



Sociale Aspecten in MER-studies

Een studie naar de mate van aandacht voor het integreren van sociale aspecten in milieu-effectrapportages.

Utrecht, december 2002

Saskia Hermsen en Paul Schepers
Utrecht, december 2002
Bouwdienst Rijkswaterstaat
Hoofdafdeling Waterbouw, afdeling Milieubouw
Adviesgroep Belevingswaardenonderzoek.

Saskia Hermsen en Paul Schepers
Utrecht, december 2002
Bouwdienst Rijkswaterstaat
Hoofdafdeling Waterbouw, afdeling Milieubouw
Adviesgroep Belevingswaardenonderzoek.

Inhoudsopgave

<i>Inleiding.....</i>	<i>3</i>
<i>1. Typering van sociale aspecten in MER.....</i>	<i>5</i>
<i>2. Onderzoeksaanpak.....</i>	<i>7</i>
<i>2.1. Onderzoeksvraag.....</i>	<i>7</i>
<i>2.2. Onderzoeksmethode.....</i>	<i>7</i>
<i>3. Onderzoek naar sociale aspecten in het MER, de huidige situatie.....</i>	<i>8</i>
<i>3.1. Aandacht voor sociale aspecten in de huidige milieu-effectrapportages.....</i>	<i>8</i>
<i>3.2. Verband tussen initiatiefnemer en sociale aspecten.....</i>	<i>10</i>
<i>3.3. Verband tussen type milieu-effectrapportage en sociale aspecten.....</i>	<i>11</i>
<i>3.4. Ontwikkeling van de aandacht voor sociale aspecten.....</i>	<i>12</i>
<i>3.5. Vergelijking van aandacht voor sociale aspecten in startnotities..</i> <i>met aandacht in het MER.....</i>	<i>13</i>
<i>3.6. Tot slot: In welke gevallen is aandacht voor sociale aspecten relevant?.....</i>	<i>14</i>
<i>4. Conclusie.....</i>	<i>16</i>
<i>5. Aanbevelingen.....</i>	<i>17</i>
<i>Literatuuroverzicht.....</i>	<i>18</i>
<i>Bijlage.....</i>	<i>19</i>

Inleiding

Rijkswaterstaat wordt een publieksgerichte dienstverlener. De maatschappij en de gebruiker worden beter bediend.

De samenleving kent publieke en private partijen die steeds mondiger worden en die hogere eisen stellen aan de dienstverlening van een overheid. Dit raakt juist een uitvoeringsdienst als Rijkswaterstaat, die door de aard van zijn taken dicht bij burger en samenleving staat, en die in zekere zin te beschouwen is als een front office van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Om goede producten aan de samenleving te kunnen blijven leveren, moet Rijkswaterstaat nog meer met het gezicht naar maatschappelijke partners, gebruikers en andere belanghebbenden gaan staan, en zo omgaan met hun wensen zodat voor de samenleving als geheel de grootste mogelijke toegevoegde waarde wordt gerealiseerd. (Plan van Aanpak Ontwikkeling Rijkswaterstaat tot agentschap 2002)

Eén van de producten van Rijkswaterstaat is het uitvoeren van milieu-effectrapportages. De vraag die hierbij gesteld kan worden is of de hierboven geschetste ontwikkeling ook in milieu-effectrapportages terug te vinden is.

Dit rapport 'sociale aspecten in MER' vormt een onderdeel van het project 'methodenontwikkeling' van het taakveld Belevingswaardenonderzoek binnen de Bouwdienst van Rijkswaterstaat.

Het project Methodenontwikkeling Belevingswaardenonderzoek omvat de volgende componenten:

1. het ontwikkelen van een wetenschappelijk onderbouwde methode voor het voorspellen van effecten op de kwaliteit van de leefomgeving van voorgenomen ingrepen, vanuit het perspectief van burgers
2. het implementeren van deze methode in het veld: het toetsen van de bruikbaarheid en van de methode; identificeren van toepassingsmogelijkheden; zorgen voor adequate kennisoverdracht
3. het onderzoeken c.q. aantonen van de toegevoegde waarde van de methode; wat draagt het bij aan de kwaliteit van planvorming en beleidsontwikkeling; wat is de informatiewaarde over effecten; en wat doen besluitvormers ermee?

Het belevingswaardenonderzoek is in eerste instantie ontwikkeld voor m.e.r.'s. Een van de aanleidingen voor het project Methodenontwikkeling Belevingswaardenonderzoek in 1995 was het feit dat m.e.r. voornamelijk gericht was op veranderingen in het fysieke milieu en dat er weinig aandacht was voor onderzoek naar sociaal maatschappelijke effecten als gevolg van deze veranderingen in het fysieke milieu. Inmiddels is een groot aantal jaren verstreken, hetgeen de vraag oproept of er nu nog steeds beperkte aandacht is voor de sociale component in m.e.r. Het milieubelang wordt binnen de Nederlandse milieueffectrapportage (m.e.r.) gedefinieerd in termen van het fysieke milieu.

De reikwijdte van het begrip milieu in de Nederlandse m.e.r. is gericht op 4 groepen factoren:

- mens, dier, plant;
- bodem, water, lucht, klimaat en landschap;
- de interactie tussen de factoren genoemd bij 1 en 2;
- de materiele goederen en het culturele erfgoed (Bonte et al, 1996).

De sociale omgeving valt buiten dit milieubegrip. Wanneer als gevolg van de veranderingen in de fysieke omgeving ook sociale gevolgen te verwachten zijn, dan heeft de commissie m.e.r. formeel slechts de mogelijkheid om dat te signaleren in haar advies aan het Bevoegd Gezag (Bonte et al, 1996).

Los van deze vraag is het voor het project Methodenontwikkeling Belevingswaardenonderzoek – en dan met name voor het onderzoek naar de toegevoegde waarde van belevingswaardenonderzoek – van belang inzicht te hebben in de huidige stand van zaken op het gebied van onderzoek naar sociale effecten in m.e.r.

1 Typering van sociale aspecten in m.e.r.

Er zijn verschillende manieren waarop aandacht kan worden besteed aan sociale aspecten in m.e.r. Allereerst is er de formele inspraakprocedure en zijn er in aanvulling daarop diverse participatieve methodes ontwikkeld om burgers en belangenorganisaties bij m.e.r. processen te betrekken. Daarnaast zijn er manieren om sociale effecten van voorgenomen ingrepen te onderzoeken en om alternatieven op basis van dit soort onderzoek te vergelijken.

In dit onderzoek wordt geen aandacht besteed aan manieren van participatie en inspraak; dit onderzoek richt zich op de wijze waarop effectenonderzoek op het gebied van de sociaal-maatschappelijke aspecten wordt gedaan.

Onderzoek naar sociale aspecten kan op verschillende manieren worden aangepakt. Allereerst is er de 'technocratische benadering', waarbij een aantal aspecten die gerelateerd zijn aan het leefmilieu van burgers rechtstreeks worden gemeten. Het gaat hier bijvoorbeeld om aantallen decibellen, hoeveelheden emissies, of trillingsniveaus. Dan is er de 'deskundigen benadering' van sociale aspecten, waarbij deskundigen een aantal aspecten benoemen en daar beoordelingscriteria en meetbare variabelen aan koppelen. Vervolgens onderzoeken zij middels desk-research en/of veldonderzoek wat de mogelijke effecten van alternatieven zijn. Een derde benadering is die vanuit 'het perspectief van de burger'. Hierbij wordt onderzoek gedaan onder burgers.

Alle drie de benaderingen kunnen uitgebreid worden onderzocht in een aparte deelstudie in de vorm van een 'Social Impact Assessment' of een 'Community Impact Assessment', of ze kunnen via globale inschattingen in een MER worden opgenomen. Wanneer een deelstudie wordt uitgevoerd, kan er gekozen zijn voor een beperkte uitwerking of voor een bredere invulling van het thema sociaal maatschappelijke aspecten.

De Commissie MER heeft aangegeven dat er in Nederland wel meer aandacht voor sociale aspecten onderzoek moet komen. In Nederland zijn er, voor zover bekend, vijf verschillende methoden voor sociale-aspecten onderzoek. Een van deze onderzoeken is het belevingswaardenonderzoek van Rijkswaterstaat (Workel 2000). Belevingswaardenonderzoek laat zien hoe burgers in een specifiek gebied de kwaliteit van hun leefomgeving beleven; welke waarden zij toekennen aan hun fysieke leefomgeving en hun leefmilieu. De essentie van belevingswaardenonderzoek is dat een beoordelingskader kan worden opgesteld om beleidsalternatieven, zo veel mogelijk op basis van objectieve data, te toetsen. Het bijzondere van deze benadering is dat het niet de deskundigen zijn die het beoordelingskader bepalen, maar de burgers zelf. Het is een effectvoorspellingsmethode door de bril van de burger (Stolp 2001).

Belevingswaardenonderzoek bestaat uit een onderzoek met vier deelstudies. Het begint met een omgevingsanalyse. In de omgevingsanalyse wordt een globale beschrijving gemaakt van het studiegebied en worden de relevante belanghebbenden geïdentificeerd. De tweede fase, het verkennend belevingswaardenonderzoek, vormt het hart van de onderzoeksmethode. In deze fase worden diepte-interviews gehouden met de gebruikers van het studiegebied.

Aan de hand van een aantal gespreksthema's wordt de kwaliteit van de leefomgeving beschreven vanuit het perspectief van de burgers. De gespreksthema's zijn onderwerpen als de relatie met de omgeving, de beleving van de huidige omgeving en veranderingen daarin, de studieproblematiek en de alternatieven die worden geopperd. In het toetsend belevingswaardenonderzoek wordt een representatieve steekproef gehouden om de uitkomsten van de verkennende fase te valideren. Daarnaast wordt de rangorde van belevingswaarden bepaald, met een daaraan gekoppelde set van gewichten. De vierde fase, en laatste fase, bestaat uit de effectbepaling. In de effectbepaling worden de effecten van de alternatieven vergeleken. De belevingswaarden worden omgezet in beoordelingscriteria zodat op objectieve wijze scores kunnen worden toegekend aan de alternatieven. De alternatieven worden vervolgens gescoord ten opzichte van de situatie zonder ingreep. Zo worden de effecten beoordeeld.

2 Onderzoeksaanpak

Dit hoofdstuk beschrijft de centrale onderzoeksvraag (2.1) en de methode waarmee deze vraag onderzocht is (2.2).

2.1. Onderzoeksvraag

Deze studie omvat een analyse van de inhoud van milieu-effectrapportages die is afgerond in de periode 1998-2001 (ca. 250). Onderzocht wordt of en hoe er in m.e.r.'s aandacht is besteed aan zaken als; sociale aspecten, (hinder)beleving, kwaliteit van de leefomgeving, sociale veiligheid, of woon- en leefmilieu.

Het onderzoek 'Sociale Aspecten in milieu-effectrapportages' heeft de volgende vraagstelling:

'Wat is de rol van sociale aspecten in de milieu-effectrapportages vanaf 1998 ?'

Deze vraag kan worden opgesplitst in de volgende deelvragen:

- Op welke wijze wordt gerefereerd aan een deelstudie naar sociale aspecten:
 - Met wat voor terminologie wordt naar sociale aspecten verwezen?
 - Hoe worden deze aspecten verder uitgewerkt of onderzocht (reikwijdte van de onderzochte sociale aspecten)?
- Is er een onderscheid te maken naar verschillende soorten initiatiefnemers in relatie tot onderzoek naar sociale aspecten in milieu-effectrapportages?
- Is er een verband te ontdekken tussen het type milieu-effectrapportage en het doen van onderzoek naar sociale aspecten?
- Zijn er ontwikkelingen in de tijd bij het bestuderen van sociale aspecten?
- Is er aandacht voor sociaal maatschappelijke aspecten in de startnotitie; is dit wel/niet teruggekomen in de MER?
- Wordt er voldoende effectenonderzoek naar een sociale component uitgevoerd?

2.2. Onderzoeksmethode

Alle milieu-effectrapportages vanaf 1998 zijn doorzocht op de aanwezigheid van een deelstudie naar sociale aspecten (zie onderzoeksvragen paragraaf 3.1). In gevallen waarin het MER nog niet is vastgesteld, is de startnotitie bestudeerd. Deze notitie is namelijk richtinggevend voor hetgeen er in de milieu-effectrapportage wordt bestudeerd.

Uiteindelijk zijn ruim 250 milieu-effectrapportages of startnotities onderzocht. Indien zowel de startnotitie als de MER beschikbaar zijn is bovendien onderzocht in hoeverre de aandacht voor sociale aspecten in startnotities leidt tot aandacht voor sociale aspecten in de MER. Vervolgens is er een onderscheid gemaakt naar typen initiatiefnemer en naar typen mer-plichtige activiteiten. Deze variabelen zijn met elkaar in verband gebracht. Ook is een analyse gemaakt om een toename of afname te ontdekken van het verwijzen naar sociale aspecten in de tijd. De analyses zijn uitgevoerd in het programma Excell.

3 Onderzoek naar sociale aspecten in het MER, de huidige situatie

Dit hoofdstuk beschrijft de empirische resultaten van het onderzoek, ofwel het antwoord op de vraag hoe met sociale aspecten in de praktijk in milieu-effectrapportages wordt omgegaan.

3.1. Aandacht voor sociale aspecten in de huidige milieu-effectrapportages

In ruim 60 procent van de milieu-effectrapportages wordt sinds 1998 in het geheel geen aandacht aan sociale aspecten besteed. In de overige 40 procent wordt wel op verschillende manieren verwezen naar de menselijke leefomgeving. Daarbij is echter ook de vraag aan bod gekomen hoe dit aspect is ingevuld. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat het vooral gaat om termen als woon- en leefmilieu, sociale leefomgeving, sociale veiligheid of leefbaarheid. Deze termen worden in 30 procent van de onderzochte milieu-effectrapportages gebruikt.

Daarnaast wordt in 4 procent van de onderzochte milieu-effectrapportages de term sociale aspecten letterlijk genoemd, maar niet verder uitgewerkt en onderzocht.

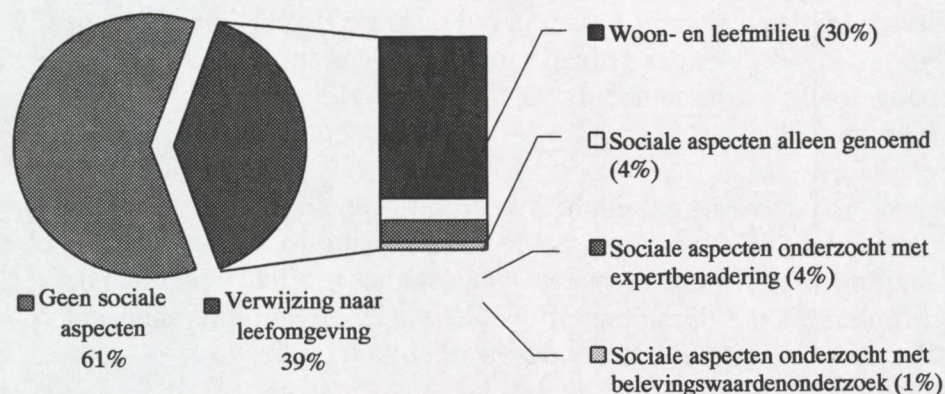
Slechts in 5 procent van de onderzochte milieu-effectrapportages wordt daadwerkelijk onderzoek naar sociale aspecten verricht. In de meeste van deze gevallen gaat het om een deskundigenoordeel. Een belevingswaardenonderzoek waarbij naar het oordeel van burgers wordt gevraagd is zeldzaam, namelijk in 2 van de 250 onderzochte milieu-effectrapportages. Het betreft daarbij onderzoek volgens de methode die bij Bouwdienst Rijkswaterstaat is ontwikkeld.

Afbeelding 1 geeft weer hoe sociale aspecten in de onderzochte milieu-effectrapportages aandacht krijgen. De cirkel geeft weer hoe vaak sociale aspecten in het geheel niet aan bod komen en hoe vaak er in ieder geval aan gerefereerd is. In de rechterbalk is verder gespecificeerd op welke wijze is gerefereerd aan sociale aspecten.

Daarbij is onderscheid gemaakt in:

1. Het noemen van woon- en leefmilieu, leefomgeving of sociale veiligheid.
2. Het letterlijk noemen van termen als sociale aspecten of belevingswaarde.
3. Het onderzoeken van sociale aspecten met een deskundigenoordeel.
4. Het onderzoeken van sociale aspecten met het oordeel van burgers.

Met name bij de vraag of er daadwerkelijk onderzoek is gedaan naar sociale aspecten is van belang om na te gaan hoe er met een deelstudie sociale aspecten wordt omgegaan.



Afbeelding 1 Rol van sociale aspecten in milieueffectrapportages

Om beter in beeld te brengen wat wordt verstaan onder woon- en leefmilieu (30% van de rapportages) en hoe dit aspect is uitgewerkt, zijn 27 milieueffectrapporten onderworpen aan een nadere analyse. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Uitwerking van de term woon- en leefmilieu in milieueffectrapportages (analyse van 27 milieueffectrapportages)

Aspect of onderzoeksthema ter uitwerking van leefmilieu	Aantal keren genoemd
Veiligheid	11
Geluid	10
Visuele effecten	8
Luchtvervuiling	7
Ruimtelijke inrichting	6
Rust	4
Recreatie	3
Hinder	3
Sociaal-culturele effecten	3
Ecologie	2
Woon- en leefmilieu niet uitgewerkt	2

Uit tabel 1 blijkt dat de term woon- en leefmilieu in milieu-effectrapportages slechts deels slaat op onderzoek naar sociale aspecten. Aandacht voor sociale aspecten kan bijvoorbeeld tot uiting komen in een studie naar visuele effecten, ruimtelijke inrichting en sociaal-culturele consequenties. Daarnaast kan veiligheid een rol spelen in de beleving van mensen, maar slechts in de enkele gevallen wordt verwezen naar sociale veiligheid.

Deze termen duiden dus wel op onderzoek naar woon- en leefmilieu, maar de uitwerking van de studie ernaar is vrij technocratisch. Onderzoek naar woon- en leefmilieu wordt eerder gedaan aan de hand van 'metingen' dan dat de burgers daadwerkelijk worden ondervraagd naar wat zij belangrijk vinden in hun leefomgeving.

Andere aspecten als geluid, luchtvervuiling, ecologie en externe veiligheid (niet sociale veiligheid) passen direct in de uitvoering van milieu- en andere wetgeving. Op deze wijze worden de bekende deelstudies verricht onder de noemer 'woon- en leefmilieu'. Door deze onder dit kopje te scharen wordt de aandacht voor de mens in relatie tot haar omgeving niet daadwerkelijk vergroot.

Op basis van tabel 1 kan worden geconcludeerd dat de aandacht voor sociale aspecten met het huidige onderzoek naar woon- en leefmilieu slechts beperkt wordt vergroot, namelijk alleen voor zover extra (niet wettelijk verplichte) thema's als sociale veiligheid en visuele effecten worden onderzocht. Zelfs daarbij kunnen echter vraagtekens geplaatst worden, gezien de technocratische uitwerking.

3.2. Verband tussen initiatiefnemer en sociale aspecten

De initiatiefnemer is de partij die het initiatief neemt om een milieu-effectrapportage uit te voeren om de effecten van de door hem of haar beoogde activiteiten te onderzoeken. De initiatiefnemer is ook degene die het onderzoek betaalt. Het is in dit kader interessant om te onderzoeken in hoeverre het al dan niet onderzoeken van sociale aspecten is gerelateerd aan het type initiatiefnemer. Dit met als doel om een verband te vinden tussen typen initiatiefnemers en hun aandacht voor sociale aspecten.

Initiatiefnemers kunnen bijvoorbeeld worden onderscheiden in particulier en publiek. Tabel 2 geeft een overzicht van initiatiefnemers binnen de inventarisatie vanaf 1998. Hieruit blijkt dat ruim 40 procent van het aantal initiatiefnemers particulier is en de initiatiefnemers binnen de overheid vooral te vinden zijn bij gemeenten en provincies.

Tabel 2 Overzicht van het aantal milieu-effectrapportages per type initiatiefnemers (van de ca. 250 onderzochte milieu-effectrapportages)

Type initiatiefnemer	Percentage van de onderzochte milieueffectrapportages
Particulier	41 %
Gemeenten	21 %
Provincies	15 %
Ministerie V&W	10 %
Overig overheid	13 %

Voor de vraag hoe verschillende typen initiatiefnemers met sociale aspecten omgaan, is in tabel 3 per initiatiefnemer weergegeven hoe vaak sociale aspecten als deelstudie of een onderdeel ervan zijn genoemd, respectievelijk onderzocht. Onder 'genoemd' wordt verstaan dat in de startnotitie of MER melding wordt gemaakt van woon- en leefmilieu, leefomgeving, sociale veiligheid of letterlijk van de termen sociale aspecten of beleving, echter zonder hiernaar verder onderzoek te doen.

Onder 'onderzocht' wordt verstaan dat expliciet onderzoek naar sociale aspecten wordt verricht, ofwel met een deskundigenoordeel, ofwel met oordelen, visies van burgers.

Tabel 3 Aandacht voor sociale aspecten per initiatiefnemer

Aandacht voor sociale aspecten Type initiatiefnemer	Sociale aspecten genoemd	Sociale aspecten onderzocht
Particulier	16 %	1 %
Gemeenten	62 %	13 %
Provincies	64 %	6 %
Ministerie V&W	44 %	4 %
Overig overheid	39 %	0 %

Uit tabel 3 blijkt dat particulieren in milieu-effectrapportages minder aandacht besteden aan sociale aspecten dan overheidsinstellingen. De verschillen tussen de typen overheden zijn kleiner, waarbij gemeenten en provincies relatief de meeste aandacht aan sociale aspecten besteden. Onder 'overige overheden' zijn in dit onderzoek waterschappen, ministeries (anders dan Verkeer en Waterstaat), landinrichtingscommissies, universiteiten en stichtingen gerekend.

Om conclusies uit het verschil in aandacht voor sociale aspecten te trekken is het zinvol om rekening te houden met het type m.e.r.-plichtige besluiten waarvoor initiatiefnemers een milieu-effectrapportage uitvoeren. Niet bij elke voorgenomen activiteit ligt het namelijk voor de hand om sociale aspecten te onderzoeken. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op door.

3.3. Verband tussen type milieu-effectrapportage en sociale aspecten

In deze paragraaf wordt de aandacht voor sociale aspecten in verband gebracht met het type milieu-effectrapportages. Voor een typering gaan we uit van de opdeling van m.e.r.-plichtige activiteit in het 'Besluit milieu-effectrapportage 1994'.

Typen milieu-effectrapportages die minimaal 5 keer voorkomen in de inventarisatie vanaf 1998 zijn opgenomen in tabel 4. Per type activiteit is daarbij aangegeven of en hoe aandacht is besteed aan sociale aspecten in milieu-effectrapportages, met als onderscheid 'sociale aspecten niet genoemd', 'sociale aspecten genoemd' en 'sociale aspecten onderzocht'. De typering volgt uit het 'Besluit milieu-effectrapportage 1994' (zie bijlage). Bovenaan staan de activiteiten waar sociale aspecten relatief veel aandacht hebben gekregen. Opvallend is dat vooral bij activiteiten als het oprichten van een installatie, bijvoorbeeld een vuilverbrandingsinstallatie, relatief weinig aandacht aan sociale aspecten wordt besteed.

In tabel 4 is bovendien het type initiatiefnemer per activiteit weergegeven. Net als in paragraaf 3.2 komt naar voren dat particulieren minder aandacht besteden aan sociale aspecten in milieu-effectrapportages. Bovendien blijkt echter dat particulieren van overheden verschillen in het type activiteiten waarvoor ze een milieu-effectrapportage laten uitvoeren.

Het is mogelijk dat particulieren niet zozeer oog hebben voor sociale aspecten, maar dat zij vaker milieu-effectrapportages laten uitvoeren voor activiteiten waar sociale aspecten een relatief kleine rol spelen. Deze vraag komt aan de orde in het volgende hoofdstuk. Het verschil in het aandacht schenken aan sociale aspecten wordt hierdoor gerelativeerd.

Tabel 4 Overzicht van typen m.e.r.'s (alleen voor zover minimaal 5 keer uitgevoerd sinds 1998) met daarbij de aandacht voor sociale aspecten en het type initiatiefnemer

Type activiteit \ Aandacht voor sociale aspecten	Aandacht voor sociale aspecten			Type initiatiefnemer		Aantal
	Niet genoemd	Wel Genoemd	Onderzocht	Overheid	Particulier	
Weg: hoofdwegen, autowegen, uitbreidingen	23 %	62 %	15 %	100 %	0 %	26
Woningen, bedrijfsterrein, glastuinbouwgebied	37 %	61 %	3 %	89 %	11 %	38
Zeedijk, deltadijk, rivierdijk: wijziging, uitbreiding	40 %	60 %	0 %	100 %	0 %	10
Recreatieve voorzieningen: golfbaan, jachthaven	47 %	47 %	6 %	50 %	50 %	32
Oppervlaktedelfstoffen, steengroeven, dagbouw mijnen; winning/uitbreiding	50 %	50 %	0 %	33 %	67 %	6
Landinrichting	67 %	33 %	0 %	100 %	0 %	6
Railweg: aanleg, wijziging railweg, zweefspoor	83 %	17 %	0 %	100 %	0 %	6
Marinehaven: aanleg	83 %	17 %	0 %	100 %	0 %	6
Luchtvaartterrein: start of landingsbaan	86 %	0 %	14 %	71 %	29 %	7
Aardolie, aardgas; winning	92 %	8 %	0 %	0 %	100 %	12
Afvalstoffen, baggerspecie; verwijdering	93 %	7 %	0 %	16 %	84 %	57
Electriciteitscentrales; de oprichting van	100 %	0 %	0 %	22 %	78 %	9

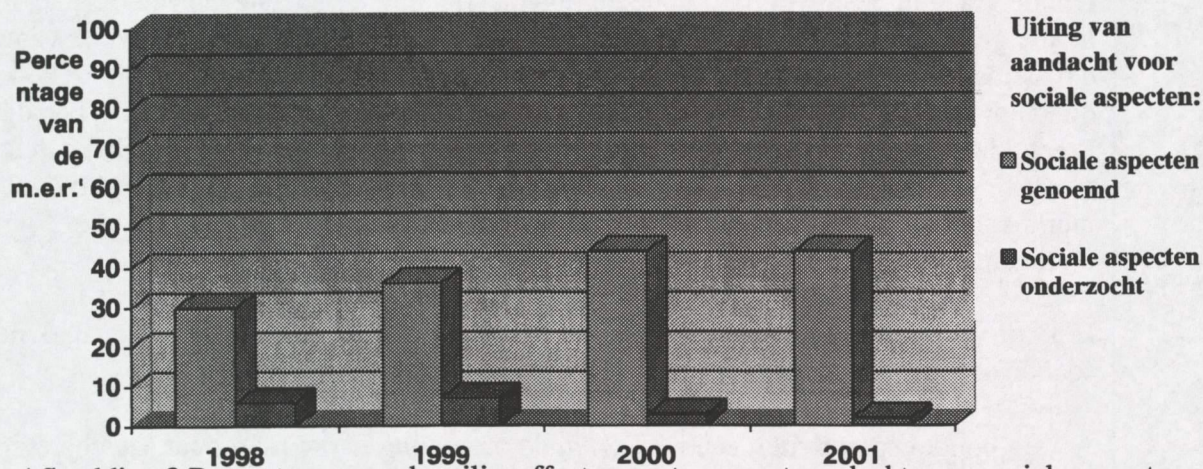
De aanleg van wegen vindt wordt uitsluitend door de overheid geïnitieerd, terwijl de bijvoorbeeld aardgaswinning uitsluitend een zaak is voor particulieren. Het ligt meer voor de hand om aandacht te schenken aan de omgeving in de zin van het raadplegen van burgers bij de aanleg van een weg (vaak in stedelijk gebied), dan bij het winnen van aardgas in de Noordzee.

3.4. Ontwikkeling van de aandacht voor sociale aspecten

Het omgevingsgerichte functioneren van de overheid mag zich de laatste jaren in een brede belangstelling verheugen. Dit roept de vraag op of de laatste jaren meer aandacht voor sociale aspecten in milieu-effectrapportages is waar te nemen.

Afbeelding 3 geeft weer hoe de aandacht voor sociale aspecten in milieu-effectrapportages zich in de tijd ontwikkelt, waarbij onderscheid is gemaakt tussen het noemen van termen die refereren aan sociale aspecten en daadwerkelijk onderzoek naar sociale aspecten in de vorm van een deelstudie. Uit afbeelding 3 blijkt dat enigszins vaker melding wordt gemaakt van sociale aspecten terwijl minder vaak onderzoek naar sociale aspecten wordt verricht.

Bij de mate waarin sociale aspecten worden genoemd gaat het echter om een kleine toename. Echter, het aantal studies waarin sociale aspecten worden onderzocht is dermate klein dat daaruit moeilijk conclusies getrokken kunnen worden. We concluderen dat voorlopig nog geen duidelijke trend in de aandacht voor sociale aspecten is waar te nemen. Er is wel sprake van een zeer lichte stijging in het gebruik van de termen die duiden op toename van aandacht voor sociale elementen in milieueffectrapportages.



Afbeelding 3 Percentages van de milieueffectrapportages met aandacht voor sociale aspecten

3.5. Vergelijking van aandacht voor sociale aspecten in startnotities met aandacht in het MER

Onderzocht is of aandacht voor sociale aspecten in startnotities daadwerkelijk leidt tot aandacht voor sociale aspecten in de m.e.r. procedure. Met andere woorden, doet men ook daadwerkelijk wat men in de startnotitie belooft. Voor 35 m.e.r.-studies met aandacht voor sociale aspecten is de startnotitie vergeleken met het MER.

In 24 startnotities wordt de term woon- en leefmilieu gebruikt. Deze studie wordt op een voornamelijk technocratische wijze ingevuld door studies te doen naar bijvoorbeeld visuele aspecten, geluid en trillingen. In 21 van de 35 milieueffectrapportages wordt op deze wijze in het m.e.r. aandacht besteed aan sociale aspecten. Men doet wat men heeft aangegeven in de startnotitie. In 3 gevallen wordt bovendien met een deskundigenoordeel een beeld gegeven van de beleving van burgers over de omgeving.

In 11 startnotities wordt de term beleving gebruikt. In 8 van deze 11 startnotities wordt het onderzoeken van beleving met een deskundigenoordeel (voornamelijk technocratische invulling) beloofd. In 5 van deze gevallen wordt op die wijze in het MER aandacht aan beleving geschonken, terwijl het woord beleving in 3 gevallen niet meer terug te vinden is in het MER.

Tenslotte wordt in 3 startnotities het onderzoeken van beleving met een belevingswaardenonderzoek volgens de methode van Bouwdienst Rijkswaterstaat beloofd. Met deze methode wordt beleving uitgewerkt in het MER.

Samenvattend, als men kijkt naar de uitwerking van de deelstudie beleving in de milieu-effectrapportage dan wordt het voornamelijk òf uitgewerkt op technocratische wijze, òf er vindt helemaal geen uitwerking plaats.

3.6. Tot slot: In welke gevallen is aandacht voor sociale aspecten relevant?

Om de vraag te beantwoorden of de huidige aandacht voor sociale aspecten al dan niet in alle gevallen relevant is, is een beoordelingskader nodig. Daarbij gaan we er vanuit dat aandacht voor sociale aspecten noodzakelijk is voor m.e.r.-plichtige activiteiten die de omgeving van belanghebbenden *merkbaar* doen veranderen (om dit te bepalen is een kleine inventarisatie onder de burgers aan te bevelen). Onder belanghebbenden verstaan we, in dit kader, de gebiedsgebruikers van een gebied dat door de activiteit merkbaar verandert. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld bewoners of recreanten.

Het criterium bevat twee aspecten waarmee kan worden beoordeeld of onderzoek naar sociale aspecten zinvol is:

- houdt een activiteit een ingreep in de omgeving in die merkbaar (qua beleving) is: mogelijke invloed op de beleving van burgers;
- zijn er daadwerkelijk mensen in een betrokken omgeving die iets van een ingreep zullen gaan merken: aantal belanghebbenden.

Gezien het eerste aspect is geen belevingswaardenonderzoek nodig wanneer een activiteit qua beleving geen wezenlijke verandering zal veroorzaken ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een milieu-effectrapportage wordt uitgevoerd voor de uitbreiding van de capaciteit van een bestaande installatie. Zeker niet als deze zich midden op een bestaand industrieterrein bevindt. Gezien het tweede aspect is bijvoorbeeld geen belevingswaardenonderzoek nodig in een milieu-effectrapportage voor de aanleg van een boorplatform midden op de Noordzee.

Tabel 5 geeft enkele voorbeelden van m.e.r.-plichtige activiteiten waarbij met 'invloed op de beleving' en 'aantal belanghebbenden' het belang van onderzoek naar sociale aspecten is bepaald. In linker kolom is het belang van onderzoek naar sociale aspecten hoog, in de middelste kolom gemiddeld en in de rechter kolom laag. De aanleg van een grote woonwijk is bijvoorbeeld duidelijk merkbaar en in de bestaande stad zijn een groot aantal bewoners belanghebbend. Van de gevolgen van een planologische kernbeslissing kan een groot aantal belanghebbenden uiteindelijk de gevolgen ondervinden. De invloed is echter niet direct duidelijk en merkbaar. Het belang van onderzoek naar sociale aspecten is dan gemiddeld. Het kan bijvoorbeeld op een abstractieniveau gebruikt worden om het draagvlak voor beleid in te schatten. De uitbreiding van de capaciteit van een installatie op een bestaand industrieterrein heeft tenslotte geen merkbare invloed op de beleving tot gevolg. Aangezien het aantal belanghebbenden bovendien laag is, is onderzoek naar sociale aspecten hier niet van belang.

In tabel 5 Het belang van belevingswaardenonderzoek voor enkele voorbeelden van m.e.r.-plichtige activiteiten

Belang	Groot	Gemiddeld	Klein
Mogelijke invloed op beleving	Groot	klein	niet van toepassing
Aantal belanghebbenden	Groot	groot	klein
Voorbeelden	Locatiekeuze voor woningbouwlocatie of industrieterrein	Planologische Kernbeslissing	Boorplatform midden op de Noordzee

Om te beoordelen of de huidige aandacht voor sociale aspecten relevant is wordt gebruik gemaakt van de resultaten van hoofdstuk 4. Deze worden gerelateerd aan het beoordelingskader.

Met het beoordelingskader kan het belang van onderzoek naar sociale aspecten voor de m.e.r.-plichtige activiteiten in tabel 4 worden bepaald. Het blijkt dat dit niet voor alle activiteiten hard kan worden aangegeven of dit onderzoek wel of niet zinvol is, zoals bij een Planologische Kernbeslissing. Bij de bovenste drie m.e.r.-plichtige activiteiten in tabel 4 is echter wél duidelijk dat onderzoek naar sociale aspecten relevant is, met een merkbare invloed op de beleving en veel belanghebbenden. Het gaat om de aanleg van wegen, spoorwegen, woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en dijken van enige omvang.

Voor ongeveer 30 procent van de milieu-effectrapportages voor deze activiteiten wordt geen aandacht besteed aan sociale aspecten. Uit deze resultaten kan worden geconcludeerd dat er onvoldoende aandacht is voor sociale aspecten in milieu-effectrapportages waar onderzoek nodig is.

Uit tabel 4 wordt in paragraaf 3.3 bovendien geconcludeerd dat particulieren van overheden verschillen in het type activiteiten waarvoor ze een milieu-effectrapportage laten uitvoeren. Daaruit werd de stelling geponeerd dat de geringere aandacht van particulieren voor sociale aspecten verklaard wordt door het type m.e.r.-plichtige activiteiten. Confrontatie van tabel 4 met het beoordelingskader leidt inderdaad tot de grove en nog speculatieve conclusie dat particulieren milieu-effectrapportages laten uitvoeren voor activiteiten waar sociale aspecten relatief minder van belang zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om activiteiten als uitbreiding van de capaciteit van installaties voor afvalstoffen of voor een boorplatform midden op zee.

4 Conclusie

In dit rapport is nagegaan wat de rol is van sociale aspecten in milieu-effectrapportages vanaf 1998. Vanaf die datum zijn ruim 250 milieu-effectrapportages doorzocht op de aanwezigheid van een studie naar sociale aspecten. Hieronder vallen tevens studies naar het woon- en leefmilieu, sociale leefomgeving, sociale veiligheid, of leefbaarheid.

Het blijkt dat in 40 % van de milieu-effectrapportages wordt verwezen naar een studie naar sociale aspecten. In 60 % van de gevallen dus helemaal niet. Binnen die 40 % wordt in de meeste gevallen verwezen naar een studie naar het woon –en leefmilieu. Soms worden sociale aspecten alleen genoemd, maar niet onderzocht. In 5 % worden de sociale aspecten ook daadwerkelijk onderzocht (met in 1 % van de gevallen een belevingswaardenonderzoek volgens de methode van de Bouwdienst).

Vervolgens is gekeken op welke wijze de term ‘woon –en leefmilieu’, waarnaar in het grootste deel van de gevallen naar wordt verwezen, is onderzocht. Het blijkt dat een studie naar woon- en leefmilieu voornamelijk wordt uitgewerkt door middel van studies naar trillingen, visuele aspecten, veiligheid etc. Er wordt niet gevraagd naar het oordeel van de burgers hierover. De uitwerking van deze termen is echter dermate zwak dat de aandacht voor sociale aspecten er maar in beperkte mate mee wordt vergroot. Het is vooral de uitwerking die tekort schiet.

Er is gekeken of er een onderscheid te vinden is tussen het type initiatiefnemer en het al dan niet uitvoeren van een studie naar sociale aspecten. In de eerste instantie blijkt dat particulieren minder aandacht hebben voor het noemen van sociale aspecten als onderdeel van milieu-effectrapportages. Dit onderscheid kan gerelativeerd worden door een verband te leggen met het verschil in typen m.e.r.-plichtige activiteiten die door de overheid en particulieren wordt uitgevoerd.

Uit voorgaande resultaten kan dus worden geconcludeerd dat er tot op heden te weinig aandacht is voor sociale aspecten. De kanttekening die hierbij te maken valt is dat het niet in alle gevallen relevant is om een studie naar sociale aspecten te verrichten. Om dit te bepalen zijn criteria opgesteld, zoals ‘merkbare invloed op de beleving’ en ‘aantal belanghebbenden’. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan niet worden geconcludeerd dat er qua aandacht voor sociale aspecten een wezenlijk verschil bestaat tussen particulieren en overheden.

Het blijkt dat er in de loop van de tijd iets meer aandacht is gekomen voor sociale aspecten als we kijken naar hoe vaak de termen sociale aspecten, woon –en leefmilieu, veiligheid etc. worden genoemd. Dit wil niet zeggen dat er ook een toename is in het aantal daadwerkelijk uitgevoerde studies naar beleving vanuit het perspectief van de burgers.

Tenslotte geven we aan dat een studie naar sociale aspecten binnen milieu-effectrapportages relevant en nuttig is in gevallen waarbij er een merkbare ingreep op de omgeving plaatsvindt en in een omgeving relatief hoog aantal belanghebbenden in die omgeving.

5 Aanbevelingen

Het begrip 'sociale aspecten' is binnen milieu-effectrapportages niet helder gedefinieerd. Er worden schijnbaar willekeurige onderzoeksthema's uitgewerkt onder de noemer sociale aspecten. Om misverstanden en miscommunicatie te voorkomen is het aan te bevelen het begrip 'sociale aspecten' helder te definiëren.

Het is aan te bevelen om criteria op te stellen zodat kan worden aangegeven in welke situaties en bij welke m.e.r. -plichtige activiteiten het voor de hand ligt om een onderzoek te verrichten naar sociale aspecten.

In het geval dat het duidelijk is dat een onderzoek naar sociale aspecten is aan te bevelen is het belangrijk om aan te tonen welke meerwaarde een onderzoek naar sociale aspecten heeft, zoals een belevingswaardenonderzoek, ten opzichte van bijvoorbeeld participatie met burgers, open planproces en soortgelijke processen waarin burgers worden betrokken.

Het opstellen van heldere definities en criteria met als doel aan te geven in welke situatie welk type onderzoek of participatiewijze met betrekking tot burgers een meerwaarde heeft is een taak waar op dit moment behoefte aan is. Vervolgonderzoek hiernaar is een pré.

Literatuuroverzicht

Bonte, R. (1996). 'De actoren en hun belangen.' In: Bonte et al. *Milieu-effectrapportage: methode, effecten en resultaten*. Best: Uitgeverij Aeneas.

Stolp, A.(2001). 'Belevingswaardenonderzoek. Beoordeling vanuit het perspectief van de burger'. In: *Kenmerk*, nr 8`.

Suijker, J (1998). Lemmens, M.J.P.M., Harkes, N.C., Wolff, H. de, *Diktaat Milieuvraagstukken*. Delft.

Vlieger, W.J.F. de (1996). *Social Impact Assessment; Op weg naar de goede weg*, Utrecht: Rijkswaterstaat.

Workel, I (2000). *Sociale aspecten- onderzoek; de stand van zaken*, Universiteit Twente.

Internetbronnen:

<http://www.belevingswaardenonderzoek.nl>, februari, 2002.

<http://www.commissiemer.nl>, februari, 2002.

Bijlage: Globaal overzicht van m.e.r.-plichtige activiteiten

Overzicht Mer-plichtige activiteiten

Nr	Mer-plichtig
1	Weg: hoofdwegen, autowegen, uitbreidingen
2	Railweg: aanleg, wijziging railweg, zweefspoor
3	Waterweg: verdieping/vergroting hoofdvaarweg, verlegging zomerbed
4	Marinehaven: aanleg
5	Installaties
6	Luchtvaartterrein: start of landingsbaan
7	Militair oefenterrein
8	Buisleiding, transport van gas, olieën, chemicalieën
9	Landinrichting
10	Recreatieve voorzieningen: golfbaan, jachthaven
11	Woningen, bedrijfsterrein, glastuinbouwgebied
12	Zeedijk, deltadijk, rivierdijk: wijziging, uitbreiding
13	Landaanwinning, droogmakerij, indijking
14	Pluimvee, varkens: accommodatie
15	Infrastructuur drink- of industriewatervoorziening; aanleg, uitbreiding
16	Oppervlaktedelfstoffen, steengroeven, dagbouwmijnen; winning/uitbreiding
17	Aardolie, aardgas; winning
18	Afvalstoffen, baggerspecie; verwijdering
19	Water tussen stroomgebieden; uitvoering van werken voor de overbrenging van
20	Papierpulp, papier, karton; accommodatie voor het vervaardigen
21	Raffinage, aardolie, ruw ijzer, staal; accommodatie
22	Electriciteitscentrales; de oprichting van
23	Radio-actief afval; inrichting voor
24	Hoogspanningsleiding
25	Aardolie, (petro)chemische producten; inrichting van
26	Steenkoolvergassing; inrichting voor
27	Waterpeilen; wijziging in
28	Natuurmonument; intrekking aanwijzing

Uitleenbon

01-04-2009

Leennummer: 0003088

(NB)

IVAP

M.J. (Marieke) Tjebbes

Zuidwal Kamer B2.24

Document: Sociale aspecten in MER-studies

Signatuur: C8354 BDU

Vervaldatum : 29-04-2009

Wilt u de uitleentermijn verlengen? Neem dan contact op met het FCC, fcc@rws.nl,
tel. 088-7970777. Geleende boeken dient u terug te sturen naar onderstaand adres

Bibliotheek Rijkswaterstaat

locatie Utrecht

postbus 20000

3502 LA Utrecht