door Commissie m.e.r. of het bevoegd gezag (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-d). De Commissie m.e.r. is wettelijk verplicht om advies uit te brengen bij een uitgebreide m.e.r.-procedure. Bij een beperkte procedure is dit optioneel. Wanneer er sprake dient te zijn van een uitgebreide procedure is wettelijk vastgelegd (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-a). Bij een beperkte procedure toetst het bevoegd gezag of de kwaliteit voldoende is.

In het voortraject van de m.e.r.-procedure en na de uiteindelijke presentatie van het MER kunnen betrokkenen inspreken op het rapport en zijn bevindingen. De wettelijke regeling voor de beperkte procedure voorziet dat er geen verplichting is tot kennisgeving van het initiatief of gelegenheid te geven om zienswijzen op het voornemen in te dienen (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-c). Dit geldt wel voor een uitgebreide procedure. Het is na uitvoer van een van beide

procedures altijd mogelijk om na uitgave van het rapport in te spreken gedurende de termijn van terinzagelegging. Zienswijzen kunnen naar voren brengen dat het rapport (on)juist is en of het rapport (on)voldoende informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te laten wegen.

In de punten hoe het doel bereikt wordt, is er aandacht besteedt aan de drie punten van kwaliteit, objectiviteit en maatschappelijke betrokkenheid. Deze punten worden in Nederland door het bevoegd gezag of door de commissie m.e.r. gewaarborgd. In overheden van de nabije landen doen zij dit anders. Het is in dat kader interessant om te kijken naar hoe nabije landen deze drie punten waarborgen.

2.2. Andere landen

2.2.1. Duitsland

In Duitsland is de m.e.r.-procedure geïntegreerd in de vergunningsprocedure. De instantie die een projectvergunning verleent, is ook bevoegd om een m.e.r. uit te voeren. Wanneer er meerdere overheidsinstanties betrokken zijn bij de procedure, moet er een leidende autoriteit worden aangewezen. In het geval van grensoverschrijdende effecten van een project worden er meerdere MER'en opgesteld met wederzijdse raadplegingsprocedures (Umweltbundesamt, z.d.). Nadat het MER is opgesteld, wordt deze eerst door het bevoegd gezag op volledigheid gecontroleerd. Om ervoor te zorgen dat met alle relevante effecten en noodzakelijke maatregelen rekening is gehouden, worden het publiek en de belangengroepen (met name de gespecialiseerde autoriteiten) nu in de gelegenheid gesteld om deel te nemen in het kader van de goedkeuringsprocedure. De documenten worden voor het publiek getoond. Dit betekent dat ze op minstens één plaats, vaak zelfs op meerdere plaatsen, in papieren vorm voor het publiek beschikbaar worden gesteld. De opgemaakte documenten zijn ook elektronisch toegankelijk. Het opgemaakte document blijft bepalend. Het publiek dat door het project wordt beïnvloed, kan commentaar geven op het project als onderdeel van hun deelname en, indien nodig, deelnemen aan een openbare hoorzitting. De wijze waarop met de opmerkingen van het publiek rekening is gehouden, wordt gedocumenteerd en verantwoord.

2.2.2. Vlaanderen

In Vlaanderen is voor sommige ruimtelijke plannen een MER verplicht. In alle gevallen is de m.e.r. ook een instrument dat de besluitvorming ondersteunt, maar ze niet dicteert (Departement Omgeving (Vlaanderen), z.d.-b). De procedure is in Vlaanderen ook gekoppeld aan de vergunningprocedure. De initiatiefnemer van het plan of project laat op zijn kosten en onder zijn verantwoordelijkheid een MER opstellen. Voor een project-MER moet hij daar verplicht gebruik maken van een team van erkende MER-deskundigen onder leiding van een erkende MER-coördinator. Voor een plan-MER dient de initiatiefnemer enkel een beroep te doen op een erkende MER-coördinator. De Dienst Milieueffectrapportagebeheer is verantwoordelijk voor de begeleiding en controle van milieueffectrapporten. Het Departement Omgeving erkent MER-coördinatoren en MER-deskundigen (Departement Omgeving (Vlaanderen), z.d.-a). De MER-coördinatoren en MER-deskundigen dienen aan verschillende eisen te voldoen en daarnaast dienen zij jaarlijks bijgeschoold te worden in de ontwikkelingen op het terrein van milieueffectrapportages. Het brede publiek heeft recht op inspraak in het begin van een m.e.r.-proces. Bij dit inspraakmoment wordt de reikwijdte van het project of plan beschreven, alsook de voorgenomen activiteit, de voorgestelde inhoudelijke aanpak van het MER en de al onderzochte alternatieven. Daarnaast worden tijdens dit inspraakmoment de opstellers van het MER voorgesteld. Dit recht op inspraak laat het publiek niet toe om bezwaren te uiten tegen het betreffende plan of project. Het publiek kan tijdens dit inspraakmoment wel aangeven welke aspecten volgens hen onderzocht dienen te worden. In deze fase kan de dienst Milieueffectrapportagebeheer zinvolle reacties gebruiken voor het opstellen van richtlijnen die de initiatiefnemer en de deskundigen moeten volgen bij het opstellen van het MER. Dit kunnen opmerkingen zijn over de vorm en presentatie van het MER maar ook inhoudelijke opmerkingen zoals opmerkingen over het voorgenomen plan zelf, de alternatieven, de beschrijving van de huidige toestand, milieueffecten, de opvolging en evaluatie van de effecten, of de gaten in de kennis.

2.2.3. Luxemburg

Luxemburg lijkt in zijn uitvoering het meest op Nederland. De uitvoering van een m.e.r. is ook hier in de regel door gespecialiseerde ingenieursbureaus. De ingenieursbureaus dienen wel erkend te worden door het ministerie en worden alleen toegekend aan bureaus of personen die gespecialiseerd zijn op het gebied van milieu (le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement, 2021). Zij mogen het MER niet opstellen als zij al reeds betrokken zijn bij

het project of plan. Het bevoegd gezag is in Luxemburg altijd het ministerie van Milieu, Klimaat en Duurzame Ontwikkeling en voor de uitvoering van een MER is de initiatiefnemer verantwoordelijk (Luxembourgian Ministry of the Environment, Climate and Sustainable Development - Procedures and Planning Department, 2019). Het departement voor Procedures en Planning stelt voorafgaand aan de m.e.r.-procedure een aanbeveling op over de reikwijdte en de mate van gedetailleerdheid van de informatie die in het MER dienen te staan. Na het opstellen van het MER wordt via een nieuwsbericht in minstens vier dagbladen en de website van het ministerie van Milieu, Klimaat en Duurzame Ontwikkeling bekend gemaakt dat het rapport ter inzage ligt. Na publicatie van het rapport hebben betrokkenen 30 dagen de tijd om naar aanleiding van de resultaten opmerkingen en suggesties te doen. Na deze openbare raadpleging stelt het bevoegd gezag een gemotiveerde conclusie op waarin de significante effecten van het project aan bod komen.

2.2.4. Kwaliteitswaarborging in vergelijking met Nederland

In het buitenland doen zij het anders dan in Nederland. In Duitsland wordt het uitgevoerd door de betrokken vergunningverlener, in Vlaanderen en Luxemburg dient er sprake te zijn van certificering van de uitvoerder van m.e.r.'s. In die landen zijn net zoals Nederland mogelijkheden tot inspraak gewaarborgd. In Vlaanderen is er net zoals Nederland een inspraakmoment voordat de m.e.r. wordt uitgevoerd. De insprekers op het plan of project hebben in alle landen een controlerende rol op milieueffectrapporten en hun inhoud.

2.3. Theoretische verklaringen van gebruik van MER in besluitvorming

Zoals eerder aangegeven zijn er theoretische verklaringen voor hoe MER in besluitvorming doorwerken. Vanuit deze verklaringen is het mogelijk om hypothesen op te stellen. In dit onderzoek is gekeken naar drie theorieën. De eerste theorie richt zich op hoe de resultaten gepresenteerd worden, de tweede theorie richt zich op hoe de resultaten gebruikt worden in het besluitvormingsproces. De laatste theorie kijkt naar hoe het rapport tot stand is gekomen door middel van maatschappelijke betrokkenheid. Eerst wordt er ingegaan op het theoretisch perspectief van van rationeel onderzoek, daarna het perspectief van conceptueel gebruik en afsluitend het theoretisch perspectief dat gericht is op het onderhandelingsproces.

2.3.1. Rationeel onderzoek

Amara, Ouimet en Landry (2004) stellen dat rationeel instrumenteel gebruik van wetenschappelijk onderzoek bij besluitvorming berust op de gedachte dat de noodzaak van een besluit de toepassing van onderzoek stuurt. Er bestaat een probleem waar een besluit over genomen dient te worden. Er is echter gebrek aan informatie of inzicht om een oplossing voor het probleem te vinden of een keuze te maken voor een alternatieve oplossing. Onderzoek voorziet in het leveren van die desgevraagde informatie of inzicht. Nadat deze leemte is opgevuld, volgt een besluit. Leknes (2001) stelt dat bij rationeel onderzoek gekeken wordt hoe een doel bereikt kan worden of de kans daarop wordt gemaximaliseerd.

Lawrence (2000) schrijft zeven onderliggende elementen toe aan rationeel onderzoek, waarvan er zes in dit onderzoek worden uitgelicht. Ten eerste is er sprake van systematische toepassing van ratio in het besluitvormingsproces. Ten tweede is er sprake van een eenvormig publiek belang, in de zin van doelen; doelstellingen en criteria. Ten derde is er een analyse van beschikbare alternatieven en middelen. Ten vierde wordt er uitgegaan van een voorspelbare en controleerbare omgeving. Ten vijfde is de uitvoerder van het onderzoek een deskundig adviseur die onafhankelijk opereert van het politieke proces. Het laatste punt is dat de adviezen of resultaten van het onderzoek uitgevoerd worden. Een MER kan ervaren worden als een rationeel onderzoek. Een onderzoek waarbij de informatie op feiten berust en die feiten op gronden van rede tot stand zijn gekomen. Naar aanleiding van deze omschrijving luidt de eerste hypothese:

H1. Een milieueffectrapport in besluitvorming wordt ervaren als een rationeel onderzoek.

Er zijn verschillende bezwaren tegen het rationeel onderzoek-perspectief. Leknes (2001) en Amara, Ouimet en Landry (2004) stellen dat rationaliteitsbenadering een normatieve theorie is en geen rekening houdt met hoe werkelijke besluitvorming plaatsvindt. De theorie is gebaseerd op hoe besluitvorming ideaal plaats zou moeten vinden. Het zou uitgaan van een goed meetbare omgeving wat volgens hen een onmogelijk gegeven is. Lawrence (2000) noemt daarnaast dat er vanuit dit gebruik ervaren effecten over het genomen besluit zijn. Zo zou het gevoel zijn dat deskundigen het proces domineren met een marginale rol voor publiek, terwijl dit wel een doelstelling is binnen de m.e.r.-procedure. Volgens Lawrence (2000) zou het ook geen rekening houden met de beperkingen van meetinstrumenten en middelen; overschat het gebruik het vermogen om de omgeving te voorspellen en te controleren; houdt het rationele perspectief

onvoldoende rekening met creativiteit; vindt er te weinig synthese plaats van niet-technische en niet-wetenschappelijke kennis, ervaring en wetenschap.

Hypothese I zal aan de hand van de vragen in de enquête worden onderzocht. De vragen die een indicatie geven dat informatie uit een MER als rationeel ervaren wordt, staan in Tabel II.

Vragen naar aanleiding van het uitvoeren van adviezen

- 3.8. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport heeft grote invloed gehad op het uiteindelijke besluit.
- 4.6. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Milieueffectrapporten dragen bij aan besluitvorming.

Vragen naar onderliggende elementen

- 2.1. In het laatste milieueffectrapport waar ik betrokken bij was, was er sprake van een goed meetbare omgeving.
- 2.2. In alle milieueffectrapporten waar ik betrokken bij was, was er sprake van een goed meetbare omgeving.
- 3.1. Er was sprake van een analyse van beschikbare alternatieven en/of doelen.
- 3.6. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport is deskundig.
- 3.7. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport is onafhankelijk.
- 4.7. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dragen bij aan het algemeen belang.

Vragen naar kenmerken van het ervaren effect

- 3.9. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport geeft een te belangrijke rol aan deskundigen in het besluitvormingsproces.
- 3.13. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport hield rekening met de beperkingen van zijn meetinstrumenten.
- 3.14. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport had het vermogen om effecten te voorspellen.
- 3.15. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport gaf een vertekend beeld van de werkelijkheid.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 3.17. Wat is het belang van kwaliteit van het onderzoek voor de bijdrage van het milieueffectrapport op besluitvorming? - 3.22. Wat is het belang van synthese van theoretische kennis met praktijkkennis voor de bijdrage van het milieueffectrapport op besluitvorming? |
|--|

Tabel II. Vragen die rationeel onderzoek indiceren.

2.3.2. Conceptueel gebruik

Het tweede perspectief is wat Amara, Ouimet en Landry (2004) het conceptueel gebruik van kennis noemen. Dit uitgangspunt berust op het idee van het ‘garbage can model’ van Cohen, March en Olsen (1972). Bij dit model zou er sprake zijn van onafhankelijke problemen, oplossingen en doelen die gescheiden zijn van de actoren. De actoren maken steeds een keuze uit de verschillende oplossingen en doelen die hun eigen belang dienen. De bij de besluitvorming betrokken actoren zijn in dit model niet in staat om het besluitvormingsproces te sturen zoals zij wensen. Dit zou betekenen dat er eerder sprake is van een chaotisch besluitvormingsproces. Het zou onderdeel zijn van een moeilijk politiek besluitvormingsproces. Dit betekent volgens Amara, Ouimet en Landry (2004) dat in besluitvormingsprocessen informatie als “politieke munitie” gebruikt wordt en het MER onderdeel is van een uitvoerig politieke discussie. Hierdoor zouden betrokkenen en politici selectief omgaan met de informatie van geleverd onderzoek. Vanuit deze theorie komt de volgende hypothese voort:

H2. Het gebruik van een milieueffectrapport in besluitvorming wordt ervaren als een conceptueel gebruik van onderzoek.

Deze hypothese sluit de eerste hypothese niet uit. Het stelt een beperking in hoeveel informatie er gebruikt wordt in de uiteindelijke besluitvorming. Waar het rationeel onderzoeksperspectief vooral ingaat op de inhoud van een MER en hoe de inhoud ervan op feiten berust, gaat het conceptueel gebruik over hoe dit uiteindelijk toegepast wordt in de besluitvorming en de argumentatie van de betrokken actoren. De nadruk ligt bij deze hypothese op het selectieve gebruik van de opgeleverde informatie. De vragen in de enquête die de indicatie geven dat informatie uit een MER conceptueel gebruikt wordt, staan weergegeven in onderstaande Tabel III.

Vragen naar aanleiding van selectief gebruik

- 2.3. Het milieueffectrapport waar ik voor het laatst betrokken bij was, was onderdeel van een moeilijk politiek besluitvormingsproces. (Het project of plan kreeg veel aandacht in de gemeenteraad / provinciale staten / parlement en werd uitvoerig besproken)
- 2.4. Milieueffectrapporten waar ik bij betrokken was, waren vaak betrokken bij moeilijke politieke besluitvormingsprocessen.
- 4.9. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Gekozen volksvertegenwoordigers gaan selectief met informatie uit milieueffectrapporten om.
 - 4.10. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Bestuurders (de wethouder / gedeputeerde / minister) gaan selectief met informatie uit milieueffectrapporten om.
 - 4.12. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dienen vooral als vormgeving van de overtuigingen van bestuurders.
 - 4.13. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dienen vooral als vormgeving van de overtuigingen van gekozen volksvertegenwoordigers.
 - 4.15. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dienen als argument voor het project / plan.

Tabel III. Vragen die indiceren naar conceptueel gebruik.

2.3.3. Product van overleg

In deze benadering staan de organisaties en resultaten niet centraal maar het onderhandelingsproces. Binnen dit gebruik wordt de aandacht gericht op middelen, belangen, tegenstellingen en coalities van de individuele deelnemers om het gebruik van informatie te verklaren (Leknes, 2001). De kracht van een m.e.r. ligt in de manier waarop het een gesloten overleg openstelt voor andere belanghebbenden, milieugroepen en overheidsinstanties (Barlett & Kurian, 1999). Het legt de nadruk op het proces van overleg, onderhandeling en concessies van georganiseerde actoren. Lawrence (2000) heeft ook hier een paar onderliggende bouwstenen en doelstellingen voor. Tijdens het proces wordt het belang van alle betrokkenen meegenomen. Kortom, er is sprake van participatie van betrokkenen. Theorie- en praktijkkennis worden samengevoegd. Onderzoekers vereisen vaardigheden in communicatie, creatief oplossend denken, consensusvorming en in het oplossen van conflicten. Een MER heeft in dit perspectief de taak om het samenspel van doelen en belangen bij een project te structureren en

te weergeven. Politici kunnen dit vervolgens gebruiken om hun meningen en standpunten mee te laten wegen in het besluitvormingsproces. Een MER dient hiervoor begrijpelijk te zijn voor alle betrokkenen, waardoor al deze visies meegewogen kunnen worden in het besluitvormingsproces. Hieruit volgt dan ook de derde hypothese:

H3. Een milieueffectrapport wordt ervaren als een product van overleg.

Alhoewel de theorie uitgaat van informatie gebaseerd op een pluraliteit van belangen, individuen en verenigingen, is er commentaar op de ongelijkheid in de toegang tot invloed. Sommige belangengroepen krijgen toegang tot invloed via hun speciale toegang tot de besluitvormers en de m.e.r. Dit stelt hun in staat grotere invloed uit te oefenen op het proces (Bartlett & Kurian, 1999). Dit kan als gevolg hebben dat het MER partijdig is. Er is dan sprake van een vertekend resultaat van de consultatie. Lawrence (2000) stelt daarnaast dat het een probleem is dat de inhoud en de resultaten kunnen lijden onder de focus op het opbouwen van consensus. Daarnaast kan inspraak leiden tot vertraging van het project. De consensus van deelnemers is niet altijd bevorderlijk voor het bereiken van sociale, economische en ecologische doelstellingen. Soms dienen er besluiten genomen te worden die niet door alle belanghebbenden gesteund zullen worden.

Bovenstaande hypothese sluit andere hypothesen niet uit, maar zegt iets over de ervaren partijdigheid en inspraak in de m.e.r.-procedure. De vragen die gericht zijn op dit model zijn weergegeven in tabel IV.

Vragen naar product van overleg

- 3.4. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport is begrijpelijk.
- 3.5. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport heeft aandacht voor verschillende belangen.
- 3.10. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport is het resultaat van onderhandeling en overleg.
- 3.11. In hoeverre bent u het eens met de uitspraak: Het milieueffectrapport was partijdig.
- 3.18. Wat is het belang van de grootte van het onderzoek voor de bijdrage van het milieueffectrapport op besluitvorming?

- 3.19. Wat is het belang van de mate van in hoeverre het initiatief al vaststond voor de bijdrage van het MER op besluitvorming?
- 4.5. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten dragen bij aan inspraak.
- 4.8. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten vertragen besluitvorming.
- 4.11. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Sommige belangengroepen hebben meer toegang tot invloed met milieueffectrapporten.
- 4.14. In hoeverre bent u het eens met de stelling: Milieueffectrapporten sturen aan op consensus.

Tabel IV. Vragen die indiceren naar product van overleg.

3. Onderzoeksopzet

Dit hoofdstuk beschrijft welke methoden ten grondslag liggen aan de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van een enquête. De enquête is gehouden onder actoren die betrokken zijn geweest bij een m.e.r.. De respondenten hebben de mogelijkheid gekregen om hun antwoorden te verklaren. De respondenten bestaan uit actoren vanuit de uitvoerende macht, controlerende macht, consultants, initiatiefnemers, betrokken ambtenaren en wetenschappers. De gekozen onderzoeksopzet vloeit voort uit de doelstelling van dit onderzoek om de ervaren effecten en niet zozeer de feitelijke effecten van m.e.r. op de standpunten van de betrokken actoren te beschrijven. Het technische karakter van een MER vraagt om de ervaringen van deskundigen, omdat zij de doorwerking van de resultaten van een MER kunnen ervaren.

In dit onderzoek is gekozen voor een kwantitatieve descriptieve benadering met een klein aantal eenheden vanwege het technische karakter van milieueffectrapporten. Op basis van de bestaande literatuur is een reeks vragen ontwikkeld die de behandelde aspecten van het milieueffectrapport behelzen. Er wordt in de enquête veelal gebruikt gemaakt van een Likertschaal met 5 keuzes, waarbij de respondenten vrijblijvend de kans kregen om hun antwoorden toe te lichten. In de tabellen bij het vorige hoofdstuk is de operationalisering van de verschillende concepten te zien en worden de verschillende vragen behandeld die zich in de enquête bevinden. Een groot deel van de vragen zijn zowel evaluerend als ook signalerend voor de eerdergenoemde hypothesen. Als een bewering, stelling of aspect een hoge score heeft dan wordt hij als juist, altijd of van groot belang ervaren. Een lage score daarentegen geeft het tegenovergestelde aan. Hiermee kan een indicatie gegeven worden of een MER zijn doel bereikt en wat de rol van een MER in besluitvorming is. De afgenomen enquête bestond uit 4 vragen naar de achtergrond van de respondent en 47 inhoudelijke vragen. Een totaaloverzicht van de enquête, is te vinden in Bijlage I. De tijdsduur van de enquête betrof tien à vijftien minuten en het werd anoniem afgenomen. Dit om de drempel voor respons zo laag mogelijk te maken. Alleen volledig ingevulde enquêtes zijn meegenomen in het onderzoek. Een respondent kan een dubbele pet op hebben. Hiermee wordt bedoeld dat een respondent in verschillende rollen met een MER te maken heeft gehad, hij kan de ene keer een initiatiefnemer zijn geweest en de andere keer het bevoegde gezag. In de verwerking is daar rekening mee gehouden. Dergelijke respondenten tellen niet dubbel in de totale populatie maar tellen wel mee in specifieke groepen waarnaar gekeken wordt. Vandaar dat Tabel II 76 respondenten noemt, terwijl er in totaal 59 respondenten waren.

De online enquête is online verspreid via e-mail en LinkedIn. In eerste instantie is ervoor gekozen om personen aan te schrijven die zitting hebben in de provinciale staten en waterschappen. Beide organen hebben in het kader van hun bevoegd gezag vaker te maken met m.e.r.-procedures dan andere overheden. Daarna zijn de secretariaten van gemeenteraden van grote gemeenten aangeschreven waarvan bekend is dat zij in het afgelopen jaar ruimtelijke strategieën en plannen hebben moeten goedkeuren. Vervolgens is gezocht naar bureaus die milieueffectrapporten opstellen. De mogelijkheid om de vraag uit te zetten via de maandelijkse nieuwsbrief van de Commissie m.e.r. is onderzocht maar de Commissie m.e.r. kon hierin niet voorzien omdat dit onderzoek de onafhankelijkheid van de Commissie in het geding zou kunnen brengen. Bij het uitzetten van de enquête is gevraagd om de enquête te delen met collega's en kennissen waarvan men wist dat zij met m.e.r.'s te maken hebben gehad. In totaal zijn er meer dan 1300 unieke e-mailadressen aangeschreven. Het uiteindelijke bereik van de enquête zal waarschijnlijk iets daarboven liggen. De enquête heeft gedurende een periode van drieënhalve week in december 2021 opengestaan. Er is na 1 week een herinneringsmail gestuurd naar de 1300 e-mailadressen. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in 59 respondenten, oftewel een responsepercentage van iets meer dan 4,5%. De respondenten waren van het bevoegd gezag (gemeente / provincie / nationaal), gekozen volksvertegenwoordigers, adviseurs / uitvoerders van milieueffectrapportages, wetenschappers, lid van de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage of insprekers bij milieueffectrapporten. Van de respondenten gaven 11 aan in verschillende rollen met MER'en te hebben gewerkt. Tabel V geeft weer in welke rol zij met MER'en te maken hebben gehad. Van alle respondenten hebben bijvoorbeeld 8 een MER uitgevoerd. In de bijlage (II) staan de overige achtergrondgegevens van de respondenten.

De betrouwbaarheid van dit onderzoek komt in het geding door het lage responsepercentage. Hierdoor zijn de bevindingen moeilijk te generaliseren naar alle betrokkenen bij m.e.r.-procedures. De lage respons valt te verklaren door de periode waarin de enquête is uitgezet. December is voor lagere overheden een periode van reces en hetzelfde geldt voor de waterschappen. De betrouwbaarheid had in dit onderzoek beter gewaarborgd kunnen worden door de enquête over een langere periode uit te zetten. De validiteit is gewaarborgd door de gerichtheid van de vragen. Er is gekozen voor vooraf gedefinieerde antwoorden om vast te stellen hoe krachtig de houdingen of meningen van de respondenten zijn over het aspect. Dit kon niet vastgesteld worden door de lage response. De vragen waren opgesteld naar aanleiding van de theorie en inhoud van MER'en. De enquête diende om de theoretische aannames en inzichten rondom het gebruik van MER'en te verkennen en te inventariseren.

<u>Groep actoren</u>	<u>Deelgroep actoren</u>
<u>Besluitvormers:</u> 42	<u>Gekozen volksvertegenwoordiger:</u> 24
	<u>Bevoegd gezag:</u> 18
<u>Initiatiefnemers:</u> 16	<u>Private initiatiefnemers:</u> 4
	<u>Publieke initiatiefnemers:</u> 12
<u>Adviseurs:</u> 12	<u>Uitvoerder MER:</u> 8
	<u>Wetenschapper:</u> 2
	<u>Advisering:</u> 2
<u>Belanghebbenden:</u> 6	

Tabel V. Verschillende rollen van de respondenten van de enquête.

4. Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken en ingedeeld naar de verschillende onderdelen die in de theorie beschreven zijn. Het eerste gedeelte is het evaluerende gedeelte van het onderzoek. Daarna worden de verschillende hypothesen getoetst aan de resultaten van de enquête. De verschillende onderdelen zijn naar aanleiding van de geoperationaliseerde vragen behandeld.

4.1. Evaluatie van het ervaren effect op inhoudsvereisten en het doel van MER'en

In hoofdstuk 2 zijn de vragen in Tabel I in 7 onderdelen onderverdeeld. Het doel van milieueffectrapporten werd omschreven als het MER gericht is op het voorkomen of zoveel mogelijk beperken van milieuverontreiniging en andere milieuaantastingen. Aantasting van het milieu zou van groot maatschappelijk belang zijn en daarom dient dit voorkomen te worden. Het MER verzorgt hierin door het milieubelang in de besluitvorming te betrekken. Een MER slaagt hierin door onder andere de bewustwording te vergroten onder de actoren en daarnaast een beter gebruik van hulpbronnen teweeg te brengen. Tabel VI weergeeft hoe de enquêtevragen zijn beantwoord die de ervaren doelmatigheid van MER'en behandelen. In Figuur 1 staan staafdiagrammen die de gekozen volksvertegenwoordigers en het bevoegd gezag weergeven. Dit zijn de actoren die uiteindelijk het rapport gebruiken in het besluit.

Vanuit de beantwoording blijkt dat MER'en ervaren worden als dat zij bijdragen in de milieubewustwording. Ook is het merendeel van mening dat een MER het algemeen belang dient. Een beter gebruik van hulpbronnen lijkt echter wel een punt van discussie, velen spreken zich hier liever niet over uit. Uit Figuur 1 blijkt daarnaast dat onder de gekozen volksvertegenwoordigers er twijfel is of een MER bijdraagt aan de milieubewustwording van initiatiefnemers en bestuurders. Het bevoegd gezag stelt wel dat het MER op al deze vlakken bijdraagt. Opvallend is dat het merendeel van de gekozen volksvertegenwoordigers stelt dat het MER bijdraagt aan hun eigen milieubewustwording. Andere interessante ervaring van hen is dat het merendeel stelt dat een MER bijdraagt in milieubewustwording van betrokken belangengroepen.

In Tabel VII weergeeft de resultaten van de vragen die zich richten op de inhoudsvereisten. Hier valt uit op te maken dat het merendeel van mening is dat er vaak of altijd een analyse is gedaan in het MER naar beschikbare alternatieven en/of doelen.

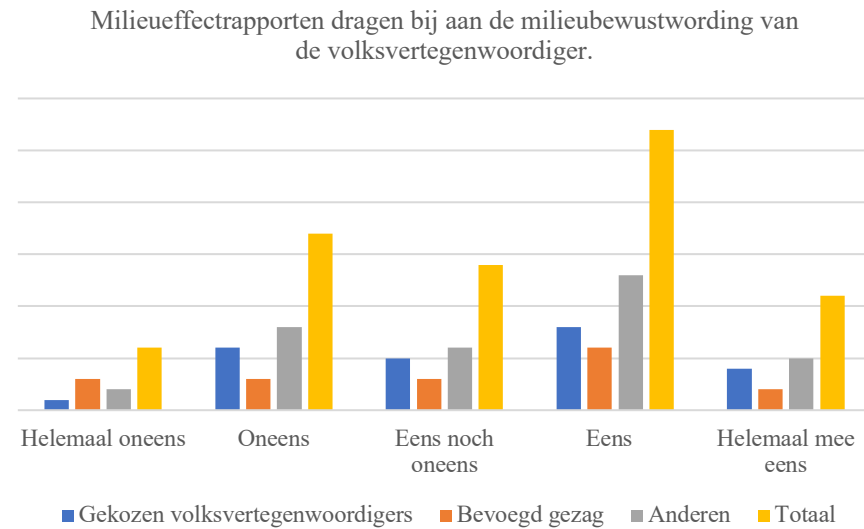
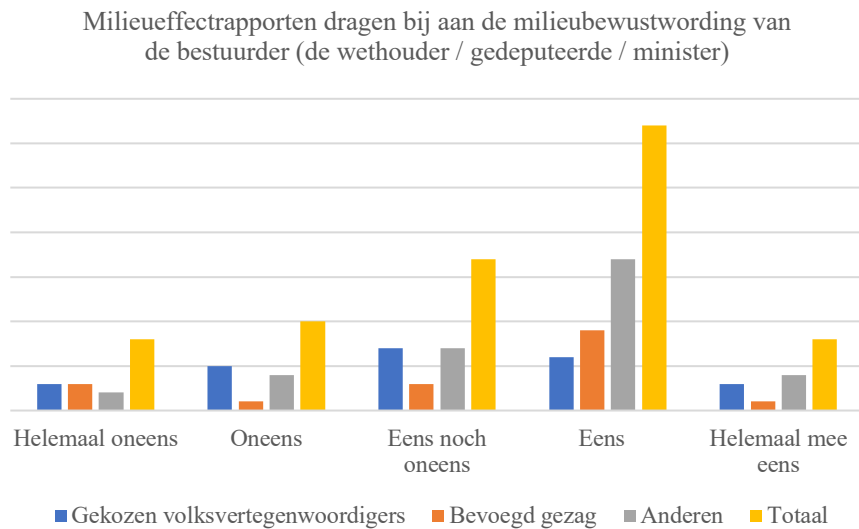
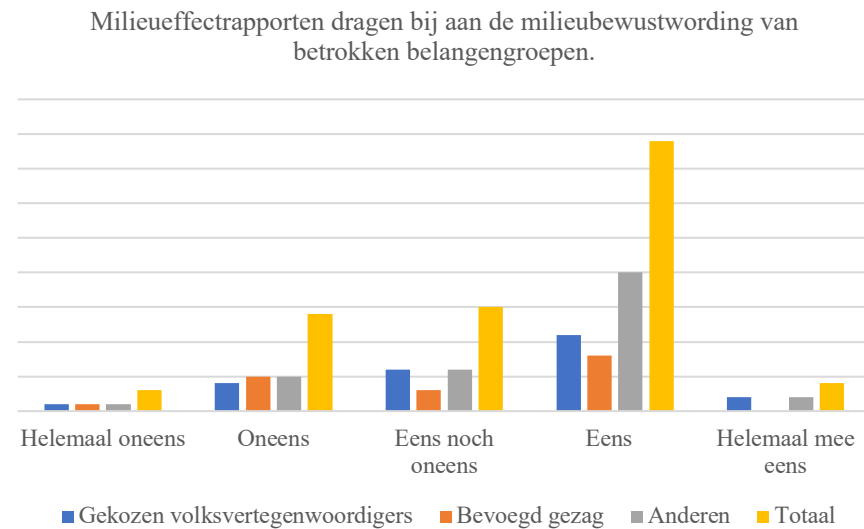
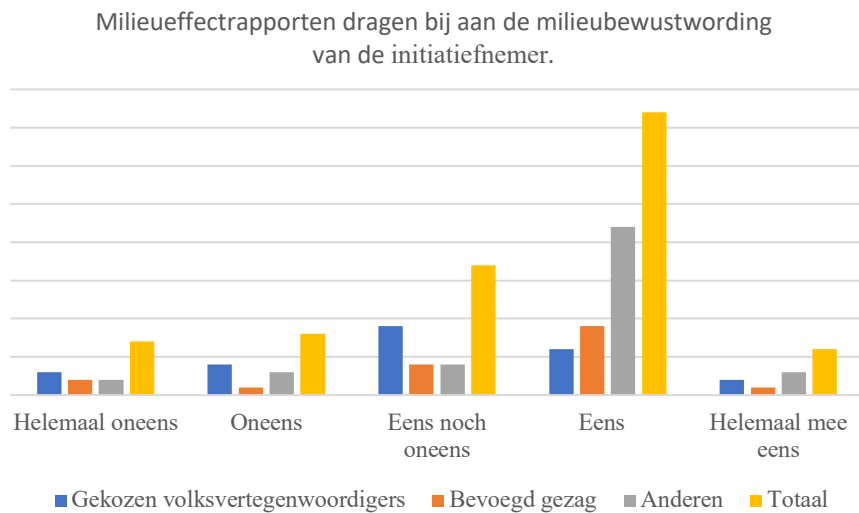
In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?	Helemaal oneens	Oneens	Eens noch oneens	Mee eens	Helemaal mee eens
4.1. Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van de initiatiefnemer.	6,78%	8,47%	23,73%	54,24%	6,78%
4.2. Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van de bestuurder (de wethouder / gedeputeerde / minister).	10,17%	10,17%	23,73%	44,07%	11,86%
4.3. Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van de volksvertegenwoordiger.	6,78%	15,25%	22,03%	40,68%	15,25%
4.4. Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van betrokken belangengroepen.	3,39%	15,25%	22,03%	54,24%	5,08%
4.7. Milieueffectrapporten dragen bij aan het algemeen belang.	5,08%	8,47%	25,42%	44,07%	16,95%
4.16. Milieueffectrapporten helpen in het beter beschermen van milieu.	10,17%	15,25%	20,34%	35,59%	18,64%
4.17. Milieueffectrapporten zorgen voor beter gebruik van hulpbronnen.	13,56%	6,78%	42,37%	28,81%	8,47%

Tabel VI, Resultaten beantwoording naar aanleiding van doelmatigheid.²

	Niet waar	Deels niet waar	Neutraal	Deels waar	Helemaal waar
2.1. In het laatste milieueffectrapport waar ik betrokken bij was, was er sprake van een goed meetbare omgeving.	5,08%	18,64%	32,20%	30,51%	8,47%
2.2. In alle milieueffectrapporten waar ik betrokken bij was, was er sprake van een goed meetbare omgeving.	5,08%	20,34%	30,51%	27,12%	5,08%
	Nooit	Zelden	Soms	Vaak	Altijd
3.1. Er was sprake van een analyse van beschikbare alternatieven en/of doelen.	6,78%	8,47%	23,73%	54,24%	6,78%
	Zeer mee oneens	Mee oneens	Eens noch oneens	Eens	Zeer mee eens
3.12. Het milieueffectrapport was beperkt.	8,47%	32,20%	32,20%	20,34%	6,78%
3.13. Het milieueffectrapport hield rekening met de beperkingen van zijn meetinstrumenten.	5,08%	20,34%	45,76%	23,73%	5,08%
3.14. Het milieueffectrapport had het vermogen om effecten te voorspellen.	3,39%	20,34%	32,20%	38,98%	5,08%
3.15. Het milieueffectrapport gaf een vertekend beeld van de werkelijkheid.	13,56%	35,59%	33,9%	11,86%	5,08%

Tabel VII, Resultaten beantwoording naar aanleiding van inhoudsvereisten.

² Percentages kunnen door afronding in totaal iets meer of minder dan 100% zijn.



Figuur 1. Ervaren effect milieubewustwording.

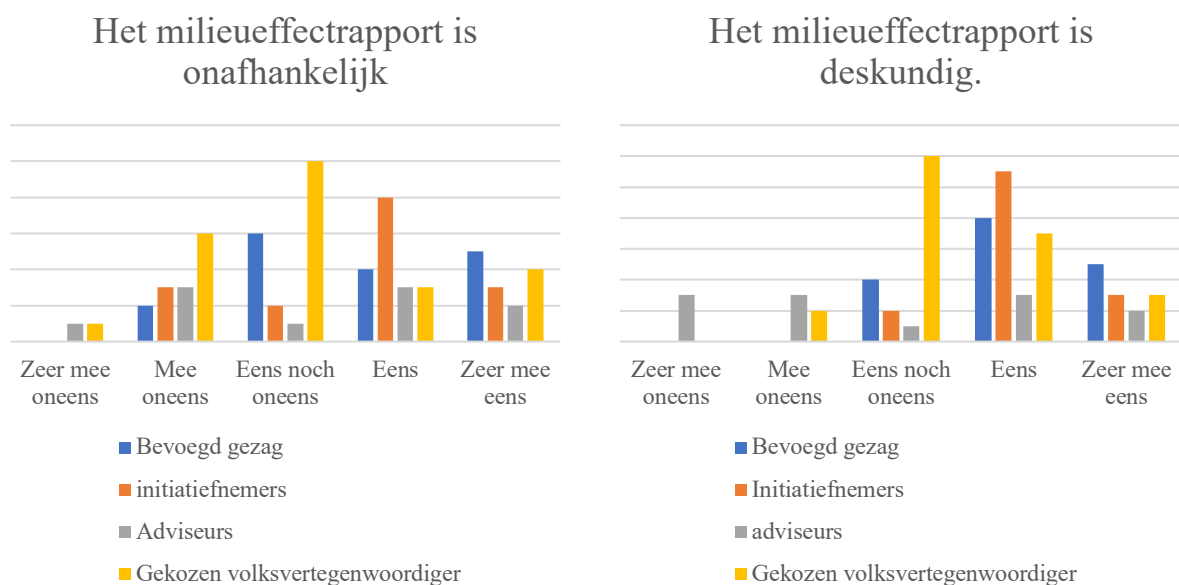
Adviseurs en gekozen volksvertegenwoordigers spraken zich uit dat het MER beperkt is. Daarentegen waren met name belanghebbenden, bevoegd gezag en initiatiefnemers het hier niet mee eens. Over de stelling van het rekeninghouden met de beperkingen is geen eenduidig antwoord te vinden. In de ervaring van het merendeel van de respondenten was het MER wel in staat om effecten te voorspellen aan de hand van een realistisch beeld.

De effectiviteit van MER'en zou deels afhankelijk zijn van de transparantie, objectiviteit, deskundigheid en maatschappelijke betrokkenheid. Het MER lijkt voor de meerderheid van de totale respondenten deskundig te zijn. Iets minder dan de helft ervaart het MER als onafhankelijk. Vooral de gekozen volksvertegenwoordigers zijn hier verdeeld over. Het MER wordt qua onpartijdigheid vrijwel in dezelfde mate ervaren als onafhankelijkheid. Ook hier ervaart het merendeel van het bevoegd gezag en de initiatiefnemers het MER als onafhankelijk en onpartijdig. Vooral het merendeel van het bevoegd gezag en de initiatiefnemers ervaren het als onafhankelijk. Dit wordt weergegeven in Figuur 2.

	Zeër mee oneens	Mee oneens	Eens noch oneens	Eens	Zeër mee eens
3.5. Het milieueffectrapport heeft aandacht voor verschillende belangen.	3,39%	10,17%	23,73%	45,76%	16,95%
3.6. Het milieueffectrapport is deskundig.	1,69%	3,39%	25,42%	45,76%	23,73%
3.7. Het milieueffectrapport is onafhankelijk.	3,39%	22,03%	30,51%	27,12%	16,95%
3.10. Het milieueffectrapport is het resultaat van onderhandeling en overleg.	8,47%	28,81%	27,12%	30,51%	5,08%
3.11. Het milieueffectrapport was partijdig.	15,25%	30,51%	35,59%	16,95%	1,69%
Wat is het belang van:	Zeër Beperkt	Beperkt	Beperkt noch groot	Groot	Zeër groot
3.16. Transparantie van het onderzoek.	3,39%	15,25%	16,95%	49,15%	15,25%
3.22. Synthese van theoretische kennis met praktijkkennis.	8,47%	20,34%	32,20%	35,59%	3,39%

Tabel VIII. Resultaten beantwoording naar aanleiding van transparantie, objectiviteit, deskundigheid en maatschappelijke betrokkenheid.

Met de betrekking tot de maatschappelijke betrokkenheid is iets meer dan 60% van de ondervraagden van mening dat het MER aandacht heeft voor verschillende belangen. Vooral het bevoegd gezag, uitvoerders milieueffectenonderzoek en initiatiefnemers ervaren dat zo (Figuur 6). Tegelijkertijd is er veel verdeeldheid omtrent de vraag of het MER het resultaat is van onderhandeling en overleg. Meer dan een derde denkt wel dat synthese van theoretische kennis met praktijkkennis van belang is voor een MER. Van die 38% bestaat de helft uit initiatiefnemers en bevoegd gezag.



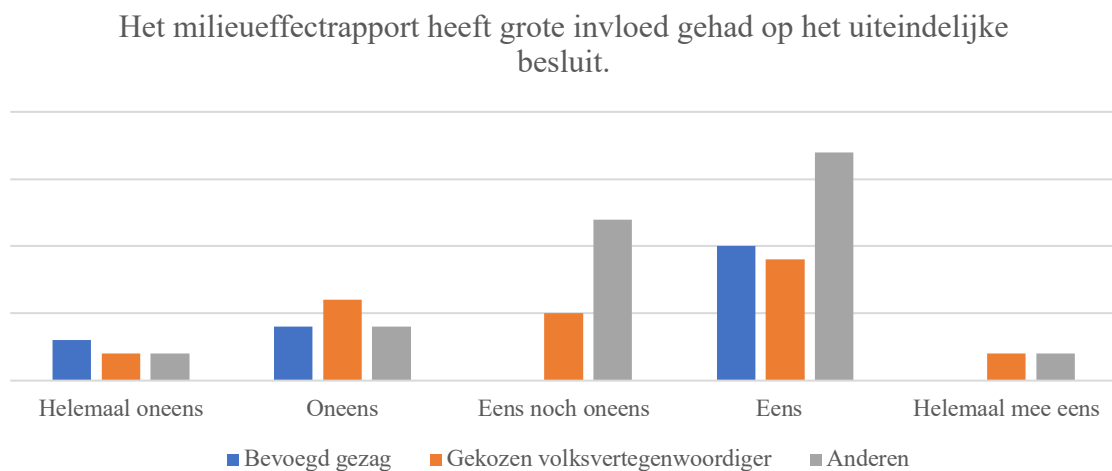
Figuur 2. Ervaren objectiviteit en deskundigheid.

	Nooit	Zelden	Soms	Vaak	Altijd
3.2. Het rapport werd door initiatiefnemers vooral gezien als wettelijke verplichting.	1,69%	8,47%	23,73%	35,59%	30,51%
3.3. Het milieueffectrapport werd door het bevoegd gezag vooral gezien als wettelijke verplichting.	3,39%	15,25%	18,64%	28,81%	33,90%
	Zeer mee oneens	Mee oneens	Eens noch oneens	Eens	Zeer mee eens
3.8. Het milieueffectrapport heeft grote invloed gehad op het uiteindelijke besluit.	6,78%	18,64%	22,03%	47,46%	5,08%
Wat is het belang van de volgende factoren voor de bijdrage van het milieueffectrapport op besluitvorming?	Zeer Beperkt	Beperkt	Beperkt noch groot	Groot	Zeer groot
3.19. Mate van in hoeverre het initiatief al vaststond	3,39%	16,95%	30,51%	33,90%	15,25%
3.20. Mate waarin initiatiefnemers open stonden voor alternatieven	13,56%	11,86%	32,20%	33,90%	8,47%
3.21. De haalbaarheid van alternatieven	10,17%	20,34%	25,42%	30,51%	13,56%
3.23. De standpunten van betrokken actoren.	8,47%	13,56%	32,20%	33,90%	11,86%
In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:	Helemaal oneens	Oneens	Eens noch oneens	Mee eens	Helemaal mee eens
4.5. Milieueffectrapporten dragen bij aan inspraak.	10,17%	16,95%	27,12%	30,51%	15,25%
4.6. Milieueffectrapporten dragen bij aan besluitvorming.	5,08%	8,47%	27,12%	40,68%	18,64%

Tabel IX. Resultaten beantwoording milieugevolgen mee laten wegen in besluitvorming.

Voor welke reden een MER opgesteld wordt, kan van invloed zijn op hoe het MER ervaren wordt. De doelstelling en alternatieven kunnen meewerken in uiteindelijke besluitvorming. Tabel IX geeft de resultaten op dit punt weer. Vele betrokkenen zijn van mening dat het MER vaak of altijd gezien wordt als wettelijke verplichting. Zeker een derde is van mening dat dit altijd het geval is voor het bevoegd gezag. Meer dan de helft heeft daarnaast het idee dat een MER grote invloed heeft op het uiteindelijke besluit. Dit geldt ook voor het merendeel van het bevoegd gezag en bijna het merendeel van de gekozen volksvertegenwoordigers (zie figuur 3). Opvallend is dat juist adviseurs vaker neigen naar “Eens noch oneens”. Het meest van belang lijkt de mate van in hoeverre het initiatief al vaststond en daarna de standpunten van betrokken actoren. Hierna wordt de haalbaarheid van alternatieven als van groot belang geacht. Op het gebied van besluitvorming wordt wel door zeker 59% geconstateerd dat het bijdraagt aan besluitvorming. Het MER draagt volgens zeker 45% bij aan inspraak, 27% is een tegengestelde mening toegedaan.

Uit de beantwoording valt op te maken dat de relatie tot de m.e.r. in sommige gevallen heel bepalend is voor hoe het MER uiteindelijk ervaren wordt. Een terugkomend fenomeen is dat initiatiefnemers en het bevoegd gezag vooral steun uitspreken voor de inhoud van een MER. Niet verrassend, aangezien het bevoegd gezag de instantie is die de vergunningaanvraag beoordeelt en een beschikking afgeeft. Initiatiefnemers en het bevoegd gezag zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor wat de uitkomsten betekenen voor het project en zij kunnen daardoor minder kritisch zijn op het opgeleverde resultaat.



Figuur 2. Ervaring naar invloed van milieueffectrapporten.

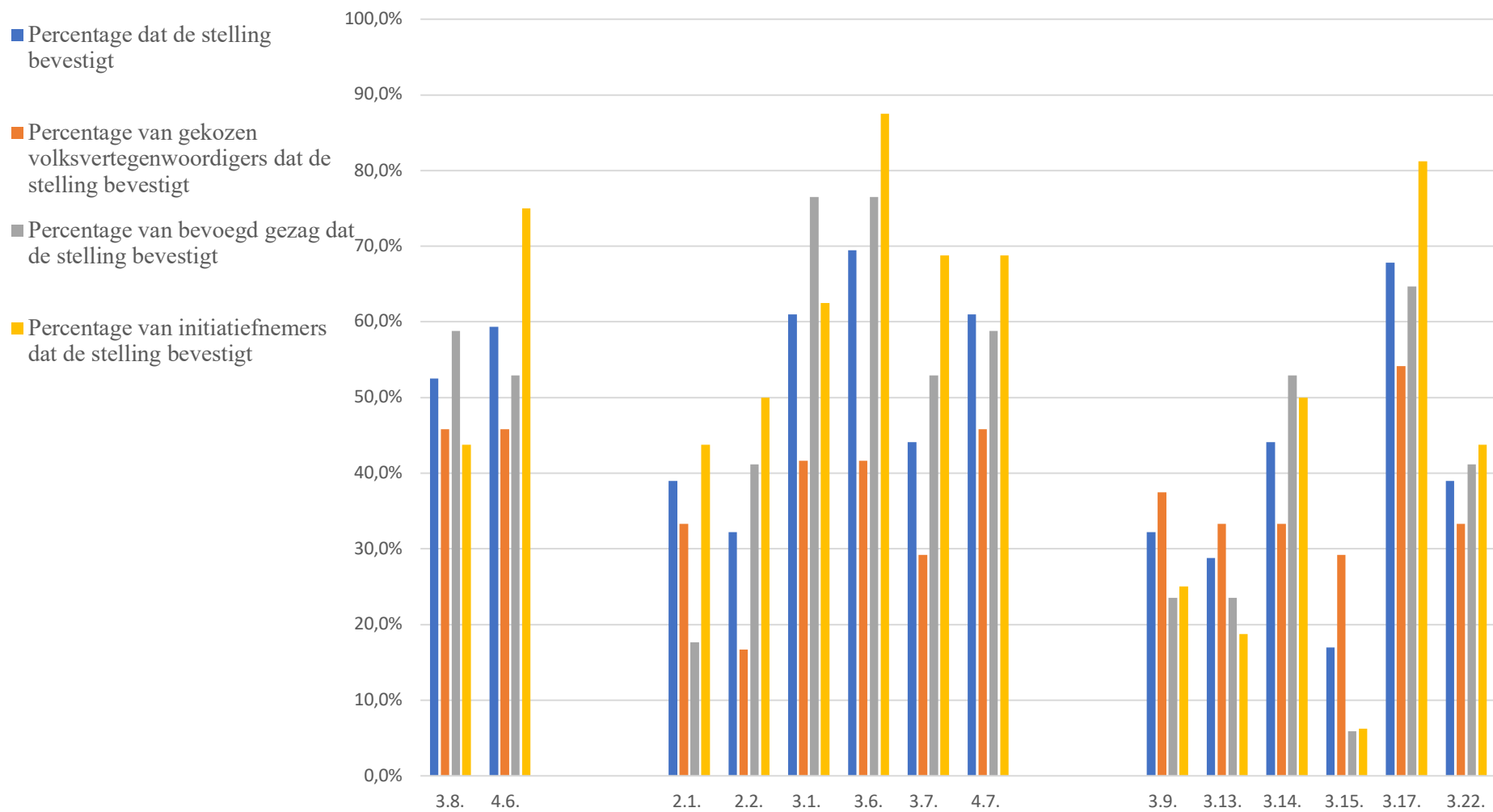
4.2. Rationeel onderzoek

Het rationeel perspectief op MER'en in besluitvorming zou door verschillende bevindingen vastgesteld kunnen worden. De invloed van MER'en wordt door het merendeel van de respondenten ervaren in besluitvorming, maar dit wijst niet direct op dat het MER als rationeel onderzoek ervaren wordt. Daarvoor dient er ook naar andere elementen gekeken te worden. Veel van die elementen zijn al eerder behandeld maar nog niet in de context dat het MER als rationeel onderzoek ervaren wordt. De vragen hierover zijn naar drie onderdelen ingedeeld. Figuur 4 vat de beantwoording samen, maar kijkt alleen naar instemming van de verschillende groepen respondenten.

Vragen 3.8. en 4.6., zoals weergegeven in Tabel IX, zijn vragen over het uitvoeren van adviezen, waar de eerste vraag stelt dat het grote invloed heeft gehad op het uiteindelijke besluit en de ander dat het bijdraagt aan besluitvorming. Het merendeel van de respondenten is het eens met beide uitspraken, maar niet zozeer de meerderheid van de gekozen volksvertegenwoordigers. Overigens stemt zelden de meerderheid van de gekozen volksvertegenwoordigers in of tegen een stelling, aangezien $1/4^e$ tot $1/3^e$ in de regel voor de neutrale optie ging. De bevestiging van beide stellingen wijst wel erop dat ervaren wordt dat adviezen en constatering van een MER doorwerken in het uiteindelijke besluit. Maar dit wijst niet direct op dat het MER als rationeel onderzoek ervaren wordt, daarvoor dienen onderliggende elementen ook ervaren worden.

Vragen 2.1. en 2.2. zijn stellingen die zich richten op de aanname dat er sprake was van een voorspelbare en controleerbare omgeving. Hier koos het merendeel van de respondenten voor de neutrale optie. Van de respondenten waren rond de 25% het niet eens met deze stellingen en rond de 35 % van de respondenten waren het wel eens met de stellingen. Bij de beantwoording van vragen over de andere onderliggende elementen was de absolute meerderheid van de respondenten het erover eens dat er sprake was van analyse, deskundigheid en bijdrage aan algemeen belang binnen het MER, met uitzondering van onafhankelijkheid. Over de onafhankelijkheid van MER'en was ongeveer 25% van de respondenten het niet eens en koos 30% voor de neutrale optie. De resultaten van de enquête spreken in zijn algemeenheid uit dat betrokkenen het MER als rationeel onderzoek ervaren. De resultaten weerleggen niet de eerste hypothese.

In de enquête is ook aandacht besteed aan de verschillende bezwaren tegen de ervaring van rationeel onderzoek. Het bezwaar dat het MER een te belangrijke rol aan deskundigen zou



Figuur 3. Percentages van deelgroepen bij beantwoording vragen rationeel onderzoek.

geven (Figuur 4, 3.9.), wordt door zeker 30% van de respondenten ervaren. Tegelijkertijd vindt een soortgelijk percentage dat dit niet het geval is.

Over het rekeninghouden met de beperkingen van de meetinstrumenten is geen uitspraak mogelijk. Het MER lijkt niet ervaren te worden als dat het een vertekend beeld van de werkelijkheid geeft. Afsluitend wordt er wel grote waarde gehecht aan de kwaliteit van het onderzoek voor de bijdrage op besluitvorming (Figuur 4, 3.17.) en in mindere mate de synthese van theoretische kennis met praktijkkennis (Figuur 4, 3.22.).

Een MER in besluitvorming wordt door het merendeel ervaren als een rationeel onderzoek. Het is echter niet mogelijk om een uitspraak te doen over de ervaring dat het proces gedomineerd wordt door deskundigen en er voldoende rekening gehouden wordt met de beperkingen van meetinstrumenten en middelen. Voor de meerderheid van de respondenten is de kwaliteit van het rapport belangrijker dan de synthese van theoretische kennis met praktijkkennis. Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen de verscheidene groepen van respondenten op voorgenoemde punten. Kortom, het MER wordt door de meerderheid van de actoren als een rationeel onderzoek ervaren.

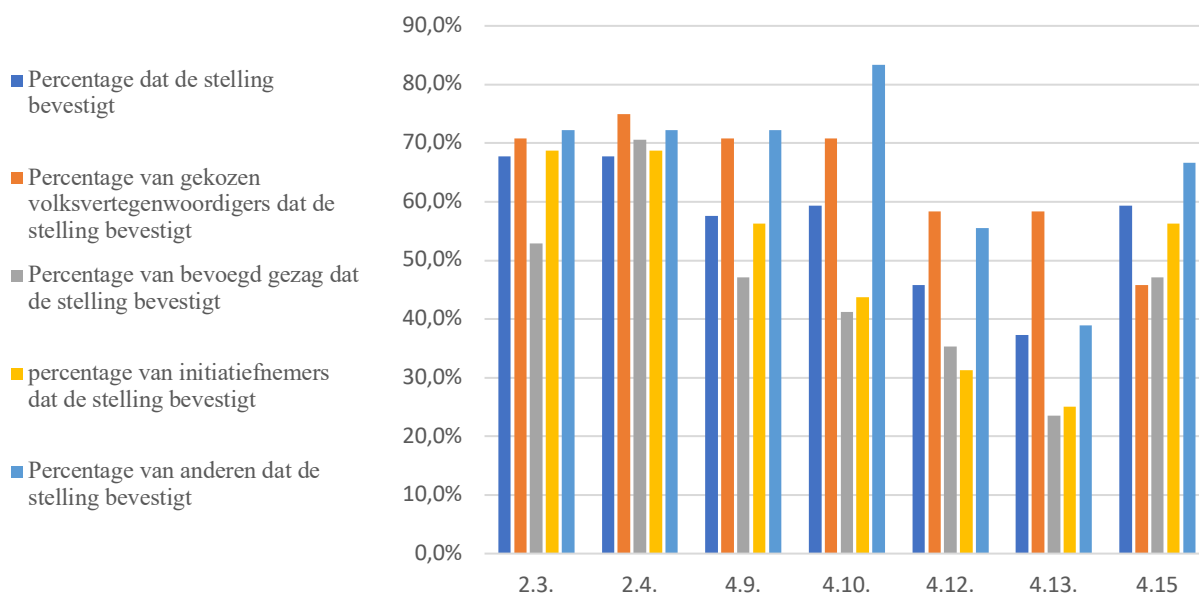
4.3. Conceptueel gebruik

Het conceptueel gebruik van kennis en onderzoek in besluitvorming gaat over de ervaring hoe onderzoek uiteindelijk toegepast wordt in besluitvorming. In totaal zijn er 8 vragen gesteld naar aanleiding van dit gebruik. Tabel X weergeeft de resultaten en Figuur 5 weergeeft per doelgroep die instemmen met de gegeven stellingen.

Het MER lijkt voor de meerderheid van de ondervraagden een onderdeel te zijn geweest van een moeilijk politiek proces. Zo licht een van de respondenten toe dat het MER hand in hand lijkt te gaan met moeilijke processen en een ander dat het pas ingezet wordt als er sprake is van een ingewikkelde situatie (Bijlage III, 2.5.16.). Een moeilijk politiek besluit is niet het enige signaal voor conceptueel gebruik van een MER. Gekozen volksvertegenwoordigers tonen een zelfreflectie op hoe zij het MER gebruiken, de meerderheid is namelijk van mening dat zij selectief omgaan met informatie uit het MER. Het idee dat bestuurders op eenzelfde wijze met de informatie omgaan wordt ook door de meerderheid van de respondenten ervaren, met uitzondering van de meerderheid van het bevoegd gezag. Over de doorwerking van het MER als vormgeving van overtuigingen is discussie. Vooral van gekozen volksvertegenwoordigers is de meerderheid van mening dat het MER als vormgeving dient. Wederom is de verklaring hier te vinden in de relatie van de respondent met het MER.

	Niet waar	Deels niet waar	Neutraal	Deels waar	Helemaal waar
2.3. Het milieueffectrapport waar ik voor het laatst betrokken bij was, was onderdeel van een moeilijk politiek besluitvormingsproces. (Het project of plan kreeg veel aandacht in de gemeenteraad / provinciale staten / parlement en werd uitvoerig besproken) ³	10,17%	11,86%	5,08%	33,90%	33,90%
2.4. Milieueffectrapporten waar ik bij betrokken was, waren vaak betrokken bij moeilijke politieke besluitvormingsprocessen.	3,39%	6,78%	15,25%	47,46%	20,34%
	Helemaal oneens	Oneens	Eens noch oneens	Mee eens	Helemaal mee eens
4.9. Gekozen volksvertegenwoordigers gaan selectief met informatie uit milieueffectrapporten om.	0,00%	10,17%	32,20%	38,98%	18,64%
4.10. Bestuurders (de wethouder / gedeputeerde / minister) gaan selectief met informatie uit milieueffectrapporten om.	0,00%	10,17%	30,51%	40,68%	18,64%
4.12. Milieueffectrapporten dienen vooral als vormgeving van de overtuigingen van bestuurders.	10,17%	16,95%	27,12%	38,98%	6,78%
4.13. Milieueffectrapporten dienen vooral als vormgeving van de overtuigingen van gekozen volksvertegenwoordigers.	11,86%	16,95%	33,90%	33,90%	3,39%
4.15. Milieueffectrapporten dienen als argument voor het project / plan.	5,08%	8,47%	27,12%	44,07%	15,25%

Tabel X. Resultaten beantwoording vragen naar aanleiding conceptueel gebruik.



Figuur 4. Percentages van deelgroepen bij beantwoording vragen conceptueel gebruik.

³ Door een technische fout zijn 3 antwoorden niet meegenomen, waardoor het totaal onder de 100% komt.

Het merendeel van de initiatiefnemers en bevoegd gezag, personen van de instanties die de vergunningsaanvraag beoordelen, zijn het niet eens met de stelling dat het MER vooral als vormgeving van de overtuigingen van bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers dienen. Opvallende observatie is daarnaast dat er geen absolute meerderheid te vinden is onder het bevoegd gezag en gekozen volksvertegenwoordigers voor de stelling dat het MER als argument dient voor het project of plan. Een toelichting geeft goed weer uit welke gedachte dit voortkomt: “MER geeft handvatten en is een instrument, geen onderbouwing.” (Bijlage III, 4.18.3.).

De resultaten van de enquête ontkrachten niet de hypothese dat het MER conceptueel gebruikt wordt. Er lijkt vanuit de ondervraagden een indicatie te zijn dat door het MER geproduceerde informatie selectief gebruikt wordt in de besluitvorming.

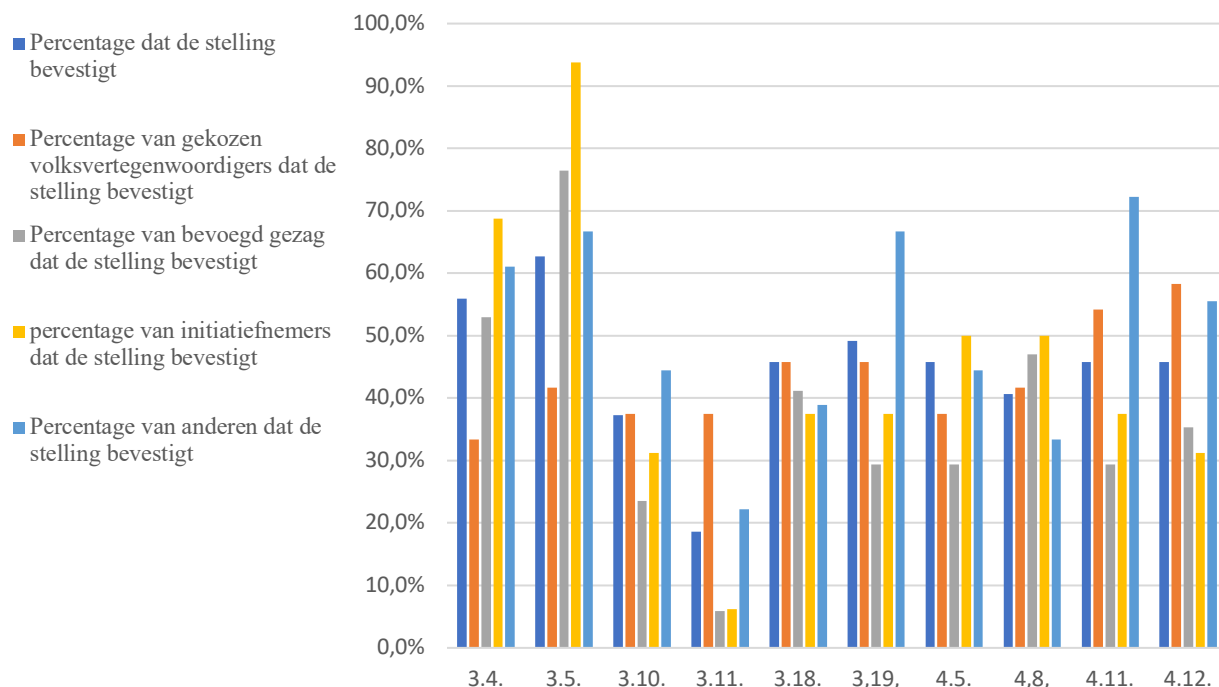
4.4. Product van overleg

Het laatste perspectief dat getoetst is, richt zich op het onderhandelingsproces. In het perspectief dat het MER een product van overleg is, staat het beraadslaging centraal. Aan de hand van acht stellingen, toetst de enquête of er sprake is van dat een MER een product van overleg is. Tabel XI weergeeft de resultaten en Figuur 6 geeft per doelgroep weer of die instemmen met de gegeven stelling.

MER'en wordt door het merendeel als begrijpelijk ervaren. Het zijn vooral de opdrachtgevers en veelal adviseurs die dit zo ervaren. Dit valt wederom te verklaren vanuit hun relatie met het MER. De gekozen volksvertegenwoordigers zijn hier verdeeld over. Wel licht een gekozen volksvertegenwoordiger toe waarom hij of zij vindt dat het niet begrijpelijk is: “Het grootste minpunt van de m.e.r. is de complexiteit. Nederland wordt op decentraal niveau bestuurd door een lekenbestuur. Een samenvatting in relatief eenvoudige taal (B1/2) is essentieel om de m.e.r. effectief te kunnen betrekken bij besluitvorming.” (Bijlage III, 3.24.12.). Het merendeel van de respondenten is het eens met de stelling dat het MER aandacht heeft voor verschillende belangen, maar ook hier komt naar voren dat dit vooral afhankelijk is van hoe de respondent tot het MER staat. Zo is de overgrote meerderheid van de uitvoerders van het m.e.r. en het bevoegd gezag het eens met de stelling en is bijna de gehele populatie van initiatiefnemers het hier mee eens. Of het MER het resultaat is van onderhandeling en overleg is voor alle groepen binnen de populatie een punt ter discussie, met uitzondering van het bevoegd gezag. Daar is iets meer dan 52% het oneens met de stelling. De verklaring hiervoor, is niet terug te vinden in de toelichting.

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Eens noch oneens	Eens	Zeer mee eens
3.4. Het milieueffectrapport is begrijpelijk.	3,39%	18,64%	23,73%	49,15%	5,08%
3.5. Het milieueffectrapport heeft aandacht voor verschillende belangen.	3,39%	10,17%	23,73%	45,76%	16,95%
3.10. Het milieueffectrapport is het resultaat van onderhandeling en overleg.	8,47%	28,81%	27,12%	30,51%	5,08%
3.11. Het milieueffectrapport was partijdig.	15,25%	30,51%	35,59%	16,95%	1,69%
Wat is het belang van:	Zeer Beperkt	Beperkt	Beperkt noch groot	Groot	Zeer groot
3.18. Grootte van het onderzoek.	5,08%	13,56%	35,59%	37,29%	8,47%
3.19. Mate van in hoeverre het initiatief al vaststond.	3,39%	16,95%	30,51%	33,90%	15,25%
	Helemaal oneens	Oneens	Eens noch oneens	Mee eens	Helemaal mee eens
4.5. Milieueffectrapporten dragen bij aan inspraak.	10,17%	16,95%	27,12%	30,51%	15,25%
4.8. Milieueffectrapporten vertragen besluitvorming.	6,78%	18,64%	33,90%	22,03%	18,64%
4.11. Sommige belangengroepen hebben meer toegang tot invloed met milieueffectrapporten.	1,69%	23,73%	28,81%	28,81%	16,95%
4.14. Milieueffectrapporten sturen aan op consensus.	10,17%	16,95%	27,12%	38,98%	6,78%

Tabel XI. Resultaten beantwoording vragen naar aanleiding van product van overleg-perspectief.



Figuur 5. Percentages van deelgroepen bij beantwoording vragen product van overleg.

Een mogelijke verklaring hiervoor is wellicht dat het MER als een wettelijke verplichting wordt gezien door het bevoegd gezag en hierdoor onderhandeling en overleg niet nagestreefd wordt in het produceren van een MER.

Het product van overleg-perspectief van een MER zou betekenen dat er gestuurd wordt op consensus en een MER bij zou dragen aan inspraak. Over inspraak spreken de meeste respondenten uit dat een MER daaraan bijdraagt. Het maakt in dit kader niet uit wat de respondent zijn verhouding is tot het MER. Voor de bijdrage van MER'en op consensus is ook een meerderheid. Vooral de meerderheid van de gekozen volksvertegenwoordigers en anderen (adviseurs en belanghebbenden) is hiervoor. Opvallend is dat bijna alle belanghebbenden het met deze stelling eens zijn. Dat juist bijna alle belanghebbenden het hier grotendeels mee eens zijn, is niet te verklaren. Daarnaast is vanwege de lage representatie het lastig om een nauwkeurige uitspraak over belanghebbenden te doen.

Met betrekking tot de stelling van partijdigheid van het MER ervaren vooral gekozen volksvertegenwoordigers het MER als partijdig. Het aantal gekozen volksvertegenwoordigers dat hier "Eens noch oneens" heeft ingevuld is even groot. Dat vooral gekozen volksvertegenwoordigers partijdigheid ervaren, wordt deels verklaard in de toelichting. Zo verklaart een gekozen volksvertegenwoordiger: "wie betaalt het MER onderzoek en welk doel heeft men voor ogen? Het is te vaak, wie betaalt bepaalt (wat er in staat)." (Bijlage III, 3.24.16.). Een andere gekozen volksvertegenwoordiger stelt het nog stilliger: "De opdrachtgever van de MER bepaalt veel. Adviesbureau's [sic] zijn creatief. Bepaalde ontwikkelingen worden met de MER verkocht." (Bijlage III, 3.24.13.). De twee gekozen volksvertegenwoordigers wijzen hier beiden op het conceptueel gebruik van het MER.

Een commentaar op het product van overleg-perspectief is dat sommige belangengroepen meer invloed hebben dan anderen. Vooral adviseurs en met name uitvoerders van milieueffectenonderzoek ervaren dat. Dit is interessant omdat zij juist betrokken zijn bij het onderhandelingsproces. Vooral respondenten van het bevoegd gezag zijn het niet eens met deze uitspraak. In de toelichting wordt door beide groepen hier niet op ingegaan. Dat juist uitvoerders van een milieueffectenonderzoek stellen dat bepaalde belangengroepen meer invloed hebben dan anderen, is interessant. Aangezien zij die invloed ervaren. Een initiatiefnemer uit de private sector heeft wel een verklaring voor waarom sommige belangengroepen niet reageren op een MER: "Actievoerende NGO's hebben geen interesse in MERs. Een MER neemt hun de wind uit de zeilen en is waarschijnlijk ooit om die reden in het leven geroepen (zo gaat het vaak met dit soort instrumenten). Wat dan overblijft voor

actievoerders is inspelen op niet-inhoudelijke zaken zoals de schijnbare onbetrouwbaarheid van bedrijven en de overheid of het zaaien van bezorgdheid en onrust.” (Bijlage III, 4.18.1.)

Ander commentaar op product van overleg spreekt van een vertragend effect op besluitvorming met een MER. Dit wordt dan ook door de meerderheid zo ervaren, Vooral initiatiefnemers en bevoegd gezag ervaren het als vertragend. Dit valt te verklaren wegens hun rol als opdrachtgevers. Zij kunnen een MER immers ervaren als een extra horde die zij dienen te nemen.

Voor alle respondenten is de grootte van het onderzoek van belang voor de uiteindelijke inhoud van een MER. Maar hoe grootte geïnterpreteerd is, is onduidelijk. Vandaar dat deze vraag niet bijdraagt aan de analyse.

Het grootste gedeelte van de populatie was van mening dat in hoeverre het initiatief al vaststond van groot belang is voor het MER in besluitvorming. Er zou hierdoor naar een advies toegeschreven worden (Bijlage III, 3.24.6.). De hoge mate van instemming op dit punt door uitvoerders milieueffectonderzoeken, brengt dit aan het licht. Het is aannemelijk dat het MER hierdoor toch een vertekend beeld kan geven.

De derde hypothese dat het MER ervaren wordt als product van overleg is niet weerlegd. De negatieve gevolgen van dit perspectief worden door de respondenten ervaren. Het MER wordt grotendeels als vertragend ervaren en inspraak op het MER is voor sommige belangengroepen groter dan anderen.

5. Conclusie

In dit onderzoek zijn de verschillende bevindingen uit de online enquête onder betrokkenen bij milieueffectrapporten besproken. De nadruk lag op hoe een MER in de Nederlandse besluitvorming ervaren wordt. Het ging niet zozeer om de feitelijke werking als wel de ervaren werking van het MER in besluitvorming. In eerste instantie is de ervaren doelmatigheid van een MER onderzocht. Uit de enquête kwam het volgende naar voren: het MER wordt door het merendeel als effectief ervaren. Het merendeel van de respondenten heeft het idee dat een MER grote invloed heeft op het uiteindelijke besluit. Het merendeel is het er ook over eens dat een MER helpt in het vergroten van milieubewustwording onder de actoren. Het helpt daarnaast de meerderheid van de gekozen volksvertegenwoordigers in het vergroten van hun eigen milieubewustwording. Tenslotte is de meerderheid van alle actoren is ook van mening dat het bijdraagt aan het algemeen belang.

Of een MER voldoet aan de voorgeschreven inhoudsvereisten is afhankelijk van de respondent en zijn verhouding tot het MER. Opdrachtgevers voor een m.e.r. lijken eerder tevreden te zijn over de opgeleverde inhoud van een MER dan andere groepen. Zij zien het voornamelijk als een onafhankelijk en deskundig rapport dat voldoet aan de inhoudsvereisten. Hier kan de ervaring dat het een wettelijke verplichting is een verklaring voor zijn. De opdrachtgevers zijn immers verantwoordelijk voor het project of plan.

Er is aan de hand van drie perspectieven gekeken wat de rol van het MER binnen het besluitvormingsproces is. Die drie perspectieven zijn: het MER wordt als rationeel onderzoek ervaren, het MER wordt conceptueel gebruikt en het MER is het product van overleg. Het wordt door het merendeel als een rationeel onderzoek ervaren waarin de informatie feitelijk is en het gebrek aan informatie in besluitvorming aanvult. De kwaliteit van een MER lijkt voor de meerderheid van groter belang dan de synthese van theoretische en praktische kennis.

De meerderheid van de gekozen volksvertegenwoordigers gaat selectief om met de resultaten van het MER. Een MER speelt vaak een rol binnen een moeilijk besluitvormingsproces. Het merendeel van de gekozen volksvertegenwoordigers gaat selectief om met de informatie uit een MER en zij zijn van mening dat bestuurders dit ook doen. Daarnaast is het merendeel van de volksvertegenwoordigers van mening dat een MER voor vormgeving van overtuigingen van bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers dient. Voor het merendeel van de initiatiefnemers en de uitvoerders van het onderzoek lijkt het MER een instrument te zijn dat als argumentatie dient voor het project of plan. Volgens de respondenten vindt er in die zin een conceptueel gebruik van het MER plaats.

In dit onderzoek is ook gekeken naar het MER als product van overleg. Het merendeel lijkt wel van mening te zijn dat een MER aandacht heeft voor verschillende belangen. Uitvoerders van een milieueffectenonderzoek vinden dit niet direct. Zij zijn van mening dat sommige belangengroepen meer toegang hebben dan anderen. Het merendeel van gekozen volksvertegenwoordigers ervaren het MER dan ook als partijdig. Voor opdrachtgevers lijkt het MER daarnaast een vertragend effect te hebben. Dit kan niet in het voordeel zijn of ten goede komen van de kwaliteit van het MER. Het speelt immers gemakzucht in de hand als vertraging ervaren wordt.

Hoe het MER ervaren wordt door betrokken actoren is vooral afhankelijk van hoe de actor in relatie met het MER staat. De theorie en hypotheses die in dit onderzoek gebruikt zijn, geven handreikingen om te verklaren hoe het MER gebruikt wordt in besluitvorming maar zijn allen niet alomvattend in hun verklaring. Dit onderzoek heeft wel aangetoond dat het MER in Nederland verbeterd kan worden op het gebied van partijdigheid of qua invloed van belangengroepen. In het tweede hoofdstuk zijn hier alternatieven voor aangedragen door te kijken hoe in het buitenland de procedure ingericht is. In Nederland mag iedereen die het wil een MER opstellen. In het buitenland zijn hier extra vereisten voor opgesteld. Door de uitvoerders van het onderzoek ofwel te incorporeren in de overheid ofwel te voorzien van vergunningen en certificeringen, is het mogelijk om beter zicht te houden op de onafhankelijkheid, objectiviteit en kwaliteit van milieueffectrapporten.

Alhoewel dit onderzoek indicaties geeft op het gebied van ervaren effecten van het MER in besluitvorming, kunnen deze indicaties onnauwkeurig zijn. De enquête dient een grotere populatie te hebben om meer gegronde uitspraken te doen over het ervaren effect van het MER in besluitvorming. Vervolgonderzoek zou daarom éézelfde onderzoek kunnen uitvoeren over een meer representatieve populatie. Vervolgonderzoek zou ook meer belanghebbenden en adviseurs kunnen benaderen, waardoor de meningen van deze actoren beter vertegenwoordigd zijn. Daarnaast zou aan de hand van kwalitatief onderzoek ook gekeken kunnen worden naar hoe een MER feitelijk doorwerkt in besluitvorming.

Literatuurlijst

- Amara, N., Ouimet, M., & Landry, R. (2004). New Evidence on Instrumental, Conceptual, and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies. *Science Communication*, 26(1), 75–106. <https://doi.org/10.1177/1075547004267491>
- Bartlett, R. V., & Kurian, P. A. (1999). The Theory of Environmental Impact Assessment: Implicit models of policy making. *Policy & Politics*, 27(4), 415–433. <https://doi.org/10.1332/030557399782218371>
- Beantwoording vragen gesteld tijdens het algemeen overleg Leefomgeving over de milieueffectrapportage | Tweede Kamer der Staten-Generaal.* (2020, 9 november). Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z21005&did=2020D44938
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Commissie m.e.r. (2020). *Jaarverslag*. Geraadpleegd van <https://www.commissiemer.nl/jaarverslag2020/>
- De Vries, M. (2019, 5 februari). *Wie betaalt bepaalt: vandaar dat milieueffectrapportages vol drogredenen staan*. Geraadpleegd op 29 november 2021, van <https://www.trouw.nl/opinie/wie-betaalt-bepaalt-vandaar-dat-milieueffectrapportages-vol-drogredenen-staan~bf513f58/>
- De Vries, M. (2021, 3 december). *'Hou op met onzinnige milieueffectrapportages'*. Geraadpleegd op 9 december 2021, van <https://www.telegraaf.nl/watuzegt/1368121445/hou-op-met-onzinnige-milieueffectrapportages>

Departement Omgeving (Vlaanderen). (z.d.-a). *Erkend worden en blijven*. Geraadpleegd op 18 december 2021, van <https://omgeving.vlaanderen.be/erkenningen-en-erkende-technici/erkend-worden-en-blijven>

Departement Omgeving (Vlaanderen). (z.d.-b). *Milieueffectrapportage*. Geraadpleegd op 18 december 2021, van <https://omgeving.vlaanderen.be/omgevingsvergunning/milieueffectrapportage>

Europese Parlement en de Raad. (2014, 16 april). *Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten*. Geraadpleegd op 18 december 2021, van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32014L0052>

Heilbron, B. (2019, 25 juli). *Overheid draait verplichte milieustudie stilletjes de nek om*. Geraadpleegd op 14 december 2021, van <https://www.platform-investico.nl/artikel/moord-op-de-mer/>

Jesse, K. D. (2008). *Een hernieuwd perspectief op milieueffectrapportage: Over de inhoudelijke invloed van m.e.r. op de besluitvorming en enkele mogelijkheden ter flexibilisering*. S.I., Nederland: [s.n.].

Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-a). *De m.e.r.-procedure: een toelichting*. Geraadpleegd op 29 december 2021, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/procedurehandleiding/procedurele/toelichting/>

Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-b). *Opstellen van het MER: Wat zijn de inhoudelijke vereisten?* Geraadpleegd op 19 december 2021, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/procedurehandleiding/procedurele/opstellen-mer/>

- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-c). *Participatie: wat is verplicht?* Geraadpleegd op 30 december 2021, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/praktijkhandreiking/participatie/berpte-procedure/participatie/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-d). *Wat is het doel van m.e.r. en hoe werkt het?* Geraadpleegd op 13 december 2021, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/procedurehandleiding/index/doel/>
- Lawrence, D. P. (2000). Planning theories and environmental impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 20(6), 607–625. [https://doi.org/10.1016/s0195-9255\(00\)00036-6](https://doi.org/10.1016/s0195-9255(00)00036-6)
- le Ministère de l’Environnement, du Climat et du Développement. (2021, 30 augustus). *FAQ: Evaluation des incidences sur l’environnement (EIE)*. Geraadpleegd op 29 december 2021, van <https://environnement.public.lu/fr/support/faqs/faq-eie-new.html>
- Leknes, E. (2001). The roles of EIA in the decision-making process. *Environmental Impact Assessment Review*, 21(4), 309–334. [https://doi.org/10.1016/s0195-9255\(00\)00081-0](https://doi.org/10.1016/s0195-9255(00)00081-0)
- Luxembourgian Ministry of the Environment, Climate and Sustainable Development - Procedures and Planning Department. (2019, 4 januari). *Environmental impact assessment (EIA)*. Geraadpleegd op 29 december 2021, van <https://guichet.public.lu/en/entreprises/urbanisme-environnement/incidences-environnementales/evaluation-environnementale/incidences-environnement-eie.html>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017, 11 mei). *Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage in verband met de implementatie van de herziening van de mer-richtlijn, de uitvoering van het tweede amendement van het Verdrag van Espoo en het herstel van enkele implementatiegebreken*. Geraadpleegd op 19 oktober 2021, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-175>

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2018, 9 augustus). *Wanneer kan ik mijn mening geven over plannen en projecten tijdens een milieueffectrapportage (m.e.r.)?*

Geraadpleegd op 14 december 2021, van

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordering-en-gebiedsontwikkeling/vraag-en-antwoord/wanneer-kan-ik-mijn-mening-geven-over-plannen-en-projecten-tijdens-een-milieueffectrapportage>

Perree, H. (2020, 21 augustus). *Gemeenten negeren massaal milieueffectrapportages.*

Geraadpleegd op 14 december 2021, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/achtergrond/achtergrond/toetsen-nee-liever-wegpoetsen.14326544.lynkx>

Phylip-Jones, J., & Fischer, T. B. (2013). EIA for Wind Farms in the United Kingdom and Germany. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 15(02), 1340008. <https://doi.org/10.1142/s1464333213400085>

Runhaar, H., Van Uithoven, J., Driessen, P., Van Laerhoven, F., Arts, E. J. M. M., Ike, P., & Tillema, T. (2010). *De bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming rond infrastructuur in Nederland: Percepties vanuit het beroepsveld, Bevindingenrapport.* Universiteit Utrecht / Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd van

<https://research.rug.nl/en/publications/de-bijdrage-van-mer-aan-besluitvorming-rond-infrastructuur-in-ned>

Schohaus, B., & Sys, M. (2020, 1 augustus). *'Intellectuele prostitutie' in de*

milieuadvieswereld. Geraadpleegd van [https://www.ftm.nl/artikelen/intellectuele-](https://www.ftm.nl/artikelen/intellectuele-prostitutie-)

[milieuadvies?share=nyVCXJbj7%2BT0eN4LHbihVDP%2Bf78nNEKqB1Nqg0cSFohnyxwehHsF%2Bq5KRgW0UwQ%3D](https://www.ftm.nl/artikelen/intellectuele-prostitutie-milieuadvies?share=nyVCXJbj7%2BT0eN4LHbihVDP%2Bf78nNEKqB1Nqg0cSFohnyxwehHsF%2Bq5KRgW0UwQ%3D)

Schultz Van Haegen, M. H. (2015, 22 september). *Memorie van Toelichting - 34 287*

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). Geraadpleegd op 26 november 2021, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34287-3.html>

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2014, 18 juni). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) | Kamerstuk 33962, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen*. Geraadpleegd op 19 oktober 2021, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>

Umweltbundesamt. (z.d.). *Wie läuft eine Umweltverträglichkeitsprüfung ab? | UVP-Portal*. Geraadpleegd op 18 december 2021, van <https://www.uvp-portal.de/de/node/250>

Wood, C., & Jones, C. E. (1997). The Effect of Environmental Assessment on UK Local Planning Authority Decisions. *Urban Studies*, 34(8), 1237–1257.
<https://doi.org/10.1080/0042098975619>

Bijlage I: Enquêtevragen

Enquête over gebruik milieueffectrapporten

Dank dat u de tijd neemt om deze enquête in te vullen.

De bedoeling van deze enquête is om inzicht te verschaffen rondom het gebruik van milieueffectrapporten in Nederland. De enquête maakt onderdeel uit van mijn scriptie dat onderzoek doet naar de rol van een milieueffectrapport (MER) in de besluitvorming. Het doel van deze vragenlijst is een overzicht te krijgen van de ervaringen van betrokkenen van het MER.

De enquête bestaat uit drie delen:

1. Allereerst wordt er naar uw achtergrond gevraagd.
2. Het tweede gedeelte richt zich op de context van milieueffectrapporten. U krijgt hierbij op het einde de kans om uw antwoorden toe te lichten, maar u bent daartoe niet verplicht.
3. Het derde gedeelte richt zich op de uitvoering van milieueffectrapporten. U krijgt hierbij op het einde de kans om uw antwoorden toe te lichten, maar u bent daartoe niet verplicht.
4. In het laatste gedeelte wordt door middel van stellingen en vragen naar uw mening gevraagd over de toepassing van resultaten van het milieueffectrapporten. U krijgt hierbij de kans om uw antwoorden toe te lichten, maar bent daartoe niet verplicht.

Het invullen van de vragenlijst gebeurt volledig anoniem en zal circa 10 tot 15 minuten van uw tijd kosten.

Mag ik u benaderen voor een interview, dan kunt u dat aangeven aan het einde van de enquête. Heeft u interesse in de resultaten van het onderzoek, dan kunt u dit aan het einde van de enquête aangeven door middel van uw e-mailadres achter te laten. U krijgt dan de uiteindelijke scriptie na goedkeuring toegezonden. Schroom niet om de enquête te delen met kennissen en collega's waarvan u weet dat zij afgelopen tijd ook met milieueffectrapporten te maken hebben gehad.

Ik wil u alvast hartelijk bedanken voor uw medewerking!

Met vriendelijke groet,
Floris-Jan Blok, Student Management in de Publieke Sector.

Sectie 1: Achtergrond

1.1. In welke discipline bent (hoofdzakelijk) actief?

- Bestuurlijk of maatschappelijk
- Natuur- of milieukundig
- Technisch
- Juridisch
- Anders _____

1.2. In welke rol heeft u (de meeste) ervaring met milieueffectrapporten opgedaan? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Uitvoerder milieueffectenonderzoek
- Wetenschapper
- Initiatiefnemer (vanuit publieke sector)
- Initiatiefnemer (vanuit private sector)
- Gekozen volksvertegenwoordiger
- Belanghebbende
- Onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage

1.3. Bij hoeveel milieueffectrapporten bent u betrokken geweest?

- Ik heb geen ervaring met m.e.r.
- 1-3
- 4-6
- 7-10
- 11 of meer

1.4. Binnen welke sector hebben uw ervaringen met de milieueffectrapporten het meest betrekking?

- Wegeninfrastructuur
- Spoorweginfrastructuur
- Luchtvaart
- Mobiliteit
- Industrie
- Energie
- Mijnbouw
- Waterbeheer
- Stedelijke ontwikkeling
- Woningbouw
- Gebiedsontwikkeling
- Anders, namelijk _____

Sectie 2: Context van milieueffectrapporten

Deze sectie gaat over de context van de uitgevoerde milieueffectrapporten waar u bij betrokken bent geweest. Er is op het einde de mogelijkheid om uw antwoord toe te lichten. In de vragen met een lineaire schaal is 3 neutraal.

2.1. In het laatste milieueffectrapport waar ik betrokken bij was, was er sprake van een goed meetbare omgeving.*

Indien u vaker betrokken bent geweest bij milieueffectrapporten, graag ook volgende vraag beantwoorden.

	1	2	3	4	5	
Niet waar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Helemaal waar

2.2. In alle milieueffectrapporten waar ik betrokken bij was, was er sprake van een goed meetbare omgeving.

Indien u een enkele keer betrokken bent geweest bij milieueffectrapporten, graag deze vraag niet beantwoorden.

	1	2	3	4	5	
Niet waar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Helemaal waar

2.3. Het milieueffectrapport waar ik voor het laatst betrokken bij was, was onderdeel van een moeilijk politiek besluitvormingsproces. (Het project of plan kreeg veel aandacht in de gemeenteraad / provinciale staten / parlement en werd uitvoerig besproken)*

Indien u vaker betrokken bent geweest bij milieueffectrapporten, graag ook volgende vraag beantwoorden.

	1	2	3	4	5	
Niet waar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Helemaal waar

2.4. Milieueffectrapporten waar ik bij betrokken was, zijn vaak betrokken bij moeilijke politieke besluitvormingsprocessen.

	1	2	3	4	5	
Niet waar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Helemaal waar

2.5. Wilt u uw antwoorden toelichten?

Sectie 3: Uitvoering van milieueffectrapport

In dit gedeelte wordt u verzocht uw antwoorden te baseren op de sector en rol waarmee u de meeste ervaring heeft. (Enkel antwoord per rij mogelijk) *

	Nooit	Zelden	Soms	Vaak	Altijd
3.1. Er was sprake van een analyse van beschikbare alternatieven en/of doelen.					
3.2. Het rapport werd door initiatiefnemers vooral gezien als wettelijke verplichting.					
3.3. Het milieueffectrapport werd door het bevoegd gezag vooral gezien als wettelijke verplichting.					

In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraken? *

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Eens noch oneens	Eens	Zeer mee eens
3.4. Het milieueffectrapport is begrijpelijk.					
3.5. Het milieueffectrapport heeft aandacht voor verschillende belangen.					
3.6. Het milieueffectrapport is deskundig.					
3.7. Het milieueffectrapport is onafhankelijk.					
3.8. Het milieueffectrapport heeft grote invloed gehad op het uiteindelijke besluit.					
3.9. Het milieueffectrapport geeft een te belangrijke rol aan deskundigen in het besluitvormingsproces.					
3.10. Het milieueffectrapport is het resultaat van onderhandeling en overleg.					
3.11. Het milieueffectrapport was partijdig.					
3.12. Het milieueffectrapport was beperkt.					
3.13. Het milieueffectrapport hield rekening met de beperkingen van zijn meetinstrumenten.					
3.14. Het milieueffectrapport had het vermogen om effecten te voorspellen.					
3.15. Het milieueffectrapport gaf een vertekend beeld van de werkelijkheid.					

Wat is het belang van de volgende factoren voor de bijdrage van het milieueffectrapport op besluitvorming? *

	Zeer Beperkt	Beperkt	Beperkt noch groot	Groot	Zeer groot
3.16. Transparantie van het onderzoek					
3.17. Kwaliteit van het onderzoek					
3.18. Grootte van het onderzoek					
3.19. Mate van in hoeverre het initiatief al vaststond					

3.20. Mate waarin initiatiefnemers open stonden voor alternatieven					
3.21. De haalbaarheid van alternatieven					
3.22. Synthese van theoretische kennis met praktijkkennis					
3.23. De standpunten van betrokken actoren.					

3.24. Wilt u uw antwoorden toelichten?

Sectie 4: De toepassing van resultaten van milieueffectrapporten

Door middel van stellingen en vragen wordt naar uw mening gevraagd over de toepassing van resultaten van het milieueffectrapporten. U krijgt hierbij soms de kans om uw antwoorden toe te lichten, maar bent daartoe niet verplicht.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? *

	Helem- aal oneens	oneens	Eens noch oneens	Mee eens	Helem- aal mee eens
4.1. Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van de initiatiefnemer.					
4.2. Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van de bestuurder (de wethouder / gedeputeerde / minister).					
4.3. Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van de volksvertegenwoordiger.					
4.4. Milieueffectrapporten dragen bij aan de milieubewustwording van betrokken belangengroepen.					
4.5. Milieueffectrapporten dragen bij aan inspraak.					
4.6. Milieueffectrapporten dragen bij aan besluitvorming.					
4.7. Milieueffectrapporten dragen bij aan het algemeen belang.					
4.8. Milieueffectrapporten vertragen besluitvorming.					
4.9. Gekozen volksvertegenwoordigers gaan selectief met informatie uit milieueffectrapporten om.					
4.10. Bestuurders (de wethouder / gedeputeerde / minister) gaan selectief met informatie uit milieueffectrapporten om.					
4.11. Sommige belangengroepen hebben meer toegang tot invloed met milieueffectrapporten.					
4.12. Milieueffectrapporten dienen vooral als vormgeving van de overtuigingen van bestuurders.					
4.13. Milieueffectrapporten dienen vooral als vormgeving van de overtuigingen van gekozen volksvertegenwoordigers.					
4.14. Milieueffectrapporten sturen aan op consensus.					
4.15. Milieueffectrapporten dienen als argument voor het project / plan.					
4.16. Milieueffectrapporten helpen in het beter beschermen van milieu.					
4.17. Milieueffectrapporten zorgen voor beter gebruik van hulpbronnen.					

4.18. Wilt u uw antwoorden toelichten?

Slotsectie

Dank voor uw deelname!

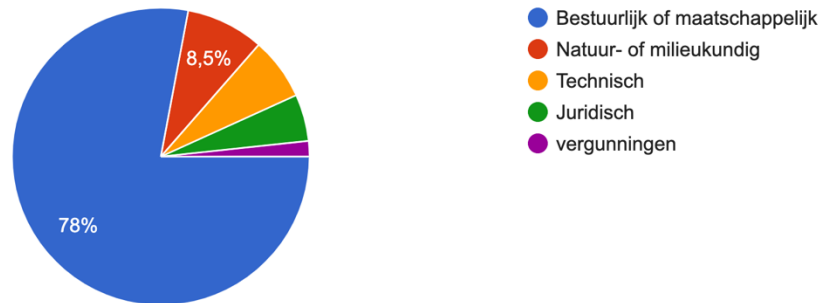
Mag ik u benaderen voor een interview? Zo ja, kunt u dan uw e-mail en / of telefoonnummer hier achterlaten?

Bent u benieuwd naar het eindresultaat van mijn onderzoek? Kunt u dan uw e-mail hier achterlaten?

Bijlage II: Achtergrond respondenten

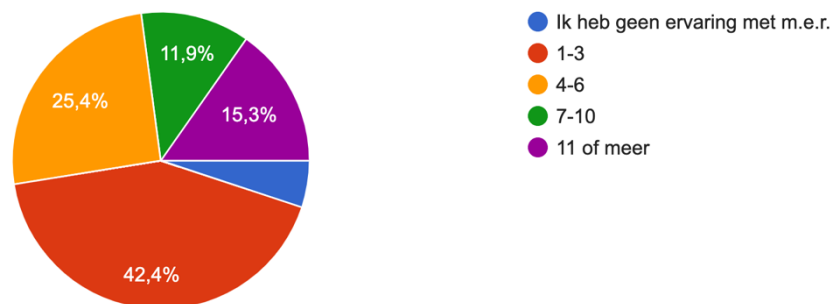
In welke discipline bent u (hoofdzakelijk) actief?

59 antwoorden



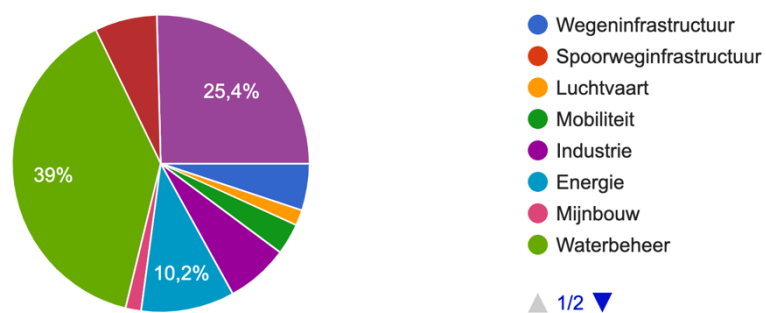
Bij hoeveel milieueffectrapporten bent u betrokken geweest?

59 antwoorden

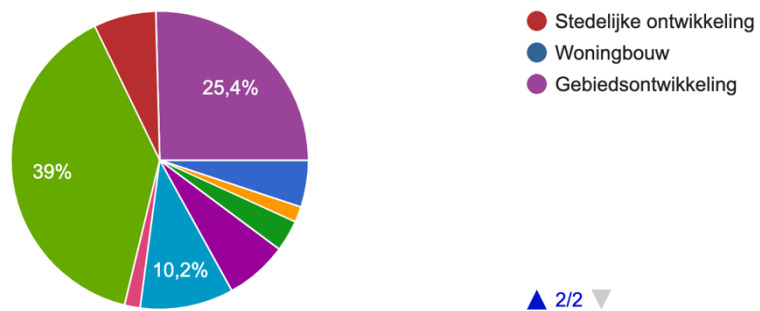


Binnen welke sector hebben uw ervaringen met de milieueffectrapporten het meest betrekking?

59 antwoorden



Binnen welke sector hebben uw ervaringen met de milieueffectrapporten het meest betrekking?
59 antwoorden



Bijlage III: Gegeven antwoorden bij mogelijkheid tot toelichting

	2.5. Wilt u uw antwoorden toelichten?
2.5.1.	Mijnbouwprojecten in het Waddenzeegebied zijn altijd controversieel geweest
2.5.2.	De mate van politieke gevoeligheid is sterk afhankelijk van de ligging van het plangebied. Een ingreep vond plaats in de EHS (NNN). Dat lag erg gevoelig. De andere gebieden in het landbouwgebied
2.5.3.	Waar mogelijk kwantificeren we de gehanteerde criteria. Juist vanwege de omvang en/of impact op de omgeving is de politieke en media aandacht vaak groot.
2.5.4.	Een Mer lijkt vaak gestuurd door de opdrachtgever. Zaken mogelijk maken door te onderbouwen.
2.5.5.	een mer wordt altijd gemaakt bij moeilijke besluiten. het lijkt aan elkaar te hangen. en dat is natuurlijk goed. alle belangen moeten worden afgewogen.
2.5.6.	ben ls directeur van diverse economische stimuleringsprogrammas nauw betrokken geweest bij meerdere MERs. Ook als onderzoeker veel inzicht opgedaan
2.5.7.	Ging om MER's die te maken hadden met uitbreiding intensieve veehouderij
2.5.8.	Controversieel project waarin grootschalige recreatieve ontwikkeling in een gebied grenzend aan N2000 voorzien was
2.5.9.	Dijkversterking is altijd moeilijk proces.
2.5.10.	Handig hulpmiddel bij zorgvuldige besluitvorming
2.5.11.	De effecten van de aanleg van waterwerken hebben altijd nogal wat voeten in de aarde
2.5.12.	Het MER wordt naar mijn ervaring niet of nauwelijks besproken bij politieke besluitvormingsprocessen
2.5.13.	Als volksvertegenwoordigers krijg ik enkel met de m.e.r. te maken in het kader van te nemen besluiten.
2.5.14.	Bij veel MER rapporten is er geen nulmeting, worden aannames gedaan vaak niet wetenschappelijk onderbouwd, worden conclusies genomen op aannames. Met het rapport wordt dan gewapperd om alles te onderbouwen. Het is een schijnzekerheid. Soms zijn ze cruciaal bij politieke besluiten en soms niet.
2.5.15.	De meeste milieueffectrapporten benader ik vanuit de effecten op de natuur, vooral Natura 2000. Die effecten zijn zelden goed meetbaar. Niet alle, maar wel veel van die projecten leiden tot politiek gedoe, al was het maar omdat natuurorganisaties en andere belangengroepen zich tegen deze projecten verzetten. Denk bijvoorbeeld aan gaswinning (onder de Waddenzee bijvoorbeeld) of de aanleg van windparken of een industriehaven en zandwinning in het IJsselmeer.
2.5.16.	Een gebiedsproces wordt pas ingezet als er al een ingewikkelde situatie is. Mijn ervaring: men probeert er meer onderwerpen en groepen mensen bij te betrekken om de onderhandelingsruimte te vergroten en de natuur meer ondergeschikt te maken.
2.5.17.	mer rapporten zijn wettelijke verplichtingen tbv planologisch verankering van ontwikkeling. Ze horen erbij en maken duidelijk wat voor effecten ontwikkelingen hebben
2.5.18.	Het betrof zoeklocaties voor windenergie in verschillende gemeenten in de regio

2.5.19.	MER Westerschelde Containerterminal had nogal wat voeten in de aarde. Voornamelijk vanwege de aantasting van natuur en de modal split inzake de afwikkeling van de containers naar het achterland.
2.5.20.	vaag begrip 'moeilijke politieke besluitvormingsprocessen'
2.5.21.	We werken nu aan planMER voor module energietransitie van de Provincie Zuid-Holland. Energietransitie is een politiek gevoelig onderwerp.
2.5.22.	rapporten zijn nodig om vergunningen te verkrijgen .
2.5.23.	Waterbeheerplan kent vele aspecten; zowel puur technisch als bestuurlijk
2.5.24.	Te afhankelijk van de gekregen meetgegevens
2.5.25.	Nee
2.5.26.	de MER is wordt geassocieerd met 'moeilijke techniek die vooral door de ambtenaren begrepen moet worden".
2.5.27.	Ruimtelijke ontwikkelingen liggen meestal gevoelig bij omwonenden
2.5.28.	Laatste MER was verplichte plan-MER voor stroomgebiedbeheerplannen cf deEuropes Kaderrichtlijn Water

	3.24. Wilt u uw antwoorden toelichten?
3.24.1.	<p>Bij de derde vraag op deze pagina had ik liever "weet k niet" ingevuld. Vandaar dat ik voor "soms" heb gekozen, maar dat is dus slechts een inschatting.</p> <p>Wanneer je al lang in een gebied actief bent en dan een MER-plichtige activiteit start, weet je meestal reeds uit ervaring wat het meest omgevingsvriendelijke alternatief zal zijn. Vandaar dat daar soms ook naartoe gewerkt wordt. Ook doen grote bedrijven, zoals Shell, zelf environmental impact assessments (EIA's) voorafgaand aan een investeringsaanvraag. Ook daarom is het meest milieuvriendelijke alternatief vaak al in beeld.</p> <p>Met name bij gaswinning was het doel van NL overheid tot voorkort om zoveel mogelijk gasvelden aan te boren. In die projecten kijkt men dan ook niet of ze hier of beter daar gas kunnen gaan winnen. De alternatievenkeuze betreft dat vragen als waar leg je de boorlocatie neer; hoe moet de pijpleiding lopen, etc.</p>
3.24.2.	doordat de initiatiefnemer het milieueffectrapport opstelt is er m.i. automatisch sprake van sturing, ondanks de min of meer onafhankelijke opstelling van het adviesbureau. Dat bureau wordt ingeschakeld om het initiatief tot uitvoering te brengen en is derhalve per definitie niet objectief
3.24.3.	MER=rapportage komt gekleurd over
3.24.4.	mer is een uittreksel van een bemalingsplan. dus extra onderzoeken, alternatieven en gesprekken hierover zijn heel beperkt.
3.24.5.	Wettelijke verplichting: Doordat Mer nodig was gericht op stikstof ontstond ook wettelijke verplichting om voor grondwater een volledige MER procedure te doorlopen. Bij afzonderlijke beoordeling van grondwatereffect zou MER niet noodzakelijk zijn
3.24.6.	plannen staan vaak al vast een worden nar een(pre)R advies toegeschreven
3.24.7.	Vaak gaat het toch om bestaande regelgeving die achterhaald is maar door grote belangen landbouw/industrie niet wordt aangepast.
3.24.8.	Initiatiefnemer is opdrachtgever MER en heeft daarmee invloed op de presentatie van de rsultaten.

3.24.9.	Kan dingen niet beoordelen daarom beperkt nog groot
3.24.10.	Belang van onafhankelijk, deskundig rapport
3.24.11.	De waterschappen zijn voortdurend bezig met milieुरapporten over kwaliteit oppervlaktewater, vispasseerbaarheid, gevaren van vervuiling door medicijnresten
3.24.12.	Het grootste minpunt van de m.e.r. is de complexiteit. Nederland wordt op decentraal niveau bestuurd door een lekenbestuur. Een samenvatting in relatief eenvoudige taal (B1/2) is essentieel om de m.e.r. effectief te kunnen betrekken bij besluitvorming.
3.24.13.	De opdrachtgever van de MER bepaalt veel. Adviesbureau's zijn creatief. Bepaalde ontwikkelingen worden met de MER verkocht.
3.24.14.	Bovenstaande antwoorden zijn gebaseerd op een soort gemiddelde van de MERren waar ik mee te maken heb gehad en vooral op het onderdeel passende beoordeling in de MERren (Bij alle MERren waar ik mee te maken heb gehad was de passende beoordeling op Natura 2000 onderdeel van het MER). De kwaliteit van de PB's was over het algemeen zeer wisselend, maar gemiddeld genomen echt onder de maat.
3.24.15.	De MER liet duidelijk zien dat alle mogelijke opties kwalijk waren voor de natuur. Dat kon je van tevoren zien (Natura 2000 gebied) maar desalniettemin wilde men toch een maatregel nemen en gelukkig was een MER verplicht.
3.24.16.	wie betaalt het MER onderzoek en welk doel heeft men voor ogen? Het is te vaak, wie betaalt bepaalt (wat er in staat).
3.24.17.	transparant kunnen toelichten van effecten van een ontwikkeling.
3.24.18.	De actoren waarvan het alternatief op hun grondgebied (gemeente) het meest gunstig uit de MER kwam, hebben vervolgens besloten die alternatief niet meer beschikbaar te stellen als zoeklocatie voor windenergie. Hierdoor bleven zoeklocaties voor windenergie over die in de MER als meest ongunstig naar voren kwamen.
3.24.19.	Wanneer de hakjes in het zand staan blijven ze daar meestal onbeweeglijk staan.
3.24.20.	Elke MER is verschillend

	4.18. Wilt u uw antwoorden toelichten?
4.18.1.	Actievoerende NGO's hebben geen interesse in MERs. Een MER neemt hun de wind uit de zeilen en is waarschijnlijk ooit om die reden in het leven geroepen (zo gaat het vaak met dit soort instrumenten). Wat dan overblijft voor actievoerders is inspielen op niet-inhoudelijke zaken zoals de schijnbare onbetrouwbaarheid van bedrijven en de overheid of het zaaien van bezorgdheid en onrust. Toen Frisia haar MER voor zoutwinning onder de Waddenzee vormgaf waren daar veel belangenclubs bij betrokken, maar de Waddenvereniging heeft nooit iets van zich laten horen. Steeds opnieuw is ze uitgenodigd en steeds zijn relevante documenten met die vereniging gedeeld. Dit was een heel duidelijk voorbeeld waaruit blijkt dat zo'n procedure niet in het belang werkt van deze vereniging.

4.18.2.	Niet alle vragen zijn zo geformuleerd dat ik zeker ben van de interpretatie
4.18.3.	MER geeft handvatten en is een instrument, geen onderbouwing.
4.18.4	vaak worden stukken uit een mer uit de context gehaald, en daar wordt mee geschermd.
4.18.5.	MER is om aan te tonen wat de gevolgen zijn van het plan. Dat beïnvloedt de keuze en licht toe welke effecten onze keuze heeft. Dat geeft weer mogelijkheid om compensatie af te spreken.
4.18.6.	MERren lijken meestal bedoeld om het plan/project mogelijk te maken zoals dat bedacht was. Te vaak ontbreken objectieve criteria waaraan getoetst moet worden. Het beste wat met een MER bereikt wordt zijn wat mitigerende maatregelen. Slechts zelden tot nooit leidt de inhoud van een MER tot het afblazen van het project of plan. En als dat wel lukt, komt dat door de articulatie van de weerstand in parlementaire orgaan en zelden of nooit doordat de initiatiefnemer door de mer inziet dat het project slecht is voor natuur of milieu.
4.18.7.	De gedachte bij bestuurders is dat ze wel een MER moeten doen, maar dat ze er daarna onder uit kunnen door ergens anders te compenseren.
4.18.8.	MER rapportage zou bij moeten dragen aan bewustwording. Echter de timing van het opstellen van een MER doet er toe. Als dat te laat gedaan wordt, heeft iedereen zich al verschanst in de loopgraven. Kom er dan nog maar eens uit, zonder gezichtsverlies
4.18.9.	Uiteraard worden de 'goede' dingen politiek uitvergroot. Dit is vaak ook nodig om draagvlak in raad of staten te krijgen
4.18.10.	Wat is milieu? Het leefmilieu van inwoners moet net zo zwaar tellen als leefmilieu van dieren en planten. En als dat niet zo is, dient de politiek IN HET OPENBAAR hierover een afweging te maken en durven te zeggen dat ze het leefmilieu van mensen minder belangrijk vinden. In dit geval ging het om windmolens die zeer dicht bij een woonwijk kwam te staan. Daarbij was nog geen rekening gehouden met een kinderdagverblijf en kantoren, ook heel dichtbij.
4.18.11.	Bestuurders enz. is te algemeen gesteld
4.18.12.	Altijd rekening houden met kosten/ baten verhouding bij bv aanbesteden
4.18.13.	Naar mijn mening zijn milieueffectrapporten vooral een wettelijke verplichting en resulteren ze zelden in een wijziging van de plannen
4.18.14.	Antwoorden beïnvloed door het feit dat de plannen al bescherming van het (water)milieu tot doel hadden. Voor dergelijke plannen is een MER eigenlijk overbodig. Maar dat gely niet voor bijv fysike ingrepen en lanen die niet milieuverbetring als hoofddoel hebben.