



DE M.E.R. ONTWIKKELT

Een stageonderzoek naar de gevolgen van drie ontwikkelingen voor de m.e.r.

[afbeelding: Keersluis Ramspol]

Auteur/Stagiair:
Stagebegeleiders:

M.G. Sartorius

Drs. G. Schaap (Bouwdienst)

Prof. dr. Ch. W. Backes (Universiteit Utrecht) (Juridische deel)

Dr. G.H.E. Nieuwdorp (Universiteit Utrecht) (Totaal)

Utrecht, januari 2002

BIBLIOTHEEK BOUWDIENST RIJKSWATERSTAAT
NR. C7811 BOW.....

BIBLIOTHEEK
Bouwdienst Rijkswaterstaat
Postbus 20.000
3502 LA Utrecht

DE M.E.R. ONTWIKKELT

Een stageonderzoek naar de gevolgen van drie ontwikkelingen voor de m.e.r.

Auteur/Stagiair: M.G. Sartorius
Stagebegeleiders: Drs. G. Schaap (Bouwdienst)
Prof. dr. Ch. W. Backes (Universiteit Utrecht) (Juridische deel)
Dr. G.H.E. Nieuwdorp (Universiteit Utrecht) (Totaal)

Utrecht, januari 2002

Samenvatting

Dit stageonderzoek is gedaan in opdracht van de afdeling Milieubouw van de hoofdafdeling Waterbouw van de Bouwdienst Rijkswaterstaat. De stage hield in: een onderzoek naar de gevolgen voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) van drie soorten ontwikkelingen. Kennis van deze ontwikkelingen kan nuttig zijn voor mensen, zoals mensen bij de afdeling Milieubouw, die met de m.e.r. te maken hebben. De drie ontwikkelingen die nader bekeken zijn, zijn:

- Juridische ontwikkelingen op het gebied van m.e.r..
- Ontwikkelingen op gebied van innovatief aanbesteden en de gevolgen daarvan voor de m.e.r..
- Ontwikkeling met betrekking tot de integratie van aspecten waarbij voornamelijk is gekeken naar de integratie van economische aspecten.

Vanwege de beperkte tijd is gefocust op een zestal juridische ontwikkelingen. Gekeken is wat de ontwikkelingen inhouden en wat de (mogelijke) gevolgen zijn voor de m.e.r.. De eerste onderzochte ontwikkeling was de nieuwe EU-richtlijn betreffende de milieubeoordeling van bepaalde plannen en programma's. Deze Richtlijn moet uiterlijk in 2004 in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd en zal tot gevolg hebben dat bepaalde plannen en programma's die voorgeschreven worden door wetgeving, een milieubeoordeling moeten ondergaan. Waarschijnlijk zal de milieutoets of een combinatie van m.e.r. en milieutoets gebruikt worden voor deze milieubeoordeling.

Een tweede onderzochte juridische ontwikkeling is de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De belangrijkste gevolgen van deze herziening zijn dat de PKB'en, streekplannen en structuurplannen verdwijnen en dat daarvoor structuurvisies in de plaats komen. Deze structuurvisies zullen minder snel besluiten bevatten en zullen dus ook minder snel m.e.r.-plichtig zijn. Een mogelijk gevolg hiervan zou kunnen zijn dat de m.e.r.-plicht zich steeds meer op bestemmingsplanniveau zal richten. Naast een herziening van de WRO zal ook het besluit milieueffectrapportage gewijzigd worden. De wijziging daarvan zal voornamelijk inhouden de toevoeging van de zinsnede 'of het eerste ruimtelijke plan dat in de aanleg voorziet' aan verschillende onderdelen van kolom C van de bijlage van het Besluit.

Een vierde juridische ontwikkeling is de ontwikkeling op het gebied van de natuurbescherming. Voornamelijk de Vogel- en Habitatrichtlijn hebben gevolgen voor de m.e.r. en het milieueffectrapport. De mogelijke alternatieven die bij een m.e.r. onderzocht kunnen worden, zullen beperkter zijn en men zal zich in het MER meer moeten focussen op de beschermde soorten. Sommigen vragen zich af of de m.e.r. wel geschikt is voor een beoordeling die verplicht is uit hoofde van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Naast de bovenstaande ontwikkelingen en de jurisprudentie is ook de Watertoets bekeken. Deze is in 2001 voor de overheid verplicht geworden. Voor verschillende plannen, waaronder ruimtelijke plannen, die gevolgen kunnen hebben voor het aspect water moet nu een Watertoets gedaan worden. De initiatiefnemer moet verplicht overleggen met de watermanager en moet het advies van de watermanager verwerken in een waterparagraaf, die ingaat op de gevolgen van het project op de waterhuishouding. De Watertoets zal naast de m.e.r. bestaan en met het oog op de efficiëntie kan aangeraden worden om activiteiten voor de m.e.r. en de Watertoets zoveel mogelijk te combineren. Afgevraagd kan worden of deze Watertoets een goede ontwikkeling is met het oog op de plaats van de m.e.r..

Binnen Rijkswaterstaat is er al enige tijd veel aandacht voor het innovatief aanbesteden. Met innovatief aanbesteden wordt beoogd de creativiteit en de innovativiteit van de marktpartijen beter te benutten. Dit zou moeten gebeuren door marktpartijen eerder bij het project te betrekken en het project integraler aan te besteden. Nu heeft innovatief aanbesteden nog vaak betrekking op de fasen na het besluit van het bevoegd gezag en dus na de m.e.r.-fase. De gevolgen voor de m.e.r. blijven dan beperkt. Wel zal aandacht besteed moeten worden aan de vertaling van milieueisen, die onder andere zullen volgen uit de m.e.r.-fase, in een programma van eisen dat aan de aannemer gesteld wordt.

Door het integraler aanbesteden liggen daarnaast de m.e.r.-fase en de aanbestedingsfase dicht bij elkaar en zal het misschien nuttig zijn om mensen met kennis van aanbesteden in de m.e.r. fase te betrekken met het oog op een vloeiendere faseovergang.

Innovatief aanbesteden zal pas grote gevolgen hebben voor de m.e.r., als marktpartijen zowel bij de planstudie als bij de uitvoering betrokken worden. Door echter aan te besteden voor het besluit van het bevoegd gezag men loopt tegen problemen aan als:

- Ideebescherming
- Betaling voor ideeën
- De neutrale, objectieve rol van de overheid komt in gedrang
- Risico's voor marktpartijen
- Concurrentie

Vooraf door het probleem dat de neutrale objectieve rol van de overheid in gedrang komt, wordt er gezocht naar oplossingen waarbij marktpartijen wel voor het besluit worden betrokken, en waarbij hun ideeën dus beter benut worden, maar waarbij de aanbesteding pas na het besluit plaatsvindt. Een mogelijke oplossing is het interactiemodel. Met dit model worden marktpartijen in een vroeg stadium betrokken maar vindt de werkelijke gunning van de uitvoering pas na het besluit plaats. Een mogelijk probleem bij dit model is de vraag wie de m.e.r. doorloopt en het MER schrijft. Een mogelijke oplossing hiervoor zou het idee van de 'interne MER' kunnen zijn waarbij de overheid eerst een interne MER opstelt waarop marktpartijen kunnen reageren. Een andere mogelijke oplossing is door de overheid het MER te laten opstellen met informatie over de alternatieven en hun (milieu)effecten. Deze informatie zou ze van de marktpartijen moeten krijgen.

De laatste ontwikkeling die is bekeken, is de ontwikkeling van het betrekken van andere aspecten dan milieuaspecten bij de m.e.r.. Hierbij is voornamelijk gekeken naar het betrekken van economische aspecten. Onderzocht is wat dit betrekken voor voordelen kan hebben en hoe dit betrekken plaats zou moeten vinden. Hiervoor is er een onderscheid gemaakt tussen kosten en economische effecten. Kosten blijken op dit ogenblik wel bij projecten te worden betrokken. Er wordt altijd getracht binnen het budget te blijven. Er wordt echter niet echt getracht deze kosten te minimaliseren. Getuige het project Kosten Bewust Handelen worden ook niet altijd alle kosten in de levenscyclus van het bouwwerk betrokken.

De plaats van economische effecten in het project, verschilt per keer. Soms, vooral bij grotere projecten, worden er verschillende sectorale analyses, waaronder economische analyses, gedaan die niet worden geïntegreerd in één rapport. Hierdoor laat soms de afstemming tussen deze analyses te wensen over en wordt er voor de besluitvormer, de planvormer en de belanghebbenden geen geïntegreerd beeld gecreëerd. In dit rapport zijn verschillende mogelijkheden geïdentificeerd om een betere afstemming te bewerkstelligen. Deze mogelijkheden zijn:

- Het beslispuntenmodel
- Het integraal effectrapport
- Het integrale MER
- De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)

Elk van deze methoden heeft verschillende voor- en nadelen. Een algemeen nadeel van integratie van aspecten in één rapport, is dat aspecten, zoals het milieuaspect, onder kunnen sneeuwen.

Extra aandacht is in dit rapport besteed aan de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Voor de MKBA is een systematiek opgesteld, de OEEI-systematiek, die voor verschillende projecten van nationaal belang verplicht is gesteld. Met deze methode wordt getracht alle effecten van het project in kaart te brengen en zoveel mogelijk in geld te waarderen. De methode is, vooral daarom, echter niet onomstreden.

Voor de MKBA moet ook een analyse van de verschillende belangen gedaan worden. Deze identificatie kan nuttig zijn voor de keuze van de aanbestedingsmethode.

Summary

The research described in this report was done for the Milieubouw (the environmental engineering) subdivision of the Waterbouw (hydraulic engineering) division of the Bouwdienst Rijkswaterstaat (Engineering department of the Ministry of transport and Communications). Research was done on the consequences of three different developments in Environmental Impact Assessment (EIA) in the Netherlands. Knowledge of these developments can be useful for people, like the employees of the environmental engineering subdivision, who have to do with EIA. The three different developments in EIA that were examined, are:

1. Legal developments in EIA.
2. Innovative contracting and its consequences for EIA.
3. Developments regarding the integration of aspects other than environmental aspects in EIA, with extra focus on the integration of the economical aspects.

Due to the short time available for this research, only six legal developments were examined. The meaning of these developments and their (possible) consequences were examined. The first development to be analysed was the new EU-directive 'on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment'. This directive is to be implemented in Dutch law before the end of 2004. It concerns the environmental impact assessment of all plans and programmes that are formulated because they have been prescribed by law. The Milieutoets (Environmental test) instrument or a combination of the Environmental Impact Assessment and the Milieutoets will probably be used in making just such an environmental impact assessment.

The second legal development that was examined, is the revision of the Dutch law on town and country planning. This revision will, among other things, imply that 'PKB'en', 'streekplannen' (regional planning) and 'structuurplannen' (master plans) will make place for 'structuurvisies' (master visions). These visions will contain decisions less often and will therefore have to be subjected to EIA less often. A possible consequence is that EIA will be more often used at the 'bestemmingsplan' (development plan) level. Together with the revision of the law on town and country planning 'het Besluit milieu-effectrapportage' (the Resolution on Environmental Impact Assessment) will also be adapted. This adaptation will mainly consist of the addition of the sentence 'of het eerste ruimtelijke plan dat in de aanleg voorziet' ('or the first plan providing for the construction') to several parts of column C of the appendix of the Resolution on Environmental Impact Assessment.

The fourth legal development examined, was the implication of the laws on nature conservation. Especially the new Bird- and Habitat Directives have great impact on EIA. Fewer alternatives will probably have to be examined in EIA and the EIA-reports will have to focus more on protected species. Some people think EIA is not the most suitable instrument for performing the assessments required by the two directives.

In addition to jurisprudence and the above-mentioned developments, the 'Watertoets' (Water Test) was examined. This test was implemented in 2001. Different kinds of planning, including town and country planning, which are suspected to have impact on water management, have to be subjected to the Watertoets. The initiator of the project is obliged to consult the water-manager. He also has to incorporate the opinion of the water-manager in a paragraph about the impact of the project on water management. This paragraph has to be added to the plan. The Watertoets will have to be done in addition to the environmental

impact studies (EIS). In the interest of efficiency, activities done for the Watertoets should be combined with activities done for the environmental impact studies as far as possible. The question is whether the Watertoets is a good development with respect to the position of the EIA.

The Ministry of Transport and Communications has paid attention to the principle of innovative contracting for some time. Innovative contracting aims to make better use of the innovativeness and creativity of the market by calling on contractors, who are in the market for such projects, earlier and by more integral contracting. The principle of innovative contracting is usually applied *after* the decree of the competent authority has come into effect and therefore is applied after the phase in which the EIA is done. The consequences for the EIA are relatively small in this case. A point of attention is the translation of environmental demands, which have to be taken into account during the designing and construction phases of a project and which are partly a result of the EIA, in the packet of requirements which are laid down for the contractor.

If innovative contracting occurs after the decree of competent authority, the contracting phase will be much closer to the phase in which an environmental impact studies are done. Involving people with knowledge of contracting in the EIA phase will therefore be very useful because the transition between one phase and the next will be much more fluent.

Innovative contracting will have much more effect on the EIA when contractors are involved in the phase *before* the decree of competent authority as well as in the phase after the decree. However, contracting *before* the decree will cause significant problems. These problems are:

- Protection of ideas - Payment for ideas - The neutral position of the government
- Risks run by contractors - Competition

Mainly because of the problem of the neutral position of the government, a way has to be found by which contractors are involved in the phase that takes place before the decree, so that their ideas can be used more efficiently, but that still allows for the actual contracting to take place after the decree. The interactionmodel might possibly offer a solution. In this model contractors are involved in a project at an early stage but the real contracting takes place after the decree of the competent authority. A possible problem connected to this model is the question who will do the EIA. A possible solution could be the idea of the 'internal EIA' in which the government performs the environmental impact assessment and asks contractors to react to it and to give their ideas. An other possible solution is to have the government write the report with information about the alternatives and their (environmental) effects. The contractors should supply this information.

The last development examined, is the integration of aspects other than environmental aspects, with special focus on economic aspects. The question whether this integration would be profitable is examined. With respect to the term economic aspects a difference is made between costs and economic effects. Costs usually have a solid place in the project. In choices during planning the costs are almost always taken into account. Usually one tries to keep within the budget. But in government projects one rarely tries to minimise costs. Also in some cases, not all the costs involved in the life-cycle of the project are taken into account, judging by the project 'Kosten Bewust Handelen'.

The place of economic effects differs in each project. Especially in some big projects many sectoral analyses, including economic analyses, are performed without an integrated report

being drawn up which gives an integrated view of all aspects involved in the project. In this way there is not always sufficient rapport between the different sectoral analyses and as a result the decision-maker, the planners and other interested parties do not always get an integral view of the problem and the project.

In this report some methods of integrating the different aspects are identified:

Decisionpoint model

Integral Impact Assessment

Integral Environmental Impact Studies

Social Cost Benefit Analysis

Each of these methods has several pros and cons. A general disadvantage of integrating different aspects is the danger of less attention being paid to some aspects, like environmental aspects.

In this report extra attention was paid to the Social Cost Benefit Analysis (SCBA). A system, the OEEI-system, was made for this analysis. The use of this system is obligatory for projects of national concern. The SCBA tries to express all effects caused by the project in financial units. Mainly for this reason, the method is open to discussion.

For the SCBA the interest of the different groups has to be identified. This identification can also be useful when choosing the method of contracting.

Voorwoord

Het voor u liggende rapport is één van de eindresultaten van mijn stage bij de Bouwdienst van Rijkswaterstaat. Deze stage deed ik in het kader van mijn studie Natuurwetenschappen Bedrijf & Bestuur aan de Universiteit Utrecht.

Tijdens mijn stageperiode, van ongeveer 4 maanden, heb ik veel geleerd. Niet alleen over de milieueffectrapportage maar ook over Rijkswaterstaat, de overheid, het functioneren van een grote organisatie en nog veel meer dingen. Door dit onderzoek ben ik zelfs met hele andere ogen naar Nederland, het landschap en de inrichting daarvan gaan kijken.

Graag wil ik de mensen bedanken die deze mooie en vooral leerzame tijd mogelijk hebben gemaakt. Daarom wil ik de Bouwdienst maar vooral de afdeling WBM bedanken voor de prettige werkomgeving en de belangstelling. In het bijzonder wil ik ook mijn begeleiders, dhr. G. Schaap, dhr. G. Nieuwdorp en dhr. Ch. Backes, bedanken voor hun tijd, voor hun nuttige inhoudelijke aanwijzingen en hun morele steun. Zonder hen was dit verslag nooit tot stand gekomen. Speciaal wil ik ook Lydia bedanken voor haar betrokkenheid en voor het creëren van de mogelijkheid om stage te lopen bij de Bouwdienst. Tot slot wil ik ook alle mensen bedanken die de tijd en de moeite namen om vragen van mij te beantwoorden.

Martin Sartorius

Inhoudsopgave

1	INLEIDING.....	12
2	DE VRAAGSTELLINGEN.....	13
2.1	DE EERSTE HOOFDVRAAG.....	13
2.2	DE TWEEDE HOOFDVRAAG.....	13
2.3	DE ONDERZOEKSOPZET.....	15
2.4	ONDERZOEKSMETHODEN.....	16
2.5	LEESWIJZER.....	18
3	MILIEUEFFECTRAPPORTAGE.....	19
3.1	WAT ZIJN MILIEUEFFECTRAPPORTAGES EN MILIEUEFFECTRAPPORTEN.....	19
3.2	DE JURIDISCHE INBEDDING VAN DE MILIEUEFFECTRAPPORTAGE.....	20
3.3	HET DOEL VAN DE MILIEUEFFECTRAPPORTAGE.....	21
3.4	DE M.E.R.-PROCEDURE.....	21
3.5	WANNEER MILIEUEFFECTRAPPORTAGE?.....	23
4	JURIDISCHE ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN M.E.R.	25
4.1	INLEIDING.....	25
4.2	DE EU-RICHTLIJN.....	27
4.2.1	<i>De reikwijdte</i>	27
4.2.2	<i>Inhoud milieubeoordeling</i>	28
4.2.3	<i>Implementatie</i>	29
4.3	DE FUNDAMENTELE HERZIENING VAN DE WRO.....	33
4.4	AANPASSING VAN HET BESLUIT M.E.R.	34
4.5	ONTWIKKELINGEN REGELGEVING NATUURBESCHERMING.....	34
4.6	DE WATERTOETS.....	36
4.6.1	<i>Achtergrond en ontstaan van de Watertoets</i>	37
4.6.2	<i>Reikwijdte van de Watertoets</i>	37
4.6.3	<i>Inhoud en procedure</i>	37
4.6.4	<i>Watertoets in relatie met de m.e.r.</i>	39
4.7	JURISPRUDENTIE.....	41
4.8	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN.....	43
4.8.1	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	44
4.8.2	<i>Overzicht van aanbevelingen</i>	46
5	INNOVATIEF AANBESTEDEN.....	48
5.1	DE ACHTERGROND VAN INNOVATIEF AANBESTEDEN.....	48
5.2	REGELGEVING BIJ AANBESTEDEN.....	49
5.3	TRADITIONEEL EN INNOVATIEF AANBESTEDEN.....	50
5.3.1	<i>Traditioneel aanbesteden</i>	51
5.3.2	<i>Innovatief aanbesteden</i>	52
5.3.2.1	<i>Inhoud en doel</i>	52
5.3.2.2	<i>Vormen van Innovatief Aanbesteden</i>	53
5.3.2.3	<i>Voordelen van en problemen bij innovatief aanbesteden</i>	54
5.4	WANNEER INSCHAKELLEN VAN DE MARKT?.....	57
5.5	HET INTERACTIEMODEL.....	61
5.5.1	<i>Het model</i>	61
5.5.2	<i>Voordelen en probleempunten</i>	62
5.5.3	<i>Het interne MER</i>	64
5.6	INNOVATIEF AANBESTEDEN EN M.E.R.	65
5.6.1	<i>Marktpartijen inschakelen na het besluit</i>	66
5.6.2	<i>Betrekken van marktpartijen in de planstudiefase</i>	66
5.7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	67
5.7.1	<i>Conclusies</i>	68
5.7.2	<i>Aanbevelingen</i>	70
6	BETREKKEN VAN ECONOMISCHE ASPECTEN IN DE M.E.R.....	72
6.1	ECONOMISCHE ASPECTEN.....	72
6.2	INTEGRAAL VERSUS SECTORAAL.....	73

6.3	MODELFORMING.....	74
6.4	DE PLAATS VAN KOSTEN BINNEN HET PROJECT	78
6.5	ECONOMISCHE EFFECTEN	80
6.5.1	<i>De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)</i>	81
6.5.2	<i>De Macro-economische analyse (MEA)</i>	86
6.5.3	<i>De Economische Effectrapportage (EER)</i>	87
6.5.4	<i>De Bedrijfseconomische Rentabiliteitsanalyse (BRA)</i>	88
6.6	INTEGRATIE VAN ASPECTEN	89
6.6.1	<i>De huidige rapportages</i>	90
6.6.2	<i>Voordelen en nadelen van integratie</i>	91
6.6.3	<i>Methoden voor afstemming en/of integratie</i>	93
6.6.3.1	Het beslispuntenmodel	93
6.6.3.2	Het integraal effectenoverzicht en het integraal effectrapport.....	94
6.6.3.3	De MKBA	96
6.6.3.4	Het Integrale MER.....	96
6.6.3.5	Slotbeschouwing integratiemethoden.....	97
6.7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	99
6.7.1	<i>Conclusies</i>	99
6.7.2	<i>Aanbevelingen</i>	102
BRONNENLIJST		105
AFKORTINGENLIJST		109
BIJLAGE I:	BESCHRIJVING STAGEOPDRACHT	110
BIJLAGE II:	BESCHRIJVING VAN RIJKSWATERSTAAT	111
BIJLAGE III	INTERVIEWVERSLAGEN	115
BIJLAGE III.1	INTERVIEWVERSLAG DHR. VAN DREUMEL	115
BIJLAGE III.2	INTERVIEWVERSLAG DHR. PETIT	119
BIJLAGE III.3	INTERVIEWVERSLAG MEVR. SMEULERS	122
BIJLAGE III.4	INTERVIEWVERSLAG DHR. VERHEEM	124
BIJLAGE III.5	INTERVIEWVERSLAG MEVR. VAN DER LINDEN.....	129
BIJLAGE III.6	INTERVIEWVERSLAG DHR. ZUIDEMA.....	132
BIJLAGE III.7	INTERVIEWVERSLAG MEVR. TUTEIN NOLTHENIUS	133
BIJLAGE III.8	INTERVIEWVERSLAG DHR. STEFESS	135
BIJLAGE III.9	INTERVIEWVERSLAG DHR. VAN DE KAMER	138
BIJLAGE III.10	INTERVIEWVERSLAG MEVR. VREEKAMP	140
BIJLAGE III.11	INTERVIEWVERSLAG DHR. ARTS	142
BIJLAGE IV:	HET INTERACTIEMODEL.....	144
BIJLAGE V:	ARTIKEL 'BETER BRUIKBAAR VOOR BESLISSERS'	149
BIJLAGE VI:	DISCUSSIEVERSLAG LUNCHLEZING.....	153

1 Inleiding

Nog niet zo lang geleden was er nog maar weinig aandacht voor milieu en de gevolgen van het menselijk handelen voor het milieu. Pas in de jaren '70 en voornamelijk na het beroemde rapport van de club van Rome, is hier verandering in gekomen. Men begon te beseffen dat voorraden opraakten en dat het milieu snel achteruit ging. Milieu werd een hierdoor een steeds belangrijker aspect en men kwam tot het besef dat milieu-informatie ook in de besluitvorming meegenomen moest worden. Hiervoor was dus informatie nodig over de milieueffecten van het betreffende onderwerp van besluitvorming. Met het oog hierop is de procedure van de milieueffectrapportage tot stand gebracht. De milieueffectrapportage, met als één van de producten het milieueffectrapport, beoogt om onder andere voor een aantal soorten besluiten de milieu-informatie te leveren die benodigd is voor een goede evenwichtige besluitvorming.

Op het gebied van de milieueffectrapportage (m.e.r.) zijn er verschillende ontwikkelingen te identificeren. Deze ontwikkelingen zijn onder andere belangrijk voor mensen die veel met de m.e.r. te maken hebben. Deels omdat deze ontwikkelingen betrekking kunnen hebben op wettelijke verplichtingen waaraan een milieueffectrapport moet voldoen en deels omdat de dienstverlening op het gebied van milieueffectrapportage hierop moet worden afgestemd. In dit rapport zullen een drietal ontwikkelingen onder de loep genomen worden namelijk:

1. De juridische ontwikkelingen op het gebied van de milieueffectrapportage.
2. De ontwikkelingen op het gebied van het betrekken van andere, voornamelijk economische, aspecten bij de milieueffectrapportage.
3. De ontwikkelingen op het gebied van innovatief aanbesteden.

Dit onderzoek gebeurt voor de afdeling Milieubouw, hoofdafdeling Waterbouw van de Bouwdienst van Rijkswaterstaat die in de vorm van een stageopdracht antwoord wilde krijgen op een aantal vragen. Een beschrijving van de initiële stageopdracht is weergegeven in Bijlage I. Het achterliggende doel van de stageopdracht is het verbeteren van de dienstverlening van Rijkswaterstaat (Voor een beschrijving van Rijkswaterstaat zie Bijlage II.) Daarnaast wil deze stage bijdragen aan een betere inzet van het instrument m.e.r. bij de besluitvorming.

In het volgende hoofdstuk zullen een tweetal hoofdvragen worden geïdentificeerd die zich focussen op ontwikkelingen in de m.e.r. en die dus van belang kunnen zijn voor de dienstverlening van de afdeling milieubouw. In dit rapport wordt getracht een antwoord te geven op deze hoofdvragen.

2 De vraagstellingen

Zoals in de inleiding werd vermeld, spelen er verschillende ontwikkelingen op het gebied van de milieueffectrapportage. Deze ontwikkelingen zijn van belang voor de afdeling milieubouw omdat ze, onder andere in het kader van de klantgerichtheid, haar dienstverlening op deze ontwikkelingen af zal moeten stemmen. In dit rapport zullen twee hoofdvragen centraal staan. Beide hoofdvragen zullen in de volgende twee paragrafen, namelijk paragraaf 2.1 en 2.2, worden toegelicht en worden uitgewerkt in een aantal deelvragen. In paragraaf 2.3 zal vervolgens de onderzoeksofzet bekeken worden en zullen in paragraaf 2.4 de gebruikte onderzoeksmethoden tegen het licht gehouden worden. De slotparagraaf van dit hoofdstuk 2, paragraaf 2.5, is een leeswijzer.

2.1 De eerste hoofdvraag

De eerste hoofdvraag richt zich op de juridische ontwikkelingen. Deze hoofdvraag volgt uit de vragen die leefden over de gevolgen van de nieuwe EU-richtlijn (zie beschrijving stageopdracht in Bijlage I). In overleg is besloten niet alleen naar deze EU-richtlijn te kijken maar naar alle belangrijke juridische ontwikkelingen. Deze juridische ontwikkelingen kunnen namelijk van groot belang zijn voor diegene die met de milieueffectrapportage (m.e.r.) te maken hebben. Immers door niet in te spelen op veranderingen op juridisch gebied, loopt men het risico een milieueffectrapport (MER) te maken dat niet aan de regels voldoet en dat niet aanvaard wordt. Juist omdat het achterliggende doel van alle vragen het verbeteren van de dienstverlening van Rijkswaterstaat is, is besloten de vraagstelling breder te maken en niet alleen te focussen op de ontwikkeling op het gebied van de nieuwe EU-richtlijn. De vraagstelling is dan ook:

Welke juridische ontwikkelingen spelen er op het gebied van m.e.r. en welke gevolgen zullen deze ontwikkelingen hebben voor de m.e.r. en voor 'MER-makers'?

Voor de beantwoording van deze eerste hoofdvraag is ze opgesplitst in een tweetal deelvragen. Deze worden hieronder beargumenteerd.

Eerst zal inzicht verkregen moeten worden in welke juridische ontwikkelingen er spelen op het gebied van m.e.r.. Daarom moet eerst de volgende deelvraag 1 beantwoord worden:

1. Welke juridische ontwikkelingen spelen er rondom de m.e.r.?

Vervolgens zal per ontwikkeling gekeken moeten worden welke effecten deze ontwikkelingen (kunnen) hebben op de m.e.r.. Hierbij moet natuurlijk ook gelet worden op de eventuele interactie tussen de verschillende ontwikkelingen.

2. Welke gevolgen zullen deze ontwikkelingen hebben voor de m.e.r. en voor MER-makers en welke aanbevelingen kunnen met het oog hierop worden gedaan?

2.2 De tweede hoofdvraag

Naast ontwikkelingen op juridisch gebied die invloed kunnen hebben op de m.e.r., spelen er ook andere ontwikkelingen waarover er vragen waren (zie Bijlage I). Er gaan bijvoorbeeld

stemmen op dat er andere aspecten dan alleen milieuaspecten bij de m.e.r. procedure betrokken zouden moeten worden. Een artikel uit KenMerken zegt hierover dat 'milieu, economische en sociale aspecten van een plan of project in bepaalde gevallen al uitstekend in het milieueffectrapport (MER) kunnen worden samengebracht. Dit moet leiden tot een zogenaamde integrale MER. De Commissie voor de milieueffectrapportage bekijkt de mogelijkheden op dit gebied'. [Verheem, 1999]

In dit rapport zal voornamelijk gekeken worden naar het betrekken van economische aspecten bij de m.e.r.. Dit omdat hier in de stageopdracht naar gevraagd wordt (zie Bijlage I). Hierbij kan er, zoals zal blijken, niet aan ontkomen worden om ook naar het betrekken van alle andere aspecten bij de m.e.r. te kijken. Deze ontwikkeling naar het meer betrekken van alle aspecten, bij onder andere de m.e.r., hangt nauw samen met de vraag wat besluitvormers nu eigenlijk willen weten. Deze vraag is het thema van het zogenaamde IAIA-congres (IAIA: International Association for Impact Assessment), dat in juni 2002 in Nederland gehouden wordt.

Naast deze algemene ontwikkelingen op het gebied van m.e.r., spelen er ook binnen Rijkswaterstaat initiatieven die invloed (kunnen) hebben op de dienstverlening met betrekking tot de m.e.r.. Zo wil men bijvoorbeeld graag de markt eerder bij projecten betrekken. Door deze 'marktbenadering' zou er mogelijk meer en beter gebruik gemaakt kunnen worden van de ideeën, oplossingen en kennis van de markt. Hiervoor zou in grotere mate gewerkt moeten worden met andere contractvormen dan die men nu gewend is binnen Rijkswaterstaat. Het gebruik van die contractvormen wordt ook wel 'innovatief aanbesteden' genoemd [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999]

Op grond van het voorgaande is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Moeten economische aspecten en het principe van 'innovatief aanbesteden' meer betrokken worden bij het m.e.r.-proces en hoe zou dit kunnen gebeuren?

Deze hoofdvraag kan opgedeeld worden in een aantal deelvragen die voortvloeien uit deze hoofdvraag.

Om een goed beeld te krijgen van de (mogelijke) rollen van innovatief aanbesteden en van economische aspecten in het m.e.r.-proces, moet eerst duidelijk worden wat deze begrippen exact inhouden. Deelvraag 1 is dan ook:

1. Wat wordt bedoeld met de begrippen innovatief aanbesteden en economische aspecten?

Ook moet er gekeken worden in welke mate economische aspecten en innovatief aanbesteden op dit moment bij het m.e.r. -proces betrokken worden. Als men immers wil weten of deze aspecten *meer* bij de m.e.r. betrokken moeten worden, moet er wel inzicht zijn in hoe ze *nu* bij de m.e.r. betrokken worden. Daarom luidt deelvraag 2:

2. Hoe worden economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden nu bij de m.e.r. betrokken?

Nu er kennis is van de inhoud van de aspecten en hoe ze nu betrokken worden bij het m.e.r.-proces, kan gekeken worden welke voordelen het meer betrekken van de aspecten kan hebben. Dit is niet alleen belangrijk om het nut van dit betrekken vast te stellen maar ook kan

deze informatie nodig zijn om te bepalen hoe en in welke fase van het m.e.r.-proces dit zou moeten gebeuren. Deelvraag 3 is daarom:

3. Wat zijn de voor- en nadelen van het meer betrekken van economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden bij de m.e.r.?

Door de beantwoording van deelvraag 3 zal er inzicht zijn in de voor- en nadelen van het betrekken van zowel innovatief aanbesteden als de economische aspecten bij de m.e.r.. Als de voordelen opwegen tegen de nadelen, is een vervolgvraag hoe men dit betrekken zou moeten bewerkstelligen. Deelvraag 4 luidt daarom:

4. Op welke wijze(n) kunnen economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden meer bij de m.e.r. betrokken worden?

Hierbij wordt opgemerkt dat de methoden, geïdentificeerd bij deelvraag 4, voor- en nadelen kunnen hebben. De voor- en nadelen waarnaar in deelvraag 3 gevraagd wordt, kunnen dus afhankelijk zijn van de gebruikte methode die geïdentificeerd is bij deelvraag 4.

De beantwoording van de vorige deelvragen zal moeten leiden tot enkele conclusies en aanbevelingen voor Rijkswaterstaat. In deelvraag 2 is bekeken hoe economische aspecten en innovatief aanbesteden nu bij de m.e.r. betrokken worden. Gegeven het nut van het betrekken (deelvraag 3) en het antwoord op deelvraag 4, dat beschrijft hoe dit betrekken zou moeten plaatsvinden, kunnen er enkele conclusies worden getrokken en enkele aanbevelingen worden gedaan betreffende dit betrekken. Daarom is de slotdeelvraag:

5. Welke conclusies kunnen er aan de hand van de beantwoording van de voorgaande deelvragen getrokken worden en welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden?

Hoewel het betrekken van economische aspecten en het betrekken van innovatief aanbesteden in de voorgaande vragen altijd samen genoemd werden, zullen deze aspecten in dit rapport los van elkaar behandeld worden. Dit wil niet zeggen dat de twee aspecten geheel los van elkaar staan. Zo zal bijvoorbeeld het eerder betrekken van de markt een bepaalde mate van economische analyse noodzakelijk maken. En zo kan het betrekken van marktpartijen bepaalde economische aspecten beter beheersbaar maken. Dit soort koppelingen tussen de verschillende aspecten zal af en toe in de tekst aan bod komen.

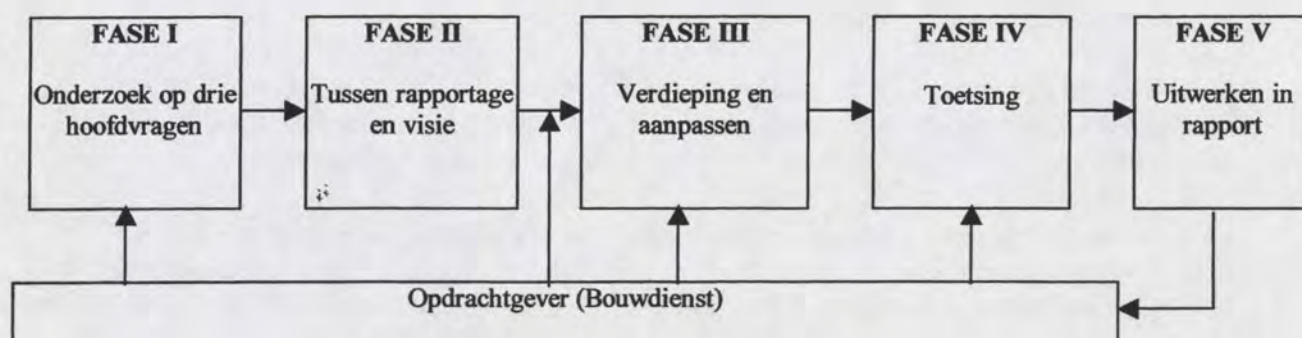
2.3 De onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit een vijftal fasen. Deze fasen waren:

1. Onderzoek en beantwoording van de vragen.
2. Tussenrapportage met conclusies en een visie.
3. Verdere verdieping op aangegeven punten.
4. Toetsing.
5. Uitwerking in een rapport.

De eerste fase bestond uit een relatief globaal onderzoek waarmee relatief globale antwoorden op de deelvragen werden gevonden. Hiervoor zijn enkele interviews afgenomen en is een literatuurstudie gedaan. De resultaten van dit onderzoek zijn uitgewerkt in een beknopte tussenrapportage. In deze rapportage werden de deelvragen beantwoord aan de hand van de

verkregen informatie tot dan toe. Aan de hand van deze informatie heeft de opdrachtgever (de Bouwdienst) aangegeven op welke punten dieper ingegaan moest worden. Door op deze wijze te werken, kon de in het begin toch brede vraag naar informatie toegespitst worden op de informatiebehoefte van de opdrachtgever. Aan de hand van de verkregen informatie is in de tussenrapportage ook een globale visie opgesteld. De derde fase bestond uit het creëren van meer diepgang op de aangegeven punten en uit het vertalen van de visie in een aantal aanbevelingen. De antwoorden op de vragen en de aanbevelingen zijn vervolgens in de vierde fase, getoetst aan de hand van interviews. De opdrachtgever werd bij alle fasen betrokken zodat ook tijdens het proces bijsturing kon plaatshebben. De laatste fase bestond uit het uitwerken van de resultaten in het voor u liggende rapport. De onderzoeksopzet is weergegeven in het volgende schema 2.1.



Schema 2.1: onderzoeksopzet

Aan het eind van dit traject zijn de resultaten van het onderzoek gepresenteerd in een lunchlezing. Gekoppeld aan deze lezing vond een korte discussie plaats aan de hand van een negental stellingen. De stellingen en de uitkomsten van de discussie staan weergegeven in Bijlage VI.

2.4 Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de verschillende hoofdvragen en de daarbij behorende deelvragen is gebruik gemaakt van twee verschillende onderzoeksmethoden namelijk het interview en de literatuurstudie.

Voor het doen van interviews is gekozen om een tweetal redenen. Ten eerste was vooral in de eerste fase het onderzoek nog heel breed en was de tijd beperkt. Door de interviews kon relatief snel een beeld verkregen worden van hetgeen er in praktijk speelde en waarop de aandacht gevestigd zou moeten worden. Zo zullen er bijvoorbeeld met betrekking tot hoofdvraag 1 heel veel ontwikkelingen op juridisch gebied zijn die gevolgen kunnen hebben voor de m.e.r. en de MER-makers. Deze ontwikkelingen konden echter nooit allemaal in de beperkte tijd onderzocht worden. Daarom is in het onderzoek alleen gefocust op die ontwikkelingen die in de interviews en de beperkte literatuurstudie naar voren kwamen. Een tweede reden om vooral interviews te gebruiken, was dat de Bouwdienst aangaf veel waarde te hechten aan de meningen van andere mensen. Een geëigende methode om deze meningen in kaart te brengen zijn interviews [Wester, 1991: 10-21]

Er is voor gekozen om de interviews vooral in de eerste fase een betrekkelijk open karakter te geven. Hiermee wordt bedoeld dat voor de interviews geen vaststaande vragen met enkele

vaststaande antwoorden werden geformuleerd, zoals bijvoorbeeld gebruikelijk is bij enquêtes. Vooraf werd bedacht welke onderwerpen tijdens het interview aan bod moesten komen en werden er enkele hoofdvragen geformuleerd. Vaak werd door middel van deze hoofdvragen vooraf aan de geïnterviewde een indicatie gegeven van welke informatie het interview op zou moeten leveren. Deze indicatie werd opzettelijk breed gehouden. Door op deze manier te werken hadden de interviews niet echt het karakter van een vraaggesprek. De geïnterviewde werd redelijk vrij gelaten en weinig onderbroken tijdens het interview. Hierdoor werd de mening van de geïnterviewde goed duidelijk en werden er voor de geïnterviewde meer mogelijkheden geschapen om ook andere aspecten aan te stippen dan die door de interviewer aangegeven waren. Hierdoor konden er nieuwe belangrijke inzichten ontstaan en werd het onderzoek verrijkt. Hiermee lijken de interviews op de kwalitatieve interviews zoals Wester die beschrijft. Hij zegt hierover: 'In een kwalitatief onderzoek gaat het allereerst om de reconstructie van het gezichtspunt van de ondervraagde persoon' [Wester, 1991: 10-21]. In latere fasen werd het interview meer gestructureerd. Er was meer zicht op de informatie die benodigd was en er kon gerichter gevraagd worden. De gesprekken hadden in deze latere fasen meer het karakter van een vraaggesprek maar ook hier werd veel vrijheid gelaten aan de geïnterviewde.

Er kleven verscheidene nadelen aan de gebruikte methode van interviewen. Zo is een nadeel van interviewen in het algemeen dat er interpretatiefouten kunnen optreden zowel bij interviewer als bij de geïnterviewde. Bij de open interviews die gebruikt werden, is de kans op een foute interpretatie van de vraag door de geïnterviewde relatief klein. Immers vaak zal uit de antwoorden blijken dat er sprake is van een misverstand. Dit misverstand kan dan tijdens het interview worden verholpen. Dit is anders bij sterk gestructureerde interviews zoals bijvoorbeeld enquêtes met vooraf bedachte antwoorden.

Een verkeerde interpretatie van het antwoord van de geïnterviewde is echter bij de open interviews sterk aanwezig. Dit probleem is verkleind door van alle interviews interviewverslagen te maken (zie Bijlage III voor de interviewverslagen) en deze door de geïnterviewde te laten controleren. De eventuele reacties van de geïnterviewde zijn verwerkt in het interviewverslag.

Een ander nadeel van de gebruikte interviewmethode is dat er geen duidelijk vaststaande vragen zijn en er tijdens het gesprek wel een aantal vragen gesteld moeten worden. Deze vragen moeten dan ad-hoc geformuleerd worden met de mogelijkheid dat ze misschien minder doordacht geformuleerd worden en een sturend karakter hebben. Daarnaast is door deze methode een exacte herhaling van het onderzoek onmogelijk, immers de vragen die gesteld zijn tijdens het onderzoek, zijn nergens vastgelegd. Wel zijn de onderzoeksverslagen vastgelegd en gecontroleerd door de geïnterviewden. Dit zou bij een eventuele herhaling van het onderzoek houvast kunnen bieden.

Een laatste nadeel van de gebruikte onderzoeksmethode is dat er, onder andere vanwege de beperkte tijd, slechts een beperkt aantal mensen geïnterviewd kon worden. Hierdoor bestaat de kans dat er een onvolledig en subjectief beeld verkregen is. Iedereen bekijkt de verschillende zaken immers vanuit zijn/haar eigen vakgebied en is daarmee subjectief. Deze subjectiviteit is geen probleem als er veel mensen van veel verschillende invalshoeken geïnterviewd worden. Hiervoor was echter betrekkelijk weinig tijd. Deels is dit probleem verholpen door de informatie uit de interviews aan te vullen met de resultaten uit een literatuurstudie. Met deze literatuurstudie is ook een verder diepgang bewerkstelligd. Dit zijn gelijk ook de redenen voor het doen van een literatuurstudie. Maar ook de literatuurstudie was

beperkt en lang niet alle relevante bronnen konden bekeken worden. Daarnaast kan als opmerking worden geplaatst, dat het sterk persoonsafhankelijk en plaats-/omgevingsafhankelijk zal zijn welke literatuur bekeken is.

Ondanks de genoemde nadelen van de gehanteerde methoden wordt toch verwacht dat een aardig beeld is gekregen van de verschillende ontwikkelingen en de een aantal zienswijzen hierop. Dit omdat niet volstaan is met alleen interviews maar dat ook een literatuurstudie is gedaan. Zo is bijvoorbeeld voor het opsporen van juridische ontwikkelingen jaargang 2000 van het blad Milieu&Recht doorgelopen en ook de laatste drie jaargangen van het blad KenMERken. Ook voor de andere ontwikkelingen zijn de laatste drie jaargangen van KenMERken doorgenomen.

2.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk 3 zal eerst het principe van de milieueffectrapportage belicht worden. Daarna zullen in hoofdstuk 4 tot en met hoofdstuk 6 de drie verschillende ontwikkelingen aan bod komen. Daarbij zullen in hoofdstuk 4 de juridische ontwikkelingen bekeken worden, zal in hoofdstuk 5 het innovatief aanbesteden belicht worden en tot slot zal in hoofdstuk 6 gekeken worden naar het betrekken van economische aspecten bij de m.e.r.. De hoofdstukken waarin de ontwikkelingen staan beschreven, zullen allen eindigen met conclusies en een aantal aanbevelingen. Na hoofdstuk 6 is een bronnenlijst opgenomen waarin de gebruikte literatuur is aangeduid en is ook een lijst met gebruikte afkortingen opgenomen.

3 Milieueffectrapportage

Een eerste vraag zal zijn wat milieueffectrapportage (m.e.r.) nu eigenlijk is. Dit zal in paragraaf 3.1 kort aan de orde komen. Daarna zal in paragraaf 3.2 dieper ingegaan worden op de juridische inbedding van de m.e.r.-procedure. Want, zo zal blijken, de m.e.r. is verplicht voor bepaalde projecten. Als duidelijk is wat de m.e.r. nu eigenlijk is en hoe die juridisch is vastgelegd, kan in paragraaf 3.3 het doel van de milieueffectrapportage nader bekeken worden. Daarna zal in paragraaf 3.4 de m.e.r.-procedure belicht worden en tot slot zal in paragraaf 3.5 gekeken worden wanneer die procedure eigenlijk doorlopen moet worden.

3.1 Wat zijn milieueffectrapportages en milieueffectrapporten

Volgens de Wet milieubeheer¹ (Wmb) moet voor activiteiten met belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu de m.e.r.-procedure (m.e.r.) doorlopen worden en moet er een milieueffectrapport (MER) worden opgesteld:

Art 7.2 Wmb lid 1.

Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen, die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden een of meer besluiten van bestuursorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt. [Van Dunné et al., 1998]

De genoemde algemene maatregel van bestuur is het Besluit milieueffectrapportage.

In het MER staat zo objectief mogelijk beschreven wat de milieueffecten zijn van de voorgenomen activiteit en van haar alternatieven. Meer gedetailleerd staan in het MER onder andere de volgende zaken: een beschrijving van het doel van het project, een beschrijving van de voorgenomen activiteit en de alternatieven inclusief het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA), een beschrijving van de milieueffecten van de voorgenomen activiteit en de alternatieven, een overzicht van de huidige situatie en de autonome ontwikkeling daarvan en een overzicht van de leemten in de kennis. Dit alles moet vergezeld gaan met een goed leesbare, publieksvriendelijke samenvatting [Van Hearen et al., 1994].

Zoals misschien uit het voorgaande al duidelijk is geworden, bestaat er een duidelijk onderscheid tussen de afkortingen m.e.r. en MER. Met MER wordt het milieueffectrapport bedoeld en met m.e.r. wordt het rapportageproces bedoeld.

Er kunnen globaal drie soorten m.e.r.'s onderscheiden worden namelijk [Van Hearen et al., 1994]:

1. de locatie-m.e.r.
2. de inrichtings-m.e.r.
3. de plan-m.e.r.

In de locatie-m.e.r. wordt de locatie van de activiteit afgewogen. Hierin wordt bijvoorbeeld afgewogen waar, vanuit milieuoogpunt, het beste een nieuwbouwwijk geplaatst kan worden. In de inrichting-m.e.r. worden alternatieven betreffende de inrichting afgewogen, dus hierin wordt naar de vraag gekeken hoe de nieuwbouwwijk eruit gaat zien. Het laatste soort m.e.r., de plan-m.e.r., bevindt zich op een hoger abstractieniveau dan de voorgaande twee soorten

¹ Zoals laatst gewijzigd in Staatsblad nr. 208 van 25 mei 1999

m.e.r.'s. Hier wordt een MER gemaakt voor strategische beleidsplannen of onderdelen daaruit. Alternatieven en milieueffecten kunnen bij deze categorie m.e.r. vaak veel minder concreet en gekwantificeerd worden beschreven. Het onderscheid tussen de drie verschillende soorten m.e.r.'en is overigens nergens wettelijk vastgelegd.

Duidelijk zal inmiddels geworden zijn dat de m.e.r.-procedure voor sommige projecten verplicht is en dat deze verplichting voortvloeit uit wetgeving. Daarom zal in de volgende paragraaf 3.2 de juridische inbedding van de m.e.r. behandeld worden.

3.2 De juridische inbedding van de milieueffectrapportage

De belangrijkste delen van de m.e.r.-regelgeving zijn opgenomen in hoofdstuk zeven van de Wet milieubeheer (Wmb), in het Besluit m.e.r.² en de Regeling startnotitie milieueffectrapportage³. Deze Nederlandse wetgeving probeert onder andere invulling te geven aan de verplichtingen waaraan Nederland zich op internationaal niveau heeft verbonden. Zo heeft Nederland onder andere het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van 25 februari 1991 (Espooverdrag⁴) ondertekend. Dit verdrag stelt een milieueffectrapportage verplicht.

Naast de binding aan de verdragen die Nederland heeft ondertekend, is Nederland gebonden aan de regelgeving van de Europese Unie. En ook op dit niveau zijn regels op het gebied van de milieueffectrapportage vastgelegd. Dit is gebeurd in de EU-richtlijn betreffende milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EG)⁵. Deze is op 27 juni 1985 van kracht geworden en het laatst aangepast in 1997 (97/11/EG)⁶. Deze Richtlijn stelt lidstaten verplicht om ervoor te zorgen dat voor bepaalde projecten, vaak met een mogelijk aanzienlijk effect op het milieu, een milieueffectrapportage gedaan wordt (art 2 lid 1 van de EU-richtlijn 85/337/EG). Hierbij onderscheidt de Richtlijn twee categorieën. Voor projecten in de eerste categorie moeten de lidstaten een milieueffectbeoordeling verplicht stellen. Voor projecten in de tweede categorie stelt de Richtlijn dat lidstaten zelf moeten beoordelen of het specifieke project een milieueffectbeoordeling moet ondergaan.

De EU-regelgeving betreffende de m.e.r. zijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd middels onder andere het eerder genoemde hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (Wmb). Hierin is onder meer geregeld welke procedure doorlopen moet worden en wie op welk moment inspraak heeft. Daarnaast is aangegeven wat er allemaal in een MER moet staan (art. 7.10 Wmb).

Er zijn op het gebied van de milieueffectrapportage (m.e.r.) twee belangrijke nadere invullingen van de Wet milieubeheer namelijk het eerder genoemde Besluit m.e.r. en de Regeling startnotitie milieueffectrapportage. In het Besluit m.e.r. wordt geregeld voor welke

² Besluit milieu-effectrapportage 1994 zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999 (Staatsblad nr. 224, 1999)

³ Stcrt 1993 nr. 229

⁴ <http://www.unece.org/env/cia/cia.htm> datum van raadplegen 16-01-2002; Wet van 22 december 1993 tot goedkeuring van het op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, met Aanhangsels (Trb. 1991, 104 en 174) (2 blz).

⁵ Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 (85/337/EEG), betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (Pb. EG 1985, L 175/42), zoals gewijzigd door de richtlijn van de Raad van 3 maart 1997 (97/11/EG)(Pb. EG 1997, L73/7).

⁶ Richtlijn van de Raad van 3 maart 1997 (97/11/EG)(Pb. EG 1997, L73/7).

activiteiten en voor welke besluiten de m.e.r.-procedure moet worden doorlopen. In de Regeling startnotitie milieueffectrapportage zijn eisen gesteld aan de startnotitie.

Er is dus een stelsel van regels geformuleerd. Maar waarom is er een wettelijke plicht voor m.e.r. en wat is het doel van een m.e.r.? Het antwoord op deze vragen zal gegeven worden in de volgende paragraaf 3.3.

3.3 Het doel van de milieueffectrapportage

Vroeger werd milieu vaak niet bij de besluitvorming betrokken. Achteraf bleek soms dat de activiteit grote gevolgen had voor het milieu. Er werd bijvoorbeeld onherstelbare schade aan het milieu aangericht of er bleken achteraf maatregelen nodig om de negatieve gevolgen voor het milieu op te heffen of te beperken. Men ging beseffen dat het voorkomen van milieuschade beter was dan het 'genezen' daarvan. En daarom wilde men milieu een substantiëlere plaats in de besluitvorming geven. De m.e.r. beoogt dit te bewerkstelligen. De centrale doelstelling van m.e.r. is dan ook:

Het milieubelang een volwaardige plaats geven in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk ernstig nadelige milieugevolgen [Bonte et al., 1997].

Naast deze hoofddoelstelling zijn er nog twee nevendoelstellingen te onderscheiden. Ten eerste moet de m.e.r. zorgen voor het stroomlijnen van de besluitvorming [Bonte et al., 1997]. Doordat de besluitvorming rond grote projecten vaak complex is omdat er meerdere besluiten genomen moeten worden en doordat er vele belanghebbenden bij betrokken zijn, wordt deze besluitvorming vaak onoverzichtelijk. De m.e.r.-procedure moet deze onoverzichtelijkheid verhelpen en dwingt de verschillende actoren om met elkaar te overleggen. Het tweede nevendoel is de verinnerlijking van milieu [Bonte et al., 1997]. Dit wordt bereikt doordat de betrokkenen expliciet bezig zijn met het milieu. Hierdoor zal de houding van deze betrokkenen ten opzichte van het milieu verbeteren.

Belangrijk is te benadrukken dat de m.e.r. en het MER geen doelen op zich zijn. Het zijn hulpmiddelen om milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming. De m.e.r.-procedure is daarom altijd gekoppeld aan een besluit voor de voorgenomen activiteit. Voor dit besluit moet dan een MER geschreven worden zodat de milieueffecten een voldoende grote plaats krijgen in de afweging van het besluit. Als er geen besluit is, hoeft er ook geen m.e.r. doorlopen te worden.

3.4 De m.e.r.-procedure

Wettelijk is geregeld welke stappen doorlopen moeten worden om aan de m.e.r.-plicht te voldoen. Er kunnen globaal 7 fasen in de m.e.r.-procedure worden geïdentificeerd [Van Haeren et al., 1994]. Namelijk:

1. De voorfase

In deze fase is er informeel overleg tussen degene die de activiteit wil ondernemen, vanaf nu initiatiefnemer genoemd, en de overheidsinstantie die het uiteindelijke besluit moet nemen waarvoor de m.e.r. wordt doorlopen, vanaf nu bevoegd gezag genoemd. De initiatiefnemer omschrijft zijn probleem. Tevens inventariseert en omschrijft hij globaal de voorgenomen

activiteit en kijkt hij naar de mogelijke alternatieven. Hij stelt een verplichte startnotitie op waarin op hoofdlijnen staat wat de initiatiefnemer voor plannen heeft, waar hij die plannen wil uitvoeren en waarom hij dat wil. Daarnaast staat in de startnotitie voor welk besluit het MER wordt opgesteld en welke besluiten er al genomen zijn.

De indiening van de startnotitie bij het bevoegd gezag markeert het einde van deze eerste fase. Het is mogelijk, bijvoorbeeld bij provincies of het Rijk, dat de initiatiefnemer gelijk ook bevoegd gezag is. Er moet dan nog wel een startnotitie worden opgesteld.

2. Opstellen van richtlijnen

Het bevoegd gezag maakt de startnotitie bekend met een publicatie in de media en legt de notitie ter inzage. Daarnaast stuurt ze een exemplaar naar de Commissie voor de milieueffectrapportage (C-mer) en naar de wettelijke adviseurs.

In de m.e.r.-regelgeving zijn een aantal wettelijke adviseurs aangewezen waaronder de bijvoorbeeld de inspecteur milieuhygiëne. De C-mer is een onafhankelijke organisatie die is opgericht om het bevoegd gezag over het milieueffectrapport te adviseren.

Insprekers, C-mer en de wettelijke adviseurs kunnen advies uitbrengen over de gewenste inhoud van het MER. Deze adviezen gebruikt het bevoegd gezag om de zogenaamde richtlijnen op te stellen. Deze richtlijnen zijn bestemd voor de initiatiefnemer en geven aan welke onderdelen en aspecten in het MER moeten worden uitgewerkt. De initiatiefnemer moet aan de hand van deze richtlijnen zijn MER opstellen. Hij mag wel van de richtlijnen afwijken maar dit moet goed gemotiveerd worden.

3. Het opstellen van het MER

Op basis van de richtlijnen stelt de initiatiefnemer het MER op. Wat hier globaal in moet staan, is behandeld in paragraaf 3.1 en staat in artikel 7:10 Wmb. Het maken van het MER mag, net zoals het maken van de startnotitie, worden uitbested.

Deze derde fase wordt afgesloten als de initiatiefnemer het MER bij het bevoegd gezag inlevert.

4. Aanvaardbaarheidsbeoordeling

Het bevoegd gezag toetst het MER vervolgens aan de wet en aan de richtlijnen en kijkt of het volledig, juist en toegespitst is op het besluit waarvoor het moet worden opgesteld. Aan de hand van deze toetsen bepaalt het bevoegd gezag of ze het MER aanvaardbaar acht. Na aanvaarding door het bevoegd gezag, volgt een openbare bekendmaking van het MER. Het MER en de aanvraag van het besluit worden daarvoor samen ter inzage gelegd.

5. Advisering, inspraak en toetsing

In deze fase kunnen de wettelijke adviseurs hun advies indienen over het MER en het ontwerpbesluit. Daarnaast kunnen insprekers hun visie geven. Vervolgens toetst de C-mer het MER aan de richtlijnen en aan de wet. Daarnaast toetst de C-mer ook op de volledigheid en juistheid en betreft ze de adviezen en de inspraak bij haar beoordeling. Deze fase wordt afgesloten als de C-mer haar advies uitbrengt aan het bevoegd gezag. Dit advies wordt ook wel het toetsingsadvies genoemd.

6. *Besluitvorming*

Na het toetsingsadvies moet het bevoegd gezag een besluit nemen. Hierbij moet ze aangeven hoe ze rekening gehouden heeft met het MER, de inspraak en het toetsingsadvies.

7. *Evaluatie*

De laatste fase is die van de evaluatie. Hierin wordt er gekeken in hoeverre de in het MER voorspelde effecten op het milieu overeenkomen met de werkelijke effecten die plaatsvinden. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor deze evaluatie en kan aan de hand van de evaluatie nog maatregelen nemen om de effecten te beperken.

De beschrijving van de m.e.r.-procedure die hierboven is gegeven, is heel globaal en gaat niet in op specifieke gevallen/uitzonderingen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat bevoegd gezag ook initiatiefnemer is. Dit verandert de procedure voor een klein deel. Voor het begrijpen van dit rapport is kennis van deze specifieke gevallen niet nodig en daarom wordt voor een meer gedetailleerde behandeling verwezen naar andere bronnen.

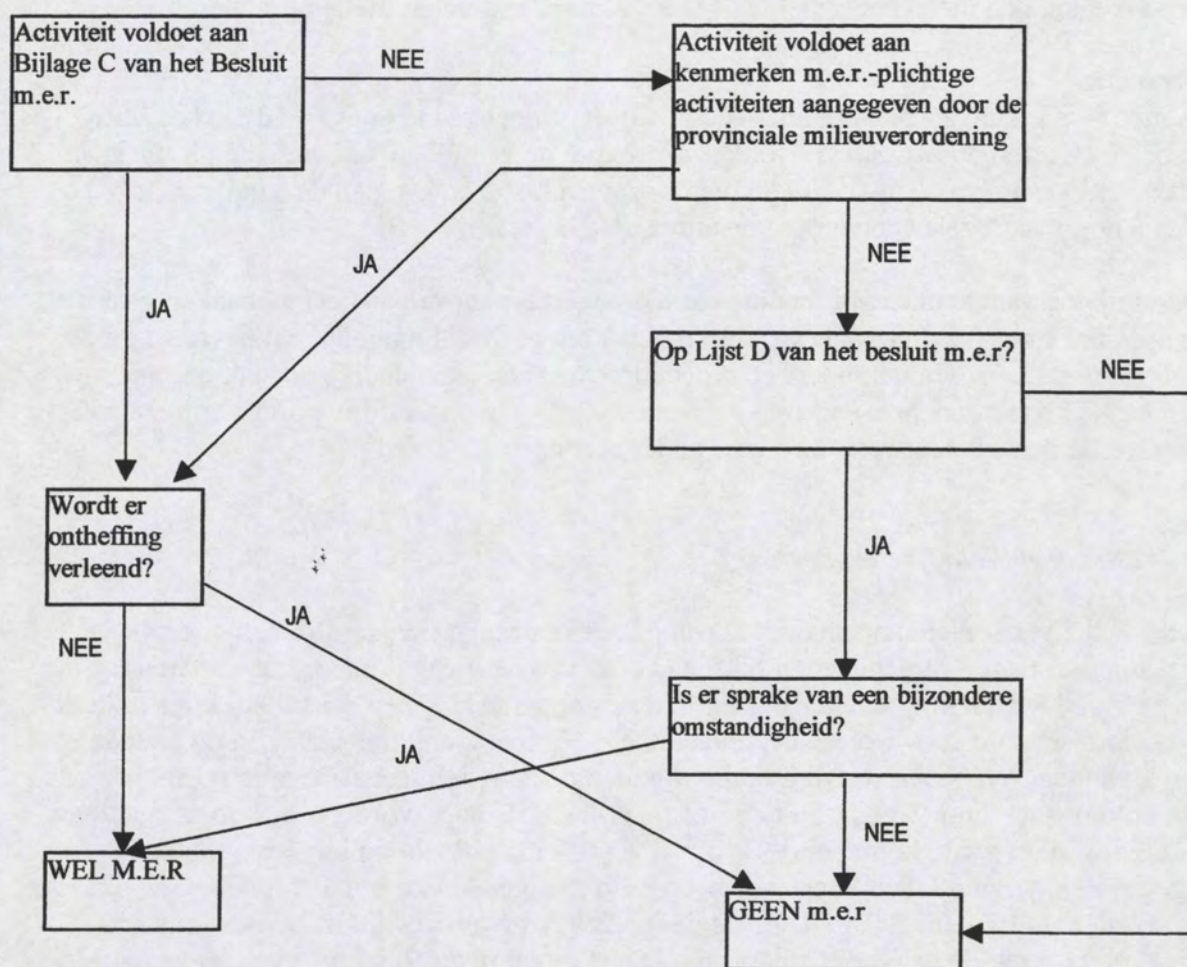
3.5 *Wanneer milieueffectrapportage?*

Duidelijk zal zijn dat niet alle activiteiten een milieubeoordeling krijgen. Alleen voor die activiteiten die staan weergegeven in bijlage C of D van het Besluit m.e.r. kan een m.e.r. verplicht zijn. De bijlage C van het Besluit m.e.r. is opgedeeld in een drietal kolommen. In de eerste kolom staat de activiteit die eventueel m.e.r.-plichtig zou kunnen zijn. In de tweede kolom is aangegeven boven welke drempelwaarden de activiteit m.e.r.-plichtig is en in de laatste kolom staat voor welk besluit de m.e.r. -procedure moet worden doorlopen. Staat een activiteit dus in de eerste kolom en is de omvang groter dan de drempelwaarde die is weergegeven in kolom 2 dan moet voor het besluit genoemd in kolom 3 van bijlage C een m.e.r. worden doorlopen. Bijlage D is precies hetzelfde opgebouwd. Het verschil tussen bijlage C en D is dat de activiteiten in bijlage D niet direct m.e.r.-plichtig zijn. Het bevoegd gezag moet ten aanzien van de activiteiten genoemd in deze bijlage, per geval beoordelen of een m.e.r. moet worden doorlopen, de zogenaamde beoordelingsplicht. Hierbij staat het 'Nee, tenzij....' -principe centraal. Dit principe houdt in dat er geen m.e.r. hoeft te worden doorlopen TENZIJ er sprake is van bijzondere omstandigheden. Criteria voor deze bijzondere omstandigheden kunnen onder andere zijn: de aard en omvang van de voorgenomen activiteit, de samenhang met andere activiteiten en de locatie van de activiteit (nabij gevoelige gebieden).

Naast het Besluit m.e.r. kunnen ook in de provinciale milieuverordening activiteiten zijn genoemd waarvoor verplicht een m.e.r. moet worden doorlopen. Hierbij moet gedacht worden aan activiteiten in de nabijheid van gevoelige gebieden. Er zijn slechts een paar provincies die hiervan gebruik hebben gemaakt. Dit zijn de provincies rond de Waddenzee.

De m.e.r.-plicht kan dus voorgeschreven worden door het Besluit m.e.r. of door de provinciale milieuverordening. Echter er zijn ook ontheffingen van de m.e.r.-plicht mogelijk. Ontheffingen zouden bijvoorbeeld verleend kunnen worden als voor een bepaalde activiteit al een m.e.r.-procedure is doorlopen of als er sprake is van een noodsituatie.

In onderstaand schema 3.1 is weergegeven wanneer de m.e.r.-plicht van toepassing is.



Schema 3.1: wanneer een m.e.r.-procedure? [Van Haeren et al. 1994]

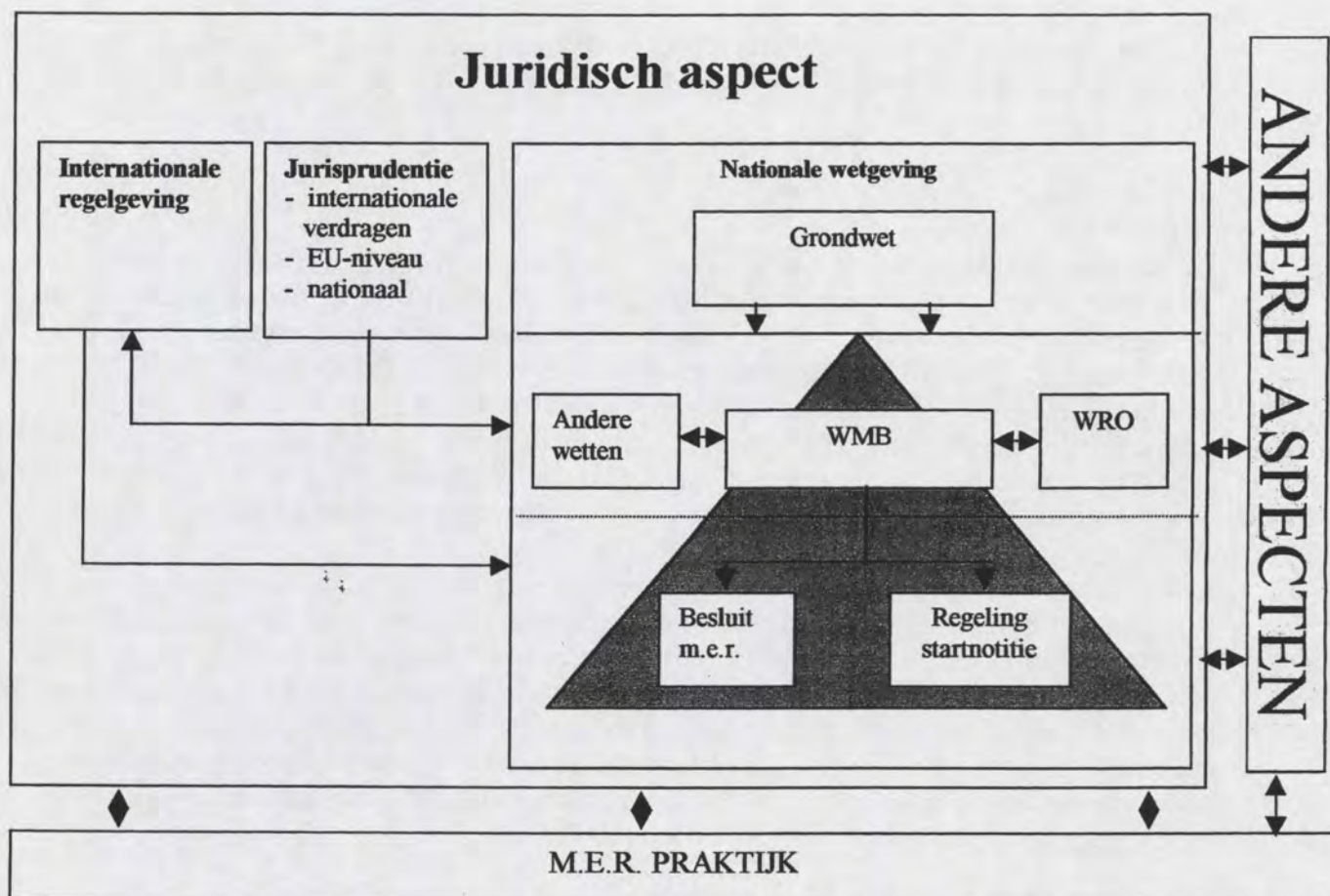
4 Juridische ontwikkelingen op het gebied van m.e.r.

Ter beantwoording van de eerste hoofdvraag en de daaruit voortvloeiende deelvragen, zal in dit hoofdstuk gekeken worden naar de juridische ontwikkelingen op het gebied van de m.e.r..

4.1 Inleiding

Om de vraag te kunnen beantwoorden welke juridische ontwikkelingen er spelen op het gebied van de m.e.r., kan er een onderscheid gemaakt worden tussen de m.e.r.-regelgeving en de m.e.r.-praktijk. Onder m.e.r.-regelgeving wordt verstaan wat er juridisch verplicht is op het gebied van m.e.r., dus welke verplichtingen er voortvloeien uit onder andere de Wet milieubeheer, het Besluit m.e.r., jurisprudentie en de EU-richtlijnen en de verdragen op het gebied van de milieubeoordeling. Met de m.e.r.-praktijk wordt bedoeld: hoe de actoren op het gebied van milieueffectrapportage in de praktijk, bij het doorlopen van de m.e.r.-procedure, omgaan met de m.e.r.-regelgeving maar ook met regelgeving op andere gebieden.

In schema 4.1 staat aangegeven in welk veld de m.e.r.-regelgeving en de m.e.r.-praktijk zich bevinden. Als basis wordt het juridische aspect genomen. Dit wordt beïnvloed door allerlei andere aspecten zoals het economische, het sociale en het technische aspect. Ontwikkelingen op gebied van deze andere aspecten kunnen leiden tot een aanpassing in de wetgeving en dus tot een verandering op juridisch gebied. De m.e.r. praktijk staat buiten het juridische gebied maar wordt hierdoor wel beïnvloed. Ook wordt deze praktijk beïnvloed door ontwikkelingen op het gebied van de andere aspecten. De vraagstelling richt zich echter slechts op de invloed van het gehele juridische aspect op de m.e.r.-praktijk.



Schema 4.1: relatie tussen het juridische aspect, de m.e.r. praktijk en hun omgeving

In het juridische gebied kan een onderscheid gemaakt worden tussen nationale wetgeving, internationale regelgeving en jurisprudentie. Binnen de nationale wetgeving kan weer een grof onderscheid te maken tussen regelgeving die niet direct m.e.r.-regelgeving betreft en regelgeving die wel direct m.e.r.-regelgeving betreft, waarbij deze laatste categorie is aangegeven met een driehoek in schema 4.1. Zowel een verandering in m.e.r.-regelgeving als veranderingen in andere regelgeving, kunnen effect hebben op de m.e.r.-praktijk. Zo kan bijvoorbeeld een aanpassing van de drempelwaarden, genoemd in de bijlagen C en D van het Besluit m.e.r., directe gevolgen hebben voor de m.e.r.-praktijk. Aanpassingen van bijvoorbeeld de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)⁷ of de Natuurbeschermingswet⁸, dus verandering in wetten die niet direct m.e.r.-regelgeving betreffen, kunnen ook effect hebben op de m.e.r.-praktijk. Deze invloed kan direct of indirect, via een aanpassing in de m.e.r.-regelgeving, zijn.

Er zijn dus, zoals in hoofdstuk 2 al vermeld, heel veel mogelijke effecten van het juridische aspect op de m.e.r.-praktijk. Wegens de beperkte tijd die voor dit onderzoek beschikbaar was,

⁷ Wet van 5 juli 1962, houdende vaststelling van nieuwe voorschriften omtrent de ruimtelijke ordening; laatste wijziging 03-04-2000 Staatsblad 2000 nr. 8

⁸ Wet van 25 mei 1998, houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap; (Natuurbeschermingswet 1998) laatst gewijzigd Staatsblad 1999 nr. 30

moest het te onderzoeken gebied worden ingeperkt. Daarom is er gewerkt met interviews in combinatie met een beperkte literatuurstudie (zie paragraaf 2.4 voor een onderbouwing van de gebruikte onderzoeksmethoden).

Uit de beperkte literatuurstudie en uit de interviews kwamen, in willekeurige volgorde, de volgende ontwikkelingen naar voren:

- Een nieuwe EU-richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (zie Bijlage I; Bijlage III.1; [De Boer, 2000]).
- Een aanpassing van het Besluit m.e.r. (zie Bijlage III.1; Bijlage III.3).
- De Fundamentele Herziening van de WRO (zie Bijlage III.3; [Moolhuizen et al, 2001]).
- Ontwikkelingen op het gebied van de natuurbescherming (zie Bijlage III.3; [Soppe et al., 2001]).
- De introductie van de Watertoets [Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001]
- Jurisprudentie (zie Bijlage III.3; [Pieters, 2001]).

Als een laatste juridische ontwikkeling zou het verplicht stellen van de toepassing van de OEEI-leidraad voor projecten van nationaal belang gezien kunnen worden [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001]. Deze ontwikkeling zal echter niet besproken worden onder de juridische ontwikkelingen maar zal ter sprake komen bij de behandeling van de MKBA in paragraaf 6.5.1.

De andere juridische ontwikkelingen zullen in de volgende paragrafen in bovenstaande volgorde worden behandeld. Dit zal in paragraaf 4.8 uitmonden in een aantal conclusies met aanbevelingen.

4.2 De EU-richtlijn

Op 21 juli 2001 is officieel de EU-richtlijn 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's'⁹ van kracht geworden. Deze nieuwe richtlijn wordt soms ook wel kortweg, maar minder correct, de richtlijn strategische milieubeoordeling of de richtlijn strategische m.e.r. genoemd. Ze stelt het doen van een soort milieubeoordeling voor bepaalde plannen en programma's verplicht en moet uiterlijk drie jaar nadat ze officieel van kracht is geworden, geïmplementeerd zijn in de Nederlandse regelgeving. Dit betekent dus dat uiterlijk in 2004 de Nederlandse wet moet voorschrijven dat voor bepaalde plannen en programma's een milieubeoordeling verplicht is. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is belast met de implementatie van deze EU-richtlijn.

4.2.1 De reikwijdte

De richtlijn beperkt zich tot die plannen en programma's die door wetten of andere regelgeving worden voorgeschreven. In artikel twee van de Richtlijn wordt beschreven:

⁹ Richtlijn 2001/42/EG van het Europese parlement en de raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's; 1996/0304 (COD) LEX 27; Official Journal L197 of 21 July 2001, pag. 30; Internet: <http://europa.eu.int/comm/environment/cia/sea-legalcontext.htm> datum van raadplegen 28-12-2001

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

“Plannen en programma’s”: plannen en programma’s, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen daarvan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of door de regering te worden vastgesteld
- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven

Dit houdt in dat het zogenoemde ‘beleid’ niet onder de richtlijn valt. Onder het beleid dat hier bedoeld wordt vallen, aldus dhr. van Dreumel, namelijk nota’s en plannen die niet voorgeschreven zijn door wetten of andere regelgeving (zie Bijlage III.1). Een voorbeeld van een dergelijke nota die niet in regelgeving is voorgeschreven en dus onder beleid valt is de Nota Antennebeleid. Omdat er rond 2005 waarschijnlijk een VN-protocol van kracht wordt die de milieubeoordeling van beleid betreft, is het de bedoeling dat bij de implementatie van de nieuwe EU-richtlijn ook rekening gehouden wordt met het nieuwe VN-protocol (zie Bijlage III.1). De groep bij het ministerie van VROM die met de implementatie belast is, streeft er dan ook naar om de nieuwe regelgeving ook voor beleid te laten gelden (zie Bijlage III.1).

Voorgaand is de beoogde reikwijdte van de toekomstige Nederlandse regelgeving als gevolg van de EU-richtlijn vluchtig bekeken. Op dit gebied blijken er nog veel onduidelijkheden omdat men nog bezig is met het denken over de manier van implementatie. De reikwijdte van de EU-richtlijn zelf kan worden opgedeeld in drie delen, namelijk [De Boer, 2000]:

1. Plannen en programma’s waarvoor een milieubeoordeling verplicht is. Hierbij moet men denken aan onder andere plannen die voorbereid worden voor landbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening.
2. Plannen waarbij de lidstaten van de EU zelf moeten beslissen of een milieubeoordeling verplicht is. Hierbij kan gedacht worden aan plannen die voor kleine gebieden of op lokaal niveau worden vastgesteld.
3. Uitzonderingen. Uitzonderd zijn onder andere financiële en begrotingsplannen en plannen voor defensiedoeleinden of noodsituaties.

Natuurlijk betreft het alleen die plannen die wezenlijke gevolgen voor het milieu zouden kunnen hebben. Welke plannen dit exact zijn of wanneer een plan wezenlijke gevolgen heeft voor het milieu, is nog niet vastgesteld.

4.2.2 Inhoud milieubeoordeling

Nu op hoofdlijnen duidelijk is wat de reikwijdte van de richtlijn is, kan men zich afvragen wat een milieubeoordeling volgens de richtlijn in zou moeten houden. Volgens de richtlijn moet een milieubeoordeling, net zoals bij de m.e.r., in de vorm van een rapport gegoten worden. De inhoud van dit rapport moet globaal de volgende onderdelen bevatten: een beschrijving van het plan/programma, de autonome ontwikkeling zonder plan/programma, de milieukeurmerken van de gebieden waar effecten te verwachten zijn, de relevante milieugevolgen, de bestaande milieuproblemen, de internationale milieudoelstellingen en de integratie daarvan in het plan/programma, een schets van de redenen voor de selectie van de alternatieven, een

beschrijving van de monitoring van de uitvoering, een beschrijving van de maatregelen om de effecten te beperken [De Boer, 2000].

De eisen aan de inhoud van het rapport ter beoordeling van plannen en programma's blijken dus veel te lijken op de eisen die nu al aan een MER worden gesteld. De EU-richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten¹⁰, waaraan de Nederlandse m.e.r.-regeling moet voldoen, was dan ook het uitgangspunt bij het opstellen van de nieuwe regeling. Echter de aard van de milieueffecten die zullen worden onderzocht als gevolg van de nieuwe EU-richtlijn, zal in de meeste gevallen sterk verschillen van de aard van de milieueffecten die in een MER naar voren komen. Zo richten veel MER'en zich op lokale effecten terwijl bij een milieubeoordeling van plannen en programma's niet vaak ingegaan zal worden op de lokale effecten. Hierover meer in de volgende paragraaf.

4.2.3 Implementatie

Onduidelijk is nog hoe het nieuwe milieubeoordelingsinstrument eruit gaat zien. Hierover wordt nog nagedacht en gediscussieerd. Zoals gezegd was de m.e.r.-regelgeving het uitgangspunt bij het opstellen van de nieuwe EU-richtlijn. In Nederland gaat de groep die met de implementatie van de richtlijn is belast, echter vooralsnog uit van het gebruik van de zogenaamde milieutoets¹¹ voor de milieubeoordeling van de plannen en programma's (zie Bijlage III.1). De milieutoets is een bestaand milieubeoordelingsinstrument dat gebruikt wordt voor de beoordeling van de milieueffecten van voorgenomen wetgeving, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. Zie het volgende kader voor een diepgaandere beschrijving van de milieutoets.

De milieutoets

Met de milieutoets wordt beoogd de gevolgen voor het milieu van beleidsvoornemens op rijksniveau duidelijk in kaart te brengen. In eerste instantie hoeven alleen voorstellen of wijzigingen van nieuwe wetten, AMvB's of ministeriële regelingen een milieutoets te ondergaan. Later kunnen eventueel ook plannen en nota's aan de milieutoets onderworpen worden [Ministerie van VROM, 1996].

De toets wordt uitgevoerd door het beantwoorden van een viertal hoofdvragen namelijk:

- Wat zijn de gevolgen voor het energiegebruik en de mobiliteit?
- Wat zijn de gevolgen voor het verbruik en het beheer van de voorraden van grondstoffen?
- Wat zijn de gevolgen voor afvalstromen, de emissies naar de lucht en het oppervlaktewater?
- Wat zijn de gevolgen voor de fysieke ruimte?

De uitgebreide vragenlijst die diep ingaat op de voorgaande vier vragen is weergegeven in stcrt 1995 nr. 96.

Door middel van de beantwoording van de vragen worden de beoogde en niet-beoogde milieu-effecten inzichtelijk gemaakt. Deze beoogde en niet-beoogde effecten moeten vervolgens (verplicht) opgenomen worden in de memorie of nota van toelichting.

De milieutoets is vastgelegd in de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' aanwijzing 256 versie 1995 [Ministerie van VROM, 1996].

¹⁰ Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 (85/337/EEG), betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (Pb. EG 1985, L 175/42), zoals gewijzigd door de richtlijn van de Raad van 3 maart 1997 (97/11/EG) (Pb. EG 1997, L73/7).

¹¹ Aanwijzingen voor de regelgeving aanwijzing 256 versie 1995.

De redenatie achter de gedachte om de milieutoets voor de milieubeoordeling van de plannen en de programma's te gebruiken, is dat dit instrument ontworpen is voor een milieubeoordeling op een hoog abstractieniveau. Plannen en programma's hebben ook een hoog abstractieniveau en daarom zou de milieutoets geschikt kunnen zijn voor de milieubeoordeling hiervan (zie Bijlage III.1). De toets zal dan nog wel wat aangepast moeten worden om aan de eisen die de nieuwe richtlijn stelt, te voldoen. Niet iedereen is het echter eens met de gedachte om de milieutoets als enige milieubeoordelingsinstrument voor plannen en programma's te gebruiken. Zo vinden bijvoorbeeld sommigen dat deze toets alleen geschikt is voor de milieubeoordeling van een deel van de plannen en programma's. Voor een ander deel zal de m.e.r.-regeling veel beter passen vanwege het concrete karakter van de plannen/programma's (zie Bijlage III.4). Er zou dus een tweedeling gemaakt moeten worden in de plannen en programma's. De grens van het gebied dat door de m.e.r. bestreken zou moeten worden, zou aangegeven kunnen worden met behulp van de volgende drie criteria die nu al door de Commissie voor de m.e.r. gebruikt worden (zie Bijlage III.4)

1. Er moeten concrete beslissingen worden genomen (dus niet bijvoorbeeld alleen 'intenties' of 'gewenste richting').
2. Voor deze beslissingen moeten er alternatieven zijn.
3. Van deze alternatieven moeten de effecten te bepalen zijn, kwantitatief dan wel kwalitatief.

In het voorgaande zijn twee mogelijkheden genoemd om het gebied van plannen en programma's te voorzien van een milieubeoordelingsinstrument, namelijk:

1. Alleen een (aangepaste) milieutoets.
2. Zowel een (aangepaste) milieutoets als de m.e.r..

In theorie zou men ook een geheel nieuw instrument kunnen ontwerpen. De vraag is of dit aan te bevelen is, er zijn immers al twee instrumenten (Bijlage III.4).

Een aandachtspunt bij de implementatie van de EU-richtlijn is dat plannen en programma's vaak niet strikt te scheiden zijn in plannen waarin alleen concrete beleidsbeslissingen staan en plannen waarin alleen wat vagere en globalere beleidsintenties en beleidsontwikkelingen staan beschreven. In praktijk zijn ze vaak een mix van concrete beleidsbeslissingen en meer abstracte beleidsvoornemens. Dit heeft tot gevolg dat er plannen kunnen zijn die als geheel een milieubeoordeling moeten ondergaan die voortvloeit uit de wetgeving als gevolg van de EU-richtlijn strategische milieubeoordeling terwijl tegelijkertijd delen van het plan m.e.r.-plichtig zijn. Een dergelijk geval van overlap zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen op streekplanniveau (zie Bijlage III.1). Onderdelen van dit streekplan kunnen m.e.r.-plichtig zijn. Daarnaast zal waarschijnlijk voor het gehele plan ook een milieubeoordeling gedaan moeten worden die voortvloeit uit de nieuwe EU-richtlijn. Het tweemaal doen van een milieubeoordeling zou echter voorkomen moeten worden (zie Bijlage III.1). Daarom moet er iets gedaan worden aan deze overlappingsen. Hierbij kan gedacht worden aan twee soorten maatregelen (zie Bijlage III.1):

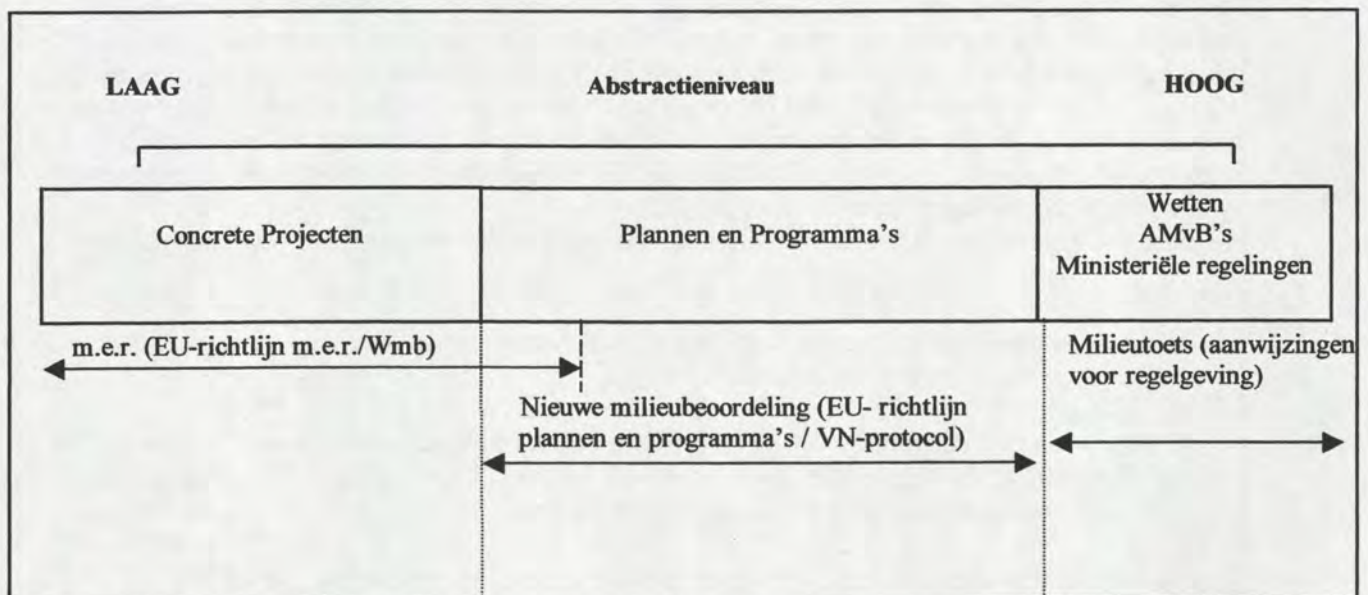
1. De m.e.r.-plicht geldt niet meer voor onderdelen van de plannen die als geheel ook onder de nieuwe milieubeoordelingsplicht vallen.
2. De m.e.r.-plicht blijft gelden voor de m.e.r.-plichtige onderdelen van plannen. De nieuwe milieubeoordelingsplicht voor het plan als geheel, geldt niet voor die onderdelen waarvoor de m.e.r.-plicht al geldt.

De vraag is in hoeverre deze beide oplossingen in praktijk te realiseren zijn. Men moet immers blijven voldoen aan de gestelde eisen in de EU-richtlijnen. Een belangrijke vraag die bij het oplossen van dit probleem speelt, is dan ook de vraag of het betreffende onderdeel m.e.r.-plichtig is uit hoofde van de EU-richtlijn of dat deze m.e.r.-plicht alleen volgt uit

ationale wetgeving die verder gaat dan de eisen die de EU-richtlijn stelt. Als men bijvoorbeeld bij de overlap op streekplanniveau vaststelt dat het streekplan alleen m.e.r.-plichtig is op grond van nationale wetgeving en niet op grond van EU-regelgeving, dan zou de nationale wetgeving aangepast kunnen worden. Dit is niet mogelijk als de regelgeving is gebaseerd op de EU-richtlijn.

Hoe men het probleem van de overlap in de praktijk aan gaat pakken, is nog niet duidelijk vooral ook omdat nog niet duidelijk is welk instrument gebruikt gaat worden voor de milieubeoordeling. Mijns inziens zal er toegewerkt moeten worden naar een combinatie van de milieutoets en de m.e.r.. Een m.e.r. alleen zal niet mogelijk zijn vanwege het abstractieniveau van verschillende plannen. Alleen een milieutoets is mijns inziens, mocht dit juridisch al mogelijk zijn (men moet immers voldoen aan de EU-richtlijnen), ook niet gewenst. Voor concrete onderdelen van plannen zal een m.e.r. het beste passen omdat deze meer ingaat op details. Een combinatie van de m.e.r. en de milieutoets zal daarom gewenst zijn. Afhankelijk van de aard van de onderdelen van de plannen/programma's zal men moeten kiezen voor een m.e.r., een milieutoets of een combinatie van beide. De eerder genoemde criteria van de Commissie voor de m.e.r. zouden hier behulpzaam bij kunnen zijn. Mijns inziens zou bij de combinatie van m.e.r. en milieutoets, dus bij gevallen van overlap, gezocht moeten worden naar een koppeling tussen m.e.r. en milieutoets. Het MER zal veel meer op details ingaan dan de (eventueel aangepaste) milieutoets zal eisen en zal dus voor bepaalde onderdelen van het plan meer informatie bevatten dan voor de milieubeoordeling met de eventueel aangepaste milieutoets vereist is. Men kan dus informatie uit het MER gebruiken bij de (aangepaste) milieutoets. Misschien zou men, bij gevallen van overlap, in de milieutoets zelfs kunnen verwijzen naar het MER.

Er zijn nu dus verschillende gebieden aangegeven waarop een milieubeoordeling moet plaatsvinden namelijk het wetsniveau, het planniveau en het projectniveau. Er zijn ook twee verschillende milieubeoordelingsinstrumenten te onderscheiden namelijk de milieutoets en de m.e.r.. In het onderstaande schema 4.2 is weergegeven hoe de drie gebieden en de twee instrumenten zich ten opzichte van elkaar verhouden.



Schema 4.2: beoordelingsgebieden, beoordelingsinstrumenten en regelgeving

In het voorgaande is getracht een goed beeld te schetsen van de inhoud van de nieuwe EU-richtlijn en de implementatie daarvan. Duidelijk is geworden dat de uiteindelijk vorm die de nieuwe Nederlandse regelgeving als gevolg van de nieuwe EU-richtlijn gaat krijgen, nog erg onzeker is. De effecten voor de huidige m.e.r.-regeling en de huidige m.e.r.-praktijk zijn daarom nog moeilijk aan te geven. In ieder geval zal een heel nieuw terrein, namelijk het terrein van de plannen en programma's, met een soort milieubeoordeling belast worden. Daarnaast is duidelijk dat vanwege het abstractieniveau (zie schema 4.2) de toepassing van de huidige m.e.r.-regeling hier niet zomaar past en ook dat het gebruik van de milieutoets voor dit nieuwe milieubeoordelingsgebied nog ter discussie staat.

Als slot van deze paragraaf zal in het volgende kader worden gekeken naar een huidig probleem in de koppeling tussen m.e.r.-plicht en de ruimtelijke ordening dat door de invoering van de wetgeving als gevolg van de nieuwe EU-richtlijn opgelost zou kunnen worden.

Doorschuiven m.e.r.-plicht naar lager niveau's

Als uitgangspunt voor de m.e.r.-regelgeving heeft gegolden dat bij een m.e.r.-plichtige activiteit niet meer dan één besluit m.e.r.-plichtig is [Soppe et al., 2001]. Dit betekent dat slechts op één planniveau een MER gedaan hoeft te worden. Het meest gewenste niveau waarop, volgens de regering, een MER gemaakt zou moeten worden, is het niveau waarop de locatiekeuze ter discussie staat [Soppe et al., 2001]. In praktijk blijkt echter dat het MER vaak wordt opgesteld op inrichtingsniveau, dus wanneer de locatie al vastligt. Dit komt doordat de m.e.r.-plicht verbonden is aan *het eerste ruimtelijke plan* dat in de activiteit voorziet, met als gevolg dat men door m.e.r.-plichtige activiteiten zo lang mogelijk buiten deze ruimtelijke plannen te houden, de m.e.r.-plicht kan doorschuiven naar lagere planniveau's [Backes et al., 1996]. Dit bestuurlijke verstoppertje spelen kan tot gevolg hebben dat voor de betreffende m.e.r.-plichtige activiteit, de locatiekeuze al gemaakt is zonder dat hier een milieubeoordeling aan te pas is gekomen. Deze locatiekeuze is dan gemaakt in andere buitenwettelijke besluiten zoals bijvoorbeeld discussienota's, plannen van aanpak en ontwikkelingsvisies die niet onder het begrip ruimtelijk plan vallen [Backes et al., 1996].

Dit probleem zou middels de nieuwe wetgeving als gevolg van de nieuwe EU-richtlijn opgelost kunnen worden. Hierin wordt immers verplicht gesteld dat bepaalde plannen en programma's aan een milieubeoordeling worden onderworpen. Afhankelijk van welke plannen en programma's men onder deze regeling wil laten vallen, zal dus ook op hoger niveau een milieubeoordeling gedaan moeten worden. Mijns inziens wordt echter het bovenstaande probleem, het bestuurlijk verstoppertje spelen, niet opgelost door de nieuwe regelgeving uit hoofde van de nieuwe EU-richtlijn als Nederland bij implementatie niet verder gaat dan de Richtlijn. Zo zijn blijkens de EU-richtlijn alleen die plannen en programma's beoordelingsplichtig die:

- door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld
- of
- door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of door de regering te worden vastgesteld
- en
- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven (zie de EU-richtlijn Richtlijn 2001/42/EG van het Europese parlement en de raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's)

Convenanten, discussienota's etc., die volgens Soppe en Backes [Soppe et al., 2001], als instrumenten worden gebruikt om bijvoorbeeld een locatiekeuze vast te leggen, lijken in eerste instantie niet onder de begrippen plannen en programma's te vallen zoals de richtlijn deze begrippen definieert. Dus als Nederland bij de implementatie van de nieuwe EU-richtlijn niet verder gaat dan deze richtlijn, zal het voorgeschetste probleem mijns inziens niet opgelost worden.

4.3 De fundamentele herziening van de WRO

De Wet op de Ruimtelijk Ordening (WRO) is het belangrijkste wettelijke kader op gebied van de ruimtelijke ordening. De wet stamt uit 1965 en is sinds die tijd al vele malen gewijzigd. Er wordt nu gewerkt aan een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze herziening volgt op de behandeling van een wijziging in de WRO in 1998. Tijdens deze behandeling werd door leden van de Tweede Kamer de zorg uitgesproken over de versnippering van het ruimtelijke plannenstelsel. Ook de Raad van State had haar zorg geuit. Volgens haar was de wet verworden tot een lappendeken [Ministerie van VROM, 2001]. Hieruit volgde de toezegging van het Kabinet aan de Tweede Kamer om een voorstel tot herziening van de WRO te doen. Inmiddels is in augustus 2001 het voorontwerp klaargekomen. Na overleg zal de uiteindelijk de nieuwe wet waarschijnlijk in 2002 definitief worden vastgesteld [Moolhuizen et al., 2001].

De Wet op de Ruimtelijke Ordening gaat er geheel anders uitzien. Planologische kernbeslissingen (PKB'en) verdwijnen en het bestemmingsplan komt meer centraal te staan. Dit bestemmingsplan zal verplicht opgesteld worden door de gemeenten maar het Rijk en de betreffende provincie kunnen hier wel invloed op hebben. Ze kunnen gemeenten inhoudelijke instructies geven die in het bestemmingsplan verwerkt moeten worden. Worden de instructies niet verwerkt dan kunnen het Rijk en de provincie het bestemmingsplan zelf wijzigen of het plan te bevroren.

Naast de bestemmingsplannen zullen er zogenaamde structuurvisies worden opgesteld. Zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten kunnen dit doen. Een structuurvisie is een document waarin de gewenste toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen voor het betreffende gebied worden aangegeven en is alleen bindend voor het bestuursorgaan die de visie vaststelt. De structuurvisies komen in de plaats van de Planologische Kernbeslissingen (PKB'en) opgesteld door het rijk, de streekplannen opgesteld door de provincies en de structuurplannen opgesteld door de gemeenten. Bij de vaststelling wordt niet zoals bij een PKB gebruikelijk was, een wettelijke procedure van inspraak gevolgd. De visies komen daarentegen tot stand door maatschappelijk en bestuurlijk overleg. Om de beleidsdoelen uit de structuurvisie te realiseren kunnen het rijk en de provincie aan de gemeenten, de eerder genoemde, inhoudelijke instructies geven.

Deze veranderingen zullen gevolgen hebben voor het Besluit m.e.r.. In het huidige Besluit wordt vaak verwezen naar de WRO namelijk door de zinsnede 'of het eerste ruimtelijke plan dat in de aanleg voorziet'. Daarnaast wordt ook gesproken over de Planologische kernbeslissingen (PKB'en). Deze laatste zullen echter verdwijnen. Nog niet duidelijk is of de wijziging van de WRO grote gevolgen voor de m.e.r.-procedure zal hebben.

Het verdwijnen van de PKB'en, de streekplannen en de structuurplannen, kan mogelijk gevolgen hebben voor de m.e.r.. Ze worden namelijk vervangen door structuurvisies die een sterk strategisch karakter hebben en die bij vaststelling geen procedure van inspraak doorlopen. Mogelijk verdwijnt dus de m.e.r.-plicht voor dit soort visies. Belangrijk is hierbij het besluitbegrip. Immers een m.e.r. hoeft alleen opgesteld te worden voor een bepaald besluit. Onder besluit wordt in de Algemene wet bestuursrecht (Awb)¹² verstaan:

¹² Wet van 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursrecht laatst gewijzigd in 2001 Staatsblad 2001 nr. 705.

Artikel 1:3 Awb

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.
2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.
3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.
4. Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Omdat de visie alleen bindend is voor het vaststellende bestuursorgaan, kunnen hier hooguit onderdelen in staan die als beleidsregels aangemerkt kunnen worden [Ministerie van VROM, 2001]. Hierover zegt de Memorie van toelichting voorontwerp WRO dat het betreffende onderdeel van de visie alleen als beleidsregel zou kunnen gelden als dit onderdeel expliciet als zodanig aangemerkt wordt en dus ook voor beroep in aanmerking komt [Ministerie van VROM, 2001]. Maar 'om ieder misverstand over de vraag of een structuurvisie als een voor bezwaar en beroep vatbaar Awb-besluit zou kunnen worden aangemerkt, zijn om deze reden structuurvisies bij de invoeringswet op de negatieve lijst van de Awb geplaatst' [Ministerie van VROM, 2001].

Volgens de memorie van toelichting zullen onderdelen van structuurvisies niet snel in aanmerking komen voor het kenmerk beleidsregel. Hieruit volgt ook dat structuurvisies niet vaak meer besluiten zullen bevatten en dus ook niet vaak meer m.e.r.-plichtig zullen zijn. Dit houdt in dat de m.e.r.-plicht meer wordt doorgeschoven naar bestemmingsplanniveau en dus meer naar het concretere uitvoeringsniveau (over het doorschuiven van de m.e.r.-plicht naar lagere planniveau is in de vorige paragraaf een kader gewijd). Voor MER-makers kan dit als gevolg hebben dat ze dus steeds vaker te maken zullen krijgen met bestemmingsplannen.

4.4 Aanpassing van het besluit m.e.r.

Binnenkort zal het Besluit m.e.r. aangepast worden. De aanpassing bestaat voornamelijk uit de toevoeging '.... Dan wel het ruimtelijk plan dat het eerst in de mogelijke aanleg voorziet' in kolom 3 van de bijlagen C en D van het besluit m.e.r.. De aanpassing is dus niet groot en zal weinig effect hebben op de m.e.r.-praktijk (zie Bijlage III.3).

4.5 Ontwikkelingen regelgeving Natuurbescherming

Sterk in de belangstelling staan de ontwikkelingen op het gebied van de natuurbescherming en dan met name de ontwikkelingen op het gebied van de Europese Vogel-¹³ en de Habitatrichtlijn¹⁴. Een project dat mogelijkwerwijs aangewezen beschermde soorten verstoort of nabij/in aangewezen beschermde gebieden plaatsvindt, mag volgens art 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn alleen doorgang vinden als zeker is dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Dit moet met een passende beoordeling worden vastgesteld. Lid 4 van art 6 geeft hierop echter een uitzondering. Hier wordt vermeld dat het verstorende project wel gerealiseerd mag worden als er geen betere alternatieven zijn en als er dwingende redenen van groot openbaar belang bestaan. Er moet dan wel gecompenseerd worden. In het volgende kader is een deel van artikel 6 van de Habitatrichtlijn weergegeven.

¹³ Richtlijn 79/409/EEG Pb. EG 1979 L103 gewijzigd bij Richtlijn 97/49/EG Pb EG 1997, L223.

¹⁴ Richtlijn 92/43/EEG Pb. EG 1992 L206 gewijzigd bij Richtlijn 97/62/EG Pb. EG 1997, L305.

Artikel 6 Habitatrichtlijn¹⁴**1. De Lid-Staten Etc.**

...

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen. Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Dit artikel uit de Habitatrichtlijn gelden ook voor de Vogelrichtlijn zo staat in art 7 van de Habitatrichtlijn. In dit artikel wordt een directe koppeling gelegd met de Vogelrichtlijn.

Er moet dus met een passende beoordeling worden vastgesteld of er sprake is van aantasting van de milieukenmerken. De m.e.r. lijkt hiervoor een zeer geschikt instrument omdat hierin toch al milieu-informatie naar voren wordt gebracht. Echter niet iedereen vindt de m.e.r. hiervoor het geschikte instrument en er kleven een aantal problemen aan de m.e.r. als beoordelingsinstrument als bedoeld in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Zo is een probleem dat voor het MER in principe geen onderzoek gedaan hoeft te worden. Volstaan kan worden met bestaande informatie. Voor de beoordeling die voortvloeit uit de natuurbeschermingsregelgeving ligt dit anders, hiervoor moet wel onderzoek gedaan worden. Daarnaast wordt nogal eens de vraag gesteld in hoeverre de 'passende beoordeling' gedaan kan worden in een MER. Zo stelt Bel dat een locatie-m.e.r. en een beleids-m.e.r. eigenlijk te grofmazig zijn en dat het inzoomen op bepaalde gebieden en effecten, wat voor een passende beoordeling nodig is, eigenlijk niet past binnen deze MER'en [Bel et al, 2001]. Een andere discussiepunt is of de beantwoording van de vragen:

- of er sprake is van 'dwingende redenen en groot openbaar belang'
- of er sprake is van een *significante* aantasting

past in het MER [Bel et al, 2001]. Soppe en Backes [Soppe et al., 2001: 83] zeggen hierover dat de MER is bedoeld om de milieueffecten van het project en haar alternatieven inzichtelijk te maken. Een nut- en noodzaak discussie, en dus de beantwoording van de vraag of er dwingende redenen van groot openbaar belang bestaan, zou hier buiten moeten blijven. Over de significante aantasting kan gezegd worden dat sommigen vinden dat in het MER volstaan moet worden met het beschrijven van de effecten. De beantwoording van de vraag of deze effecten significant zijn, zou aan de besluitvormer moeten worden overgelaten.

Een beoordeling in het kader van de Vogel- of Habitatrichtlijn past dus volgens sommigen niet zomaar in het MER. Er moet goed gekeken worden hoe men enerzijds voldoet aan de verplichtingen van de natuurbeschermingsregelgeving en anderzijds het karakter van de m.e.r.

behoudt. Een oplossing kan zijn om in het MER de effecten te beschrijven en de vragen of er sprake is van groot maatschappelijk belang en of er sprake is van significante aantasting niet in het MER aan de orde te laten komen. Zo is bijvoorbeeld in het MER betreffende het near-shore windpark gekozen om de vraag of er sprake is van significante aantasting niet te behandelen in het MER maar in de tekst van de PKB. De Commissie voor de m.e.r. vond dit een goede oplossing. Zij vindt dat in het MER in ieder geval de gevolgen en de effecten beschreven moeten zijn en juist op dat gebied mankeert het nog wel eens [Morel, 2000]. In praktijk zal het waarschijnlijk moeilijk zijn om in een MER geen uitspraken te doen over de significantie van een milieueffect. Mijns inziens zijn dergelijke uitspraken niet erg, zolang er maar geen afweging wordt gemaakt waarin gekeken wordt of de negatieve effecten bovengeschikt dan wel ondergeschikt zijn aan het maatschappelijk belang. Een dergelijke afweging zou door de besluitvormer gemaakt moeten worden.

De regelgeving op het gebied van de natuurbescherming zal ook op een andere wijze van belang zijn voor MER-makers. Immers de zinsnede 'bij ontstentenis van alternatieve oplossingen' uit art 3 Habitatrichtlijn, zegt dat als er een redelijk alternatief is dat niet de verstorende werking heeft, er voor dat alternatief gekozen moet worden. De MER-makers zouden zich dan ook moeten richten op het vinden van een dergelijk niet-verstorend alternatief [Soppe et al., 2001]. Het nader bekijken van een alternatief dat wel een verstorende werking heeft terwijl er redelijke alternatieven bestaan die de verstorende werking niet hebben, is dan ook zinloos. Het verstorende alternatief mag dan immers toch niet worden uitgevoerd. Hier loopt men echter tegen een probleem aan wanneer men van mening is dat de afweging of er sprake is van een significant effect door de besluitvormer gemaakt zou moeten worden. Immers dit zou betekenen dat de onderzoeker voordat de m.e.r. doorlopen moet worden van de besluitvormer te horen zou moeten krijgen of er sprake is van significante effecten. Dit terwijl het MER juist als informatiebron voor deze beslissing zou moeten dienen. Een oplossing voor dit probleem kan zijn de onderzoeker WEL te laten bepalen of effecten significant zijn. Zoals al eerder opgemerkt, zal het zeer moeilijk en gekunsteld zijn om uitspraken over de significantie niet in het MER te doen. Mijns inziens zou de onderzoeker dus moeten bepalen of effecten significant zijn zolang deze significantie maar niet wordt afgewogen tegen het maatschappelijk belang.

De natuurbeschermingsregelgeving kan dus grote beperkingen hebben voor de te onderzoeken alternatieven in een m.e.r. en ook bij de effectbeschrijving in een MER zal zeker aandacht besteed moeten worden aan deze regelgeving.

4.6 De Watertoets

Een andere juridische ontwikkeling, die gevolgen kan hebben voor de m.e.r. en de MER-makers, is de zogenaamde Watertoets. Met de Watertoets wordt beoogd een geschikt instrument aan te reiken waarmee gewaarborgd wordt dat waterhuishoudkundige aspecten in een zo vroeg mogelijk stadium bij de planvorming betrokken worden en waarmee ruimtelijke plannen getoetst kunnen worden op de mate waarin zij rekening houden met het vigerende beleid. In paragraaf 4.6.1 zal nader ingegaan worden op het ontstaan en de achtergrond van de Watertoets. Vervolgens zal in 4.6.2 de reikwijdte van de toets nader belicht worden waarna in 4.6.3 de inhoud en de procedure van de toets aan bod zullen komen. Tot slot zal in 4.6.4 nader gekeken worden naar de gevolgen en de effecten van de Watertoets op de m.e.r. en naar het nut van de toets naast de m.e.r..

4.6.1 Achtergrond en ontstaan van de Watertoets

Door verandering van het klimaat met als gevolg zeespiegelstijging, verhoogde neerslag, verhoogde afvoer via de rivieren etc., en door verdergaande bodemdaling, zal geheel anders met water en ruimte omgegaan moeten worden om het hoofd boven water te houden, zo concludeerde ook de Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw. Er moet bewuster rekening gehouden worden met de gevolgen van ruimtelijke plannen en besluiten voor de waterhuishouding. Om een vroegtijdige systematische aandacht voor de beoordeling van wateraspecten in deze ruimtelijke plannen en besluiten te waarborgen, wordt in zowel het Kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' en in de Startovereenkomst Waterbeleid 21^{ste} eeuw een watertoets voorgesteld [Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001]. Met de ondertekening van de startovereenkomst in februari 2001 hebben alle daartoe bevoegde overheden afgesproken dat ze de Watertoets zullen toepassen. Hiermee is de Watertoets voor deze overheden verplicht geworden en in werking getreden.

Citaat uit de startovereenkomst Waterbeleid 21^{ste} eeuw, die op 14 februari 2001 is ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen: 'De watertoets wordt vanaf heden toegepast door alle daartoe bevoegde overheden op nieuwe waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen, die nog niet voor inspraak zijn gelegd of in het kader van artikel 10 BRO aan mede-overheden zijn aangeboden. De Watertoets vormt een toets op alle relevante waterhuishoudkundige aspecten (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging). Daarna vindt bestuurlijke afweging plaats' [Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001].

Ook zal de Watertoets waarschijnlijk vastgelegd gaan worden in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening [Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001].

4.6.2 Reikwijdte van de Watertoets

De Watertoets zal gedaan moeten worden voor ruimtelijke plannen en besluiten die relevante gevolgen kunnen hebben voor de waterhuishouding. Hieronder vallen streekplannen, bestemmingsplannen, projectprocedures ex art 19 WRO, locatiebesluiten, nieuwe plannen voor infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen, herstructureringsplannen in stedelijk en landelijk gebied, besluiten tot wijziging van bovengenoemde plannen en besluiten op basis van de ontgrondingenwet [Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001]. In hoeverre plannen in het betreffende geval relevant zijn, zal in de praktijk bepaald moeten worden. Het gaat niet alleen om plannen met concrete ruimtelijke ingrepen, ook meer abstracte plannen zoals locatieplannen zullen in relevante gevallen een Watertoets moeten ondergaan. Alleen plannen en besluiten van overheden komen in aanmerking voor het ondergaan van de toets.

De Watertoets heeft betrekking op alle wateren en alle waterhuishoudkundige aspecten zo staat in Handreiking Watertoets [Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001]. Dus zowel grondwater als zoete en zoute oppervlaktewateren vallen hieronder.

4.6.3 Inhoud en procedure

De Watertoets is voornamelijk een procesinstrument. Ze waarborgt dat in een vroeg stadium rekening gehouden wordt met waterhuishoudkundige aspecten en dat in een vroeg stadium experts en belanghebbenden op het gebied van de waterhuishouding in het plangebied worden betrokken bij de planvorming. De afwegingen gemaakt bij het ontwerp en de mening van de

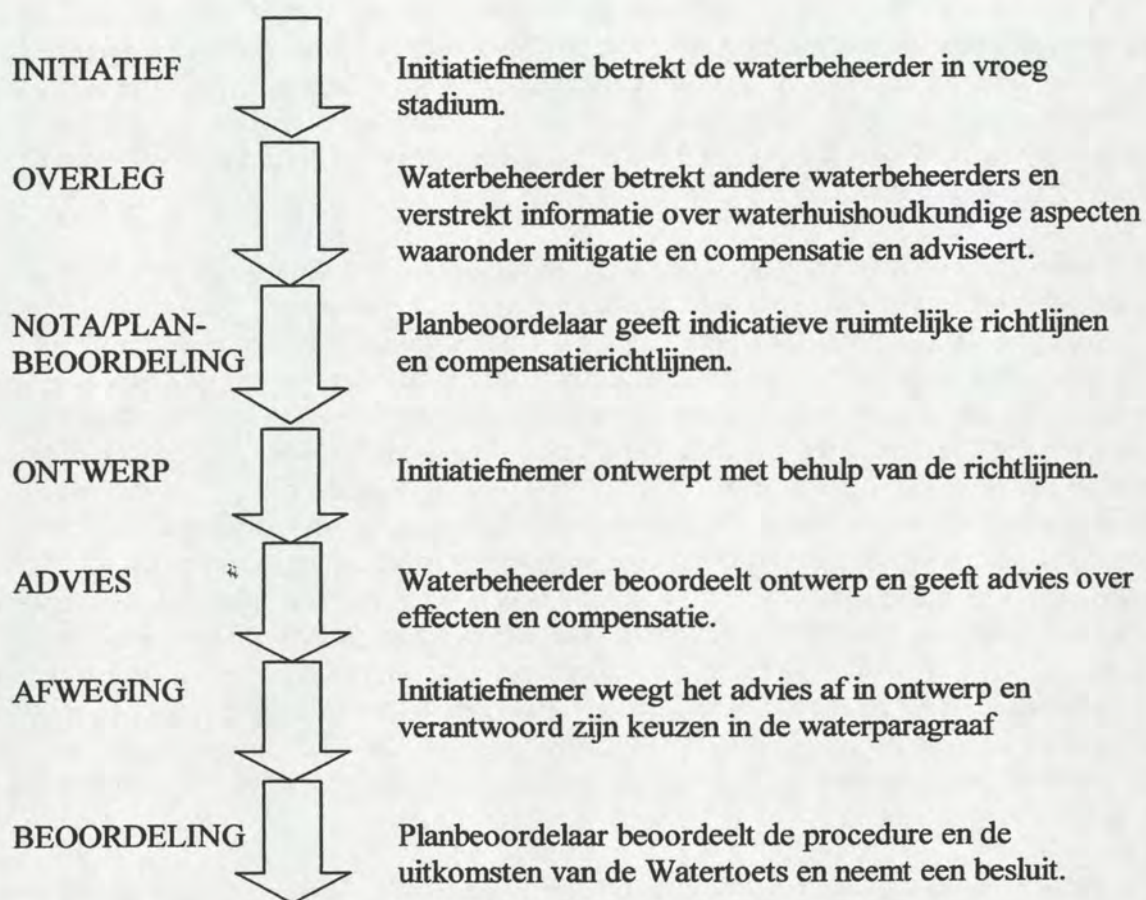
waterbeheerder op het gebied van de belangrijke waterhuishoudkundige aspecten moeten uiteindelijk verwoord worden in een verplichte waterparagraaf van het plan.

In de Handreiking Watertoets worden met betrekking tot de procedure van de Watertoets drie groepen actoren onderscheiden, namelijk [Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001]:

1. De initiatiefnemer: deze is verantwoordelijk voor het plan.
2. De adviseur voor water: deze is de waterbeheerder voor het desbetreffende gebied en heeft kennis van de waterhuishoudkundige aspecten van het plangebied.
3. De planbeoordelaars: deze groep bestaat uit het wettelijk vastgestelde bevoegde gezag dat de verantwoordelijkheid heeft het plan/besluit te toetsen en uit de verschillende beoordelingscommissies zoals de Rijksplanologische Commissie, de Commissies Water en Milieu.

De initiatiefnemer dient bij de start van de planvorming de waterbeheerder te betrekken. Deze waterbeheerder legt contact met andere belanghebbende waterbeheerders en coördineert de communicatie tussen de beheerders. De initiatiefnemer laat zich door de beheerders adviseren en samen overleggen ze over de termijnen, omvang en inhoud van de Watertoets. De beoordelingscriteria van de toets worden in overleg met de waterbeheerders en op basis van het vigerende beleid voor dat gebied, zoals bijvoorbeeld de doelstellingen en vereisten uit het provinciaal en nationaal omgevingsbeleid, stroomgebiedvisies, normering wateroverlast regionale watersystemen etc, vastgesteld. De waterbeheerders denken actief mee over kansen, beperkingen en oplossingen en beoordelen uiteindelijk het plan op grond van de van tevoren vastgestelde beoordelingscriteria. Het advies wordt gezonden aan de planbeoordelaar en aan de initiatiefnemer.

De initiatiefnemer past mogelijk zijn plan aan op basis van het advies, verwerkt het advies in de waterparagraaf van het plan en motiveert zijn keuzen en de punten waarop het plan afwijkt van het advies in de waterparagraaf. Dit alles gebeurt voordat het plan de formele inspraak ingaat. Uiteindelijk wordt het plan opgestuurd naar de planbeoordelaars en wordt het plan als geheel, dus inclusief de waterparagraaf en de resultaten van de Watertoets, door onder andere de Provinciale of Rijksplanologische Commissie aan de relevante ruimtelijke beleidskaders getoetst. Het Bevoegd Gezag neemt tot slot een besluit over het plan. De bovenstaande procedure is weergegeven in het volgende schema 4.3.



Schema 4.3: procedure Watertoets

Bron: Handreiking Watertoets [Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001].

4.6.4 Watertoets in relatie met de m.e.r.

Water is een onderdeel van het milieu en wordt dus in de m.e.r. procedure meegenomen. Toch moet ook voor besluiten en plannen die waterhuishoudkundig van belang zijn en waarvoor een MER wordt opgesteld, de Watertoets worden gedaan. Dit vanwege onder andere de volgende verschillen tussen m.e.r. en de Watertoets [Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001]:

1. De m.e.r. is gekoppeld aan een start van een formele procedure. Vaak blijkt al veel van de zoekruimte voor alternatieven ingeperkt door besluitvorming in het voortraject. De Watertoets beoogt eerder in het planvormingstraject interactie en afstemming te bewerkstelligen.
2. Een MER geeft idealiter geen bestuurlijke mening weer. De Watertoets daarentegen is een bestuurlijk proces waarin de waterbeheerder positie kiest ten opzichte van het initiatief. Hij adviseert positief of negatief gegeven de keuzen en doet daarbij voorstellen voor mitigatie en compensatie.
3. Er is sprake van een procedureel verschil. De m.e.r. kent een eigen wettelijke procedure, de Watertoets lift mee in bestaande procedures.
4. De Watertoets kan ook voor plannen en besluiten verplicht zijn waarvoor er geen m.e.r.-plicht is.

De Watertoets en de m.e.r. zijn dus twee aparte instrumenten. Wel zal geprobeerd moeten worden de activiteiten die in het kader van de Watertoets gebeuren zoveel mogelijk te verweven met de activiteiten die in het kader van de m.e.r. gebeuren [Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001]. Dit vraagt om duidelijke afspraken tussen de verschillende projectgroepen en brengt dus vooral een extra afstemmings- en coördinatietaak voor MER-makers met zich mee.

Het belang van water en oog voor de gevolgen van het project voor de waterhuishouding zal voor velen onbetwist zijn. Toch kan men zich afvragen of men met de Watertoets de juiste richting opgaat. De m.e.r. is immers bedoeld om de milieuaspecten een gedegen plaats in de besluitvorming te geven. En de milieuaspecten zouden, net zoals dit voor de aspecten van de waterhuishouding geldt, in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken moeten worden bij de planvorming. Dat in de praktijk blijkt dat dit niet altijd gebeurt en dat veel keuzen al gemaakt zijn als aan de m.e.r. begonnen wordt, zoals ook wordt gesignaleerd in de eerste van de bovenstaande verschillen tussen de watertoets en de m.e.r., is een vaststaand feit. Echter de vraag is of dit opgelost moet worden door voor een bepaald aspect, in dit geval water, een aparte toets te introduceren. Alle aspecten die in een m.e.r. worden behandeld verdienen in een vroeg stadium aandacht. Is de watertoets daarom het begin van een serie van allerlei losstaande toetsen als bijvoorbeeld een landschapstoets, een faunatoets etc.? Men gaat als het ware naast de m.e.r. allemaal aparte toetsen introduceren terwijl het m.e.r. juist beoogt een integraal beeld van de gevolgen voor het milieu te geven. Door het introduceren van dergelijke toetsen ontstaat er op een gegeven ogenblik zoveel toetsen en rapportages dat het overzicht verloren gaat.

Het is begrijpelijk dat men een Watertoets introduceert voor plannen of besluiten waarvoor geen m.e.r.-plicht geldt. Maar ook dan kan men zich afvragen of een aparte toets moet worden geïntroduceerd of dat de m.e.r.-plicht moet worden verbreed en de toekomstige regelgeving betreffende de milieubeoordeling van plannen en programma's hier rekening mee moet gaan houden.

Een ander argument dat aangevoerd wordt om een Watertoets naast de m.e.r. te introduceren, is dat in de Watertoets een bestuurlijke mening voorkomt die niet past in het MER [Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001]. Gesteld kan worden dat een bestuurlijke mening inderdaad niet past in het MER. De vraag die men zich kan stellen is of deze bestuurlijke mening gevat moet worden in een aparte toets. Daarnaast kan men zich afvragen wat het nut is van alleen deze bestuurlijke mening over wateraspecten. Waarom alleen een mening over het watersysteem en niet over het landschap en de andere aspecten? De introductie van de watertoets zou als teken aan de wand gezien kunnen worden dat er toch iets fout zit met de m.e.r. en de timing van de m.e.r. in het gehele proces.

4.7 Jurisprudentie

Jurisprudentie kan directe gevolgen hebben voor de toepassing van regelgeving op het gebied van m.e.r. en kan dus ook directe gevolgen hebben voor de m.e.r.-praktijk. Jurisprudentie wil echter niet altijd zeggen dat het nieuwe ontwikkelingen betreft. Immers soms staat de verplichting waarover de jurisprudentie handelt gewoon letterlijk in de wet of in regelgeving. Zo is bijvoorbeeld de veroordeling van een lidstaat omdat deze de richtlijn niet tijdig heeft omgezet in nationale wetgeving geen nieuws. In de richtlijn staat immers duidelijk aangegeven op welke termijn de lidstaten deze implementatie voltooid moeten hebben. Een opmerking die geplaatst kan worden bij het gedane onderzoek naar jurisprudentie, is dat de onderzochte en genoemde jurisprudentie vrij arbitrair is en per onderzoeker zal verschillen. Bij het gedane onderzoek zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- Katern Jurisprudentie milieueffectrapportage jurisprudentie en toelichting [Pieters, 2001]
- De jaargangen 1999 tot en met 2001 van het tijdschrift KenMERken uitgegeven door Aneas.
- Jaargang 2001 van het tijdschrift Milieu&Recht.

De volgende niveaus van jurisprudentie kunnen worden onderscheiden:

- Internationale Verdragen
- EU-regelgeving
- Nationaal

Op het gebied van de internationale verdragen is nog weinig jurisprudentie te vinden [Pieters, 2001]. Dit terwijl er toch een aantal verdragen van kracht zijn.

Op EU niveau is er wel jurisprudentie te vinden. Een aantal uitspraken betreffen de te late implementatie van de Richtlijn m.e.r. in de nationale regelgeving. Deze zijn voor dit onderzoek minder interessant. Interessanter zijn de uitspraken betreffende de implementatie in nationale regelgeving. Zo oordeelde het Europese Hof van Justitie in de Commissie tegen België¹⁵ dat activiteiten genoemd in Annex I van de richtlijn onverkort in de nationale wetgeving moeten worden geïmplementeerd. Er mogen geen extra beperkingen worden opgelegd in de nationale regelgeving. In dezelfde zaak wordt er ook een uitspraak gedaan over Annex II van de richtlijn, waarin de projecten staan waarvoor in eerste instantie de m.e.r. beoordelingsplicht geldt. Ten aanzien van deze projecten hebben de lidstaten meer vrijheid, maar drempelwaarden mogen niet zodanig gesteld worden dat een milieueffectrapportage in de praktijk nooit zal hoeven [Pieters, 2001]. Een bijkomend punt dat van belang kan zijn voor 'MER-makers' is dat de EU-richtlijn rechtstreeks geldig is op punten waar de lidstaten de richtlijn niet goed hebben omgezet in nationale regelgeving.

Hierboven is de jurisprudentie op internationaal en EU-niveau kort behandeld. Hieronder zal dieper ingegaan worden op jurisprudentie op nationaal niveau. Op dit niveau kan globaal een onderscheid gemaakt worden tussen drie categorieën jurisprudentie namelijk:

1. Jurisprudentie over de vraag of er een MER gemaakt had moeten worden.
2. Jurisprudentie over de vraag of het gemaakte MER voldoet.
3. Overige jurisprudentie.

Op deze categorieën zal hieronder kort worden ingegaan.

¹⁵ Zaak C-133/94 Arrest van het Hof (Zesde kamer) van 2 mei 1996. Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk België. Jurisprudentie 1996 bladzijde I-2323

Ad 1. Wanneer een m.e.r.?

Bij de vraag of er sprake is van een m.e.r.-plicht toetst de rechter, zo blijkt uit de jurisprudentie, aan de hand van de volgende 4 vragen [Pieters, 2001].

- I. Welk besluit m.e.r. is van toepassing?
- II. Staat het besluit in kolom 3 van het besluit m.e.r.?
- III. Voldoet de activiteit aan de beschrijving in kolom 1 van het besluit m.e.r. en worden de drempelwaarden uit kolom 2 overschreden?
- IV. Is er strijdigheid met EU-regelgeving?

De eerste stap bestaat uit het beoordelen welk Besluit m.e.r. geldig is. In de tweede stap wordt nadrukkelijk gekeken voor welk besluit de m.e.r.-procedure zou moeten worden doorlopen. Alleen die besluiten die vermeld staan in kolom 3 van de bijlagen C en D van het Besluit m.e.r. komen daarvoor in aanmerking. Staat het betreffende besluit niet in kolom 3 dan is er geen m.e.r.-plicht.

De rechter gaat in stap drie na of de activiteit voldoet aan de activiteit genoemd in kolom 1 van de bijlagen C en D van het Besluit m.e.r. en of de activiteit de drempelwaarden genoemd in kolom 2 van de bijlagen overschrijdt. Bij de beoordeling of de drempelwaarden overschreden worden gaat het niet om de in de vergunning aangevraagde capaciteit. Het gaat om de maximale capaciteit, zo blijkt uit onder andere de zaak vergunningverlening opvullen zandwininput Opeinder kanaal¹⁶ en de zaak baggerspecieverwerkingsinrichting te Heijen¹⁷ [Pieters, 2001]. In de zaak zandwininput Opeinder kanaal was een vergunningaanvraag gedaan voor een capaciteit die kleiner was dan de maximale capaciteit van de zandwininput. Het MER moest echter opgesteld worden voor de maximale capaciteit.

Onder de categorie van jurisprudentie over de vraag wanneer de m.e.r.-procedure moet worden doorlopen, vallen ook de zaken betreffende de ontduiking van de m.e.r.-plicht door middel van fasering. Een voorbeeld hiervan is de zaak woningbouw te Hoogh Teijlingen¹⁸. Om het begrip fasering te verduidelijken is hieronder een voorbeeld weergegeven:

Voorbeeld fasering

Men wil een windmolenpark plaatsen en de m.e.r.-drempelwaarde ligt bij 20 windmolens. Men wil er 18 bouwen en blijft daarmee onder de drempelwaarde en daarom hoeft er geen m.e.r.-procedure doorlopen te worden. Een tijd later wordt het windmolenpark echter uitgebreid met nog eens 18 windmolens. Weer blijft de activiteit onder de m.e.r.-plicht, er worden immers maar 18 windmolens bijgezet. Samen staan er nu echter 36 windmolens. Waren deze 36 windmolens in één keer geplaatst, dan had de m.e.r.-procedure wel doorlopen moeten worden. De vraag is nu of die m.e.r.-plicht geldt. Dit zou volgens af moeten hangen van het begrip voorzienbaarheid [Pieters, 2001] zo blijkt ook uit het Besluit m.e.r. waarin in de Bijlage van dit besluit bij onderdeel A onder 2 het begrip capaciteit gedefinieerd wordt als:

‘een redelijkerwijs binnen afzienbare tijd voorzienbare uitbreiding van de capaciteit’¹⁹

Als tijdens de eerste activiteit al voorzienbaar is dat het park uitgebreid gaat worden tot boven de drempelwaarde dan zou de m.e.r.-procedure doorlopen moeten worden.

¹⁶ Vz. ABRvS 20 maart 1995 nr. F03.94.0885 AB 1995/465 (m. nt. Backes)

¹⁷ Vz. ABRvS 10 december 1997 nr. F03.97.0586

¹⁸ Pres Rb. ‘s-Gravenhage, 14 mei 1996 nr. 96/03245: de gemeentestem/1997/7050 nr. 8 m. nt. Teunissen

¹⁹ Besluit milieu-effectrapportage 1994 zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999 (Staatsblad nr. 224, 1999)

Maar wat gebeurt er als de uitbreiding niet voorzienbaar was? Uit het voorgaande voorbeeld zou men kunnen begrijpen dat als een uitbreiding niet voorzienbaar is, er geen m.e.r.-plicht is. De vraag is of dit maatschappelijk verdedigbaar is.

Ad 2. Voldoet de m.e.r. aan de eisen

In het begin ging de rechter bij de vraag of het MER aan de kwaliteitseisen voldeed, wel eens op locatie kijken om een besluit te maken. Nu is dit anders. De rechter gaat nu meestal af op het oordeel van de Commissie voor de m.e.r. en de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB). Als deze twee het met elkaar eens zijn dan volgt de rechter dit oordeel.

Een ander punt dat in de jurisprudentie aan de orde is gekomen, is het detailniveau van de beschrijving van mitigerende, compenserende en preventieve maatregelen. Hierover zegt de Raad van State in de zaak dijkverbeteringsplan IJsselbank²⁰ dat niet in detail hoeft te worden aangegeven welke compenserende en mitigerende maatregelen er daadwerkelijk getroffen dienen te worden. Over Leemten in de Kennis kan nog vermeld worden dat deze kunnen worden toegestaan mits volledig beschreven, waardoor goed beoordeeld kan worden in hoeverre hier voor de besluitvorming problemen uit voortvloeien [Pieters, 2001].

Ad 3. Overige jurisprudentie

Een kwestie die meer dan eens voor de rechter kwam, is de vraag of bij een m.e.r. voor een besluit dat zich op de inrichting richt, ook de locatiekeuze betrokken moest worden. Uit verschillende uitspraken blijkt dat de locatiekeuze als een planologische kwestie gezien wordt. De locatiekeuze kan in niet-ruimtelijke besluiten worden betrokken maar dit is geen verplichting. Pas als blijkt dat er bij een locatie sprake is van grote milieubezwaren of als andere locaties in de richtlijnen genoemd worden, moet naar andere locaties gekeken worden. In deze zaken speelt ook het probleem van het doorschuiven van de m.e.r.-plicht naar lagere planniveau's waaraan in paragraaf 4.2 een kader aan gewijd is.

4.8 Conclusie en aanbevelingen

In het hoofdstuk 2 is de eerste hoofdvraag betreffende de juridische ontwikkelingen uitgewerkt in een drietal deelvragen. De hoofdvraag was als volgt:

Welke juridische ontwikkelingen spelen er op het gebied van m.e.r. en welke gevolgen zullen deze ontwikkelingen hebben voor de m.e.r. en voor 'MER-makers'?

De daarbij behorende deelvragen waren:

1. Welke juridische ontwikkelingen spelen er rondom de m.e.r.?
2. Welke gevolgen zullen deze ontwikkelingen hebben voor de m.e.r. en voor MER-makers en welke aanbevelingen kunnen met het oog hierop worden gedaan?

De voorgaande deelvragen zullen in paragraaf 4.8.1 kort behandeld worden. In 4.8.2 zal vervolgens een overzicht van de aanbevelingen gegeven worden.

²⁰ ABRvS 11 september 1997 nr. E10.97.0001:AB 1997/452 m. nt. Van Hall

4.8.1 Conclusies en aanbevelingen

Deelvraag 1

Welke juridische ontwikkelingen spelen er rondom de m.e.r.?

Omdat er een groot aantal ontwikkelingen spelen en er heel veel ontwikkelingen effect kunnen hebben op de m.e.r., moest er een selectie gemaakt worden van de te onderzoeken ontwikkelingen. Hiervoor zijn de interviews en een literatuurstudie gebruikt. Een nadeel van deze methode is, dat slechts een beperkt aantal mensen geïnterviewd is, vooral met het oog op de subjectiviteit. Een aanvulling vanuit de literatuur was dus gewenst. Een nadeel van de literatuurstudie is echter dat deze vrij beperkt was vanwege de beschikbare tijd. En dat de gekozen literatuur vrij arbitrair was.

De op bovenstaande wijze onderzochte ontwikkelingen zijn:

- De nieuwe EU-richtlijn betreffende de milieubeoordeling van bepaalde plannen en programma's.
- De fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)
- De aanpassing van het besluit m.e.r.
- De ontwikkelingen op het gebied van de natuurbescherming.
- De Watertoets
- De jurisprudentie.

Deelvraag 2

Welke gevolgen zullen deze ontwikkelingen hebben voor de m.e.r. en voor MER-makers en welke aanbevelingen kunnen met het oog hierop worden gedaan?

De zes bovenstaande ontwikkelingen zijn nader onderzocht. De eerste ontwikkeling die onderzocht werd was de EU-richtlijn betreffende de milieubeoordeling van bepaalde plannen en programma's. Deze richtlijn is in 2001 van kracht geworden en moet uiterlijk 2004 in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd. Omdat men nog niet zolang werkt aan de implementatie is er nog veel onduidelijk rond de gevolgen van de nieuwe EU-richtlijn voor de m.e.r. en MER-makers. Nog niet bekend is welk instrument gebruikt gaat worden voor de beoordeling van de plannen en de programma's. Gedacht wordt aan een aangepaste milieutoets maar ook de m.e.r. is nog niet uit beeld. Mogelijk zou kunnen zijn om een combinatie van m.e.r. en milieutoets in te zetten voor de betreffende plannen. Duidelijk is in ieder geval dat een nieuw gebied, namelijk het gebied van de plannen en programma's, een milieubeoordeling krijgt.

Aanbevolen kan worden de ontwikkelingen op het gebied van de milieubeoordeling van plannen en programma's goed te volgen. Mogelijkerwijs ligt hier een kans op een nieuw soort opdracht namelijk het doen van een milieubeoordeling op het gebied van plannen en programma's. Het laten doen van deze beoordeling door MER-makers lijkt geen onlogische gedachte aangezien zij immers al ervaring hebben met milieubeoordeling.

De fundamentele herziening van de WRO zal in ieder geval qua terminologie gevolgen hebben voor de m.e.r.-regelgeving. Plannen uit de ruimtelijke ordening worden vervangen door andere plannen. Daarnaast zullen voornamelijk de bevoegdheden van de verschillende overheden en de afstemming tussen de plannen veranderen. Voor de m.e.r en de MER-makers

zou het vervangen van de PKB'en, streekplannen en de structuurplannen door structuurvisies gevolgen kunnen hebben. Mogelijk zullen deze visies niet meer of slechts zeer zelden m.e.r.-plichtig zijn. De m.e.r.-plicht zal meer op bestemmingsplanniveau moeten worden uitgevoerd. Dit kan inhouden dat meer abstractere besluiten zoals locatiebesluiten niet meer aan een m.e.r.-beoordeling worden onderworpen. De nieuwe Wro zal waarschijnlijk in 2002 van kracht worden.

De wijzigingen in het Besluit milieueffectrapportage zullen hoogstwaarschijnlijk weinig gevolgen hebben voor MER-makers.

De ontwikkelingen op gebied van de van kracht zijnde natuurbeschermingsregelgeving daarentegen zullen meer effecten hebben voor MER-makers. Veel gebieden en soorten zijn als beschermd aangewezen als gevolg van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Dit heeft verstrekende gevolgen voor de beslissing of een project kan doorgaan en voor de keuze van de te onderzoeken alternatieven en het voorkeursalternatief. Ook zal het MER qua inhoud op deze ontwikkelingen moeten worden afgestemd. Voor projecten met mogelijke nadelige gevolgen voor de aangewezen soorten en gebieden, moet immers een passende beoordeling gemaakt worden. Het MER zou als instrument kunnen dienen om (een deel van) deze beoordeling te doen. Niet iedereen is het hier echter mee eens. De beantwoording van de vraag of er dwingende redenen van groot openbaar belang aanwezig zijn en de beantwoording van de vraag of een effect significant is, horen volgens menigeen niet thuis in het MER. Het geen uitspraak mogen doen over de significantie van de effecten, brengt echter wel problemen met zich mee. In ieder geval zal in het MER uitdrukkelijker gekeken moeten worden naar de gevolgen voor de gebieden en soorten die aangewezen zijn als gevolg van de natuurbeschermingswetgeving.

De Watertoets, die in 2001 voor verschillende overheden van kracht is geworden, zal weinig gevolgen hebben voor de inhoud van het MER. Wel zal voornamelijk uit oogpunt van efficiëntie, afstemming plaats moeten vinden met de actoren die betrokken zijn bij de Watertoets. Activiteiten en overleggen in het kader van de Watertoets zouden gecombineerd kunnen worden met de activiteiten en overleggen die voor de m.e.r. dienen plaats te vinden. Dit betekent dus een nieuwe coördinatie- en afstemmingstaak voor MER-makers. Een andere conclusie die getrokken kan worden, is dat er duidelijk iets mankeert aan de huidige m.e.r.. Het blijkt, getuige het idee van de watertoets, dat er behoefte is aan het inbrengen van milieuaspecten in een vroeger stadium. Om te voorkomen dat er meer van dergelijke toetsen ontstaan en het overzicht geheel verloren gaat zou over een structurele oplossing door een aanpassing van de m.e.r. procedure nagedacht moeten worden.

Jurisprudentie kan ook grote effecten hebben voor MER-makers. Tot op heden is er eigenlijk weinig jurisprudentie die echt grote gevolgen voor MER-makers kan hebben. Wel is meerdere malen gebleken dat de EU-richtlijn bij onjuiste implementatie rechtstreeks geldig kan zijn. De rechter toets aan de hand van de volgende vier stappen:

- I. Welk besluit m.e.r. is van toepassing?
- II. Staat het besluit in kolom 3 van het besluit m.e.r.?
- III. Voldoet de activiteit aan de beschrijving in kolom 1 van het besluit m.e.r. en worden de drempelwaarden uit kolom 2 overschreden?
- IV. Is er strijdigheid met EU-regelgeving?

Aanbevolen kan worden bij het beantwoorden van de vraag of er een m.e.r.-plicht is deze stappen te volgen.

Bij de vraag of er sprake is van een MER-plicht komen ook de ontduikingsmogelijkheden kijken. Fasering is een manier om te ontduiken. De rechter toetst of de uitbreiding voorzienbaar was.

Naast de vraag of de m.e.r. verplicht is, speelt ook regelmatig de vraag of het betreffende MER kwalitatief voldoende is. Hierbij baseert de rechter zijn uitspraken steeds meer op de meningen van het StAB en de Commissie voor de m.e.r..

Een meer algemene aanbeveling kan zijn om goed op de hoogte te blijven van de juridische ontwikkelingen op het gebied van de m.e.r.. Dit zou men kunnen doen door goed contact te houden met het ministerie van VROM. Zij zijn immers in veel gevallen belast met het opstellen en wijzigen van regelgeving op milieugebied.

In de toekomst wellicht niet onbelangrijk is een goede informatievoorziening op het gebied van jurisprudentie. Deels wordt deze informatie natuurlijk geleverd door het blad KenMERken. Een andere deel zou geleverd kunnen worden via het blad Milieu&Recht. Er kan gesteld worden dat er weinig overzichten zijn van jurisprudentie op het gebied van de m.e.r.. Mogelijk is het nuttig om een periodiek schrijven van de relevante jurisprudentie en de (mogelijke) gevolgen daarvan te doen rondgaan.

4.8.2 Overzicht van aanbevelingen

In deze paragraaf worden de aanbevelingen, die in de vorige paragraaf zijn genoemd, nog eens op een rijtje gezet.

Aanbeveling 1: Volg de ontwikkelingen op het gebied van de milieubeoordeling van plannen en programma's.

Aanbeveling 2: Wijd tijdens de m.e.r.-procedure voldoende aandacht aan de beschermde soorten en gebieden. Deze regelgeving kan al gevolgen hebben voor de te onderzoeken alternatieven.

Aanbeveling 3: Men zou zich moeten beraden op een verandering in de m.e.r. in plaats van het introduceren van allerlei toetsen als de Watertoets.

Aanbeveling 4: Probeer bij het project de activiteiten voor de Watertoets zoveel mogelijk te combineren met de activiteiten voor de m.e.r.. Afstemming is dus gewenst.

Aanbeveling 5: Volg bij de beoordeling van de vraag of er bij een bepaald project sprake is van een m.e.r.-plicht de volgende stappen:

- V. Welk besluit m.e.r. is van toepassing?
- VI. Staat het besluit in kolom 3 van het besluit m.e.r.?
- VII. Voldoet de activiteit aan de beschrijving in kolom 1 van het besluit m.e.r. en worden de drempelwaarden uit kolom 2 overschreden?
- VIII. Is er strijdigheid met EU-regelgeving?

Aanbeveling 6: Blijf goed op de hoogte van juridische ontwikkelingen en jurisprudentie. Dit zou men kunnen doen door een goed contact met het ministerie van VROM, door het doornemen van tijdschriften zoals Milieu&Recht en KenMERken.

Aanbeveling 7: *Gekeken zou moeten worden of er behoefte is aan meer overzichten van jurisprudentie op het gebied van m.e.r..*

Mogelijk zou een periodiek schrijven met interessante ontwikkelingen een optie zijn.

5 Innovatief aanbesteden

Al enige tijd staat de aanbestedingswijze van de overheid in de belangstelling. Vragen die daarbij een belangrijke rol spelen zijn: kan het project niet beter door een marktpartij gedaan worden?; moeten marktpartijen niet meebetalen?; hoe kan de kennis van marktpartijen beter benut worden? Tegen deze achtergrond is ook de relatief nieuwe ontwikkeling innovatief aanbesteden te plaatsen. In dit hoofdstuk zal nader ingegaan worden op innovatief aanbesteden en de mogelijke gevolgen daarvan voor de m.e.r. en de MER-makers. Daartoe zullen in paragraaf 5.1 eerst de achtergronden van innovatief aanbesteden bekeken worden. Vervolgens zal in paragraaf 5.2 de regelgeving bij aanbesteden aan bod komen. Hier wordt een globaal wettelijk kader geschetst waaraan bij aanbesteden voldaan moet worden en waarin de verschillende aanbestedingswijzen moeten passen. In paragraaf 5.3 wordt vervolgens het innovatief aanbesteden onderscheiden van het traditionele aanbesteden. Hierbij zal ook gekeken worden naar een aantal vormen van innovatief aanbesteden. Omdat het effect van innovatief aanbesteden op de m.e.r. zal afhangen van het tijdstip waarop men aanbesteedt, zal in paragraaf 5.4 gekeken worden naar de vraag wanneer men marktpartijen in kan/moet schakelen. In paragraaf 5.5 zal vervolgens het interactiemodel besproken worden. Dit model kan een mogelijkheid bieden om een marktpartij zowel bij de planstudie als bij de uitvoering te betrekken. In paragraaf 5.6 zal gekeken worden welke gevolgen innovatief aanbesteden nu eigenlijk heeft voor de m.e.r.. Tot slot zal dit alles in paragraaf 5.7 uitmonden in een aantal conclusies en aanbevelingen.

5.1 De achtergrond van innovatief aanbesteden

De discussie over innovatief aanbesteden is op gang gekomen naar aanleiding van de 'Clusterbrief' van 8 september 1997 van het Kabinet aan de Tweede Kamer. Volgens deze brief lagen er niet benutte kansen op het gebied van innovativiteit en creativiteit bij overheidsprojecten. Het Kabinet onderscheidde drie vormen van beleid om deze kansen op gebied van innovatie en creativiteit beter te benutten. Eén daarvan was door haar projecten innovatief aan te gaan besteden.

Op de Clusterbrief volgde in 1998 een aantal rapporten. In verschillende van deze rapporten werd aan de Rijksoverheid de aanbeveling gedaan om op een andere manier te gaan inkopen en te gaan aanbesteden. Dit inkopen en aanbesteden zou op zodanige wijze gedaan moeten worden dat innovatie bevorderd wordt, vandaar de term *innovatief* aanbesteden. Als reactie op deze aanbeveling werd daarom een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 'Innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat' gestart dat in 1999 werd afgerond. Uit de resultaten van dit onderzoek bleek dat innovatief aanbesteden grote voordelen kan hebben. Deze voordelen kunnen zowel van maatschappelijke als van financiële aard zijn. Het Kabinet heeft de resultaten van dit onderzoek onderschreven en ging akkoord met de conclusies en aanbevelingen uit het rapport met als gevolg dat Rijkswaterstaat de opdracht kreeg om meer innovatief aan te besteden. Het uiteindelijke doel is dat in 2005 dertig procent van de projecten binnen Rijkswaterstaat op deskundige wijze innovatief wordt aanbesteed terwijl dit nu nog maar bij enkele projecten gedaan wordt [Rijkswaterstaat, 2000a]. De nieuwe wijze van aanbesteden wordt nog niet erg veel, maar wel steeds meer toegepast binnen Rijkswaterstaat.

5.2 Regelgeving bij aanbesteden

De wijze waarop marktpartijen worden gezocht en aangesproken, de marktbenadering, is aan wet- en regelgeving op Europees en nationaal niveau gebonden. Het innovatief aanbesteden moet ook aan deze regelgeving voldoen. In deze paragraaf zal een globaal beeld van deze regelgeving gegeven worden. Dit beeld kan nuttig zijn voor het begrijpen van de verschillende aanbestedingsmethoden en kan nuttig zijn voor het bedenken van oplossingen voor mogelijke problemen. Immers elke oplossing zal moeten voldoen aan de juridische eisen.

De Europese regelgeving voor overheidsopdrachten is vastgelegd in een aantal richtlijnen. De belangrijkste richtlijnen voor dit onderzoek zijn de Richtlijn Werken²¹, die van toepassing is op de bouw, en de Richtlijn Diensten²², die van toepassing is diensten zoals bijvoorbeeld het maken van een MER. De Richtlijn Werken geldt voor opdrachten waarvan de raming hoger is dan een vastgesteld bedrag, op dit ogenblik ongeveer 5,4 miljoen euro. Voor de Richtlijn Diensten is dit drempelbedrag veel lager en ligt rond de 200.000 euro voor onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten en rond de 140.000 euro voor andere diensten [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, s.a: D110]. De Richtlijn Werken is in Nederland geïmplementeerd door middel van de Raamwet EEG-Voorschriften Aanbestedingen en het Besluit overheidsaanbestedingen [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, s.a: W100], dat de Europese Richtlijn van toepassing verklaart.

De regels uit de Richtlijn Werken zijn ook nog eens opgenomen en aangevuld in het Uniforme Aanbestedings Reglement, het UAR-EG 1991²³. Bij aanbestedingen kan dus gewerkt worden met dit reglement. Voor opdrachten onder het Europees vastgestelde bedrag heeft onder andere het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich, via de Beleidsregels Aanbesteding van Werken²⁴ (BAW), verplicht tot de toepassing van UAR 2001.

Er worden door de UAR-EG 1991 vier aanbestedingsvormen onderscheiden namelijk: [Ministerie van Verkeer en Waterstaat; s.a.: A320]:

- Openbare aanbesteding.
- Een aanbesteding met voorafgaande selectie.
- Een onderhandelingsprocedure na voorafgaande bekendmaking.
- Een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking.

De onderhandelingsvarianten zijn maar in een zeer beperkt aantal gevallen toepasbaar. De keuze tussen een openbare aanbesteding en een aanbesteding met voorafgaande selectie is in principe vrij. Daarbij kan wel opgemerkt worden dat de aanbesteding met voorafgaande selectie alleen bij complexe opdrachten de meest geëigende vorm is [Ministerie van Verkeer en Waterstaat; s.a.: A324]

Een aanbesteding volgens de regelgeving begint met een aankondiging in het publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. In deze aankondiging moet bepaalde wettelijk vastgelegde informatie worden opgenomen waaronder de selectie- en gunningscriteria. Selectiecriteria hebben betrekking op de kenmerken van de inschrijver en gelden als minimumeisen.

²¹ Richtlijn 93/37/EEG van 14-6-1993 m.b.t. overheidsopdrachten voor Werken zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/52/EG.

²² Richtlijn 92/50/EEG van 18-6-1992, gewijzigd bij Richtlijn 97/52/EG van 13-10-1997.

²³ UAR EG 1991 Stcrt. 1991 nr. 228

²⁴ Beleidsregels Aanbesteding van Werken Stcrt. 2001 nr. 113)

Gunningscriteria zijn criteria die bepalen aan welke inschrijvers die voldoen aan de selectiecriteria het werk wordt gegund. Er kunnen twee gunningscriteria worden onderscheiden namelijk:

1. De laagste prijs.
2. De economisch meest voordelige aanbidding (waarvan de laagste prijs een onderdeel kan zijn).

Bij een aanbesteding met voorafgaande selectie is het gewenst, bijvoorbeeld ter beperking van de rekenkosten, dat slechts een beperkt aantal (minimaal 5) inschrijvers kunnen meedingen. De wijze waarop dit beperkte aantal wordt verkregen dient in de aankondiging vermeld te zijn.

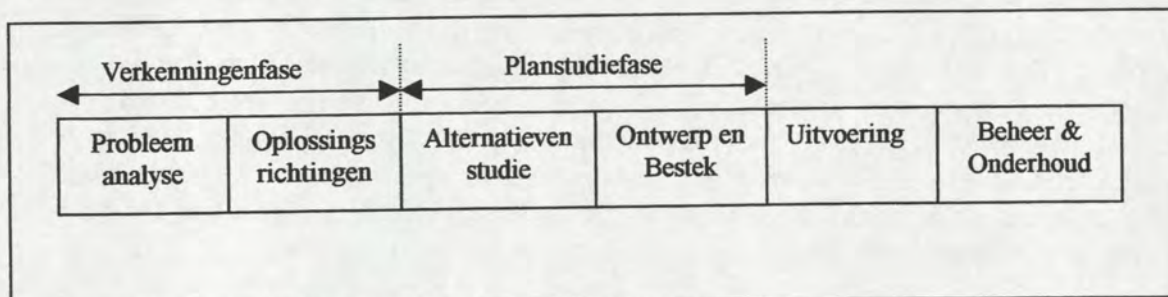
5.3 Traditioneel en innovatief aanbesteden

Innovatief aanbesteden is, zo bleek ook uit paragraaf 5.1, nog vrij nieuw voor Rijkswaterstaat. Dit wil zeggen dat er nu nog vaak op een andere wijze aanbesteed wordt, het zogenaamde traditionele aanbesteden.¹ In deze paragraaf zal eerst in paragraaf 5.3.1 gekeken worden naar wat het traditioneel aanbesteden inhoudt. Vervolgens zal in paragraaf 5.3.2 dieper ingegaan worden op het innovatief aanbesteden.

Om duidelijk te maken wat de twee aanbestedingsvormen nu eigenlijk inhouden, is eerst een globaal beeld nodig van hoe een standaard bouwproject nu eigenlijk verloopt. Een project bestaat globaal uit de volgende fasen:

1. Verkenningfase
 - 1.1 Probleemanalyse
 - 1.2 Oplossingsrichtingen
2. Planstudiefase
 - 2.1 Alternatievenstudie
 - 2.2 Gedetailleerd ontwerp en bestek
3. Realisatiefase/Uitvoering
4. Beheer en onderhoud

Deze fasen zijn weergegeven in het volgende schema 5.1:



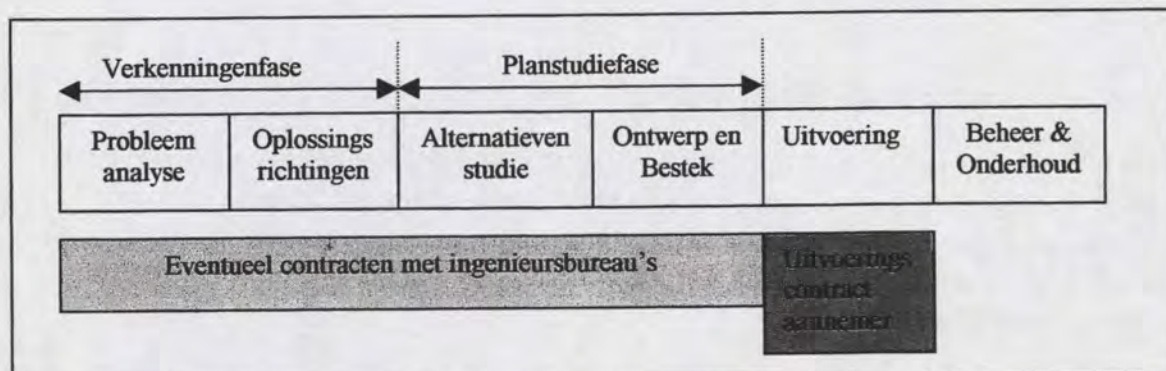
Schema 5.1: fasen in bouwproject

Bron: aangepast figuur uit [RSO, 1997]

Dit schema zal in de volgende paragrafen een aantal maal in gewijzigde vorm terugkomen om de verschillende vormen van aanbesteden te verduidelijken.

5.3.1 Traditioneel aanbesteden

Rijkswaterstaat besteedt nu nog vaak op traditionele wijze aan en houdt zich nog vaak tot in detail bezig met alle fasen. Ze is voor alle fasen initiatiefnemer en stelt zich daarbij op als een soort regisseur. Ze ontwikkelt het product grotendeels zelf, splitst het product vervolgens op in nauwkeurig omschreven deelactiviteiten en besteedt deze deelactiviteiten uit [Vollaard et al., 1998]. Zo wordt bijvoorbeeld het uitvoeringsgedeelte altijd in gedeelten opgesplitst en met behulp van bestekken aanbesteed. Ook delen van de planstudiefase zoals bijvoorbeeld het ontwerp worden vaak uitbesteed. De traditionele aanbestedingsvorm is weergegeven in schema 5.2.



Schema 5.2: traditioneel aanbesteden

Bron: aangepast figuur uit [RSO, 1997]

Ondanks de redelijke mate van uitbesteding, blijft Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor veel fasen en is bij elke fase sterk betrokken [RSO, 1997]. Zo houdt ze bijvoorbeeld toezicht bij de uitvoering. Dit is onder andere nodig om vast te stellen of het bestek wel gevolgd wordt, om de gewenste kwaliteit te waarborgen en om vast te stellen welke activiteiten verricht zijn. Dit laatste onder andere in verband met betalingen voor het werk.

Belangrijk bij het aanbesteden is de contractvorm. Hierin wordt namelijk vastgelegd wat de wederzijdse verplichtingen zijn en hoe de risico's en de aansprakelijkheden tussen de partijen verdeeld zijn. De regels die bij het traditionele aanbesteden in het contract worden gesteld, zijn meestal gebaseerd op de RAW²⁵-systematiek. Deze systematiek is op haar beurt weer gebaseerd op het kader van regels dat geschetst is in paragraaf 5.2. De systematiek is speciaal ontwikkeld voor projecten op het gebied van de grond, weg en waterbouw (gww) en wordt vaak gebruikt. Er is dan ook een grote bekendheid met de systematiek en er zijn weinig onduidelijkheden. Duidelijk is wie welke risico's moet dragen en bij wie de verschillende verantwoordelijkheden liggen. Zeer globaal houden de regels in dat de opdrachtgever verantwoordelijk is voor het ontwerp en het bestek en dat de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor de uitvoering. Dit betekent dat bij het traditionele aanbesteden het grootste gedeelte van het risico bij Rijkswaterstaat blijft liggen.

Bij bestekken, die men gebruikt om de verschillende deelactiviteiten op de markt te zetten, maakt men ook wel een onderscheid tussen activiteitgerichte bestekken en productgerichte bestekken. Bij activiteitgerichte bestekken wordt op hoog detailniveau beschreven welke stappen er uitgevoerd moeten worden om het eindproduct te bereiken. Hieronder is een voorbeeld opgenomen van een activiteitgericht bestek.

²⁵ RAW: Rationalisering en Automatisering in de Wegenbouw

Voorbeeld activiteitgericht bestek

Het aanbrengen van een kabel onder de wegverharding:

opnemen verharding (x,xx m²)

graven sleuven (x,xx m, diepte x,xx m)

leggen kabel etc. (x,xx m, type kabel)

aanvullen en verdichten sleuf (x,xx m, verdichtingsgraad)

Aanbrengen verharding (x,xx m²)

Bron: aangepast voorbeeld uit De juiste keuze! "Notitie Woudschoten": afwegingen bij de keuze van andere contractvormen.[Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999]

De kabel, uit het voorgaande voorbeeld, zou ook op een andere wijze kunnen worden aangebracht. Hiervoor wordt echter geen ruimte gelaten in het bestek. De prikkel tot procesinnovatie is dus laag. Ook de prikkel tot productinnovatie is laag want door het gedetailleerde bestek ligt ook het eindproduct vast.

Productbestekken beschrijven het product op hoog detailniveau. Hoe het product tot stand komt, wordt aan de uitvoerder zelf overgelaten. Hier kan de uitvoerder dus procesinnovaties doen, want het proces dat leidt tot het uiteindelijke product, is niet ingevuld. Echter het is mogelijk dat een heel ander eindproduct net zo goed of beter aan de eisen voldoet. Hiervoor wordt echter geen ruimte gelaten in het bestek.

Zowel de activiteitgerichte als de productgerichte bestekken geven, zoals uit het voorgaande bleek, weinig stimulans aan de opdrachtnemer tot innovatie. Dit zou veranderd kunnen worden met een nieuwe methode van aanbesteden, het innovatief aanbesteden. In de volgende paragraaf wordt hiernaar gekeken.

5.3.2 Innovatief aanbesteden

In deze paragraaf het innovatief aanbesteden bekeken worden. Eerst zal in paragraaf 5.3.2.1 gekeken worden wat innovatief aanbesteden eigenlijk is en wat het doel ervan is. Paragraaf 5.3.2.2 gaat vervolgens in op de verschillende vormen van innovatief aanbesteden waarna in paragraaf 5.3.2.3 de voordelen en de problemen van innovatief aanbesteden besproken zullen worden

5.3.2.1 Inhoud en doel

De projectgroep innovatief aanbesteden van Rijkswaterstaat geeft in haar projectplan de volgende definitie van innovatief aanbesteden: [Rijkswaterstaat , 2000a]

Innovatief aanbesteden is een inkoopfilosofie/strategie waarbij sprake is van de volgende elementen:

- Een integrale benadering van het totale proces waarbij de opdrachtgever functionele eisen stelt.
- De markt wordt vroeg in het proces gevraagd mee te denken over totaaloplossingen.
- Risico's worden bepaald en toegedeeld aan de partij die deze het beste kan beheersen.
- Gebruik wordt gemaakt van geïntegreerde contractvormen.

- Op het contract toegesneden contractbeheersing, productacceptatie en kwaliteitszorg.

Een andere definitie wordt gegeven in 'Kans voor innovatie: Innovatief aanbesteden binnen Europese aanbestedingsregels' [Kerkstra, 1999], namelijk:

Bij innovatief aanbesteden daagt de publieke aanbesteder de private partijen uit om nieuwe en betere oplossingen uit te werken waarbij de private partijen binnen consortia komen tot een taakverdeling.

Het idee achter innovatief aanbesteden is dat de opdrachtgever onderdelen integraal aanbesteedt en de markt eerder bij het project betreft. De voordelen van innovatief aanbesteden zullen, evenals de problemen, behandeld worden in paragraaf 5.2.2.3 maar eerst zullen in de volgende paragraaf enkele vormen van innovatief aanbesteden aan bod komen.

5.3.2.2 *Vormen van Innovatief Aanbesteden*

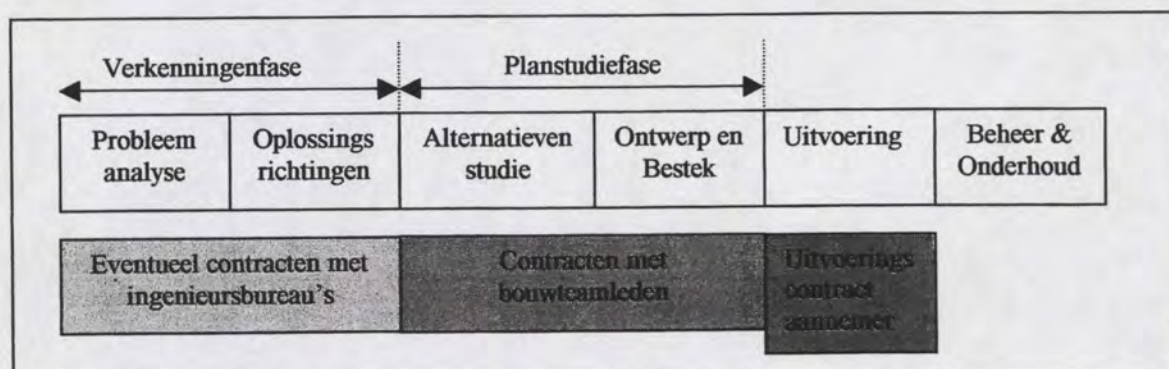
Er worden in de literatuurbronnen verschillende vormen van innovatief aanbesteden geïdentificeerd. Er wordt daarbij wel eens een onderscheid gemaakt tussen het bouwteamcontract en turn-key contracten. De volgende vormen van innovatief aanbesteden kunnen, in navolging van Handreikingen Ontwerpen en Milieu [Arts et al., 2001: 66-75], onderscheiden worden.

- Bouwteam
- Turn-key
 - Design and Construct (D&C)
 - Design, Construct and Maintain (DCM)

Deze vormen van innovatief aanbesteden zullen hieronder nader worden bekeken.

Bouwteam

Bij het bouwteam vormt de opdrachtgever samen met enkele ingenieursbureau's en/of aannemers een bouwteam. Er wordt gebruikt gemaakt van een bouwteamcontract. Daarnaast heeft de opdrachtgever met elke participant een individueel contract. De plaats van het bouwteamcontract in het gehele bouwproces is weergegeven in schema 5.3.



Schema 5.3: het bouwteam

Bron: aangepast figuur uit [RSO, 1997]

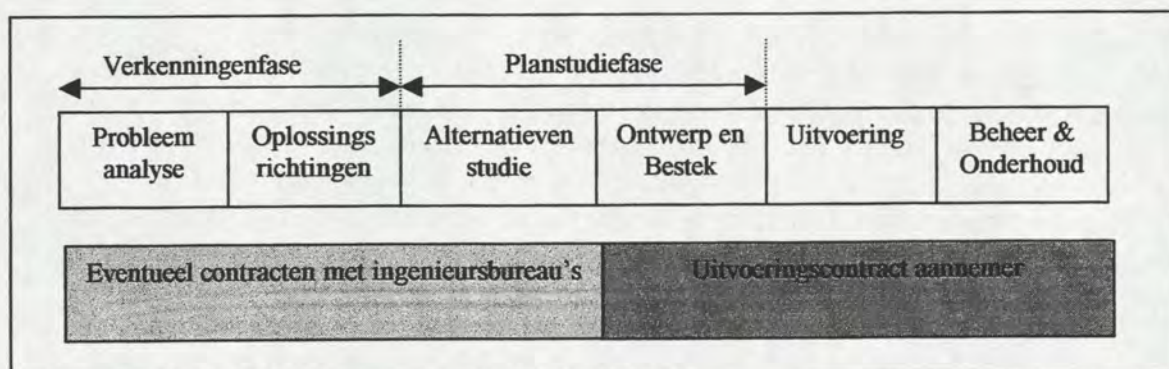
Bij dit schema dient te worden opgemerkt dat het bouwteam al in een zeer vroeg stadium kan worden gevormd. Hiermee worden ideeën van de marktpartijen al heel vroeg benut. Nadeel is dat de overheid ook in het bouwteam zit en dus nog steeds sterk betrokken is. Een ander

probleem kan de plaats van de aannemer in het bouwteam opleveren. Een groot voordeel kan behaald worden door de aannemer die in het bouwteam zit uiteindelijk ook de uitvoering te laten doen (dit is echter niet verplicht). Het plan en het ontwerp kunnen dan immers geheel afgestemd worden op de expertise van de aannemer. Nadeel hiervan is dat de druk groot is om de aannemer uit het bouwteam inderdaad de uitvoering te laten doen met een hoge aanneemsom als mogelijk gevolg.

Turn-Key contracten

Er zullen in dit rapport twee vormen van turn-key contracten besproken worden namelijk: Design and Construct (D&C) en Design, Construct and Maintain (DCM). Deze twee contractvormen zijn in hoge mate vergelijkbaar. Het enige verschil is dat bij DCM ook het onderhoud is betrokken. Onder de turn-key contracten wordt ook wel de nauw verwante contractvorm Design, Construct, Operate, Finance and Maintain (DCOFM) geschaard. Deze contractvorm valt niet onder innovatief aanbesteden maar wordt meestal gezien als een vorm van Publiek-Private Samenwerking (PPS). Bij PPS ligt de nadruk op samenwerken. De private partij neemt bij deze vorm ook (een deel van) de financiering op zich.

In het volgende schema 5.4 wordt uitgegaan van een Design, Construct and Maintain contract (DCM).



Schema 5.4: design, Construct en Maintain (DCM)

Bron: aangepast figuur uit [RSO, 1997]

Doordat het ontwerp en het bestek bij de bovenstaande turn-key contracten door de opdrachtnemer verzorgd worden, is het mogelijk een groot deel van de risico's naar de opdrachtnemer te verplaatsen. Daarnaast is er in een vroeg stadium al duidelijkheid over de kosten aangezien de aannemer na de aanbesteding in principe de risico's voor budgetoverschrijding draagt [RSO, 1997]. Andere voordelen zullen in de volgende paragraaf besproken worden.

5.3.2.3 Voordelen van en problemen bij innovatief aanbesteden

In de voorgaande paragraaf zijn al enkele meer contractvormspecifieke voordelen van innovatief aanbesteden naar voren gekomen. In deze paragraaf zullen deze voordelen gecombineerd worden met andere voordelen die in enkele literatuurbronnen genoemd worden. Ook de problemen en de beperkingen van innovatief aanbesteden zullen aan bod komen.

Voordelen van innovatief aanbesteden zijn er veel. Veel genoemde voordelen zijn:

1. Een betere benutting van innovatieve kracht.
2. Een versterking van de concurrentiepositie van de markt door bevordering van innovatie en door de vorming van samenwerkingsverbanden.
3. Een directere afstemming tussen ontwerp, aanleg en onderhoud.
4. Een betere allocatie van risico's.

Ad 1. Een betere benutting van innovatieve kracht.

Doordat de overheid haar projecten vroeger in het traject en meer integraal uitbesteedt, worden marktpartijen aangezet tot het leveren van innovatieve totaaloplossingen. Hiervoor zal de Rijkswaterstaat niet meer in detail hoeven te beschrijven hoe het werk er uiteindelijk uit moet zien. Ze zal juist gebruik moeten maken van globale, functionele eisen. Hierdoor wordt er veel ruimte gelaten voor innovatie [Vollaard et al., 1998].

Ad 2. Een versterking van de concurrentiepositie van de markt door bevordering van innovatie en door de vorming van samenwerkingsverbanden.

Door de vraag naar totaaloplossingen worden marktpartijen meer gestimuleerd om samen te werken. Het zal minder vaak voorkomen dat één bedrijf alle specialistische kennis in huis heeft. Samenwerking tussen de bedrijven stimuleert kennisuitwisseling en kan de concurrentiepositie van de bedrijven verbeteren.

Ad 3. Een directere afstemming tussen ontwerp, aanleg en onderhoud.

Een ander voordeel van innovatief aanbesteden is dat door het meer integraal aanbesteden de verschillende onderdelen, die traditioneel nog vaak apart worden uitbesteed, nu gekoppeld worden waardoor de onderdelen beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Zo zal bij het ontwerp beter rekening gehouden worden met de kosten in de beheerfase als zowel het ontwerp als de onderhoudskosten voor de rekening van de aannemer komen. Daarnaast kan door het koppelen van ontwerp en uitvoering het ontwerp geavanceerder en innovatiever zijn. Immers het ontwerp kan geheel afgestemd worden op datgene waar de betreffende aannemer goed in is. Als het ontwerp niet gekoppeld is aan de uitvoering zal het ontwerp redelijk behoudend zijn omdat het door verschillende bedrijven moet kunnen worden uitgevoerd.

Ad 4. Een betere allocatie van risico's.

Een laatste voordeel dat in verschillende literatuurbronnen wordt geïdentificeerd, is dat er een betere allocatie van de risico's mogelijk is. De risico's komen bij diegene te liggen die ze het beste kan beheersen [Vollaard et al., 1998].

Al met al zou innovatief aanbesteden moeten leiden tot een betere prijs/kwaliteitsverhouding [Rijkswaterstaat, 2000a].

Naast de genoemde voordelen kleven er echter ook enkele beperkingen en problemen aan innovatief aanbesteden. Zo is bijvoorbeeld niet elk project geschikt voor de toepassing van deze vorm van aanbesteden. De projectgroep innovatief aanbesteden heeft enkele voorwaarden gesteld waaraan een project moet voldoen om innovatief aanbesteden gunstig te laten zijn. Deze projectkarakteristieken zijn weergegeven in tabel 5.1.

Tabel 5.1: projectgeschiktheid voor innovatief aanbesteden

Gebied	Eis
Procedures en vergunningen	Procedures en vergunningen zijn in de tijd duidelijk gescheiden van het detailontwerp en het maken van gedetailleerde uitvoeringskeuzes
Omvang	Het project is groter dan ongeveer 450.000 euro
Doorlooptijd	Minimaal 3 maanden
Risico's	Duidelijk te benoemen, te overzien en toe te delen
Vrijheidsgraden	Voldoende vrijheidsgraden voor product en/of procesinnovaties
Markt	De markt is voldoende competitief
Projectmanagement	Kwaliteit van projectmanagement moet voldoende zijn (Innovatief aanbesteden stelt hogere eisen aan projectmanagement)

Bron: Informatiemap innovatief aanbesteden [Rijkswaterstaat, 2000b]

Naast deze beperkingen van de toepassingsruimte kunnen er bij bepaalde vormen van innovatief aanbesteden echter ook nog de nodige problemen en moeilijkheden spelen.

Een probleem is bijvoorbeeld de mogelijk verhoogde transactiekosten voorafgaand aan de uitvoering. Marktpartijen worden relatief vroeg bij het project betrokken en zijn dus ook langer bij het project betrokken. Daarom spelen er meer onzekerheden en moeten er meer afspraken gemaakt worden. Daarnaast is er met innovatief aanbesteden nog betrekkelijk weinig ervaring opgedaan en is deze wijze van aanbesteden juridisch nog lang niet zo dichtgetimmerd en uitgekauwd als het traditioneel aanbesteden. Ook zijn er, in tegenstelling tot bij het traditioneel aanbesteden, geen standaard contracten. Dit alles heeft tot gevolg dat er meer afspraken gemaakt moeten worden en dat er meer tijd en geld verloren gaat aan het opzetten, uitwerken en monitoren van een contract. Een deel van dit probleem zal verdwijnen als er meer ervaring wordt opgedaan met innovatief aanbesteden. Een ander deel zou mogelijk opgelost kunnen worden door het gebruik van standaardcontracten. Echter niet iedereen juicht het gebruik van deze standaardcontracten toe (zie Bijlage III.5). Innovatief aanbesteden zou volgens sommigen maatwerk moeten blijven omdat dan de meeste voordelen benut zouden kunnen worden.

Een andere mogelijk probleem is de ideebescherming (zie Bijlage III.2). De overheid is verplicht om aan te besteden volgens de EU-regelgeving. Dit betekent dat er bij de aanbesteding voldoende concurrentie moet zijn. Er zullen meerdere partijen inschrijven waarvan er uiteindelijk maar één het project uit mag voeren. Maar alle partijen die inschrijven zullen een plan op tafel leggen. De vraag is wat er gebeurt met die plannen die niet worden uitgevoerd? Zijn die ideeën beschermd en zo ja: vanaf welke fase? En hoe gaat de overheid om met de ideeën? De overheid zal pas aan het eind van de ontwerpfasen weten welk ontwerp ze wil. Met de keuze van het ontwerp zit ze gelijk ook aan één opdrachtnemer vast. Ze kan niet met het ontwerp gaan leuren om te kijken hoeveel dit bij anderen kost. Immers dan zullen marktpartijen hun innovatieve ideeën niet meer op tafel leggen (zie Bijlage III.2).

Enkele andere probleempunten bij innovatief aanbesteden zijn:

- Het stellen van functionele eisen blijkt in de praktijk nog niet zo makkelijk [zie Bijlage III.2].
- De beleidsvrijheid voor de overheid neemt af omdat er meer vrijheid aan de markt gegeven wordt [Arts et al., 2001: 66-75].

- De kwaliteit van het werk is mogelijk lager omdat de aannemer het werk aangenomen heeft voor een bepaalde som en tijdens het project zoveel mogelijk kosten zal willen besparen [RSO, 1997].
- De financiële middelen moeten relatief vroeg beschikbaar zijn [RSO, 1997].

Ter verduidelijking en ter illustratie wordt tot slot van deze paragraaf in onderstaand kader een voorbeeld van innovatief aanbesteden gegeven.

Voorbeeld Innovatief aanbesteden

In Alkmaar is in 1996 een afvalverbrandingsinstallatie (AVI) opgeleverd waarbij gebruik gemaakt wordt van de nieuwste technieken op het gebied van rookgasreiniging en energiewinning. Het voorontwerp is gegund aan KEMA. Door KEMA is een Pakket van Eisen (PvE) opgesteld dat het uitgangspunt vormde voor verdere aanbesteding. Bedrijven konden een offerte indienen voor het gedetailleerde ontwerp, de bouw en de inbedrijfstelling. De opdracht werd uiteindelijk gegund aan een consortium van NBM-Amstelland (bouwkundige deel), Von Roll (vuilverbrandingsinstallatie) en Schelde Ketelbouw (ketels en hulpsystemen).

De gebruikte technieken waren individueel wel bewezen maar de koppeling tussen de rookgasreiniging en energierugwinning werd op deze schaal toch als technologisch geavanceerd en risicovol beschouwd.

Bron: Bewerking van voorbeeld uit 'Innovatief aanbesteden' [Vollaard et al., 1998]

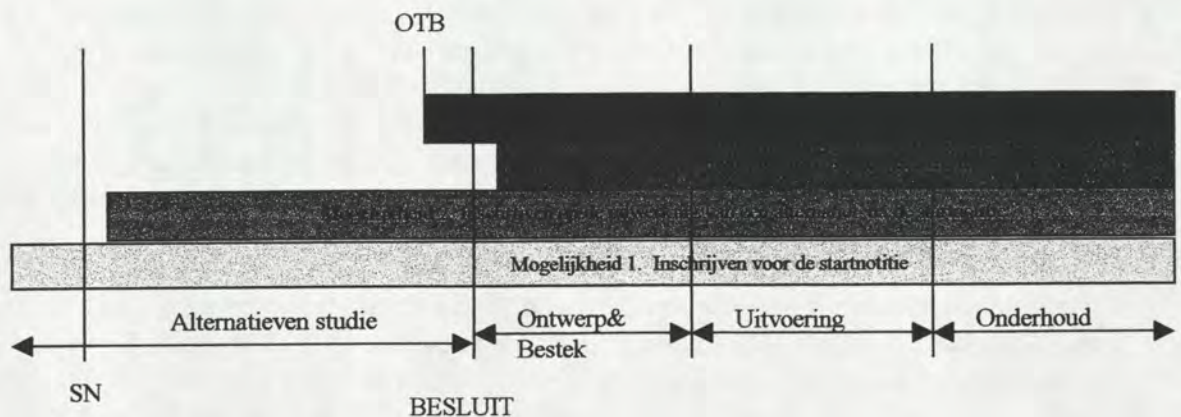
5.4 Wanneer inschakelen van de markt?

Bij de bespreking van de verschillende vormen van innovatief aanbesteden is al globaal aan de orde gekomen wanneer marktpartijen ingeschakeld kunnen/moeten worden. In deze paragraaf zal dieper ingegaan worden op het moment waarop de marktpartijen betrokken worden.

In de literatuur worden globaal vier momenten onderscheiden worden waarop men marktpartijen vroeg kan inschakelen. De eerste drie zijn [Akro Consult, 2001]:

1. Bij het opstellen van de startnotitie voor de m.e.r.. Marktpartijen kunnen dan hun eigen initiatief inbrengen in de startnotitie.
2. Na de vaststelling van de startnotitie voor de m.e.r. kunnen bedrijven zich inschrijven voor de uitwerking van een alternatief.
3. Na het besluit kunnen marktpartijen het technische ontwerp en de vervolgstappen op zich nemen.

Bij de trajectnota/MER is er nog een vierde moment waarop marktpartijen ingeschakeld kunnen worden namelijk na de standpuntbepaling van de minister. Marktpartijen kunnen zich dan inschrijven voor de uitwerking tot een tracébesluit. De vier bovengenoemde momenten zijn in het volgende schema 5.5 weergegeven.



OTB: Ontwerp Trajectbesluit
 SN: Startnotitie

Schema 5.5: de vier momenten waarop de markt ingeschakeld kan worden.

De turn-key contractvormen van innovatief aanbesteden die in dit rapport aan de orde zijn gekomen, worden weergegeven door mogelijkheid 3. In dit rapport zal gefocust worden op de drie eerste genoemde momenten van inschakelen van marktpartijen, dus mogelijkheid 1 tm. mogelijkheid 3 in schema 5.5.

Gesteld kan worden dat naarmate het project in een vroeger stadium aan de markt wordt overgelaten er meer kans is op innovatieve ideeën. Voor de meeste kans op innovatie zouden marktpartijen dus al voor het besluit van het bevoegd gezag hun ideeën aan moeten leveren. Na het besluit ligt namelijk ongeveer 80% van de keuzen vast (zie Bijlage III.5). Daarnaast zal het project ook meer integraal worden bekeken naarmate men marktpartijen, die ook bij de uitvoering betrokken zijn, vroeger bij het project betreft. Dit wil zeggen dat in eerdere fasen al naar de consequenties voor latere fasen gekeken wordt. Hierdoor worden de verschillende fasen beter op elkaar afgestemd en kan de prijs voor het totale project lager zijn. Het zeer vroeg betrekken van marktpartijen is dus, vanuit deze visie gezien, gewenst. Echter de grondslag van deze visie is dat marktpartijen in een vroeg stadium inderdaad goede ideeën aan kunnen brengen. Dit is mijns inziens nog helemaal niet zo vanzelfsprekend, zeker niet als sprake is van wat abstractere plannen. Tijdens de interviews bleek echter dat velen er wel vertrouwen in hebben dat marktpartijen in een dergelijk vroeg stadium goede ideeën kunnen aanleveren. Hierna zal ervan uitgegaan worden dat marktpartijen inderdaad goede ideeën kunnen aanbrengen in een vroeg stadium van de planvorming. Het vroeg betrekken van marktpartijen is dus gewenst maar kan zoals zal blijken ook problemen opleveren.

Van groot belang bij het vroeg inschakelen van marktpartijen is het besluit door het bevoegd gezag. Problemen ontstaan er als het project al voor het besluit wordt aanbesteed. Eén van de problemen is dat hierdoor de neutrale objectieve rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in het gedrang kan komen [Arts et al., 2001: 66-75]. Een marktpartij zal namelijk voornamelijk gericht zijn financiële winsten en zal minder gericht zijn op de maatschappelijke winsten. Gevolgen van het project zoals bijvoorbeeld de gevolgen voor het milieu en de gevolgen voor de sociale omgeving, zullen minder zijn belangstelling hebben. Waarschijnlijk is ook dat deze marktpartij weinig met belanghebbenden, zoals omwonenden, zal communiceren.

Wanneer er toch met deze belanghebbenden gecommuniceerd wordt, bijvoorbeeld bij inspraak, kan dit moeilijk verlopen. Problemen ontstaan er als de marktpartij gevraagd wordt, door bijvoorbeeld insprekers, om dingen in zijn ontwerp aan te passen. Aanpassingen zal de opdrachtnemer namelijk willen voorkomen omdat ze geld kosten. Een oplossing zou kunnen zijn om de overheid de kosten voor de aanpassingen te laten dragen. Dan is de overheid echter de controle over haar budget kwijt. De marktpartij kan dan van alles en nog wat gaan aanpassen en de overheid is verplicht te betalen. Voor de overheid is dit natuurlijk een onwenselijke situatie (zie Bijlage III.2).

Een ander probleem is dat de overheid bij de verschillende faseovergangen nog wil kunnen beslissen dat het gehele project niet doorgaat (zie Bijlage III.2). Het voor het besluit aanbesteden van het werk is daarom ook vooral voor marktpartijen risicovol. Marktpartijen willen graag weten waar ze aan toe zijn. Het recht van de overheid om het project in elke fase stop te zetten, brengt grote onzekerheden met zich mee. Dit risico zou de marktpartij ervan kunnen weerhouden mee te doen of er van kunnen weerhouden om een innovatief idee op tafel te leggen.

Twee andere problemen zijn dat het moeilijk zal zijn in een dergelijk vroeg stadium van de planstudie een prijsafsprake te kunnen maken (zie Bijlage III.9). Het idee is dan immers nog niet gedetailleerd uitgewerkt. Daarnaast zal het misschien moeilijk zijn in die fase al voldoende concurrentie te bewerkstelligen, in het licht van de regelgeving op het gebied van aanbesteding (zie Bijlage III.9).

Kortom er spelen nogal wat problemen bij het aanbesteden van het werk voordat het besluit genomen is. Deze problemen zijn hieronder nogmaals kort samengevat:

1. De neutrale objectieve rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan in het gedrang komen.
2. Aanpassingen in het ontwerp, door bijvoorbeeld inspraak, kunnen problemen leveren.
3. Risico's en onzekerheden voor de marktpartijen o.a. omdat het ministerie het project voortijdig stop kan zetten.
4. Moeilijk om in een vroeg stadium afspraken te maken over de prijs.
5. Mogelijk onvoldoende concurrentie in dit stadium.

Een mogelijke oplossing voor de problemen is het interactiemodel. Dit model zal in paragraaf 5.5 behandeld worden.

De eerder behandelde vormen van innovatief aanbesteden (D&C en DCM) richten zich voornamelijk op de fasen na het besluit van het bevoegd gezag en hebben dus minder/niet met de voorgaande problemen te maken.

Om aan te besteden moet men weten wat men wil en moet men deze wensen bekend maken aan de aannemer. De wensen en eisen worden daarom verzameld in een zogenaamd Programma/Pakket van Eisen (PvE). Een deel van de eisen in dit PvE zal uit milieu-eisen moeten bestaan, zodat de aannemer voldoende met het milieu rekening houdt. In Handreiking ontwerp en milieu worden vijf niveau's geïdentificeerd waarop milieueisen gesteld kunnen worden [Arts et al., 2001: 66-75]. Eén van die niveau's is het niveau van de functionele eisen welke gesteld kunnen worden in de (trajectnota)/MER-fase. De vijf niveaus, die zijn opgesteld vanuit het oogpunt van het milieu en de plaats van dit aspect in het ontwerp, zijn hieronder weergegeven:

- Niveau 1:** *Eisen met betrekking tot de formulering van het probleem.*
- Niveau 2:** *Functionele eisen die in de (trajectnota)/MER-fase worden gesteld.*
Er worden eisen gesteld maar de oplossingen worden in deze fase nog niet aangedragen. De eis kan zijn dat bijvoorbeeld het geluidsniveau niet boven een bepaalde waarde uitkomt. Hoe de opdrachtnemer dat bewerkstelligt wordt nog open gelaten.
- Niveau 3:** *Ontwerpeisen.*
Dit is het planuitwerkingsniveau. Hier wordt het ontwerp tot in detail uitgewerkt. Op dit niveau komt bijvoorbeeld vast te liggen hoe het geluidsniveau onder de grenswaarde wordt gehouden.
- Niveau 4:** *Eisen aan materiaal.*
De oplossingsrichting ligt vast maar de opdrachtnemer kan nog kiezen in het te gebruiken materiaal
- Niveau 5:** *Eisen m.b.t. grondstoffen en uitvoering.*

Aan deze niveaus is de volgende tabel 5.2 verbonden. Hierin wordt voor de verschillende contractvormen gekeken op welk niveau de milieu-eisen gesteld kunnen/moeten worden.

Tabel 5.2: niveaus van eisen bij verschillende aanbesteding- /realisatievormen

Bron: Tabel uit *Handreiking Ontwerpen en milieu* [Arts et al., 2001: 66-75].

Aanbesteding/ realisatievorm	Niveau 1. Eisen probleem- en doelstelling	Niveau 2 Functionele eisen	Niveau 3 Objecteisen	Niveau 4. Eisen aan materialen	Niveau 5 Eisen grondstoffen en uitvoering
RAW	RWS	RWS	RWS	X	x
Prestatiecontract	RWS	RWS	RWS	X	x
Bouwteam	RWS	X	X	x	X
D&C	RWS	X	X	on	on
DCM	RWS	X	on	on	on
DCMOF	RWS	X	on	on	on
PPS	X	X	on	on	on

Toelichting:

RWS: Op dit niveau en bij deze aanbestedingsvorm worden de werkzaamheden door de opdrachtgever (RWS) uitgevoerd zodat formulering van milieukwaliteitseisen t.b.v. de aannemer niet meer nodig is

X: Bij deze aanbestedingsvorm zal RWS bij de formulering van milieukwaliteitseisen allereerst aan dit niveau moeten denken

x: In vele gevallen zal formulering van milieukwaliteitseisen ook op dit niveau voorkomen

on: De opdrachtnemer zal de door de opdrachtgever gestelde eisen zelf (moeten) vertalen naar eisen van lager niveau. De opdrachtgever dient zich daarmee zo min mogelijk te bemoeien.

Uit de tabel 5.2 wordt duidelijk dat voor de verschillende vormen van innovatief aanbesteden vooral aan het stellen van functionele eisen gedacht moet worden. De functionele eisen met betrekking tot het milieu worden in de m.e.r.-fase gesteld. De koppeling tussen m.e.r., MER en het programma van eisen (PvE) is mijns inziens van groot belang. Uit het milieu-onderzoek maar ook uit de wetgeving moet gehaald worden op welke gebieden eisen gesteld moeten worden en hoe men waarborgt dat voldoende rekening gehouden wordt met het milieu. Opgemerkt kan worden dat de koppeling tussen m.e.r. en ontwerp altijd al van belang

is geweest. Het enige verschil is dat deze koppeling nu duidelijk expliciet gemaakt moet worden in een PvE.

In deze paragraaf is duidelijk geworden dat de vormen van innovatief aanbesteden die in dit rapport aan de orde zijn gekomen, zich focussen op het traject na het besluit van het bevoegd gezag. Omdat echter veel keuzen gemaakt worden voordat dit besluit genomen wordt, zou de kans op innovatieve ideeën waarschijnlijk vergroot worden als marktpartijen al voor dit besluit hun ideeën op tafel zouden leggen. Het project aanbesteden voordat het besluit genomen is, brengt echter, zoals duidelijk werd, veel problemen met zich mee. Er moet dus een manier gevonden worden om marktpartijen, die ook bij de uitvoering betrokken zijn, al voor het besluit in te schakelen en om ideeën te vragen zonder dat men tegen de problemen aanloopt die men bij het aanbesteden voor het besluit tegenkomt. Een mogelijke oplossing is het interactiemodel. Dit model zal in de volgende paragraaf beschreven worden.

5.5 Het interactiemodel

In het voorgaande zijn twee soorten modellen gebruikt. In het eerste model wordt eerst een besluit genomen door het bevoegd gezag en wordt het werk daarna aanbesteed. Dit model wordt gebruikt bij traditioneel aanbesteden en verschillende vormen van innovatief aanbesteden. In het tweede model wordt het werk aanbesteed voordat het besluit genomen is. Dit levert voordelen op omdat marktpartijen vroeger bij het project betrokken zijn waardoor er meer kans is op innovatieve ideeën, er ligt immers minder vast. Daarnaast is er een voordeel doordat het project integraler wordt benaderd. Bij dit model spelen echter, zoals eerder vermeld nogal wat problemen. Het interactiemodel kan mogelijk een oplossing vormen voor deze problemen (zie Bijlage III.2). In paragraaf 5.5.1 zal dit model besproken worden waarna in paragraaf 5.5.2 de voordelen en de probleempunten bij dit model besproken zullen worden. In 5.5.3 zal tot slot het idee van het interne MER bekeken worden.

5.5.1 Het model

Het interactiemodel gaat niet meer uit van een scheiding van de publiekrechtelijke procedure en de aanbestedingsprocedure. Deze twee worden in het interactiemodel naast elkaar gelegd en als het ware met elkaar verbonden (zie Bijlage III.2). Er is dus interactie tussen het aanbestedingstraject en het publiekrechtelijke traject. De spelregels van het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) en de tracéwet zijn de basis voor het model. Met enkele aanpassingen kan het model echter ook geschikt gemaakt worden voor de m.e.r. die niet uit de tracéwet volgt. In Bijlage IV is een grafische weergave van het model, opgesteld door dhr. Petit, opgenomen.

Het project verloopt bij het toepassen van het interactiemodel als volgt:

Na de probleemanalyse en het vooronderzoek, kan de markt ingeschakeld worden. Het probleem en de mogelijkheid tot inschrijving zullen bekend gemaakt worden en er zullen, als het goed is, een aantal marktpartijen reageren. Uit deze marktpartijen zal een beperkt aantal geselecteerd moeten worden (in het model wordt uitgegaan van 5). Deze selectie zal gevraagd worden hun visies te presenteren. Op basis van deze visiepresentatie wordt een verdere selectie gemaakt (in het model wordt ervan uitgegaan dat er 3 overblijven). De overgebleven marktpartijen wordt gevraagd hun wensen en alternatieven kenbaar te maken voor de startnotitie. Hierbij levert Rijkswaterstaat het nul-alternatief. De startnotitie wordt opgesteld

en aan de hand van de inspraak, de adviezen en de richtlijnen wordt het MER opgesteld. Hierbij worden de verschillende alternatieven door de verschillende marktpartijen zelf uitgewerkt. Het MER wordt vervolgens aangeboden aan het bevoegd gezag. Daarnaast wordt er over de gunning onderhandeld met één partij waarbij een andere partij als reserve wordt aangehouden. Het MER wordt vervolgens samen met het ontwerpbesluit ter inzage gelegd en er worden mogelijkheden voor inspraak en advies gecreëerd. Hierna vindt de pré-gunning plaats. De inspraak de adviezen en het toetsingsadvies worden verwerkt waarna door het bevoegd gezag het besluit genomen wordt. Hierna kan de opdracht gegund worden.

5.5.2 Voordelen en probleempunten

In het interactiemodel wordt het werk pas na het besluit gegund maar worden marktpartijen al in een zeer vroeg stadium bij het project betrokken. Het probleem van de ideebescherming wordt opgelost door in alle fasen na de visiepresentatie de ideeën een beschermde status te geven. Tijdens de visiepresentatie zijn de ideeën echter nog niet beschermd. Marktpartijen komen in deze fase voor een dilemma te staan. Enerzijds zullen ze hun visie zo uitgebreid en onderbouwd willen presenteren als mogelijk omdat dit de kans vergroot dat zij door mogen gaan in het traject met als einddoel de uiteindelijke gunning. Anderzijds zullen ze niet te veel van hun idee op tafel willen leggen omdat andere partijen hier gebruik van mogen maken aangezien de ideeën in deze fase nog niet beschermd zijn (zie Bijlage III.2). Hoe men de ideebescherming wil bewerkstelligen in andere fasen wordt in het model niet uitgewerkt. Toch lijkt mij dit punt zeker niet onbelangrijk.

Ook het probleem van de neutrale objectieve rol van de overheid is opgelost. De overheid kan immers kiezen voor het ontwerp dat het beste aansluit bij de maatschappelijke belangen. Naast dit probleem zijn tevens de problemen die kunnen ontstaan wanneer de marktpartij gevraagd wordt zijn plan aan te passen, verholpen. De marktpartij zal immers bij inspraak en advies nog in een concurrentiestrijd zijn gewikkeld en zal zijn plan daarom eerder willen aanpassen.

Het probleem van de grote risico's voor marktpartijen, bijvoorbeeld doordat de overheid het project stop kan zetten, blijft spelen en wordt zelfs versterkt omdat er nu sprake is van concurrentie. Het punt van de afspraken over de prijs is wel opgelost, immers het idee is nu veel verder uitgewerkt en er zal dus eenvoudiger een prijs aan te verbinden zijn. Het laatste probleem, namelijk de waarborging van voldoende concurrentie, blijft bestaan.

Andere aandachtspunten zijn mijns inziens:

1. De rekenvergoeding.
2. Wie schrijft het MER?

Deze aandachtspunten zullen hierna in bovenstaande volgorde worden toegelicht.

Ad 1. de rekenvergoeding

Er bestaat een kans dat de marktpartij het alternatief dat hij heeft aangedragen niet mag uitvoeren. De marktpartij heeft er dan echter al wel veel tijd en moeite ingestoken. Daarnaast heeft deze partij mogelijk een innovatief idee op tafel gelegd. Sommigen denken dat daarom een rekenvergoeding noodzakelijk zal zijn om de marktpartijen enthousiast te maken (zie Bijlage III.7). De vraag is dan aan welke partijen men een rekenvergoeding geeft. Geeft men dit aan alle marktpartijen die door de selectiecriteria komen dan bestaat de kans dat dit er heel

veel zijn en dat het erg veel geld gaat kosten. Andere constructies zijn dus noodzakelijk. Men kan de mening aanhangen dat het geven van een rekenvergoeding niet nodig is. Een marktpartij zal altijd de volgende afweging maken. Ze zal het project aannemen als:

$$CW(\text{Kosten uitwerking}) + k \cdot (CW(\text{Kosten uitvoering}) + CW(\text{Opbrengsten uitvoering})) = NCW > 0$$

Bij het linker deel van de vergelijking kan eventueel nog toegevoegd worden:

$$+ CW(\text{kosten onderhoud}) + CW(\text{opbrengsten exploitatie})$$

NCW = Netto contante waarde

CW = Contante waarde

k = Kans op de uiteindelijke uitvoering van het project

Natuurlijk zal er in praktijk meer spelen dan in de bovenstaande formule is weergegeven. Maar de formule maakt wel duidelijk dat als de opbrengsten maar hoog genoeg zijn, de Netto Contante waarde positief is en het project altijd aantrekkelijk is. De opbrengsten worden gegenereerd door de betalingen van de opdrachtgever (en mogelijk ook door de opbrengsten van de exploitatie). De vraag is of het project daardoor niet duurder uitvalt dan als men het project op traditionele wijze zou aanbesteden. Daarnaast kan men zich afvragen of het niet geven van een rekenvergoeding aanzet tot prijsafspraken en fraude.

Een oplossing zou gevonden kunnen worden in een model waarbij tussentijds steeds meer gegadigden afvallen. Dus een model met een aantal tussentijdse selectiemomenten (zie Bijlage III.2). Hierdoor kunnen de rekenkosten en ook de communicatiekosten beperkt blijven.

Ad 2. Wie maakt het MER?

Bij de hierbovenstaande beschrijving van het interactiemodel, is ervan uitgegaan dat de marktpartijen hun eigen alternatief aandragen (mogelijkheid 1. in schema 5.5.). Echter het model kan ook, zij het in verkorte vorm, ingezet worden als partijen zich inschrijven op de uitwerking van een alternatief (mogelijkheid 2 in schema 5.5). Bij beide mogelijkheden speelt de vraag wie nu eigenlijk het MER moet maken. Hiervoor kunnen op het eerste gezicht twee varianten onderscheiden worden.

1. De marktpartijen werken de verschillende alternatieven uit in een MER.
2. De Overheid/Bouwdienst werkt de alternatieven uit in een MER.

Er kunnen dus vier vormen onderscheiden worden. Deze vormen zijn weergegeven in het onderstaande schema 5.6:

<p>Vorm 1</p> <p>Meerdere marktpartijen leveren de alternatieven en meerdere marktpartijen werken de alternatieven uit in een MER.</p>	<p>Vorm 3</p> <p>Overheid levert de alternatieven en meerdere marktpartijen werken de alternatieven uit in een MER.</p>
<p>Vorm 2</p> <p>Meerdere marktpartijen leveren alternatieven en de overheid werkt de alternatieven uit in een MER.</p>	<p>Vorm 4</p> <p>Overheid levert de alternatieven en de overheid werkt de alternatieven uit in een MER.</p>

Schema 5.6: vier combinaties van aanleveren en uitwerken van alternatieven.

Meerdere marktpartijen hun alternatieven uit laten werken in een MER (vorm 1 en vorm 3) levert het probleem dat het waarschijnlijk moeilijk zal worden één geïntegreerd, vloeiend lopend MER te krijgen. Dezelfde uitgangspunten moeten gebruikt worden, er moet op hetzelfde detailniveau gewerkt worden en er moet op dezelfde aspecten gefocust worden. Dit vereist een grote mate van afstemming die in praktijk moeilijk te realiseren zal zijn. Eventueel zou de overheid of een marktpartij hier als coördinator kunnen fungeren. Ze zou hiervoor regels en eisen kunnen stellen aan de effectbeschrijving. Een tweede probleem is dat elke marktpartij voor een groot deel hetzelfde werk zal moeten verrichten. Bij een slechte communicatie en samenwerking tussen de marktpartijen is er dus veel kans op inefficiënt dubbelwerk. Ook hier kan de overheid of een marktpartij als coördinator fungeren en zou mogelijk het gedeelte van de informatie dat alle partijen nodig hebben, zoals bijvoorbeeld de gebiedsbeschrijving, aan kunnen leveren.

De vormen 2 en 4 zijn de vormen waarin de overheid de verschillende alternatieven uitwerkt. Deze mogelijkheden hebben als voordeel dat er eenvoudiger één geïntegreerd MER gemaakt kan worden. Daarnaast blijft de overheid controle houden op de plannen en over hetgeen er in het MER komt. Bij vorm 2 waarbij de marktpartijen de alternatieven aandragen speelt wel het probleem dat er veel communicatie tussen marktpartijen en overheid noodzakelijk is als de overheid de effecten van de alternatieven zou moeten uitzoeken en beschrijven. Deze communicatie zal op een dusdanige wijze moeten verlopen dat de schijn van concurrentievervalsing vermeden wordt. Daarnaast zal er door de effectonderzoek en effectbeschrijving los te koppelen van het bedenken van het alternatief, geen wisselwerking meer zijn tussen alternatief en effect. Vorm 4 heeft als nadeel dat de kennis en creativiteit van marktpartijen minder benut wordt. Een mogelijk interessante variant binnen vorm 4 is het idee van het Interne MER (zie Bijlage III.8). Hierbij worden de alternatieven wel door de overheid aangedragen maar wordt er een reactie gevraagd van de marktpartijen. Deze gedachte zal nader bekeken worden in paragraaf 5.5.3.

5.5.3 Het interne MER

De gedachte van het interne MER gaat in op de mogelijkheid dat de overheid de alternatieven aanlevert en uitwerkt in een o.a. een MER (vorm 4 uit schema 5.6), maar zorgt er toch voor dat marktpartijen in een vroeg stadium betrokken worden.

De gedachte van het interne MER houdt in dat de overheid de alternatieven bedenkt. Vervolgens werkt de overheid deze ideeën verder uit en stelt een zogenaamde interne MER op. Aan de marktpartijen wordt vervolgens verzocht hierop te reageren. De marktpartijen

komen mogelijk met nieuwe ideeën waarna het MER op die ideeën wordt afgestemd. Na aanpassing gaat het MER de inspraak in [zie Bijlage III.8].

Sterke punten aan deze oplossing zijn dat:

- duidelijk is wie het MER opstelt.
- er weinig dubbelwerk gedaan hoeft te worden. De gebiedsbeschrijving hoeft bijvoorbeeld maar door één partij gemaakt te worden en gegevens hoeven maar door één partij verzameld te worden.
- het interne MER al duidelijke aangeeft wat het probleem is en aan welke oplossingsrichtingen gedacht kan worden.

Een nadeel van deze methode is dat mogelijk de innovatieve kracht van marktpartijen wat minder benut wordt. Marktpartijen zullen al in een bepaalde oplossingsrichting geleid worden door de alternatieven in het MER. Anderzijds kan het mogelijk zijn dat een marktpartij met een heel nieuw alternatief komt waarna het gehele MER moet worden aangepast.

Een ander aandachtspunt is nog de communicatie tussen de marktpartij en de overheid. De schijn van concurrentievervalsing zal namelijk voorkomen moeten worden. Tot slot kan men zich afvragen in hoeverre deze methode past binnen de aanbestedingsregels. Hier zou nader onderzoek naar verricht kunnen worden.

Mijns inziens is het interne MER een vrij inefficiënte oplossing waarbij er veel kans bestaat op dubbelwerk. (De werkelijk hoeveelheid dubbelwerk zal afhangen van het detailniveau waarop men het interne MER uitwerkt.) Er zou daarom mijns inziens gedacht moeten worden aan een vorm waarbij de overheid het MER uitwerkt en waarbij de marktpartijen de alternatieven aanleveren maar daarbij ook informatie over de effecten van hun alternatief, waaronder dus informatie over de milieueffecten, aanleveren. Hierbij kan de overheid eisen stellen aan de door de marktpartijen aangeleverde informatie en kan aanvullende informatie opvragen. Op deze wijze is er toch wisselwerking tussen het bedenken van het alternatief en de mogelijke (milieu)effecten. Daarnaast wordt de creativiteit van de marktpartijen goed benut. Om in inefficiëntie te voorkomen zou de overheid in bepaalde gevallen een gebiedsbeschrijving kunnen aanleveren en een lijst kunnen opstellen met daarop de punten waarop informatie over de effecten vereist is. Deze vorm past, na enkele kleine aanpassingen, mijns inziens goed in het interactiemodel.

5.6 Innovatief aanbesteden en m.e.r.

Duidelijk zal zijn geworden dat de wijze van innovatief aanbesteden gevolgen kan hebben voor de m.e.r.. Deze gevolgen zullen in het voorgaande misschien al voor een deel duidelijk zijn geworden. In deze paragraaf zullen de gevolgen nog eens op een rijtje gezet worden en gecompleteerd worden. Eerst worden in paragraaf 5.6.1 de gevolgen bekeken van het inschakelen van marktpartijen na het besluit van het bevoegd gezag. Vervolgens worden in paragraaf 5.6.2 de gevolgen bekeken voor de m.e.r. bij het inschakelen van marktpartijen zowel tijdens de planstudie als tijdens de uitvoering.

5.6.1 Marktpartijen inschakelen na het besluit

De wijze van aanbesteden van de uitvoering van het werk en het doorlopen van de m.e.r. worden bij Rijkswaterstaat nu meestal als volledig afzonderlijke trajecten behandeld (zie Bijlage III.7). Dit komt ook omdat bij traditioneel aanbesteden de wijze van aanbesteden voornamelijk pas ter sprake komt als de m.e.r.-fase al is afgerond. De vraag is of deze twee trajecten namelijk het aanbestedingstraject en het m.e.r.-traject wel zo strikt gescheiden moeten blijven.

Door het opdelen van een project in fasen zijn de overgang tussen de fasen soms wat stroef (zie Bijlage III.5). Beter zou zijn om in een bepaalde fase van het project al mensen te betrekken die kennis hebben van de activiteiten uit de volgende fasen van het project (zie Bijlage III.5). Dit gebeurt soms wat te weinig. Ook dhr. Stefess heeft een dergelijke visie. Hij constateert dat MER-makers soms meer moeten beseffen dat de m.e.r. een onderdeel is van een keten. Het gaat niet om optimalisatie van de m.e.r.-fase, het zou juist moeten draaien om de optimalisatie van het gehele traject (zie Bijlage III.8). Doordat het traject van innovatief aanbesteden vaak al start in de fase nadat de m.e.r. is afgerond, zal het nuttig zijn als in de m.e.r.-fase al gedacht wordt over de wijze van aanbesteden. Keuzen die tijdens het planvormingsproces gemaakt worden zullen van invloed kunnen zijn op de manier waarop het project of de onderdelen daarvan worden aanbesteed. Zo zullen zeer risicovolle onderdelen mogelijk een andere aanbesteding eisen dan minder risicovolle onderdelen. Inbreng van kennis van aanbesteden en kennis van de markt zouden het planproces, met als substantieel onderdeel het m.e.r.-proces, dan ook kunnen verrijken en beter kunnen afstemmen op keuzen die in latere fasen gemaakt moeten worden.

Bij innovatief aanbesteden na het besluit zal naast de bovenstaande aanbeveling weinig veranderen voor de m.e.r. en de MER-makers. Wel zal mijns inziens extra gelet moeten worden op de vertaling van de milieu-eisen in het Programma van Eisen. Het nadeel van het betrekken van marktpartijen en aanbesteden na het besluit is dat veel keuzen al vast liggen (ongeveer 80%). Het vroeger betrekken kan dus nuttig zijn maar heeft ook meer gevolgen voor de m.e.r..

5.6.2 Betrekken van marktpartijen in de planstudiefase

Als marktpartijen zowel bij de planstudiefase als bij de uitvoering betrokken worden, zijn de gevolgen voor de m.e.r. groter. Ten eerste zal dit intern bij Rijkswaterstaat gevolgen hebben. De besluitvorming over de wijze van aanbesteden zal vervroegd moeten worden. Deze keuze zal daarbij onder andere af moeten hangen van de karakteristieken van het plan, de belanghebbenden, en de mogelijke oplossingen. Er zal dus vroeg in het proces nagedacht moeten worden over de wijze van aanbesteding en mogelijk zal bij de planvorming zelfs rekening gehouden moeten worden met de gewenste wijze van aanbesteding.

Vroeg in het planvormingsproces zou een onderzoek moeten plaatsvinden naar mogelijke belanghebbenden bij het project. Zo zou men erachter kunnen komen dat bepaalde partijen baat kunnen hebben bij bepaalde projecten. Een verruiming van een rivier kan bijvoorbeeld bepaalde bedrijven beter bereikbaar maken voor grotere schepen waardoor de transportkosten voor dat bedrijf zouden kunnen dalen. Dit bedrijf zou mogelijk mee willen/moeten betalen aan dit project. En zal mogelijk zelfs het hele project voor zijn rekening willen nemen. Voor de planstudie zal dus eerst inzicht verkregen moeten worden in de belangen van verschillende

partijen. Dit inzicht moet ook verkregen worden voor de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) of de Kentallen Kosten Baten Analyse (KKBA). Deze methoden worden besproken in paragraaf 6.5. De voorbeelden waarbij de marktpartij financieel voordeel heeft bij bepaalde projecten en waarbij marktpartijen gevraagd kunnen worden mee te betalen aan het project, zijn eigenlijk voorbeelden die meer op het gebied van de publiek-private samenwerking (PPS) liggen. Dit onderwerp ligt buiten de scope van dit onderzoek.

Een gevolg van het vroeg inschakelen van marktpartijen is dat deze partijen met nieuwe ideeën komen waarop de m.e.r. moet worden afgestemd en waarmee de m.e.r. moet worden verrijkt. Dit zal ook leiden tot een nieuwe partij waarmee gecommuniceerd moet worden. Onduidelijk blijft het antwoord op de vraag wie het MER nu eigenlijk opstelt. Het interactiemodel lijkt op dit gebied op het eerste gezicht wat problematisch. Toch is er mijns inziens wel een goede oplossing te vinden.

De gevolgen voor de m.e.r. bij het betrekken van marktpartijen bij de planstudie die ook bij de uitvoeringsfase betrokken zijn, kunnen dus groot zijn. Duidelijk zal zijn dat het MER in alle gevallen afgestemd zal moeten worden op de ideeën die marktpartijen aandragen. In verdergaande vormen van het betrekken zou zelfs het gehele project vanaf de planstudie al aanbesteed kunnen worden.

5.7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is het principe van innovatief aanbesteden en de koppeling daarvan met de m.e.r. bekeken. Ook is gekeken naar andere vormen van aanbesteden. Met dit hoofdstuk is getracht de delen van de hoofd- en deelvragen te beantwoorden die betrekking hebben op het innovatief aanbesteden. De hoofdvraag is:

Moeten economische aspecten en het principe van 'innovatief aanbesteden' meer betrokken worden bij het m.e.r.-proces en hoe zou dit kunnen gebeuren?

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in een vijftal deelvragen. Deze deelvragen zijn:

1. Wat wordt bedoeld met innovatief aanbesteden en het begrip economische aspecten?
2. Hoe worden economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden nu bij de m.e.r. betrokken?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van het meer betrekken van economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden bij de m.e.r.?
4. Op welke wijze(n) kunnen economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden meer bij de m.e.r. betrokken worden?
5. Welke conclusies kunnen er aan de hand van de beantwoording van de voorgaande deelvragen getrokken worden en welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden?

In paragraaf 5.7.1 zullen de eerste vier deelvragen beantwoord worden. In 5.7.2 zullen vervolgens enkele aanbevelingen gedaan worden en zal dus deelvraag 5 beantwoord worden.

5.7.1 Conclusies

Wat wordt bedoeld met innovatief aanbesteden en het begrip economische aspecten?

Er worden verschillende definities van innovatief aanbesteden gebruikt.

Een bruikbare definitie van innovatief aanbesteden waarin alle belangrijke elementen naar voren komen is de volgende:

Innovatief aanbesteden is een inkoopfilosofie/strategie waarbij sprake is van de volgende elementen:

- Een integrale benadering van het totale proces waarbij de opdrachtgever functionele eisen stelt.
- De markt wordt vroeg in het proces gevraagd mee te denken over totaaloplossingen.
- Risico's worden bepaald en toegedeeld aan de partij die deze het beste kan beheersen.
- Gebruik wordt gemaakt van geïntegreerde contractvormen.
- Op het contract toegesneden contractbeheersing, productacceptatie en kwaliteitszorg.

Met de nieuwe wijze van aanbesteden wordt beoogd innovatie te stimuleren en een betere prijs/kwaliteitsverhouding af te dwingen. Bij innovatief aanbesteden worden ontwerp, uitvoering en vaak ook onderhoud gekoppeld. Veelgenoemde vormen zijn:

- Het bouwteam
- Turnkey vormen als:
 - o Design en Build (D&B)
 - o Design, Build and Maintain (DBM)

Hoe worden economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden nu bij de m.e.r. betrokken?

De wijze van aanbesteden en de m.e.r. zijn in de praktijk nog niet vaak aan elkaar verbonden. De m.e.r.-procedure vindt plaats voordat het bevoegd gezag een besluit heeft genomen en de aanbesteding wordt veelal pas na dit besluit gedaan. In de m.e.r.-fase wordt dan ook weinig aandacht besteed aan de wijze van aanbesteden. Sommigen vinden dat in de m.e.r.-fase te weinig rekening gehouden wordt met andere fasen in het project. Het ketenbewustzijn zou gestimuleerd moeten worden.

Wat zijn de voor- en nadelen van het betrekken van economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden bij de m.e.r.?

Bij het aanbesteden op innovatieve wijze na het besluit, moeten er aan de aannemer functionele eisen, waaronder milieu-eisen, gesteld worden. De milieu-eisen zullen onder andere moeten volgen uit de m.e.r.-fase waarin de milieuknelpunten aan het licht zijn gekomen en waarin ook de milieuregelgeving bekeken zal zijn. Om een vloeiende overgang tussen de m.e.r.-fase en de aanbestedingsfase te bewerkstelligen, zou het nuttig kunnen zijn om in de m.e.r.-fase al na te denken over de milieu-eisen die gesteld moeten worden aan de opdrachtnemer. Dit zou kunnen gebeuren door het in een vroeg stadium betrekken van mensen met kennis van aanbesteden. Naast het bewerkstelligen van een vloeiende overgang tussen de m.e.r.- en aanbestedingsfase, zal het meer rekening houden met de wijze van aanbesteding ook een goede waarborging van de aandacht voor het milieu in de aanbestedingsfase kunnen bewerkstelligen.

Gaat men verder dan alleen innovatief aanbesteden na het besluit en betreft men dezelfde marktpartijen zowel voor als na het besluit van het bevoegd gezag, wellicht door toepassing van het interactiemodel, dan zijn de gevolgen voor de m.e.r.-fase groter. Marktpartijen komen tijdens de m.e.r.-fase met ideeën waarop de m.e.r. moet worden afgestemd. De marktpartijen moeten hier dus bij de m.e.r.-fase betrokken worden en het m.e.r.-proces wordt verrijkt met de ideeën van de marktpartijen. Dit levert een betere benutting van de innovatieve kracht en creativiteit van marktpartijen op en kan leiden tot een betere prijs kwaliteitverhouding. Afgevraagd kan worden of marktpartijen in een dergelijk vroeg stadium wel goede ideeën aan kunnen dragen. Uit de interviews bleek dat de meesten er niet aan twijfelen dat marktpartijen in dat stadium met goede ideeën kunnen komen.

Naast een betere benutting van de innovativiteit en creativiteit van marktpartijen is een ander voordeel dat marktpartijen voordeel kunnen hebben bij het project en dat hun gevraagd kan worden het project mee te financieren. Mogelijk komt zo zelfs het gehele project bij een marktpartij te liggen. Hierbij komt men meer op het gebied van de PPS. Zaak blijft wel om deze mogelijkheden in een vroeg stadium te identificeren met bijvoorbeeld een analyse van de verschillende belangen die ook nodig zal zijn voor een KKBA of een MKBA.

Op welke wijze(n) kunnen economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden meer bij de m.e.r. betrokken worden?

Het zal van de wijze van aanbesteding afhangen hoe de aanbestedingswijze bij de m.e.r. betrokken moet worden. Als men het alleen over de beperkte vormen van innovatief aanbesteden heeft, namelijk die zich focussen op het traject nadat het bevoegd gezag het besluit genomen heeft, kan de visie aangehangen worden dat er tijdens de m.e.r. al gedacht moet worden aan de milieucomponent in het programma van eisen. Mogelijk is het nuttig om mensen uit de aanbestedingsfase en met kennis van het opstellen van een PvE te betrekken bij de m.e.r. fase. Hierdoor kan een vloeiendere overgang bewerkstelligd worden tussen de m.e.r.-fase en de aanbestedingsfase, die door het innovatief aanbesteden dichter op elkaar zitten, en kan de aandacht voor de milieucomponent in de aanbestedingsfase beter gewaarborgd worden.

Een mogelijkheid om bepaalde marktpartijen zowel in de planstudiefase als in de uitvoeringsfase in te zetten, wordt door het interactiemodel geboden. Dit model roept echter nog wat vragen op en in dit rapport zijn enkele mogelijke probleempunten geïdentificeerd. Probleempunten en/of aandachtspunten kunnen zijn:

- Rekenvergoeding (in combinatie met ideebescherming).
- Wie schrijft het MER?

Probleem bij het laten bedenken van de alternatieven en het laten uitwerken van de alternatieven door de overheid, is dat de ideeën van marktpartijen, ervan uitgaande dat ze inderdaad goede vernieuwende ideeën hebben, minder benut kunnen worden. Een mogelijke oplossing kan zijn de gedachte van het interne MER. Hierbij worden de alternatieven wel door de overheid bedacht maar wordt vervolgens aan marktpartijen gevraagd om hun ideeën.

Problemen en/of aandachtspunten bij deze methode zijn:

- Innovatieve kracht van marktpartijen wordt niet optimaal benut (idee sturend karakter van de interne MER).

- Mogelijk moeten grote aanpassingen in het MER aangebracht worden.

De mogelijkheden en problemen van deze methoden zouden nader onderzocht kunnen worden. Een mogelijke oplossing is door marktpartijen hun alternatief met daaraan gekoppeld een effectbeschrijving aan te laten leveren. De overheid kan dan het MER samenstellen en kan mogelijk een voorkeursalternatief kiezen. Hiermee wordt het probleem voorkomen van allerlei slecht op elkaar afgestemde aparte deel-MER'en die men krijgt als men de verschillende marktpartijen ieder hun eigen idee in een MER laat uitwerken.

Zet men marktpartijen vroeger in, dan zal dit ook gevolgen moeten hebben voor de interne procedures binnen Rijkswaterstaat. De wijze van aanbesteden moet al zeer vroeg in het project ter discussie gesteld worden en zal onder andere afhangen van het soort plan, de mogelijke oplossingen en de belanghebbenden. Zijn er namelijk marktpartijen die voordeel kunnen behalen aan het project dan kan mogelijk gedacht worden aan een PPS-vorm. Dit vraagt om een vroegtijdige inventarisatie van belangen en dus voor de inzet van mensen met kennis van de markt en aanbesteden tijdens het m.e.r.-traject.

::

5.7.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf zal door een aantal aanbevelingen antwoord gegeven worden op de vijfde deelvraag. Deze deelvraag was:

Welke conclusies kunnen er aan de hand van de beantwoording van de voorgaande deelvragen getrokken worden en welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden?

In het voorgaande zijn de belangrijkste conclusies aan bod gekomen. Uit deze conclusies kunnen enige aanbevelingen afgeleid worden. Deels zijn deze aanbevelingen ook al bij de beantwoording van de deelvragen aan de orde gekomen.

Aanbeveling 1: Betrek in de m.e.r.-fase al mensen met kennis van aanbesteden.

Uit onder andere deelvraag 2 en deelvraag 3 blijkt dat er soms behoefte is aan vloeiendere overgangen tussen de verschillende fasen. Sommigen vinden dat men in de m.e.r.-fase meer bewust moet zijn van de keten waarin de m.e.r. zich bevindt. Er moet met andere woorden meer rekening gehouden worden met volgende fasen. Het creëren van vloeiendere overgangen en het meer rekening houden met volgende fasen, kan bewerkstelligd worden door mensen met kennis van die volgende fasen te betrekken bij de m.e.r.-fase. Keuzen in de m.e.r.-fase kunnen dan afgestemd worden op die volgende fasen.

Aanbeveling 2: Doe onderzoek naar de mogelijkheden van het interne MER.

Het interne MER zou mogelijk een aardig oploffing kunnen zijn voor de vraag wie nu eigenlijk het MER uitwerkt. Echter uit deelvraag 4 blijkt dat hier, voor zover bekend, nog geen goede uitwerking van is gedaan. Dit idee zou verder uitgewerkt kunnen worden. Hierbij zou vooral gelet moeten worden op de vraag of deze gedachte past binnen de regelgeving op het gebied van aanbesteden.

Aanbeveling 3: Doe in een vroegtijdig stadium onderzoek naar de belangen.

Marktpartijen kunnen voordelen uit een project halen en dus ook gevraagd worden om mee te betalen, zo blijkt uit de beantwoording van deelvraag 3. Mogelijk kunnen ze zelfs het gehele project op zich nemen. Om deze mogelijkheden te ontdekken moet er in een vroeg stadium onderzoek gedaan worden naar de verschillende belangen, zo blijkt ook uit deelvraag 4. Deze

analyse zou eventueel gedaan kunnen worden in combinatie met activiteiten voor de KKBA of de MKBA.

Aanbeveling 4: Denk in een zeer vroeg stadium al na over de wijze van aanbesteden.

Deze aanbeveling is eigenlijk een combinatie van aanbeveling 1 en aanbeveling 3. Kansen zoals aangegeven bij aanbeveling 3 kunnen niet benut worden als men niet in een vroeg stadium nadenkt over de wijze van aanbesteden. Om dit denken aan de wijze van aanbesteden te waarborgen zouden er mensen met kennis van de markt en van aanbesteden bij de planvorming en dus ook bij de m.e.r.-procedure betrokken moeten worden.

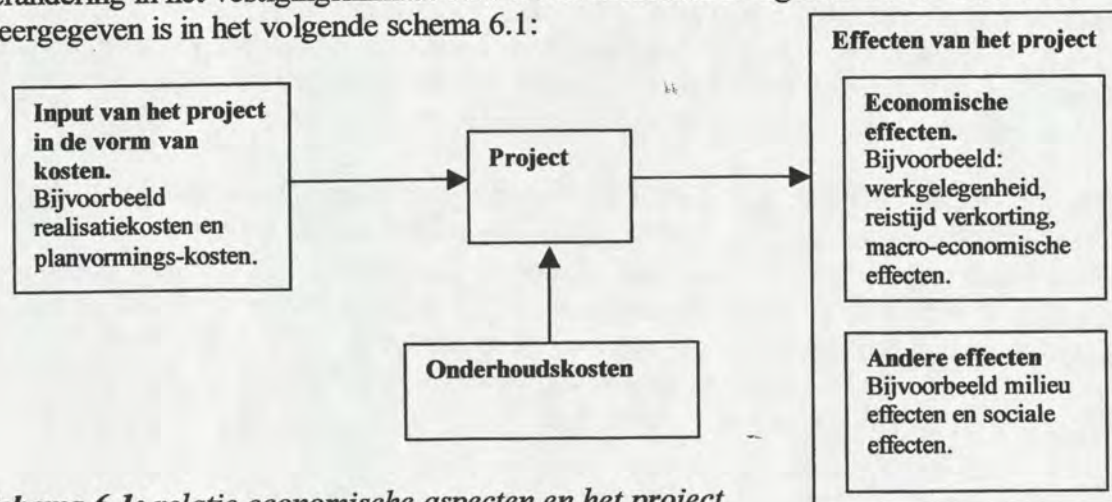
6 Betrekken van economische aspecten in de m.e.r.

Ter beantwoording van het economische deel van hoofdvraag 2 en de daarbij behorende deelvragen, zal in dit hoofdstuk 6 gekeken worden naar de integratie van economische aspecten. Hiertoe zal in paragraaf 6.1 gekeken worden wat in dit rapport onder economische aspecten wordt verstaan. Vervolgens zal in paragraaf 6.2 het verschil tussen integrale rapporten en sectorale rapporten worden bekeken. Na deze twee paragrafen is er enig inzicht verkregen in de verschillende begrippen en wordt in paragraaf 6.3 een model geschetst dat gebruikt zal gaan worden bij het bekijken van het nut en de noodzaak van het betrekken. In dit model wordt het probleem gezien vanuit de vraag naar informatie. Voordat echter gekeken wordt naar het nut en de noodzaak van integratie, zal in paragraaf 6.4 de plaats van kosten in een project belicht worden en in paragraaf 6.5 zal de plaats van economische effecten in het project aan de orde komen. Tevens zullen daarin enkele methoden besproken worden waarmee deze economische effecten bekeken kunnen worden. In paragraaf 6.6 wordt vervolgens dieper ingegaan op de integratie van aspecten en de methoden daarvoor. Dit alles zal in paragraaf 6.7 leiden tot een aantal conclusies en enkele aanbevelingen.

6.1 Economische aspecten

Omdat het begrip economische aspecten heel breed is, wordt dit begrip in deze paragraaf belicht.

In dit rapport zal een globaal onderscheid worden aangehouden tussen kosten, die voornamelijk bestaan uit de aanlegkosten en de onderhoudskosten, en economische effecten van het project, waaronder bijvoorbeeld de verandering in de werkgelegenheid, de verandering in het vestigingsklimaat etc.. Dit onderscheid is afgeleid uit het model dat weergegeven is in het volgende schema 6.1:



Schema 6.1: relatie economische aspecten en het project

Dit model gaat ervan uit dat men voor het realiseren van een project kosten moet maken. Deze kosten zijn bijvoorbeeld planvormingskosten, onderzoekskosten, aanlegkosten etc. Deze input heeft, als het goed is, de realisatie van het project tot gevolg. Daarnaast moet een infrastructureel werk meestal onderhouden worden en dus spelen onderhoudskosten een rol. De realisatie en het project in gerealiseerde toestand hebben vervolgens weer effecten, waaronder economische effecten, tot gevolg. Deze effecten zijn bijvoorbeeld een verandering in de werkgelegenheid, emissies naar het milieu, doorsnijding van een woonwijk of natuurgebied etc.

In dit rapport zullen de kosten en de economische effecten van het project samen als economische aspecten beschouwd worden. Waarbij met kosten de financiële kosten bedoeld worden zoals aangegeven in schema 6.1²⁶. Dit onderscheid kan ook onderbouwd worden door te bedenken dat de kosten voornamelijk bij de initiatiefnemer, de beheerder en de exploitant terecht komen en de economische projecteffecten vaak op veel meer mensen betrekking kunnen hebben.

6.2 *Integraal versus sectoraal*

Onder andere voor de besluitvorming over een project zal informatie over alle van belang zijnde aspecten en effecten van het project aanwezig moeten zijn. Deze informatie wordt door middel van rapporten aan de besluitvormer aangeleverd. Bij m.e.r.-plichtige activiteiten zal het MER één van deze rapporten moeten zijn. Soms, vooral bij grotere projecten, worden er naast een MER nog een aantal andere analyses gedaan die zich meer op de andere aspecten, zoals bijvoorbeeld economische en sociale aspecten, richten. Zo bestaan er sociale effectrapportages (SER), Economische effectrapportages (EER) en nog vele andere effectrapportages zoals een veiligheidseffectrapportages, leefbaarheidseffectrapportages, risico-effectrapportages, cultuurhistorische effectrapportages etc. Men spreekt soms wel van een wildgroei aan effectrapportages [Niekerk, 2000]. Als reactie op deze wildgroei pleiten sommigen voor een integrale effectrapportage [Niekerk 2000].

Soms kiest men ervoor om in plaats van een MER een projectnota/MER te maken waarin meer dan alleen milieueffecten aan bod komen. Zo bleek bijvoorbeeld uit het interview van mevrouw Tutein Nolthenius dat zij vaak kiest voor een projectnota/MER. Ze beoogt in deze projectnota/MER alle voor de besluitvorming van belang zijnde aspecten mee te nemen (zie Bijlage III.7). Voor een dergelijke projectnota bestaan geen extra regels. Men moet minimaal voldoen aan de regels die voor het MER gelden. Ook bij trajectnota/MER'en probeert men alle relevante aspecten, waaronder de economische aspecten mee te nemen (zie Bijlage III.6)

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen sectorale rapporten, die gericht zijn op een bepaald type effecten, en integrale rapporten waarin alle relevante effecten van een project/plan worden onderzocht. In praktijk blijken er veel tussenvormen; er zijn weinig volledig integrale rapporten en daarnaast ook weinig echte sectorale rapporten (meer). Elk rapport kijkt wel voor een (beperkt) deel naar andere aspecten. Zo bekijkt men bijvoorbeeld in het MER naast milieueffecten vaak ook sociale aspecten. De volgende tabel 6.1 maakt het onderscheid tussen sectoraal en integraal duidelijk.

²⁶ Alle projecteffecten zouden mogelijk uitgedrukt kunnen worden in een financiële vorm (een verloren arbeidsplaats kan men bijvoorbeeld uitdrukken in kosten; een verbeterde milieusituatie zou men kunnen uitdrukken in geld en kunnen zien als een opbrengstenpost). Men zou dus in principe alle effecten als kosten of baten kunnen zien.

Tabel 6.1: bewerkte tabel uit het effect gerapporteerd [Niekerk, 2000: 58].

	Sectoraal	Integraal
Benadering vraagstuk	Vanuit de belangen van één sector.	Vanuit de relevante belangen.
Doel	Streven naar waarborging van de specifieke sectorale belangen in het planvormingsproces.	Streven naar een evenwichtige besluitvorming.

Een milieueffectrapportage neigt dus het meest naar een sectorale rapportage maar kan niet gekenmerkt worden als een pure sectorale effectrapportage omdat er naast milieuaspecten verschillende andere aspecten worden meegenomen.

6.3 Modelvorming

Bij de beantwoording van de vragen over integratie moet natuurlijk wel duidelijk zijn belangen de verschillende betrokkenen hebben bij integratie. In deze paragraaf zal getracht worden een model op te stellen dat als basis kan dienen voor het beantwoorden van de vragen over integratie.

Twee belangrijke partijen die bij de m.e.r en de andere rapportages betrokken zijn, zijn:

1. De besluitvormer. Deze moet een juiste beslissing maken en krijgt daarvoor veel informatie over allerlei verschillende aspecten aangeleverd.
2. De onderzoekspartij. Deze partij doet alle analyses en onderzoeken en heeft in eerste instantie als doel de besluitvormer de informatie te leveren waarmee deze een afgewogen besluit kan nemen. Daarnaast is vaak het doel om ook andere belanghebbenden en belangstellenden van informatie te voorzien.

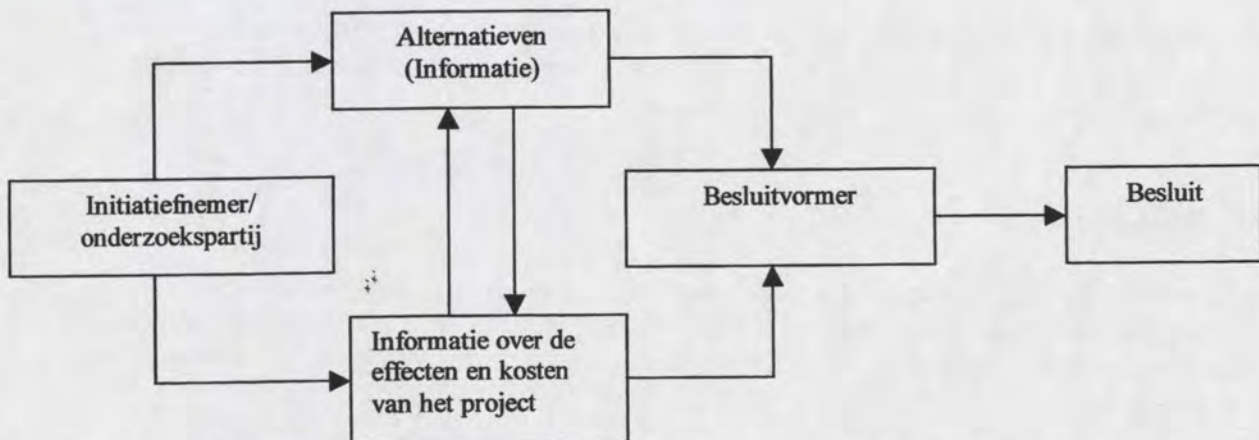
De informatiewens van de besluitvormer en de informatie benodigd om een goed besluit te nemen, zijn dus van groot belang voor de onderzoekspartij. Deze partij zal de informatiegeneratie en de rapportage onder andere op deze informatiebehoeften moeten afstemmen.

Naast de informatie die de besluitvormer voor zijn besluit nodig heeft, is er ook informatie nodig tijdens het planvormingsproces. De relatie tussen het MER en het plan dat gevormd wordt, is idealiter een wisselwerking. De milieueffecten van een plan worden in het MER onderzocht waarbij uit dit onderzoek kan blijken dat het misschien beter is om het plan aan te passen. Hierdoor zullen ook de milieueffecten weer veranderen en moet het MER aangepast worden. Door deze cyclus te doorlopen, krijgt men een steeds sterker plan. Over deze cyclus zegt de handleiding MER:

De beschrijvingen van het voornemen en de alternatieven dienen bij voorkeur via een iteratief proces tot stand te komen.....etc. Een goed milieueffectrapport kenmerkt zich door een wisselwerking tussen planontwikkeling en totstandkoming van het milieueffectrapport. Daarbij vormt informatie over plannen een input voor het milieueffectrapport. Wanneer van die input de milieueffecten in kaart zijn gebracht, vormt de informatie uit het milieueffectrapport weer input voor de planontwikkeling. Zo ontstaan in een onderlinge wisselwerking het plan en het milieueffectrapport. [Van Haeren et al., 1994: 70].

Gesteld kan worden dat deze cyclus idealiter ook doorlopen zou moeten worden voor de economische effecten van het project en de kosten die de initiatiefnemer voor het project maakt. Opgemerkt moet worden dat in praktijk deze cyclus ook voor de milieueffecten niet altijd doorlopen wordt, zo blijkt ook uit het interview met mevr. Vreekamp (zie Bijlage III.10).

Het volgende model, weergegeven in schema 6.2, kan aan de hand van het voorgaande worden opgesteld:



Schema 6.2: planvorming en informatievoorziening van de besluitvormer.

De informatievoorziening van de besluitvormer is in dit model cruciaal. Immers de besluitvormer moet zijn besluit, dat grote gevolgen kan hebben voor de voortgang van het project, nemen op basis van deze informatie. Er kunnen een viertal criteria geformuleerd worden waaraan de informatie aan de besluitvormer moet voldoen:

1. Het informatieaanbod moet voldoen aan de informatievraag.
2. De informatie moet een integraal beeld scheppen.
3. De informatie moet van een goede kwaliteit zijn.
4. De informatie moet op de juiste wijze gepresenteerd worden.

Opgemerkt kan worden dat dezelfde eisen gesteld zouden kunnen worden aan de informatievoorziening van andere partijen zoals omwonenden en andere belanghebbenden. Een tweede opmerking is dat de gestelde eisen misschien aannemelijk lijken maar dat in nader onderzoek bepaald zou moeten worden of deze eisen in werkelijkheid gelden en of er misschien meer eisen gelden. Hier zal echter verder gewerkt worden met de bovenstaande vier eisen. De eisen zullen hieronder achtereenvolgens worden toegelicht.

Ad 1.

Alle informatie die de besluitvormer nodig heeft, moet worden aangeleverd. Dit wil zeggen dat liefst niet meer informatie maar ook niet minder informatie moet worden aangeleverd. Minder informatie heeft tot gevolg dat de besluitvormer niet goed een afgewogen besluit kan nemen. Teveel informatie kan tot gevolg hebben dat er gefocust wordt op minder belangrijke aspecten en dat de informatie minder toegankelijk is. In praktijk zal er echter in de rapportage meer informatie aangeleverd worden dan voor de besluitvormer strikt noodzakelijk is. Bij de rapportages moet immers ook rekening gehouden worden met de informatiewens van andere partijen.

In theorie zou men dus voornamelijk de informatiewens van de besluitvormer als richtpunt moeten nemen voor de informatie in de rapportages. In praktijk kan dit echter gevaarlijk zijn. Een besluitvormer focust zich ook, misschien ongemerkt, op bepaalde aspecten en verdoezelt mogelijk andere aspecten. Hij zal mogelijk minder aandacht schenken aan informatie die hem niet goed uitkomt. Er zitten dus in praktijk gevaren aan het blindelings voldoen aan de informatiewens van de besluitvormer. Daarnaast speelt, zoals eerder gezegd, dat ook de informatiewens van andere belanghebbenden belangrijk is.

Ad 2.

De besluitvormer moet een besluit nemen waarbij alle van belang zijnde aspecten op een afgewogen wijze worden betrokken. Een totaal beeld van de effecten en hun eventuele onderlinge relaties is dus gewenst. Dit vereist dat alle belangrijke aspecten onderzocht worden en dat geen van de aspecten ondersneeuwt. Daarnaast moeten koppelingen tussen de verschillende aspecten in beeld komen. Zo zou een effect op economisch gebied gevolgen kunnen hebben voor bepaalde milieuaspecten. Zo kan men zich bijvoorbeeld voorstellen dat het verbeteren van het vestigingsklimaat²⁷, gevolgen heeft voor de milieueffecten.

Een vereiste voor een integraal beeld is dat de verschillende onderzoeken gelijke uitgangspunten hebben. Dit wil zeggen dat dezelfde omgevingsscenario's gehanteerd worden en dezelfde alternatieven worden onderzocht. Als voor het milieuonderzoek gekeken wordt naar het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA), is het noodzakelijk dat het economisch onderzoek de economische effecten van dit alternatief in beeld brengt. Gebeurt dit niet dan ontbreekt er informatie en heeft de overige informatie minder waarde; er ontstaat immers een onvolledig beeld en de informatie over de verschillende alternatieven is niet meer geheel vergelijkbaar. Ook moeten de verschillende onderzoeken in detailniveau op elkaar zijn afgestemd. Als bijvoorbeeld de economische consequenties van een project tot in detail worden uitgewerkt en de beschrijving van de sociale effecten zeer globaal is, krijgt men automatisch een onderbelichting van aspecten. Daarnaast is het mogelijk dat voor de gedetailleerde economische uitwerkingen allerlei aannames nodig waren. Deze aannames zouden gevolgen moeten hebben voor de beschrijving van andere aspecten die dan immers van dezelfde aannames uit zouden moeten gaan om een integraal beeld te scheppen.

Ad 3.

De kwaliteit van de informatie moet vanzelfsprekend goed zijn. Dit houdt onder andere in correct, objectief en niet-misleidend.

Ad 4.

Het niet-misleidend karakter hangt ook sterk af van de wijze van presentatie. De presentatievorm is belangrijk om te zorgen dat de informatie over de verschillende belangrijke aspecten en het integrale beeld bevatbaar wordt voor de besluitvormer. Een lange rij met effecten en hun grootte heeft voor de besluitvormer nog weinig nut. Hij/Zij kan dit allemaal niet bevatten. De informatiehoeveelheid moet dus teruggebracht worden en inzichtelijk gemaakt worden voor de besluitvormer. Dit is ook een deel van het probleem waar het komende IAIA (International Association for Impact Assessment)-congres over wordt gehouden. In het volgende kader wordt nader ingegaan op dit congres.

²⁷ De vraag bij dit voorbeeld is in hoeverre de effecten van het verbeterde vestigingsklimaat in praktijk te voorspellen zijn. Immers allerlei bedrijven kunnen zich daar vestigen zowel milieuvriendelijke als milieuvervuilende.

Het IAIA-congres

De effectrapporteurs over de gehele wereld hebben zich verenigd in de International Association for Impact Assessment (IAIA). Deze vereniging organiseert elk jaar een congres met een ander thema. In 2002 is het IAIA-congres in Nederland. Het centrale thema is: de bruikbaarheid van effectrapportages voor beslissers bij overheden, bedrijven en internationale organisaties.

Dit thema komt voort uit de constatering dat van beslissers steeds vaker de kritiek komt dat ze eigenlijk weinig met de verschillende effectrapportages kunnen [Berkenbosch, 2001] (Het artikel van Berkenbosch is ter illustratie weergegeven in Bijlage V). Berkenbosch onderscheidt drie mogelijke hoofdoorzaken voor dit probleem in de 'miscommunicatie' tussen besluitvormers en onderzoekers, namelijk:

1. Timing probleem: het effectrapport komt nadat het besluit genomen is of als de belangrijkste punten al vastliggen.
2. Informatie mismatch: De onderzoekers onderzoeken andere dingen dan de besluitvormers willen weten.
3. Communicatie probleem: de informatie is niet genoeg inzichtelijk voor besluitvormers.

Het presentatieprobleem speelt rond het communicatieprobleem (punt 3).

Ook voor de onderzoekspartij is de informatie belangrijk. Deze partij kan immers met de informatie over de effecten het plan verbeteren, versterken en zodanig aanpassen dat de kans groter is dat de besluitvormer een voor de voortgang van het project voordelig besluit neemt. Voor de onderzoekspartij zal dus een integraal beeld benodigd zijn. En ook de andere eisen gelden voor de onderzoekspartij die immers tijdens het planvormingsproces keuzen zal moeten maken.

Het model dat in deze paragraaf is geschetst, is een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het model gaat ervan uit dat onderzoek en de rapportages alleen gedaan worden om een goed besluit te kunnen nemen en een goed plan te kunnen maken. In praktijk is informatie zoals in het MER wordt aangeleverd echter niet alleen nodig voor de besluitvormer en de planvormingsgroep maar ook voor belanghebbenden en belangstellenden. Idealiter zou daar bij het opstellen van het MER en het genereren van informatie dan ook rekening mee gehouden moeten worden. Het belang van de verschillende belanghebbenden in de planvormingsfase wordt ook in het volgende kader beschreven waarin naar voren wordt gebracht dat men niet alle ogen moet richten op besluitvorming aan de hand van rapportage maar dat ook gekeken moet worden naar onderhandelingen met belanghebbenden tijdens het planvormingsproces.

Onderhandelingen met belanghebbenden

Het model dat in deze paragraaf is beschreven, gaat ervan uit dat besluitvorming gebaseerd moet worden op informatie die door de onderzoekspartij wordt aangeleverd. De besluitvormer moet op grond van deze informatie de aanvaardbaarheid van het project beoordelen en een afgewogen besluit nemen. De tendens naar het meer betrekken van belanghebbenden bij de planvorming is in dit model niet meegenomen. De belanghebbenden zoals omwonenden kunnen gevraagd worden om ideeën en oplossingen en hun mening (het gaat hier dus niet om marktpartijen). Hierdoor kan het plan verbeterd kunnen worden. Met de belanghebbenden kan ook tijdens de planvorming al onderhandeld worden over bepaalde knelpunten in het project. Bij deze onderhandeling kunnen wensen uitgeruild worden en kan er door overleg in een vroeg stadium al consensus bereikt worden. Door op deze wijze te werken kunnen, zo bleek ook uit verschillende ROM-projecten, alternatieven haalbaar blijken die vooraf onhaalbaar leken te zijn en kan men geheel nieuwe alternatieven op het spoor komen. In de ruil van wensen zit ook al de afweging van de stakeholders over de aanvaardbaarheid van het project. Hierdoor wordt de besluitvorming vereenvoudigd immers het is dan niet alleen meer de besluitvormer die de aanvaardbaarheid van een project probeert vast te stellen.

Deze tendens roept de vraag op in hoeverre rapportage überhaupt nog wel nuttig is. Als in overleg met alle belanghebbenden overeenstemming bereikt kan worden, is het besluitvormingsproces zoals dat nu verloopt idealiter gezien overbodig. Echter bij grote projecten zullen zoveel belanghebbenden zijn en zullen er dus zoveel onderhandelingen gevoerd moeten worden dat dit praktisch gezien heel lastig zal zijn en daarnaast zal het onderhandelingstraject vaak zeer lang en onzeker zijn. Tevens kunnen onderhandelingen ook vastlopen en zal het project niet door kunnen gaan. Daarnaast moet ook aan onderhandelingen informatie ten grondslag liggen. Bij alle partijen moeten de belangen en de effecten van het project bekend zijn.

Op het vlak van onderhandelingen ligt misschien ook de oorzaak van het probleem dat de besluitvormers meer en meer kritiek hebben op de rapportages. De besluitvormer voert soms al in een vroeg stadium overleg en onderhandelingen. Daarnaast heeft de besluitvormer een politieke voorkeur. Het MER is daarentegen technisch en feitelijk en past daarom misschien wat moeilijk in de werkwijze van de besluitvormer (zie Bijlage III.10). Dit punt heeft ook te maken met de eerste eis die in dit rapport aan de informatiestromen aan de verschillende partijen gesteld kan worden namelijk de eis dat de informatiewens voldoet aan de informatievraag. Toch is rapportage wel nuttig. Naast het aanbieden van informatie die ook tijdens het onderhandelingsproces gebruikt kan worden, kan de informatie de besluitvormer, de planvormer en de andere belanghebbenden dwingen om over het betreffende aspect na te denken. Maar rapportage is niet het enige in te zetten middel om te komen tot een goede besluitvorming.

In de volgende twee paragrafen zal nader gekeken worden naar het vakje 'informatie over de effecten en kosten van het project' uit schema 6.2. Daartoe zal in paragraaf 6.4 nader gekeken worden naar de plaats van de kosten binnen het project waarna in paragraaf 6.5 de plaats van de economische effecten binnen het project bekeken wordt.

6.4 De plaats van kosten binnen het project

Kosten zijn als vanzelfsprekend van groot belang tijdens het project. Het belang van de kosten is er in eerste instantie voor de initiatiefnemer. Deze heeft immers slechts een beperkte hoeveelheid financiële middelen beschikbaar voor het project en het plan zal dus ook moeten passen binnen dit budget (zie Bijlage III.9; Bijlage III.8). Dit heeft al in een vroeg stadium grote gevolgen voor het m.e.r.-proces. Immers alleen die alternatieven die redelijk zijn, en die dus ook niet teveel kosten, kunnen in aanmerking komen om uitgewerkt te worden.

Kosten werken dus kaderstellend voor het planvormingsproces. Tijdens dit proces zal er dan ook constant naar de kosten gekeken moeten worden om te waarborgen dat het budget niet overschreden wordt. Het kostenplaatje dat in het begin van het planvormingsproces gemaakt

zal worden, zal nog een grote onzekerheidsmarge hebben omdat de alternatieven nog heel globaal zijn. Tijdens het planvormingsproces zal dit plan steeds gedetailleerder worden uitgewerkt en zal het kostenplaatje dus ook gedetailleerder worden en een kleinere onzekerheidsmarge hebben. Ondanks de grote onzekerheidsmarge in de beginfase van het project is kostenbewustheid in deze fase van groot belang. Immers met de globale keuzen legt men zeer globaal de oplossingsrichting vast, beperkt men dus de keuzen en legt men een zeer groot deel van de kosten vast. Zo zal bijvoorbeeld een dijkverhoging mogelijk in een heel andere kostencategorie zitten dan bijvoorbeeld een stuwsuis.

Eerder is vermeld dat de m.e.r.-proces en het planproces idealiter in wisselwerking met elkaar tot stand komen. Ook van de kosten kan dit gezegd worden. Constant moet er naar de kosten gekeken worden. Dhr. Stefess zegt hierover dat men tijdens het proces naar de grootste kostendragers zou moeten kijken om te zien of er geen goedkopere alternatieven zijn (zie Bijlage III.8). Een afweging of er gekozen moet worden voor een goedkoper alternatief is alleen zinvol als de kosten significant verschillen, dit omdat het plan nog globaal is en de onzekerheidsmarge nog groot is.

Binnen Rijkswaterstaat worden op veel momenten in het project kostenramingen gemaakt volgens de zogenaamde PRI-systematiek (Project Ramingen Infrastructuur). Met deze methode kan men vrijwel op elk moment van het project een raming maken van de kosten. In het begin van het project is hierbij de onzekerheidsmarge groot maar gaande het proces wordt het detailniveau groter en de onzekerheidsmarge kleiner.

Van belang bij het kijken naar de louter financiële kosten van projecten van Rijkswaterstaat is het project Kosten Bewust Handelen (KBH) dat in 2001 is opgestart. Het doel van dit project is: te bevorderen dat binnen de Bouwdienst alle kosten verbonden aan stichting, beheer en onderhoud van infrastructurele werken of componenten daarvan, als belangrijke factor worden meegewogen in het ontwerpproces²⁸. Dit project kan dan ook van belang zijn voor MER-makers die bij het genereren van alternatieven en het voorkeursalternatief al veel keuzen maken op het gebied van het ontwerp.

Binnen Rijkswaterstaat blijkt er te weinig aandacht voor alle kosten die bij het project betrokken zijn. Zo stelt het rapport Lifecycle Costing: 'Het is geen automatisme dat in de aanlegfase van infrastructuur al rekening gehouden wordt met de toekomstige onderhoudslast. Laat staan dat tijdens de voorbereidingsfase van nieuwbouw reeds de onderhoudslast wordt aangegeven' [Sanders, 2000]. Bij het project KBH focust men dan ook de aandacht op de zogenaamde Lifecycle Cost Management (LCCM). Met deze methode moet men uiteindelijk komen tot een projectgeheel waarin de kosten geminimaliseerd zijn. De essentie van LCCM is dat de totale kosten over de gehele levensduur van het infrastructurele werk worden beschouwd en geoptimaliseerd, aldus het rapport Life Cycle Costing [Sanders, 2000]. In deze methode komt, zoals ook in een interview (zie Bijlage III.8) aan de orde kwam, de gedachte naar voren dat de m.e.r. onderdeel is van een keten. Bij de m.e.r. moet rekening gehouden worden met volgende fasen van het project. De volgende tabel 6.2 uit het rapport Life Cycle Costing geeft aan waarom LCCM belangrijk is voor Rijkswaterstaat:

²⁸ <http://www.venwnet.minvenw.nl/rws/bwd/waterbouw/marktben/home.asp> datum van raadplegen 14-01-2002.

Tabel 6.2: belang van LCC voor Rijkswaterstaat

Bron: Tabel uit Life Cycle Costing [Sanders, 2000]

WAAROM IS LIFECYCLE COSTING BELANGRIJK VOOR RIJKSWATERSTAAT	
Aspecten	Uitwerking van de aspecten
Kostenbesef	Rijkswaterstaat zal als deskundig opdrachtnemer, bij de aanloop naar nieuwe infrastructuurprojecten moeten kunnen aangeven wat de levensduurkosten zijn voor een project. Naast de aanlegkosten moeten dus de kosten voor instandhouding gepresenteerd worden. Idealiter gaat het hierbij om kostenoptimalisatie voor de totale levensduur.
Onderbouwing beheer en onderhoud	Er is in het verleden te weinig aandacht geweest voor de ontwikkeling van instrumenten om de beheer- en onderhoudskosten te onderbouwen. Instandhoudingskosten zijn daarom nog minder goed aan te geven dan aanlegkosten.
Optimalisatie ontwerpproces	Het ontwerpproces en het voorbereidingsproces voor instandhouding horen in tijd gezien niet na elkaar te staan. Het zijn partners in één proces. Integratie is dus geboden.

Bij het aspect kostenbesef staat dat Rijkswaterstaat, als deskundig opdrachtnemer, moet kunnen aangeven wat de levensduurkosten zijn. Mijns inziens geldt dit ook voor Rijkswaterstaat als deskundig of professioneel opdrachtgever. Hoe kan Rijkswaterstaat immers bij een vorm van innovatief aanbesteden waarbij ook onderhoudskosten betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld Design Construct and Maintain (DCM), beoordelen of een redelijke prijs gevraagd wordt? Hoe vroeger in het traject het project wordt aanbesteed hoe eerder kennis nodig is van de totale levensduurkosten.

Tot nu toe is alleen naar het belang van kosten voor de initiatiefnemer gekeken. Maar ook de besluitvormer zal, onder andere bij het opstellen van de richtlijnen maar ook bij het stellen van eisen bij de uiteindelijke vergunningverlening, rekening moeten houden met de kosten en het budget van de initiatiefnemer.

Uit deze paragraaf over kosten is gebleken dat de initiatiefnemer idealiter constant naar de kosten kijkt en het plan aanpast met het oog op de kosten. Ook bij de kosten speelt, net zoals bij de m.e.r., de wisselwerking tussen plan en voorspeld gevolg. Idealiter moet de cyclus die zo doorlopen wordt ook bij alle andere soorten effecten doorlopen worden. Onder deze effecten bevinden zich de economische effecten. In de volgende paragraaf zal gekeken worden met welke analyses de economische effecten vastgesteld kunnen worden.

6.5 Economische effecten

Economische effecten zouden bij zowel de planvorming en de planstudie als bij de besluitvorming een grote rol moeten spelen. De besluitvormer zal informatie over de economische effecten van het project moeten hebben om een juiste beslissing te kunnen maken en om deze beslissing ook ten opzichte van derden te kunnen verantwoorden. De onderzoekspartij zal ook baat hebben bij de informatie over de economische effecten. Deze partij moet immers een goed plan opstellen waarbij ook rekening gehouden wordt met de economische effecten (het iteratieve/cyclische proces). Daarnaast moet zij zorgen voor een juiste informatievoorziening. Dit houdt in dat ze informatie moet verzamelen over de

economische effecten, de milieueffecten, de sociale effecten en alle andere effecten maar ook over de koppelingen daartussen.

In de loop van de tijd is er een redelijke hoeveelheid aan verschillende economische analyses ontstaan. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste van deze analyses, die gebruikt worden bij de afweging van projecten, bekeken worden. Er zal dieper ingegaan worden op de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA), de Macro-economische Analyse (MEA), de Economische Effectrapportage (EER) en de Bedrijfseconomische Rentabiliteitsanalyse (BRA). Deze zullen in de volgende paragrafen achtereenvolgens behandeld worden. Vooral de MKBA zal daarbij veel aandacht krijgen. Dit omdat de MKBA vrij recentelijk voor grote nationale projecten verplicht is gesteld en omdat de plaats van de MKBA in de projecten soms wat moeilijkheden blijkt op te leveren. Daarnaast krijgt de MKBA de aandacht omdat dit instrument ook een koppeling vormt tussen het innovatief aanbesteden en de planstudiefase, waaronder de m.e.r.-fase, van het project.

Behalve aan de MKBA zijn er aan de andere economische analyses geen regels verbonden. Volgens sommigen zou men in de toekomst misschien wel regelgeving moeten verbinden aan de verschillende analyses aangezien de kwaliteit van de economische analyses nogal eens te wensen over laat (zie Bijlage III.11).

6.5.1 De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)

De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) is een analyse die waarschijnlijk steeds meer gebruikt zal gaan worden. In het Nationaal Verkeers- en VervoersPlan (NVVP) is namelijk het kabinetsstandpunt verwoord dat voor alle projecten van nationaal belang een MKBA volgens de zogenaamde OEEI-systematiek (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur) gedaan moet worden. De vraag die daarbij gesteld kan worden is wanneer men te maken heeft met een project van nationaal belang.

In opdracht van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken is in het kader van het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI), een leidraad voor kosten-batenanalyse (KBA) opgesteld. Voor alle projecten van nationaal belang is toepassing van een KBA conform deze leidraad verplicht. Bij de verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen wordt een globale KBA (kengetallen-KBA) gemaakt, en vervolgens wordt ten behoeve van deel 1 van de PKB van zo'n project een diepgaande KBA uitgevoerd. [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001]

Zoals ook in het bovenstaande stukje uit het NVVP te lezen valt, volgde dit kabinetsstandpunt op het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI). In 2000 resulteerde uit dit onderzoeksprogramma de leidraad voor kosten-batenanalyse, ook wel de OEEI-leidraad genoemd. Hierin wordt een methode uitgewerkt hoe een MKBA voor grote infrastructurele projecten gedaan moet worden.

In een MKBA wordt niet alleen gekeken naar de economische aspecten maar men beoogt alle van belang zijnde aspecten mee te nemen. Het uitgangspunt van de MKBA is om de totale maatschappelijke welvaartsverandering als gevolg van het project in kaart te brengen. Dit uitgangspunt is in theorie zeer geschikt voor de overheid. Een 'normale' ondernemer kijkt of een project dat hij wil ondernemen rendabel is met behulp van een rentabiliteitsanalyse. Hij/Zij kijkt dus voornamelijk naar de financiële winsten. De overheid moet echter bij haar projecten met veel meer belangen rekening houden en dient daarom ook andere aspecten dan

alleen financiële aspecten bij haar beoordeling te betrekken. Met een MKBA wordt beoogd om alle relevante voor- en nadelen van een project te identificeren en te kwantificeren. Door de voor- en nadelen zoveel mogelijk uit te drukken in termen van geld, probeert men de rapportage van lange lijsten van effecten van het project te voorkomen. Echter niet alle aspecten kunnen in geld worden uitgedrukt (hoe duur is bijvoorbeeld een beschadiging van de waddenzee?). De aspecten die niet goed in geld te waarderen zijn, worden in de zogenaamde Pro Memorie posten (PM-posten) opgenomen. Alle andere aspecten worden wel in termen van geld uitgedrukt en opgeteld. Hierdoor ontstaat een compact overzicht van het maatschappelijk rendement van een project of een projectalternatief, waarbij dit rendement zoveel mogelijk is uitgedrukt in financiële termen, met daarnaast enkele PM-posten.

Het economische uitgangspunt van de MKBA is het zogenaamde Hicks-Kaldor principe. Dit principe houdt in dat winsten (voordelen) van een project voldoende moeten zijn om de verliezen (nadelen) te compenseren [Eijgenraam et al, 2000] en is afgeleid van het, in de economie zeer bekende, Pareto-principe. Volgens dit principe is een project pareto-efficiënt als er mensen zijn die voordeel ondervinden, maar er niemand is die nadeel ondervindt van het project. Deze situatie zal in de praktijk vrijwel nooit voorkomen en daarom wordt een afgezwakte vorm van het Pareto-principe, het Hicks-Kaldor principe, gebruikt. Met het Hicks-Kaldor principe mogen er best mensen zijn die nadeel ondervinden van het project. Echter als men wil voldoen aan het Hicks-Kaldor criterium, moet de totale welvaartsdaling voor die mensen gecompenseerd kunnen worden door de welvaartsstijging van de mensen die voordeel hebben van het project. Een nadeel van dit uitgangspunt is dat niet gekeken wordt naar verdelingsaspecten. Bij de aanleg van bijvoorbeeld een spoorlijn is het mogelijk dat de voordelen van een project terechtkomen bij de gebruikers van de trein terwijl de nadelen terechtkomen komen bij de omwonenden. De gebruikers en de omwonenden zijn niet altijd dezelfde personen met als gevolg dat er mensen zijn die alleen maar voordeel van het project hebben en mensen zijn die alleen maar nadelen van het project ondervinden. De nadelen kunnen dan overall gezien misschien wel gecompenseerd worden door de voordelen maar deze compensatie hoeft in praktijk echter niet werkelijk plaats te vinden. Daarom zou bij een MKBA een analyse moeten worden toegevoegd waarin een analyse wordt gedaan naar waar de verschillende voor- en nadelen terechtkomen. Een soort belangenanalyse dus waaruit ook de informatie gehaald kan worden die benodigd is voor de keuze van de aanbestedingsmethode. Hierin ligt dus een koppeling met innovatief aanbesteden (zie hoofdstuk 5)

Om een beter beeld te krijgen van een MKBA is hieronder een samenvatting van een kosten baten analyse van HSL-oost infrastructuur opgenomen.

HSL-Oost infrastructuur (200 km/u en 300 km/u) t.o.v het basis alternatief
 Bedragen in netto contante waarden in 1997

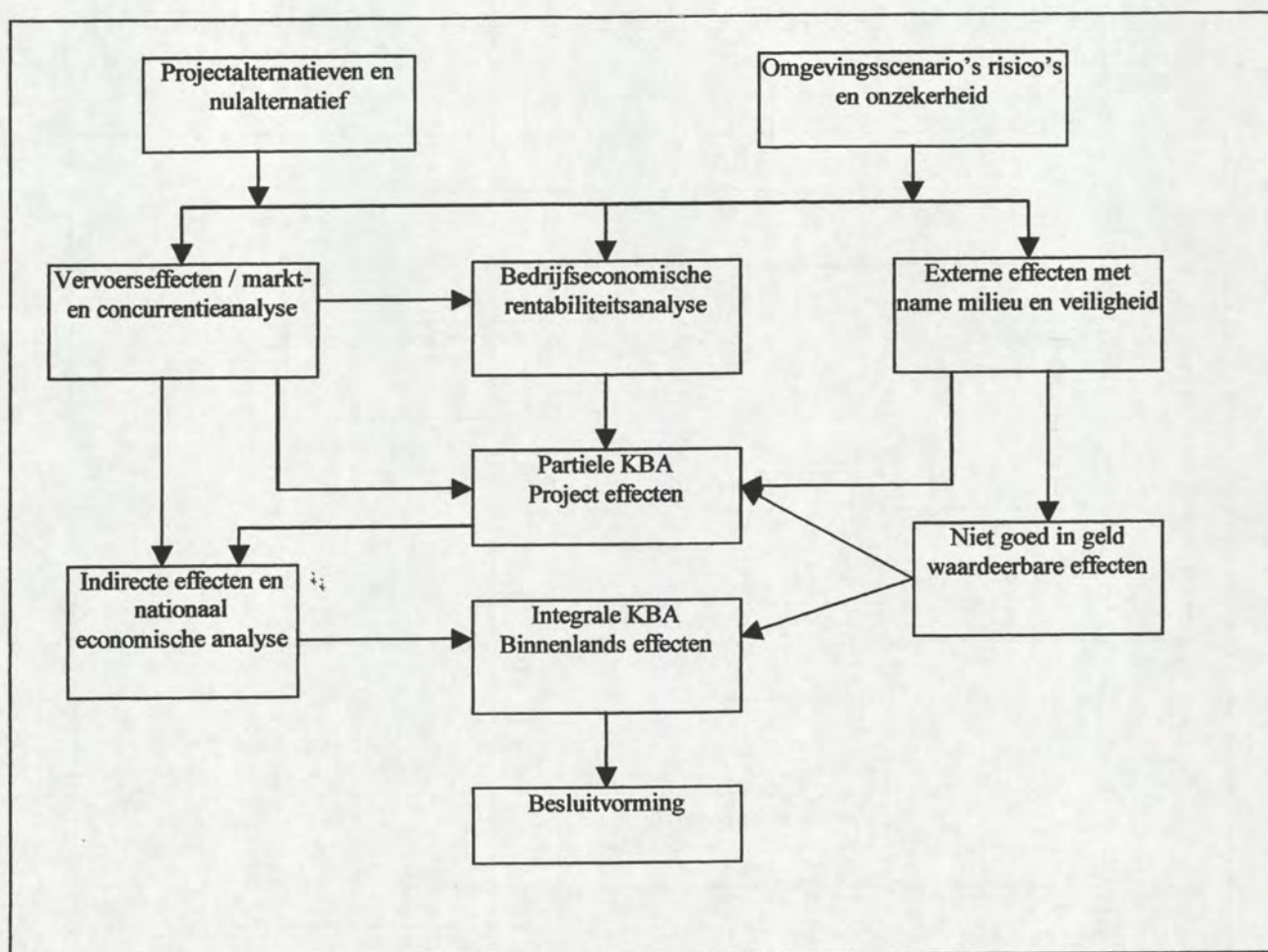
	Financieel	Betreft
Baten		
<u>Directe effecten</u>		
- Exploitatieopbrengsten	fl. 0,2 à 0,4 mld	Extra ticket opbrengsten reistijdwinsten, comfortverbetering min ticketkosten stijging
- Voordelen voor reizigers	fl. 0,3 à 0,7 mld	
<u>Indirecte effecten</u>		
- Vestiging/handelsstromen	fl. 0,1 à 0,3 mld	Schaal efficiëntie en vestigingsplaatseffecten
<u>Macro- economische doorwerking in exploitatiefase</u>	fl. -0,1 à -0,2 mld	
<u>Milieu:</u> vermeden emissies	fl. 0,0 à 0,03 mld	Substitutie auto/-vliegtuig deels gecompenseerd door extra verkeer
Totale Baten	fl. 0,6 à 1,2 mld	
Kosten		
Infra-investering	fl. 3,1 à 5,8 mld.	
Infra-onderhoud	fl. 0,9 à 1,6 mld.	
Exploitatiekosten	fl. 0,2 mld.	
Totaal kosten	fl. 4,2 à 7,6 mld	
Financieel saldo (baten - kosten)	fl. -3,1 à -6,9 mld	
PM posten		
Verdelingseffecten (tussen regio's)	PM1	Lichte verschuiving bedrijvigheid naar HSL-Oost corridor
Landschap en hinder	PM2	Divers, negatief

Bron: [CPB, 2000]

De MKBA is echter niet onomstreden, zo blijkt ook uit verschillende interviews (zie Bijlage III.4; Bijlage III.11). Over de Kosten Baten Analyse en het waarderen van aspecten in geld wordt al jaren gediscussieerd en hier zal waarschijnlijk geen verandering in komen. Voor dit rapport gaat het te ver om diep in te gaan op deze discussie. Volstaan wordt met te vermelden dat één van de grootste discussiepunten het waarderen van de verschillende aspecten in geld betreft. Vragen als: hoeveel is een ton CO₂ waard en hoe waardeert men een natuurgebied, blijken moeilijk te beantwoorden. Er zijn al enkele methoden ontwikkeld om dit soort problemen op te lossen maar ook deze methoden zijn niet vrij van discussie.

In het voorgaande is beschreven wat de output en de achtergrond van de MKBA zijn. Kort gezegd is de output een relatief kort en overzichtelijk overzicht waarin de effecten van een project/alternatief ten opzichte van de referentiesituatie zoveel mogelijk zijn uitgedrukt in geld. Het resultaat is een in geld uitgedrukte eindwaarde en een aantal PM-posten, waarin de aspecten staan die niet goed in geld uit te drukken zijn.

Maar wat is de input voor de MKBA eigenlijk? In de OEEI-leidraad gebruikt men het volgende schema 6.3.



Schema 6.3: input MKBA

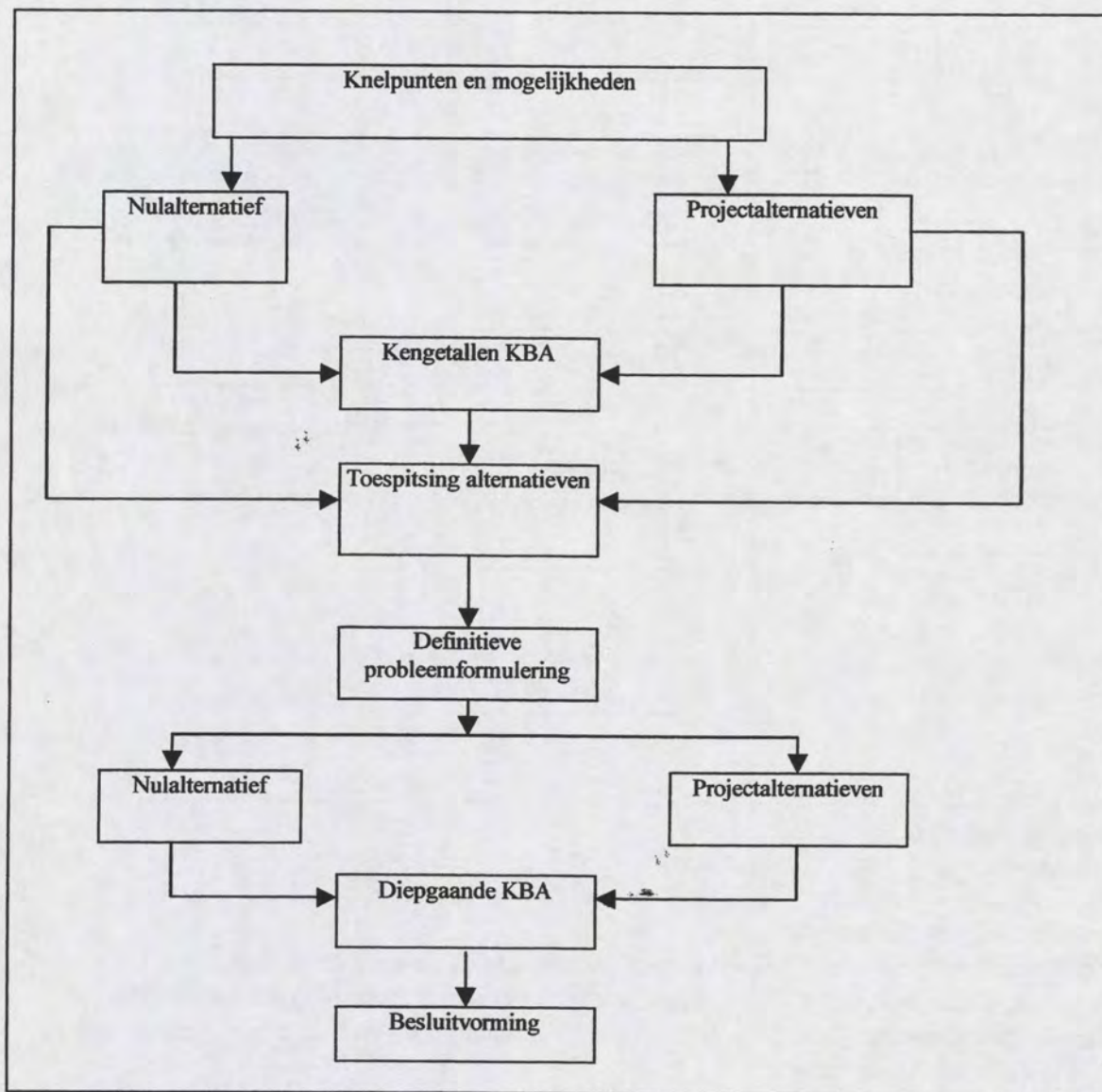
Bron: [Eijgenraam et al., 2000]

De input bestaat dus globaal uit:

- Een onderzoek naar de vervoerseffecten en een markt- en concurrentieanalyse. Uit een dergelijk onderzoek volgt bijvoorbeeld hoeveel mensen er gebruik gaan maken van de nieuwe infrastructuur, hoe de concurrentie erop reageert en wat de prijsveranderingen zijn in de betreffende markt.
- Een onderzoek naar de milieueffecten, eventueel in de vorm van een MER, en andere externe effecten zoals bijvoorbeeld veiligheid.
- Indirecte effecten waaronder nationale effecten zoals bijvoorbeeld een verandering in het vestigingsklimaat waardoor meer bedrijven zich in de betreffende regio vestigen.
- Informatie over de kosten, investeringen en opbrengsten. Deze informatie volgt uit de bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse.
- De omgevingsscenario's, de risico's, de te onderzoeken projectalternatieven en het nulalternatief.

Het verschil tussen de partiële KBA en de integrale KBA zijn de indirecte effecten. Deze worden in een integrale KBA wel en in een partiële KBA niet meegenomen.

In het voorgaande is beschreven wat een MKBA inhoudt en wat het resultaat is. Maar hoe en op welk moment past men deze methode toe bij een project? In de OEEI-leidraad wordt het volgende schema 6.4 voorgesteld.



Schema 6.4: MKBA in het besluitvormingstraject

Bron: [Eijgenraam et al., 2000]

Eerst wordt het probleem geanalyseerd. Vervolgens worden er enkele alternatieven gegenereerd en een nulalternatief geformuleerd. Om te voorkomen dat men met alternatieven doorgaat die niet relevant zijn, wordt een kengetallen-KBA (KKBA) gedaan. Deze KKBA is nog zeer globaal en men maakt gebruik van kengetallen. Belangrijker is, zo zegt de OEEI-leidraad [Eijgenraam et al., 2000], dat alle aspecten aan bod komen dan dat aspecten diepgaand worden uitgewerkt. De KKBA kan behulpzaam zijn bij de selectie van de alternatieven waarop dieper wordt ingegaan en kan ook een basis zijn voor de zogenaamde nut- en noodzaakdiscussie. Deze discussie gaat, zoals de naam al zegt, over het nut en de noodzaak van het project. De bedoeling is deze in een zo vroeg mogelijk stadium te voeren zodat men niet tijdens het project steeds geconfronteerd wordt met de vraag en de discussie of het project überhaupt wel zinvol is.

Als de nut- en noodzaakdiscussie gevoerd is en als besloten is op welke projectalternatieven dieper moet worden ingegaan, wordt de diepgaande MKBA uitgevoerd. In het model wordt tegelijkertijd ook, wanneer dit nodig is, het MER gemaakt. Een probleem dat bij deze volgorde speelt, is de vraag waar men de milieu-informatie, die benodigd is voor de KKBA, vandaan haalt (zie Bijlage III.4). De m.e.r. is immers ten tijde van het opstellen van de KKBA nog niet van start gegaan. Een oplossing zou kunnen zijn om het opstellen van het MER gelijk met het opstellen van de KKBA te laten lopen (zie Bijlage III.4). De MKBA zou dan later gemaakt kunnen worden en zou volgens sommigen als een soort samenvatting van alle analyses kunnen fungeren.

De MKBA volgens de OEEI-systematiek moet toegepast worden voor projecten van groot nationaal belang. Hierbij moet men denken aan zeer grote projecten zoals de Betuwelijn, de HSL-lijnen en de Maasvlakte II. Mogelijk zou bijvoorbeeld een MKBA, zij het in afgeslankte vorm, ook geschikt zijn voor kleinere projecten. De afgeslankte vorm zou gebruikt moeten worden om niet een onbalans te krijgen tussen de grootte van het project en het uit te voeren onderzoek. Daarnaast zou een MKBA ook voor projecten die minder met wegen en spoorlijnen te maken hebben, nuttig kunnen zijn. Zo kan men zich bij de aanleg van een keersluis bijvoorbeeld voorstellen dat dit effecten kan hebben voor de scheepvaart. Daarnaast brengt een keersluis veiligheid met zich mee en verlaagt de kans op overstromingen. Deze aspecten kunnen allemaal in geld gewaardeerd worden.

In deze paragrafen zijn de MKBA en een aantal belangrijke punten uit de OEEI-leidraad globaal besproken. Omdat een zeer diepgaande beschrijving niet past binnen het rapport en het onderzoek, wordt voor meer informatie verwezen naar de OEEI-leidraad [Eijgenraam et al., 2000].

6.5.2 De Macro-economische analyse (MEA)

Een informatiebron die gebruikt kan worden voor de MKBA is een macro-economische analyse (MEA). Een MEA kan echter ook nuttige informatie opleveren zonder dat een MKBA gedaan wordt en kan, zo blijkt uit bijvoorbeeld de Macro-economische analyse HSL-Oost Infrastructuur [CPB, 1994], na de MKBA gedaan worden waarbij bepaalde bevindingen uit de MKBA gebruikt worden als input voor de MEA.

Een MEA focust zich op de macro-economische grootheden, dus op grootheden op nationaal niveau. Daarbij wordt vaak vooral gekeken naar economische grootheden die de politiek belangrijk acht. Deze grootheden zijn voornamelijk: de werkgelegenheid, de loonvoet, de consumptieve hoeveelheid en het Bruto Nationaal Product (BNP). Hierbij wordt, in tegenstelling tot bij de MKBA, diep ingegaan op de terugkoppelingen in de nationale economie. Een voorbeeld van een mogelijke terugkoppeling is dat een stijging van de arbeidsproductiviteit kan leiden tot een hogere loonvoet en meer werkloosheid. Echter meer werkloosheid kan weer tot gevolg hebben dat de loonvoet daalt waardoor ook de werkloosheid daalt.

Het resultaat van een MEA is meestal een dun rapport dat veelal geschreven wordt door het Centraal PlanBureau (CPB). Deze gebruikt voor de analyse een aantal macro-economische modellen. Deze modellen zijn zoals vrijwel altijd bij voorspellende modellen, omgeven met een vaak omvangrijke bandbreedte van onzekerheid, die groter wordt naarmate men verder in

de toekomst kijkt. De vraag die bij dergelijke analyses dan ook gerechtigd is, is de vraag in hoeverre een macro-economische effectanalyse in het betreffende geval zinvol is met het oog op de grote onzekerheden.

In een MEA wordt niet altijd gewerkt met verschillende projectalternatieven. Vaak zullen de verschillende alternatieven op macro-economisch niveau ongeveer dezelfde effecten hebben. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat de invloed van het project macro-economisch gezien meestal vrij klein is. Internationaal gezien blijken er heel weinig MEA's gemaakt te worden. In Nederland zijn er echter al wel redelijk wat uitgevoerd. Dit is te verklaren door de grootte van Nederland. Een project in een groot land levert vaak alleen maar verdringing op. Werknemers en ook reizigers/gebruikers worden vaak bij nationale concurrenten weggetrokken. Verdringing heeft tot gevolg dat er nationaal gezien niets/weinig verandert. In het relatief kleine Nederland overschrijden de effecten de landsgrenzen veel sneller. Met als gevolg dat een MEA veel zinvoller is.

6.5.3 De Economische Effectrapportage (EER)

De economische tegenhanger van de milieueffectrapportage is de economische effectrapportage (EER). In tegenstelling tot het MER is een dergelijke EER voor geen enkel project verplicht. Een EER is volgens Oosterhaven [Oosterhaven, 1999]: een inventarisatie van alle projectspecifieke economische effecten van de uitvoering van een projectalternatief vergeleken met het nul-alternatief.

Het Handboek Economische Effecten Infrastructuur identificeert een aantal aspecten die samen het maatschappelijk nut van een project bepalen, namelijk [AGV et al., 1996]:

- | | |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------|
| • Plankosten | • Macro-economische effecten |
| • Aanlegkosten | • Kosten onderhoud, bediening, exploitatie |
| • Reistijdwinsten en -verliezen | - Geluidhinder |
| • Verandering in afstandgebonden kosten | - Emissies |
| • Betrouwbaarheid | - Doorsnijding |
| • Efficiëntie | - Sociaal-maatschappelijke effecten |
| • Werkgelegenheid | - Verkeersveiligheid |

Alleen de aspecten aangegeven met een '●' zijn het onderwerp van een economische effectrapportage, aldus het handboek. De gedachte achter deze onderverdeling is dat een deel van de aspecten, die volgens bovenstaande opsomming in de EER aan bod moeten komen, beslag legt op de productiefactoren arbeid en kapitaal. Een ander deel legt echter niet zozeer beslag op deze productiefactoren, maar wordt wel meegenomen in een EER omdat het minder aan bod komt in andere analyses.

In het handboek wordt een onderscheid gemaakt tussen een aantal soorten economische effecten. Deze economische effecten zijn onderverdeeld in een drietal fasen namelijk de planvormingfase, de constructiefase en de gebruiksfase.

Planvormingfase

- Plankosten
- Werkgelegenheid

Constructiefase

- Aanlegkosten
- Werkgelegenheid
- Macro-economische effecten

Gebruiksfase

- Onderhoud-, beheer- en exploitatiekosten
- Reistijd en reisafstand veranderingen
- Efficiëntie veranderingen
- Betrouwbaarheid
- Werkgelegenheid
- Macro-economische effecten

Bron: Handboek economische effecten infrastructuur [AGV et al., 1996].

Het handboek economische effecten infrastructuur [AGV et al., 1996] onderscheidt drie hoofdbronnen van input voor de EER namelijk:

1. De aanleg en onderhoudskosten.
2. De verkeers- en vervoerstromen.
3. De regionaal-economische structuur (zoals bijvoorbeeld de werkgelegenheid in de regio).

In praktijk blijkt het begrip EER heel breed te worden ingevuld. Soms kijkt men alleen naar regionale effecten en soms neemt men ook nationale effecten mee. Er bestaat eigenlijk geen standaard economische effectrapportage. Dit onder andere omdat het maken van een economische effectrapportage niet wettelijk verplicht is.

6.5.4 De Bedrijfseconomische Rentabiliteitsanalyse (BRA)

In een Bedrijfseconomische Rentabiliteitsanalyse (BRA) wordt het project voornamelijk vanuit het oogpunt van een exploitant bekeken. Zo ziet Oosterhaven een BRA als een analyse van de bedrijfseconomische rentabiliteit van verschillende projectalternatieven door een (eventueel denkbeeldige) particuliere uitvoerder/initiatiefnemer/risicodragers [Oosterhaven, 1999]. Deze analyse levert dus informatie op over de rentabiliteit van de verschillende projectalternatieven. Daarnaast kan ook informatie verkregen worden over de mogelijkheden van financiering door private partijen.

Een Bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse kan in verschillende vormen gegoten worden en kan gecombineerd worden met andersoortige informatie. Zo wordt er binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wel eens een businesscase gemaakt. De Aanbieding Business Case Rondje Randstad zegt over de inhoud van de businesscase: 'In de business case worden, ten behoeve van het kabinetsbesluit, kosten en opbrengsten van de verschillende projectalternatieven van Rondje Randstad inzichtelijk gemaakt *vanuit het oogpunt van een bedrijf*. De businesscase zal zowel informatie opleveren over de benodigde overheidsbijdrage als informatie over de PPS-constructie' [Fleerackers, 2001].

Globaal kan de businesscase, zo is afgeleid uit de aanbieding Business Case Rondje Randstad [Fleerackers, 2001], onder andere de volgende input hebben:

- Informatie over de alternatieven.
- Macro-economische informatie.
- Informatie uit vervoersmodellen (onder ander voor het bepalen van opbrengsten).
- Informatie over kosten.
- Financiële risicoanalyse.

Een BRA kan dus belangrijke informatie leveren over de rentabiliteit en over de financiële risico's van een projectalternatief. De analyse kan dan ook nuttige informatie opleveren voor de contracteringsstrategie. Hierin ligt dan ook een koppeling met het innovatief aanbesteden.

In de voorgaande twee paragrafen 6.4 en 6.5 is gekeken naar de plaats van de economische aspecten binnen het project. Deze kennis is nodig om te bepalen of het beter betrekken van deze aspecten bij de m.e.r. nuttig is. In de volgende paragraaf zal dieper ingegaan worden op de integratie. Hierbij zal echter niet alleen gekeken worden naar de integratie van economische aspecten maar naar de integratie van alle relevante aspecten.

6.6 Integratie van aspecten

In de voorgaande paragrafen is opgemerkt dat milieueffecten en economische effecten belangrijk zijn in de planstudie en planvormingfase maar dat ook alle andere effecten in deze fase belangrijk zijn. Kosten en economische effecten moeten meegenomen worden in de keuzen die tijdens het planvormingsproces gemaakt worden. Idealiter wordt daarbij een cyclus doorlopen waarbij het plan aan de hand van de resultaten van de onderzoeken naar de verschillende effecten, versterkt wordt. Ook de besluitvormer wil voor het nemen van het besluit inzicht hebben in de kosten en de economische effecten. Hij wil namelijk een goed besluit nemen en zijn besluit kunnen verantwoorden tegenover derden. Daarbij zal hij ook rekening moeten houden met het budget en de wensen van de initiatiefnemer.

Een belangrijke constatering is geweest dat de planvorming voornamelijk een iteratief proces is en dat de onderzoeken naar de verschillende projectalternatieven, aanpassingen aan het plan kunnen veroorzaken. Hieruit blijkt dat alle effecten van het project een zelfde soort werking hebben en dat ze eigenlijk bij elk (deel)besluit in samenhang bekeken moeten worden. Een logische vervolgvraag is of deze samenhang tussen effecten wel voldoende aandacht krijgt. Het probleem wordt hiermee breder getrokken dan de vraagstelling. Niet alleen wordt gekeken naar de integratie van het economische aspecten maar er wordt gekeken naar de integratie van alle aspecten. Dit ook omdat, zoals later zal blijken, de integratiemethoden, die in dit rapport worden bekeken, niet specifiek gericht zijn op de integratie van economische aspecten.

Vragen over integratie of in ieder geval een betere afstemming tussen de verschillende deelrapporten worden ook door de Commissie voor de m.e.r. wel aan de orde gesteld. Dat vooral de integratie van economische aspecten daarbij van belang zou zijn, blijkt uit de eerste resultaten van een onderzoek van de Commissie voor de m.e.r. naar de voor- en nadelen van een integrale m.e.r.. Eén van voorlopige resultaten van dit onderzoek was:

‘Sociale aspecten blijken inmiddels al een standaardonderdeel van m.e.r. te zijn. Denk bijvoorbeeld aan barrièrewerking van een weg of een spoorlijn of aantasting van de leefomgeving in een woonwijk door aanleg van een bedrijventerrein. De aandacht kan bij experimenten dus het beste uitgaan naar de integratie met economische aspecten, inclusief werkgelegenheid.’ [Verheem, 1999].

6.6.1 De huidige rapportages

Voordat dieper wordt ingegaan op het nut van integratie, zal in deze paragraaf gekeken worden naar mate waarin de economische aspecten geïntegreerd zijn in de huidige rapporten waarin ook het MER is verwerkt.

De m.e.r. richt zich op de milieuaspecten en een economische analyse is dan ook in een 'normale' MER niet verplicht. In een trajectnota/MER, die gebaseerd is op de tracéwet, is het meenemen van bepaalde economische aspecten wel verplicht, zo blijkt uit artikel 4 sub 1i van de Tracéwet.

Art 4 Tracéwet²⁹

1. Een trajectnota bevat ten minste de volgende onderdelen:

- a. een omschrijving van het verkeers- en vervoerstraject waarop de nota betrekking heeft, en een
- b. een beschrijving van

.....

- i. een raming van de kosten van de aanleg of wijziging van de hoofdweg, landelijke railweg of hoofdvaarweg.
[Centrale Directie Juridische Zaken, 2000]

In praktijk wordt ook in de huidige rapportages waarin de MER verwerkt is, in zekere mate naar economische aspecten gekeken. Dit blijkt uit een kleine inventarisatie van een vijftal nota's. De resultaten van deze inventarisatie zijn in de volgende tabel 6.3 weergegeven:

Tabel 6.3: economische aspecten in MER'en en Trajectnota/MER'en

Rapport →	Baggerspecie ⁽¹⁾ Hollandsdiep	N200 bij halfweg ⁽²⁾	Bomendijk ⁽³⁾	Zandmaas ⁽⁴⁾	Keersluis Ramspol ⁽⁵⁾
Economisch aspect ↓					
Directe effecten (exploitatie, goedkoper transport etc.)	NEE	JA	NEE	Deels	NEE
Indirecte effecten (clusterschik- king etc.)	NEE	Deels	NEE	Deels	NEE
Macro- economische doorwerking	NEE	NEE	NEE	NEE	NEE
Investerings-	JA	JA	JA	JA	JA
Onderhoud	JA	JA	NEE	JA	JA

⁽¹⁾ Projectnota/MER baggerspeciedepot Hollandsch Diep (hoofdnota) [Smits, 1994].

⁽²⁾ Trajectnota/MER N200 bij Halfweg (hoofdrapport) [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998].

⁽³⁾ Projectnota/MER Bomendijk [Stuurgroep Bomendijk, 1994].

²⁹ Wet van 16 september 1993, houdende regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen laatst gewijzigd Staatsblad 2000 nr. 396.

⁽⁴⁾ Trajectnota/MER Zandmaas/Maasroute (hoofdnota) [Projectorganisatie de maaswerken, 1999].

⁽⁵⁾ Projectnota/MER Keersluis Ramspol [Stuurgroep Ramspol, 1995].

Bij tabel 6.3 moet opgemerkt worden dat er eigenlijk weinig conclusies uit de tabel te trekken zijn. Ten eerste komt dit doordat het aantal onderzochte nota's vrij beperkt is. Ten tweede kan men zich afvragen in welke situatie het meenemen van bepaalde economische aspecten nuttig is. De kans is bijvoorbeeld klein dat er door aanleg van een dijk bedrijven verhuizen en er clustervorming optreedt. Ook de macro-economische doorwerking zal klein zijn. Het heeft dus geen zin om bij elke MER alle economische aspecten te betrekken. Een laatste kanttekening die bij tabel 6.3 gemaakt kan worden, is dat de tabel alleen wat zegt over het meenemen van economische aspecten in het eindrapport en dus niets zegt over het meenemen van de aspecten tijdens het planvormingsproces. Uit de tabel blijkt wel dat investeringskosten altijd worden meegenomen in het rapport. Onderhoudskosten worden daarentegen niet altijd meegenomen en macro-economische effecten worden nooit meegenomen in het rapport. De mate waarin andere economische effecten worden meegenomen in de nota, verschilt per geval.

In praktijk, blijkt dat kosten al een voldoende grote plaats in het planvormingstraject hebben zo zeggen de verschillende geïnterviewden. Er wordt altijd getracht om binnen het budget te blijven zo blijkt uit verschillende interviews (zie Bijlage III.8 en Bijlage III.9). Er is echter vaak geen sprake van kostenminimaliserend handelen (zie Bijlage III.8). Dit omdat bij overheidsprojecten er veel meer speelt dan alleen de kosten. Ook blijkt uit de verschillende interviews, dat de huidige rapportages binnen Rijkswaterstaat al redelijk integraal zijn (zie Bijlage III.9). Vooral bij kleinere projecten wordt wel gebruik gemaakt van één projectnota waarin getracht wordt om alle relevante aspecten naar voren te brengen (zie Bijlage III.7). Bij grotere projecten speelt de vraag naar integratie echter meer omdat daar meer gebruik wordt gemaakt van aparte sectorale analyses. En ook bij middelgrote projecten buiten Rijkswaterstaat is er niet altijd sprake van integratie zo blijkt uit een interview (zie Bijlage III.10)

6.6.2 Voordelen en nadelen van integratie

Om de voor- en nadelen van integratie inzichtelijk te maken wordt in deze paragraaf teruggegrepen naar het model dat is geschetst in paragraaf 6.3. In dat model werden twee belangrijke partijen geïdentificeerd namelijk de besluitvormer en de onderzoekspartij. De informatiestromen naar deze partijen moeten volgens dat model voldoen aan een viertal eisen namelijk:

1. Het informatieaanbod moet voldoen aan de informatie vraag.
2. De informatie moet een integraal beeld scheppen.
3. De informatie moet van een goede kwaliteit zijn.
4. De informatie moet op de juiste wijze gepresenteerd worden.

Aan de hand van dit model zullen de voor- en nadelen van integratie bekeken worden.

Economische aspecten, milieuaspecten, sociale aspecten en andere aspecten die een rol spelen bij een project, worden vooral bij grotere projecten, nog wel eens apart onderzocht. Men doet bijvoorbeeld een Economische- Effectrapportage (EER), een milieueffectrapportage (MER), een Sociale Effectrapportage (SER) en een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). De afstemming tussen deze verschillende analyses en groepen mensen die de analyse uitvoeren, laat soms te wensen over, zo blijkt onder andere uit het interview met de Commissie voor de m.e.r. (zie Bijlage III.4). Vooral de afstemming met de MKBA levert in

praktijk nogal eens problemen op. Zo onderzoekt men soms in de MKBA alternatieven waar in andere analyses niet naar gekeken wordt. Daarnaast neemt men soms een ander referentie-alternatief dan waar in bijvoorbeeld het MER mee gewerkt wordt, zo blijkt bijvoorbeeld uit het toetsingsadvies van de Commissie MER betreffende de HSL-oost [Commissie voor de m.e.r., 2001].

Als de verschillende analyses qua onderzochte alternatieven en qua gebruikte uitgangspunten niet overeenkomen, daalt de waarde van de analyses voor de besluitvormer. Want als in één rapport een variant wordt bekeken die in een andere analyse niet genoemd wordt, mist de besluitvormer een deel van de informatie die hij/zij nodig heeft voor een goede besluitvorming. Men voldoet als het ware niet genoeg aan eis van integraliteit, de tweede eis waaraan de informatie aan de besluitvormer moet voldoen. Een beter afstemming tussen de verschillende onderzoeken, eventueel in de vorm van integratie, is dus in dit geval nodig.

Naast het probleem van goed op elkaar afgestemde informatiedelen, speelt ook dat men door de sectorale onderverdeling makkelijk belangrijke zaken over het hoofd ziet.

Koppelingen/Relaties tussen de verschillende sectorale aspecten, zoals de milieuaspecten de sociale aspecten etc., worden niet altijd bekeken in de sectorale analyses [Post et al., 1998]. Ook hier zou een goede afstemming, eventueel in de vorm van integratie, uitkomst kunnen brengen.

Een derde probleem bij de sectorale aanpak heeft te maken met de vierde eis waaraan de informatie aan de besluitvormer moet voldoen. De sectorale rapporten leveren elk een hoop informatie. Soms zoveel dat besluitvormers en ook wetenschappers het overzicht verliezen. Zo moest er bijvoorbeeld bij de Betuwelijn een nieuwe commissie gevormd worden om de zaken weer op een rijtje te zetten. Een duidelijk en te bevatten overzicht voor de besluitvormer mist dus nog wel eens. Het maken van een samenvattend integraal overzichtsrapport zou dit probleem mogelijk op kunnen lossen.

Tot nu toe is voornamelijk gekeken naar de vorm van de informatievoorziening aan de besluitvormer. Echter vroegtijdige integratie van aspecten kan ook het planstudieproces verbeteren. Zoals al eerder vermeld, komt een goed milieueffectrapport in wisselwerking met het plan tot stand. Milieueffecten worden dus idealiter op deze wijze goed bij de planvorming betrokken. Echter ook andere voorspelde effecten zoals sociale effecten en economische effecten moeten idealiter gevolgen hebben voor het plan. Bij een vroegtijdige integratie en afstemming van de verschillende aspecten kunnen afwegingen beter gemaakt worden en kunnen ze ook beter beschreven worden in de verschillende rapportages. Daarnaast is er in een eerder stadium al inzicht in de maatschappelijke relevantie van het project [Verheem, 1999].

Uit het voorgaande kan de conclusie getrokken worden dat er zeker voordelen kunnen zitten aan afstemming en integratie. Maar bij afstemming, met als uiterste vorm integratie, kunnen ook gevaren spelen. De voornaamste gevaren van bijvoorbeeld een integraal effectrapport die Ten Holder aangeeft, zijn [Ten Holder, 2001]:

- Het niet-hanteerbaar zijn van de informatie, bijvoorbeeld bij het maken van één integraal effectrapport.
- Het ondersneuwen van het milieuaspect of, meer algemeen, het ondersneuwen van een bepaald sectoraal aspect.

Een ander probleempunt kan zijn de tegenwerking door groepen mensen [Morel et al., 2001]. Bij de huidige manier van werken hebben de sectorale groepen elk mensen en instanties met een zekere zeggingskracht. Een deel van deze zeggingskracht zal moeten worden ingeleverd bij verdergaande integratie. Echter mensen geven van nature hun belangen niet snel op en zullen dus weerstand bieden.

Voorafgaand aan de vraag naar integratie zou de vraag naar het nut van rapportage beantwoord moeten worden. Waarom zou men immers integraal rapporteren als de gehele rapportage misschien niet zo nuttig is? Zo werd bijvoorbeeld in het kader over onderhandelen met belanghebbenden in paragraaf 6.3 gesteld dat een goede rapportage in ieder geval niet de enige goede methode is om tot een goede besluitvorming te komen. Daarnaast kan afgevraagd worden in hoeverre totale integraliteit in de praktijk te bewerkstelligen is. De voorspelde effecten gaan soms, bijvoorbeeld in geval van de macro-economische effecten, gepaard met een grote onzekerheid en daarom gepaard met een grote onzekerheidsmarge. De vraag is dan ook gerechtigd in hoeverre de rapportage van deze effecten nog nuttig is. Het meenemen van alle aspecten in de rapportage zal dus, zeker als aspecten omgeven zijn met een grote onzekerheid, niet altijd even zinvol zijn. Dit neemt niet weg dat men de aspecten die wel relevant zijn om te rapporteren, wel integraal gerapporteerd kunnen worden

6.6.3 Methoden voor afstemming en/of integratie

Uit de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat het betrekken, met als uiterste vorm integratie, van economische aspecten en ook andere aspecten bij de m.e.r., naast nadelen ook grote voordelen kan hebben. Hoe dit betrekken of deze integratie procedureel vorm zou kunnen krijgen, wordt bekeken in deze paragraaf.

Uit de interviews zijn verschillende methoden naar voren gekomen om economische aspecten, maar ook andere aspecten, bij de m.e.r. te betrekken. Deze methoden zijn:

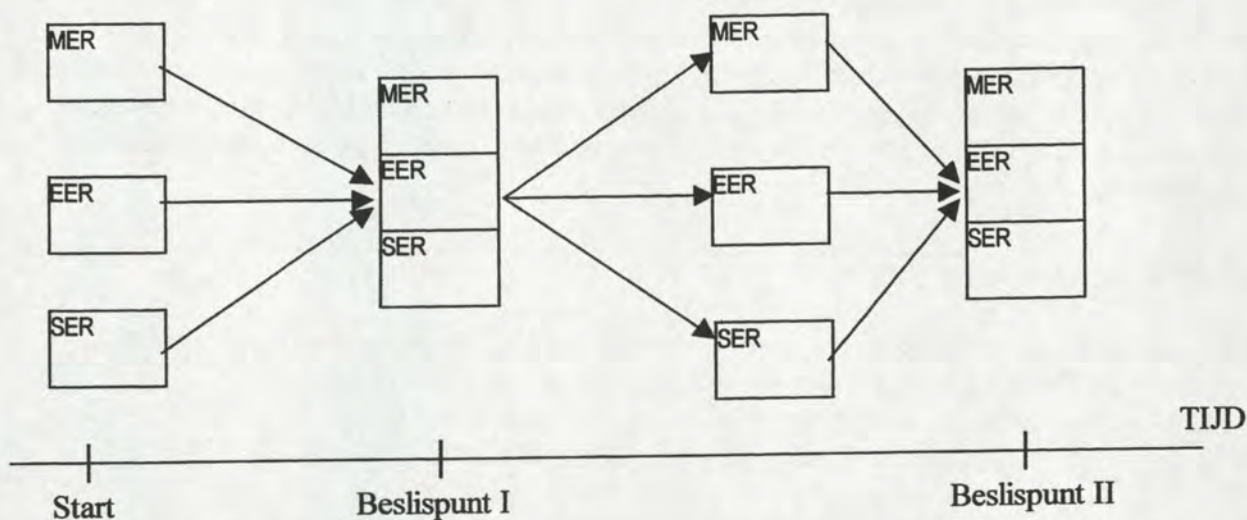
1. Het beslispuntenmodel
2. Het integraal effectenoverzicht
3. De MKBA
4. Het integrale MER

Deze methoden zullen in bovenstaande volgorde in de volgende paragrafen 6.6.3.1 tot en met 6.6.3.4 behandeld worden. Tot slot zal in paragraaf 6.6.3.5 een slotbeschouwing over de integratiemethoden gegeven worden.

6.6.3.1 Het beslispuntenmodel

Het beslispuntenmodel gaat ervan uit dat er een aantal verschillende sectorale effectrapportages gedaan worden. In het model moeten deze sectorale rapportages in de tijd gelijkgeschakeld worden (zie Bijlage III.4; [Post et al., 1998]). Dit maakt het mogelijk om de verschillende sectorale groepen op de belangrijke beslispunten samen te brengen zodat samen besloten kan worden over de belangrijke punten. Een voorbeeld van dit model is weergegeven in het volgende schema 6.5 In het schema wordt er van uitgegaan dat een milieueffectrapport (MER), een economisch effectenrapport (EER) en een sociaal-economisch effectenrapport

(SER) worden gemaakt. Natuurlijk kunnen er nog vele andere soorten rapporten gemaakt worden.



Schema 6.5: het beslispuntenmodel.

Belangrijke vragen waarover samen besloten moet worden, kunnen zijn: welke alternatieven onderzoeken we, welk referentie alternatief wordt gebruikt?; welke omgevingsscenario's gebruiken we?; moeten we het plan aanpassen in het licht van de verschillende rapportages? Door op, onder andere, deze vragen gezamenlijk een antwoord te vinden, worden de verschillende sectorale rapporten beter op elkaar afgestemd. Deze afstemming heeft tot gevolg dat de informatie voor de besluitvormer vergelijkbaar is en dat er voor de besluitvormer makkelijker een geïntegreerd beeld ontstaat. Tegelijkertijd wordt bewerkstelligd dat geen van de aspecten ondersneeuwt, immers de sectorale rapporten blijven gewoon bestaan en worden apart aan de besluitvormer aangeleverd. Dit model heeft als nadeel dat een overzicht met gecomprimeerde informatie nog mist. Wel kunnen koppelingen tussen de verschillende sectorale aspecten sneller geïdentificeerd worden omdat door het samenkomen van de sectoraal georiënteerde groepen, de informatie-uitwisseling tussen de groepen verbeterd kan worden. Dit samenkomen dwingt de verschillende sectoraal georiënteerde onderzoekers ook breder te kijken dan alleen naar hun eigen vakgebied. Het planvormingsproces wordt op deze wijze ook verbeterd aangezien meer met alle aspecten rekening gehouden kan worden bij de verschillende keuzen.

Het beslispuntenmodel kan eventueel gecombineerd worden met één van de hierna beschreven integratiemethoden, bijvoorbeeld een Integraal Effectenoverzicht.

6.6.3.2 Het integraal effectenoverzicht en het integraal effectrapport.

In een integraal effecten overzicht (IEO), ook wel Integraal effecten rapport (IER) genoemd, worden alle aspecten die bij het project spelen, uitgewerkt. Het voordeel van deze methode is dat een integraal beeld ontstaat waarbij ook alle relaties tussen de aspecten in beeld gebracht kunnen worden. Dit is handig voor de besluitvormer maar ook voor de onderzoekspartij die immers een goed plan op tafel wil leggen.

De vraag is nog hoe men de informatie comprimeert zodat ze bevatbaar is voor besluitvormers. Gedacht kan worden aan een Multi-Criteria Analyse (MCA). Aan de MCA kleven zowel voordelen als nadelen. Enkele veel genoemde nadelen zijn: dat er eenvoudig methodologische fouten gemaakt kunnen worden en dat de methode vrij ingewikkeld is waardoor de besluitvormer of een belanghebbende al snel het gevoel krijgt met een black box te maken te hebben (zie Bijlage III.11). Het grootste voordeel van de MCA is dat informatie gecompriëerd wordt en inzichtelijk gemaakt kan worden. In het volgende kader is de MCA wat nader bekeken.

Multi-Criteria Analyse (MCA)

Multi-criteria analyse is een methode om criteria tegen elkaar af te wegen. Onder de MCA vallen verschillende technieken. Voorbeelden zijn: de gewogen somming, de concordantiemethode, de verwachtingswaardemethode en de permutatie methode. Naast deze technieken zijn er nog enkele anderen die onder de MCA vallen.

Voordat sommige technieken gebruikt kunnen worden, moeten de effectwaarden/effectscores, kwalitatief of kwantitatief, gestandaardiseerd worden zodat ze vergelijkbaar zijn. Dit standaardiseren kan op verschillende manieren. Men kan bijvoorbeeld de effectscores allen delen door de hoogste effectscore. Een andere methode is te standaardiseren door de hoogste effectscore de waarde 1 te geven en de laagste de waarde 0. Aan alle effectscores daartussen worden naar rato nieuwe waarden toegekend. Dit naar rato toekennen kan met behulp van een lineaire vergelijking of een polynoom. Standaardiseren heeft als nadeel dat informatie verloren gaat en dat moeilijk een keuze te maken is tussen de standaardisatiemethoden.

Na het standaardiseren wordt gebruikt gemaakt van de MCA-technieken. Hiervoor moeten bij de meeste technieken ook gewichten aan de criteria worden toegekend. Dit toekennen van gewichten is arbitrair en daarom wordt dit ook vaak als een nadeel van de MCA methode gezien. Dit nadeel kan worden verholpen door niet slechts één gewichtenset te gebruiken maar een soort gevoeligheidsanalyse te doen met behulp van meerdere gewichtensets. Naast de nadelen van standaardisatie en het toekennen van gewichten, heeft de MCA ook als probleem dat de verschillende technieken die onder de MCA vallen, niet dezelfde uitkomsten hoeven te geven. De uitkomst is afhankelijk van de gebruikte techniek en de daarbij behorende uitgangspunten. Er mag daarom nooit volstaan worden met het toepassen van één techniek van de MCA.

Naast de MCA bestaan er ook andere methoden om informatie te comprimeren of inzichtelijk te maken zoals het in geld waarden van alle aspecten, een KBA, en enkele visuele technieken.

Een nadeel van het IER/IEO is het bestaan van het gevaar dat aspecten ondersneeuwen. De m.e.r. is juist in het leven geroepen omdat het aspect milieu niet genoeg aandacht kreeg. Door nu integraal te rapporteren bestaat weer het gevaar dat het milieuaspect weer ondersneeuwt (zie Bijlage III.4; Bijlage III.11). Het ondersneeuwen van aspecten tijdens de rapportage is natuurlijk klein als men moet blijven voldoen aan de m.e.r.-regelgeving. Het probleem hoeft echter niet alleen voor het milieuaspect te gelden, ook andere aspecten kunnen ondersneeuwen. Om het ondersneeuwen van aspecten tijdens de rapportage te voorkomen zou men kunnen werken met checklisten.

Problemen bij de IEO/IER zijn er mogelijk ook op het gebied van het procesmanagement. Experts op verschillende sectorale gebieden zullen moeten samenwerken en maar zullen conflicterende visies hebben. [Post et al., 1998]

In het IEO wordt dus beoogd alle relevante effecten te bekijken. Dit is ook het doel van de MKBA. Hier zal in de volgende paragraaf dieper op ingegaan worden.

6.6.3.3 De MKBA

Net zoals in het IEO wordt ook in de MKBA getracht alle relevante aspecten mee te nemen. Hiervoor wordt gekeken naar de verandering van de maatschappelijke welvaart. In paragraaf 6.5.1 is beschreven wat een MKBA volgens de OEEI-systematiek inhoudt, wat de achtergronden zijn, welke informatie eruit gehaald kan worden en wat de input is. Daarbij is niet specifiek gekeken naar de mogelijke functie van MKBA als integratiemethode. Dat zal in deze paragraaf gedaan worden.

De MKBA wordt door sommigen gezien als een geschikt instrument om alle effecten samen te brengen. De methode richt zich immers op welvaartsverandering waarin alle aspecten samenkomen (zie Bijlage III.4). Zo worden bijvoorbeeld milieueffecten in de MKBA ingebracht via de externe effecten (zie schema 6.3.). De economische aspecten worden betrokken door de rentabiliteitsanalyse, de vervoerseffecten en de indirecte en nationaal economische effecten te onderzoeken en te gebruiken als input voor de MKBA. Op deze wijze komen alle van belang zijnde effecten op een gestructureerde wijze aan de orde.

Aspecten worden in de MKBA volgens de OEEI-systematiek vergelijkbaar gemaakt door ze zoveel mogelijk te waarderen in geld. Echter niet alle aspecten hoeven volgens de OEEI-systematiek in geld gewaardeerd te worden. Als het waarderen problemen met zich meebrengt, bij bijvoorbeeld het waarderen van een mensenleven, hoeft dit niet gedaan te worden maar moeten de effecten opgenomen worden in zogenaamde PM-posten. Hiermee is de MKBA volgens de OEEI-systematiek anders dan de traditionele MKBA. De PM-posten zouden eventueel later met bijvoorbeeld een MCA meegenomen kunnen worden in de besluitvorming. In sommige interviews werd over de MKBA opgemerkt dat het gevaar bestaat dat de besluitvormer teveel waarde hecht aan de financiële getallen en dat de PM-posten, die vaak zullen bestaan uit milieueffecten, minder aandacht krijgen (zie bijvoorbeeld Bijlage III.4). Daarnaast bestaat het gevaar dat onderzoeksbureaus teveel aspecten of deelaspecten in geld willen waarderen en zo dus keuzen maken die de besluitvormer eigenlijk zou moeten nemen. Een onderzoeksbureau zal immers het liefst een duidelijk advies, door het aanraden van één alternatief, aan de besluitvormer willen geven.

6.6.3.4 Het Integrale MER

Tot slot kan nog het integrale MER (IMER) genoemd worden. Bij deze methode blijft het milieu het hoofdaspect. Andere effecten worden meegenomen voor zover ze effect hebben op de milieuaspecten [Morel et al., 2001]. De verplichte m.e.r.-procedure is dus de basis van deze methode. Voorkomen wordt zo dat het milieuaspect ondersneeuwt en ook komen zo de koppelingen tussen milieu en de andere aspecten beter in beeld. Een volledig geïntegreerd beeld ontstaat echter nog niet. Nog niet duidelijk is in hoeverre andere aspecten dan milieuaspecten aan bod moeten komen in een integrale MER. De grens van wat wel te

beschrijven en wat niet te beschrijven lijkt vrij arbitrair. Mogelijk zullen er naast dit integrale MER nog andere sectorale analyses gedaan moeten worden. Doordat deze grens onduidelijk is bestaat de kans dat effecten over het hoofd gezien worden. Men acht bijvoorbeeld een sectorale analyse niet nodig maar vergeet alle effecten mee te nemen in het Integrale MER.

Tijdens het onderzoek is weinig informatie over deze integratievorm gevonden. Op dit punt zou dan ook nader onderzoek gedaan kunnen worden om de inhoud, de voordelen en de nadelen van deze methode beter inzichtelijk te maken.

6.6.3.5 *Slotbeschouwing integratiemethoden*

Er zijn dus een viertal verschillende mogelijkheden om integratie te bewerkstelligen. In de volgende tabel 6.4 zijn de verschillende integratievormen beoordeeld op een viertal punten namelijk:

- Het creëren van een integraal beeld
- Het creëren van een goed bevatbare presentatie
- Het ondersnemen van effecten

Waarbij het eerste punt, het integraal beeld, gesplitst is in:

- De mate waarin dezelfde uitgangspunten gehanteerd worden.
- De mate waarin koppelingen/relaties tussen de aspecten aan het licht komen.

De waardering van integratiemethoden op basis van de bovenstaande punten is tot stand gekomen door de methoden elk apart te vergelijken met de referentiesituatie waarin voor elk aspect een aparte analyse wordt gedaan (er wordt dus een MER, SER, EER etc. wordt gemaakt).

Tabel 6.4: overzicht integratiemethoden.

	Beslispunten-model	IEO	MKBA	IMER
Integraal beeld				
– Zelfde uitgangspunten	+	+	+	0/+
– Koppelingen / Relaties tussen de aspecten	0/+	+	+	0/+
Goed bevatbare presentatie	0	?	+	0
Ondersnemen sectorale aspecten	0	-	-	-/0

+: een positieve waardering ten opzichte van de referentiesituatie

-: een negatieve waardering ten opzichte van de referentiesituatie

0: geen verandering ten opzichte van de referentiesituatie

?: onbekend, zal per geval verschillen

referentiesituatie: situatie waarin voor elk aspect een aparte sectorale analyse wordt gemaakt.

Het beslispuntenmodel zorgt ervoor dat de informatiedelen beter op elkaar worden afgestemd doordat er afspraken gemaakt worden over de uitgangspunten. Mogelijk komen ook de koppelingen tussen de aspecten beter in beeld. Koppelingen komen zeker in beeld met behulp

van het Integraal Effectrapport en ook de uitgangspunten zullen hier overeenkomen. Mogelijk sneeuwen bij deze methode echter aspecten onder. De bevatbaarheid van de informatie zal per geval verschillen. Deze bevatbaarheid van de eindpresentatie zal bij de MKBA over het algemeen wel goed zijn aangezien veel in geld wordt uitgedrukt. Dit brengt echter het gevaar met zich mee dat sommige aspecten, voornamelijk die in PM-posten, minder aandacht krijgen. Een integraal beeld wordt wel geschetst. De integrale MER ten slotte is een soort overgang tussen de referentiesituatie en een IEO. Er ontstaat een meer geïntegreerd beeld maar niet een totaal geïntegreerd beeld. Hierdoor is ook het gevaar op ondersneeuwen van effecten minder. Maar er verandert niets aan de presentatievorm

6.7 Conclusies en aanbevelingen

Het gehele hoofdstuk 6 diende ter beantwoording van een deel van de tweede hoofdvraag, namelijk het deel betreffende de economische aspecten.

Deze hoofdvraag was:

Moeten economische aspecten en het principe van 'innovatief aanbesteden' meer betrokken worden bij het m.e.r.-proces en hoe zou dit kunnen gebeuren?

Deze hoofdvraag was onderverdeeld in een vijftal deelvragen. Deze deelvragen waren:

1. Wat wordt bedoeld met innovatief aanbesteden en het begrip economische aspecten?
2. Hoe worden economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden nu bij de m.e.r. betrokken?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van het meer betrekken van economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden bij de m.e.r.?
4. Op welke wijze(n) kunnen economische aspecten en het principe van innovatief aanbesteden meer bij de m.e.r. betrokken worden?
5. Welke conclusies kunnen er aan de hand van de beantwoording van de voorgaande deelvragen getrokken worden en welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden?

Deze paragraaf 6.7 zal alleen de onderdelen van de deelvragen behandelen die betrekking hebben op de economische aspecten. Eerst zullen de hierboven beschreven deelvragen 1 tot en met 4 kort beantwoord worden in het licht van het voorgaande in dit hoofdstuk. Dit zal gebeuren in paragraaf 6.7.1. Daarna zullen er in de daarop volgende paragraaf, paragraaf 6.7.2, vanuit deze antwoorden enkele aanbevelingen gedaan worden waarmee antwoord gegeven wordt op deelvraag 5.

6.7.1 Conclusies

1. *Wat wordt er bedoeld met economische aspecten*

De term economische aspecten is heel breed. In dit rapport is er een onderscheid gemaakt tussen kosten en economische effecten. Waarbij bij kosten gedacht kon worden aan onder andere de aanlegkosten en de onderhoudskosten van het project en waarbij bij economische effecten gedacht kon worden aan bijvoorbeeld werkgelegenheidseffecten, effecten voor de effectieve vraag etc.

2. *Hoe worden economische aspecten nu bij de m.e.r. betrokken?*

Zowel kosten als economische effecten bleken van groot belang tijdens de planvormingfase. Kosten zijn voornamelijk van belang omdat binnen het budget van de opdracht gebleven moet worden. Dit heeft weer effect op de verschillende keuzen die tijdens de planvorming gedaan moeten worden. Er is niet echt sprake van minimalisatie van kosten.

Ook economische effecten zijn van belang voor de keuzen tijdens het planvormingsproces. En ook voor de besluitvorming zijn economische effecten van belang. De besluitvormer zal immers inzicht willen hebben in alle effecten dus ook in de economische effecten.

Het beschrijven van economische aspecten is in een MER niet verplicht. In een trajectnota/MER dienen de kosten genoemd en meegewogen te worden. In praktijk blijkt dat

er in de verschillende nota's, waarin een MER verwerkt wordt, wel wordt gekeken naar de economische effecten, zij het soms in beperkte mate. Voornamelijk wordt naar de aanleg en de onderhoudskosten gekeken en soms ook nog naar werkgelegenheidsaspecten en enkele andere aspecten. Macro-economische en indirecte effecten komen vrijwel nooit aan bod in de nota's waarin het MER is verwerkt. En ook de exploitatie en de financiering worden nooit belicht. Bij deze conclusies dient opgemerkt te worden dat ze alleen wat zeggen over de rapporten en niets over het planvormingproces.

Er is, zeker bij Rijkswaterstaat, al sprake van een redelijke mate van integratie van aspecten. Men kijkt vrijwel nooit alleen meer naar de milieuaspecten. Echter vooral bij grotere projecten bestaan er nog vaak verschillende sectorale analyses naast elkaar. Vormen van economische analyses zijn:

- Een bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse waarin onder andere gekeken wordt naar de mogelijkheden van een rendabele exploitatie.
- Een macro-economische analyse waarin voornamelijk naar macro-economische grootheden als loonvoet, effectieve vraag, Bruto Nationaal Product (BNP) en werkgelegenheid gekeken wordt.
- Een economische effectrapportage, waarin verschillende, voornamelijk regionale, economische effecten aan bod komen.
- Een MKBA, waarin alle aspecten (ook niet-economische) die van invloed zijn op de welvaart meegenomen worden. Tegenwoordig is een MKBA volgens de OEEI-leidraad voor grote projecten van nationaal belang verplicht. Andere economische analyses zijn niet verplicht en er zijn ook geen wettelijke inhoudseisen aan verbonden. Dit zou volgens sommigen moeten veranderen aangezien de kwaliteit van economische effectenrapportages te wensen over zou laten.

3. Wat zijn de voordelen van het betrekken van economische aspecten bij de m.e.r..

In dit rapport is gebruik gemaakt van een model waarin er twee partijen, namelijk de besluitvormer en de onderzoekspartij, centraal stonden. Hoewel er ook nog andere partijen zijn zoals belanghebbenden en belangstellenden is gefocust op deze twee partijen. De informatiestromen naar deze partijen zouden moeten voldoen aan een viertal eisen:

1. Het informatieaanbod moet voldoen aan de informatievraag.
 2. De informatie moet een integraal beeld scheppen.
 3. De informatie moet van een goede kwaliteit zijn.
 4. De informatie moet op de juiste wijze gepresenteerd worden.
- Of deze informatie-eisen in praktijk ook gelden is niet onderzocht.

Door het project sectoraal aan te pakken en de effecten dus in verschillende sectorale analyses te belichten, ontstaat er minder makkelijk een integraal beeld. Het gevaar bestaat dat andere uitgangspunten worden genomen en dat koppelingen tussen aspecten niet goed in beeld komen. Men voldoet dan niet aan eis 2. Daarnaast wordt de informatie in allerlei aparte rapporten aangeleverd waardoor het totaal voor de besluitvormer moeilijker te overzien is. Men voldoet dan ook niet aan eis 4.

De voorgenoemde problemen kunnen mogelijk door integratie of door afstemming van de verschillende sectorale aspecten, waaronder het economische aspect, worden opgelost. Afhankelijk van de gebruikte methoden en de mate van integratie spelen er ook gevaarpunten, namelijk:

- Het ondersneeuwen van aspecten

- Het ontstaan van dikke, onleesbare overzichtsrapporten die niets duidelijk maken.

De integratie van economische aspecten is dus gewenst in het licht van de voordelen maar er moet wel sterk gelet worden op de nadelen die aan de integratie kleven. Bedacht moet echter worden dat voor een goede besluitvorming niet alles gegooid moet worden op rapportage. Overleg met belanghebbenden kunnen (ook) bijdragen aan een goede besluitvorming. Daarnaast zal het meenemen van alle aspecten in de rapportage niet altijd wenselijk zijn gezien de soms grote onzekerheidsmarges die aan sommige resultaten zitten.

4. Op welke wijze(n) kunnen economische aspecten bij de m.e.r. betrokken worden?

De methoden van integratie van economische aspecten hangen samen met de methoden voor de integratie van alle aspecten. De volgende methoden zijn nader bekeken:

1. Het beslispuntenmodel: hierbij worden de sectorale deskundigen op de belangrijke beslispunten samengebracht.
2. De MKBA. Hierbij worden alle aspecten geïdentificeerd die effect hebben op de maatschappelijke welvaart. Daarbij worden deze aspecten zoveel mogelijk in monetaire eenheden uitgedrukt. Volgens de OEEI-systematiek is het niet noodzakelijk dat alles in geld uitgedrukt wordt, deels omdat dit praktisch gezien niet mogelijk is en deels omdat het ethisch gezien niet wenselijk is.
3. Een integraal effecten overzicht: Hierbij worden alle effecten in een effectenoverzicht geplaatst.
4. Een Integrale MER. De MER en de milieuaspecten blijven het uitgangspunt maar andere aspecten worden meer betrokken voor zover ze invloed hebben op de milieuaspecten.

Elk van deze methoden heeft zijn eigen voor- en nadelen.

Als we de bovenstaand beschreven methoden in een tabel uitzetten tegen de eerder genoemde eisen waaraan informatie aan de besluitvormer moet voldoen krijgen we het beeld geschetst in tabel 6.5:

Tabel 6.5: overzicht integratiemethoden

	Beslispunten-model	IEO	MKBA	IMER
Integraal beeld				
– Zelfde uitgangspunten	+	+	+	0/+
– Koppelingen / Relaties tussen de aspecten	0/+	+	+	0/+
Goed bevatbare presentatie	0	?	+	0
Ondersnemen van sectorale aspecten	0	-	-	-/0

+: een positieve waardering ten opzichte van de referentiesituatie

-: een negatieve waardering ten opzichte van de referentiesituatie

0: geen verandering ten opzichte van de referentiesituatie

?: onbekend, zal per geval verschillen

referentiesituatie: situatie waarin voor elk aspect een aparte sectorale analyse wordt gemaakt.

Bij de MKBA kan nog opgemerkt worden dat op deze methode veel kritiek bestaat. Zo bestaat volgens velen het gevaar dat er teveel in geld wordt gewaardeerd en dat de financiële getallen meer de aandacht krijgen dan de PM-posten.

6.7.2 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen aan de hand van de conclusies uit paragraaf 6.7 een aantal aanbevelingen gedaan worden. Hiermee wordt ook deelvraag 5 beantwoord. Deelvraag 5 was:

Welke conclusies kunnen er aan de hand van de beantwoording van de voorgaande deelvragen getrokken worden en welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden?

Aanbeveling 1: Werk naar een integrale effectrapportage toe via het beslispuntenmodel.

Uit de beantwoording van deelvraag 2 bleek dat er al een redelijke mate van integratie van aspecten is. Toch blijkt er uit de verschillende interviews dat er een verdergaande integratie mogelijk is, voornamelijk bij grotere projecten waar nog veel met sectorale analyses gewerkt wordt. Vervolgens bleek uit de beantwoording van deelvraag 3 dat er wel voordelen zitten aan integratie maar dat men ook de nadelen in het oog moet houden. Daarnaast bleek dat rapportage niet de enige weg is naar een goede besluitvorming. Ook overleg en onderhandeling met belanghebbenden kan tot goede oplossingen leiden.

Vanwege de voordelen voor de besluitvormer maar ook voor het planvormingsproces, die bij de beantwoording van deelvraag 3 aan bod zijn gekomen, zou toegewerkt moeten worden naar een verdergaande integratie. Uiteindelijk zou men mijns inziens moeten toewerken naar een integraal effectrapport. De MKBA is mijns inziens minder geschikt omdat het gevaar bestaat dat er teveel in geld wordt gewaardeerd (en er dus subjectieve afwegingen gemaakt worden door de onderzoekspartij) en omdat het gevaar bestaat dat er teveel waarde wordt gehecht aan de financiële getallen zoals ook al bleek uit de beantwoording van deelvraag 4 en de interviews met dhr. Verheem en dhr. Arts (zie Bijlage III.4; Bijlage III.11). Als tussenstap zou het beslispuntenmodel gebruikt kunnen worden. Dit model verandert nog niet veel maar zorgt wel voor een betere afstemming. Concreet voor de Bouwdienst betekent dat als er sectorale analyses gedaan worden deze goed op elkaar afgestemd moeten worden via het beslispuntenmodel. Beter is echter deze analyses te vermijden en één hoofdrapport te creëren, met eventueel achtergrond rapporten, waarin alle informatie is weergegeven. Dit betekent concreet dat onderzoekers van alle disciplines samengebracht moeten worden. Mogelijk kan dit versoepeld worden door een andere afdelingsstructuur waarin de verschillende disciplines die werkzaam zijn in het planstudietraject samengebracht worden.

Aanbeveling 2: Doe nader onderzoek op het gebied van het integrale MER.

Over het integrale MER is tijdens het onderzoek weinig informatie gevonden. Vandaar ook dat er na het lezen van dit rapport mogelijk nog veel vraagtekens zijn bij deze methode. Nader onderzoek zou duidelijkheid moeten verschaffen in deze methode.

Aanbeveling 3: Houdt een integraal effectrapport dun en overzichtelijk.

Bij het integraal effect rapport zal goed gelet moeten worden op het gevaar van ondersneeuwen van aspecten en het creëren dik onleesbaar rapport (zie de beantwoording van deelvraag 3). Daarvoor zou men zich moeten beperken tot de grote lijnen en minder op details

moeten ingaan, zo vindt ook dhr. van de Kamer (zie Bijlage III.9). Bij zeer omvangrijke projecten is het voorstelbaar dat de informatiehoeveelheid, de onderzoekshoeveelheid en de complexiteit zo groot zijn dat het onmogelijk is dit allemaal gelijk in één rapport te bevatten. Een oplossing zou kunnen zijn om dan gewoon de verschillende sectorale analyses te doen met als voordeel dat aspecten niet ondersneeuwen. Tegelijkertijd zou men met het integrale effectrapport moeten starten waarbij de groep belast met het opstellen van het IER, als een soort spin in een web fungeert en met elke sectorale groep contact houdt en alle onderdelen op elkaar afstemt. Het IER zou dan als een soort samenvatting van de sectorale rapporten moeten fungeren. Op deze wijze is het ook mogelijk het samenvattende IEO dun te houden. Alle informatie staat immers al in de verschillende sectorale rapporten. De visie dat naar een geïntegreerd rapport toegewerkt zou moeten worden dat als een samenvatting van alle sectorale rapporten zou moeten dienen, is ook de visie van mevr. Vreekamp (zie Bijlage III.10).

Aanbeveling 4: Doe nader onderzoek naar het waarborgen van integraliteit in wetgeving. Een probleem bij de geïntegreerde effectrapportage is dat nergens gewaarborgd is dat naar alle aspecten gekeken wordt. Mijns inziens zou men dit deels kunnen verhelpen door wetgeving zo vindt ook dhr. van de Kamer (zie Bijlage III.9). Dit zorgt ervoor dat aspecten niet ondersneeuwen. Naast wetgeving zou er kwaliteitsborging moeten plaatsvinden door middel van een commissie zoals nu de Commissie voor de m.e.r. De Commissie voor de m.e.r. lijkt hier al op in te spelen door onderzoek te doen naar een integrale advisering. De mogelijkheden, onmogelijkheden, voor- en nadelen van het vastleggen van integrale effectrapportage in regelgeving, zou in nader onderzoek bekeken kunnen worden.

Aanbeveling 5: Doe onderzoek naar wat besluitvormers en de andere belanghebbenden nu eigenlijk willen weten en wat de eisen zijn aan de informatie.

Als men naar een geïntegreerd geheel wil en tegelijkertijd dit geïntegreerd geheel dun wil houden, doet men er goed aan om de informatiewensen van de besluitvormer en de andere belanghebbenden goed in kaart te brengen. Dit is ook handig als men regelgeving op het gebied van integrale rapportage zou willen vaststellen. Deze kwestie is ook onderwerp van het komende IAIA-congres. In dit rapport is uitgegaan van vier eisen waaraan de informatie aan besluitvormers zou moeten voldoen. Uit de beantwoording van deelvraag 3 bleek dat niet is onderzocht of deze eisen in werkelijkheid gelden. Dit zou onderwerp kunnen zijn van nader onderzoek. Dit onderzoek kan ook buiten het kader van een verdergaande integratie heel nuttig zijn aangezien uit verschillende bronnen, zoals verschillende artikelen uit het blad KenMERken (zie bijvoorbeeld het artikel opgenomen in Bijlage V), blijkt dat er veel kritiek is op de huidige effectrapportages.

Aanbeveling 6: Doe nader onderzoek naar het verbinden van regels aan economische effectrapportage

Buiten de vraag naar integratie om, kan de vraag gesteld worden of er geen regels verbonden moeten worden aan economische analyses en economische effectrapportage. Dit is immers nog niet gebeurd, zo blijkt uit de beantwoording van deelvraag 4, terwijl hier mogelijk wel behoefte aan is (zie Bijlage III.11). Door het vastleggen van economische effectrapportage in regelgeving wordt de kwaliteit van de economische effectrapportage verhoogd en creëert men consistentie in de rapportages. Naar de mogelijkheden, de voor- en nadelen van wetgeving op het gebied van de economische effectrapportage zou nader onderzoek verricht moeten

worden. Hierbij zou speciaal gelet moeten worden op inspraakmogelijkheden, een Commissie voor de economische effectrapportage (mogelijk dezelfde als de Commissie voor de m.e.r.) en op koppelingen met de m.e.r., bij bijvoorbeeld inspraak. Uit interviews bleken er echter vraagtekens bij het idee om economische effectrapportage ook in wetgeving op te nemen. Economische aspecten komen in de planstudiefase en tijdens de besluitvorming al vanuit zichzelf voldoende aan bod, zo blijkt uit de interviews (zie Bijlage III.4; Bijlage III.7; Bijlage III.8). Wetgeving op dit niveau zou dan ook niet nodig zijn.

Bronnenlijst

AGV et al., 1996

AGV Adviesgroep voor Verkeer en Vervoer, Vrije Universiteit Amsterdam; 1996; Handboek Economische Effecten Infrastructuur; s.l.

Akro Consult, 2001

Akro Consult; 2001; PPS Leertraject Rijkswaterstaat, samengevat door Akro Consult; Den Haag.

Arts et al., 2001

Arts, J., Boelhouwers, J., Cupurus, R., Jurakic E.; 2001; Handreiking Ontwerpen en Milieu; Delft.

Backes et al., 1996

Backes Ch. W., Soppe M.A.A.; 1996; Naar een duurzame milieu-effectrapportage in de ruimtelijke ordening?; Bouwrecht : documentatieblad voor rechtspraak en literatuur op het stuk van bouwrecht nr. 12 december 1996; blz. 959 tm. 972.

Bel et al., 2001

Bel D. en Cleton D.; 2001; Adders onder het gras: EU-richtlijnen moeilijk werkbaar in de praktijk; Kenmerken 8/4 september 2001 blz. 18 t.m. 21.

Berkenbosch, 2001

Berkenbosch, R.; 2001; Beter bruikbaar voor beslissers; KenMERken 8/5 november 2001 pag 20-23.

Bonte et al., 1997

Bonte R., Leroy P., Mooren R.; 1997; Milieu-effectrapportage Methoden, Effecten en Resultaten; Best.

Centrale Directie Juridische Zaken, 2000

Centrale Directie Juridische zaken van Ministerie van Verkeer en Waterstaat; 2000; Tracéwet; Den Haag.

Commissie voor de m.e.r., 2001

Commissie voor de m.e.r.; 2001; Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Spoorlijn Utrecht - Arnhem – Duitse grens; Utrecht.

CPB, 1994

Centraal Planbureau; 1994; Macro-economische analyse van de hogesnelheidsspoorlijn. Werkdocument No. 66; Den Haag.

CPB, 2000

Centraal Planbureau; 2000; Kosten-batenanalyse van HSL-Oost infrastructuur Werkdocument No 128; Den Haag.

De Boer, 2000

De Boer J.J.; 2000; Europese Richtlijn strategische m.e.r.; KenMERken Jaargang 7 nr. 1 maart 2000 blz. 20+21.

Eijgenraam et al., 2000

Eijgenraam C.J.J.; Koopmans C.C., Tang P.J.G., Verster A.C.P.; 2000; Evaluatie van infrastructuur. Leidraad voor kosten-batenanalyse; Den Haag.

Fleerakkers, 2001

Fleerakkers, M.; 2001; Aanbieding business case voor "Rondje Randstad"; Utrecht.

Kerkstra, 1999

Kerkstra, J.; 1999; Kans voor innovatie: innovatief aanbesteden binnen Europese aanbestedingsregels; 2^{de} druk; Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, s.a.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat; s.a.; Handboek Contractering; Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Noordholland; 1998; Trajectnota/MER N200 bij Halfweg Hoofdrapport; s.l.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat; 1999; De juiste keuze! "Notitie Woudschoten": Afwegingen bij de keuze van andere contractvormen.; Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat; 2001; Van A naar Beter: Nationaal verkeers- en vervoersplan 2001-2020 Kabinetsstandpunt deel 3; Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2001

Ministerie Verkeer en Waterstaat, Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie Economische zaken, Interprovinciaal overlegorgaan, Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten; 2001; Handreiking Watertoets, Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten; s.l.

Ministerie van VROM, 1996

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; 1996; Handleiding Milieutoets, aandachtspunten voor de toetsing van ontwerpregelgeving op milieueffecten; Den Haag.

Ministerie van VROM, 2001

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; 2001; Voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening (Wro) memorie van toelichting.

Morel et al., 2001

Morel S.A.A, Post R.A.M, Scholten J.J.; 2001; Integrated Environmental Impact Assessment, A step towards Integrated Impact Assessment; New experiences on Eia in the Netherlands blz. 19 – 25.

Morel, 2000

Morel S.; 2000; Beschermingsformules onjuiste toepassing leidt steeds vaker tot aanvullingen op MER'en; KenMERken jaargang 7 nr. 5 oktober 2000 blz. 16 t.m. 21.

Moolhuizen et al., 2001

Moolhuizen M.A. et al.; 2001; Voorontwerp Wet Ruimtelijke ordening; Ruimtelijke investeringen 6/7 van oktober 2001 blz. 100 t.m. 102.

Niekerk, 2000

Niekerk, F.; 2000; Het effect gerapporteerd. De gebruikswaarde van effectrapportages voor de planning van verkeersinfrastructuur; Groningen.

Oosterhaven, 1999

Oosterhaven J.; 1999; De evaluatie van grote infrastructuur: over MER's, EER's en MKBA's; Openbare Uitgaven 1999 nr. 2 blz. 60 – 69.

Pieters, 2001

Pieters, S.; 2001; Katern Jurisprudentie milieueffectrapportage jurisprudentie en toelichting; Lelystad.

Post et al., 1998

Post R., Kolhoff A., Velthuyse B.; 1998; Towards Integration of assessments; New experiences on Eia in the Netherlands blz. 29 – 35.

Projectorganisatie de maaswerken, 1999

Projectorganisatie de maaswerken; 1999; Trajectnota/MER Zandmaas/Maasroute hoofdnota; Maastricht.

Rijkswaterstaat, 2000a

Rijkswaterstaat; 2000; Projectplan Innovatief Aanbesteden Rijkswaterstaat; s.l.

Rijkswaterstaat, 2000b

Rijkswaterstaat; 2000; Informatiemap innovatief aanbesteden; Den Haag.

RSO, 1997

RSO (Rijkswaterstaat Steunpunt Opdrachtgeversschap); 1997; Handreiking bouworganisatievormen; Den Haag.

Sanders, 2000

Sanders, C.A.; 2000; Life Cycle Costing. HK-U project kostenbeheersing infrastructuur; Utrecht.

Smits, 1994

Smits R.G.; 1994; Projectnota/MER baggerspeciedepot Hollandsch Diep Hoofdnota; Rotterdam.

Soppe et al., 2001

Soppe M.A.A., Backes Ch. W.; 2001; Milieu-effectrapportage, ruimtelijke ordening en natuurbescherming Hoofdstuk 7 blz. 55 –84; In: Uylenburg R., Visser M.J.C. (eds); Ruimte en Milieu: Juridische kansen en belemmeringen. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het centrum voor milieurecht van de Universiteit van Amsterdam; Alphen aan den Rijn.

Stuurgroep Bomendijk, 1994

Stuurgroep bomendijk; 1994; Projectnota/MER voor de verbetering van de bomendijk; Alphen aan den Rijn.

Stuurgroep Ramspol, 1995

Stuurgroep Ramspol; 1995; Projectnota/MER keersluis Ramspol; Alphen aan den Rijn.

Ten Holder, 2001

Ten Holder V.; 2001; Conclusies deskundigendag; KenMERken 8/3 juli 2001 blz. 21.

Van Dunné et al., 1998

Van Dunné J.M et al.; 1998; Verzameling Nederlandse Wetgeving; 14^e druk; Lelystad.

Van Haeren et al., 1994

Van Haeren J.J.F.M, Gravendeel J.W., Samkalden D., Tilburg D. van; 1994; Handleiding Milieueffectrapportage: besluiten voor een leefbaar Nederland; Lelystad.

Verheem, 1999

Verheem R.A.A.; 1999; Zo gaat 'ie goed, zo gaat 'ie beter; KenMERken 6/5 oktober 1999 blz. 12 tm. 15.

Vollaard et al., 1998

Vollaard, B., Witteveen, W.; 1998; Innovatief aanbesteden, naar een hoger maatschappelijk rendement van overheidsinvesteringen; Den Haag.

Wester, 1991

Wester F.; 1991; Strategieën voor kwalitatief onderzoek; blz. 10-21; Muiderberg.

Afkortingenlijst

Afkorting	Verklaring
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BRA	Bedrijfseconomische Rentabiliteitsanalyse
C-mer	Commissie voor de milieueffectrapportage
CPB	Centraal Planbureau
D&C	Contractvorm Design and Construct
DCM	Contractvorm Design, Construct, Maintain
DCOFM / DBOFM	Contractvorm Design, Construct/Build, Operate, Finance and Maintain
EER	Economische Effectrapportage
EIA	Environmental Impact Assessment
EU-richtlijn	Richtlijn van de Europese Unie
IAIA-congres	International Association for Impact Assessment
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IEO	Integraal Effecten Overzicht
IER	Integraal Effectrapport
IMER	Integraal Milieueffectrapport
KKBA	Kentallen Kosten-Baten Analyse
MEA	Macro-economische Analyse
M.e.r.	Milieueffectrapportage
MER	Milieueffectrapport
MIT	Meerjarenplan Infrastructuur en Transport
MKBA	Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NVVP	Nationaal Verkeers en VervoersPlan
OEEI	Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur
PM-posten	Pro Memorie posten
PPS	Publiek-Private Samenwerking
PRI	Project Raming Infrastructuur (methode voor kostenraming)
PvE	Programma/Pakket van Eisen
RAW	Rationalisering en Automatisering in de Wegenbouw
RWS	Rijkswaterstaat
SEA	Strategic Environmental Assessment
SER	Sociale effectenrapportage
StAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak
UAR	Uniforme Aanbestedings Reglement
V&W	Verkeer en Waterstaat
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wmb	Wet milieubeheer
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening

Bijlage I: Beschrijving stageopdracht

Het instrument milieueffectrapportage (m.e.r.) heeft altijd ter discussie gestaan. Vanaf de introductie is vaak gesteld dat het aspect milieu daardoor teveel gewicht in de besluitvorming krijgt. Onderstaand zijn enkele recente ontwikkelingen beschreven die dat aangeven.

Onlangs is door Projectbureau Marktbenadering (PMB) van de Bouwdienst Rijkswaterstaat (BWD) tijdens de m.e.r.-lunch een lans gebroken voor het eerder inschakelen van PMB. Dit kan in het voortraject reeds een kosten-baten analyse uitvoeren, waarbij tevens de belangen voor de verschillende partijen in kaart worden gebracht. Daarmee wordt het draagvlak en de haalbaarheid van het project vergroot. Anderzijds wordt vanuit milieubeleid aangegeven dat m.e.r. ook zo vroeg mogelijk bij de besluitvorming moet worden betrokken. Dit is pas zinvol als bekend is wat men wil doen en hoe (techniek). In feite dienen de belangen Milieu, Kosten en Techniek in goed evenwicht gedurende de planvorming steeds nader te worden uitgewerkt. PMB denkt daarvoor aan een (betere) integratie van (milieu)beleidsanalyse, Risicomanagement, PMB, kostprijszaken en technologie-ontwikkeling.

Op de V&W m.e.r.-dag "m.e.r. in de markt" werd veel gesproken over innovatief aanbesteden en marktwerking. Door marktpartijen of adviesbureaus in een vroegtijdig stadium bij de planvorming te betrekken kunnen creatievere oplossingen worden bedacht. Dit past tevens in het V&W-credo van "de ondernemende overheid". Hoe en wanneer de marktpartijen kunnen worden ingeschakeld is nog niet helemaal duidelijk. De keuze van de contractvorm bij innovatief aanbesteden speelt een belangrijke rol bij het moment van betrekken van marktpartijen bij het uitwerken van de milieuaspecten en de kosten.

De nieuwe Europese richtlijn voor strategische milieubeoordeling is bijna klaar (KenMERken april 2001). Voorafgaand aan de besluitvorming over plannen en programma's moet voortaan een milieuraapport beschikbaar komen. Naast de huidige m.e.r.-regeling is ook de milieutoets voor nieuwe regelgeving een referentiepunt voor implementatie van de richtlijn in Nederland.

In Juni 2002 vindt het IAIA (international Association for Impact Assessment) plaats in Den Haag met als centrale thema de vraag "wat willen beslissers nu eigenlijk van de effectrapporteurs weten?" (KenMERken april 2001). Achterliggende observatie is dat onderzoekers en beslissers elkaars taal niet spreken.

Door de Dienst Weg- en Waterbouw van RWS (DWW) is een stelsel "duurzaamheidsindicatoren" ontwikkeld om de mate van duurzaamheid (evenwicht tussen economische, sociale en ecologische aspecten) aan te geven.

Doel van de stage

De stage dient bij te dragen aan het verbeteren van de dienstverlening door BWD aan klanten die voor een m.e.r. of milieuaspecten studie aankloppen bij BWD, door op maat de milieueffecten mee te nemen in de planvorming. De volgende vraagstellingen kunnen worden uitgewerkt:

- Welke ontwikkelingen spelen rondom de toepassing van m.e.r.?
- Op welke wijze kunnen Milieu, Kosten en Techniek in evenwicht en op het juiste detailniveau worden meegenomen in de planvorming?
- Hoe dient een "m.e.r. plus" te worden uitgevoerd om beter in te spelen op de wensen van de beslisser?

Vereisten

Stageperiode van circa 3 maanden.

Student van WO-opleiding in de richtingen economie en milieu.

Bereid om te reizen.

Werkzaamheden

In overleg met begeleider en BWD opstellen van Plan van Aanpak voor de stage.

Introductie in de BWD-werkwijze en de context van de stage door het betrekken bij een lopend BWD-m.e.r..

Deskstudie/inventariseren ontwikkelingen in m.e.r. en aanverwante instrumenten (zoals hierboven beschreven).

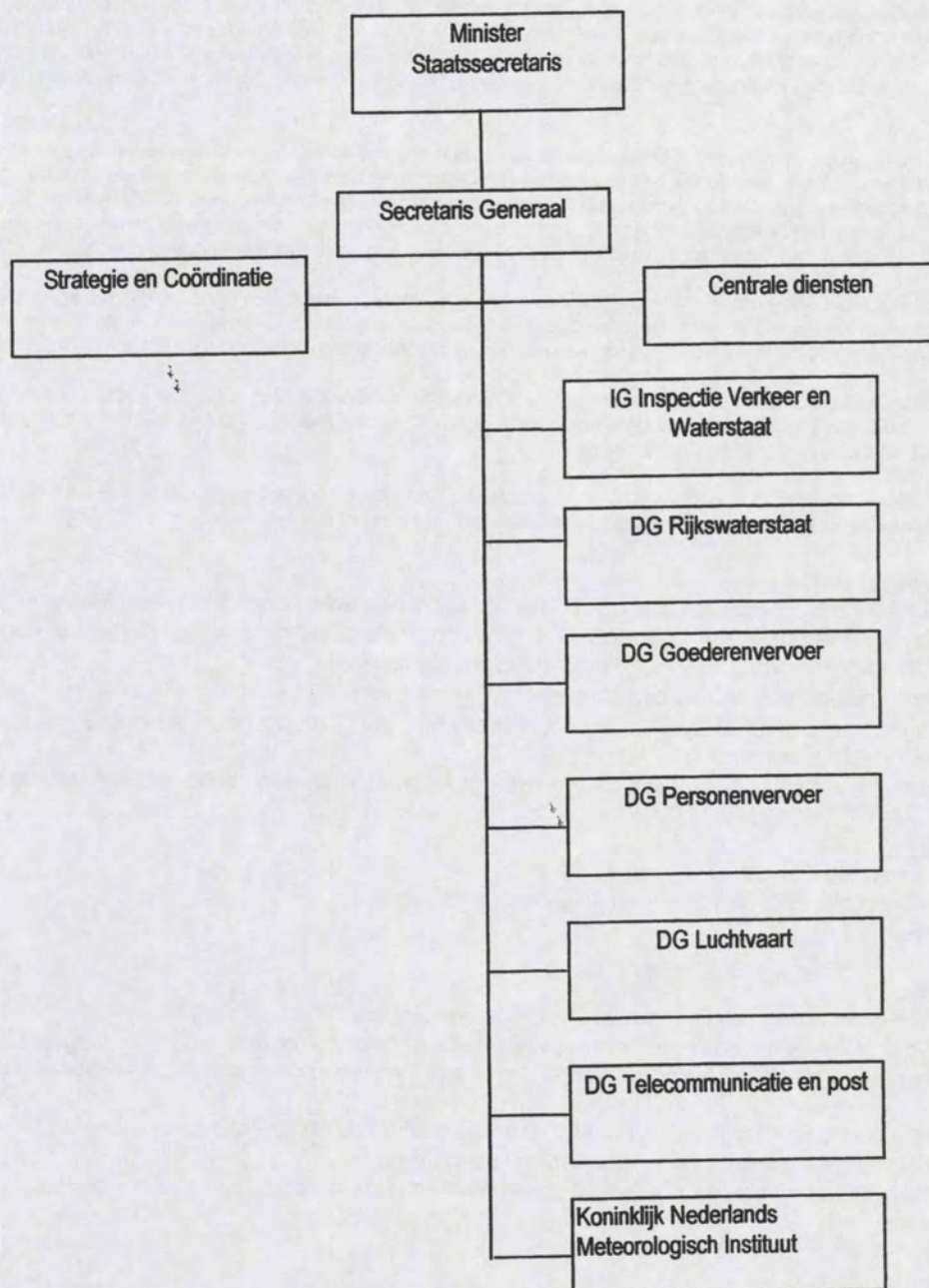
Gesprekken met Hoofdkantoor RWS, VROM, Commissie MER, DWW, PMB en enkele RWS-beslissers.

Schrijven notitie met bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Afhankelijk van de planning kan de notitie eventueel worden uitgewerkt tot een leaflet voor het IAIA congres 2002 te Den Haag

Bijlage II: Beschrijving van Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is een onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit ministerie ontwikkelt beleid voor verkeer, water en telecommunicatie en zorgt voor de uitvoering en de handhaving van dit beleid. In de onderstaande schema B.1 is de organisatiestructuur van het ministerie van Verkeer en Waterstaat weergegeven.

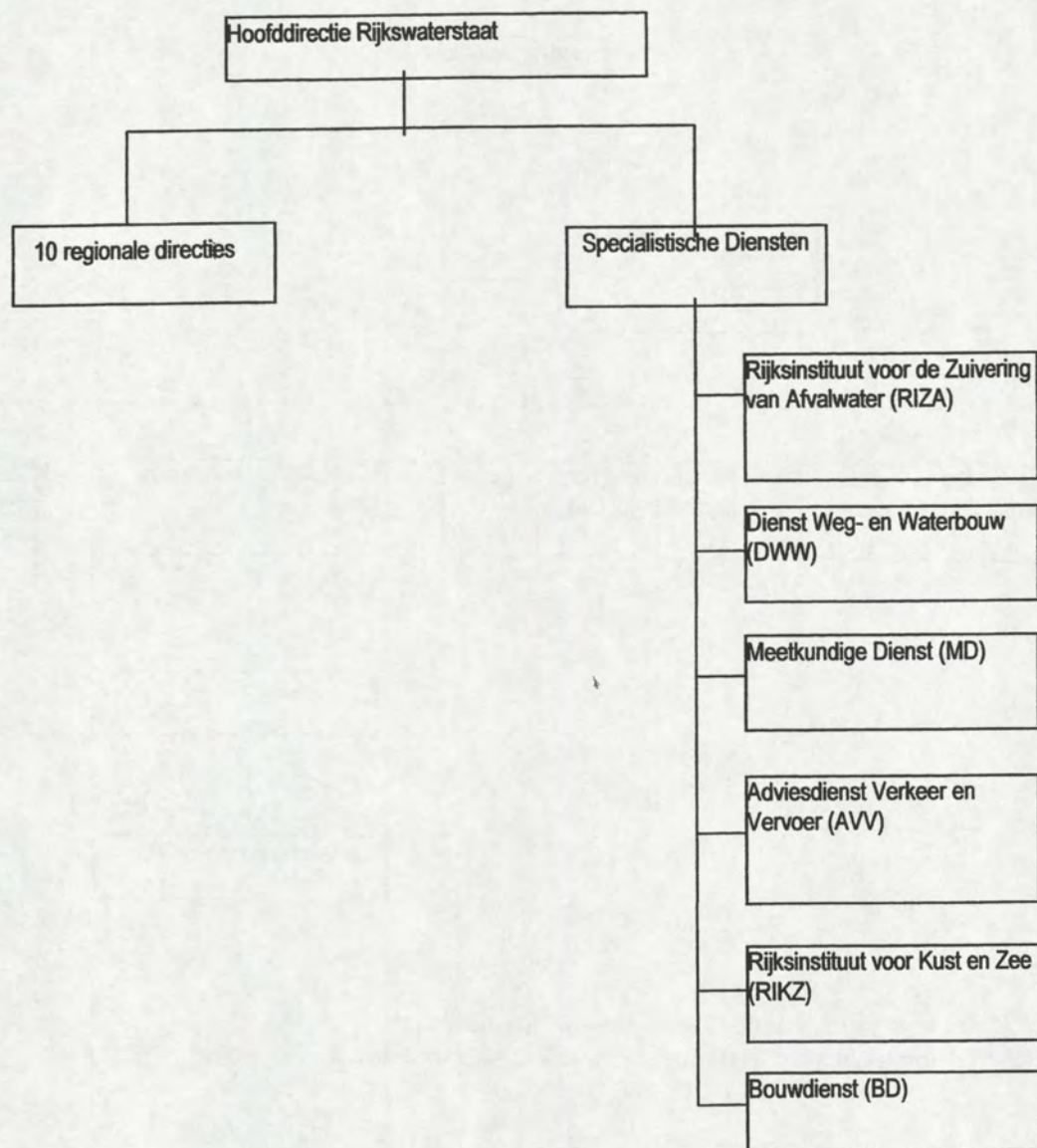


Schema B.1: de organisatiestructuur van het ministerie Verkeer en Waterstaat

Bron: <http://www.minvenw.nl/cend/dvo/organisatie/adres/organogram.htm> datum van raadplegen 21-09-2001

Rijkswaterstaat, als één van de onderdelen van dit ministerie, heeft als eerste kerntaak: *het beschermen van Nederland tegen overstromingen*. Bovendien dient Rijkswaterstaat te zorgen voor voldoende schoon water voor alle gebruikers. Andere kerntaken zijn: het aanleggen, beheren en onderhouden van rijkswegen en het zorgen voor een vlotte en veilige doorstroming van het verkeer, zowel op het land als op het water.

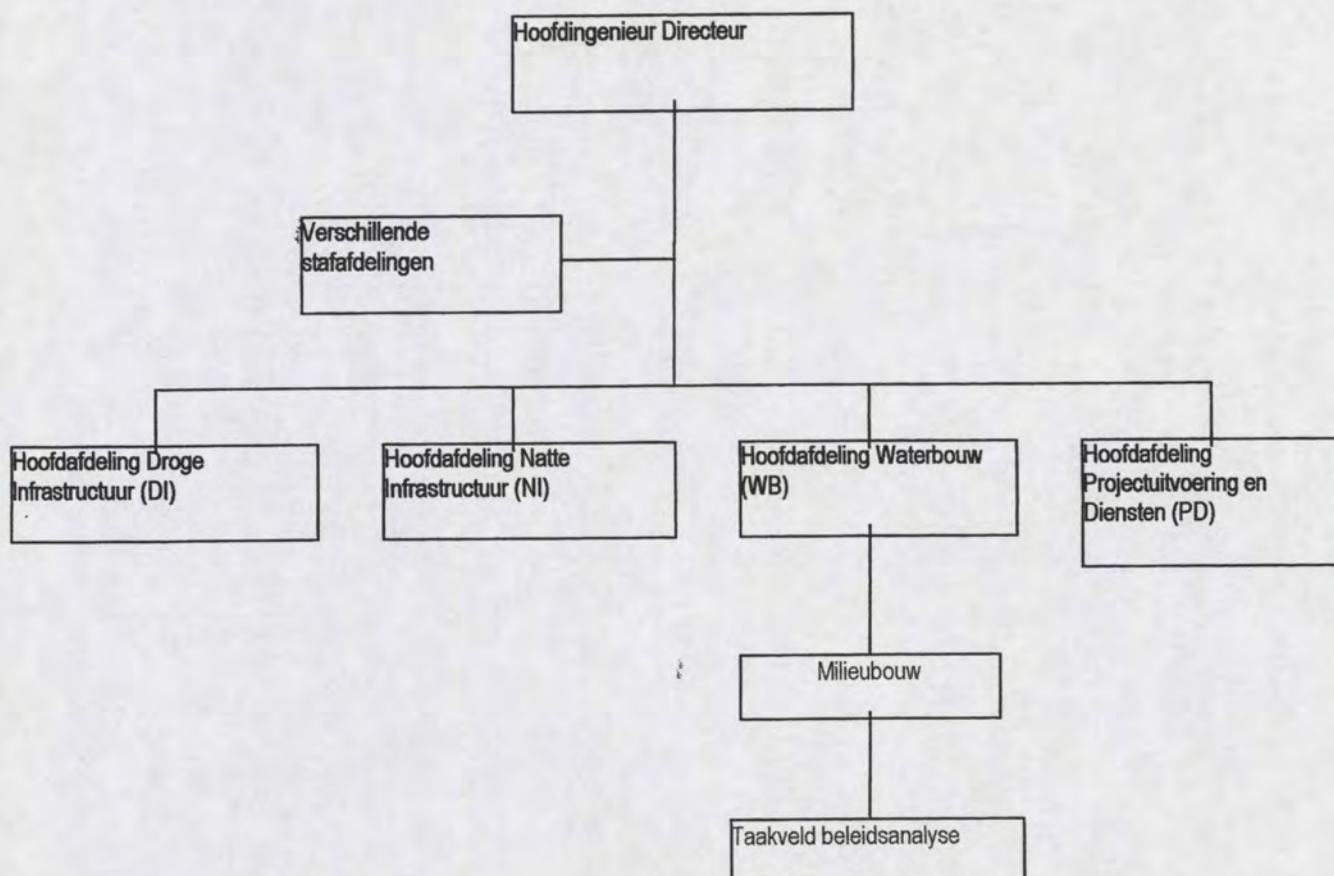
Rijkswaterstaat bestaat uit verschillende regionale directies en heeft daarnaast enkele specialistische diensten. De organisatiestructuur van Rijkswaterstaat is in onderstaande schema B.2 weergegeven.



Schema B.2: de organisatiestructuur van Rijkswaterstaat

Bron: http://www.minvenw.nl/cend/dvo/organisatie/adres/organogram_DG.htm datum van raadplegen 21-09-2001

Zoals in de voorgaande schema B.2 te zien is, is de Bouwdienst één van de specialistische diensten. De Bouwdienst streeft ernaar om het ingenieursbureau van het ministerie van Verkeer en Waterstaat te zijn. Ze neemt alleen opdrachten van de overheid aan. Particulieren kunnen hier met hun opdrachten dus niet terecht. Ook de Bouwdienst is weer opgesplitst in een aantal afdelingen. Naast de stafdiensten bestaat de bouwdienst uit de volgende hoofdafdelingen: Hoofdafdeling Droge infrastructuur (DI), Hoofdafdeling Natte Infrastructuur (NI), Hoofdafdeling Waterbouw (WB) en de Hoofdafdeling Projectuitvoering en Diensten (PD)). In de onderstaande schema B.3 is de organisatiestructuur van de Bouwdienst weergegeven.



Schema B.3: de organisatiestructuur van de Bouwdienst

Bron: Folder de Bouwdienst als organisatie; Bouwdienst Rijkswaterstaat; Den Haag; 1998

Dit onderzoek is gedaan in opdracht van het taakveld beleidsanalyse van de afdeling milieubouw. Milieubouw is een afdeling van de hoofdafdeling Waterbouw en heeft als uitgangspunt 'Duurzame ontwikkeling'³⁰. Ze zorgt voor de inbreng van milieukennis in het bouwproces en is verantwoordelijk voor de milieuzorg bij de bedrijfsvoering. Ook voert zij projecten uit die het milieu ten goede komen.

³⁰ Bron: <http://www.venwnet.minvenw.nl/rws/bwd/waterbouw/> datum van raadplegen 23-01-2002

De afdeling kent vijf taakgebieden:

1. waterbodemsanering en specieberging
2. beleidsanalyses/m.e.r.'s
3. milieuaspecten in het bouwproces
4. belevingswaardeonderzoek, interactieve planvorming en communicatie
5. ecologie in het bouwen.

Bijlage III Interviewverslagen

In deze bijlage zullen alle interviewverslagen weergegeven worden.

Bijlage III.1 Interviewverslag Dhr. van Dreumel

Geïnterviewde: dhr. M. van Dreumel
Interviewer: Martin Sartorius
Interview datum: 9 oktober 2001
Locatie: Ministerie VROM (Den Haag)
Onderwerp: EU-richtlijn: strategische m.e.r.

De geïnterviewde

Dhr. Van Dreumel is medewerker bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en is rechtstreeks betrokken geweest bij het opstellen van de EU-richtlijn en is daarnaast ook betrokken bij de implementatie van die richtlijn in Nederland.

Verslag

Voor informatie over deze juridische ontwikkelingen en met name voor informatie over de nieuwe Europese Richtlijn strategische m.e.r. is een interview gedaan bij dhr. van Dreumel.

Juridische Ontwikkelingen op het gebied van m.e.r.

Naast de ontwikkelingen op het gebied van de EU-richtlijn 'strategische m.e.r.', noemde dhr. van Dreumel drie andere juridische ontwikkelingen die met de m.e.r. te maken hebben, namelijk:

1. Een wijziging van het besluit m.e.r.. Deze wijziging houdt een aanpassing van de categorieën, C-lijst en D-lijst, van het besluit m.e.r. in. Deze wijziging wordt rond 2003 verwacht.
2. Een wijziging van de Wet milieubeheer waarmee een betere koppeling van de milieuvergunning en de m.e.r. beoogd wordt. Ook deze wijziging zal, zo wordt verwacht, rond 2003 van kracht worden.
3. Het VN-protocol strategische m.e.r.. Dit protocol zal verder gaan dan de EU-richtlijn en zal waarschijnlijk rond 2005 van kracht worden.

Stand van zaken implementatie EU-richtlijn Strategische M.e.r.

De EU-richtlijn 'strategische m.e.r.', vanaf nu de EU-richtlijn genoemd, moet in 2003 geïmplementeerd zijn in de Nederlands wetgeving, 3 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn. De vooruitzichten zijn gunstig, de implementatie zal waarschijnlijk op tijd gebeuren. De planning is:

- Aan het eind van 2001 dient een verkenning van de ambities en mogelijkheden van de implementatie van de EU-richtlijn binnen Nederland gereed te zijn.
- In 2002 zal een verkenning gedaan worden naar de procedure en de inhoudelijke eisen van de procedure.
- En in 2003 zal vervolgens het uitvoeringsapparaat tot gereedheid gebracht moeten worden.

De bottleneck in het implementatietraject vormt het wetsvoorstel. De doorlooptijd van de procedure die een wetsvoorstel moet doorlopen is ongeveer 2 jaar. Daarom moet het wetsvoorstel vroeg ingediend worden. Dit wetsvoorstel zal een kaderwet zijn en zal vrij kaal

zijn. De invulling zal later gegeven worden met bijvoorbeeld ministeriële regelingen, AMvB's etc..

Knelpunten implementatie

Bij de implementatie zijn er globaal drie knelpunten te onderscheiden. Op alle drie de knelpunten wordt onderzoek gedaan. Deze drie knelpunten zijn onderling afhankelijk en worden daarom ook wel vergeleken met de drie punten van de Mercedesster. De drie onderzoeken (die tevens de drie knelpunten zijn) die gedaan zullen worden, zijn:

1. Onderzoek naar de reikwijdte van de richtlijn. Een onderzoek naar welke plannen en programma's wel en welke niet onder de nieuwe wetgeving moeten vallen. Hiervan is reeds een rapport uitgebracht.
2. Onderzoek naar de procedurele aspecten van de nieuwe regelgeving (betrekken van het publiek etc.) Dit onderzoek moet nog plaatsvinden.
3. Onderzoek naar de kwaliteit en de kwaliteitsborging. Dit onderzoek moet nog plaatsvinden.

Zoals gezegd zijn deze drie knelpunten onderling afhankelijk en moeten ze in samenhang gezien worden. Zo zal men bij bijvoorbeeld het stellen van hoge kwaliteitseisen van de informatie een andere procedure moeten maken en zal de reikwijdte ook anders moeten zijn. Dhr. van Dreumel legde de relatie tussen de drie knelpunten uit met het volgende voorbeeld: "Stel dat men het regeerakkoord onder de nieuwe milieubeoordelingswetgeving wil brengen. Dan zou men een procedure moeten maken die snel te doorlopen is. Immers een regeerakkoord wordt in een betrekkelijk kort tijdsbestek gemaakt. Daarbij is er sprake van een hoog iteratief gehalte. Als men een korte en snel door te lopen procedure maakt, kan men niet verwachten dat er zeer gedetailleerde informatie op tafel zal komen. Dus als men dit regeerakkoord onder deze nieuwe regelgeving zou willen brengen, zal men de procedure en de kwaliteitseisen hierop moeten afstemmen." (Dit voorbeeld wil NIET zeggen dat men het regeerakkoord inderdaad onder de nieuwe regelgeving wil brengen.)

Naast de drie voornoemde onderzoekspunten kan dhr. van Dreumel zich ook voorstellen dat er onderzoek plaats zal vinden naar het aggregatieniveau waarop gerapporteerd gaat worden.

De inhoud en de overlap met andere instrumenten

Waarschijnlijk zal de implementatie niet alleen op plannen gericht zijn maar ook op beleid. Het onderscheid tussen plannen/programma's en beleid is dat plannen en programma's uit wetten en regelgeving voortvloeien (zoals bijvoorbeeld het NVVP³¹ en het streekplan). Onder beleid vallen de stukken die niet uit regelgeving voortvloeien (zoals bijvoorbeeld de nota antennebelief en de nota voedsel en groen). De milieubeoordeling van beleid is het onderwerp van het komende VN-protocol. Omdat de implementatie voor dit protocol ook niet erg lang op zich zal laten wachten (2005), is bij de implementatie van de EU-richtlijn besloten om ook de milieubeoordeling van beleid mee te nemen.

Er is overlap met de m.e.r.-plicht mogelijk. Daarvan kan gezegd worden dat het uitgangspunt is om dubblures te voorkomen. Het doen van een milieubeoordeling op twee niveaus wordt als niet nuttig gezien. Men kan met deze dubblures op twee manieren omgaan. Men kan voor de plannen waarin m.e.r.-plichtige activiteiten zitten, de nieuwe regelgeving van de milieubeoordeling van plannen verplicht stellen. Hierbij kan de m.e.r.-plicht voor de verschillende onderdelen komen te vervallen (in verband hiermee wordt wel eens gedacht aan

³¹ Nationaal verkeers- en vervoersplan

het afschaffen van de locatie-m.e.r.). Daarnaast kan ervoor gekozen worden om de huidige m.e.r.-plicht voor de betreffende onderdelen van het plan/programma te handhaven en voor het resterende plan een strategische milieubeoordeling te doen. Welke kant men gaat kiezen is nog niet duidelijk. Het is dus mogelijk dat de m.e.r.-plicht verandert maar daar is nog niets over te zeggen.

In het beginsel is er geen overlap met de milieutoets omdat deze toets zich richt op ontwerpregelgeving, ministeriële regelingen en AMvB's³². Maar er is een kans dat de milieutoets uitgebreid gaat worden.

Men kan bij de doelstelling van externe integratie van het milieubeleid 3 generieke instrumenten onderscheiden namelijk:

1. M.e.r. voor projecten en concrete beleidsbeslissingen
2. De milieutoets voor wetgeving, ministeriële regelingen en AMvB's.
3. Milieubeoordeling (ook wel strategische milieubeoordeling genoemd) voor plannen/programma's en beleid.

De milieubeoordeling valt als het ware tussen de milieutoets en de m.e.r. in.

In de volgende tabel B.1 staan enkele besluiten naar oplopend abstractie-/aggregatieniveau gerangschikt. Aan elk van deze soorten besluiten is een milieubeoordelingsinstrument gekoppeld.

Tabel B.1: Milieubeoordelingsinstrument per soort besluit.

Besluit over:	Instrument
Projecten en concrete beleidsbeslissingen	M.e.r.
Plannen en programma's	Strategische milieubeoordeling (EU-richtlijn)
Beleid	Strategische milieubeoordeling (VN-protocol)
Wetgeving	Milieutoets

Bij het opstellen van de richtlijn is vanuit de m.e.r.-procedure gedacht. Bij de implementatie in Nederland zal meer vanuit de milieutoets gedacht worden. Immers het abstractie-/aggregatieniveau van de programma's en plannen sluit beter aan op het abstractie-/aggregatieniveau van de milieutoets en de ontwerpwetgeving waarvoor deze toets bedoeld is.

Enkele afsluitende opmerking

Het woord 'Strategisch' in strategische milieubeoordeling staat nergens in de richtlijn. Dit omdat op internationaal niveau heel moeilijk vast te stellen is wat 'strategisch' inhoudt. Dit is ook de reden voor het feit dat er in de EU-richtlijn een definitie van programma's en plannen gegeven wordt. In andere landen vallen hele andere beleidsstukken onder plannen en programma's. Men moest dus niet uitgaan van de begrippen plannen en programma's maar er moest gekeken worden naar de inhoud van de begrippen.

Een interessante discussie die mogelijk nog gaat komen, is de discussie over de status van het MIT (Meerjarenplan Infrastructuur en Transport). Officieel komt het MIT uit regelgeving voort en zou dus onder de strategische milieubeoordeling vallen. De vraag is of iedereen zich hierin kan vinden aangezien het MIT ook beschouwd kan worden als het geldpotje dat verdeeld wordt. Daarnaast kan er een discussie ontstaan over nieuwe begrippen uit de

³² Algemene Maatregel van Bestuur

ruimtelijke ordening zoals: structuurschema's en structuurvisies. Vallen deze schema's en visies wel of niet onder de EU-richtlijn?

44

44

44

Bijlage III.2 Interviewverslag Dhr. Petit

Geïnterviewde: C.H.N.M. Petit
Interviewer: Martin Sartorius
Interviewdatum: Dinsdag 16 oktober 2001
Locatie: Hoofdkantoor Rijkswaterstaat (Den Haag)
Onderwerp: Innovatief aanbesteden en de koppeling met de m.e.r.

Geïnterviewde

Dhr. Petit is adviseur op de afdeling markt en bouwbeleid van de directie uitvoering van het Directoraat Generaal Rijkswaterstaat. Deze afdeling is gevestigd op het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat in Den Haag. Een deel van de afdeling markt en bouwbeleid richt de aandacht op innovatief aanbesteden. Het andere deel waaronder dhr. Petit richt zich meer op de PPS (publiek-private samenwerking).

Verslag

Dhr. Petit ziet een duidelijk onderscheid tussen PPS en innovatief aanbesteden. Innovatief aanbesteden kan nog steeds gezien worden als een soort bouwcontract. Het nieuwe aan dit bouwcontract is dat ook het ontwerp in het contract wordt meegenomen. Publiek Private Samenwerking (PPS) voldoet minder aan de kenmerken van een bouwcontract. Bij PPS wordt de financiering ook (deels) gedaan door de private partij. PPS is eigenlijk een container begrip. Als men zich alleen vasthoudt aan dit begrip, komt men in de problemen. Normale DBFM (Design, Build, Finance and Maintain) contracten vallen onder PPS en zitten het dichtst tegen innovatief aanbesteden aan. Komt men echter op het gebied waarbij gebiedsontwikkeling gekoppeld wordt aan infrastructuur die gebouwd moet worden, dan komt men al verder van innovatief aanbesteden vandaan. Bij koppeling van bouw van infrastructuur aan gebiedsontwikkeling kunnen twee varianten onderscheiden worden. In de eerste variant zijn gebiedsontwikkeling en infrastructuurbouw wel financieel gekoppeld (bijvoorbeeld als het geld dat vrijkomt bij de gebiedsontwikkeling gebruikt wordt voor de bouw van de infrastructuur) maar zijn projecten verder niet fysiek van elkaar afhankelijk. Bij de tweede variant zijn ze wel fysiek onlosmakelijk verbonden. Dit is bijvoorbeeld het geval als men wegaanleg combineert met een boven de weg aan te leggen gebouwencomplex). In dit geval kan de weg niet afgebroken worden zonder dat het gebouwencomplex moet worden afgebroken. Het onderhoud van beide projecten moet dus gekoppeld worden.

Dhr. Petit onderscheidt een viertal moeilijkheden bij D&B (Design en Build) en DBFM (Design Build, Finance and Maintain).

1. Functionele specificaties zijn nog moeilijk te stellen maar mocht dit al mogelijk zijn dan spelen nog de volgende drie problemen.
2. Volgorde gunning en besluit
3. Transactiekosten
4. Intellectueel eigendom

De laatste drie problemen zullen hieronder worden toegelicht.

Ad 2

Men kan twee trajecten onderscheiden namelijk het publiekrechtelijk traject en het 'aanbestedingstraject'. Deze trajecten kunnen op verschillende wijzen worden gecombineerd:

Bij traditioneel aanbesteden zoals dat nu vaak bij Rijkswaterstaat gebeurt, doorloopt men eerst de publiekrechtelijke procedure. Is deze afgesloten dan volgt de aanbesteding. Het nadeel van deze methode is dat de markt niet wordt aangespoord om met ideeën te komen. De innovatieve en creatieve kracht van de markt wordt dus niet benut.

Deze volgorde kan in theorie ook omgedraaid worden: het project wordt eerst aanbesteed en de publiekrechtelijke gang wordt vervolgens doorlopen (door de aannemer) waarbij op de grens van de twee trajecten al een prijs kan worden gesteld en een product kan worden gedefinieerd. Problemen duiken bij deze volgorde op als het plan voor het besluit (na bijvoorbeeld de inspraak) moet worden aangepast of worden gewijzigd. Hierbij kan men twee mogelijkheden onderscheiden.

1. De veranderingen komen voor rekening van de aannemer. Deze zal dan eigenlijk het plan niet willen wijzigen. De inspraak verloopt daarom moeilijk.
2. De veranderingen komen voor de rekening van de overheid. In dit geval zal de aannemer wel willen wijzigen en veranderen en zal alles aanpassen wat maar verlangd wordt. De overheid heeft hier echter geen controle meer op. (Bedacht moet worden dat meerwerk tweemaal zo duur is en dat minderwerk tweemaal zo goedkoop is. Dus stel: er moet voor 10% van het budget meerwerk gedaan worden dan zal de aannemer hiervoor 20% extra vragen. Moet er echter 10% minder werk verricht worden dan berekent de aannemer maar 5% minder).

Dhr. Petit is van mening dat de afweging van de wijzigingen bij de overheid thuis hoort en daar ook moet blijven.

Beide voorgaande modellen hebben nadelen. Daarom is het interactiemodel ontwikkeld. Hier is sprake van interactie tussen het publiekrechtelijk pad en het 'aannemerspad'. Zowel de belanghebbenden/het publiek als de aannemerswereld hebben bij dit model inspraak. Bij dit model moet worden opgemerkt dat deze nog niet volledig correct is voor de Nederlandse situatie. Het model is namelijk gebaseerd op EU-regelgeving. Op sommige plaatsen is de Nederlandse regelgeving strenger en dit is niet volledig verwerkt in het model. Het model is opgebouwd volgens de volgorde besluit, actie, vervolgbesluit, vervolgactie.

Ad 3.

De transactiekosten zullen verhoogd worden. De kosten voor het opzetten, uitwerken en monitoren van de innovatieve aanbesteding zijn vaak hoger. Dit komt onder andere doordat er met meerdere partijen gewerkt wordt.

Als de overheid openbaar maakt dat ze bepaalde infrastructuur wil aanleggen om een probleem op te lossen, is het mogelijk dat velen zich aanmelden als gegadigde. Uit al deze reacties moet een beperkt aantal gegadigden, bijvoorbeeld 5, geselecteerd worden. Deze vijf moeten een ontwerp maken en een bestek opstellen en met alle vijf zullen juridische afspraken gemaakt moeten worden. Een mogelijke oplossing hiervoor is om gefaseerd te selecteren. Dit houdt in dat er meerdere selectiemomenten zijn waarop bepaalde aannemers afvallen. Hierover wordt nog nagedacht. Daarnaast is er juridisch gezien op Europees niveau nog geen ruimte voor gefaseerd selecteren. Een verhoging van de transactiekosten is niet zo erg, zolang deze maar in het vervolg van het traject kunnen worden terugverdiend.

Alleen diegene die het 'winnende' ontwerp maakt, zal het uiteindelijke werk mogen bouwen. En alleen deze 'winnaar' zal geld voor zijn ontwerpfase ontvangen.

Alleen als er geen/te weinig aannemers op de inschrijving afkomen, kan men ervoor kiezen om een rekenvergoeding te geven.

Ad 4.

Het vierde probleem betreft het probleem van het intellectueel eigendom. Aannemers zullen hun ideeën zoveel mogelijk beschermen. Echter de overheid wil wel plannen en innovatieve ideeën zien. Daarom is er in het interactiemodel een visiepresentatie ingebouwd waarin ideeën nog niet beschermd zijn. In het vervolg van de procedure is het idee wel beschermd. Een bedrijf zal zelf moeten bepalen in hoeverre ze haar idee in de visiepresentatie ontvouwt. Is het niet ver genoeg dan heeft de bedrijf een grote kans niet geselecteerd te worden voor het vervolgproces. Is het te ver dan verliezen ze hun idee aan andere partijen, dit terwijl innovatieve ideeën als concurrentiemiddel gebruikt worden.

Daarnaast speelt dat de overheid pas aan het eind van het ontwerptraject weet welk ontwerp ze eigenlijk wil. Kiest ze een bepaald ontwerp dan is ze ook aan een bepaalde aannemer en aan een bepaalde prijs gebonden. De overheid kan niet gaan 'shoppen' om te kijken wat andere aannemers voor prijzen rekenen.

Er kleven dus nog wat problemen aan innovatief aanbesteden. Dhr. Petit vond niet dat de m.e.r-procedure moet worden aangepast. Deze procedure waarborgt immers de inspraak van de burgers. Men moet de m.e.r.-procedure verrijken met de invloed en de ideeën van bedrijven en aannemers. Dit is vroeger al geprobeerd in de vorm van open-markt consultatie. Maar daar kwam weinig resultaat uit. Immers waarom zou de markt haar ideeën prijsgeven als de kans klein is dat zij die opdracht inderdaad krijgt?

Bijlage III.3 Interviewverslag Mevr. Smeulers

Geïnterviewde: Mevr. Y. Smeulers
Interviewer: Martin Sartorius
Datum: 18 oktober 2001
Locatie: Hoofdkantoor Rijkswaterstaat (Den Haag)
Onderwerp: Juridische ontwikkelingen op het gebied van de m.e.r.

De geïnterviewde

Mevrouw Smeulers werkt bij de Centrale Dienst Juridische Zaken (CDJZ) van het ministerie van V&W. Ze doet daar bestuurlijke advisering. Eén van de terreinen waarop ze advies geeft is het terrein van de m.e.r.

Verslag***Ontwikkelingen in de m.e.r.***

Ontwikkeling op het gebied van m.e.r. zit niet alleen in de wetgeving zelf maar vooral in de jurisprudentie. Een rechterlijke uitspraak kan veel gevolgen hebben (Onder andere dat de wetgeving wordt aangepast). Er komt ook een aanpassing van het besluit m.e.r.. Dit besluit wordt redelijk vaak aangepast. De verandering die er nu aankomt is redelijk klein. De aanpassing bestaat voornamelijk uit de toevoeging '.... Dan wel het plan dat het eerst in de mogelijke aanleg voorziet' in kolom 3 van de bijlagen C en D van het besluit m.e.r. Voor exacte informatie hoe die wordt aangepast is het ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) de aangewezen instantie.

Een andere ontwikkeling is de Fundamentele Herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Want als die aangepast wordt moet ook het besluit m.e.r. weer worden aangepast. De kans is namelijk groot dat de zogenaamde PKB'en (Planologische Kernbeslissingen) verdwijnen. Die worden vaak genoemd in het besluit m.e.r.. Een echte verandering van de m.e.r. -procedure zal dit niet inhouden. Informatie over de wijzigingen in de WRO is te krijgen bij het ministerie van VROM (website).

Natuurlijk komt er ook de nieuwe EU-richtlijn. Maar over de implementatie is nog weinig bekend, ook daarvoor kan de informatie bij VROM gehaald worden. Wel is bekend dat de overheid het breed wil aanpakken. Daarnaast wil Nederland het altijd heel mooi doen dus gaat het wel wat tijd kosten.

Ook de aanpassingen en veranderingen in de natuurbeschermingsregelgeving, hebben in de praktijk invloed op de m.e.r.. Bijvoorbeeld de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn, beide zullen ervoor zorgen dat deze aspecten meer aandacht krijgen in de m.e.r. Ook de watertoets die ervoor zorgt dat er gekeken wordt naar de effecten van water en die vraagt om te kijken naar compensatie, heeft gevolgen voor de praktijk van de m.e.r..

Implementatiesnelheid

Over de implementatiesnelheid valt weinig te zeggen. Dat verschilt heel erg. Het hangt ervan af wat er wordt aangepast. Als een aanpassing dringend nodig is dan kan het 'snel'.

In de praktijk werkt het zo dat de overheid de wetgeving aanpast als het voor haar goed uitkomt. Als een rechterlijke uitspraak niet naar de zin is van de overheid, wordt soms de wet gewoon aangepast. Natuurlijk worden niet alle verzoeken tot aanpassing ingewilligd.

Aanbeveling aan MER-makers

Voor MER-makers betekent dit alles dat het heel handig is om goede relaties met mensen van het ministerie van VROM te hebben. Zij passen de wetgeving aan en zij weten vaak wat er speelt, dus bij hen kan in een vroegtijdig stadium informatie over de mogelijke verandering verkregen worden.

Mening over de m.e.r.

De MER zelf is volgens mevrouw Smeulders een nuttig instrument. Ten behoeve van de motivering van een besluit moet in de door het besluit milieueffectrapportage aangegeven gevallen een MER gemaakt worden. Maar het instrument wordt wel opgeblazen. Neem bijvoorbeeld art 3 van de EU-richtlijn, letterlijk gezien is het bereik hiervan ontzettend groot vooral het laatste streepje van het artikel (materiële goederen en cultureel erfgoed). Hierdoor wordt soms heel veel bij de m.e.r. betrokken waarvan men zich kan afvragen of het allemaal noodzakelijk is ten aanzien van de bedoeling van de m.e.r. toetsing. Het gaat erom om de juiste dingen te onderzoeken. Men telt soms als het ware elk padje en bekijkt de effecten daarop, maar men vergeet belangrijke andere milieueffecten.

Daarnaast komt het in de praktijk voor dat mensen de m.e.r. -regelgeving verkeerd gebruiken. Bijvoorbeeld met betrekking tot het gebruik van de bijlagen C en D van het besluit m.e.r.. Er wordt nogal eens ter afbakening van de vraag of een m.e.r. gemaakt moet worden, alleen naar de activiteit gekeken en niet naar de minimumdrempelwaarde waarboven een MER gemaakt moet worden. Zo wordt er te vaak gespeculeerd over het aanwezig zijn van een m.e.r.- plicht terwijl die niet eens bestaat op grond van de regelgeving. De initiatiefnemer wil een m.e.r. maken zonder dat het nodig is.

Afsluitende opmerkingen

Het zou interessant zijn te onderzoeken welke effect de m.e.r. nou eigenlijk heeft op het besluit en wat de kosten daarvan zijn. Als de m.e.r. bijvoorbeeld echt effect heeft op het besluit zodat bijvoorbeeld een weg wordt omgelegd om een paddepad te beschermen, hoeveel kost dit dan? Heeft de m.e.r. eigenlijk wel effect?

Bijlage III.4 Interviewverslag dhr. Verheem

Geïnterviewde: Dhr. R. Verheem
Interviewer: Martin Sartorius
Datum: 30 oktober 2001
Locatie: Commissie voor de m.e.r. Utrecht
Onderwerpen: MER en Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). De EU-richtlijn betreffende de milieubeoordeling van plannen en programma's

Verslag**M.e.r. en MKBA**

Drie projecten zijn het aanraden waard om te bekijken:

1. HST-oost
2. Goederenspoor Roosendaal-antwerpen
3. Hanzelijn

De C-mer heeft geen formeel standpunt over de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Dit hoeft er eigenlijk ook niet te komen aldus dhr. Verheem.

Verhouding MER, kKBA en MKBA

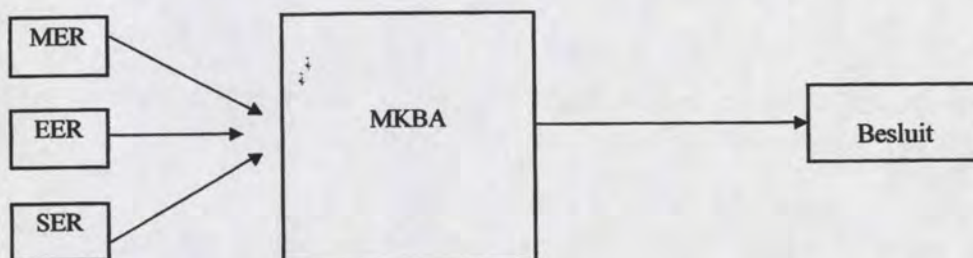
MKBA is zeker van belang voor MER. Immers de twee instrumenten moeten op elkaar worden afgestemd. Dit is echter in de praktijk nog niet zo makkelijk en duidelijk als het in theorie lijkt, zo bleek onder meer uit het project HST-oost. In dit project bleken de alternatieven die in het de MER werden beschreven niet exact overeen te komen met de alternatieven waar de MKBA naar keek. Dit terwijl de MER eigenlijk als input voor de MKBA moet fungeren.

Naast een goede afstemming van de projectalternatieven blijkt ook de afstemming over het referentie-alternatief erg lastig. Economen kijken bij een referentie alternatief vaak naar hoe men het geld anders zou kunnen besteden. Het referentie-alternatief is dan bijvoorbeeld het beleggen in aandelen. In de MER-praktijk wordt vaak met een referentie-alternatief gewerkt dat uitgaat van de bestaande situatie + de autonome ontwikkeling. Economen gaan dus uit van een veel actiever scenario. Dit levert in de praktijk grote afstemmingsproblemen op.

Een ander probleem zit hem in de afstemming van de processen. In de OEEI (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur) wil men de MKBA gelijktijdig met het MER-proces laten lopen. Voordat de MKBA gemaakt wordt, moet er echter nog een zogenaamde kentallen-KBA (kKBA) gemaakt worden. Deze kKBA kan gebruikt worden in de nut- en noodzaak discussie. Aan deze wijze van afstemmen van processen kleven twee problemen. Een eerste probleem is dat milieuaspecten verwerkt moeten worden in de kKBA. De vraag is waar deze milieugegevens vandaan gehaald moeten worden. Er wordt nog geen MER geschreven dus milieu-informatie kan daar niet uitgehaald worden. Een tweede probleem is dat men het milieu steeds meer uit het oog verliest. De bedoeling was juist om het milieu expliciet naar voren te laten komen in de zogenaamde nut- en noodzaak discussie. Door de kKBA dreigt de discussie te verdwijnen en het milieuaspect in deze fase onder te sneeuwen. Een oplossing hiervoor is om het maken van de kKBA gelijk te schakelen met de MER. Hierdoor kan de informatie uit het MER-proces wel gebruikt worden voor de kKBA. Niet de MKBA maar de kKBA moet dus gelijktijdig met het MER gemaakt worden. Dit is des

te meer een goede oplossing omdat vaak blijkt dat de kKBA zo uitgebreid wordt dat hij dicht tegen een volledige MKBA aan zit. Een tweede oplossing is het maken van een kentallen-MER (kMER). De kMER zou dan gelijk kunnen lopen met de kKBA. Nadelen hiervan zijn dat er een wetswijziging voor nodig is, dat er voor de kMER dan waarschijnlijk geen inspraak mogelijk is en dat er dan discussie kan ontstaan wanneer nu een kMER en wanneer een 'gewone' MER moet worden geschreven. De eerste oplossing verdient volgens dhr. Verheem dan ook zeker de voorkeur.

Een aantal mensen zien de MKBA als HET instrument dat gebruikt moet worden voor de besluitvorming. Volgens hen moet het MKBA het uiteindelijke rapport zijn dat aan de beslissingnemer gegeven wordt. Het instrument genereert namelijk een overzicht dat heel compact en heel makkelijk te gebruiken is. Dit is bij de MER wel anders, een samenvatting is al snel 20 pagina's en dit is voor beslissingnemer vaak al teveel. De rol van de MKBA volgens deze visie is weergegeven in schema B.4.



MER: Milieueffectrapport

EER: Economisch Effectrapport

SER: Sociaal Effectrapport

MKBA: Maatschappelijke Kosten Baten Analyse

Schema B.4: een MKBA als hoofdinstrument

Uit de bovenstaande schema blijkt duidelijk dat de MER 'slechts' als input moet dienen voor het MKBA.

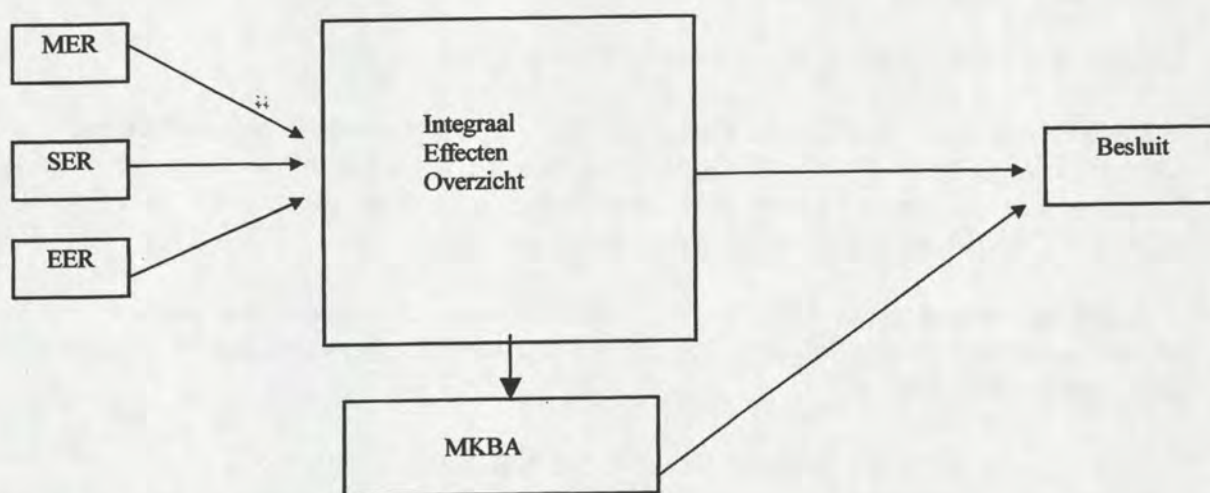
Maar dhr. Verheem vindt dat er ook grote nadelen aan de MKBA vastzitten. Zo is het overzicht, dat met behulp van de MKBA gegenereerd wordt, wel heel veel compacter en eenvoudiger. Echter door deze compactheid verliest men veel informatie. De aannames die gemaakt zijn om de verschillende eindgetallen te berekenen, komen niet naar voren in het kosten-baten overzicht. En zijn vaak ook niet terug te vinden in de rest van het rapport zo bleek ook bij de MKBA voor de HST-oost.

Een tweede nadeel is dat ook aan de MKBA een grote subjectieve kant zit. Aspecten moeten gemonetariseerd worden. En deze monetarisering is subjectief. De subjectiviteit blijkt ook uit het feit dat verschillende MKBA's op hetzelfde onderdeel hele andere uitkomsten kunnen hebben. Bij een project bleek de uitkomst van de MKBA af te hangen van degene die hem opstelde.

Een derde probleem is dat er het gevaar schuilt dat niet-monetariseerbare kosten een te kleine plaats krijgen in de besluitvorming. Deze verdwijnen in de zogenaamde PM-posten (pro memorie). Een besluitnemer zal hier niet zo op letten hij/zij ziet getallen en zeker na de

Betuwelijk is het voor de besluitnemer heel moeilijk om te kiezen voor een alternatief dat duurder uitvalt. Men dreigt dus ook weer teveel naar een economische afweging te gaan terwijl het MER juist bedoeld is om milieu een meer substantiële plaats in de besluitvorming te geven. Naast het gevaar dat niet-monetariseerbare milieuaspecten die wel belangrijk zijn verdwijnen in PM-posten en een te kleine plaats krijgen in de afweging, bestaat ook het gevaar dat wel-monetariseerbare milieuaspecten die niet/minder belangrijk zijn een te grote plaats krijgen. Kortom het gevaar bestaat dat accenten verkeerd gelegd worden.

Dit alles wil niet zeggen dat dhr. Verheem de MKBA geen nuttig instrument vindt. Het is volgens hem wel een nuttig instrument maar niet HET instrument. Daarvoor zijn er teveel problemen. Men zou volgens dhr. Verheem meer naar een integrale effecten overzicht (IEO) moeten. Het MKBA moet naast dit IEO aan de besluitnemer geleverd worden. Dit is te zien in het volgende schema B.5.

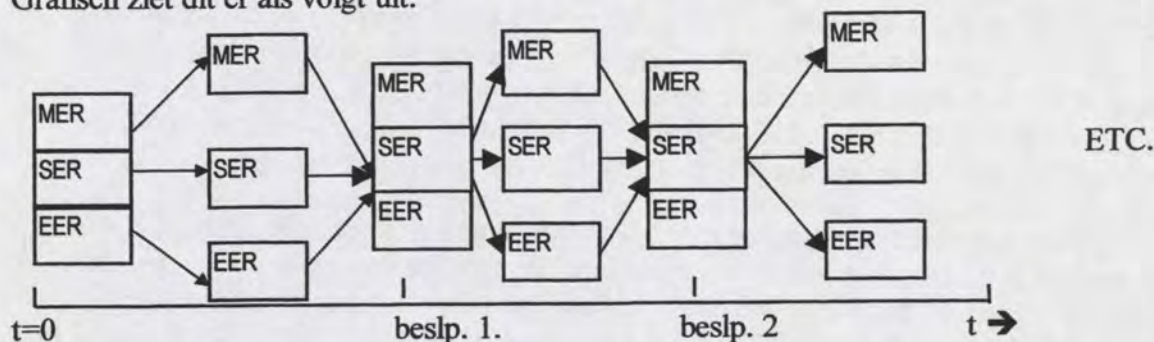


MER: Milieueffectrapport
 EER: Economisch Effectrapport
 SER: Sociaal Effectrapport

Schema B.5: functie van MKBA volgens dhr. Verheem

Echter een dergelijk integraal effecten overzicht is moeilijk te realiseren. Ieder deelgebied heeft zijn eigen stijl en zijn eigen mensen en vooral zijn eigen belangen. Men heeft weinig behoefte om daar wat van in te leveren. Zo zou het bijvoorbeeld mogelijk kunnen zijn dat de C-mer (Commissie voor de milieueffectrapportage) naast de milieuaspecten ook dingen over de andere aspecten gaat zeggen. Andere partijen verliezen (een deel van) hun invloed en zullen dit tegen willen gaan. Het is dus een soort machtsspelletje. Een ander punt is dat de manier van werken van de verschillende groepen erg verschillend is. (zie het voorbeeld van het verschil in de keuze van het referentie-alternatief van economen en MER-makers). Het combineren van de verschillende groepen zal dus verre van eenvoudig zijn. Een grote stap in de goede richting is om te bewerkstelligen dat de verschillende sectorale rapporten in proces met elkaar gelijk lopen en dat er onderling overleg plaatsvindt. Dit is te bereiken door dit overleg samen te laten vallen met de belangrijke beslispunten tijdens het beleidsproces. Er zijn verschillende vaste (beslis)punten in het beleidsproces zoals bijvoorbeeld de probleemdefinitie, het vaststellen van de projectalternatieven en het vaststellen van het referentiealternatief. Als men op dit soort punten samenkomt en samen beslist over het

probleem en de alternatieven dan kan men tussen de beslispunten ieder hun eigen weg gaan. Grafisch ziet dit er als volgt uit.



MER: Milieueffectrapport
 EER: Economisch Effectrapport
 SER: Sociaal Effectrapport

Schema B.6: samenwerking tussen de verschillende effectgroepen.

In het MER zitten al verschillende sociale effecten verwerkt en ook economisch effecten worden er wel in betrokken (kosten aanleg). In die zin is het MER dus al een beetje integraal. Maar aspecten die niet direct met het milieu te maken hebben worden nog niet in het MER gezet. De C-mer doet al wat testen op het gebied van IEO.

Naast de ontwikkelingen op het gebied van de IEO is er ook vraag naar een snellere effectbeoordeling. Dit is moeilijk te combineren met een IEO dat waarschijnlijk alleen maar langer zal gaan duren.

EU-richtlijn betreffende de milieubeoordeling van plannen en programma's

Het subsidiariteitsbeginsel wil zeggen dat de EU-richtlijn alleen het minimum aan verplichtingen aangeeft. Het staat een lidstaat dus vrij om verder te gaan dan de richtlijn. Nederland deed dit altijd, echter met de nieuwe EU-richtlijn dreigt ook Nederland het minimum al prima vinden.

Men kan nu twee beoordelingsinstrumenten op het gebied van milieu onderscheiden namelijk de m.e.r. en de milieutoets. De milieutoets is alleen voor wetten en is zeer globaal. De m.e.r. is voor meer concrete projecten. De nieuwe EU-richtlijn heeft betrekking op het gebied tussen de m.e.r. en de milieutoets in. De groep binnen het ministerie van VROM die belast is met de implementatie van de richtlijn, neemt voor deze implementatie de milieutoets als uitgangspunt. Hiervoor zal de milieutoets wel aangevuld moeten worden om aan de minimumeisen van de richtlijn te voldoen. Het zo ontstane instrument zal echter veel minder ver gaan dan de huidige m.e.r.-regeling.

Dhr. Verheem vindt dat voor een deel van de plannen en programma's de m.e.r. zeker niet geschikt is en een milieutoets veel beter op zijn plaats is. Maar voor een ander deel van de plannen en programma's zou de m.e.r. heel geschikt zijn en is de milieutoets minder geschikt. De met de implementatie belaste groep binnen het ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), wil nu alles op één hoop gooien en een aangepaste milieutoets voor dit gebied gebruiken. Dit is volgens dhr. Verheem geen goede oplossing. Het gebied zou gescheiden moeten worden. Voor welke plannen en programma's de milieutoets zou moeten gelden en voor welke de m.e.r., moet bepaald worden door de criteria die nu al door de C-mer gebruikt worden namelijk:

- Er moeten concrete beslissingen worden genomen (dus niet bijvoorbeeld alleen 'intenties' of 'gewenste richting').
 - Voor deze beslissingen moeten alternatieven zijn.
 - Van deze alternatieven moeten de effecten te bepalen zijn, kwantitatief danwel kwalitatief.
- Ook vermeldde dhr. Verheem dat de milieutoets onlangs getest is op de effectiviteit. Deze effectiviteit bleek zeer laag. Dit nuanceerde dhr. Verheem een beetje door te zeggen dat hij het rapport van het onderzoek nog niet gelezen had. Het zou kunnen dat de lage uitkomst wordt verklaard door de wijze waarop deze effectiviteit onderzocht is. Maar de uitkomst voorspelt niet veel goeds. Zes jaar geleden is ook de effectiviteit van de m.e.r. getest. Deze bleek vrij hoog namelijk 85%.

Duidelijk is in ieder geval dat er een groter gebied onderworpen gaat worden aan een milieubeoordeling. Maar of hiervoor de m.e.r. of de (aangepaste) milieutoets of een combinatie van die twee gaat worden ingezet, is nog niet duidelijk. Hierover wordt nog gediscussieerd.

Bijlage III.5 Interviewverslag Mevr. Van der Linden

Geïnterviewde: Mevr. van der Linden
Interviewer: Martin Sartorius
Datum: 17-12-2001
Locatie: Hoofdkantoor Rijkswaterstaat Den Haag
Onderwerp: Innovatief aanbesteden

Geïnterviewde

Mevr. Van der Linden is werkzaam op het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat en is projectleider Innovatief aanbesteden.

Verslag

Design, Build, Operate, Finance and Maintain (DBOFM)-contracten behoren tot de PPS-vorm (Publiek-Private Samenwerking). Zodra er een financiering in voorkomt is het een PPS-vorm.

Innovatief aanbesteden algemeen

Het idee achter innovatief aanbesteden is dat er vroegtijdig samengewerkt wordt en dat er meer integraal wordt aanbesteed zodat er innovatieve ideeën naar voren komen en zodat er product- en procesinnovaties mogelijk zijn. Er moet gewerkt worden met functionele eisen. Nu besteedt Rijkswaterstaat als één van de grootste opdrachtgevers in de gww-sector nog vaak aan op de traditionele wijze, waarbij alle eisen tot in detail beschreven zijn.

Voor Innovatief aanbesteden is een geheel andere denkwijze nodig en deze denkwijze is nog niet overal doorgedrongen. Rijkswaterstaat moet een professionele opdrachtgever worden, ze moet daarbij ingaan op:

1. Conceptueel ontwerpen
2. Functioneel specificeren
3. Risicomanagement
4. Kostendeskundigheid
5. Markt & Contract deskundigheid
6. Procesbeheersing / kwaliteitsborging

Ad 1. + Ad 2.

De eerste twee punten zeggen dat Rijkswaterstaat niet meer in detail moet specificeren hoe het product en het proces eruit moet zien. Er moet gewerkt worden met globalere, functionele eisen waardoor innovatieve ideeën bevorderd worden.

Ad 3.

Over risicomanagement kan gezegd worden dat dit heel belangrijk is bij innovatief aanbesteden. Er zullen dan ook vaker tijdens het project risicoanalyses gedaan moeten worden. Risico's kunnen anders verdeeld worden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer waarbij de opdrachtnemer meer taken en ook meer risico op zich neemt. Sommige bestuurlijke risico's zijn echter moeilijk aan de markt over te laten. Zo zal bijvoorbeeld het risico dat de bestuurders 'nee' zeggen tegen het project, bij de opdrachtgever moeten blijven liggen.

Ad 5.

De markt en contract deskundigheid van Rijkswaterstaat moeten verder worden uitgebreid.

Ad 6.

Procesbeheersing en kwaliteitsborging zijn extra belangrijk omdat Rijkswaterstaat bij innovatief aanbesteden niet meer in detail vastlegt hoe het product en het proces eruit moeten zien en toch een kwalitatief goed product wil krijgen.

Bij het innovatief aanbesteden moet niet gewerkt worden met standaard methoden. Er moet geen systeem ontstaan dat mensen blindelings toepassen maar er moet bij elk project en elke stap weer nagedacht worden over de aanbestedingswijze.

De kern van innovatief aanbesteden is het volgende schema B.7 weergegeven:



Schema B.7: kern innovatief aanbesteden

Innovatief aanbesteden en m.e.r.

Over hoeveel je in de m.e.r.-fase kunt overlaten aan de markt, verschillen de meningen. Eenvoudig is het overlaten aan marktpartijen in deze fase niet omdat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een bestuurlijke verantwoordelijkheid bezit die niet aan de markt kan worden overgedragen. Nuttig is het betrekken van marktpartijen in de m.e.r.-fase wel aangezien bij het tracébesluit 80% van het project al vastligt. Nog maar 20% kan dus na het tracébesluit door marktpartijen ingevuld worden. De ruimte voor nieuwe ideeën is dus groter als men marktpartijen al voor het tracébesluit inzet. Voor deze vroege inzet biedt het interactiemodel van onder andere dhr. Petit goede aanknopingspunten.

Mensen die betrokken zijn bij de m.e.r.-fase kijken voornamelijk naar de milieueffecten. Dit is logisch maar er spelen meer dingen dan alleen het milieu. Mevr. Van der Linden pleit er dan ook voor om in elke fase van het traject diverse disciplines samen te brengen. Nu wordt dit vaak niet gedaan waardoor het proces, vooral bij een overgang naar een volgende fase, niet vloeiend verloopt. Door in elke fase diverse disciplines samen te brengen, verlopen de overgangen tussen de verschillende fasen veel makkelijker. Zo zou bijvoorbeeld in de planstudiefase al gedacht moeten worden over de aanbestedingsmethode en de risico's.

Een voorbeeld van Innovatief aanbesteden

Voor de nieuwe aanbestedingsmethode is nieuwe en andere kennis binnen Rijkswaterstaat nodig. De kennis wordt, geheel in stijl met het project innovatief aanbesteden, door de markt geleverd via een innovatieve aanbesteding. Hiervoor is een oproep gedaan in het Europese aanbestedingsblad. Er werd massaal op gereageerd, 17 consortia hebben een plan van aanpak ingediend en voldeden aan de selectiecriteria. Er moesten consortia gevormd worden omdat de opdracht dusdanig was dat geen enkele partij de opdracht alleen kon aannemen. De consortia die reageerden en door de selectiecriteria heen kwamen, is een kleine vergoeding gegeven. Uit de 17 consortia is één winnende partij gekozen.

De werkwijze werd volledig transparant opgezet en de opdrachtgever werd verboden te praten met de verschillende marktpartijen zodat het niet mogelijk was dat een partij bevoordeeld werd. De reactie van de marktpartijen op deze wijze van aanbesteden was voornamelijk positief. Vooral ook omdat de verschillende ondernemingen gedwongen werden om consortia te vormen en dus goed naar de markt te kijken en samen te werken. Ook de volledig transparante wijze waarop de opdrachtgever werkte werd zeer positief ervaren door de marktpartijen.

Het gevoel dat hun idee nu weggegeven was en dat andere mensen nu wat met dat idee konden doen, speelde bij marktpartijen niet echt. (Mevr. van der Linden kon zich voorstellen dat dit bij meer technische projecten veel meer speelt). De marktpartijen wisten van tevoren dat het risico bestond dat ze niet gekozen zouden worden. Van dit risico konden ze een extra goede inschatting maken omdat aan iedereen was medegedeeld wie de deelnemende consortia waren.

Bijlage III.6 Interviewverslag Dhr. Zuidema

Geïnterviewde: Dhr. C. Zuidema
Interviewer: Martin Sartorius
Datum: 20-12-2001
Wijze van interviewen: Telefonisch
Onderwerp: Integratie economische aspecten

De Geïnterviewde:

Dhr. Zuidema is plaatsvervangend afdelingshoofd van de afdeling hoofdwegen. Deze afdeling vervult de rol van het bevoegd gezag op het gebied van de trajectnota/MER. Ze geeft opdracht tot het opstellen van de trajectnota/MER'en, stelt de Ontwerp Traject besluiten vast en stelt de trajectbesluiten vast. Daarnaast regelt ze de afstemming met het ministerie van VROM.

Verslag

Moet het MER uitgebreid worden met meer economische informatie?

Ten behoeve van de besluitvorming is informatie over veel effecten nodig, waaronder informatie over de milieueffecten en de economische effecten. In de trajectnota/MER'en staat alle benodigde informatie voor de besluitvorming. Hierin is het MER vervlochten met de andere aspecten. Het MER zelf moet niet uitgebreid worden met andere aspecten omdat het MER daar niet voor bedoeld is.

Hoe is de afstemming tussen onderzoeken naar de verschillende aspecten

De afstemming tussen de verschillende aspecten (economisch, milieu etc.) is in een trajectnota/MER goed, immers de aspecten komen allemaal samen in deze nota. Dat in het MER andere alternatieven onderzocht worden dan in bijvoorbeeld een MKBA of dat bij het onderzoek naar de economische effecten andere alternatieven of uitgangspunten worden gebruikt, is moeilijk te begrijpen. Als men andere alternatieven onderzoekt, kan men over die alternatieven ook geen besluit nemen aangezien er dan informatie ontbreekt. Bij de trajectnota/MER komt het afstemmingsprobleem tussen milieuanalyse en economische analyse niet voor omdat het één rapport is.

Is de MKBA voor alle grote projecten verplicht en wat vindt u van de MKBA?

De MKBA³³ conform de OEEI³⁴ is niet altijd verplicht, zo wordt hij voor wegenprojecten nog niet gedaan. De MKBA levert moeilijkheden op omdat sommige aspecten moeilijk zijn uit te drukken in geld. In de OEEI staat nog geen duidelijke systematiek. Een dergelijke duidelijke systematiek is echter wel gewenst aangezien er nu nog verschillen bestaan in de gehanteerde systematiek.

Vindt u dat er regelgeving nodig is op het gebied van het rapporteren van economische effecten?

Regelgeving voor een economische effectrapportage is nog niet echt nodig. Aan regelgeving moet pas gedacht worden als er een probleem is. Er is echter nog geen probleem dus regelgeving is ook nog niet nodig.

³³ Maatschappelijke Kosten Baten Analyse

³⁴ Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur

Bijlage III.7 Interviewverslag Mevr. Tutein Nolthenius

Geïnterviewde: Mevr. L.A. Tutein Nolthenius
Interviewer: Martin Sartorius
Datum: 03-01-2002
Locatie: Bouwdienst Utrecht
Onderwerpen: Innovatief Aanbesteden, economische aspecten en m.e.r.

Geïnterviewde

Mevrouw Tutein Nolthenius werkt bij de afdeling milieubouw van de Bouwdienst van Rijkswaterstaat. Ze heeft de functie van projectleider.

Verslag***Innovatief Aanbesteden***

Tot nu toe heeft de wijze van aanbesteden nog geen rol gespeeld in de m.e.r.-fase van projecten van mevr. Tutein Nolthenius. Wel heeft mevr. Tutein Nolthenius zijdelings met innovatief aanbesteden te maken gehad, zo is bijvoorbeeld bij het project Ramspol met een Design en Construct aanbestedingsvorm gewerkt. De wijze van aanbesteding speelde echter niet tijdens de m.e.r.-fase van dit project. Een probleem bij deze aanbesteding was dat de aannemer wel een goede kwaliteit wilde maar tegen minimale kosten. Op een bepaald punt, waarmee de aannemer kosten kon besparen, vond de aannemer dat iets net kon. De Bouwdienst vond echter dat er te weinig zekerheden waren. Bij de overheid speelt zekerheid een grote rol. De overheid blijft tot in lengte van jaren verantwoordelijk voor datgene wat ze heeft gebouwd en de aannemer niet. Kosten spelen in vergelijking met de aannemer, die voornamelijk naar de kosten kijkt, een minder grote rol.

Men wil, net zoals bij innovatief aanbesteden, wel vaker bepaalde expertises eerder bij het project betrekken. Zo wilde men bijvoorbeeld architecten eerder bij projecten betrekken omdat vroeg in het project al keuzen worden gemaakt die voor de architect in een later stadium beperkend kunnen zijn. De architecten vonden het echter heel moeilijk om met alternatieven te werken. De alternatieven vormen wel vaker een probleem voor het eerder betrekken van andere expertises.

Er is een goede kans dat door het eerder betrekken van marktpartijen er betere en/of innovatieve ideeën op tafel komen. Als je problemen van een andere kant bekijkt heb je altijd kans op nieuwe oplossingen. Zo liep men bijvoorbeeld bij een project tegen het probleem aan dat de boorkop snel kapot ging. Het vervangen van de boorkop kostte veel tijd en dus geld. De oplossing werd gezocht in het bedenken van een steeds sterkere boorkop, maar de kop bleef kapot gaan. Tenslotte werd het probleem aan experts van andere disciplines voorgelegd. Een bioloog kwam toen met het idee om de oplossing niet te zoeken in sterkere boorkoppen maar in de snelheid van vervangen (dit idee kreeg hij na vergelijking met een bepaalde worm waarbij de 'snuif' bij slijtage/beschadiging ook snel aangroeit). De oplossing moest dus meer gezocht worden in maatregelen als tijdig een boorkop op voorraad hebben en het gebruik van een systeem waarbij de kop makkelijk te vervangen is.

Of een marktpartij met nieuwe ideeën komt, zal waarschijnlijk ook afhangen van het abstractieniveau waarop oplossingen gezocht worden. Bij hele concrete projecten zullen marktpartijen eerder met nieuwe ideeën komen dan bij meer abstracte projecten.

Marktpartijen zijn gericht op meer concrete problemen. Zo bestaat een MER voor een bepaalde fabriek niet uit een vergelijking van een aantal totaal verschillende productieprocessen. Nee, men beschrijft één productieproces tot in detail en probeert onderdelen milieuvriendelijker te maken.

Marktpartijen zullen wel voor hun ideeën betaald moeten worden. Ze zullen immers niet zomaar een idee op tafel leggen, waar een ander zomaar mee aan de slag kan, zonder dat hier een vergoeding tegenover staat.

Economische aspecten en integratie

In een MER staat nooit alle benodigde informatie voor de besluitvormer (er zijn immers meer effecten dan milieueffecten) daarom streeft mevr. Tutein Nolthenius altijd naar een projectnota/MER. Men tracht in een dergelijke projectnota/MER wel alle benodigde informatie te verschaffen die benodigd is voor het nemen van een besluit. In de nota staat echter meer dan alleen informatie voor de besluitvormer, er wordt getracht ook andere groeperingen en belanghebbenden in hun informatiebehoefte te voorzien. Maar natuurlijk is de projectnota/MER wel in eerste instantie gemaakt voor het nemen van een besluit en moet dus minimaal de informatie bevatten die de besluitvormer wenst. Wat de besluitvormer wenst, is echter niet van tevoren vast te leggen, zo blijkt in de praktijk. De regeringssamenstelling kan veranderen en de politieke en maatschappelijke aandacht kan verschuiven. Men zou eigenlijk toe moeten naar een veel minder statisch proces. Tijdens het proces zou men zich steeds moeten afvragen of men nog wel relevant bezig is en welke informatie benodigd is.

Dat er soms in verschillende deelonderzoeken als onderdeel van de m.e.r.-procedure andere uitgangspunten of andere alternatieven gebruikt worden is natuurlijk raar. Je kan die informatie dan niet vergelijken dan. Dat in de praktijk soms wel andere alternatieven en uitgangspunten genomen worden, blijkt bijvoorbeeld uit de MKBA (Maatschappelijke Kosten Baten Analyse) die voor het project Ruimte voor de Rivieren gemaakt is. Deze MKBA werd al in een vroeg stadium gemaakt en er werd in gekeken hoe de maatschappelijke kosten en baten van de rivierverruiming zich verhielden tot de maatschappelijke kosten en baten van een dijkverhoging. Dit terwijl de dijkverhoging geen alternatief is. Het uitgangspunt is immers rivierverruiming. Ook worden er wel eens in verschillende (deel) onderzoeken geheel andere economische scenario's gebruikt.

Economische effecten blijken in praktijk wel voor zichzelf op te komen. De m.e.r. is juist ingesteld om het ondergeschoven aspect milieu op de voorgrond te brengen. Hiervoor is een set regels opgesteld. Een dergelijke set regels is voor de economische effectrapportage misschien minder nodig omdat economische aspecten toch wel voor zichzelf opkomen. Toch is het raar dat het alleen verplicht is om een MER op te stellen. Alle effecten zijn immers van belang.

Bijlage III.8 Interviewverslag Dhr. Stefess

Geïnterviewde: Dhr. H. Stefess
Interviewer: Martin Sartorius
Datum: 07-01-2001
Locatie: Bouwdienst Utrecht
Onderwerpen: Innovatief Aanbesteden, Economische aspecten en m.e.r.

Geïnterviewde:

Dhr. Stefess is werkzaam bij de afdeling natte Waterbouw (WBN) van de Bouwdienst van Rijkswaterstaat. Hij is daar projectleider en heeft al verschillende m.e.r.-projecten getrokken.

Verslag***Innovatief aanbesteden***

De bedoeling van innovatief aanbesteden is dat de kennis en de creativiteit van marktpartijen beter benut wordt. Het probleem dat speelt als het project al in de m.e.r.-fase wordt aanbesteed, is dat je één bepaald voorkeursalternatief krijgt waar de marktpartij misschien wel goed in is maar waarvan men zich af kan vragen of er geen andere, misschien wel betere, alternatieven zijn. Kiest men voor een andere marktpartij dan krijgt men waarschijnlijk een ander voorkeursalternatief dat misschien net zo goed of beter is. Waarom kies je voor die ene marktpartij en niet voor een andere?

Daarbij komt de vraag wat er moet gebeuren als later blijkt dat er ergens niet aan gedacht is en dat er een verbetering mogelijk is. De effecten van deze verbetering zijn niet beschreven in het MER en er zou dus een aanvullende m.e.r. of een versnelde m.e.r.-procedure (als deze bestaat) doorlopen moeten worden.

Het inschakelen van meerdere marktpartijen die allen een voorkeursalternatief bedenken, lijkt financieel erg lastig. Ze moeten namelijk allemaal geld krijgen voor hun idee en hun uitwerking.

Een ander probleem is dat nog zoveel onduidelijk is tijdens de m.e.r.-fase. Een marktpartij zal een concrete probleemstelling willen en een concreet kader willen hebben waarbinnen zijn werk gedaan moet worden. Dit lijkt in de m.e.r.-fase, waarin nog zoveel onduidelijk is, vrij moeilijk. Daarnaast zal je ook nooit een goede prijsafsprake kunnen maken. De oplossingen zijn nog te globaal om een goede redelijk zekere kostenberekening te maken. In deze fase hebben de kostenberekeningen soms wel een bandbreedte van 40%.

Als je marktpartijen pas na de m.e.r. inschakelt, verlies je een hoop mogelijkheden om de creativiteit uit de marktpartijen te halen. Je hebt in de voorgaande fasen een kader geschetst waarbinnen de marktpartijen hun oplossingen moeten zoeken. Dit kader kan veel te knellend zijn. Marktpartijen kunnen wel creatief zijn maar veel minder creatief dan als ze eerder ingeschakeld zouden worden.

Een mogelijke oplossing zou een soort interne MER zijn. Je werkt als het ware zelf een MER uit waarna je marktpartijen laat reageren. Aan de hand van de reactie en de alternatieven van de marktpartij pas je het MER aan waarna je het in de inspraak gooit. Het probleem is dan voor de marktpartijen veel duidelijker. Er zou ook voor gekozen kunnen worden om tijdens de

interne MER, bijvoorbeeld na het afronden van de gebiedsbeschrijving, al informatie aan de marktpartijen te geven. Op deze wijze kunnen marktpartijen al wel aan de slag en voorkom je dat elke marktpartij hetzelfde moet uitzoeken.

Economische effecten

Kosten krijgen in het MER bij dhr. Stefess een duidelijke plaats. Je probeert zoveel mogelijk binnen het budget te blijven. Maar je optimaliseert/minimaliseert de kosten niet echt. Wel zou je moeten kijken naar de grootste kostendragers. Bij deze kostendragers zou men moeten kijken of de gekozen oplossingsvariant wel strikt noodzakelijk is. Is er bijvoorbeeld geen goedkopere oplossing? Als de varianten binnen het alternatief qua kosten weinig verschillen, heeft het op deze wijze behandelen van kosten weinig zin. De onzekerheidsmarge op de kosten is daarvoor nog te groot. Door in deze fase al zo met de kosten om te gaan, kan je veel kosten besparen. Ook in latere fasen kan je wel kosten besparen dan kan je alleen nog maar de kosten binnen het alternatief optimaliseren. De grote globale keuzen zijn al gemaakt en dus ligt een groot deel van de kosten ook al vast.

MER-makers moeten meer bewust zijn van het feit dat de m.e.r. onderdeel is van een keten. Een vlot en goed verlopen m.e.r.-traject hoeft niet te betekenen dat het m.e.r.-traject ook voor de keten goed is gegaan. Zo kun je in de m.e.r.-fase precies genoeg onderzoek doen voor het MER. Dit kan echter betekenen dat je te weinig informatie hebt voor de ontwerpfase en dat je in deze fase nog meer onderzoek moet doen. Je hebt het dan eigenlijk niet goed gedaan als MER-maker terwijl het m.e.r.-traject zelf perfect is gelopen. Om kostenbewust te handelen moet je dus realiseren dat de m.e.r.-fase onderdeel is van de keten en dat het gaat om het optimale resultaat van de keten en niet van de onderdelen van de keten. Het ketenbewustzijn zou bij MER-makers eigenlijk gestimuleerd moeten worden.

Economische effecten van een project krijgen in een (projectnota)/MER aandacht als dit nodig is. Problemen met de afstemming met de economische groep, bijvoorbeeld dat de economische groep een ander alternatief wilt, spelen er eigenlijk niet omdat zij opdrachtnemer zijn. Zij moeten doen wat er van ze gevraagd wordt. Wel is moeilijk om de economische groep tijdig in te schakelen. Je moet een goede opdracht kunnen geven dus moet duidelijk zijn welke alternatieven men moet onderzoeken. Maar om te weten welke alternatieven onderzocht moeten worden, is het nuttig om de economische effecten al te weten. In praktijk wordt daarom wel gewerkt met voorlopige alternatieven.

Voor het in kaart brengen van economische effecten zijn eigenlijk geen regels nodig. De MER is in leven geroepen omdat het milieu niet de plaats kreeg in de planvorming en de besluitvorming die het zou moeten hebben. Economische effecten worden als van nature meegenomen.

De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) was dhr. Stefess niet echt bekend. Milieueffecten uitdrukken in geld, hetgeen bij de MKBA wel eens gebeurt, is echter niet gewenst. Ook een MCA is geen goede methode. Men creëert een schijnzekerheid en wilt de keuze voor de beslisser vereenvoudigen. Dit soort methoden worden alleen gebruikt voor de besluitvormers.

Zij willen kunnen zeggen: 'de deskundigen hebben berekend dat ... alternatief het beste is'. Eigenlijk zouden onderzoekers zich hiervoor niet moeten lenen. Waarom een alternatief beter is, moet eenvoudig in woorden weer te geven zijn. Anders is het alternatief blijkbaar niet zo

goed als gedacht wordt of is het gewoon niet de beste oplossing. Het gebruik van methoden als een MCA (Multi Criteria Analyse) en een MKBA is dus eigenlijk niet nuttig.

Bijlage III.9 Interviewverslag Dhr. van de Kamer

Geïnterviewde: Dhr. J.P.G. van de Kamer
Interviewer: Martin Sartorius
Datum: 14-01-2001
Locatie: Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland (Arnhem)
Onderwerpen: Innovatief Aanbesteden, economische aspecten en m.e.r.

Geïnterviewde:

Dhr. van de Kamer is hoofd afdeling Watersystemen bij Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland (DON).

Verslag***Innovatief Aanbesteden***

Innovatief aanbesteden houdt onder andere in: de markt zoveel mogelijk bij de projecten betrekken. Dit wordt bij de afdeling van dhr. van de Kamer zeker gedaan. Slechts 20% van het planstudie-werk wordt door de afdeling zelf gedaan. De rest, waaronder delen van de planstudie, wordt uitbesteed.

Dhr. van de Kamer heeft al wel met innovatief aanbesteden te maken gehad. Zo wordt bij een project dat onderdeel is van Ruimte voor de Rivieren, getracht een steenfabriek zowel bij de planvorming als bij de uitvoering te betrekken. Er wordt nu gezocht naar een PPS-achtige constructie. Normaal zit er een duidelijke scheiding tussen planstudie en uitvoering. Die scheiding verdwijnt/vervaagt als een marktpartij zowel bij de planstudie als bij de uitvoering wordt betrokken. Moeilijkheden hierbij zijn:

Er moeten in een vroeg stadium afspraken maken over o.a. de prijs.

Het is moeilijk in die fase voldoende concurrentie te bewerkstelligen.

Marktpartijen lopen ook risico's. Het ministerie van V&W (Verkeer en Waterstaat) zal op de faseovergangen (bijvoorbeeld tussen planstudie en uitvoering) het project stop willen kunnen zetten.

Ook in een ander project is mogelijk sprake van PPS (Publiek-Private Samenwerking). Er was een constructie bedacht om zandwinners al bij de planstudie te betrekken maar deze was juridisch gezien niet haalbaar. Er wordt nu nagedacht over een andere methode.

Innovatief Aanbesteden zou theoretisch grote voordelen kunnen bieden. In de praktijk moet blijken wat de voordelen werkelijk zijn. Belangrijk is dat de politieke wens er is om zandwinning en rivierverruiming te koppelen.

Het betrekken van een marktpartij bij zowel de planstudie als de uitvoering, zal waarschijnlijk geen echte milieurisico's met zich meebrengen. Ook de private partij moet vergunningen hebben en die waarborgen dat ook die voldoende aan milieu denkt.

Economische aspecten

Kosten spelen een grote rol tijdens het project. Er moet immers binnen het gestelde budget gebleven worden en er wordt dus altijd aan de kosten gedacht. Economische effecten, zoals bijvoorbeeld werkgelegenheidseffecten, worden bij de verschillende projecten vaak wel

meegenomen maar lang niet altijd aan de hand van aparte economische analyses. De manier waarop economische effecten worden meegenomen, is afhankelijk van de schaal van het project. Zo wordt er voor de PKB³⁵ Ruimte voor de Rivieren een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) gedaan. Hier worden de economische effecten dus wel met een analyse in kaart gebracht. Bij kleinere, plaatselijke projecten wordt natuurlijk wel rekening gehouden met economische effecten maar er wordt niet altijd een economische analyse gedaan. Als bijvoorbeeld in het plangebied voor rivierverruiming een fabriek staat, wordt hiermee wel rekening gehouden bij het zoeken naar oplossingen. Sluiting van de fabriek wordt dan geprobeerd te voorkomen. Maar hier wordt bijvoorbeeld geen economische effectrapportage voor gedaan.

Dhr. van de Kamer pleit ervoor effecten zoveel mogelijk weer te geven in de eenheid waarin ze gemeten zijn. Het omrekenen naar geld of het op andere wijze proberen om effecten met andere eenheden bij elkaar op te tellen, moet dus zoveel mogelijk voorkomen worden. In deze omrekening zit namelijk vaak een subjectieve factor. Ook de MCA (Multicriteria Analyse) mag maar tot op bepaalde hoogte worden gebruikt. Als bij de MCA met gewichten gewerkt wordt, moeten er verschillende gewichtensets gebruikt worden. Er moet dan een soort gevoeligheidsanalyse gedaan worden. Echter het beste kan de besluitvormer beslissen op basis van een effectenoverzicht. Het effectenoverzicht kan dan verkleind worden door niet-discriminerende effecten weg te strepen en misschien wel gehele alternatieven weg te strepen. Pas als het door de hoeveelheid van effecten niet lukt om een besluit te nemen, zal men moeten aggregeren.

Een geïntegreerd effectrapport is gewenst en daar werken we eigenlijk al naar toe. Gedacht zou moeten worden om een dergelijke integratie vast te leggen in regelgeving. Ongewenst zijn allerlei aparte deelrapporten. Dan moet de besluitvormer namelijk al die aparte rapporten gaan doornemen, dit is weinig overzichtelijk. Een geïntegreerd rapport moet dan ook wel beperkt van omvang zijn. Er moeten dus geen meters rapport geproduceerd worden, zoals in de praktijk nog wel eens gebeurt. Men moet zich meer beperken tot de hoofdlijnen en minder ingaan op de details. Teveel ingaan op details ligt niet aan de m.e.r.-regelgeving en ook niet aan de richtlijnen en adviezen van de Commissie voor de m.e.r.. Het is de initiatiefnemer/MER-maker zelf die hier de oorzaak van is. Ook het open-planproces leidt vaak tot dikke rapporten. Er worden veel vragen gesteld en de MER-maker wil dan bij elke vraag alles uitzoeken. Men zou echter eerst moeten kijken in hoeverre de vraag en de beantwoording van de vraag relevant zijn voor de keuzen die gemaakt moeten worden.

Bij een geïntegreerd rapport hoeft men niet bang te zijn dat milieuaspecten ondersneeuwen. Juist de aandacht voor de details bij de milieueffectrapportage is funest voor de aandacht voor het milieu. Niemand zit te wachten op al die details en het rapport wordt veel minder goed leesbaar en zal daarom minder aandacht krijgen. Ook moeten we af van de gedachte dat een project altijd slecht is voor het milieu. Tegenwoordig zijn veel projecten juist goed voor het milieu. De aandacht moet dan ook meer gericht worden op deze positieve effecten.

Juridische ontwikkelingen

De Vogel- en Habitatrichtlijnen worden vaak als een last gezien. De richtlijnen zijn nogal op behoud gericht. Dit betekent dat er ook niets kan verbeteren. Projecten worden stopgezet als een beestje verdwijnt maar wat ervoor terugkomt wordt niet altijd meegenomen.

³⁵ Planologische Kernbeslissing

Bijlage III.10 Interviewverslag Mevr. Vreekamp

Geïnterviewde: Mevr. K. Vreekamp
Interviewer: Martin Sartorius
Datum: 16-1-2002
Plaats: Provincie Utrecht (provinciehuis)

Geïnterviewde

Mevrouw Vreekamp is m.e.r.-coördinator bij de provincie Utrecht. Ze begeleidt daar voornamelijk de projecten waarbij de provincie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.

Verslag

(De stukken tekst die schuin gedrukt zijn, zijn door de interviewer ingebracht in het gesprek)

Economische aspecten bij de m.e.r.

Economische aspecten worden voldoende bij de m.e.r. betrokken. Al bij het kiezen van de uit te werken alternatieven wordt naar de kosten gekeken. Een initiatiefnemer zal natuurlijk niet alternatieven gaan uitwerken die ze nooit kan betalen. Moeilijk blijkt altijd 'de economische knop om te zetten' bij het bekijken van het meest milieuvriendelijk alternatief (MMA). Daar horen kosten geen/zeer beperkte rol te spelen. Initiatiefnemers zijn bang dat ze dan dit alternatief uit zullen moeten voeren en betrekken soms kosten te sterk bij de uitwerking van dit alternatief.

Andere economische aspecten zoals bijvoorbeeld werkgelegenheid wordt in zoverre bij de m.e.r. betrokken dat het bijvoorbeeld een onderdeel is van het verkeersonderzoek dat ook gebruikt wordt voor het bekijken van milieuaspecten (Als er door een project op een bepaalde plaats meer werkgelegenheid gecreëerd wordt, zal er ook meer milieuvervuilend verkeer naar toe gaan). Opgepast moet worden dat economische aspecten niet gaan overheersen.

Integrale effectrapportage

Zeker bij grote projecten worden veel rapporten los van elkaar geproduceerd. Er wordt dan vaak geen samenvattend overzicht gegeven. Hier is echter wel behoefte aan bij zowel besluitvormer als de insprekers, zeker als er zoveel rapporten worden gemaakt dat het overzicht verloren gaat. De insprekers hebben maar vier weken de tijd om al die rapporten door te nemen en een geïntegreerd beeld te krijgen. Hierover is bij insprekers wel eens kritiek.

Bij het geïntegreerde rapport zullen de verschillende sectorale rapporten, die in gaan op de verschillende aspecten (zoals het aspect milieu, het aspect economie), wel als achtergrondrapporten moeten blijven bestaan. Het geïntegreerde rapport moet dus als een samenvatting fungeren van alle andere rapporten. Dit rapport moet bewerkstelligd worden door in een vroeg stadium de juiste mensen bij elkaar te brengen. Of dit gebeurt zal afhankelijk zijn van de projectleider.

De MKBA wordt door sommigen ook als een middel gezien om integratie te bewerkstelligen. Hierbij wordt getracht de effecten zoveel mogelijk in geld uit te drukken.

Mevr. Vreekamp had nog niet echt met de MKBA (Maatschappelijke Kosten Baten Analyse) te maken gehad en had niet echt inzicht in de methoden die gebruikt worden om bijvoorbeeld milieueffecten om te rekenen in geld. Wel kon ze zich voorstellen dat de gebruikte methodieken erg discutabel kunnen zijn met als gevolg dat de discussie zich soms teveel op

de gebruikte methodiek zal richten. De MKBA zal, volgens mevr. Vreekamp, misschien veel beter passen bij bijvoorbeeld de inrichting van fabrieken dan bij complexe ruimtelijke planning. De MCA (Multi Criteria Analyse) is ook een veel gebruikte techniek om dingen vergelijkbaar te maken. Hierbij wordt meestal gewerkt met een aantal gewichtensets waarbij met de ene gewichtenset het milieu wordt aangezet en met een andere gewichtenset meer vanuit de economische visie wordt gekeken etc..

Een zeer positief punt aan de m.e.r. is dat er een onafhankelijke commissie met deskundigen is (de Commissie voor de m.e.r.). Idealiter zou er bij een integraal effectrapport ook één commissie moeten zijn die alle aspecten behandelt. Deze gedachte is puur theoretisch. Praktisch gezien kan dit onmogelijk of moeilijk blijken en zullen er meerdere verschillende commissies moeten worden ingesteld.

Wat aan de m.e.r. zou kunnen veranderen is dat de m.e.r. soms eerder gestart zou moeten worden. In praktijk blijkt dat het plan soms al helemaal gereed is voordat men erachter komt dat de m.e.r.-procedure doorlopen moet worden. De m.e.r. is dan meer een verplicht nummer en er zal dan meestal weinig tot niets aan het plan veranderen. Dit is ook een groot kritiekpunt van insprekers. Zij hebben vaak het gevoel dat ze wel mogen inspreken maar dat het plan er toch al is en er toch niets meer verandert. Een oplossing hiervoor is het eerder betrekken van de insprekers. Ook zij kunnen goede ideeën hebben waar het projectteam zelf nooit op gekomen was. Of het publiek vroeg betrokken moet worden, hangt van het project af.

Een ander kritiekpunt op de m.e.r. is dat het gemaakte milieueffectrapport vaak te dik en te onleesbaar wordt gevonden. De besluitvormer en de insprekers hebben niets aan al die details. De gegevens moeten er echter wel zijn omdat de hoofdlijnen en de conclusies wel op deze keuzen gebaseerd moeten worden en mensen wel de mogelijkheid kunnen hebben om de gegevens te controleren. Het eerder genoemde geïntegreerde rapport zou dan ook vooral een rapport op hoofdlijnen moeten zijn.

Je leest vaak in bladen als bijvoorbeeld KenMERken dat besluitvormers niet tevreden zijn met de m.e.r. en met rapportage in het algemeen. Waaraan kan dat liggen? Het MER is vaak technisch gericht. De besluitvormer maakt soms al in een vroeg stadium allerlei afspraken en voert onderhandelingen. En wat moet de besluitvormer dan nog met een MER? Toch is rapportage wel nuttig. Het dwingt mensen om over het milieuaspect na te denken.

Bijlage III.11 Interviewverslag dhr. Arts

Geïnterviewde: Dhr. J. Arts
Interviewer: Martin Sartorius
Datum: 21-11-2001
Plaats: DWW Delft
Onderwerpen: Innovatief aanbesteden, economische aspecten, juridische ontwikkelingen en m.e.r.

Geïnterviewde

Dhr. Arts is werkzaam voor het tracé/MER centrum van Rijkswaterstaat. Hij is daar productgroepleider. Het tracé/MER centrum adviseert op het gebied van de trajectnota/MER.

Verslag*Juridische deel*

Dhr. Arts zei over het juridische deel van het onderzoek dat daarover in de tijdschriften KenMERken en Milieu&Recht informatie te vinden is.

De Nederlandse wetgeving op gebied van m.e.r. is vrij stabiel. Op Europees niveau is er wel sprake van verandering. Zo moet bijvoorbeeld de SEA³⁶ worden geïmplementeerd. Ook het Espoo-verdrag³⁷ wordt ge-update. Milieu krijgt hierin een bredere definiëring.

Economische aspecten en OEEF³⁸

Over de integratie van economische aspecten is informatie te vinden in:

Stroomlijning effectrapportages; Arts, Niekerk, Voogd, 1995 in het kader van het project PI (prioriteitenstelling Infrastructuur). Ook het artikel 'Voorkoken en Verkoking uit het tijdschrift KenMERken (1995 of 1996)' is misschien interessant.

Daarnaast kan het boek 'Het effect gerapporteerd' geschreven door Femke Niekerk (te bestellen bij Geopers) nuttig zijn voor dit onderwerp.

Economische aspecten komen vaak uit zichzelf wel voldoende aan bod bij een project. Het doel is vaak al economisch getint zodat economische effecten niet snel ondergesneeuwd raken (economische effecten zijn vaak gewenste effecten). De m.e.r. is in het leven geroepen om het milieuaspect, dat van oudsher onderbelicht werd, een substantiëlere plaats in de besluitvorming te geven. Economische aspecten hebben dit niet zo nodig.

Het MER is als enige wettelijk verplicht. De procedure is misschien zwaar maar er wordt wel een kwalitatief goed product geleverd, onder andere door de inbreng van deskundigen zoals de Commissie MER. Bij de economische effectrapportages laat de kwaliteit nogal eens te wensen over. Een mogelijke oplossing hiervoor is om ook het economische deel te laten beoordelen door deskundigen. Hiervoor denkt men wel aan CPB³⁹ of het NEI⁴⁰. Het probleem met deze instanties is dat ze vaak zelf de economische analyses doen. Dus dan zouden ze hun eigen producten moeten toetsen.

³⁶ Strategic Environmental Assessment.

³⁷ Espoo is de plaats waar het verdrag getekend is.

³⁸ Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur

³⁹ Centraal Plan Bureau.

⁴⁰ Nederland Economisch Instituut.

Een economische analyse is volgens dhr. Arts een goed idee maar deze analyse moet dan wel op hetzelfde niveau als het MER gebeuren. Dus de economische analyse moet op hetzelfde kwaliteitsniveau en detailniveau gedaan worden en daarnaast zouden er ook inspraak mogelijkheden moeten zijn voor deskundigen en belanghebbenden.

De OEEI-leidraad⁴¹ is op zich een goed initiatief omdat erin vastgelegd wordt hoe de economische analyse moet gebeuren. Dit komt de kwaliteit en de bruikbaarheid van een dergelijke analyse ten goede. Echter men heeft bij het opstellen van de OEEI-leidraad 'een te grote broek' aangetrokken. Zo worden er ook milieueffecten bij de MKBA betrokken en er wordt geprobeerd deze effecten in geld te waarderen. Het eindresultaat van de MKBA is een getal en om dit getal te verkrijgen, is de onderzoeker als het ware op de stoel van de besluitvormer gaan zitten en heeft (onder andere) economie tegen milieu afgewogen.

MKBA en MCA

Juist omdat milieu en verschillende andere aspecten niet in geld te waarderen zijn, is een instrument als MCA heel nuttig. Hierbij hoeft men niet alle aspecten in geld te waarderen maar gaat men uit van meerdere criteria. De MCA wordt soms wel misbruikt om, net als bij de MKBA, één eindwaarde te creëren. Daarvoor is de MCA totaal niet geschikt. Er moet met verschillende gewichtensets gewerkt worden en er moet een soort gevoeligheidsanalyse gedaan worden. Een nadeel van de MCA is dat deze techniek vaak te ingewikkeld wordt gevonden. Voor de besluitvormer kan de MCA als een black box zijn waar wat informatie ingestopt wordt en waar wat resultaten uitkomen. Daarnaast is een probleem bij de MCA dat er heel snel methodologische fouten gemaakt worden.

Het achterliggende probleem bij het gebruik van de MCA en de MKBA is dat een effecten-overzicht, waarin de effecten en hun grootte zijn weergegeven, niet goed werkt. Een mens heeft maar een beperkt bevattingsvermogen en zal niet meer dan 7 aspecten in één oogopslag kunnen bevatten. De informatiehoeveelheid moet dus worden teruggebracht. Dit wordt geprobeerd met een MKBA, waarbij de bovenstaande kritiekpunten spelen, en dit kan ook worden gedaan met behulp van een MCA. Vanwege het probleem van de informatiehoeveelheid ziet dhr. Arts het nut van een samenvattend overzichtsrapport boven op de verschillende sectorale effectrapportages.

Integraal

Integraal klinkt allemaal wel geweldig maar m.e.r. is juist gemaakt om te zorgen dat het milieu-aspect niet ondersneeuwt. De m.e.r. moet dus blijven. Tevens moet opgemerkt worden dat de regelgeving op het gebied van m.e.r. ruimte laat om andere aspecten in het MER te integreren. Men zou zich kunnen voorstellen dat het Bevoegd Gezag in de richtlijnen vraagt om aandacht voor economische aspecten. Juridisch gezien sta je dan misschien niet zo sterk want een MER is bedoeld voor de milieueffecten. Maar als V&W initiatiefnemer is en bijvoorbeeld de bouwdienst het MER schrijft is dit geen probleem.

Onderzoeken schakelen in de tijd

De aspectonderzoeken moet men in de tijd zoveel mogelijk parallel schakelen. Dit wordt nu nog te weinig gedaan. Daarnaast moet men beginnen met een nut en noodzaak discussie. (Hierbij komen vanzelf de economische aspecten naar voren aangezien het doel vaak economisch aspecten in zich heeft)

⁴¹ OEEI: Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur.

Lijninfrastructuur en gebied

000623/Charles Petit

Min. V&W besluiten om verkenning te starten	TK Informeren					Beslissing 1: Intake (voorlopige probleemmerkening) Aanvang Verkenningsfase
		–	probleem analyseren aangeven oplossings- richtingen			Min. V&W plaatst probleem op de verkenningstabel van het MIT; TK stelt MIT vast (jaarlijks)
		–	opstellen Public Private Comperator (PPC)			
		–	aangaan bestuursconvenant		–	aangaan bestuursconvenant
					Stap 1 Bekendmaking: uitnodiging om aan te melden als gegadigde (selectiecriteria)	
					Stap 2 Selectie op basis geschiktheidscriteria: 5 consortia.	
		–	opstellen Private Finance Model (PFM)			
					Stap 3 Consultatie m.b.t. probleemanalyse en oplossingsrichtingen: uitnodiging voor consultatie - Visiepresentatie	

[illegible]

pag. 146

		Opstellen Trajectnota/MER — Nulvariant (Rijk) — MMA-variant (bedrijven) — Overige oplossingen (bedrijven) (technisch, financieel, milieu etc.)							
Min V&W stelt i.o.m. min. VROM de Traject nota/MER vast						Gemeenteraad stelt structuurvisie vast			
		Publicatie en ter inzage leggen							
		Verwerken resultaten inspraak en adviezen							
						<u>Stap 6</u> Onderhandelingen: onderhandelen met 1 consortium andere reserve			
Min. V&W bepaalt i.o.m. min. VROM standpunt over voortzetten procedure en, zo ja, over het tracé dat de voorkeur verdient (9 Tw)	TK Besluit		#2			<u>Stap 7</u> Pré-gunning Opmerking: Indien de bedrijven beide ingeschreven hebben met een plan dat voldoet aan de voorkeursvariant dan kan de pré-gunning uitgesteld worden tot het vaststellen van het Tracébesluit			
						Opstellen Ontwerp-tracé-besluit			
Min V&W stelt i.o.m. min. VROM Ontwerp Tracebesluit vast			< 6 mnd na #2 #3						

Dit model is overgenomen uit [Akroconsult, 2001] en is opgesteld door Charles Petit

Bijlage V: Artikel 'Beter bruikbaar voor Beslissers'

Bron: Berkenbosch, R.; 2001; Beter bruikbaar voor beslissers; KenMERken 8/5 november 2001 pag. 20-23.

De bruikbaarheid van effectrapportages voor beslissers bij overheden, bedrijven en internationale organisaties. Dat is het centrale thema tijdens het congres van de International Association for Impact Assessment (IAIA), van 18-21 juni 2002 te Den Haag. Aan het vakmanschap van effectrapporteurs hoeft niet getwijfeld te worden. Maar op welke informatie zitten beslissers nu eigenlijk te wachten? Job van den Berg en William Veerkamp (leden van het organisatiecomité) geven tekst en uitleg. 'Het gaat om het proces, en om tussenproducten die op dit proces zijn toegesneden: de juiste informatie op het juiste moment.'

Internationaal congres over informatie voor besluitvorming**Beter bruikbaar voor beslissers**

RINKE BERKENBOSCH

In 1970, op Nieuwjaarsdag, zette president Nixon zijn handtekening onder de National Environmental Policy Act. Een stuk van 7 A4-tjes, inclusief een korte bepaling die voorschreef dat grootschalige plannen van de overheid voortaan vergezeld dienden te gaan van een milieueffectrapport.

Dit heeft z'n uitwerking niet gemist. Tien jaar later waren er alleen al in de Verenigde Staten welgeteld 10.475 milieueffectrapporten gemaakt. Nog eens twintig jaar verder zijn er meer dan 100 landen die het een of andere systeem voor milieueffectrapportage kennen. Ook internationale organisaties zoals de Wereldbank gebruiken dit instrument al jaren.

Milieueffectrapportage is wereldwijd aangeslagen. Het concept is bovendien – eveneens wereldwijd – gekopieerd naar andere beleidsterreinen en aandachtsgebieden. Zo kennen we de bestuurs-, emancipatie-, veiligheids-, risico-, economische, cultuurhistorische, stedelijke, fiscale, gezondheids-, criminaliteits-, demografische, ontwikkelings-, ecologische, klimaat-, leefbaarheids-, duurzaamheids- en integrale effectrapportages. En dan zijn we er vast nog een paar vergeten.

Effectrapporteurs aller landen en aller gezindten hebben zich inmiddels verenigd in een internationale vakvereniging: the International Association for Impact Assessment (IAIA). IAIA organiseert elk jaar een congres. In de zeventiger jaren

was dat nog een onderonsje van een handjevol Amerikanen en Canadezen. Tegenwoordig komen er gemiddeld zo'n 500 bezoekers uit de hele wereld op af. Het 22^{ste} IAIA-congres vindt van 18-21 juni 2002 plaats in Den Haag. Het Nederlands Congrescentrum is dan het toneel voor papers, presentaties, recepties, uitwisseling van visitekaartjes, uitvalsbasis voor excursies, én – als het goed is – discussies over het centrale thema: *de bruikbaarheid van effectrapportages voor beslissers bij overheden, bedrijven en internationale organisaties.*

Beslissers staan doorgaans niet te juichen bij het vooruitzicht op een effectrapportage.

Probleem

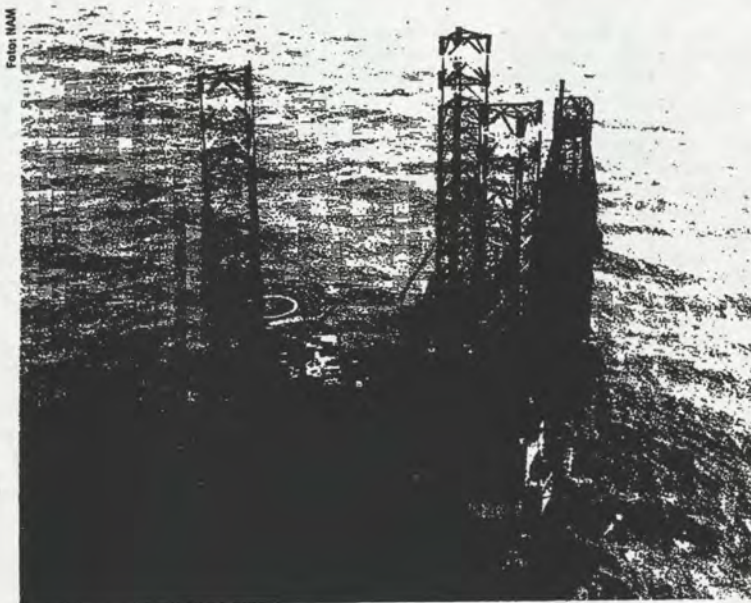
Als je als congresorganisatie 'de bruikbaarheid van effectrapportages voor beslissers' als centraal thema aanwijst, dan impliceert dit dat er met diezelfde bruikbaarheid op dit moment kennelijk iets mis is. Dat klopt, bevestigen Job van den Berg (DHV Management Consultants) en William Veerkamp (Shell Global Solutions). Beiden

zijn lid van het organisatiecomité IAIA 2002. Ze kennen allebei, uit eigen ervaring en via verhalen van collega's uit binnen- en buitenland, tal van voorbeelden van effectrapportages die beslissers de ogen geopend hebben, of die anderszins positieve resultaten hebben opgeleverd. Maar toch: de indruk is dat beslissers doorgaans niet staan te juichen bij het vooruitzicht op een effectrapportage, noch reikhalzend uitzien naar de resultaten daarvan.

Neem bijvoorbeeld Jan Franssen, Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland en een van de sprekers tijdens het congres. In een artikel in het blad *Arena* (december 2000) gewaagde hij van zijn gemengde gevoelens over een milieueffectrapportage rond de aanleg van een industrieterrein in Zwolle, waar hij indertijd burgemeester was: 'Ik kan geen enkel punt noemen dat bij de verdere discussie en besluitvorming een rol heeft gespeeld, terwijl diezelfde milieueffectrapportage het proces achteraf bekeken wel heeft opgehouden. Door het ontbreken van toegevoegde waarde is dat gevoel bij mij overheersend.'

Van den Berg vindt dat de gemeenschap der effectrapporteurs zich zo'n signaal als dat van Franssen (en andere bestuurders) moet aantrekken: 'Franssen zet hier in een paar woorden, heel kernachtig, een belangrijk probleem neer. Hier spreekt een bestuurder die zich er achteraf helemaal niets van kan herinneren, behalve dat hij er last van heeft gehad – dat moet zo ongeveer een

INTERVIEW



Er was niks mis met het onderzoek naar de proefboringen in de Waddenzee. Maar dat garandeert dus niet dat je de vergunningen krijgt, zo bleek.

schrikbeeld zijn voor professionals die hun vak serieus nemen.

Inderdaad. Effectrapportages zijn immers geen doel op zich, geen vrijblijvend tijdverdrijf. Veel gespit in gegevens, veel meet- en rekenwerk, en niet te vergeten de proeve om dit alles ook nog eens netjes op te schrijven en adequaat te presenteren in tabellen, figuren, diagrammen en kaarten – al met al een hoop gedoe, waarvan je mag hopen dat het er op z'n minst toe leidt dat beslissers betere besluiten *kunnen* nemen. Of ze dat vervolgens ook *doen*, is vers twee. 'Het is geen kookboek', zegt Veerkamp. 'Er is geen garantie dat er uiteindelijk een smakelijk gerecht op tafel komt. Er kan altijd iets misgaan. Maar een effectrapportage moet de beslissers natuurlijk wel helpen.'

Twee werelden

Van den Berg: 'Aan de ene kant heb je de vakmensen die de onderzoeken doen, aan de andere kant heb je de beslissers. Dat lijken soms twee totaal verschillende werelden. Ik hoop dat we die werelden tijdens het congres wat dichter bij elkaar kunnen brengen, zodat er één wereld te winnen valt. Alleen al daarom is het de bedoeling dat juist de beslissers bij deze gelegenheid sterker zijn vertegenwoordigd dan op voorgaande congressen. En dat ze zich luid en duidelijk uitspreken.'

Veerkamp: 'De informatiebehoefte van de beslis-

ser moet het uitgangspunt zijn. De vraag moet dan ook niet luiden: "Wij hebben de effectrapportage, wat vindt u daarvan?" Nee, de vraag moet zijn: "Welke informatie wilt u nu eigenlijk van ons hebben?" Vervolgens kunnen we vast-

Vakmensen en beslissers: het lijken soms twee totaal verschillende werelden.

stellen: de beslissers vragen X, de onderzoekers leveren Y, daar zit een gat tussen. Daarna gaan we tijdens het congres proberen de analyse scherper te krijgen: hoe ziet dat gat er precies uit, en hoe kunnen we het dichten?' 'In de eerste plaats is het mogelijk dat er een ver-

taalslag ontbreekt: de gegevens uit de onderzoeken zijn op zich in orde, ze moeten alleen op een andere manier gepresenteerd worden, zodat een beslissers ermee uit de voeten kan. Een tweede mogelijkheid is dat de beslissers constateren dat zij steeds al op het volgende station zijn gearriveerd als de informatie op het vorige station net begint binnen te druppelen: 'leuk rapport, maar het komt te laat voor de beslissing die ik nu moet nemen'. Met als gevaar dat we de volgende keer in dezelfde valkuil tuimelen omdat we geen lerende gemeenschap zijn. Als derde mogelijkheid zie ik dat de beslissers vragen stellen waar de onderzoekers geen antwoord op hebben, omdat ze de verkeerde dingen hebben uitgezocht.'

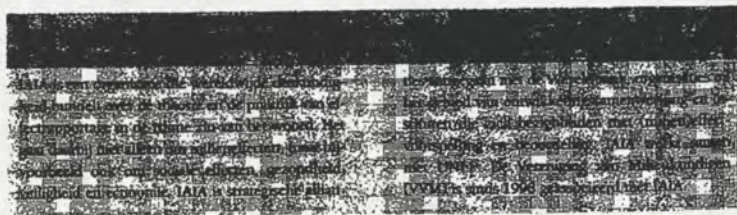
Kortom: het probleem kan dus de *communicatie* betreffen, de *timing*, of een *mismatch tussen informatie vraag en informatie aanbod*. Of van alles wat, dat kan natuurlijk ook. Of iets heel anders, dat is eventueel uitgesloten. Het congres moet immers nog plaatsvinden: Niettemin is de bovengenoemde driedeling voorlopig een handige kapstok om de dingen wat nader uit te werken.

Communicatie

Om met de communicatie te beginnen: over de toegankelijkheid van informatie in effectrapporten wordt veel geklaagd en geschamperd. Van den Berg: 'Tijdens het vorige IAIA-congres in Colombia vertelde een hoogleraar van de Amerikaanse Stanford University over een studie die zijn universiteit had uitgevoerd naar de effecten voor een nieuw, groot winkelcentrum. Hij had zijn studenten gevraagd het rapport te bestuderen en ze konden er werkelijk geen touw aan vastknopen. En zo kennen we natuurlijk allemaal wel voorbeelden van dikke rapporten met prachtige modellen en fantastische gegevens, waar je echter onmogelijk wijs uit kunt worden als je er niet voor hebt doorgeleerd.'

'Maar juist op dat punt zijn er ook interessante vernieuwingen. Laatst zag ik bijvoorbeeld een opstelling waarmee je als bewoner ter plekke kon beluisteren, met een druk op de knop, wat een bepaalde hoeveelheid geluid concreet betekent; wat je dan in werkelijkheid hoort. Dat zegt veel meer dan een getal in een tabel. Er is een technisch rapport en daar wordt een communicatieaspect aan toegevoegd. Dat is winst.'

Technische informatie inzichtelijk maken voor



KENMERKEN 8 / 51 NOVEMBER 2001

niet-specialisten (waaronder beslissers!) kan tegenwoordig via allerlei vormen van tekst, beeld en nieuwe media. Maar daar houdt het niet mee op als het om de communicatie richting een beslissers gaat.

Van den Berg: 'Het punt is namelijk dat er juist in effectrapportages vaak heel veel onzekerheden besloten liggen: berekeningen zijn gebaseerd op aannames die in de werkelijkheid ook wel eens anders kunnen uitvallen, in de beschrijving van effecten zit doorgaans een bandbreedte, en het gaat altijd om de toekomst, die per definitie moeilijk te voorspellen is. Als je een beslissers informatie aanreikt, moet je in elk geval die onzekerheden expliciet maken. Daar kun je het bij laten, maar je kunt ook een stapje verder gaan door uiteen te zetten welke conclusies je, ondanks de onzekerheden, nog net wel kunt

waar het bedrijf die fabriek willen realiseren. Maar ja, dan is er nauwelijks speelruimte over in het ontwerp: een beetje meer warmte, een beetje minder CO₂, wat extra waterbehandeling, maatregelen erbij om de geluidshinder nog net iets verder te beperken, beetje naar links, beetje naar rechts. En intussen wordt er wel een heel gedetailleerde studie verlangd, waarbij je bij wijze van spreken de garnalen in de omgeving van de beoogde locatie moet gaan tellen. Terwijl de belangrijkste beslissing op dat moment al genomen is. Zo'n formele studie draait dan al snel uit op *window-dressing*.'

'Dat is zonde, omdat de beslissers binnen het bedrijf op dat moment niet erg geïnteresseerd meer zullen zijn in de resultaten. En belangrijker nog: je hebt dan de mogelijkheid verspeeld om vanuit de studie terugkoppeling te geven aan de ont-

hun bewegingsvrijheid om af te wegen en te onderhandelen. Een effectrapportage wordt dan al snel als verdragend ervaren. Dat is natuurlijk vooral het geval wanneer de studie belanghebbenden de tegenargumenten in handen lijkt te spelen, of reeds bestaande bezwaren ondersteunt.'

Informatie: vraag en aanbod

En dan de kwestie of de informatie die de deskundigen aanleveren wel aansluit op de vragen die beslissers graag beantwoord zien: de 'match' tussen informatievrage en informatieaanbod. Volgens Van den Berg en Veerkamp is inmiddels bij vele gelegenheden genoegzaam gebleken dat allereerste 'feiten & cijfers' weliswaar belangrijk zijn, maar niet het complete verhaal vertellen. Van den Berg: 'Neem de proefboringen in de Waddenzee. Daarover is een werkelijk indrukwekkend milieueffectrapport gemaakt, met ook nog eens allerlei aanvullend onderzoek en contra-expertises. Deskundigen hebben op de toppen van hun kunnen gewerkt. Maar daarna komt het project in een publiek debat terecht, in de democratische beslissingsarena, en dan gaat er ineens veel meer een rol spelen, dan gaat het om veel meer dan de meetbare en berekenbare feiten en cijfers. Er was niks mis met dat onderzoek over die proefboringen. Maar dat garandeert dus niet dat je de vergunningen krijgt, zo bleek.'

Veerkamp: 'Hoeveel feitelijkheden je ook op tafel legt, het emotionele aspect dat nu eenmaal een rol speelt bij besluitvorming haal je er nooit voor 100% uit. Dat moet je ook niet willen bereiken. De hoop van de mensen die de effectrapportages ooit in gang hebben gezet, was: "Dat verlost ons nu eindelijk eens van het gedoe dat politici steeds besluiten nemen die wij niet begrijpen. Hoofdstuk 1 tot en met 9 van ons rapport stalt de feiten uit, hoofdstuk 10 laat zien welk besluit daaruit logisch zou moeten volgen." Zo werkt dat dus niet, en zo zal het nooit werken.'

Van den Berg: 'Op een van de vorige IAIA-congressen was een gerenommeerde deskundige die een fictief aanwezig minister op een gegeven moment toesprak met: "Minister, considering the

Hoeveel feitelijkheden je ook op tafel legt, het emotionele aspect bij besluitvorming haal je er nooit voor 100% uit.

trekken en welke niet, en een beslissers vervolgens adviseren hoe hij met de resterende onzekerheid zou kunnen omgaan. Bijvoorbeeld met het advies: u kunt die onzekerheden beheersen met voorwaarden van het type "ja, mits..." of "nee, tenzij". Uitbreiding van Schiphol binnen vaste milieu- en veiligheidsnormen is mogelijk mits het bedrijfsleven er zelf voor zorgt dat... Ik noem maar wat. Op dat moment probeert de professional met z'n kennis van zaken en z'n inzicht een stapje naar de beslissers te doen.'

Timing

Vooraf als een effectrapportage wettelijk vereend is, of anderszins geformaliseerd, is er vaak een procedure die voorziet in één vast moment waarop de rapportage haar blinkende licht zou moeten laten schijnen. Het probleem is evenwel dat de formele effectrapportage in dat geval nogal eens te laat komt.

Veerkamp: 'Hoe gaat dat vaak in het bedrijfsleven? Op een bepaald moment wordt intern de principe-beslissing genomen om bijvoorbeeld een fabriek te bouwen. De plek is op dat moment nog niet bekend, dat kan in verschillende landen zijn, of op verschillende locaties binnen een land, bij Delfzijl, in de Botlek, noem maar op.'

'Als de principe-beslissing is genomen, gaan de technische ontwerpers meteen aan het werk. Die ontwerpen heel gedetailleerd, tot op het niveau van potten en pannen, en vaak ook wel degelijk met het oog op het milieu. De formele procedure komt evenwel pas op gang als ook bekend is

werpers. Als de milieumensen binnen een bedrijf pas met hun studie op de proppen komen als de technische mensen voor 99% klaar zijn, is Leiden in last.'

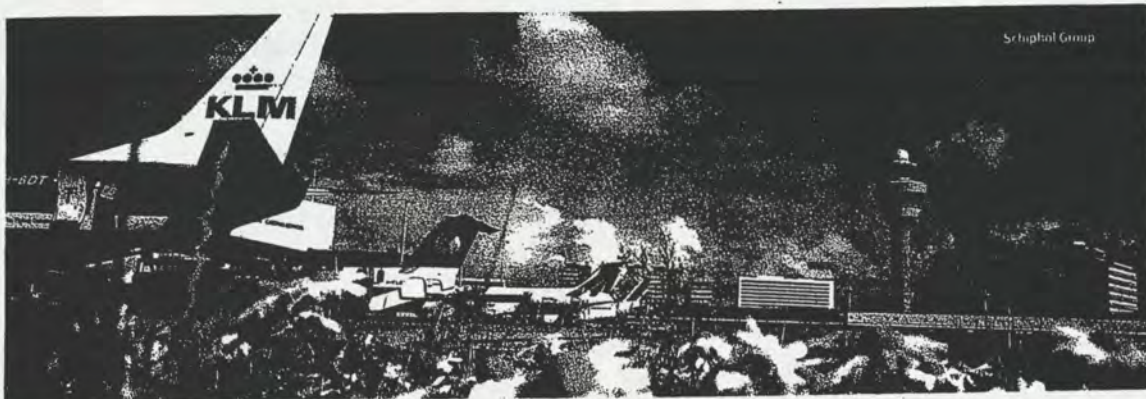
'Er is bij besluitvorming nooit één beslismoment. Er worden door de tijd heen verschillende besluiten genomen, op verschillende niveaus, en voor elk van die stappen is op maat gesneden informatie nodig die op dat specifieke moment belangrijk is. Het is een proces, waarbij een bedrijf of een overheidsinstantie stap voor stap de bandbreedte in de onzekerheden terug probeert te brengen, totdat het moment is aangebroken waarop je kunt concluderen dat de onzekerheidsmarges klein genoeg zijn om met enig vertrouwen het formele besluitvormingstraject in te gaan. Als de effectrapportage pas dan in beeld komt, is het dus te laat. Bij de overheid hebben dit soort processen hun eigen dynamiek, maar een bedrijf kan zich niet permitteren een vergunning aan te vragen voor een project dat op 2 miljard gulden begroot is en in een laat stadium ineens dubbel zo duur dreigt te worden, omdat een effectrapportage op de valreep een discussie op gang brengt waardoor er ineens allerlei nieuwe maatregelen in beeld kunnen komen.'

Van den Berg: 'Voor politieke beslissers speelt timing ook nog op een andere manier een rol. De openbaarheid – vaak een vereiste in het openbaar bestuur – en de inzichtelijkheid van het onderzoek naar alternatieven en effecten, kan lastig zijn voor beslissers, vooral als daar al in een vroeg stadium mee begonnen moet worden. Beslissers ervaren dat als een belemmering voor



Van 18 tot 21 juni 2002 in Den Haag: het 22^{de} jaarcongres van de 'International Association for Impact Assessment'.

INTERVIEW



findings of our study, you should..." Met andere woorden: als deskundige effectrapporteur zal ik u wel eens eventjes uitleggen wat goed voor u is. Nou ja, daar haalt een besliser natuurlijk zijn schouders voor op. Er zijn nogal wat professionals die zich dit onvoldoende realiseren. Zij zien een vraagstuk als een technisch probleem en zijn vervolgens verbaasd wanneer de getallen waarmee ze komen kennelijk niet voor zichzelf spreken.' Veerkamp: 'De hamvraag is: wat is nu eigenlijk de crux van dit project op deze plek? Daar begint het mee. Onderzoekers hebben behoefte aan een vast protocol: we meten dit, we meten dat, en straks komt er een rapport waar alles in staat. Dat lijkt veilig. Maar hoe relevant is die informatie? In veel gevallen blijkt tijdens de rit dat je moet bijsturen omdat de stakeholders heel andere vragen hebben. Blijkbaar heb je dan als onderzoeker bij het vertrek niet goed je oor te luisteren gelegd.'

'Volgens mij moet je in een zo vroeg mogelijk stadium in kaart brengen wat de belangen zijn, de risico's, in perceptie of in werkelijkheid, dat maakt weinig uit. Hoe zwaar weegt welk onderwerp voor welke betrokken partij? Een risicoanalyse aan de ene kant, een belangenanalyse aan de andere kant. Is dat veld compleet in kaart gebracht, dan is de vraag: welke gaten in kennis zijn er, en welke informatie is nodig om in te gaan op de zorgen die er leven. Zijn die zorgen terecht, dan is de vraag welke maatregelen je kunt toevoegen om die zorgen weg te nemen. En zijn die zorgen niet terecht, is het dus een kwestie van perceptie, dan is de vraag: welke argumenten kan ik aanvoeren om te onderbouwen dat het toch een goed project is? Je moet in een vroeg stadium het overleg openen, en ervoor zorgen dat je met elkaar in gesprek blijft.'

Tevreden

Van den Berg: 'In de politieke arena zijn onderzoekers al snel de gebeten hond als ze resultaten

presenteren die toevallig net even niet zo goed uitkomen. Dan klinkt al snel de roep om een volgend onderzoek. Dat hoort bij het spel.'

'Volgens mij zijn veel onderzoekers geen liefhebber van het politieke spel waarin hun onderzoeksresultaten terechtkomen. We spreken hier over milieuspecialisten, economen, gezondheidsdeskundigen, enzovoort. Die willen gewoon zo goed mogelijk onderzoek doen, en resultaten

De hamvraag is: wat is nu eigenlijk de crux van dit project op deze plek?

presenteren die staan als een huis. Maar als het erom gaat de beslissers te voorzien van de informatie die zij nodig hebben, dan moeten de deskundigen hun blik wellicht ietwat verruimen. Ze moeten hun professionaliteit anders 'tunen', beter afstemmen op de echte vragen die er liggen.' Veerkamp: 'We willen tijdens het congres expliciet de aandacht richten op de randvoorwaarden waarbinnen de vakmensen moeten werken. Natuurlijk moet er vakwerk geleverd worden, maar we willen bij deze gelegenheid iets meer laten zien wat je met dat vakwerk moet kunnen doen, heel concreet, in de besluitvorming. De boodschap moet zeker niet zijn dat de kwaliteit van het werk niet goed is. Integendeel. Dat is bij de vakmensen waar het hier om gaat helemaal het probleem niet.'

Van den Berg: 'Natuurlijk zijn er nog terreinen waarop verdere verbetering mogelijk is. De sociaal-psychologische kant van projecten is bijvoorbeeld altijd nogal technologisch benaderd. Daar zijn nog veel dingen te winnen. Methoden en technieken zijn altijd interessant.'

'Maar toch: tijdens het IAIA-congres willen we

vooral de stap zetten naar de besluitvorming. Wat wil die besliser nu eigenlijk? Een valkuil is dat de aanwezige professionals de gelegenheid aangrijpen om elkaar nog eens te bevestigen in hun idee hoe belangrijk en nuttig hun onderzoeken zijn. Terwijl je van beslissers vaak hoort: "Het zal wel, maar ik heb er niet veel van meegereggen." Als gezegd: als juist de beslissers bij deze gelegenheid sterker zijn vertegenwoordigd dan op voorgaande congressen, en als er bovendien ook meer papers zijn die zich op het proces richten, dan ben ik al heel tevreden.'

Veerkamp: 'Precies. Het gaat om het proces, en om tussenproducten die op dit proces zijn toegesneden: de juiste informatie op het juiste moment.'



Bijlage VI: Discussieverslag lunchlezing

In deze bijlage worden de reacties op de stellingen, die tijdens de lunchlezing van 30-01-2002 besproken werden, behandeld.

Stelling I.1: De Watertoets is overbodig en een teken dat er iets mis is met de m.e.r..

De Watertoets werd door de meeste aanwezigen nuttig gevonden bij projecten waarvoor geen m.e.r.-plicht geldt. Het inzetten van de Watertoets naast de m.e.r. werd door velen als overbodig beschouwd, aangezien de richtlijnen reeds een garantie voor het volwaardig meenemen van de wateraspecten zouden moeten zijn.

Stelling I.2: De nieuwe EU-richtlijn betreffende de milieubeoordeling van bepaalde plannen en programma's is een essentiële toevoeging aan de wetgeving

Na een korte discussie waren de meeste aanwezigen erover eens dat de nieuwe EU-richtlijn wel een toegevoegde waarde heeft. Dit gezien het feit dat er nog veel plannen zijn waarvan onderdelen nog niet m.e.r.-plichtig zijn en daarnaast gezien de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Stelling I.3: De herziening van de WRO zal de besluitvorming voor RWS verbeteren/versnellen.

Er was nog teveel onduidelijk om hierover een uitspraak te kunnen doen. Wel werd gesteld dat, als het bestemmingsplan meer centraal gesteld wordt, je als projectleider meer overgeleverd zal zijn aan het lokaal bestuur. De gevolgen voor de projecten in het kader van de tracéwet zullen relatief klein zijn aangezien deze wet al in de doorwerking op lokaal niveau voorziet.

Stelling II.1: Tracénota/MER'en en Projectnota/MER'en voldoen als middel voor integratie van alle aspecten.

Of er voldoende geïntegreerd wordt hangt ook vaak af van de opdrachtgever. Verschillende aanwezigen vertelden dat de opdrachtgever de economische effecten niet in de projectnota/trajectnota wilde. In theorie kun je er alle aspecten in behandelen.

Stelling II.2: Het beslispuntenmodel met korte integrale notities per beslismoment is een goed model om de integratie te verbeteren.

Elke goede projectmanager zou de elementen die in de voorgestelde integrale notities genoemd worden reeds in het planstudieproces mee moeten nemen. De constatering dat soms in onderzoeken geheel andere alternatieven worden onderzocht, werd ondersteund door het voorbeeld dat voor de MKBA 'PKB Ruimte voor de Rivieren' gewerkt werd met een alternatief dijkverhoging terwijl dit in het MER helemaal niet als optie werd gezien.

Stelling II.3: Een MKBA in aangepaste vorm voor kleinere projecten is wenselijk.

Een MKBA volgens de huidige OEEI systematiek is sowieso niet passend voor kleinere projecten. Het middel is te ingewikkeld voor die kleine projecten. Mogelijk zou men wel een soort van MKBA kunnen doen maar niet met behulp van de OEEI-systematiek. Opgemerkt werd dat het heel moeilijk zal zijn om de maatschappelijke baten inzichtelijk te maken.

Stelling III.1: Het interactiemodel is goed bruikbaar en een stap in de juiste richting.

Probleem bij het model is nog dat er aan het eind van het traject weinig concurrentie is en dat marktpartijen hiervan kunnen profiteren. Een ander probleem is dat er eigenlijk nog geen ervaring is met het totale traject van het model, maar alleen met de beginstappen.

Stelling III.2: Het interne MER (vorm 4) is een betere vorm voor het ontlokken van ideeën van marktpartijen dan het consulteren vóór het opstellen van de MER (vorm 2).

De interne MER werd door de aanwezigen niet als oplossing gezien want dan zou je dingen tweemaal moeten doen. Ook werd opgemerkt dat het wel heel makkelijk zou zijn voor marktpartijen om een alternatief te verzinnen als ze daarvan zelf de effecten niet in beeld hoeven te brengen. Effectbeschrijving en het inbrengen van alternatieven zou dus niet losgekoppeld mogen worden. Vorm 2 wordt wel zinvol geacht, waarbij dan bij het consulteren van de marktpartijen duidelijk dient te worden aangegeven op welke wijze de effecten dienen te worden beschreven, om een eenduidige effectbeoordeling mogelijk te maken.

Het probleem ligt wel breder dan de stelling aangeeft. Het gaat niet alleen om het MER maar om de totale effectbeschrijving voor een trajectnota- of projectnota/MER.

Stelling III.3: De inzet van Marktbenadering/IA in planstudie/m.e.r. draagt bij aan een creatievere en kosteneffectievere oplossing.

Dat is nog maar de vraag. Er is in ieder geval nog heel weinig ervaring met het zeer vroeg inschakelen van marktpartijen. Op dit moment wordt er onderzoek verricht naar de effectiviteit van Innovatief Aanbesteden.

Opgemerkt werd met betrekking tot de wens om marktpartijen te laten (mee)betalen, dat de houding van het ministerie van Verkeer & Waterstaat niet echt duidelijk is. Enerzijds wil ze dat marktpartijen (mee)betalen maar anderzijds is beheer, het onderhoud en het aanleggen van infrastructuur wel de verantwoordelijkheid van het ministerie. Het is daarom moeilijk aan partijen te vragen om (mee) te betalen.