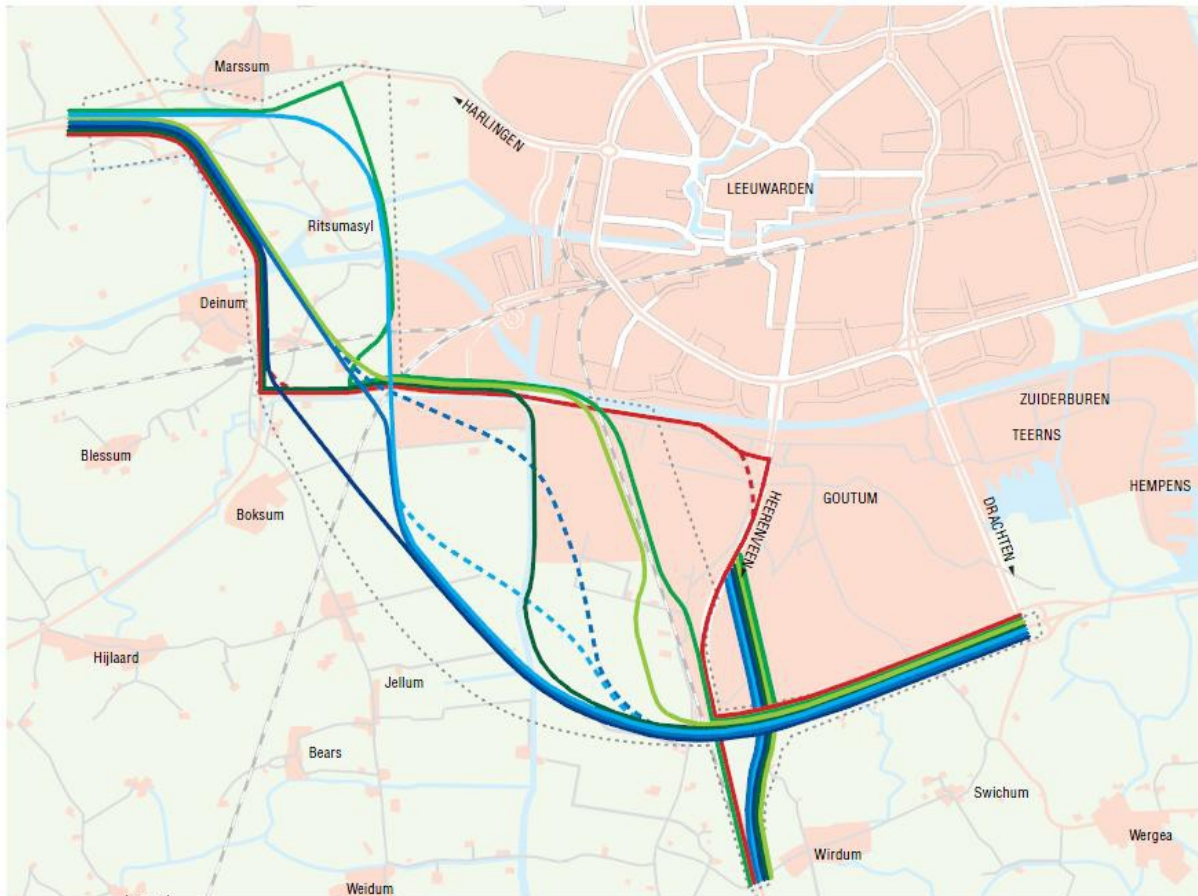


Het Meest Milieuvriendelijk Alternatief

- evaluatie van het groenste alternatief binnen de milieueffectrapportage -



Masterthesis Planologie

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Auteur: H. van der Meer, s1510835
Begeleider: mw. dr. F. Niekerk

Versie: definitief
Datum: 21 mei 2013

Samenvatting

Inleiding

Op 1 juli 2010 is het nieuwe wettelijke stelsel voor m.e.r. in werking getreden. Eén van de gevolgen die dit heeft is dat het meest milieuvriendelijk alternatief (MMA) komt te vervallen als verplicht mee te nemen alternatief in een milieueffectrapport (MER). Deze ontwikkeling vraagt om een evaluatie van het MMA, want: ooit in het leven geroepen met een bepaalde reden, maar nu niet belangrijk genoeg bevonden om te handhaven in de nieuwe m.e.r.-wetgeving.

Het doel van dit onderzoek is om erachter te komen wat voor rol het MMA speelt binnen de milieueffectrapportage en binnen de planvorming van nieuwe weginfrastructuur. Om hier goed inzicht in te krijgen zal worden gekeken naar twee onderdelen: de toegevoegde waarde van het MMA en de beeldvorming rond het MMA.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

- Welke rol heeft het MMA gespeeld in de milieueffectrapportage binnen de planvorming van nieuwe weginfrastructuur?

De twee deelvragen luiden als volgt:

- Wat is de toegevoegde waarde geweest van het MMA binnen het planvormingsproces?
- Wat was de beeldvorming rondom het MMA bij weginfrastructuurprojecten?

Infrastructuurplanning

Het instrument m.e.r. en het bijbehorende MMA zijn onderdeel van de verkeers- en infrastructuurplanning. Arts (2007) geeft aan dat de kern van de problematiek van infrastructuurplanning is, dat een snel groeiende mobiliteit – die zich vertaalt in een wens tot meer infrastructuur – zich moeilijk verhoudt met het behoud van een gezond milieu.

De milieueffectrapportage heeft als doel het milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk ernstige nadelige milieugevolgen. Dit gebeurt langs twee wegen: enerzijds wordt op een systematische manier informatie verzameld over de te verwachten milieueffecten van een ingreep en van mogelijke alternatieven. Anderzijds worden er via een wettelijk voorgeschreven procedure waarborgen gecreëerd voor inbreng van de betreffende informatie in het besluitvormingsproces.

Het milieueffectrapport (MER) is het uiteindelijke resultaat van het volgen van de milieueffectrapportage-procedure (m.e.r.-procedure).

Een (trajectnota/)MER dient een aantal essentiële zaken nadrukkelijk te vermelden, waaronder meerdere uitgewerkte alternatieven en de milieueffecten van de verschillende alternatieven. Eén van de uit te werken alternatieven is het meest milieuvriendelijk alternatief (MMA). Dit alternatief gaat uit van de best bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu.

Verdwijning MMA

Er zijn twee redenen waarom het verplichte MMA uit de regelgeving is gehaald. De eerste heeft te maken met het feit dat er een vermindering in (milieu-)regelgeving noodzakelijk werd geacht. Het doel van het loslaten van een verplicht MMA was een vermindering van de regel- en lastendruk en het creëren van meer samenhang in de regelgeving. Dit is dan ook de belangrijkste reden van de overheid (de minister) geweest om het MMA te schrappen als verplicht op te nemen alternatief. Het betreft een 'kop' op de Europese regelgeving en de beleidslijn van de laatste kabinetten is geweest om zo veel mogelijk 'extra' regelgeving terug te brengen tot een minimum. Naast dit procedurele argument is er ook een inhoudelijk argument, namelijk dat het MMA in de praktijk niet goed zou

werken. Dit omdat het meestal een onrealistisch alternatief betrof en daardoor nooit daadwerkelijk werd gekozen als voorkeursalternatief/ -tracé.

De minister geeft in haar argumentatie om het MMA te schrappen aan dat het MMA in de praktijk eigenlijk nooit werd gekozen als voorkeurstracé, omdat het in de meeste gevallen een onrealistisch alternatief betrof. De minister gaat hier dus uit van een technisch-rationele benadering van het begrip 'toegevoegde waarde': indien het MMA niet wordt gekozen, heeft het geen toegevoegde waarde gehad.

Theoretisch kader: toegevoegde waarde

Toegevoegde waarde is volgens diverse definities 'waardeverhoging' of 'waardevermeerdering' van iets. In dit geval de waardeverhoging van het (de uitkomst van) het planningsproces. Wat voegt het MMA hieraan toe, zodanig dat het van waarde is voor (de uitkomst van) het planningsproces?

De manier waarop het MMA doorwerkt in het planningsproces kan op twee manieren worden geïnterpreteerd: communicatief-rationeel: wordt de informatie uit een ontworpen MMA gebruikt in het communicatieve planningstraject? Kan er een alternatief worden gekozen wat voldoende draagvlak heeft en waar milieubelangen voldoende zijn meegenomen? En strategisch (technisch-rationeel): wordt het ontworpen MMA ook daadwerkelijk gekozen als uit te voeren alternatief?

Het is namelijk niet altijd noodzakelijk dat het MMA wordt gekozen als uit te voeren tracé, om toch het milieubelang goed mee te nemen in het planningsproces. Verheijen (2011) concludeert dat een m.e.r. ook kan bijdragen aan het meewegen van het milieubelang in het planningsproces wanneer niet het MMA, maar een ander alternatief wordt gekozen.

Wanneer slechts technisch-rationeel wordt gekeken naar de doorwerking van het instrument MMA zullen de uitkomsten negatiever uitvallen dan wanneer ook resultaten van een communicatief-rationeel planningstraject worden meegenomen in de uiteindelijke 'doorwerkingscore'.

Volgens het conceptueel model bestaat er een zekere spanning tussen het MMA en het voorkeursalternatief (VA). De (inhoudelijke) reden om het MMA te schrappen als verplicht alternatief bij in een MER is dat het (te) vaak een niet realistisch alternatief was en daardoor nooit werd gekozen. Daarmee wordt impliciet aangegeven dat een niet gekozen MMA geen toegevoegde waarde heeft in het planningsproces. Althans niet voldoende om het in stand te houden. Er wordt voorbijgegaan aan de communicatief-rationele waarde die een MMA wellicht – en hoogstwaarschijnlijk – heeft in het planningsproces, ook al wordt het MMA uiteindelijk niet volledig uitgevoerd.

Theoretisch kader: beeldvorming

Mensen nemen datgene wat om hen heen gebeurt selectief waar. Dit komt doordat iedereen met een bepaald discours naar de wereld om zich heen kijkt. Een discours is een raamwerk ('frame', Valve 1999) waarbinnen iemand betekenis geeft aan de wereld.

Naast de verschillen in discours geven Deelstra et al. (2003) aan dat de verschillende actoren in het planvormingsproces ook op verschillende manieren naar een MER en de bijbehorende alternatieven kijken vanwege de verschillende belangen die zij vertegenwoordigen.

Empirisch onderzoek toegevoegde waarde: casestudies

Om erachter te komen wat in de praktijk de toegevoegde waarde van het MMA is geweest, zijn een aantal casestudies onderzocht. De volgende vijf wegenprojecten zijn onderzocht:

- N31 Haak om Leeuwarden (tracébesluit februari 2010)

- A74 Venlo (tracébesluit augustus 2010)
- A4 Delft – Schiedam (tracébesluit september 2010)
- A4 Dinteloord – Halsteren (tracébesluit februari 2011)
- A1/A6/A9/A10 Schiphol – Amsterdam – Almere (SAA) (tracébesluit maart 2011)

Uit het onderzoek blijkt dat voor alle casestudies geldt dat er eerst reële probleemoplossende alternatieven worden gezocht. Vervolgens wordt er van één van die alternatieven een meest milieuvriendelijke variant ('MMV') gemaakt en wordt deze vervolgens aangewezen als 'MMA'.

Het MMA is in de praktijk dus eigenlijk een MMV. Bovendien is dit MMV/MMA altijd een realistisch alternatief, omdat het voortkomt uit realistische voorkeursalternatieven. Dit maakt dat het MMA in de praktijk goed wordt meegenomen in de planvorming en in veel gevallen ook (deels) wordt gekozen als uiteindelijk tracébesluit. Zij het dan wel als zijnde de meest milieuvriendelijke variant en niet zozeer als het alternatief (anders dan het voorkeursalternatief) wat beter scoort op milieu, maar minder op probleemoplossend vermogen.

In twee gevallen (cases) valt het voorkeursalternatief min of meer samen met het MMA, omdat er vanuit de politiek en vanuit de bevolking veel druk wordt uitgeoefend om een nieuw tracé zo milieuvriendelijk mogelijk aan te leggen. In die gevallen zou je kunnen zeggen dat het MMA is 'gekozen', maar dit hangt zeer af van de definitie van 'MMA'. Zoals gezegd is deze definitie in de praktijk vaak meer 'MMV'.

De toegevoegde waarde van het MMA zit hem dan ook vaak in de uitwerking als zijnde een MMV. Mitigerende en compenserende maatregelen die worden onderzocht bij de totstandkoming van een MMA worden vaak (ten dele) overgenomen in het uiteindelijke tracébesluit. De mate waarin deze maatregelen worden overgenomen hangt voornamelijk af van de financiële consequenties die dit heeft en of er voldoende publiek en politiek draagvlak voor is om die consequenties te aanvaarden, dat wil zeggen: geld beschikbaar te stellen voor de extra kosten.

Empirisch onderzoek beeldvorming: diepte-interviews

Uit de diepte-interviews blijkt dat er door de verschillende stakeholders verschillend wordt gedacht over de toegevoegde waarde van het MMA en de verdwijning van de verplichting een MMA op te stellen in een MER. Dit verschil van inzicht komt opvallend overeen met het belang van de stakeholder bij het opstellen van een MMA.

Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer van de aanleg van een nieuw tracé hebben relatief weinig belang bij het opstellen van een MMA. Zij zien er dan ook weinig toegevoegde waarde in en zijn positief over het feit dat er niet meer verplicht een MMA hoeft te worden opgesteld.

De adviesbureau's en de onafhankelijke partijen hebben er belang bij dat er een MMA wordt opgesteld, in die zin dat zij het van belang achten dat er goed over de gevolgen voor het milieu wordt nagedacht binnen het planvormingsproces van een nieuw tracé. Zij zien dan ook beperkt tot relatief veel toegevoegde waarde in het MMA en zijn minder positief over het feit dat het verplichte MMA is verdwenen.

De belangengroeperingen hebben veel belang bij het MMA, omdat dit juist opkomt voor het belang dat door hen wordt behartigd, namelijk het milieu. De belangengroeperingen zien dan ook veel toegevoegde waarde in het MMA en zijn het minst positief over de verdwijning ervan.

Synthese

Uit het theoretisch onderzoek blijkt dat het MMA wel degelijk een rol kan spelen binnen het planvormingsproces van projecten waarbij de m.e.r. verplicht is. Dit blijkt ook uit het

empirisch casestudie-onderzoek: het MMA werkt vooral in communicatief-rationele zin door in het planvormingsproces en heeft dus op die manier ook toegevoegde waarde. Het argument van de minister dat het MMA in de praktijk niet goed zou hebben gewerkt, gaat dus niet op. Het MMA heeft wel degelijk 'gewerkt', dat wil zeggen: toegevoegde waarde gehad.

Daarnaast blijkt uit het theoretisch onderzoek dat verschillende actoren in het planvormingsproces ieder vanuit hun eigen belang naar de werkelijkheid kijken. Dit blijkt ook uit het empirisch interview-onderzoek: hoe meer belang een actor heeft bij het MMA, des te meer toegevoegde waarde wordt er aan het MMA toegeschreven.

De bevindingen uit het empirisch deel van het onderzoek komen dus overeen met de voorspellingen uit het theoretisch deel van het onderzoek.

Conclusie

Uit dit onderzoek blijkt dat het MMA voornamelijk een rol heeft gespeeld binnen de m.e.r. als zijnde een 'MMV': een meest milieuvriendelijke variant. De toegevoegde waarde van het MMA is vooral van communicatief-rationele aard geweest: informatie uit het MMA is vaak verwerkt in het uiteindelijk gekozen en uit te voeren tracé, waardoor dit tracé milieuvriendelijker is gemaakt. Dat niet alle actoren binnen het planvormingsproces dit zo hebben ervaren, is gebleken uit het interviewgedeelte van het empirisch onderzoek. De actoren die meer belang hebben bij een MMA schrijven meer toegevoegde waarde toe aan het MMA dan de actoren die hier minder belang bij hebben.

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis 'Het meest milieuvriendelijk alternatief' in het kader van de masteropleiding Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dat deze thesis ofwel 'scriptie' veel tijd en moeite heeft gekost om af te ronden staat buiten kijf. Doordat ik een full-time baan in de ruimtelijke ordening kreeg aangeboden nog voordat ik goed en wel was afgestudeerd, is het laatste loodje van deze scriptie steeds zwaarder gaan wegen. Een scriptie schrijven naast een eerste baan is iets wat ik niemand aan zou willen raden. Bij aanvang van mijn nieuwe baan was ik welliswaar al een eindje op weg, maar er restte nog steeds een theoretisch deel wat afgerond moest worden en een empirisch deel wat nog in zijn geheel in de steigers moest worden gezet. De impact die een eerste full-time baan heeft op je tijd en je energiereserves is groot, althans voor mij. Na anderhalf jaar proberen in het weekend en op vrije dagen aan de slag te gaan met de scriptie, heb ik in overleg met mijn werkgever een periode verlof opgenomen om in die tijd geconcentreerd en vol energie het project af te ronden. Dit is wonderwel geslaagd en na nog enige tijd nodig te hebben gehad één en ander goed af te ronden is dan nu anno 2013 het moment daar dat mijn opleiding Planologie ook in formele zin volledig is afgerond.

Ik wil bij deze graag mijn dank uitspreken richting mijn huidige werkgever Gemeente Grootegast, voor het vertrouwen wat in mij is gesteld dat het uiteindelijk goed zou gaan komen en de ruimte die daarbij gekregen heb. Daarnaast dank ik mijn begeleider mevrouw dr. Femke Niekerk voor haar begeleiding en bovenal voor het geduld dat zij heeft gehad gedurende de lange tijd van schrijven aan dit stuk. Ik dank de geïnterviewden voor hun medewerking en mijn vader voor de steun in het laatste deel van de scriptie. En last-but-not-least wil ik ook mijn vriendin – en inmiddels vrouw – Regina danken voor het geduld wat zij heeft gehad de afgelopen tijd en de nimmer aflatende steun, inclusief de af en toe broodnodige spreekwoordelijke schop-onder-de-kont.

Ik wens een ieder veel leesplezier toe en ik hoop dat u er nog iets van op kunt steken.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Voorwoord.....	6
Inhoudsopgave.....	7
1. Inleiding.....	9
1.1 Inleiding.....	9
1.2 Probleemstelling (aanleiding).....	9
1.3 Doelstelling.....	9
1.4 Vraagstelling.....	10
1.5 Plan van aanpak.....	11
1.6 Leeswijzer.....	12
2. Milieueffectrapportage en infrastructuurplanning.....	14
2.1 Inleiding.....	14
2.2 Infrastructuurplanning.....	15
2.3 Milieueffectrapportage (m.e.r.).....	16
2.4 Trajectnota/MER.....	20
2.5 Meest milieuvriendelijk alternatief (MMA).....	22
2.6 Herziening m.e.r.-wetgeving.....	23
2.7 Reflectie.....	26
3. De rol van het MMA in het planningsproces.....	27
3.1 Inleiding.....	27
3.2 De rol van ex ante evaluatie in het planningsproces.....	29
3.2.1 Beleidsevaluatie.....	29
3.2.2 Complexiteit.....	31
3.2.3 Diverse evaluatiemethoden.....	35
3.3 Het belang van analyse van effecten in het planningsproces.....	37
3.4 Het belang van het gebruik van alternatieven in het planningsproces.....	39
3.5 De toegevoegde waarde van het MMA in het planningsproces.....	43
3.6 De beeldvorming rondom het MMA in het planningsproces.....	44
3.7 Conceptueel model.....	46
3.8 Reflectie.....	49
4. Methodologie.....	51
4.1 Inleiding.....	51
4.2 Literatuurstudie.....	52
4.3 Casestudies.....	52
4.4 Interviews.....	54
4.5 Reflectie.....	55
5. De toegevoegde waarde van het MMA in de praktijk.....	57
5.1 Inleiding.....	57
5.2 Casestudie 1: N31 Haak om Leeuwarden.....	58
5.3 Casestudie 2: A74 Venlo.....	61
5.4 Casestudie 3: A4 Delft-Schiedam.....	63
5.5 Casestudie 4: A4 Dinteloord-Bergen op Zoom, gedeelte Steenberg.....	67
5.6 Casestudie 5: A1/A6/A9/A10 Schiphol-Amsterdam-Almere (SAA).....	70
5.7 Reflectie.....	74
6. De beeldvorming rondom het MMA in de praktijk.....	76
6.1 Inleiding.....	76
6.2 De stakeholders.....	76
6.3 De interviews en de daarin besproken onderwerpen.....	77
6.3.1 De verdwijning van het verplichte MMA.....	77
6.3.2 De toegevoegde waarde van het MMA.....	81
6.3.3 De waarborging van de milieubelangen in de toekomst.....	83
6.4 De perspectieven van de stakeholders op het MMA.....	86
6.5 Reflectie.....	87
7. Synthese.....	89

Conclusie.....	92
Literatuurlijst.....	94
Bijlage 1: geïnterviewde personen.....	98
Bijlage 2: interview-vragen.....	99

1. Inleiding

1.1 Inleiding

"Ruimtelijke ordening is een continu voortschrijdende activiteit, waarbij de dynamiek niet alleen veroorzaakt wordt door verouderingsprocessen en veranderende opvattingen op het gebied van waarden en normen, maar ook door het feit dat de ruimte met wisselende intensiteit wordt gebruikt. Dit laatste wordt veroorzaakt doordat mensen zich voortdurend in deze ruimte verplaatsen. Deze verplaatsingen kunnen weer gevolgen hebben voor de kwaliteit van de omgeving, bijvoorbeeld vanwege milieuoverlast. Een goede ruimtelijke ordening vereist daarom verregaande aandacht voor het vervoerssysteem en de voor het vervoer ten dienste staande infrastructuur."

Dit citaat van Voogd uit 2006 geeft aan dat de planning van weginfrastructuur en de gevolgen die dat kan hebben voor het milieu een belangrijk onderdeel vormt van de ruimtelijke ordening in ons land. De milieueffectrapportage (m.e.r.) speelt hierin een vitale rol want het ligt precies in het spanningsveld tussen milieuplanning en verkeers- en infrastructuurplanning. Vandaar ook dat het interessant is voor een planoloog om zich in dit spanningsveld te positioneren en onderzoek te gaan doen naar dé exponent van de m.e.r.: het MMA, oftewel het meest milieuvriendelijk alternatief. Nu is er nog een andere reden om juist nú op het MMA in te gaan. Op 1 juli 2010 is er namelijk nieuwe wetgeving in werking getreden op het gebied van de milieueffectrapportage (Staatsblad 2010, 20) en één van de consequenties hiervan is dat het MMA niet meer verplicht hoeft te worden opgenomen in het milieueffectrapport (MER).

1.2 Probleemstelling (aanleiding)

Op 1 juli 2010 is het nieuwe wettelijke stelsel voor m.e.r. in werking getreden. De herziening van de m.e.r.-wetgeving moet leiden tot een verlaging van de regel- en lastendruk en tot een meer samenhangend systeem van milieubeoordelingen voor plannen en projecten. De belangrijkste vermindering van regel- en lasten druk komt door de vereenvoudiging van de procedure voor alle projecten. Eén van de gevolgen die dit heeft is dat het meest milieuvriendelijk alternatief (MMA) komt te vervallen als verplicht mee te nemen alternatief in een milieueffectrapport (MER). Vóór 1 juli 2010 dus nog verplicht binnen de besluit-m.e.r.-procedure, ná 1 juli 2010 slechts nog optioneel. Deze ontwikkelingen vragen om een evaluatie van het MMA. Ooit in het leven geroepen met een bepaalde reden, nu niet belangrijk genoeg bevonden om te handhaven in de nieuwe m.e.r.-wetgeving. Wat zijn de afwegingen geweest, toen en nu? Heeft het MMA goed gewerkt in het verleden en is het nuttig en van toegevoegde waarde geweest? Of juist niet? Heeft het concept MMA gefaald? Allemaal vragen die in dit onderzoek beantwoord zullen worden.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om erachter te komen wat voor rol het MMA speelt binnen de milieueffectrapportage en binnen de planvorming van nieuwe weginfrastructuur. Om hier goed inzicht in te krijgen zal worden gekeken naar twee onderdelen: de toegevoegde waarde van het MMA en de beeldvorming rond het MMA. Wat is precies de toegevoegde waarde van een meest milieuvriendelijk alternatief? Wat is het beeld dat de verschillende betrokken actoren hebben van het MMA en wat zijn de verwachtingen? Zal het, nu het niet meer verplicht is, nog steeds worden meegenomen in de m.e.r.? Nut en noodzaak van het MMA zal worden onderzocht en er zal worden aangegeven of er een verband

bestaat tussen de rol die het MMA heeft gespeeld en de verdwijning van het MMA als verplicht alternatief binnen de m.e.r.-procedure. Het onderzoek richt zich specifiek op de ex ante evaluatie (evaluatie vóóraf) van weginfrastructuurprojecten die vallen onder de Tracéwet en derhalve (besluit-)m.e.r.-plichtig zijn.

Er is specifiek gekozen voor rijksweginfrastructuur, omdat juist deze projecten vaak grote impact hebben op mens en milieu, *for better or for worse*. Een nieuwe snelweg aanleggen is niet niks en vereist verregaande voorbereiding, inclusief uitgebreid onderzoek naar mogelijk effecten op zowel mens als milieu en onderzoek naar eventuele mogelijke alternatieven. Zoals in paragraaf 1.1 al is aangegeven is infrastructuurplanning een uiterst interessante component van de planologie, vanwege de grote impact op de omgeving en de vele (grote) belangen die ermee gemoeid zijn. Planologie, waar uiteindelijk de juiste afweging van *belangen* centraal staat.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het feit dat, zoals hierboven al is aangegeven, nieuw aan te leggen weginfrastructuur grote impact kan hebben op mens en milieu. De wijze waarop het besluit tot aanleg van een nieuwe (snel)weg tot stand komt en het draagvlak wat er is voor dit besluit is daarom van groot belang. Het MMA is een wezenlijk onderdeel van de m.e.r., welke op zijn beurt weer een wezenlijk onderdeel is van het ruimtelijke besluitvormingsproces. Door het MMA uit de procedure te halen, kan dit invloed hebben op toekomstige besluitvorming rondom nieuwe infrastructuur. Dit zou nadelig kunnen uitpakken voor één of meerdere stakeholders. Met name het belang van de burger die te maken krijgt met een nieuwe weg (door zijn achtertuin) en de belangenbehartigers van natuur en milieu staat hierbij centraal.

Wetenschappelijke relevantie

Er is in de wetenschappelijk literatuur al erg veel geschreven over planologie, ruimtelijke planning, infrastructuurplanning en milieueffectrapportage. Het MMA is echter als specifiek onderdeel van de m.e.r. nooit zeer uitvoerig bestudeerd. Wel wordt het vaak meegenomen in de algemene beschouwingen over het gebruik van de diverse alternatieven binnen de m.e.r. Nu het MMA verdwenen is als verplicht op te nemen alternatief binnen de m.e.r.-procedure is het goed om eens goed te kijken naar de rol die het MMA eigenlijk heeft gespeeld. Een soort van eerste evaluatie, zou je kunnen zeggen. Om daadwerkelijk tot een volledige evaluatie te komen, zal er meer tijd moeten verstrijken, om zo ook een vergelijking te kunnen maken met het post-MMA-tijdperk. Voor nu richten we ons op het recente verleden mét MMA.

1.4 Vraagstelling

Zoals hierboven weergegeven, zullen in dit onderzoek meerdere vragen aan de orde komen en worden onderzocht. Deze vragen vloeien allen voort uit één hoofdvraag en twee deelvragen. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

- Hoofdvraag

Welke rol heeft het het MMA gespeeld in de milieueffectrapportage binnen de planvorming van nieuwe weginfrastructuur?

Om antwoord te krijgen op deze hoofdvraag, zal specifiek naar twee onderdelen worden gekeken: de toegevoegde waarde van het MMA en de beeldvorming rondom het MMA. De volgende twee deelvragen luiden dan ook als volgt:

- Deelvragen

- Wat is de toegevoegde waarde geweest van het MMA binnen het planvormingsproces?
- Wat was de beeldvorming rondom het MMA bij weginfrastructuurprojecten?

Er is gekozen voor de *toegevoegde waarde* van het MMA, omdat dit ons dichterbij het begrip voor de keuze om het MMA als verplichting uit de m.e.r.-procedure te halen. Dit zou een logisch besluit zijn, indien blijkt dat het MMA van weinig toegevoegde waarde is geweest. Minder logisch zou het besluit zijn, wanneer juist blijkt dat het MMA wel degelijk toegevoegde waarde heeft gehad. De centrale vraag hierbij is: tot in hoeverre heeft het MMA een rol gespeeld in de besluitvormingsprocedures rondom infrastructuurprojecten? Dit is een inhoudelijke kijk op de zaak.

Naast deze inhoudelijke kijk op de zaak, zal ook worden onderzocht naar wat de *beeldvorming* is rondom het MMA. Het kan zo zijn dat het MMA al dan niet goed gewerkt heeft, maar dat er 'door de bril' van de diverse stakeholders toch anders naar het instrument wordt gekeken. Dit is natuurlijk erg afhankelijk van de belangen die de stakeholder heeft en de manier waarop het instrument MMA deze belangen behartigt, danwel tegenwerkt. Daarom zal ook hier uitvoerig naar worden gekeken.

Hoe de hoofd- en deelvragen zullen worden onderzocht zal kort worden toegelicht in de volgende paragraaf en uitgebreid worden toegelicht in hoofdstuk 4: methodologie.

1.5 Plan van aanpak

Om tot heldere antwoorden te komen op bovenstaande hoofd- en deelvragen, zal de opzet van het onderzoek er globaal als volgt uitzien. Zoals eerder ook aangegeven zal hier slechts een beknopte weergave worden gegeven van het plan van aanpak. Verdere uitwerking van de methodologie zal plaatsvinden in hoofdstuk 4.

Stappenplan masterthesis 'Het meest milieuvriendelijk alternatief':

Stap 1:

Een introductie schrijven over de milieueffectrapportage en de planning van weginfrastructuur en het ontstaan en de verdwijning van het MMA.

Op basis van onderzoek in de literatuur en diverse documenten en bronnen van overheid en bedrijfsleven, zal een introductie worden gegeven in de milieueffectrapportage en de weginfrastructuurplanning. Dit om een helder beeld te krijgen van het onderzoeksobject en om het beleidskader weer te geven.

Stap 2:

Theorie rondom toegevoegde waarde beschrijven: wat wordt er vanuit de wetenschappelijke literatuur gezegd over de toegevoegde waarde van het gebruik van alternatieven bij ex ante evaluaties voor weginfrastructuurprojecten?

Op basis van literatuuronderzoek zal worden afgebakend wat precies het begrip 'toegevoegde waarde' inhoudt en wat dan precies de toegevoegde waarde van het gebruik van alternatieven in de m.e.r./ infrastructuurplanning is. Hiervoor zullen diverse Nederlandstalige en Engelstalige bronnen worden gebruikt.

Stap 3:

Theorie rondom beeldvorming: wat wordt er vanuit de wetenschappelijke literatuur gezegd over beeldvorming, perspectieven en actoranalyse?

Op basis van literatuuronderzoek zal worden afgebakend wat 'beeldvorming' precies inhoudt en ook zal worden onderzocht welke actoren/ stakeholders eigenlijk betrokken zijn bij het planvormingsproces van infrastructuur en hoe een dergelijke 'stakeholderanalyse' tot stand komt.

Stap 4:

Empirisch onderzoek: wat is de toegevoegde waarde van het MMA geweest?

Door middel van onderzoek naar diverse casestudies (rijkswegenprojecten) zal een beeld worden geschetst van de rol/ toegevoegde waarde van het MMA binnen deze projecten. Tot in hoeverre wordt het MMA daadwerkelijk serieus meegenomen in de planvorming en op welke manier? Er wordt specifiek op grote rijkswegenprojecten ingezoomd, omdat dit relatief complexe projecten zijn, met veel tegenstrijdige belangen van de diverse stakeholders. Bovendien is de aanleg van nieuwe rijkswegeninfrastructuur altijd m.e.r.-plichtig, dus er is in die gevallen altijd een Trajectnota/MER beschikbaar voor onderzoek.

Stap 5:

Empirisch onderzoek: hoe is de beeldvorming rondom het MMA, vanuit de verschillende perspectieven/ belangen van de betrokken stakeholders?

Op basis van diverse diepte-interviews zal een beeld worden geschetst van het beeld wat de betrokken stakeholders hebben van het MMA. Deze stakeholders hebben ieder hun eigen belang en er zal dan ook rekening worden gehouden met deze belangen en het daarbijbehorende perspectief op het MMA.

Stap 6:

Synthese: de bevindingen uit het empirisch onderzoek zullen worden gekoppeld aan de bevindingen uit de literatuur.

Klopt het beeld wat de stakeholders hebben van het MMA met het beeld van het MMA uit de literatuur? De verschillende perspectieven op het MMA zullen worden vergeleken met de bevindingen uit de literatuur/ theorie. Dit zal gebeuren op basis van de eigen interpretatie van de onderzoeksresultaten.

Stap 7:

Conclusies: op basis van de synthese tussen de bevindingen uit de literatuur en het empirisch onderzoek, zullen diverse conclusies kunnen worden getrokken.

Ook dit is een eigen interpretatie van de onderzoeksresultaten. Aansluitend op de conclusies zullen ook enige aanbevelingen worden gedaan en mogelijkheden voor vervolgonderzoek worden aangegeven.

1.6 Leeswijzer

Wanneer u verder leest in dit onderzoek zult u als eerste in hoofdstuk 2 een beschrijving tegenkomen van de milieueffectrapportage en de infrastructuurplanning en het bijbehorende beleidskader. Er wordt uitgelegd wat er allemaal bij m.e.r. en infrastructuurplanning komt kijken en hoe de wet- en regelgeving in Nederland op dit terrein is vormgegeven. De praktische kant van het verhaal zal worden toegelicht. Dit om u te introduceren in de materie (voor zover nodig) en om een volledig beeld te geven van de achtergronden en het beleidskader waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt.

Vervolgens zal hoofdstuk 3 ingaan op de theorie achter de m.e.r. en dan zullen met name de begrippen 'toegevoegde waarde' en 'beeldvorming' verder worden uitgediept. Hoe komt het toch dat het gebruik van alternatieven – en dan met name een 'meest milieuvriendelijk alternatief' – zo belangrijk wordt gevonden? Wat hierover in de wetenschappelijke literatuur wordt gezegd zal worden weergegeven in hoofdstuk 3. Bovendien zal hieruit een conceptueel model volgen, waarin een algemeen geldend model zal worden gemaakt die een verwachting zal geven van wat er uit het empirisch onderzoek naar voren zal komen.

Hoofdstuk 4 zal een beschrijving en onderbouwing geven van de methodologie die wordt gebruikt in dit onderzoek. Er wordt beschreven hoe het empirisch onderzoek eruit zal komen te zien en waarom er voor is gekozen om het in te vullen zoals het is ingevuld. Er wordt beschreven welke casestudies zullen worden onderzocht en welke personen en organisaties zullen worden geïnterviewd en waarom.

Vervolgens zullen in hoofdstuk 5 een aantal casestudies worden onderzocht en de resultaten hiervan worden weergegeven. Dit is het eerste deel van het empirisch onderzoek. Er zullen een aantal rijkswegenprojecten onder de loep worden genomen en worden onderzocht welke rol het MMA hierin heeft gespeeld.

Hoofdstuk 6 vervolgt dan met het empirisch onderzoek door weer te geven wat de resultaten zijn van de diepte-interviews met de diverse stakeholders. De visies van de stakeholders op het MMA zullen worden weergegeven. Dit zal gebeuren per onderzocht onderwerp en vervolgens zal ook een per actor/ stakeholder gegroepeerd overzicht worden weergegeven.

De resultaten van het empirisch onderzoek uit de hoofdstukken 5 en 6 zullen worden samengebracht in hoofdstuk 7. Hier zal een synthese worden gemaakt van de resultaten, welke vervolgens het laatste hoofdstuk zullen worden verwerkt in de uiteindelijke conclusies van het onderzoek.

Maar, zoals gezegd, hierop volgend eerst hoofdstuk 2, een introductie in de milieueffectrapportage en de infrastructuurplanning.

2. Milieueffectrapportage en infrastructuurplanning

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de begrippen milieueffectrapportage en infrastructuurplanning worden uiteengezet, de begrippen m.e.r. en MER verder worden uitgediept en het ontstaan en het verdwijnen van het MMA zal worden behandeld. Ook de politieke discussie rondom de verdwijning van het MMA komt daarbij aan bod. Het hoofdstuk dient daarmee als relevante achtergrondinformatie voor dit onderzoek en een weergave van het *beleidskader* van de m.e.r. Hoofdstuk 3 zal ingaan op de *theorie* achter het MMA.

In paragraaf 2.2 zal eerst worden ingegaan op de infrastructuurplanning. Dit laat zien dat m.e.r. niet een op zichzelf staand instrument is, maar een onderdeel van planning en ruimtelijke ordening in brede zin, nationaal, maar ook internationaal.

Wat de begrippen m.e.r., MER en MMA precies inhouden en hoe dit alles wettelijk is verankerd in Nederland zal in de respectievelijke paragrafen 2.3 (m.e.r.), 2.4 (MER) en 2.5 (MMA) worden behandeld. Ook zal er een korte ontstaansgeschiedenis van de m.e.r. worden gegeven. Dit alles is van belang om een goed beeld te krijgen van de centrale begrippen van dit onderzoek, namelijk m.e.r. en het MMA.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is de aanleiding voor dit onderzoek geweest de herziening van de wetgeving omtrent de m.e.r. per 1 juli 2010. Deze wetswijzigingen en de gevolgen ervan zullen worden behandeld in paragraaf 2.6. Het belangrijkste gevolg, namelijk het verdwijnen van de verplichting een MMA te formuleren, zal in deze paragraaf aan de orde komen.

Tot slot zal in paragraaf 2.7 een reflectie op het hoofdstuk worden gegeven.

2.2 Infrastructuurplanning

Het instrument m.e.r. (milieueffectrapportage) en het bijbehorende MMA (meest milieuvriendelijk alternatief) zijn onderdeel van de verkeers- en infrastructuurplanning. De verkeersplanning houdt zich bezig met vraagstukken van vervoer en verkeer. Met vervoer wordt bedoeld het verplaatsen van personen en/of goederen van een punt van herkomst naar een punt van bestemming. Verkeer is de uiterlijke verschijningsvorm van vervoer en kan worden omschreven als de verzameling van bewegende en stilstaande voertuigen in een zekere ruimte (Voogd 2006).

Infrastructuur

Om dit verkeer te accommoderen is infrastructuur nodig. Het begrip infrastructuur kan zeer ruim worden opgevat. Dit onderzoek zich echter specifiek op de aanleg van nieuwe (auto)wegen. In het vervolg van dit onderzoek wordt met het begrip 'infrastructuur' dus specifiek 'weginfrastructuur' bedoeld. Voordat men echter over kan gaan tot de aanleg van (weg)infrastructuur is een zorgvuldig proces van onderzoek en besluitvorming nodig, want nieuwe infrastructuur heeft meestal grote en langdurige effecten op het milieu en de ruimte. De invloed van infrastructuur en het gebruik ervan op de natuur en het landschap spelen vaak een belangrijke rol in discussies over de aanleg van nieuwe infrastructuur. Grotere aaneengesloten gebieden zijn van belang om soorten in stand te houden of om de kwaliteit ervan te verhogen. Infrastructuur versnipperd die gebieden (Van Wee en Dijst 2002).

Infrastructuurplanning

Dit wordt door Arts (2007) ook aangegeven als de kern van de problematiek van infrastructuurplanning, namelijk een snel groeiende mobiliteit, zich vertalend in een wens tot meer infrastructuur, die zich moeilijk verhoudt met het behoud van een gezond milieu. Nederveen (2007) geeft aan dat naast een wens tot meer infrastructuur, de ruimte daarvoor steeds schaarser wordt. Gronden hebben steeds waardevollere bestemmingen, waardoor weerstand tegen wijziging van die bestemmingen toeneemt. Bovendien zijn actoren in de loop der tijd steeds mondiger geworden. In de jaren '50 werd aanleg van infrastructuur nog gezien als hoogst noodzakelijk en als een teken van economische vooruitgang. Naarmate de bevolking groeide en er steeds meer overlast werd ervaren door de infrastructuur, groeide het verzet tegen nieuwe infrastructuur. Dit werd tevens versterkt door een groeiend milieubewustzijn. Hierdoor worden inspraak- en bezwaarmogelijkheden steeds vaker volledig benut, wat procedures van besluitvorming vertraagt.

Invloed van infrastructuur op de omgeving

Linden en Voogd (2004) schrijven dat de belangrijkste reden voor het verplichten van m.e.r. bij infrastructuurprojecten is dat het besluit over de locatie en route van een nieuwe auto-, spoor-, of waterweg cruciaal is voor het milieu. De keuze voor een bepaalde route zal fundamentele en onomkeerbare effecten hebben op het milieu. Wanneer infrastructuur eenmaal is aangelegd, is het zeer lastig en kostbaar om het weer te veranderen. Er zijn op dat moment slechts nog mitigerende of compenserende maatregelen mogelijk (zie ook paragraaf 3.3).

Naast de impact op het milieu kunnen infrastructuurprojecten ook effecten hebben op zaken als het verkeer, de regionale economie en andere sociale en ruimtelijke aspecten. Daarnaast concurreert infrastructuur natuurlijk – en zeker in Nederland – met andere ruimtelijke functies voor dezelfde beperkte hoeveelheid beschikbare ruimte en spelen NIMBY-gevoelens (Not In My BackYard) vaak een grote rol bij nieuwe infrastructuurprojecten.

Verkeersproblemen zijn natuurlijk vaak de reden voor het opstarten van een infrastructuurproject en de invloed van deze projecten op zaken als de wegcapaciteit, de verkeerscirculatie en de verkeersveiligheid moeten diepgaand worden onderzocht. Daarnaast worden wegenprojecten vaak opgestart om economische ontwikkelingen te stimuleren. Op regionale schaal worden wegenprojecten gezien als een vitaal onderdeel van de economische ontwikkeling van een gebied of regio. Voorbeelden van de invloed op sociaal-ruimtelijk vlak zijn de consequenties van een nieuwe weg voor woongebieden, zaken-, of industriegebieden, winkelcentra, of recreatieve voorzieningen. Zulke ruimtelijke effecten kunnen gerelateerd zijn aan ontwikkelingsprojecten die al zijn gepland, maar ook op het potentieel van een gebied voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Naast de fysieke impact van infrastructuur kan er ook sprake zijn van effecten op de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Een weg kan bijvoorbeeld werken als een barrière voor mens of dier. Hieraan gerelateerd zijn de sociale effecten van een infrastructuurprojecten op bijvoorbeeld de leefbaarheid in een gebied.

De vele effecten die een infrastructuurproject op de omgeving kan hebben lijken gerelateerd te zijn aan de functie van transportinfrastructuur. Het gaat hierbij echter niet alleen om het verbinden van gebieden of activiteiten, maar ook om het structureren van de fysieke leefomgeving. Dit wil zeggen dat infrastructuur mede bepalend is voor waar bepaalde activiteiten of functies (zullen gaan) plaatsvinden (Linden en Voogd 2004).

2.3 Milieueffectrapportage (m.e.r.)

Het voorkomen van aantasting van het milieu is van groot maatschappelijk belang. Het is daarom zaak om het milieubelang volwaardig in de besluitvorming te betrekken. Om hier in de praktijk vorm aan te geven is het instrument milieueffectrapportage of te wel m.e.r. ontwikkeld.

Doel van m.e.r.

Milieueffectrapportage is erop gericht om het milieubelang een volwaardige plaats in de overheidsbesluitvorming te geven. Dit komt overeen met de doelstelling zoals die door het ministerie van VROM is geformuleerd: "De m.e.r. heeft als doel het milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk ernstige nadelige milieugevolgen" (website infoMil, Ministeries van VROM, LNV en OCW 2003).

Dit doel wordt bereikt door in de m.e.r.-procedure (Ministerie van I&M 2012):

- De milieugevolgen van het initiatief of de activiteit en reële alternatieven hiervoor systematisch, transparant en objectief in beeld te brengen in het zogenoemde milieueffectrapport (MER) en maatregelen te beschrijven om negatieve gevolgen te voorkomen of te beperken.
- De kwaliteit van het MER bij plannen en complexe besluiten te laten toetsen door de onafhankelijke landelijke Commissie voor de milieueffectrapportage, de Commissie m.e.r.
- De maatschappij te betrekken door één ieder de mogelijkheid te bieden om in te spreken en zijn of haar zienswijze naar voren te brengen.
- De milieugevolgen, de alternatieven en de ingebrachte zienswijzen en adviezen mee te laten wegen bij de vaststelling van het plan of het nemen van het besluit en de wijze waarop dat is gebeurd toe te lichten. M.e.r. kan de overheid dus helpen bij de besluitvorming.

Wettelijke verankering

De Wet milieubeheer is een kaderwet waarin de uitgangspunten van het milieubeleid staan beschreven. Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer gaat over de m.e.r. Bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB, in dit geval: het Besluit m.e.r.) is aangegeven welke activiteiten onderworpen moeten worden aan een m.e.r. ('m.e.r.-plichtig' zijn).

De wettelijke verankering van m.e.r. in de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. vormt de 'vertaling' (omzetting) van twee Europese richtlijnen naar de Nederlandse situatie:

- De Europese richtlijn betreffende de milieubeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten van 13 december 2011 (2011/92/EU). Deze richtlijn vervangt (zonder een inhoudelijke aanpassing) de oorspronkelijke richtlijn van 27 juni 1985 (85/337/EEG), gewijzigd door 97/11/EG, 2003/35/EG en 2009/31/EG.
- De Europese richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's van 27 juni 2001 (2001/42/EG) (Ministerie van I&M 2012).

Ontstaan van m.e.r.

Voordat milieueffectrapportage (m.e.r.) in het midden van de jaren '80 van de vorige eeuw werd ingevoerd, werden activiteiten ondernomen waarvan veelal niet werd voorzien dat deze het milieu nadelig zouden beïnvloeden. Het gevolg daarvan was dat achteraf maatregelen noodzakelijk waren om de schade aan het milieu te herstellen en om verdere schade te voorkomen. Het besef dat het voorkomen van aantasting van het milieu van groot maatschappelijk belang is, won steeds meer terrein. Het werd zaak de milieubelangen volwaardig in de besluitvorming te betrekken. Om dat mogelijk te maken ontstond er behoefte aan een middel waarmee alle milieugevolgen van activiteiten in een keer inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

De milieueffectrapportage kent dus reeds een aanzienlijke historie en is bovendien institutioneel hecht verankerd in de praktijk van de planning (in de vorm van wetgeving, Commissie m.e.r., gevestigde onderzoekspraktijken, vakbladen, enz.).

De m.e.r. is 'uitgevonden' in de Verenigde Staten, waar het instrument in 1969 werd opgenomen in de National Environmental Policy Act (NEPA). In deze wet is vastgelegd dat het opstellen van een 'Environmental Impact Statement' (EIS) verplicht is bij federale besluiten over activiteiten die de kwaliteit van het milieu aanzienlijk kunnen beïnvloeden. Dit voorbeeld is door vele landen gevolgd en sinds 1988 moeten alle lidstaten van de EU een m.e.r.-procedure toepassen bij bepaalde projecten (De Roo en Voogd 2004). Internationaal wordt gesproken van 'environmental impact assessment' als equivalent van de m.e.r.-procedure en van 'environmental impact study' als equivalent voor het MER. In Nederland is de milieueffectrapportage al in 1987 geformaliseerd en opgenomen in de Wet milieubeheer (Needham 2007, Ministeries van VROM, LNV en OCW 2003, Ministerie van I&M 2012).

De belangrijkste ontwikkelingen op een rij:

M.e.r. van projecten:

1985	Europa	Richtlijn milieubeoordeling van projecten
1987	Nederland	Implementatie m.e.r. van besluiten

M.e.r. van plannen:

2001	Europa	Richtlijn milieubeoordeling van plannen
2006	Nederland	Implementatie m.e.r. van plannen

Modernisering:

2010	Nederland	Minder verplichtingen; m.e.r. van plannen en besluiten uniform
------	-----------	--

Hoe werkt m.e.r.

Bij een milieueffectrapportage moet onderscheid worden gemaakt tussen een tweetal onderdelen: een milieueffectanalyse (MEA) en een milieueffectrapportage (m.e.r.), waarmee het proces (de procedure) wordt bedoeld dat doorlopen moet worden conform de wettelijke richtlijnen. Het daadwerkelijke rapport wordt aangeduid met de hoofdletters MER. Hier zal verderop in deze paragraaf dieper op in worden gegaan.

De milieueffectrapportage heeft dus als doel het milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk ernstige nadelige milieugevolgen. Dit gebeurt langs twee wegen (website InfoMil):

Eenzijds wordt op een systematische manier informatie verzameld over de te verwachten milieueffecten van een ingreep en van mogelijke alternatieven (de milieueffectanalyse, MEA). Deze informatie wordt neergelegd in een milieueffectrapport (MER). Van Wee en Dijkstra (2002) zeggen dat de informatie uit het MER erg belangrijk is (of: zou moeten zijn) voor beleidsverantwoordelijken die tot een afweging moeten komen en een beslissing moeten nemen. Zeker vanwege het feit dat zij uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de gevolgen die een ingreep in de leefomgeving kan hebben. Van Wee en Dijkstra stellen een taakverdeling tussen onderzoek en beleid voor, waarbij het onderzoek zich richt op het voorspellen van de effecten van een beleidsmaatregel, in combinatie met het onderzoeken van reële alternatieven. Daarna moeten de beleidsverantwoordelijken tot een afweging komen en beslissen of zij de desbetreffende beleidsmaatregel inderdaad willen doorvoeren, of dat zij er van afzien, en eventueel een andere maatregel willen treffen (een alternatief wat goed naar voren komt). In dit geval houden onderzoekers zich dus uitsluitend bezig met de beleidseffectrapportage.

Anderzijds worden er via een wettelijk voorgeschreven procedure waarborgen gecreëerd voor inbreng van de betreffende informatie in het besluitvormingsproces. Dit is de procesmatige kant van de milieueffectrapportage en komt voort uit de behoefte om verschillende planologische beleidsterreinen op elkaar af te stemmen. Hidding (2006) zegt dat er zowel op rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau aandacht is voor de relaties tussen diverse domeinen van omgevingsbeleid. In een aantal gevallen zijn daarvoor procedures ontwikkeld die in nieuwe wetgeving zijn verankerd. Naast de milieueffectrapportage (geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r.), zijn de wettelijke verplichting tot het uitvoeren van een watertoets (verankerd in het Besluit ruimtelijke ordening) en de Strategische Milieubeoordeling (plan-m.e.r., sinds 2001 wettelijk verankerd in twee Europese richtlijnen) hier ook voorbeelden van.

Het belang van vroegtijdige m.e.r.

In de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen een planvormend m.e.r. en planbeoordelend (ex-ante) m.e.r. In een planvormend m.e.r. levert de milieueffectrapportage mede de input voor het afbakenen van de alternatieven in het ontwerp-stedenbouwkundig plan. Als m.e.r. een wezenlijke bijdrage wil leveren aan de planontwikkeling, dan is het noodzakelijk dat de m.e.r.-startnotitie direct na het besluit tot het starten van een m.e.r.-plichtige activiteit wordt opgesteld, zodat deze twee processen hand in hand kunnen gaan. Wanneer de planvorming zich sneller ontwikkelt dan de totstandkoming van het MER, krijgt de m.e.r. een meer planbeoordelend karakter in plaats van planvormend (Van de Laak 2008).

De Roo (1996) geeft aan dat dit in de praktijk wel degelijk voorkomt en hij noemt dit 'bestuurlijk verstoppertje spelen'. Dit kan zich op twee manieren voordoen, namelijk wanneer er gebruik wordt gemaakt van 'dichttimmeren' of van 'doorschuiven'. Van dichttimmeren is sprake als in het besluitvormingstraject voorafgaand aan de m.e.r. de belangrijkste besluiten reeds zijn genomen en in feite geen keuzeruimte voor wezenlijke alternatieven meer rest. Bij doorschuiven wordt het opstellen van een MER naar de lagere besluitvormingsniveaus doorgeschoven, waardoor pas laat in het planningsproces een voorgenomen activiteit structureel op haar milieu-effecten wordt doorgelicht via een m.e.r.

In beide gevallen wordt de m.e.r. niet op de manier gebruikt waarvoor het eigenlijk bedoeld is, namelijk zo vroeg mogelijk de effecten op het milieu meenemen in het planvormingsproces en hiervan gebruik maken in de uiteindelijke besluitvorming.

Koppeling met moederprocedure

De m.e.r.-procedure staat niet op zichzelf, maar is altijd gekoppeld aan een bestaande besluitvormingsprocedure, aangeduid als de 'moederprocedure' (Hidding 2006). Dit is de procedure op grond waarvan de besluitvorming plaatsvindt, bijvoorbeeld de bestemmingsplanprocedure, milieuvergunningsprocedure of de Tracéwetprocedure.

Van de Laak (2008) zegt dat idealiter de m.e.r.-procedure en de moederprocedure iteratief zijn, dat wil zeggen dat bepaalde stappen zich herhalen en dat voortschrijdend inzicht wordt gebruikt in een volgende fase van de procedure. Dit betekent dat idealiter de m.e.r. input levert voor de afbakening van de alternatieven in het ontwerp-stedenbouwkundig plan en omgekeerd het (ontwerp-)stedenbouwkundig plan de input levert voor de effectbeoordeling.

Besluit-m.e.r./ plan-m.e.r.

Vóór 2006 werd er geen onderscheid gemaakt tussen een besluit-m.e.r. en een plan-m.e.r., maar sinds september 2006 maakt de Wet Milieubeheer duidelijk een onderscheid tussen de besluit-m.e.r. voor (concrete) projecten en de plan-m.e.r. voor plannen en programma's. De regeling van besluit-m.e.r. is dezelfde als die van de gangbare m.e.r. vóór 2006. In feite is de plan-m.e.r. er dus extra bijgekomen. De plan-m.e.r. – ook wel strategic environmental assessment, SEA, genoemd – is voortgekomen uit de ervaringen die zijn opgedaan met de besluit-m.e.r. – ookwel Environmental Impact Assessment, EIA, genoemd. De plan-m.e.r. richt zich op een hoger abstractieniveau (plannen, visies, etc.) in tegenstelling tot de meer projectgerichte besluit-m.e.r. (European Conference of Ministers of Transport 2000).

De wettelijke vereisten voor de inhoud van een plan-MER zijn in hoofdlijnen dezelfde als bij een besluit-MER, maar er zijn ook enkele verschillen. Het belangrijkste verschil is dat het meest milieuvriendelijke alternatief bij plan-m.e.r. niet verplicht is. Deze verplichting geldt dus alleen voor besluit-m.e.r. (website Commissie m.e.r.). Dit onderzoek richt zich dan ook specifiek op de besluit-m.e.r. en niet op de plan-m.e.r. omdat de aanleg van nieuwe infrastructuur in de meeste gevallen samen gaat met een besluit-m.e.r. en omdat het verplichte MMA dus ook binnen de besluit-m.e.r. is verdwenen.

Stakeholders

Binnen de m.e.r. zijn vijf stakeholders/ rollen/ actoren te onderscheiden (website InfoMil):

- Het bevoegd gezag, het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel vaststellen van het betreffende m.e.r.-plichtige plan of besluit.
- De initiatiefnemer, een publieke of private partij die de m.e.r.-plichtige activiteit wil ondernemen en een aanvraag voor een besluit wil indienen bij het bevoegd gezag.
- De adviseurs en bestuursorganen die vanwege het wettelijke voorschrift waarop het betreffende plan of besluit berust bij de voorbereiding moeten worden betrokken.
- De onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Burgers en andere belanghebbenden: een ieder of nader te bepalen door het bevoegd gezag (dit laatste alleen in de voorfase).

Het bevoegd gezag, de initiatiefnemer en de burgers en andere belanghebbenden vallen onder de categorie van het politiek-maatschappelijk perspectief. De onafhankelijke adviseurs en commissie voor de m.e.r. vallen onder het technisch-wetenschappelijk perspectief. Deze actoren hebben te maken met de regelgeving zoals die is vastgesteld. De regelgeving wordt vastgesteld in de politieke arena van de Tweede en Eerste Kamer.

Dat de rol van bevoegd gezag, initiatiefnemer en belanghebbende nog wel eens door elkaar kan lopen bewijst het onderzoek van Hobma (2000). Hierin wordt geconcludeerd dat gemeenten in Nederland waar een rijksweg doorheen wordt gepland beter meewerken, ofwel: minder tegenwerken, wanneer er een verkeerskundig ofwel economisch belang van de gemeente wordt gediend. Wanneer dit niet het geval is blijken

ook gemeenten het zogenaamde Nimby-gedrag te kunnen vertonen. In dat geval gedraagt een overheidsinstelling (normaal gesproken bevoegd gezag) zich dus als belanghebbende en kan in die hoedanigheid ook weerstand bieden tegen besluitvorming van infrastructuurprojecten van een andere (hogere) overheid.

Opmerkelijk is dat andere variabelen, zoals de schade aan landschap en milieu, of de druk van een actiegroep tegen aanleg van een weg, niet van invloed zijn op de vrijwillige medewerking van een gemeente. Economische en verkeerskundige belangen lijken dus hoger te worden aangeslagen dan milieubelangen.

2.4 Trajectnota/MER

De planning van verkeersinfrastructuur is vastgelegd in de Planwet Verkeer en Vervoer uit 1998. Hierin is geregeld dat het rijk een Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) maakt. Provincies zijn verplicht om een Regionaal Verkeers- en Vervoersplan (RVVP) te maken en gemeenten moeten voor hun grondgebied een Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan (GVVP) vervaardigen. In 2012 is het nieuwste NVVP uitgebracht, te weten de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Deze vervangt de voorgaande Nota Mobiliteit uit 2006. Naast het uitbrengen van een NVVP wordt jaarlijks bij de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) gepresenteerd. Het strategisch beleid uit het NVVP wordt jaarlijks in het MIRT geëvalueerd en verder uitgewerkt (Voogd 2006). Wanneer een project onder de Tracéwet valt (zie artikel 2 van de Tracéwet), wordt gesproken van een trajectnota en tracébesluit. Deze projecten worden uitgewerkt in het MIRT. In alle andere gevallen is er sprake van een projectnota en projectbesluit. Deze worden niet uitgewerkt in het MIRT (website Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Tracéwet

In 1994 is de Tracéwet in werking getreden. Dit is een geïntegreerde procedure voor de aanleg of wijziging van hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen. De tracéwetprocedure dient te worden gevolgd wanneer een overheid besluit tot het aanleggen van een nieuw weginfrastructuurtraject. In de Wet milieubeheer staat dat binnen de tracéwet-procedure een m.e.r. verplicht is bij bepaalde plannen/ besluiten. De m.e.r. is dan ook geïntegreerd in de tracéwetprocedure, zoals hieronder goed is te zien bij stap 3 van de uitgebreide procedure.

De Tracéwetprocedure kent twee procedures:

- een uitgebreide procedure voor de aanleg van nieuwe hoofdwegen
- een verkorte procedure voor aanpassingen van bestaande wegen

De uitgebreide tracéwetprocedure is hieronder kort weergegeven.

- Stap 1: Startnotitie
- Stap 2: Inspraak en advies
- Stap 3: Trajectnota/MER
- Stap 4: Inspraak, advies en toetsing
- Stap 5: Standpunt minister
- Stap 6: Ontwerp-tracébesluit
- Stap 7: Tracébesluit
- Stap 8: Realisatie
- Stap 9: Evaluatie

Dit is de uitgebreide procedure voor de aanleg van een hoofdweg. Bij deze uitgebreide tracéwetprocedure is op vier momenten inspraak mogelijk: bij de startnotitie, de trajectnota/MER, het ontwerp-tracébesluit en het tracébesluit.

Voor de wijziging van een hoofdweg (ombouw van weg tot (auto)snelweg, of uitbreiding van het aantal rijstroken) bestaat een verkorte procedure. Hierbij worden de stappen 1 t/m 5 overgeslagen en wordt er na bekendmaking van de voornemens meteen een ontwerp-tracébesluit vastgesteld. Bij deze verkorte tracéwetprocedure kan alleen gereageerd worden op het ontwerp-tracébesluit en het tracébesluit. In deze verkorte procedure, die alleen geldt voor een oplossing op een bestaand tracé, worden geen Startnotitie, Trajectnota en evaluatie gemaakt. Ook de daarmee verbonden inspraakronden vervallen (website wetten.overheid.nl, website Rijkswaterstaat, Van Dongen et al. 2008).

Trajectnota/MER

Het opstellen van een trajectnota/MER is verplicht binnen de uitgebreide Tracéwetprocedure bij aanleg van een nieuw traject. Het milieueffectrapport (MER) is het uiteindelijke resultaat van het volgen van de milieueffectrapportage-procedure (m.e.r.-procedure). Het is een openbaar document waarin van een voorgenomen activiteit, én van redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven (waaronder het MMA), de te verwachten gevolgen voor het milieu in hun onderlinge samenhang op systematische en zo objectief mogelijke wijze worden beschreven (De Roo en Voogd 2004).

Een m.e.r.-procedure staat nooit op zichzelf. Het is een hulpmiddel bij besluitvorming. De m.e.r.-procedure is daarom zelf geen besluitvormingsprocedure, maar is altijd gekoppeld aan een overheidsbesluit en de procedure die daarvoor moet worden doorlopen. Voor hoofdinfrastructuur geldt op grond van het Besluit m.e.r. de m.e.r.-plicht voor activiteiten betreffende hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen. Op grond van de Tracéwet zijn de procedures voor een tracébesluit en een m.e.r. gekoppeld. Daarom wordt er voor hoofdweginfrastructuur vaak gesproken van een tracé/m.e.r.-procedure en een trajectnota/MER (RWS 2000).

Een (trajectnota/)MER dient een aantal essentiële zaken nadrukkelijk te vermelden, zoals:

- het doel en vooral de noodzaak van het beleidsvoornemen
- meerdere uitgewerkte alternatieven en de milieueffecten van de verschillende alternatieven
- op welke wijze de onvermijdelijke negatieve effecten op het milieu zoveel mogelijk via maatregelen kunnen worden teruggedrongen. Dergelijke maatregelen worden ook wel aangeduid als *mitigeringsmaatregelen*.

Het gebruik van alternatieven

In de trajectnota/MER kunnen talrijke alternatieven ter oplossing van de knelpunten worden opgenomen. Onder een alternatief wordt verstaan een samenhangend pakket van maatregelen dat een mogelijke oplossing vormt van de geconstateerde knelpunten van bereikbaarheid en leefbaarheid (Voogd 2006).

De volgende alternatieven kunnen worden onderscheiden:

- Referentie-alternatief (nul-alternatief)

Dit geeft een beeld van de ontwikkeling van de huidige situatie tot 2020 (de planhorizon van het NVVP) indien niet tot uitvoering van de voorgenomen activiteit wordt overgegaan.

- Nulplus-alternatief

Dit is een alternatief waarbij met kleine aanpassingen aan de bestaande weg of in het bestaande vervoers- en verkeerssysteem, een aantal in de probleemstelling geconstateerde knelpunten opgelost of verminderd kan worden.

- Tracé-alternatief

Dit alternatief richt zich op ombouw of nieuwaanleg van een specifiek wegvak/baanvak/vaarwegvak in het infrastructuurnetwerk, waarbij meerdere ruimtelijk verschillende opties aanwezig zijn.

- Andere vervoerswijze of openbaar vervoer alternatief (AV- of OV-alternatief)

Dit alternatief richt zich op de mogelijkheden van andere vervoerswijzen om bij te dragen aan de oplossing van de geconstateerde knelpunten in de probleemanalyse. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om openbaar vervoer per bus of rail, vervoer per fiets, of vervoer over water.

- Meest milieuvriendelijke alternatief (MMA)

Dit gaat uit van de best bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu. Dit is het alternatief waar het in dit onderzoek allemaal om draait. Het zal in de volgende paragraaf verder worden uitgewerkt.

Van elk type alternatief kunnen meerdere varianten worden uitgewerkt. Bij de selectie van andere alternatieven wordt als criterium gehanteerd dat zij een realistische bijdrage moeten leveren aan de oplossing of vermindering van de in de probleemstelling geformuleerde knelpunten. De alternatieven worden in de trajectnota beschreven, gewaardeerd en vergeleken op hun effecten (Voogd 2006).

2.5 Meest milieuvriendelijk alternatief (MMA)

Het meest milieuvriendelijke alternatief was dus een van de verplicht mee te nemen alternatieven in een trajectnota/MER. Het MMA is (tot 1 juli 2010) verankerd in de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 7 van de Wet Milieubeheer gaat over de milieu-effectrapportage. Paragraaf 7.4 (artikel 7.10) gaat over de inhoud van het milieueffectrapport. Punt 3 van artikel 7.10 gaat over het meest milieuvriendelijke alternatief.

Artikel 7.10.3 van de Wet milieubeheer (tot 1 juli 2010):

“Indien het milieueffectrapport betrekking heeft op een besluit behoort tot de te beschrijven alternatieven in ieder geval het alternatief waarbij de nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen, dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, deze met gebruikmaking van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu, zoveel mogelijk worden beperkt.”

Volgens Voogd (2006) is een in de praktijk geaccepteerde werkwijze dat het MMA pas gestalte krijgt wanneer de effecten van de overige alternatieven zijn beschreven. Het gunstigst uit de vergelijking komende alternatief wordt met maximale toepassing van mitigerende en compenserende maatregelen uitgewerkt tot MMA. Dit komt overeen met de bevindingen van de m.e.r.-evaluatie 2003 (Ministeries van VROM, LNV en OCW 2003), waarin staat dat het MMA meestal een plusvariant is van het voorkeursalternatief. Er wordt dus blijkbaar niet specifiek naar een MMA-tracé gezocht, maar meer naar het milieuvriendelijker maken van een bestaand (voorkeurs)tracé/ alternatief.

Het MMA is niet verplicht vanuit de Europese richtlijn voor m.e.r. Bij invoering van de m.e.r. in Nederland in 1987 is echter gekozen voor extra voorzieningen ten behoeve van een goede doorwerking van de m.e.r. Hieronder vallen bijvoorbeeld de Commissie voor de m.e.r. en ook het verplicht op te nemen MMA (Ministeries van VROM, LNV en OCW 2003).

Evaluatie m.e.r. 2003

In 2003 is in opdracht van de Ministeries van VROM, LNV en OCW een evaluatie m.e.r. uitgevoerd. Hierin staat dat het werken met een MMA als zinvol wordt ervaren, met name voor m.e.r.-trajecten in het kader van de ruimtelijke ordening en de aanleg van wegen (Tracéwet). Voor Wet milieubeheer-situaties komt naar voren dat de toegevoegde waarde van het beschrijven van alternatieven en met name het MMA aan het afnemen is. Dit komt vooral door de invulling van diverse milieuwetgeving in de vorm van IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) en BBT (Best Beschikbare Technieken).

In de evaluatie (Ministeries van VROM, LNV en OCW 2003) staat verder dat milieumaatregelen vaak erg duur zijn en dat het MMA meestal een plusvariant is van het

voorkeursalternatief. Er wordt dus blijkbaar niet specifiek naar een MMA-tracé gezocht, maar meer naar het milieuvriendelijker maken van een bestaand (voorkeurs)tracé/alternatief.

2.6 Herziening m.e.r.-wetgeving

Doel van de herziening

Per 1 juli 2010 is het nieuwe wettelijke stelsel voor milieueffectrapportage in werking getreden. De herziening van de m.e.r.-wetgeving moet leiden tot een verlaging van de regel- en lastendruk en tot een meer samenhangend systeem van milieubeoordelingen voor plannen en projecten. Volgens Krijnen (2009) en Ten Holder (2009) voorziet de herziening van de wetgeving in dit doel.

Inhoudelijke veranderingen

Een aantal extra verplichtingen ten opzichte van de Europese richtlijn van projecten zijn geschrapt (zogenoemde 'nationale koppen'). Daarmee is de lijn die al in 2006 is ingezet bij de invoering van de plan-m.e.r. in Nederland doorgezet naar de besluit-m.e.r. en is het m.e.r.-instrument 'geüniformeerd'. Het onderscheid tussen de plan-m.e.r.-procedure en de besluit-m.e.r.-procedure is hiermee vervallen (Ministerie van I&M 2012).

Voor plannen blijft een uitgebreide m.e.r.-procedure verplicht. Bij (kleinere) projecten waar in de aanvraag voor een milieuvergunning al voldoende aandacht is besteed aan de mogelijke effecten op natuur en milieu, is slechts nog een korte, eenvoudige procedure nodig. Dit geldt voor projecten waar wel een milieuvergunning voor nodig is, maar waarbij geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt op grond van de Natuurbeschermingswet uit 1998. Bij (grotere) projecten waar dit wel voor geldt (waar een grotere impact op natuur en milieu wordt verwacht), dient een uitgebreide m.e.r.-procedure te worden gevolgd (dezelfde als voor plannen) (Jelle & Bel 2009).

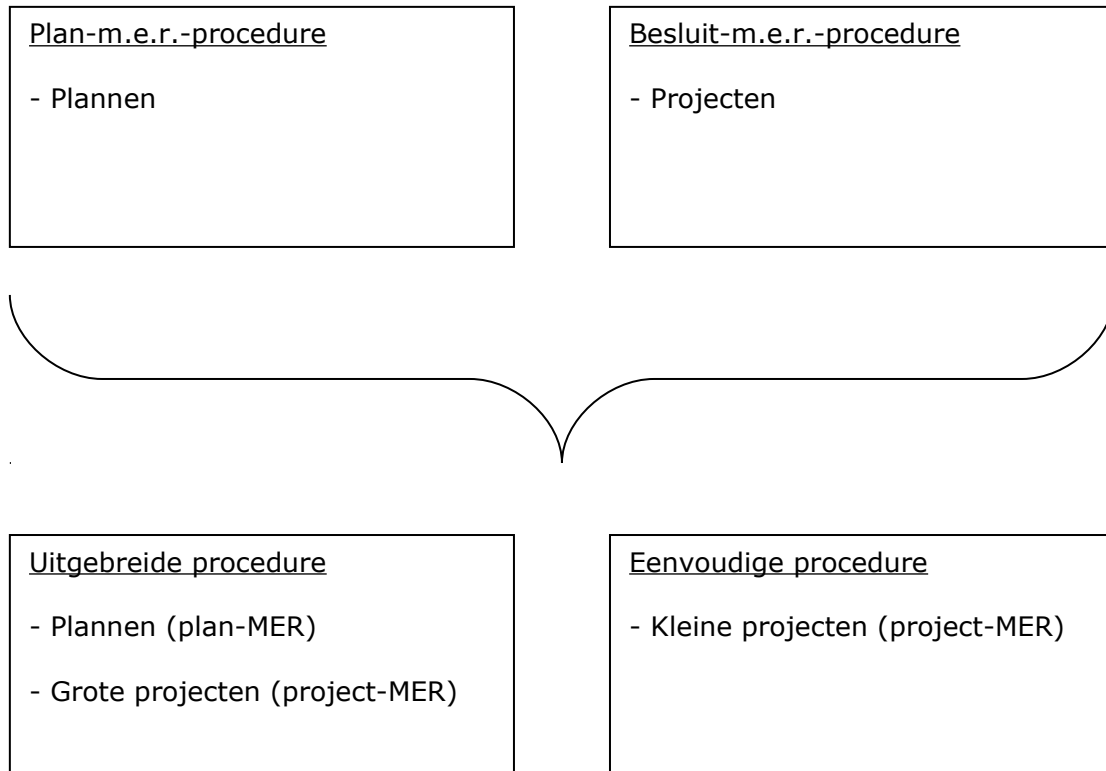
Wanneer een project onder de Tracéwet valt (zie artikel 2 van de Tracéwet), wordt gesproken van een trajectnota en *tracébesluit*. In alle andere gevallen is er sprake van een projectnota en *projectbesluit*. De *tracébesluiten* komen onder de uitgebreide procedure te vallen en de *projectbesluiten* onder de eenvoudige (website Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Voorheen kenden we de procedures plan-m.e.r. en besluit-m.e.r. Sinds 1 juli 2010 is de benaming besluit-m.e.r. vervangen door project-m.e.r. De twee soorten MER (plan-MER en project-MER) blijven bestaan, maar er zijn nu twee nieuwe procedures:

- de uitgebreide procedure (voor plan-MER en bepaalde project-MER'en);
- de beperkte procedure (voor bepaalde project-MER'en).

De vermindering van regel- en lastendruk komt dus vooral door de vereenvoudiging van de procedure voor alle projecten. Er hoeft bijvoorbeeld geen startnotitie worden opgesteld, de Commissie voor de m.e.r. hoeft in de beginfase van de procedure (richtlijnenfase) niet meer verplicht om advies te worden gevraagd en het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) vervalt. Ook de uitgebreide procedure kent dus minder procedurele verplichtingen dan de huidige besluit-m.e.r. (website ministerie van VROM).

De veranderingen zijn hieronder schematisch weergegeven in figuur 2.1:



Figuur 2.1: Wijzigingen in de m.e.r.-procedures

Waarom het verplichte MMA is komen te vervallen

De plannen van de regering om de Wet milieubeheer en de daarmee samenhangende regelgeving voor de m.e.r. te wijzigen zijn uitvoerig besproken in de Tweede en Eerste Kamer. Diverse partijen hebben gevraagd naar de argumenten om het MMA te laten verdwijnen. De minister (Cramer, van VROM) heeft de volgende argumenten aangegeven (Tweede Kamer 2009-1 en Eerste Kamer 2009):

1- Het MMA betreft een zogenaamde 'kop' op de Europese richtlijnen. Dat wil zeggen dat het vanuit Europese regelgeving niet verplicht is een MMA op te stellen, maar dat dit in Nederland als extra optie is toegevoegd aan de wet. De minister geeft aan zo veel mogelijk regeldruk te willen verminderen en ze wil daarom niet onnodig veel afwijken van de Europese richtlijnen.

2- Het MMA is in de praktijk vaak een alternatief wat niet realistisch is. Het MMA levert dan geen tijdswinst op, maar slechts vertraging en onnodige kosten. Bovendien kan het dan zijn dat realistische milieuvriendelijke alternatieven niet aan bod komen. Voorkomen dient te worden dat men zich slechts beperkt tot het MMA en andere interessante en waardevolle alternatieven daardoor niet voldoende worden onderzocht.

3- Speciaal voor vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer geldt dat ervan uit wordt gegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende best beschikbare technieken (BBT) worden toegepast. Hieruit volgt dat in het MER ten minste die technieken beschreven moeten worden. De mogelijkheden om bij vergunningverlening verdere eisen te stellen lijken in de praktijk gering, waardoor het belang van een MMA kleiner wordt. De verplichting om redelijke projectalternatieven te beschrijven blijft bestaan, zodat mogelijk interessante milieuvriendelijke opties nog steeds aan bod komen.

4- Het doel van de m.e.r. is niet dat altijd het MMA wordt gekozen. Er zijn immers ook andere belangen die in de besluitvorming moeten worden meegenomen. Het doel van de m.e.r. is om milieubelangen een volwaardige rol in de besluitvorming te geven. Dit doel blijft gewaarborgd doordat het opnemen van redelijke alternatieven verplicht blijft.

Kritiek op het laten vervallen van het verplichte MMA

Verschillende partijen hebben kritisch gereageerd op de argumenten van de minister. Door de ChristenUnie (Tweede Kamer 2009-2) is aan de minister gevraagd hoe milieuoptimalisatie kan worden gewaarborgd, nu het MMA niet meer verplicht is. De minister geeft aan dat zij een handreiking wil maken voor de wijze waarop een MER moet worden opgesteld. In die handreiking kan heel goed worden aangegeven hoe de diverse milieuaspecten kunnen worden geoptimaliseerd.

De SP geeft aan dat het ijkpunt van het MMA de zaak op scherp zet. Als dat wordt losgelaten, is het andere alternatief automatisch het meest milieuvriendelijkste alternatief. Er treedt devaluatie op. De minister geeft aan dat zij heel goed begrijpt wat de SP zegt, namelijk de filosofie die achter het MMA lag. Bij de invoering van de m.e.r.-regelgeving in de jaren zeventig is daar veel aandacht aan besteed. In de praktijk blijkt echter – de minister kan een heleboel voorbeelden noemen – dat het MMA meteen wordt weggezet als een niet-realistisch alternatief dat slechts ter referentie dient. De minister: “Het meest milieuvriendelijk alternatief in de praktijk was dusdanig dat het gewoon niet serieus genomen werd, omdat het een nulvariant was of een variant die te ver af stond van wat beoogd werd. Als wij toewillen naar een milieuoptimalisatie waarbij het milieubelang, het natuurbelang en het cultuurhistorisch belang zwaar en goed gewaarborgd worden, dan moeten wij zorgen dat dit in die alternatieven heel goed tot zijn recht komt. Wij moeten dan geen alternatief maken dat meteen aan de kant wordt geschoven omdat het niet van toepassing is. Daar wil ik voor waken. Het maakt mij verder niet uit hoe wij het beestje noemen en wat de range is van alternatieven. Het punt is dat het in de praktijk averechts werkt.”

GroenLinks geeft aan dat onderdelen van het MMA in de praktijk vaak in het uiteindelijk gekozen alternatief worden meegenomen en dat het MMA dus wel degelijk van waarde is. De minister geeft aan dat elementen van alle diverse belangen, moeten terugkomen in het uiteindelijk gekozen alternatief en dat niet alleen aan één belang wordt gedacht. GroenLinks geeft aan dat vaak het bedrijfsleven de hoogste prioriteit heeft, maar volgens de minister dat klopt niet. De minister: “Het gaat om een afweging tussen milieu en economie, waarbij de milieubelangen evenveel gewicht moeten krijgen als de economische belangen. In de laatste tien jaar heb ik gezien dat de milieubeweging zeer serieus genomen wordt. Als ik terugdenk aan de jaren zeventig en hoe wij er toen voorstonden, is er sprake van een wereld van verschil. Toen werd de milieubeweging helemaal niet serieus genomen. Nu wordt zij wel serieus genomen en wordt haar deskundigheid niet in twijfel getrokken. Milieuorganisaties zijn nu een geloofwaardige partner. Als zij elementen die van belang zijn inbrengen, wordt dat zeer serieus genomen.” GroenLinks geeft aan graag het MMA te behouden, omdat zij bang is dat dit anders ten koste zal gaan van de milieubelangen.

Het CDA geeft aan het eens te zijn met de uitleg van de minister over het verdwijnen van het MMA. Volgens het CDA had het MMA veel irrealisme in zich en het was altijd moeilijk om burgers uit te leggen waarom het meest milieuvriendelijkste alternatief eigenlijk irreëel was en waarom daar niet bij voorbaat voor gekozen was. Dat was altijd een bijzonder lastig thema in de burgerparticipatie in het kader van de m.e.r.

Enkele partijen ter linkerzijde van het politieke spectrum hebben dus hun bedenkingen aangegeven bij de minister. Het CDA heeft aangegeven het eens te zijn met de uitleg van de minister. Van de overige partijen is niet bekend hoe zij denken over het verdwijnen van het MMA.

2.7 Reflectie

Dit hoofdstuk is een weergave van de meest relevante achtergrondinformatie, noodzakelijk voor het onderzoek. Het instrument m.e.r. en het bijbehorende MMA zijn onderdeel van de verkeers- en infrastructuurplanning. Arts (2007) geeft aan dat de kern van de problematiek van infrastructuurplanning is, dat een snel groeiende mobiliteit – die zich vertaalt in een wens tot meer infrastructuur – zich moeilijk verhoudt met het behoud van een gezond milieu.

De milieueffectrapportage is ontstaan in de Verenigde Staten, waar het instrument in 1969 werd opgenomen in de National Environmental Policy Act (NEPA). In Nederland is de milieueffectrapportage al in 1987 geformaliseerd en opgenomen in de Wet milieubeheer en vanaf 1988 is het ook binnen Europees verband verplicht gesteld.

De milieueffectrapportage heeft als doel het milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk ernstige nadelige milieugevolgen. Dit gebeurt langs twee wegen: enerzijds wordt op een systematische manier informatie verzameld over de te verwachten milieueffecten van een ingreep en van mogelijke alternatieven. Anderzijds worden er via een wettelijk voorgeschreven procedure waarborgen gecreëerd voor inbreng van de betreffende informatie in het besluitvormingsproces. Er zijn dus twee sporen: een inhoudelijk en een procedureel spoor.

De m.e.r.-procedure staat niet op zichzelf, maar is altijd gekoppeld aan een bestaande besluitvormingsprocedure, binnen dit onderzoek: de Tracéwetprocedure. Binnen de uitgebreide Tracéwetprocedure is het opstellen van een trajectnota/MER verplicht bij aanleg van een nieuw traject. Het milieueffectrapport (MER) is het uiteindelijke resultaat van het volgen van de milieueffectrapportage-procedure (m.e.r.-procedure).

Een (trajectnota/)MER dient een aantal essentiële zaken nadrukkelijk te vermelden, waaronder meerdere uitgewerkte alternatieven en de milieueffecten van de verschillende alternatieven. Eén van de uit te werken alternatieven is het meest milieuvriendelijk alternatief (MMA). Dit alternatief gaat uit van de best bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu.

Het MMA – gericht op het milieubelang – is bij uitstek een instrument is waarbij de spanning tussen de planning van nieuwe infrastructuur en het behoud van het milieu tot uitdrukking komt. Dat dit instrument in 2010 uit de wetgeving is gehaald, vraagt dan ook om nader onderzoek.

Dit nadere onderzoek zal beginnen in het volgende hoofdstuk met een literatuuronderzoek, waarbij vooral zal worden onderzocht wat precies het belang en de toegevoegde waarde is van het gebruik van alternatieven (met name het MMA) en het analyseren van effecten in de ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning.

3. De rol van het MMA in het planningsproces

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de rol van het MMA worden uiteengezet gezien vanuit de theorie. Het doel is om inzicht te geven in de plaats die het meest milieuvriendelijk alternatief inneemt binnen de ex ante evaluatie en te onderzoeken hoe het MMA doorwerkt in het planningsproces, bekeken vanuit de wetenschappelijke literatuur. Dit om een – theoretisch – antwoord te krijgen op de hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens zal de uitkomst hiervan worden getoetst aan de praktijk door middel van empirisch onderzoek, wat uiteengezet zal worden in de hoofdstukken 5 en 6.

Het MMA is onderdeel van de ex ante evaluatie van een voorgenomen activiteit (in dit geval: een nieuw wegenproject). Ex ante evaluatie valt onder de noemer evaluatie in planning. Er zijn twee verschillende vormen van evaluatie te onderscheiden, namelijk ex ante evaluatie en ex post evaluatie. De eerste is evaluatie vóóraf, de tweede evaluatie áchteraf. Dit onderzoek richt zich op de ex ante evaluatie. Om te zien wat het belang is van ex ante evaluatie (en daarmee het belang van een MMA) zal dit worden onderzocht in paragraaf 3.2.

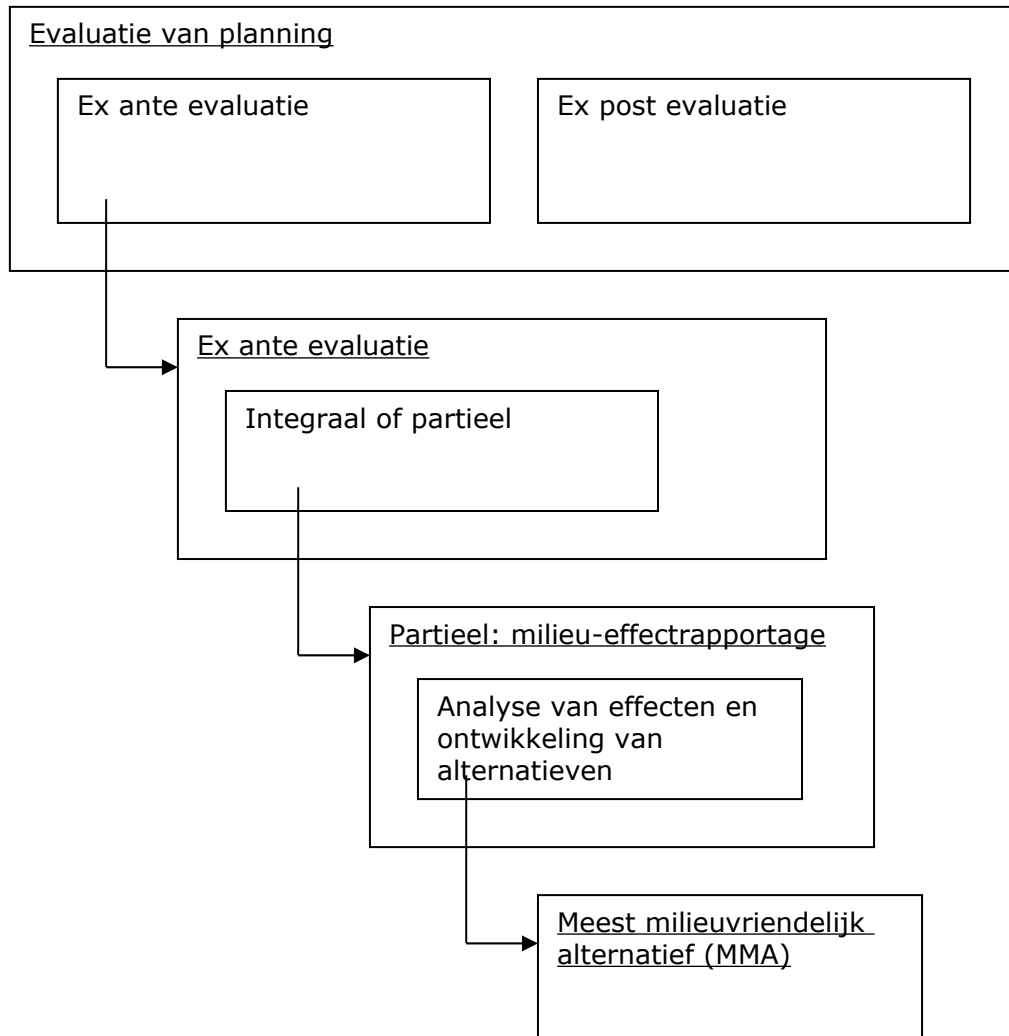
Ex ante (vooraf) evaluatie van een voorgenomen activiteit of ontwikkeling kan zich richten op verschillende terreinen, bijvoorbeeld economie, cultuurhistorie, veiligheid, leefbaarheid of milieu. Er zijn integrale evaluaties, waarbij wordt gekeken naar de mogelijke effecten van een voorgenomen activiteit of ontwikkeling op alle beleidsterreinen. In dit onderzoek staat de partiële ex ante evaluatie, gericht op de mogelijke effecten op het milieu, centraal. Daarnaast wordt binnen de 'voorgenomen activiteit of ontwikkeling' de focus gelegd op grote weginfrastructuurprojecten.

Ex ante evaluatie gericht op onderzoek naar de mogelijke effecten van een voorgenomen activiteit of ontwikkeling op het milieu bestaat voor een groot deel uit de ontwikkeling en voorselectie van alternatieve planningsvoorstellen. De effecten van de alternatieven worden beschreven en vergeleken. Eén van deze alternatieven is het meest milieuvriendelijk alternatief. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de analyse van effecten en in paragraaf 3.4 wordt ingegaan op het gebruik van alternatieven binnen de ex ante evaluatie.

De structuur van de ex ante evaluatie en de relatie tot het meest milieuvriendelijk alternatief, zoals hierboven beschreven, is gevisualiseerd in figuur 3.1.

Nadat is onderzocht waarom het MMA als onderdeel van het gebruik van alternatieven en het vergelijken van effecten van belang is, zal paragraaf 3.5 ingaan op de toegevoegde waarde van het MMA binnen het planningsproces. Om te onderzoeken wat precies de rol is van het MMA is gekozen om hiervoor te concentreren op de toegevoegde waarde van het MMA. Wat precies wordt verstaan onder 'toegevoegde waarde' en hoe dit kan worden geoperationaliseerd naar dit onderzoek komt aan de orde in paragraaf 3.5.

In paragraaf 3.6 wordt ingegaan op de theorie van beeldvorming binnen de ruimtelijke planning en in paragraaf 3.7 zal, tot slot, een algemeen geldend conceptueel model worden opgesteld.



Figuur 3.1 schematische weergave van de positionering van het MMA binnen de ex ante evaluatie

3.2 De rol van ex ante evaluatie in het planningsproces

Binnen de ruimtelijke ordening is de ex ante evaluatie een belangrijk onderdeel van het planningsproces. Het doel is om vooraf in kaart te brengen wat de effecten van een bepaald voorgenomen project zullen zijn. Door hier vooraf goed over na te denken en verschillende alternatieven te vergelijken met elkaar, kunnen goed gefundeerde beslissingen worden genomen.

3.2.1 Beleidsevaluatie

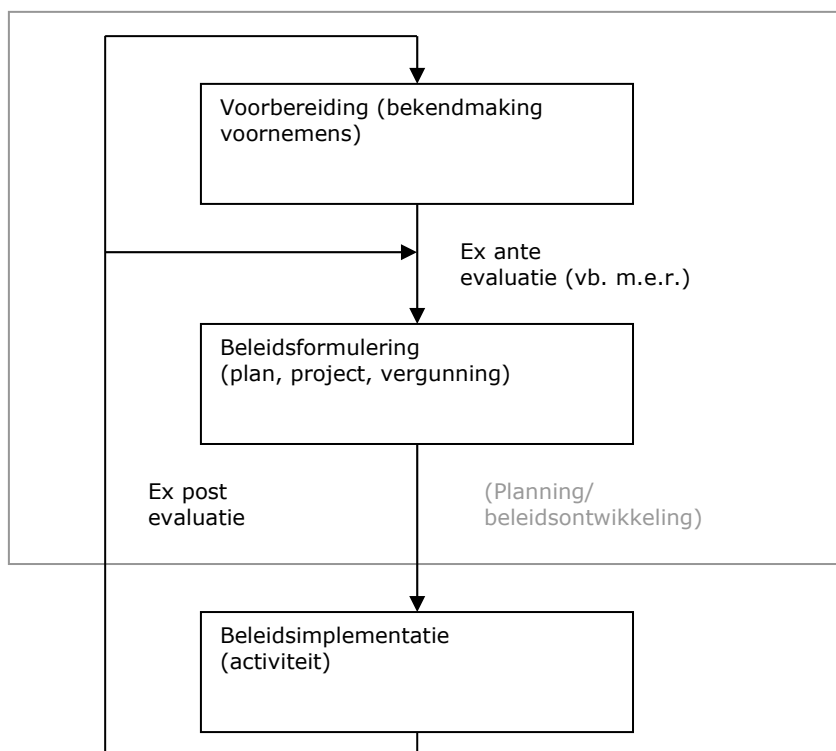
Ex ante evaluatie is een vorm van beleidsevaluatie die in diverse beleidsterreinen kan worden toegepast. Samen met de ex post evaluatie valt het onder de algemene noemer van beleidsevaluatie ofwel policy evaluation. De definitie voor beleidsevaluatie die door Crabbé en Leroy (2008) wordt gehanteerd luidt als volgt: 'Beleidsevaluatie is een wetenschappelijke analyse van een bepaald beleidsterrein, waarbij het beleid wordt beoordeeld op basis van bepaalde criteria en op basis waarvan aanbevelingen worden gedaan.'

Ex ante/ ex post

Arts (1998) zegt dat binnen het planningsproces twee vormen van evaluatie kunnen worden onderscheiden: 'ex ante evaluatie' en 'ex post evaluatie'. De ex ante evaluatie kijkt vooruit en is voorspellend van aard. Het concentreert zich op de voorbereidende fase in de planningscyclus, die bestaat uit de analyse het het beleidsprobleem, de formulering van beleidsdoelstellingen en de ontwikkeling en voorselectie van alternatieve planningsvoorstellen. De effecten van de alternatieven worden beschreven en vergeleken tijdens de ex ante evaluatie. Dit alles moet resulteren in concrete beslissingen over doelstellingen, voorwaarden, middelen en fasering in de tijd. Deze beslissingen worden vervolgens uitgewerkt in plannen, programma's, projecten en vergunningen. Daarom heet dit ook wel de fase van beleidsformulering. In de rationele planning worden de beredeneringen en argumenten achter de besluiten en plannen expliciet gemaakt middels ex ante evaluatie. Dat wil zeggen de systematische beoordeling van verschillende alternatieven op basis van de verwachte effecten op de omgeving.

Binnen het planningsproces kan ex post evaluatie worden gezien als de tegenhanger van ex ante evaluatie. Ex post evaluatie 'blijkt terug' op activiteiten en situaties die volgen op een bepaalde beslissing. Er wordt gekeken hoe een bepaald plan of project is verlopen en welke dingen er goed of juist minder goed zijn gegaan. Het voorspellende karakter van de ex ante evaluatie is dus vervangen door een beschrijvende en verklarende vorm van evalueren. Ex post evaluatie wordt vooral veel toegepast binnen de sociale wetenschappen, onderwijs en gezondheidszorg. Binnen de fysieke omgevingsplanning wordt traditioneel meer aandacht gegeven aan ex ante evaluatie dan aan ex post evaluatie (Arts 1998, Arts et al. 2010).

De plaats van ex ante en ex post evaluatie binnen het planningsproces is weergegeven in figuur 3.2.



Figuur 3.2: ex ante en ex post evaluatie binnen de planning (bron: Arts 1998)

Moederprocedure

Crabbé en Leroy (2008) geven aan dat een ex ante evaluatie van milieueffecten onderdeel is van een grotere (moeder-)procedure (bijvoorbeeld de Tracéwetprocedure waarbinnen de m.e.r.-procedure valt) waarbinnen de volgende stappen kunnen worden onderscheiden:

- 1 – Screening (verkennend onderzoek, informatieverzameling)
- 2 – Scoping (bepaling van het bereik)
- 3 – Impact assessment (beoordeling van effecten)
- 4 – Scrutiny (nauwkeurig onderzoek)
- 5 – Decision (besluitvorming)
- 6 – Implementation (uitvoering)
- 7 – Monitoring (bewaking)

Crabbé en Leroy (2008) zeggen dat stappen 1 en 4 t/m 7 fases van beleidsvorming zijn. Stappen 2 en 3 worden onderscheiden als fases van evaluatie en deze twee stappen worden ook nader toegelicht.

‘Scoping’, zo stellen Crabbé en Leroy, is de fase waarin de grote lijnen van een Environmental Impact Assessment (EIA, in Nederland bekend als de milieueffectrapportage, m.e.r.) worden uitgezet. Er wordt bepaald welke potentiële effecten precies moeten worden meegenomen in het onderzoek, wat precies het doel is van de EIA, wat de grenzen zijn van het onderzoek, het tijdsplan, de strategie en de mate van detaillering van het onderzoek. Met andere woorden: de fase van scoping bepaalt de focus van een EIA. Binnen de Nederlandse m.e.r. is dit het onderdeel ‘reikwijdte en detailniveau’ (De Roo 1996).

De fase van ‘impact assessment’ kan volgens Crabbé en Leroy worden onderscheiden in vier stappen:

1 - Identificatie van de mogelijke effecten. In deze fase worden alle mogelijke effecten in kaart gebracht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen directe, indirecte en cumulatieve effecten. Hier zal in paragraaf 3.3 dieper op in worden gegaan.

2 - Beoordeling van de waarde van de effecten. Er zijn geen universele regels voor het toekennen van waarden aan bepaalde effecten. Er kunnen verscheidene criteria worden meegenomen in de beoordeling, zoals statistische significantie, ecologische waarde of sociale waarde. Het is duidelijk dat het toekennen van waarden aan effecten onderhevig is aan een hoge mate van subjectiviteit. Er moet dan ook worden gewaarschuwd voor over-kwantificatie. Kwantificatie lijkt objectief en kan ook in belangrijke mate bijdragen aan de transparantie van de effectwaardering, maar is ook wel degelijk voor een groot deel subjectief.

3 - Beoordeling van de waarschijnlijkheid dat de effecten gaan optreden. In deze fase worden de verwachte effecten in de juiste maatschappelijke context geplaatst. Er wordt gekeken of binnen deze context ook daadwerkelijk de verwachte effecten een grote rol zullen gaan spelen. Het gebruik van modellen kan hierbij nuttig zijn voorspellingen te kunnen doen.

4 - Voorspelling over de manifestatie van de effecten. Deze laatste stap is een synthese van de voorgaande stappen. Het doel is om een beoordeling van de te verwachten effecten te geven, op basis van waardering en waarschijnlijkheid.

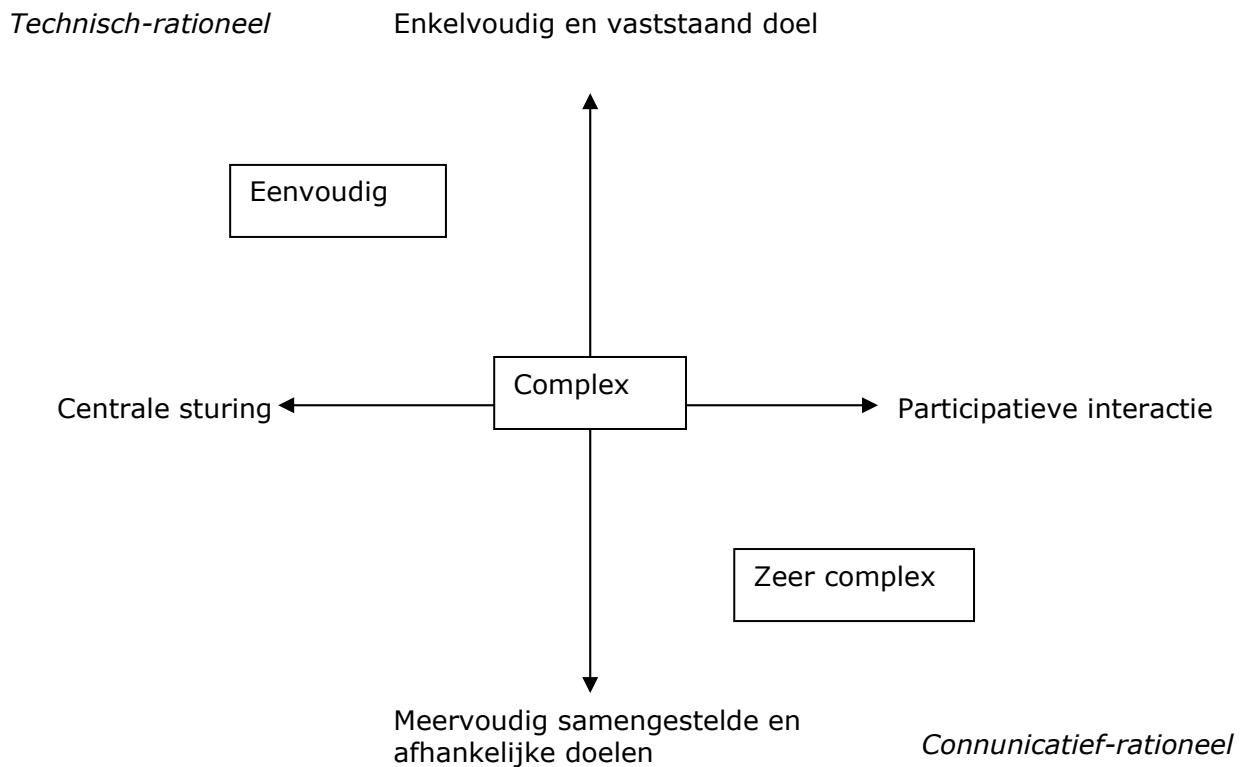
Zowel Crabbé en Leroy (2008), alsook Arts (1998) stellen dat ex ante evaluatie uit twee hoofdcomponenten bestaat, namelijk de analyse van effecten en het formuleren van aanbevelingen, al dan niet op basis van diverse alternatieven. Ook Niekerk (2000) geeft aan dat alternatieven en hun effecten de kern vormen van een effectrapport. In paragrafen 3.3 en 3.4 zal dieper op deze twee aspecten van de ex ante evaluatie worden ingegaan.

3.2.2 Complexiteit

Ex ante evaluatie is vooral bij complexe ruimtelijke projecten van belang. De Roo (2001) maakt onderscheid tussen *technische rationaliteit* en *communicatieve rationaliteit* bij planningsvraagstukken. Naarmate een vraagstuk ingewikkelder en complexer wordt, verschuift het gewicht van de planningsbenadering van de technische rationaliteit naar de communicatieve rationaliteit. In complexe en onzekere situaties is een andere benadering nodig dan die van de harde of exacte 'feiten'. Bij 'zekere' opgaven passen 'beslissingsgerichte' instrumenten, structuren en strategieën, bij 'onzekere' meer 'zoekende, beeldvormende'. In de besluitvorming over complexere maatschappelijke vraagstukken is dan ook steeds vaker een verschuiving te zien van een 'gesloten' naar een meer 'open' vorm van beslissingsgericht handelen en van objectgerichte naar meer procesgerichte planning, met aandacht voor intersubjectieve relaties, aldus De Roo (2001).

Dit is terug te vinden in het onderscheid dat gemaakt wordt tussen complexe en minder complexe weginfrastructuurprojecten, waarbij een uitgebreide respectievelijk een korte procedure gevolgd moet/ kan worden (zie paragraaf 2.4). Bij complexe projecten zijn er meer onzekerheden en meer stakeholders. In de uitgebreide procedure zijn dan ook extra inspraakmomenten ingevoegd, om zo op een communicatief-rationele manier het planvormingsproces te doorlopen.

De relatie tussen de complexiteit van een vraagstuk en de verschuiving van de planningsbenadering van technisch-rationeel naar communicatief-rationeel is weergegeven in figuur 3.3.



Figuur 3.3: De relatie tussen de complexiteit van een vraagstuk en de verschuiving van de planningsbenadering van technisch-rationeel naar communicatief-rationeel (bron: De Roo 2001)

Arts (2007) zegt dat complexiteit een relatief en subjectief begrip is, maar dat vaststaat dat bij complexe systemen het gaat om systemen waarin de onderdelen (in)direct met elkaar zijn verbonden in netwerken. Deze onderdelen beïnvloeden elkaar via interactie en er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de onderdelen. Deze wederzijdse afhankelijkheid kan asymmetrisch zijn. Het rijk heeft bijvoorbeeld zowel ontwikkelkracht als hinderkracht, evenals diverse marktpartijen. Een burger heeft met name hinderkracht. De onderdelen veranderen door hun interactie met andere onderdelen waarbij de verandering wordt bepaald door zowel de kenmerken van het desbetreffende onderdeel als (veranderingen in) de context.

Verandering in netwerken ontstaat volgens Arts (2007) door positieve feedback. Stabiliteit van de huidige situatie wordt behouden door negatieve feedback (bijvoorbeeld weerstand van belangengroepen bij wegenprojecten). Beide zijn nodig om niet in inertie, maar ook niet in chaos te vervallen. De resulterende veranderingen zijn niet-lineair en (deels) onvoorspelbaar. Als gevolg hiervan kan geen enkel onderdeel volledige controle over het geheel uitoefenen. Dit sluit aan bij wat De Roo (2001) zegt over complexiteit en de noodzaak tot communicatieve rationaliteit tussen de verschillende actoren in een complex systeem. Bij complexe projecten is een top-down benadering (met een overheid die volledige controle heeft) niet meer afdoende, maar is communicatie en afstemming tussen actoren noodzakelijk. Woltjer (2000) noemt dit ook wel 'consensus planning': een planningsproces gericht op communicatie, participatie en samenwerking (collaboratie).

Omgaan met onzekerheid

Arts (2007) geeft aan dat het lastig is om adequaat complexe systemen te kunnen beïnvloeden. De veranderingen – ook die door het eigen handelen – zijn relatief onvoorspelbaar en kunnen niet voorafgaand allemaal worden voorzien. Onzekerheid is troef bij een toekomstgerichte activiteit als planning. Onzekerheid, onvoorspelbaarheid en variëteit in ontwikkelingen horen bij complexe planningopgaven.

Arts beschrijft twee manieren om om te gaan met onzekerheid in het planningsproces: het zogenaamde 'hedging' (indekken) en 'flexing' (meebuigen). Bij hedging wordt geprobeerd risico's in te dammen door middel van meer informatie, detail en maatregelen. Flexing gaat uit van een meer procesmatige insteek. Bij onvoorspelbaarheid is hedging alleen niet voldoende, maar is een combinatie van zowel hedging als flexing nodig, zodat ook kan worden ingespeeld op onverwachte gebeurtenissen. Hoe complexer een project, des te meer flexing nodig is om alle betrokken actoren binnen het planningsproces op één lijn te krijgen.

Benson (2003) zegt dat een EIA vaak te veel is gericht op het creëren van zekerheid en dat diverse onzekerheden onderbelicht blijven. Dit omdat ontwikkelaars (van een project en indirect van een EIA) gebaat zijn bij zo veel mogelijk zekerheid om hun project een zo groot mogelijke kans van slagen te geven.

Strategische keuzebenadering

Van der Valk en De Boer (1998) geven aan dat planning het kiezen van handelingen behelst, in het besef van alom aanwezige onzekerheid. Die keuzes moeten worden gemaakt door het planningssubject (de planvormende organisatie), rekening houdend met een turbulente omgeving. Deze planningsbenadering heet de 'strategische keuzebenadering' en deze houdt in dat de deelnemers in het proces van strategische keuzes kunnen leren van elkaar en van hun fouten. De strategische keuzebenadering levert naast zichtbare resultaten (plannen, rapporten, etc.) ook ónzichtbare resultaten op: meer begrip voor standpunten van andere actoren, een gemeenschappelijke taal en/of het besef van diverse soorten onzekerheid.

Deelnemers aan het planningsproces worden steeds voor de vraag gesteld: heb ik een keuze en zo ja, welke? Deze vraagstelling ligt ten grondslag aan de meest gebruikte techniek binnen de strategische keuzebenadering: Analysis of Interconnected Decision Areas (AIDA). Middels deze techniek is het mogelijk verschillende beslissingsvelden af te bakenen en in verband te brengen met de concrete handelingsmogelijkheden van de actoren. Met behulp van opties, keuzemogelijkheden per beslis- of probleemveld kan een omvattend overzicht worden opgesteld van haalbare alternatieve oplossingen (Van der Valk en De Boer (1998)). Deze gegenereerde alternatieven kunnen vervolgens via diverse ex ante evaluatiemethoden (zie paragraaf 3.2.3.) worden gecategoriseerd en gewaardeerd.

Scenarioplanning

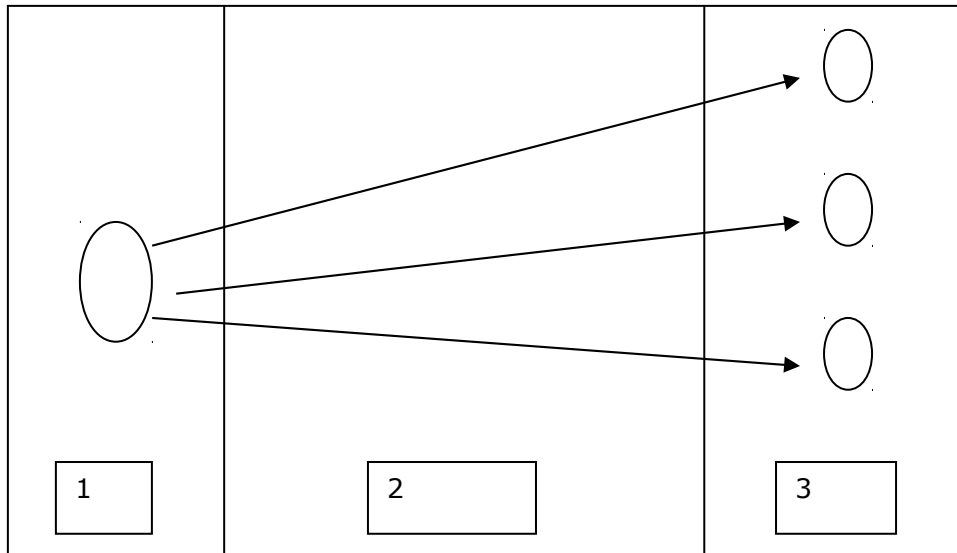
Naast de technisch-rationele planning en de communicatief-rationele planning onderscheiden De Roo en Voogd (2004) nog een derde 'tussenvorm': scenarioplanning. Deze benadering is oorspronkelijk als technisch-rationele methode ontwikkeld, maar is in de loop der jaren steeds meer opgeschoven richting de communicatief-rationele benadering van planning. Was het oorspronkelijk een benadering voor deskundigen om inhoudelijke planologische expertise te etaleren, vandaag de dag wordt de benadering vooral gebruikt om groepsprocessen te structureren. Door in groepsverband na te denken over toekomstscenario's wordt structuur in discussies aangebracht.

M.e.r. is bij uitstek een vorm van scenarioplanning. Iedere toekomstverkenning behelst een drietal componenten (De Roo en Voogd 2004), welke in een m.e.r. naar voren komen als de diverse alternatieven:

1 - een beschrijving van de uitgangssituatie;

- 2 - een beschrijving van mogelijke gebeurtenissen;
- 3 - een beschrijving van de mogelijke toekomstige situaties.

Dit is gevisualiseerd in figuur 3.4.



Figuur 3.4: Componenten in een toekomstverkenning (bron: De Roo en Voogd 2004)

Omgaan met toenemende complexiteit

Ketting & Bel (2008) geven aan dat de samenleving de afgelopen decennia steeds complexer is geworden en in toenemende mate ook gejuridiceerd. De bevolking, de economie en de mobiliteit zijn explosief gegroeid. Ruimte is daarmee steeds schaarser en kostbaarder geworden. Bovendien zijn burgers veel mondiger dan vroeger en komen zij steeds vaker actief op voor hun belangen, zowel individueel als collectief. Dat betekent dat de samenleving hoge eisen stelt aan ruimtelijke maatregelen. Een breed draagvlak voor een besluit wordt daarom steeds belangrijker om niet te veel vertraging in de procedures op te lopen.

Arts et al. (2010) zeggen hierover het volgende. Impact assessments van verkeer, luchtkwaliteit, geluidshinder of milieukwaliteit zijn te gedetailleerd en te complex geworden in de loop der tijd. Als gevolg daarvan worden discussies over projecten niet in de politieke arena gevoerd, maar in de rechtszalen van Nederland. Deze discussies gaan niet meer over nut en noodzaak van een project, maar over technische en juridische details. Belangengroeperingen hebben een goede kans op formele gronden een rechtszaak te winnen tegen een project. Dit resulteert in vertragingen, obstructie of annulering van infrastructuurprojecten. Deelstra et al. (2003) geven aan dat dit onder meer ook komt doordat beleidsgerelateerd onderzoek (bijvoorbeeld een MER) vaak niet goed geïntegreerd is in het planvormingsproces. Naast dat als gevolg hiervan de nemer van een besluit vaak niet volledig gebruik maakt van de (overdaad aan) beschikbare informatie, worden de (uitvoerige) onderzoeksresultaten gebruikt als munitie door vertegenwoordigers van tegengestelde belangenpartijen.

De commissie Elverding (2008) heeft hierover een advies geschreven, om te komen tot snellere besluitvorming in de infrastructuurplanning. Het advies luidt om het zwaartepunt van een project te verschuiven van de *planuitwerkingsfase* naar de *planverkenningfase*. Vroegtijdige en brede participatie van betrokkenen is hierbij van het grootste belang, om zo in een politieke discussie te komen tot een breed gedragen voorkeursalternatief. Dit voorkeursalternatief zal vervolgens in de *planuitwerkingsfase* verder worden uitgewerkt met compenserende en mitigerende maatregelen. Andere alternatieven worden dan dus niet meer meegenomen in de *planuitwerkingsfase*, zoals dat nu nog wel het geval is, maar worden – op een globaler niveau – onderzocht in de *planverkenningfase*. Een concreet voorstel van de commissie is om in de *planverkenningfase* een structuurvisie op te stellen met een plan-m.e.r. waarin de alternatieven globaal worden verkend op milieueffecten. Vervolgens kan in de vervolgfase van de *planuitwerking* het voorkeursalternatief middels een meer concreet project-m.e.r. worden uitgewerkt, om zo aan de wettelijke eisen te voldoen.

Dit sluit aan op een advies wat Steinemann (2001) geeft betreft het gebruik van alternatieven in de EIA. Steinemann zegt dat EIA's – in de Verenigde Staten – een objectieve en rigoureuze analyse van alternatieven vereisen. De keuze voor de diverse alternatieven kan echter subjectief en arbitrair zijn. Milieuvriendelijke alternatieven kunnen over het hoofd worden gezien en publieke participatie komt vaak te laat in het planningsproces aan de orde, om nog voldoende invloed uit te kunnen oefenen op de keuze van alternatieven. Hierdoor kan de focus van de EIA komen te liggen op ontoereikende alternatieven die bovendien maatschappelijk niet breed gedragen worden. Steinemann adviseert dan ook om de keuze voor alternatieven en de gevolgen voor het milieu naar voren te halen in het planningsproces en daarbij publieke participatie meer aandacht te geven. Op deze manier kan op een globaler niveau breder worden gekeken naar mogelijke alternatieven. Steinemann stelt voor om in die fase de alternatieven met behulp van een Strategic Environmental Assessment (SEA, vergelijkbaar met de Nederlandse plan-m.e.r.) in kaart te brengen en globaal te beoordelen op de effecten op het milieu. Vervolgens kan een breed gedragen voorkeursalternatief verder worden uitgewerkt in een EIA.

Elverding (2008), Steinemann (2001) en Ketting & Bel (2008) geven aan dat vroegtijdige publieke participatie van groot belang is. O'Faircheallaigh (2010) geeft aan dat de meerderheid van de literatuur dat hierover geschreven is dit ook onderschrijft, maar dat het in de praktijk wel vaak lastig blijkt te zijn om alle actoren in een vroegtijdig stadium op een effectieve manier te betrekken bij het planvormingsproces. Deelstra et al. (2003) adviseren om informele arena's te creëren waarbinnen de verschillende actoren stap voor stap in het besluitvormings- en onderzoeksproces met elkaar van gedachten kunnen wisselen.

Benson (2003) zegt dat publieke participatie in de praktijk vaak ver te zoeken is. Het vindt te laat in het plannings- en besluitvormingsproces plaats en als het dan al plaatsvindt is er weinig echte inspraak meer mogelijk, omdat er al in een bepaalde (voorkeurs-)richting is geschreven en andere opties snel als niet realistisch worden afgedaan. Volgens Benson komt dit onder andere door het feit dat EIA's meestal worden geschreven in opdracht van de projectontwikkelaar of –initiatiefnemer. Deze zou geen baat hebben bij vroege en eerlijke inspraak en participatie van andere partijen.

3.2.3 Diverse evaluatiemethoden

Het doel van ex ante evaluatie is om mogelijke effecten van een beleidsvoornemen in kaart te brengen, om zo tot een goed gefundeerd besluit te kunnen komen. Hierbij is het van belang om de onzekerheden die in de toekomst liggen in kaart te brengen en te structureren, om zo overzicht te krijgen in de complexe wereld van de ruimtelijke planning. Dit structureren van gegevens kan langs diverse wegen.

Er zijn twee categorieën onderzoeksmethoden ex ante te onderscheiden (Ministerie van Financiën 2003). In de eerste categorie vallen de scenario's, verkenningen, etc. Deze onderzoeken zijn allemaal toekomstgericht én richten zich op één of meerdere onderdelen van de beleidsontwikkeling zoals de probleemanalyse en/of het ontwikkelen van alternatieven.

In de tweede categorie zijn de onderzoeksmethoden in te delen naar de mate van integraliteit. Bij integraal evaluatieonderzoek ex ante worden alle verwachte effecten en neveneffecten in kaart gebracht, die voor de beoordeling van beleidsalternatieven relevant zijn. Beleidsalternatieven worden bijvoorbeeld beoordeeld op onder meer de volgende aspecten: kosten, milieu, economie en veiligheid. De methoden die bij een integrale analyse gebruikt worden zijn (Ministerie van Financiën 2003, Hellendoorn 2001):

- kosten-batenanalyse (kba),
- kosteneffectiviteitsanalyse (kea), en
- multicriteria-analyse (mca).

Niet-integrale evaluatieonderzoeken ex ante zijn in te delen naar inhoudelijk onderwerp. Zo bestaan er ondermeer milieueffectrapportages (m.e.r.) (zie ook figuur 3.1), emancipatie-effectrapportages (e.e.r.) en bedrijfseffectentoetsen (b.e.t.). De niet-integrale evaluatieonderzoeken ex ante kunnen input leveren voor integrale evaluatieonderzoeken (Ministerie van Financiën 2003).

De kosten-batenanalyse en de kosteneffectiviteitsanalyse vallen volgens Voogd en Woltjer (2007) onder de categorie 'monetaire methoden'. De multicriteria-analyse is een 'niet-monetaire methode'. Hoewel in een kosten-batenanalyse een monetaire meting van de effecten centraal staat, benadrukt Voogd (2007) dat in een goede kba ook aandacht wordt besteed aan effecten die niet in geld uitgedrukt kunnen worden. Dit zijn zogenoemde 'imponderabilia' (imponderabel = onweegbaar).

MCA

Bij de meer complexe projecten, waarvoor een MER wordt opgesteld, is doorgaans sprake van een groot aantal alternatieven dat tegen elkaar afgewogen moet worden op basis van een groot aantal (milieu-)criteria. Door dit grote aantal alternatieven en criteria wordt de informatie moeilijk toegankelijk en daarmee minder geschikt als hulpmiddel bij de besluitvorming. Multicriteria-analyse (MCA) is een vergelijkingsmethode gericht op het selecteren en/of vergelijken van alternatieven in een MER, waarbij door middel van gewichttoekenning aan kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingscriteria en toepassing van specifieke rekenregels tot een overzichtelijke rangschikking van alternatieven wordt gekomen (Commissie voor de m.e.r. 2002).

MCA is een vergelijkingsmethode waarbij beschikbare informatie over effecten bewerkt wordt. De basis voor iedere effectvergelijking - en dus ook voor MCA - is het effectenoverzicht. Als de problematiek niet complex is, kan worden volstaan met het effectenoverzicht zelf en hoeft er geen vergelijkingsmethode zoals MCA te worden toegepast. Het toepassen van MCA maakt dan de vergelijking nodeloos ingewikkeld. Echter bij veel m.e.r.-projecten zal er behoefte aan bestaan om de informatie uit het effectenoverzicht te structureren, aggregeren (RWS 1996) of toegankelijker te maken. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van verschillende vergelijkingsmethoden met een toenemende mate van bewerking van de informatie over effecten.

Binnen de m.e.r. worden in de praktijk meerdere MCA-methoden gebruikt. Voorbeelden zijn de Gewogen sommering, EVAMIX en Analytic Hierarchy Process (AHP). Daarvan wordt tot nu toe Gewogen sommering het meest toegepast. Bij deze methode worden criteriumscores eerst gestandaardiseerd. Vervolgens worden aan de criteria gewichten toegekend worden op basis van hun relatieve belang. De gestandaardiseerde scores worden vermenigvuldigd met de bijbehorende gewichten en vervolgens per alternatief

opgeteld (gesommeerd). Op basis van de resulterende totaalscore per alternatief wordt de rangorde per criteriumgroep bepaald. Door vervolgens aan de criteriumgroepen gewichten toe te kennen vanuit verschillende visies wordt een totaal rangorde van alternatieven bepaald. (Commissie voor de m.e.r. 2002).

Volgens Cuperus (2009) worden evaluatiemethoden ex ante nauwelijks specifiek wettelijk voorgeschreven. Op de lagere overheidsniveaus is sprake van weinig richtlijnen betreffende evaluatie ex ante. Daar gelden alleen de richtlijnen voor de m.e.r. Naast de m.e.r. is voor een bepaald soort grote projecten een OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) voorgeschreven.

3.3 Het belang van analyse van effecten in het planningsproces

Een van de belangrijkste taken in de ruimtelijke planning – en specifiek in de ex ante evaluatie – is het aangeven van de potentiële effecten van mogelijke nieuwe beleidsmaatregelen voor de fysieke leefomgeving. Dit om in kaart te brengen wat de mogelijke gevolgen zullen zijn van een ingreep in de leefomgeving. Op basis hiervan kan een zo goed mogelijke, gefundeerde beslissing worden genomen.

Effecten

De Roo en Voogd (2004) zeggen dat een effect kan worden omschreven als een toestandsverandering als gevolg van het uitvoeren of nalaten van een bepaalde handeling. In de stedelijke en regionale planning betekent dit dat iedere toestandsverandering van een ruimtelijk of fysiek systeem dat verband houdt met een beleidsbeslissing op het gebied van de planning van de fysieke leefomgeving als een effect kan worden beschouwd. Het nalaten van een handeling (maatregel) kan daarbij ook als een beslissing worden gezien: een zogenoemde 'non decision'.

Effecten kunnen veelvormig van aard, inhoud, ruimtelijke uitwerking, omvang en tijdsduur zijn. Bijvoorbeeld: economische effecten, financiële effecten, effecten op lokaal niveau, effecten op regionaal niveau, korte-termijneffecten, lange-termijneffecten, enzovoort. Daarnaast kan een onderscheid worden gemaakt tussen directe effecten ('eerste-orde-effecten') en indirecte effecten (van de tweede en hogere orde). Bij indirecte effecten is er sprake van een toestandsverandering als gevolg van het optreden van een of meer andere effecten en niet (direct) als gevolg van het uitvoeren van de maatregel zelf (De Roo en Voogd 2004).

Een effect kan op haar beurt weer een ander effect tot gevolg kan hebben. Indien een effect rechtstreeks afkomstig is van de bron wordt gesproken over een direct effect, wat hetzelfde betekent als een effect van de eerste orde of een primair effect. Effecten die het gevolg zijn van een direct effect worden indirecte, afgeleide, secundaire of hogere orde effecten genoemd. Er kan sprake zijn van effecten van de tweede, derde, vierde of hogere orde. Om effecten te voorspellen of te meten zijn indicatoren nodig. Indicatoren zijn maten of maatstaven die een aanwijzing geven voor de waarde van de effecten (Niekerk 2000).

Beïnvloeding van effecten

Bronnen en hun effecten kunnen worden beïnvloed door degene die de handeling verricht, door de ontvanger van de effecten of door een externe persoon of organisatie. Overheidsbeleid is er op gericht om doelgericht bepaalde effecten te bewerkstelligen, te voorkomen of te verminderen. Beïnvloeding is mogelijk door middel van brongerichte maatregelen en door middel van effectgerichte maatregelen. Daarnaast zijn er zogenaamde mitigerende maatregelen. Dit zijn effectgerichte maatregelen waarbij wordt gestreefd naar het verzachten, matigen of verlichten van directe of indirecte effecten.

Indien brongerichte en effectgerichte maatregelen niet afdoende zijn, kan compensatie plaatsvinden voor de effecten die optreden. Compenserende maatregelen zijn gebaseerd op de gedachte dat belangen die geschaad worden door een bepaalde handeling gecompenseerd worden door belanghebbenden die voordelen ondervinden van die handeling. De nadelige effecten blijven hetzelfde, maar er wordt een 'vergoeding' tegenover gesteld (Niekerk 2000).

Analyse van effecten

Bij een ex ante effectanalyse wordt onderzocht wat de mogelijke toekomstige effecten zullen zijn van potentieel te ondernemen beleidsmaatregelen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen integrale en partiële effectanalyses. Bij een integrale effectanalyse worden alle beleidsterreinen die door de betreffende maatregel beïnvloed zouden kunnen worden in de beschouwing betrokken. Er worden dus geen beperkingen opgelegd aan de aard van de effecten die meegenomen worden. Bij een partiële effectanalyse wordt daarentegen alleen een bepaald soort effecten meegenomen. Een voorbeeld van een partiële effectanalyse is de milieueffectrapportage (De Roo en Voogd 2004).

Een ander onderscheid betreft het verschil tussen enkelvoudige en samengestelde effectanalyses. Enkelvoudige analyses ramen de effecten van een specifieke beleidsmaatregel (financiële ingreep, infrastructuurproject, en dergelijke), terwijl samengestelde effectenanalyses uitgaan van een 'pakket' beleidsmaatregelen (plannen, enz.).

Dit onderzoek richt zich op enkelvoudige (infrastructuurproject), partiële (milieu) effectanalyses.

De bij een effectanalyse te volgen procedure omvat, ongeacht de toegepaste methode, minimaal een drietal fasen (De Roo en Voogd 2004):

- De effecttracering

Deze fase omvat een tweetal activiteiten: a) het identificeren van de effecten die mogelijk kunnen worden verwacht en b) het onderling relateren van deze effecten om mogelijke causale relaties aan te geven.

- De effectmeting

Ook bij de effectmeting kan een tweetal activiteiten worden onderscheiden, te weten de meting van de intensiteit (omvang) van de effecten en van de verwachting (waarschijnlijkheid van optreden) van de effecten.

- De effectinterpretatie

In deze fase wordt nagegaan wat de getraceerde en gemeten effecten uiteindelijk betekenen voor de eventueel te nemen maatregelen en besluitvorming. In deze fase staat dus de evaluatie centraal.

Het voorgaande maakt duidelijk dat een effectanalyse een bijzonder gecompliceerde vorm van onderzoek is. Er zijn verschillende vormen van effectanalyse, waaronder de 'technology assessment', de 'social impact assessment' en de 'environmental impact assessment'. Deze laatstgenoemde environmental impact assessment (EIA) is in Nederland ook wel bekend als de milieueffectrapportage (m.e.r.).

Effectenstudies

De analyse van effecten (ook wel: consequentieanalyse) vormt een cruciaal moment in de ruimtelijke planning. Zonder onderzoek naar effecten geen weloverwogen besluitvorming, zo luidt kortweg de boodschap in de planningtheorie. Gezien het belang dat vanuit een theoretisch perspectief aan de analyse van effecten wordt gehecht, is het interessant dat de planningspraktijk op dit punt de nodige dynamiek laat zien. Met betrekking tot uiteenlopende kwesties zijn inmiddels effectrapportages ontwikkeld, met als meest bekende de milieueffectrapportage. Andere effectrapportages zijn bijvoorbeeld de economische effectrapportage, de cultuurhistorische effectrapportage en de

emancipatie-, veiligheids- en leefbaarheidseffectrapportage. Pope et al. (2004) onderscheiden ook de duurzaamheidsrapportage ('sustainability assessment') en Wan en Liu (2010) pleiten voor de ontwikkeling van een 'technology-EIA'. De m.e.r. is de meest bekende en oudste van deze instrumenten voor beleidsevaluatie en was lange tijd ook de enige met een wettelijke verankering. Sinds de invoering van de watertoets en de strategische milieubeoordeling (smb), verankerd in de gelijknamige Europese richtlijn, is daar inmiddels verandering in gekomen (Hidding 2006).

3.4 Het belang van het gebruik van alternatieven in het planningsproces

Zoals eerder ook al aangegeven vormen, volgens Niekerk (2000), de alternatieven en hun effecten de kern van een effectrapport. Zij vormen de basisinformatie op grond waarvan beslissingen genomen worden. De alternatieven en effecten die onderzocht kunnen worden in het kader van de planning van verkeersinfrastructuur zijn talrijk. Bovendien zijn ze plan- of projectspecifiek.

Het gebruik van alternatieven in de planningtheorie

Volgens Allmendinger (2002) stamt het gebruik van alternatieven in de planning uit de jaren '70 van de vorige eeuw, toen de 'procedural planning theory' hoogtij vierde. Zowel de 'systems approach' als de 'rational theory' vallen onder de noemer 'procedural planning theory' en zijn gericht op het genereren en evalueren van alternatieven voorafgaand aan het nemen van een besluit. Dit was een technisch-rationele benadering van planning, waarbij de planner als deskundige/ specialist, centraal stond in het planningsproces. Later is er een verschuiving opgetreden richting de 'advocacy planning' en de 'collaborative planning', waarbij respectievelijk de politiek en het 'publiek' meer ruimte hebben gekregen in de ruimtelijke planning. Dit is een meer communicatief-rationele benadering.

In paragraaf 3.2 is dit ook weergegeven, maar daarbij is een relatie gelegd tussen de mate van complexiteit van een project en de mate van communicatieve rationaliteit. Voor relatief eenvoudiger projecten volstaat een technisch-rationele planning, maar voor de meer complexe ruimtelijke vraagstukken is een meer communicatief-rationele benadering gewenst. Hierbij vormen alternatieven nog steeds een belangrijk onderdeel van het planningsproces, maar participatie en inspraak hebben een prominentere rol gekregen.

Het doel van het gebruik van alternatieven

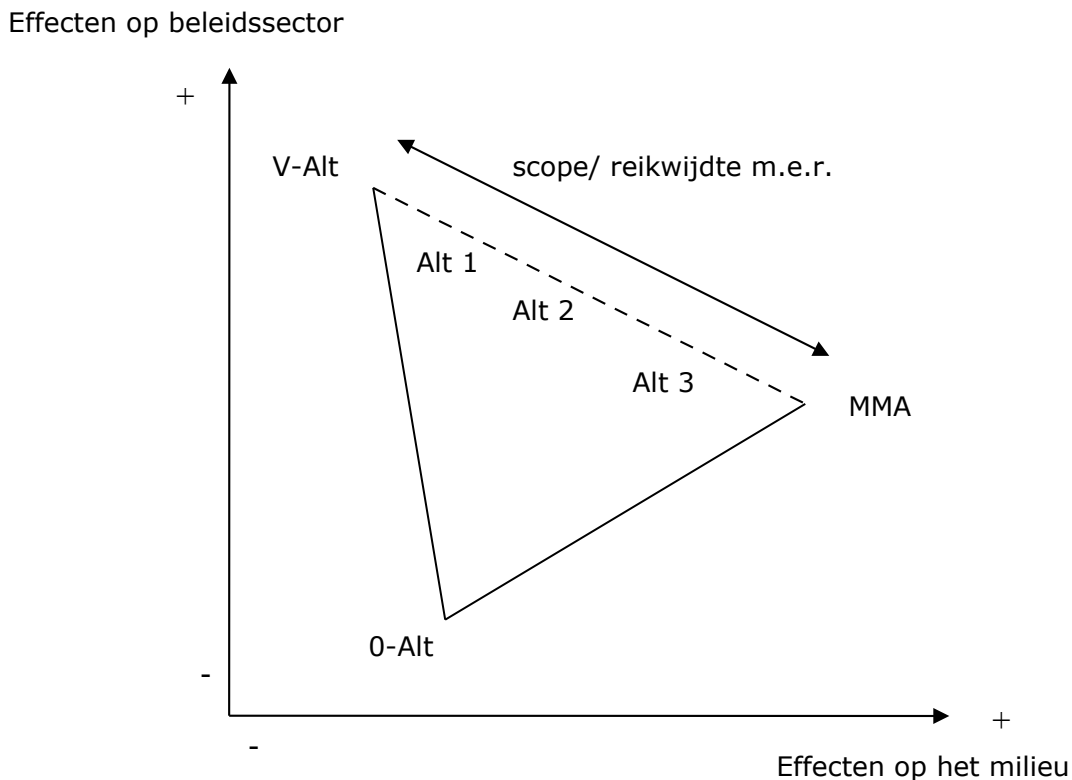
Volgens Niekerk (2000) is de functie van het ontwikkelen van alternatieven het inzicht verkrijgen in mogelijke oplossingen voor het realiseren van bepaalde doelen. Om dit te bereiken dienen alternatieven in een effectrapport aan een aantal voorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden hebben onder andere betrekking op het ontwerp, de reikwijdte, het aantal en de vergelijkbaarheid van alternatieven. Het ontwerpproces vindt grotendeels plaats tijdens de ontwikkeling van alternatieven waarin creativiteit en innovativiteit van groot belang is. De reikwijdte van de alternatieven sluit idealiter aan de de beslissruimte van het bevoegd gezag. Deze beslissruimte is onder andere afhankelijk van wet- en regelgeving. Door middel van scoping dient voorkomen te worden dat een effectrapport niet-realistische alternatieven bevat (zie ook paragraaf 3.2).

Diverse soorten alternatieven

Een effectrapport bevat in ieder geval een nul-alternatief. Dit alternatief wordt ook wel het referentie-alternatief genoemd. Het nul-alternatief geeft een beeld van de ontwikkelingen ter plaatse indien het beoogde plan of project niet wordt uitgevoerd (de zogenoemde 'non-decision', zie paragraaf 3.3). Dit alternatief fungeert als basis voor vergelijking met andere alternatieven.

Indien in Nederland een plan of project m.e.r.-plichtig was, diende tot aan 1 juli 2010 tevens een meest milieuvriendelijk alternatief uitgewerkt te worden. In de Wet milieubeheer stond dit als volgt beschreven: 'Tot de te beschrijven alternatieven behoort in ieder geval het alternatief waarbij de nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, deze met gebruikmaking van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu, zoveel mogelijk worden beperkt'.

Arts, in: De Roo (1996), geeft aan dat het voorkeursalternatief en het meest milieuvriendelijk alternatief de twee uiterste alternatieven zijn en dat andere alternatieven tussen deze twee 'extremen' in zitten. Dit is weergegeven in figuur 3.5. De fase van 'scoping' bepaalt de reikwijdte en het detailniveau van de m.e.r. Bij de figuur moet worden opgemerkt dat de drie hoekpunten ten opzichte van elkaar kunnen verschuiven. Met name de relatieve positie van het nul-alternatief ten opzichte van de andere twee alternatieven kan schuiven in het horizontale vlak. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de nul-situatie gunstiger is voor het milieu dan het MMA, of dat de huidige situatie juist slechter is voor het milieu dan de voorgenomen activiteit.



Figuur 3.5: Schematische weergave van een mogelijke verhouding tussen alternatieven op de dimensies milieu en beleidssector (bron: Arts, in: De Roo 1996)

Varianten

Binnen alternatieven kunnen verschillende varianten worden ontwikkeld. Een variant is altijd van een lagere orde dan een alternatief. Een alternatief bestaat meestal uit een bundeling van een hoofdactiviteit met bepaalde deel-, neven-, en vervolgactiviteiten.

Alternatieven op verschillende schaalniveau's

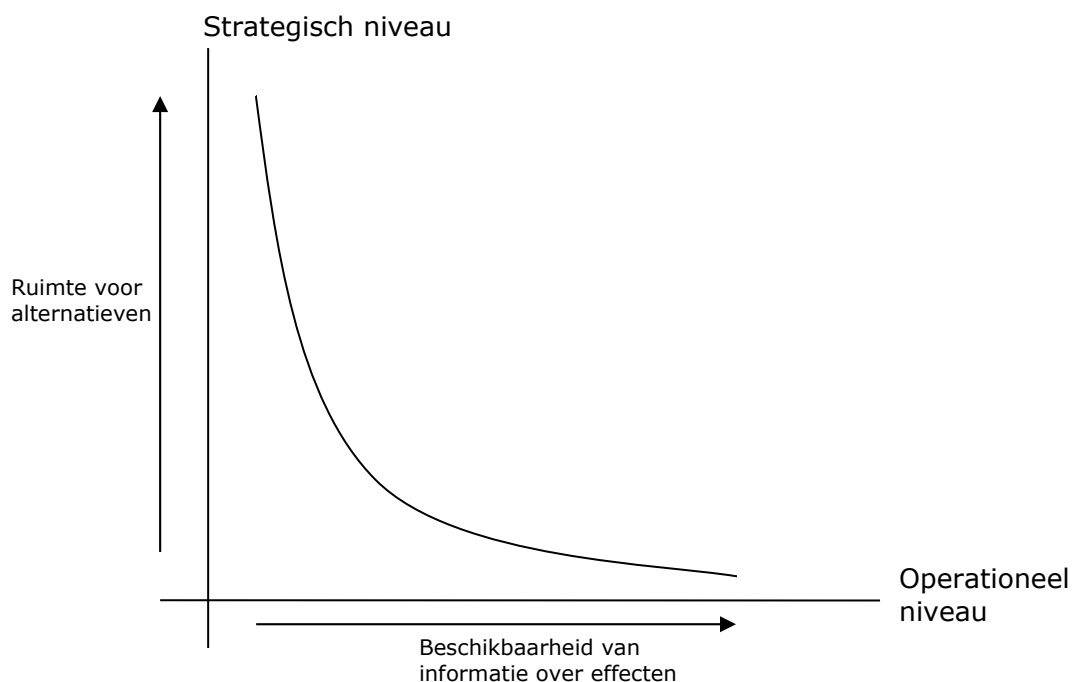
Ook Linden en Voogd (2004) geven aan dat het vinden van alternatieven en het in kaart brengen van de impact van deze alternatieven een belangrijk onderdeel is van een

impact assessment en ook noodzakelijk is voor goede besluitvorming. Linden en Voogd onderscheiden drie niveau's van planning:

- Strategisch niveau (wat?)
- Locatie-/ routeniveau (waar?)
- Operationeel niveau (hoe?)

In principe speelt m.e.r. voor infrastructuurplanning in Nederland zich af op locatieniveau (waar?) en operationeel niveau (hoe?). Er moet in overweging worden genomen waar een auto-, spoor-, of waterweg moet worden aangelegd en hoe het ontwerp er uit komt te zien (ruimtelijk ontwerp, ruimtelijke inpassing in het landschap). Het type infrastructuurproject is in dit geval van belang. Wanneer een compleet nieuwe weg aangelegd wordt, speelt het aspect van locatie/ route een belangrijke rol. Er kan nog worden gekozen uit verschillende opties waar de weg precies aan te leggen. Dit is niet het geval wanneer er bijvoorbeeld slechts een verbreding van een bestaande weg is gepland. In dat geval is de locatie van de weg een gegeven.

Op de strategische en operationele niveau's is er spanning tussen de alternatieven die mogelijk zijn en de gerelateerde informatie over de impact hiervan die beschikbaar is. Op strategisch niveau is er duidelijk veel ruimte om te manoeuvreren, omdat er nog keuzes moeten worden gemaakt over strategische, locationele en operationele aspecten. Aan de andere kant is er relatief weinig informatie bekend over de impact van deze keuzes omdat er op dat moment nog veel onduidelijkheden en onzekerheden bestaan over eventuele keuzes die gemaakt worden. Op operationeel niveau is het tegenovergestelde het geval. Er is vaak veel feitelijke en gedetailleerde informatie bekend over specifieke aspecten van een project. Er is echter weinig ruimte meer voor alternatieven, omdat belangrijke keuzes reeds zijn gemaakt. Dit spanningsveld is geïllustreerd in figuur 3.6.



Figuur 3.6: De relatie tussen ruimte voor alternatieven en de beschikbaarheid van informatie over mogelijke effecten (bron: Arts, in: Linden en Voogd 2004)

Problemen met alternatieven in de praktijk

Volgens Lawrence (2003) en Benson (2003) wordt het gebruik van alternatieven gezien als een centraal onderdeel van de EIA, maar wordt dit onderdeel van de procedure niet altijd even breed en creatief ingezet in de zoektocht naar bijvoorbeeld de beste locatie voor een activiteit. Meestal is de activiteit en de locatie al min of meer bekend nog voordat het EIA proces begint. Tijdens de EIA worden dan bij dit 'voorkeursalternatief' zo veel mogelijk compenserende en mitigerende maatregelen gezocht en blijft de zoektocht naar alternatieven relatief onderbelicht. In sommige gevallen worden er niet eens alternatieven beschreven in een EIA, omdat er redelijkerwijs geen alternatieven zijn. Lawrence (2003) zegt dat door het onderdeel 'scoping' uitdrukkelijk in de procedure op te nemen, er op dit gebied wel veel vooruitgang is geboekt.

Valve (1999) benadrukt dat een EIA niet alleen moet gaan om het analyseren van mogelijke effecten van bepaalde projecten, maar dat het instrument mede moet bijdragen aan een open en interactief planningproces. Hierbij is het van belang dat de informatie en conclusies uit een EIA ook daadwerkelijk worden gebruikt in het besluitvormingsproces. Het is dan wel van belang dat er enige ruimte om te bewegen is in het besluitvormingsproces. Een EIA is minder betekenisvol wanneer er voor het EIA-proces feitelijk al een keuze is gemaakt uit bepaalde alternatieven, of wanneer er realistisch gezien geen alternatieven zijn.

Arts (2007) geeft aan dat in sommige gevallen in een publiek-private samenwerking ook door diverse marktpartijen alternatieven kunnen worden ontwikkeld. Deze worden dan meegenomen in het MER, zodat ook belanghebbenden en de commissie m.e.r. er op kunnen reageren. De marktpartij die het beste alternatief aanlevert, krijgt dan het contract voor aanleg van dat alternatief. Volgens Arts is dit een positieve ontwikkeling, omdat de overheid dan een andere – meer geschikte – rol krijgt, namelijk controlerend en toetsend op maatschappelijke belangen, in plaats van de rol van projectontwikkelaar. Het is echter wel zo dat een dergelijke 'vervlechting' (RWS 2005) van publieke en private partijen in een vroeg stadium van het planningsproces extra complexiteit met zich mee brengt en daarom niet in alle gevallen evenveel meerwaarde kan bieden.

De Commissie Private Financiering van Infrastructuur (2008) heeft hierover geadviseerd en stelt vast dat private financiering – als onderdeel van een PPS-constructie (publiek-private samenwerking) – van weginfrastructuur in Nederland goed werkt en dat het zelfs nog meer en actiever zou kunnen worden toegepast. De commissie schrijft de meerwaarde van PPS toe aan de bijdrage die de private sector levert in de vorm van private financiering, gecombineerd met de hoge graad van efficiency, deskundigheid, ervaring, specialisatie, continuïteit en besluitvaardigheid die de private sector in huis heeft.

Steinemann (2001) signaleert een aantal problemen met betrekking tot het gebruik van alternatieven binnen de m.e.r. (EIA). Als eerste kunnen het doel (nut en noodzaak) van een project te nauw omschreven zijn, waardoor de mogelijke alternatieven worden beperkt. Daarnaast kan de invloed van gespecialiseerde bureau's negatief uitpakken op het aantal alternatieven en op de creativiteit van het vinden van andere mogelijke alternatieven. Bepaalde (milieuvriendelijke) alternatieven kunnen over het hoofd worden gezien, of bepaalde alternatieven kunnen – bewust of onbewust – negatiever worden beoordeeld in relatie tot het voorkeursalternatief. Als laatste geeft Steinemann aan dat milieu-overwegingen en publieke participatie vaak te laat in het planningsproces hun intrede doen, waardoor milieuvriendelijke en publieksvriendelijke alternatieven niet meer kunnen worden meegenomen in een EIA.

3.5 De toegevoegde waarde van het MMA in het planningsproces

De eerste deelvraag van dit onderzoek gaat over de toegevoegde waarde van het MMA in het planningsproces. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal deze paragraaf dieper ingaan op het begrip toegevoegde waarde.

Toegevoegde waarde = doorwerking

Om de toegevoegde waarde van het MMA in het planvormingsproces te kunnen bepalen, zal eerst de definitie van 'toegevoegde waarde' moeten worden afgebakend. Toegevoegde waarde is volgens diverse definities 'waardeverhoging' of 'waardevermeerdering' van iets. In dit geval de waardeverhoging van het (de uitkomst van) het planningsproces. Wat voegt het MMA hieraan toe, zodanig dat het van waarde is voor (de uitkomst van) het planningsproces? Het MMA voegt iets toe op het moment dat het planningsproces op enigerlei wijze verandert door de input van het MMA. In dit onderzoek wordt daarom onder toegevoegde waarde verstaan: 'doorwerking'. Op het moment dat het MMA op enigerlei wijze 'doorwerkt' in het planningsproces is het (in meer of mindere mate) van toegevoegde waarde geweest.

Conformance/ performance

In de manier waarop beleid of een beleidsinstrument (zoals het MMA) doorwerkt in de planvorming en de uiteindelijke uitvoering van een project wordt vaak gesproken over zogenaamde 'conformance' en 'performance'. Mastop en Faludi (1993) leggen uit wat hiermee precies wordt bedoeld. Wanneer achteraf wordt teruggekeken op de planvormingsfase van een uitgevoerd project en het project is exact uitgevoerd zoals het in het oorspronkelijke plan ook was ontworpen, dan is er sprake van volledige 'conformance', oftewel conformiteit: het project is exact conform het plan uitgevoerd. Er kan echter ook (beargumenteerd) worden afgeweken van het eerste plan, waarbij het uiteindelijke project dus niet volledig in overeenstemming met het oorspronkelijke plan wordt uitgevoerd. In dat geval betekent dit niet dat het oorspronkelijke plan heeft 'gefaald'. Het plan heeft nog steeds wel degelijk invloed uitgeoefend op de uiteindelijke uitwerking, ook al is het niet volledig één op één overgenomen. Waar het volgens Mastop en Faludi om gaat is de 'performance' van het plan ten opzichte van de uiteindelijke uitwerking. Het plan is nog steeds een bepalende factor geweest in het planvormingsproces, maar door tussenkomst van diverse actoren (participatie) in het (communicatieve) planningsproces kan een plan worden gewijzigd, zodat de uiteindelijke uitvoering er anders uit komt te zien.

Operationalisatie van doorwerking

De manier waarop een beleidsinstrument doorwerkt kan zowel communicatief als strategisch worden geoperationaliseerd (Van der Meulen 2012). Communicatief als de mate waarin het instrument wordt gedeeld door de planningssubjecten (actoren) in het planningsproces. Strategisch als de winst- en verliesrekening die de subjecten kunnen opmaken na afloop van het planningsproces.

Concreet vertaald naar het MMA betekent dit het volgende. De manier waarop het MMA doorwerkt in het planningsproces kan op twee manieren worden geïnterpreteerd: communicatief: wordt de informatie uit een ontworpen MMA gebruikt in het communicatieve planningstraject? Kan er een alternatief worden gekozen wat voldoende draagvlak heeft en waar milieubelangen voldoende zijn meegenomen? En strategisch (technisch-rationeel): wordt het ontworpen MMA ook daadwerkelijk gekozen als uit te voeren alternatief?

Wanneer slechts technisch-rationeel wordt gekeken naar de doorwerking van het instrument MMA zullen de uitkomsten negatiever uitvallen dan wanneer ook resultaten van een communicatief-rationeel planningstraject worden meegenomen in de uiteindelijke 'doorwerkingscore'. Dat dit onderscheid wel degelijk van belang is bij de

bepaling van de toegevoegde waarde van het MMA in het planvormingsproces blijkt uit het onderzoek van Verheijen (2011).

Bijdrage van m.e.r. aan het planningsproces

Het is namelijk niet altijd noodzakelijk dat het MMA wordt gekozen als uit te voeren tracé, om toch het milieubelang goed mee te nemen in het planningsproces. Verheijen (2011) concludeert dat een m.e.r. ook kan bijdragen aan het meewegen van het milieubelang in het planningsproces wanneer niet het MMA, maar een ander alternatief wordt gekozen. Dit kan op drie verschillende manieren gebeuren.

Ten eerste verschaft een MER veel informatie over de milieubelangen die spelen en de mogelijke effecten die een project kan hebben op het milieu. Ook worden er alternatieven beschreven en onderzocht. Alleen al de weergave van deze informatie kan bijdragen aan een beter gefundeerde besluitvorming.

Ten tweede kunnen minder milieuvriendelijke oplossingen in een vroeg stadium worden weggestreept, indien de m.e.r. in een vroeg stadium wordt meegenomen in het planvormingsproces. Dit betekent dat het gehele oplossingspectrum al in een meer milieuvriendelijke richting is geduwd, zonder dat er daadwerkelijk een 'meest milieuvriendelijk' alternatief wordt gekozen.

Ten derde geeft een MER ook inzicht in mogelijke compenserende en/of mitigerende maatregelen. Het is daarmee echter niet gegarandeerd dat deze maatregelen ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd, zolang dit niet noodzakelijk is vanuit milieuregelgeving en -normering. Het milieubelang blijft altijd één van de mee te nemen belangen in het planvormingsproces, en niet het enige belang.

Effectief beleid

Of bepaald beleid of een bepaald beleidsinstrument effectief is, is op meerdere manieren te interpreteren. Crabbé en Leroy (2008) onderscheiden drie manieren van interpretatie. De eerste is de beleids'output' of -'performance'. Zoals eerder in deze paragraaf ook al beschreven wordt hiermee de eerste lijn van doorwerking van een beleidsinstrument bedoeld. Wat voor invloed heeft het instrument op het uiteindelijke uitgevoerde project?

Daarnaast onderscheiden Crabbé en Leroy de 'social change' en de 'environmental change'. Je zou dit de tweede en derde lijn van doorwerking kunnen noemen. Wat voor invloed heeft het uitgevoerde project op de verandering in het gedrag van mensen en wat voor invloed heeft deze verandering in gedrag vervolgens op het milieu?

Hoewel het uiteindelijke doel van een MMA en de m.e.r. uiteindelijk zou moeten zijn dat er een positieve invloed op het milieu (de derde lijn van doorwerking) wordt bewerkstelligd, richt dit onderzoek zich specifiek op de 'eerste lijn' van doorwerking, namelijk de manier waarop het beleidsinstrument MMA doorwerkt in het planningsproces en daarmee in het uiteindelijk gerealiseerde project (nieuwe weginfrastructuur).

3.6 De beeldvorming rondom het MMA in het planningsproces

De tweede deelvraag van dit onderzoek gaat over beeldvorming in het planningsproces. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal deze paragraaf dieper ingaan op het begrip beeldvorming.

Beeldvorming en perspectief

Mensen nemen datgene wat om hen heen gebeurt selectief waar. Dit komt doordat iedereen met een bepaald discours naar de wereld om zich heen kijkt. Een discours is een raamwerk ('frame', Valve 1999) waarbinnen iemand betekenis geeft aan de wereld. Tot in hoeverre EIA's inhoudelijk worden opgemerkt en gebruikt in het

besluitvormingsproces hangt dan ook sterk af van het discours van de diverse betrokken partijen. Informatie uit een EIA kan genegeerd worden of onjuist geïnterpreteerd, wanneer deze informatie niet goed past binnen een bestaand discours. Zo kunnen verschillende partijen op verschillende wijzen naar de diverse alternatieven van een EIA kijken. Runhaar et al. (2010) geven aan dat het van belang is voor de diverse actoren om kritisch te reflecteren op de bestaande discours ('frame reflection'), zodat mogelijke waardevolle informatie uit een EIA niet over het hoofd wordt gezien en op de juiste manier zijn plaats kan krijgen binnen het besluitvormingsproces.

Naast de verschillen in discours geven Deelstra et al. (2003) aan dat de verschillende actoren in het planvormingsproces ook op verschillende manieren naar een EIA en de bijbehorende alternatieven kijken vanwege de verschillende belangen die zij vertegenwoordigen. Het perspectief op bepaalde zaken van een actor in het planningsproces hangt dus af van twee verschillende aspecten: 1) het discours van de actor en 2) het belang van de actor binnen het planningsproces.

Ook Deelstra et al. (2003) geven aan dat kritische 'frame reflection' noodzakelijk is om diverse partijen dichter bij elkaar te krijgen in geval van grote onenigheid in een bepaald project of besluitvormingsproces. Eén manier om deze 'frame reflection' tot stand te brengen is via een zogenaamd collaboratief EIA-proces (Saarikoski 2000). Door in een vroeg stadium met diverse actoren actief overleg in te plannen en samen met elkaar naar problemen en oplossingen te zoeken, veranderen actoren welliswaar niet direct van discours, maar worden mensen wel gedwongen om na te denken over hun discours of 'frame'. Volgens Saarikoski kan dit leiden tot het overkomen van diverse onenigheden of disputen tussen diverse actoren. Vroegtijdige (publieke) participatie is dus van belang.

Stakeholderanalyse

Omdat publieke participatie steeds belangrijker wordt in het planningsproces, is het goed in kaart brengen van de betrokken partijen van groot belang. Deze betrokken partijen, de 'stakeholders', ofwel belanghebbenden, zijn diegenen die invloed ondervinden door een bestuurlijk besluit en/of daarop invloed kunnen uitoefenen (Reed et al. 2009, RWS 2002).

Het in kaart brengen van de stakeholder wordt een 'stakeholderanalyse' genoemd. Dit is een beschrijving van de verschillende belanghebbenden, hun belangen, de deelonderwerpen waar zij naar verwachting een belang hebben en hun invloed op het project. Voor een integrale gebiedsgerichte verkenning worden de belanghebbenden niet op individueel niveau beschreven, maar via belangengroeperingen (RWS 2010). Stakeholderanalyse is een belangrijk onderdeel van het participatieproces, want alleen door goed begrip van de verschillende belangen die spelen bij een initiatief, kunnen de juiste stakeholders effectief worden betrokken bij het besluitvormingsproces.

Hoewel de stakeholderanalyse een vitale eerste stap is in elk participatieproces, worden stakeholders vaak geïdentificeerd en geselecteerd op een ad hoc basis. Dit kan resulteren in achterstelling van sommige belangengroepen, vertekening van resultaten en mogelijke ondermijning van het lange-termijn-draagvlak voor het planningsproces. Om deze reden is er een groeiende interesse voor de diverse methodes voor stakeholderanalyse die kunnen worden gebruikt. Reed et al. (2009) onderscheiden drie benaderingen van stakeholderanalyse: normatief, instrumentaal en beschrijvend. Elk van deze benaderingen bestaat uit een drietal stappen:

Stap 1: identificeren van stakeholders

Stap 2: onderscheid maken tussen stakeholders en deze categoriseren

Stap 3: relaties tussen stakeholders in kaart brengen.

Binnen de m.e.r. zijn vijf stakeholders/ rollen/ actoren te onderscheiden (website InfoMil):

- Het bevoegd gezag, het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel vaststellen van het betreffende m.e.r.-plichtige plan of besluit.
- De initiatiefnemer, een publieke of private partij die de m.e.r.-plichtige activiteit wil ondernemen en een aanvraag voor een besluit wil indienen bij het bevoegd gezag.
- De adviseurs en bestuursorganen die vanwege het wettelijke voorschrift waarop het betreffende plan of besluit berust bij de voorbereiding moeten worden betrokken.
- De onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Burgers en andere belanghebbenden: een ieder of nader te bepalen door het bevoegd gezag (dit laatste alleen in de voorfase).

3.7 Conceptueel model

De resultaten uit de voorgaande twee hoofdstukken (2 en 3) zullen in deze paragraaf worden samengevat en worden omgezet in een algemeen geldend conceptueel model. Vervolgens zal door middel van empirisch onderzoek worden onderzocht of het model in de praktijk daadwerkelijk zo werkt, of dat er vanuit de praktijk andere conclusies kunnen worden getrokken dan je op basis van het (theoretisch) model zou vermoeden.

Er zijn een aantal thema's die centraal staan in de theorie en deze zullen hier worden behandeld.

Tijdsgeest

De eerste is de tijdsgeest. Bij het ontstaan van de m.e.r. en het MMA in de jaren '70 en '80 geldt dat er in die tijd een groeiend milieubewustzijn ontstond. Zo gezien is de m.e.r. een kind van zijn tijd. Sinds die tijd is de hoeveelheid regelgeving met betrekking tot het milieu steeds meer toegenomen. Niet alleen in de vorm van m.e.r., maar op allerlei milieutechnische gebieden zijn wetten aangenomen met normeringen en maximale toegestane waarden, etc. Het lijkt er op dat er de laatste jaren een trendbreuk is ontstaan: er is behoefte aan minder regelgeving. Daarbij komen we op het volgende thema, namelijk de overvloed aan regelgeving en de gevolgen die dat heeft.

Regelgeving

Dat er een vermindering in (milieu-)regelgeving noodzakelijk werd geacht, is precies de reden waarom in juli 2010 de m.e.r.-regels zijn aangepast. Het doel hiervan was een vermindering van de regel- en lastendruk en het creëren van meer samenhang in de regelgeving. Daarnaast is dit ook de belangrijkste reden van de overheid (de minister) geweest om het MMA te schrappen als verplicht op te nemen alternatief. Het betreft een 'kop' op de Europese regelgeving en de beleidslijn van de laatste kabinetten is geweest om zo veel mogelijk 'extra' regelgeving terug te brengen tot een minimum. Naast dit procedurele argument is er ook een inhoudelijk argument, namelijk dat het MMA in de praktijk niet goed zou werken. Dit omdat het meestal een onrealistisch alternatief betrof en daardoor nooit daadwerkelijk werd gekozen als voorkeursalternatief/ -tracé.

Realistisch alternatief

De minister geeft in haar argumentatie om het MMA te schrappen aan dat het MMA in de praktijk eigenlijk nooit werd gekozen als voorkeurs-tracé, omdat het in de meeste gevallen een onrealistisch alternatief betrof. De minister gaat hier dus uit van een technisch-rationele benadering van het begrip 'toegevoegde waarde': indien het MMA niet wordt gekozen, heeft het geen toegevoegde waarde gehad.

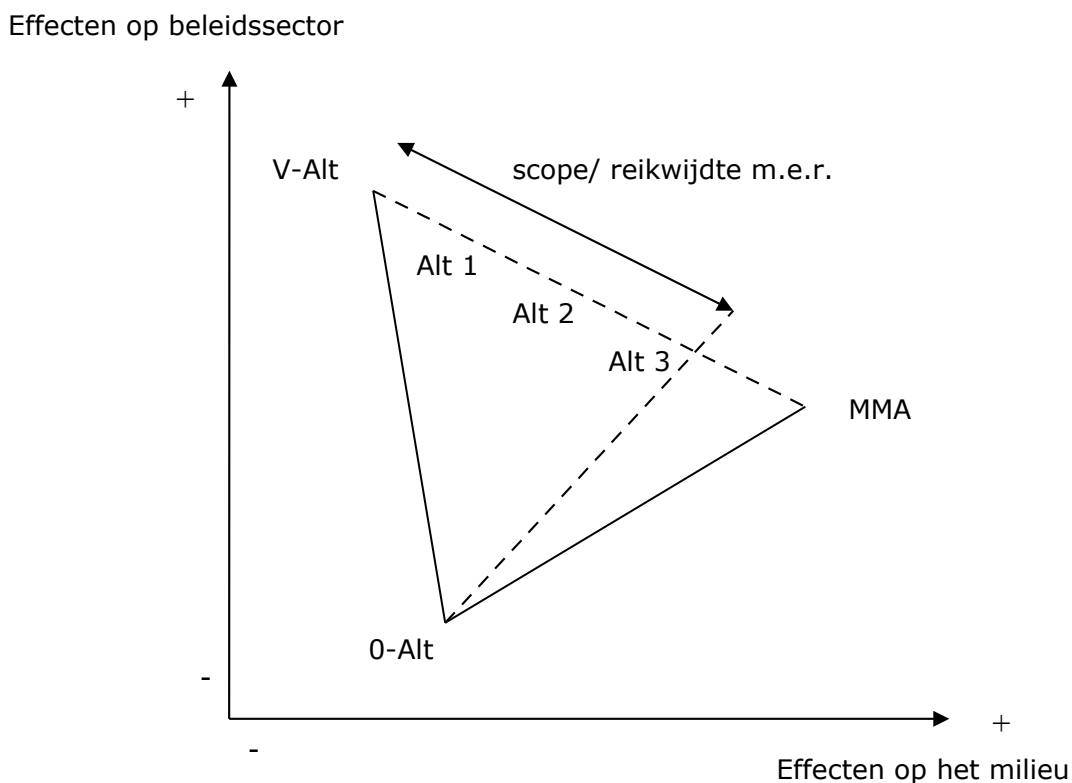
De relatie tussen het voorkeursalternatief en het MMA is weergegeven in figuur 3.5. Er lijkt een soort spanning te bestaan tussen deze twee 'uitersten' van alternatieven. Dat lijkt ook logisch: een nieuwe weg wordt immers gepland, om een bereikbaarheidsprobleem op te lossen en een extra verbinding te creëren tussen A en B. Het doel van een nieuwe weg is niet om het milieu te verbeteren. Een voorkeurs-tracé, waarbij de belangen van de oorspronkelijke doelstelling optimaal worden behartigd, zal

dus altijd op gespannen voet staan met een MMA. Dit omdat een MMA primair is gericht op milieubelangen en niet op economische/ verkeersbelangen.

Naast het verschil in belangen is er nog de vraag waaróm het MMA dan niet realistisch zou zijn, los van de politieke keuze die uiteindelijk gemaakt wordt. Het lijkt erop dat er in dat geval iets misgaat in de fase van 'scoping'.

Scoping

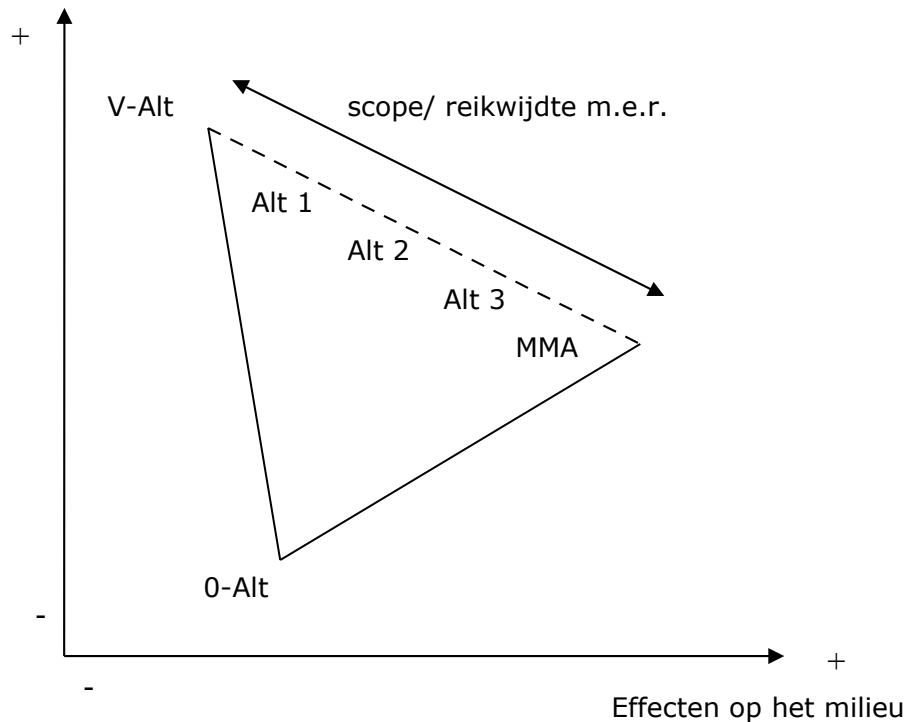
In de fase van scoping wordt gekeken naar de reikwijdte van een MER. Wanneer het MMA uiteindelijk niet realistisch blijkt te zijn, is de scoping niet goed geweest. Er is een MMA ontwikkeld wat buiten de eigenlijke 'scope' van het project valt. Dit is geïllustreerd in figuur 3.7.



Figuur 3.7: het MMA valt buiten de 'scope' van een project en is derhalve niet realistisch

Indien er wel een realistisch MMA wordt ontwikkeld, valt dit binnen de scope van het project. Dit is weergegeven in figuur 3.8. In deze figuur valt het MMA (te) ruim binnen de scope van het project. Idealiter valt het MMA precies in de rechterhoek van de driehoek (zoals in figuur 3.5). In dat geval is het milieubelang optimaal benut, binnen het realistische bereik van het project.

Effecten op beleidssector



Figuur 3.8: het MMA valt binnen de 'scope' van een project en is derhalve realistisch

Complexiteit

Naast een toename van regelgeving, is de regelgeving ook steeds complexer geworden. Dit komt mede doordat ook de ruimtelijke omgeving steeds complexer is geworden, vooral door steeds meer ruimtegebrek. Deze toename in complexiteit maakt procedures langer en stroperiger en vraagt steeds meer een andere aanpak, namelijk een steeds communicatievere aanpak, in plaats van een technische aanpak.

Technische rationaliteit, communicatieve rationaliteit

De samenleving en de ruimtelijke omgeving is steeds minder 'maakbaar' geworden. Er is een toenemend ruimtegebrek en daardoor zijn er steeds meer belangenconflicten. Daarbij komt dat de burger steeds zelfstandiger en mondiger is geworden en zich daardoor steeds meer en grondiger mengt in besluitvormingstrajecten. Vooral infrastructuurprojecten kunnen natuurlijk een sterk Nimby-gevoel opwekken. Het is derhalve steeds meer van belang om vroegtijdig draagvlak te creëren onder de verschillende stakeholders, om te voorkomen dat er slepende juridische procedures volgen. Een verschuiving van de 'oude' technische rationaliteit naar de 'nieuwe' communicatieve rationaliteit is daarom gewenst en voltrekt zich ook al. Dit is nodig vanwege 1) een toename in de complexiteit van projecten en 2) vanwege het belang van vroegtijdige participatie van stakeholders in het planningsproces. Het MMA is te bezien als een technisch-rationeel instrument, wat niet meer goed past in de hedendaagse communicatief-rationele werkelijkheid.

Toegevoegde waarde

Toegevoegde waarde is volgens diverse definities 'waardeverhoging' of 'waardevermeerdering' van iets. In dit geval de waardeverhoging van het (de uitkomst van) het planningsproces. Wat voegt het MMA hieraan toe, zodanig dat het van waarde is voor (de uitkomst van) het planningsproces?

De manier waarop het MMA doorwerkt in het planningsproces kan op twee manieren worden geïnterpreteerd: communicatief-rationeel: wordt de informatie uit een ontworpen MMA gebruikt in het communicatieve planningstraject? Kan er een alternatief worden gekozen wat voldoende draagvlak heeft en waar milieubelangen voldoende zijn meegenomen? En strategisch (technisch-rationeel): wordt het ontworpen MMA ook daadwerkelijk gekozen als uit te voeren alternatief?

Wanneer slechts technisch-rationeel wordt gekeken naar de doorwerking van het instrument MMA zullen de uitkomsten negatiever uitvallen dan wanneer ook resultaten van een communicatief-rationeel planningstraject worden meegenomen in de uiteindelijke 'doorwerkingscore'. Dat dit onderscheid wel degelijk van belang is bij de bepaling van de toegevoegde waarde van het MMA in het planvormingsproces blijkt uit het onderzoek van Verheijen (2011). Het is namelijk niet altijd noodzakelijk dat het MMA wordt gekozen als uit te voeren tracé, om toch het milieubelang goed mee te nemen in het planningsproces. Verheijen (2011) concludeert dat een m.e.r. ook kan bijdragen aan het meewegen van het milieubelang in het planningsproces wanneer niet het MMA, maar een ander alternatief wordt gekozen.

Beeldvorming en perspectief

Mensen nemen datgene wat om hen heen gebeurt selectief waar. Dit komt doordat iedereen met een bepaald discours naar de wereld om zich heen kijkt. Een discours is een raamwerk ('frame', Valve 1999) waarbinnen iemand betekenis geeft aan de wereld.

Naast de verschillen in discours geven Deelstra et al. (2003) aan dat de verschillende actoren in het planvormingsproces ook op verschillende manieren naar een MER en de bijbehorende alternatieven kijken vanwege de verschillende belangen die zij vertegenwoordigen.

3.8 Reflectie

Dit hoofdstuk geeft aan wat het belang is van ex ante evaluatie in de (infrastructuur)planning. Namelijk het vooraf in kaart brengen van de mogelijke effecten van een bepaald voorgenomen project. Door hier vooraf goed over na te denken en verschillende alternatieven te vergelijken met elkaar, kunnen goed gefundeerde beslissingen worden genomen.

De manier waarop het MMA – als onderdeel van de ex ante evaluatie – doorwerkt in het planningsproces kan op twee manieren worden geïnterpreteerd: communicatief-rationeel: wordt de informatie uit een ontworpen MMA gebruikt in het communicatieve planningstraject? Kan er een alternatief worden gekozen wat voldoende draagvlak heeft en waar milieubelangen voldoende zijn meegenomen? En strategisch (technisch-rationeel): wordt het ontworpen MMA ook daadwerkelijk gekozen als uit te voeren alternatief?

Wanneer slechts technisch-rationeel wordt gekeken naar de doorwerking van het instrument MMA zullen de uitkomsten negatiever uitvallen dan wanneer ook resultaten van een communicatief-rationeel planningstraject worden meegenomen in de uiteindelijke 'doorwerkingscore'.

Volgens het conceptueel model bestaat er een zekere spanning tussen het MMA en het voorkeursalternatief (VA). De (inhoudelijke) reden om het MMA te schrappen als verplicht alternatief bij in een MER is dat het (te) vaak een niet realistisch alternatief was en daardoor nooit werd gekozen. Daarmee wordt impliciet aangegeven dat een niet gekozen MMA geen toegevoegde waarde heeft in het planningsproces. Althans niet voldoende om het in stand te houden. Er wordt voorbijgegaan aan de communicatief-rationele waarde

die een MMA wellicht – en hoogstwaarschijnlijk – heeft in het planningsproces, ook al wordt het MMA uiteindelijk niet volledig uitgevoerd.

In hoofdstuk 5 zal worden onderzocht of het MMA ook toegevoegde waarde heeft binnen het planningsproces wanneer het uiteindelijk niet wordt gekozen tot uit te voeren tracé. In hoofdstuk 6 zal vervolgens worden onderzocht hoe de diverse stakeholders hier tegenaan kijken. Wellicht dat in de ogen van sommige stakeholders het MMA wel degelijk toegevoegde waarde heeft, waar andere stakeholders (met andere belangen) dit misschien helemaal niet zo ervaren.

Het volgende hoofdstuk 4 zal echter eerst ingaan op de methodologie van dit onderzoek.

4. Methodologie

4.1 Inleiding

De manier waarop in dit onderzoek tot heldere antwoorden op de hoofdvraag en deelvragen wordt gekomen is reeds beschreven in het plan van aanpak (paragraaf 1.5). Zoals eerder ook aangegeven was dit slechts een beknopte weergave van de opzet van dit onderzoek. Verdere uitwerking van de methodologie zal plaatsvinden in dit hoofdstuk.

Flowerdew en Martin (2005) onderscheiden verschillende onderdelen/ stadia van wetenschappelijk onderzoek. Nadat een onderwerp is gekozen is het van belang goed bekend te worden in de materie. Hiervoor is gedegen onderzoek naar bestaande informatie nodig. Het is belangrijk voor een onderzoeker om goed geïnformeerd het onderzoek te starten, zodat alles wat reeds bekend is niet 'dubbelop' wordt onderzocht, maar er gericht nieuw onderzoek kan worden gedaan.

De resultaten van deze verdieping in de materie is weergegeven in hoofdstuk 2. Daarin is een introductie gegeven over de milieueffectrapportage en de planning van weginfrastructuur en het ontstaan en de verdwijning van het MMA. Dit om een helder beeld te krijgen van het onderzoeksobject en om het beleidskader weer te geven. Dit onderdeel van het onderzoek wordt in dit hoofdstuk over methodologie verder niet extra toegelicht.

Nadat de onderzoeker bekend is met de materie is het zaak *secundaire data* te verzamelen (Flowerdew en Martin 2005). Dit is data wat reeds bekend is, oftewel waar reeds onderzoek naar is gedaan. Dit is verwerkt in hoofdstuk 3. Hierin is een theoretisch kader geschetst waarbij is gezocht naar antwoorden op de hoofdvraag en deelvragen, bekeken vanuit de theoretische literatuur. Paragraaf 4.2 zal dieper ingaan op de methodologie van de literatuurstudie.

Tot slot dient een onderzoeker zelfstandig op onderzoek uit te gaan (empirisch onderzoek), waarbij de zogenoemde *primaire data* wordt verzameld (Flowerdew en Martin 2005). In de volgende hoofdstukken 5 en 6 zal dit empirische onderzoek plaatsvinden. Het bestaat uit twee onderdelen, casestudies en diepte-interviews.

In hoofdstuk 5 zal door middel van onderzoek naar diverse casestudies (rijkswegenprojecten) zal een beeld worden geschetst van de rol/ toegevoegde waarde van het MMA binnen deze projecten. Paragraaf 4.3 zal dieper ingaan op de methodologie van casestudies en onderbouwen waarom hiervoor is gekozen.

Hoofdstuk 6 is een onderzoek naar de beeldvorming rondom het MMA, vanuit de verschillende perspectieven/ belangen van de betrokken stakeholders. Dit gebeurt op basis van diepte-interviews. Paragraaf 4.4 zal dieper ingaan op de methodologie van diepte-interviews en een onderbouwing geven van de keuze voor de geïnterviewden.

Tot slot zal in paragraaf 4.5 een reflectie worden gegeven op de methodologie van dit onderzoek.

4.2 Literatuurstudie

Op basis van literatuuronderzoek zal worden afgebakend wat precies het begrip 'toegevoegde waarde' inhoudt en wat dan precies de toegevoegde waarde van het gebruik van alternatieven in de m.e.r./ infrastructuurplanning is. Hiervoor zullen diverse Nederlandstalige en Engelstalige bronnen worden gebruikt. Dit is van belang om goed te kunnen 'meten' wat precies de toegevoegde waarde is van het MMA. Afhankelijk van de definitie van 'toegevoegde waarde' kunnen de onderzoeksresultaten nogal verschillen, zoals ook blijkt uit paragraaf 3.5.

Ook zal op basis van literatuuronderzoek worden afgebakend wat 'beeldvorming' precies inhoudt en ook zal worden onderzocht welke actoren/ stakeholders eigenlijk betrokken zijn bij het planvormingsproces van infrastructuur en hoe een dergelijke 'stakeholderanalyse' tot stand komt. Het is van belang goed in kaart te brengen welke actoren precies betrokken zijn bij het planningsproces waarbij met m.e.r. wordt gewerkt en bovendien in kaart te brengen welke belangen elke actor heeft in dit proces. Afhankelijk hiervan kan men namelijk zeer verschillende visies hebben op het instrument MMA en de werking hiervan.

Flowerdew en Martin (2005) onderstrepen het belang van goed literatuuronderzoek omdat dit de basis is van het empirische onderzoek wat hieruit volgt. De onderzoeker moet goed en volledig op de hoogte zijn van de reeds bestaande theorieën om zo volledig geïnformeerd het vervolgonderzoek te kunnen doen. Bovendien is het van belang om als wetenschappelijk onderzoeker serieus genomen te worden door collega-wetenschappers en lezers van het uiteindelijke onderzoeksrapport.

Een weergave van de gebruikte literatuur in dit onderzoek is weergegeven in de literatuurlijst behorend bij dit onderzoek (zie literatuurlijst). Om tot deze lijst te komen is gebruik gemaakt van diverse digitale zoekmachines voor wetenschappelijke literatuur, boekenlijsten van de bachelor- en masteropleidingen Sociale geografie en Planologie en verwijzingen in literatuurlijsten van geraadpleegde boeken en artikelen.

Flowerdew en Martin (2005) noemen een aantal voordelen en een aantal nadelen van secundaire data. Voordelen zijn dat de data reeds bestaat, dat het een goede context geeft van het uit te voeren empirische onderzoek en dat het veelal van goede wetenschappelijke kwaliteit en betrouwbaarheid is.

Een nadeel van secundaire data is de inflexibiliteit van de gegevens: het is nooit volledig toegespitst op het nog uit te voeren onderzoek, omdat het altijd onderdeel is van een ander onderzoek. Daarnaast kost het veel tijd (en soms geld) om de informatie te verzamelen. Ook dient altijd kritisch te worden gekeken naar de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de data.

4.3 Casestudies

Door middel van onderzoek naar diverse casestudies zal een beeld worden geschetst van de rol/ toegevoegde waarde van het MMA binnen deze projecten.

Onderzoeksstrategie

Swanborn (2010) onderscheidt twee soorten van onderzoeksstrategieën: intensieve en extensieve. Bij een extensieve strategie of aanpak wordt informatie verzameld van een groot aantal onderzoeksobjecten of -subjecten. Op basis hiervan worden conclusies getrokken. Voorbeelden van extensieve onderzoeksstrategieën zijn het gebruik van enquêtes of het gebruik van grootschalige statistische data.

Intensieve onderzoeksstrategieën richten zich meer op één of meerdere onderzoeksobjecten of -subjecten. Hierbij wordt iedere case dieper en intensiever onderzocht, maar komen er dus veel minder 'cases' aan bod dan bij een extensief onderzoek. Zowel casestudie-onderzoek, maar ook diepte-interviews (paragraaf 4.4) zijn voorbeelden van een intensieve onderzoeks aanpak.

In dit geval is gekozen voor een intensieve casestudie-aanpak, omdat de hoofd- en deelvragen hiermee beter beantwoord kunnen worden dan met een extensieve aanpak. Om de vraag welke rol het MMA speelt of wat precies de toegevoegde waarde is geweest goed te kunnen beantwoorden moet een aantal cases uitvoerig worden onderzocht. Het gaat er daarbij om kwalitatieve gegevens te vinden, in plaats van kwantitatieve. De vraag *wat voor rol* het MMA speelt kan niet op een statistische, kwantitatieve manier worden beantwoord, maar meer op een kwalitatieve manier, waarbij ruimte is voor nuance en een bepaalde mate van gradatie.

Daarbij komt het praktische feit dat er niet genoeg recente wegenprojecten zijn geweest en het een specialistische aangelegenheid is (daarom ook diepte-interviews, zie paragraaf 4.4) om daadwerkelijk tot een grootschalige statistische analyse te kunnen komen.

De keuze voor een intensieve casestudie-aanpak ligt dus in het feit dat het type onderzoeksvraag daarom vraagt en in het feit dat het type onderzoeksobject zich daarvoor goed leent.

Selectie van cases

Er is gekozen voor een beperkt aantal casestudies om toch tot op zekere hoogte een vergelijking te kunnen maken tussen de verschillende cases en om tot op zekere hoogte iets te kunnen zeggen over een algemeen geldende regel. Het gaat hierbij dus niet om een aantal *stand alone* cases te onderzoeken, maar om een *pars pro toto*, oftewel een gedeeltelijke representatie van het geheel (Swanborn 2010).

Er wordt specifiek op grote wegenprojecten onder verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat ingezoomd, omdat dit relatief complexe projecten zijn, met veel tegenstrijdige belangen van de diverse stakeholders. Bovendien is de aanleg van nieuwe rijkswegeninfrastructuur altijd m.e.r.-plichtig, dus er is in die gevallen altijd een Trajectnota/MER beschikbaar voor onderzoek.

De volgende vijf projecten worden in het volgende hoofdstuk 5 onderzocht:

N31 Haak om Leeuwarden (tracébesluit februari 2010)

A74 Venlo (tracébesluit augustus 2010)

A4 Delft – Schiedam (tracébesluit september 2010)

A4 Dinteloord – Halsteren (tracébesluit februari 2011)

A1/A6/A9/A10 Schiphol – Amsterdam – Almere (SAA) (tracébesluit maart 2011)

Er is gekozen voor een vijftal projecten waarbij het gaat om de aanleg van een nieuw wegtraject. Het gaat dus niet om verbredingen of verdubbelingen van bestaande wegen of de aanleg van een extra rijstrook, maar om de aanleg van een nieuw tracé.

Er is gekozen voor vijf van de meest recent genomen tracébesluiten, verdeeld over het gehele land. Op deze manier kan een goede vergelijking worden gemaakt tussen de verschillende tracé/MER's van recente datum (daardoor goed vergelijkbaar) en verspreid over heel Nederland, waarbij vijf verschillende provincies worden aangedaan.

4.4 Interviews

Op basis van diverse diepte-interviews zal een beeld worden geschetst van het beeld wat de betrokken stakeholders hebben van het MMA. Deze stakeholders hebben ieder hun eigen belang en er zal dan ook rekening worden gehouden met deze belangen en het daarbijbehorende perspectief op het MMA.

Onderzoeksstrategie

Naast de casestudie is ook het onderzoeksinstrument diepte-interview een intensieve onderzoeksaanpak. Hier is voor gekozen omdat de infrastructuurplanning en met name de m.e.r. een zeer specialistisch vakgebied is, waardoor een extensieve, kwantitatieve onderzoeksmethode niet geschikt is.

Flowerdew en Martin (2005) geven twee redenen waarom het interview een goede onderzoeksmethode is. Mensen kunnen hun visie en ervaringen goed uitleggen en mensen kunnen daarnaast tijdens een interview dingen zeggen waar de onderzoeker zelf nog niet aan had gedacht en zo nieuwe invalshoeken in een onderzoek brengen.

Om een goed antwoord te kunnen krijgen op de deelvraag wat de beeldvorming is rondom het MMA, zal van iedere actor/ stakeholder goed in kaart moeten worden gebracht wat zijn/ haar visie is. Omdat er diverse belangen spelen en beeldvorming natuurlijk subjectief is, is het diepte-interview hiervoor de meest geschikte methode, volgens de eerste reden van Flowerdew en Martin (2005). Er kan daarbij worden doorgevraagd en worden bijgestuurd in een gesprek om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de manier waarop iedere stakeholder naar het instrument MMA kijkt.

Stakeholders

Binnen de m.e.r. zijn vijf stakeholders/ rollen/ actoren te onderscheiden (website InfoMil):

- Het bevoegd gezag (BG), het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel vaststellen van het betreffende m.e.r.-plichtige plan of besluit.
- De initiatiefnemer (IN), een publieke of private partij die de m.e.r.-plichtige activiteit wil ondernemen en een aanvraag voor een besluit wil indienen bij het bevoegd gezag.
- De adviseurs en bestuursorganen (A & B) die vanwege het wettelijke voorschrift waarop het betreffende plan of besluit berust bij de voorbereiding moeten worden betrokken.
- De onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage (Cie).
- Burgers en andere belanghebbenden: een ieder of nader te bepalen door het bevoegd gezag (dit laatste alleen in de voorfase).

Van elke stakeholder/ actor zijn een of meerdere personen geïnterviewd. Een lijst met namen van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 1. Om de (online) privacy van de geïnterviewden te waarborgen zijn alleen de organisaties en functies van de geïnterviewden genoemd. De namen van de geïnterviewden zijn alleen in de bijlage bij de analoge (papieren) versie van dit onderzoek te raadplegen.

Geïnterviewden

Van het bevoegd gezag (BG) is gesproken met medewerkers van het Ministerie van I&M, InfoMil en diverse provincies. Vanuit de rol van initiatiefnemer (IN) is gesproken met medewerkers van Rijkswaterstaat. Dit omdat Rijkswaterstaat meestal (uitvoerend) initiatiefnemer is van Tracébesluiten.

Vanuit de rol van adviseur is gesproken met medewerkers van diverse ruimtelijke adviesbureau's, gespecialiseerd in het opstellen van milieueffectrapportages. Omdat zij in hun dagelijkse praktijk veel met het instrument m.e.r. te maken hebben is hun specialistische visie van belang. Daarnaast is gesproken met de Commissie voor de m.e.r., ook vanuit hun specialistische, adviserende rol, maar met name ook vanwege hun objectieve rol in de m.e.r.-procedure.

Vanuit de rol van belanghebbende is gesproken met enkele milieugroeperingen. Er is gekozen voor milieu-organisaties als belangrijkste belanghebbende, omdat deze vaak landelijk opereren en ervaring hebben met meerdere (infrastructuur)projecten. Bovendien hebben zij vaak mensen in dienst die daardoor enige ervaring hebben met het fenomeen m.e.r. en meer specifiek het MMA. Omdat dit toch vrij ingewikkelde en specialistische materie betreft is het lastig om de 'burger in het algemeen' vertegenwoordigd te krijgen door middel van interviews. Bovendien is het interessant om milieu-organisaties mee te nemen in de stakeholder-interviews, omdat zij geacht worden een tegenovergestelde visie te hebben op bijvoorbeeld de initiatiefnemers van infrastructuurprojecten.

Interviews

De interviews zijn op locatie met de betrokken persoon uitgevoerd ofwel telefonisch. In de meeste gevallen was het telefonisch interview de meest geschikte optie, vooral vanuit praktisch, tijdstechisch en financieel oogpunt. De meeste geïnterviewde personen hebben namelijk een druk werkschema waarbij een telefonisch interview beter valt in te passen dan een interview op locatie. Daarnaast is het vanuit Groningen zeer kostbaar en tijdrovend om de meeste geïnterviewden – voornamelijk werkend in de Randstad – op te zoeken.

Alle interviews zijn prettige gesprekken geweest. De geïnterviewde personen hebben openhartig gesproken en vonden het aangenaam om hun ervaringen te delen met een 'collega-specialist'. Veel van de respondenten hebben bovendien aangegeven erg nieuwsgierig te zijn naar het eindresultaat van dit onderzoek. De wereld van de m.e.r. blijkt klein te zijn, want de meeste geïnterviewden bleken elkaar goed te kennen, via de contacten die zij onderhouden vanuit hun professionele werk.

Tijdens de interviews zijn diverse onderwerpen aan de orde gekomen en hierover zijn diverse vragen gesteld (zie bijlage 2). De vragen zijn niet één voor één achter elkaar gesteld, maar zijn tijdens het interview'gesprek' allemaal aan de orde gekomen. De antwoorden op de vragen zijn gebundeld per onderwerp weergegeven in hoofdstuk 6.

In het kader van de zorgvuldigheid van het onderzoek is de weergave van de antwoorden van de geïnterviewden is via e-mail teruggekoppeld aan de geïnterviewden. Zij hebben daarop de kans gehad om op- of aanmerkingen hierop door te geven en hiervan is dan ook veelvuldig gebruik gemaakt. Er zijn geen grote inhoudelijke wijzigingen doorgegeven, maar voornamelijk zijn er enkele nuances aangebracht en tekstuele 'puntjes op de i' gezet.

4.5 Reflectie

Flowerdew en Martin (2005) onderscheiden verschillende onderdelen/ stadia van wetenschappelijk onderzoek. Bij ieder stadium zijn diverse onderzoeksmethoden mogelijk. In dit hoofdstuk is weergegeven en onderbouwd hoe en waarom per stadium voor de diverse onderzoeksmethoden is gekozen.

Nadat een onderwerp is gekozen is het van belang goed bekend te worden in de materie. De resultaten van deze verdieping in de materie is weergegeven in hoofdstuk 2. Daar is in dit hoofdstuk verder niet op ingegaan.

Nadat de onderzoeker bekend is met de materie is het zaak *secundaire data* te verzamelen. Dit is gedaan op basis van literatuurstudie. Het belang van een goede literatuurstudie (secundaire data) is aangegeven: de onderzoeker moet goed en volledig op de hoogte zijn van de reeds bestaande theorieën om zo volledig geïnformeerd het vervolgonderzoek te kunnen doen. Bovendien is het van belang om als wetenschappelijk

onderzoeker serieus genomen te worden door collega-wetenschappers en lezers van het uiteindelijke onderzoeksrapport.

Flowerdew en Martin (2005) noemen een aantal voordelen en een aantal nadelen van secundaire data. Voordelen zijn dat de data reeds bestaat, dat het een goede context geeft van het uit te voeren empirische onderzoek en dat het veelal van goede wetenschappelijke kwaliteit en betrouwbaarheid is. Een nadeel van secundaire data is de inflexibiliteit van de gegevens.

Tot slot dient een onderzoeker zelfstandig op onderzoek uit te gaan (empirisch onderzoek), waarbij de zogenoemde *primaire data* wordt verzameld. Dit is gedaan op basis van casestudies en diepte-interviews.

In dit onderzoek is gekozen voor een intensieve casestudie-aanpak, omdat de hoofd- en deelvragen hiermee beter beantwoord kunnen worden dan met een extensieve aanpak. Daarbij komt het praktische feit dat er niet genoeg recente wegenprojecten zijn geweest om daadwerkelijk tot een grootschalige statistische analyse te kunnen komen.

Naast de casestudie is ook het onderzoeksinstrument diepte-interview een intensieve onderzoeks aanpak. Hier is voor gekozen omdat de infrastructuurplanning en met name de m.e.r. een zeer specialistisch vakgebied is, waardoor een extensieve, kwantitatieve onderzoeksmethode niet geschikt is.

Het volgende hoofdstuk 5 zal ingaan op het eerste onderdeel van de primaire data-verzameling, namelijk de casestudies.

Hoofdstuk 6 zal vervolgens het tweede onderdeel van de primaire data-verzameling behandelen, de diepte-interviews.

5. De toegevoegde waarde van het MMA in de praktijk

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal ingaan op de deelvraag 'wat is de toegevoegde waarde van het MMA?' Om erachter te komen wat in de praktijk de toegevoegde waarde is geweest, zullen een aantal casestudies worden onderzocht. De volgende vijf wegenprojecten zijn onderzocht:

- N31 Haak om Leeuwarden (tracébesluit februari 2010)
- A74 Venlo (tracébesluit augustus 2010)
- A4 Delft – Schiedam (tracébesluit september 2010)
- A4 Dinteloord – Halsteren (tracébesluit februari 2011)
- A1/A6/A9/A10 Schiphol – Amsterdam – Almere (SAA) (tracébesluit maart 2011)

Er is gekozen voor een vijftal projecten waarbij het gaat om de aanleg van een nieuw wegtraject. Het gaat dus niet om verbredingen of verdubbelingen van bestaande wegen of de aanleg van een extra rijstrook, maar om de aanleg van een nieuw tracé.

Daarnaast is gekozen voor vijf van de meest recent genomen tracébesluiten, verdeeld over het gehele land. Op deze manier kan een goede vergelijking worden gemaakt tussen de verschillende tracé/MER's van recente datum (daardoor goed vergelijkbaar) en verspreid over heel Nederland, waarbij vijf verschillende provincies worden aangedaan.

Elk van de casestudies zal in een aparte paragraaf worden behandeld, te beginnen met de eerste, de N31 'Haak om Leeuwarden', in de volgende paragraaf 5.2. Er wordt per paragraaf een korte inleiding weergegeven van het project, waarna zal worden ingezoomd op het MMA. Aan het eind van de paragraaf zal een technisch-rationele analyse worden gemaakt en een politiek-rationele analyse van de rol die het MMA heeft gespeeld in het project en op wat voor manier het MMA van toegevoegde waarde is geweest.

Tot slot zal in paragraaf 5.7 een reflectie worden gegeven op de resultaten van de diverse casestudies.

Elke case zal worden onderzocht door middel van bestudering van de bij de projecten behorende Trajectnota's/MER en bijbehorende tracébesluiten, inclusief toelichting. De betreffende Trajectnota's/MER zijn in de literatuurlijst aangeduid. Hier zal in de volgende paragrafen – behalve bij de figuren – niet meer apart naar worden verwezen.

5.2 Casestudie 1: N31 Haak om Leeuwarden

Inleiding

De realisatie van Rijksweg 31 voorziet in een nieuwe 2x2-strooks autoweg aan de zuidwestkant van Leeuwarden en vormt de verbinding tussen de huidige A31 bij Marsum en de N31 bij Hemriksein. Het tracé heeft het verloop van een 'haak'. Het project wordt daarom vaak 'de Haak' of 'de Haak om Leeuwarden' genoemd.

De verbetering van Rijksweg 31 Leeuwarden tussen de aansluiting Marsum en de aansluiting Hemriksein en Rijksweg 32 tussen Wirdum en Werpsterhoek heeft als doel:

- het waarborgen van de bereikbaarheid van Leeuwarden door het creëren van goede ontsluitingswegen en (specifiek) nieuwe woon- en werkgebieden;
- het waarborgen van de regionaal - economische ontwikkeling door het creëren van een goede doorgaande verbinding die zorg draagt voor een goed regionaal - economisch functioneren;
- het faciliteren van de verstedelijkingsopgave door Leeuwarden hiervoor de benodigde ruimte te geven.

Trajectnota/MER

De Trajectnota/MER Rijksweg 31 Leeuwarden beschrijft het probleem van de slechte bereikbaarheid van de west- en zuidflank van Leeuwarden. De kern van het probleem is (de toename van) de congestie op Rijksweg 31, waarbij er vrijwel op alle onderscheiden wegvakken afwikkelingsproblemen zijn. In de Trajectnota/MER zijn, naast het nulalternatief, verbeteringsalternatieven anders dan autoverkeer, benuttingsalternatieven, optimalisatiealternatieven, nieuwe alternatieven en het meest milieuvriendelijk alternatief onderzocht.

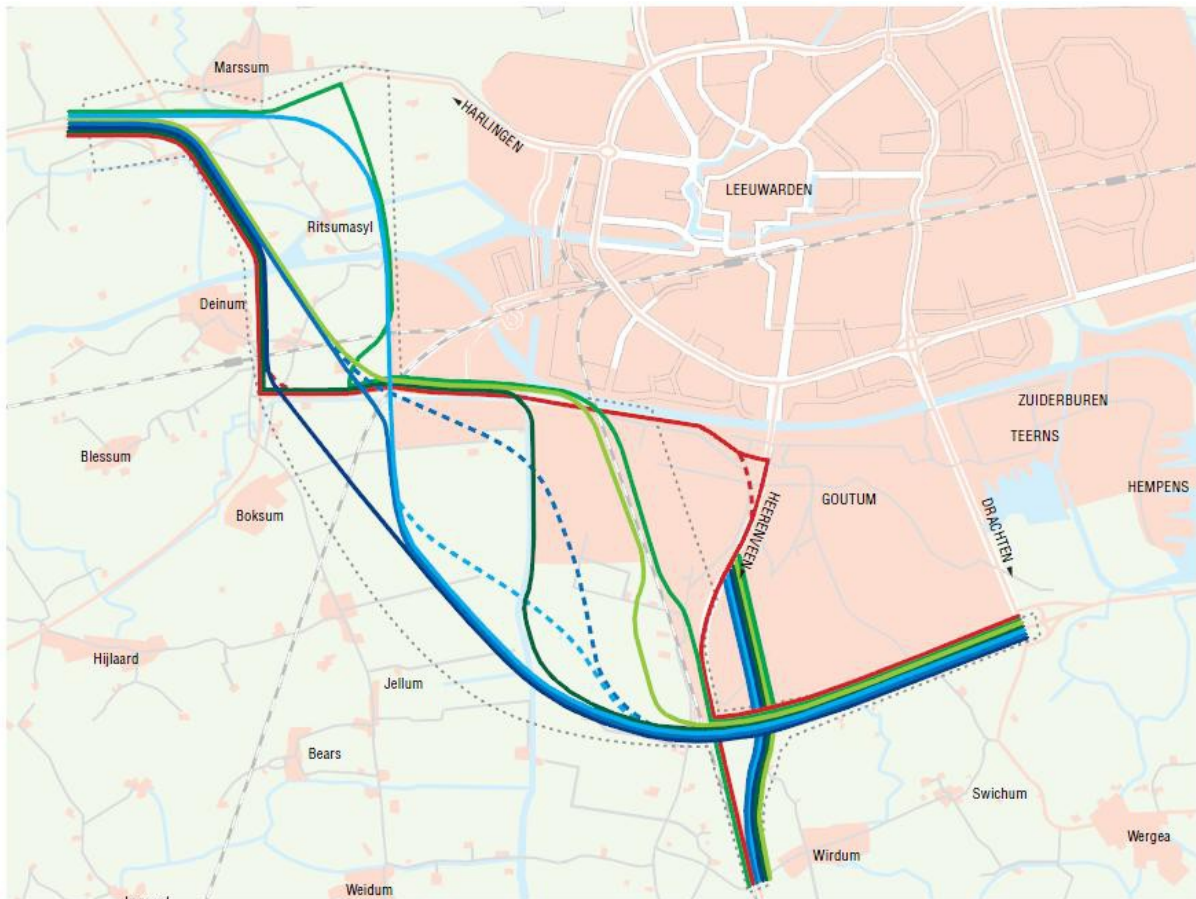
Standpunt minister/ tracébesluit

Op basis van de informatie in de Trajectnota/MER en de inspraakreacties en adviezen, heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van VROM, op 13 november 2006 een standpunt ingenomen over de verbetering van Rijksweg 31 tussen de aansluiting Marsum en de aansluiting Hemriksein. In het standpunt wordt gekozen voor de aanleg van een nieuw tracé tussen de aansluitingen Marsum en Hemriksein volgens de in de Trajectnota/MER beschreven Middenalternatief Oost, met een aquaduct in de kruising met het Van Harinxmakanaal, met 2x2 rijstroken, een maximumsnelheid van 100 km/uur en een rijbaanbreedte van 8.90 m. Op 26 februari 2010 is dit standpunt definitief vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat, ir. Eurlings, in overeenstemming met de minister van VROM.

Alternatieven

De volgende groepen van alternatieven zijn in de Trajectnota/MER bestudeerd (zie ook figuur 5.1):

- Benuttingsalternatieven. De benuttingsalternatieven gaan uit van de bestaande route. Het gaat hierbij om de vraag of de problemen kunnen worden opgelost door capaciteitsverruimende maatregelen op de huidige kruispunten en wegvakken.
- Optimalisatiealternatieven. De optimalisatiealternatieven maken waar mogelijk gebruik van het bestaande tracé. In aanvulling hierop worden belangrijke knelpunten vanuit verkeers- of leefbaarheidsopzicht opgelost via omleidingen (nieuwe tracédelen) bij Deinum en De Zuidlanden/Goutum.
- Nieuwe alternatieven. Bij de nieuwe alternatieven wordt een nieuwe dubbelbaans autoweg gerealiseerd tussen Hemriksein en Marsum.



Figuur 5.1: groepen van alternatieven (bron: Trajectnota/MER Rijksweg 31 Leeuwarden, 2006)

Uit de Trajectnota/MER blijkt dat alleen de nieuwe alternatieven de problematiek adequaat oplossen. Benutting en optimalisatie voorzien tijdelijk in het verschaffen van ruimte in het verkeersnetwerk, maar nog voor 2020 is het hoofdwegennet opnieuw vol. De nieuwe alternatieven bieden Leeuwarden voldoende ruimte voor haar verstedelijkingsopgave en de regio ruimte voor economische ontwikkeling. De diverse varianten van de nieuwe alternatieven lossen de problematiek in gelijke mate op.

MMA

Het MMA is ontwikkeld uit de alternatieven die het probleem oplossen. Uit het onderzoek is gebleken dat dit alleen de nieuwe alternatieven zijn. Hierbij is gezocht naar de oplossing met de minste nadelige effecten voor milieu en omgeving (dus zo weinig mogelijk ruimtebeslag, verstoring, hydrologische effecten en aantasting van landschap

en leefbaarheid). Ook een doorkijk naar de situatie ná het planjaar 2020 is bij deze analyse betrokken.

De vergelijking van de effecten voor natuur en milieu leidt tot de conclusie dat er geen eenduidig MMA valt aan te wijzen. Noch mensgericht. Noch natuurgericht. Hiervoor laten de effecten een te diffuus beeld zien. Ook kan geen MMA worden samengesteld uit een combinatie van de nieuwe alternatieven.

Wanneer de alternatieven worden beoordeeld op toekomstwaarde blijkt wel een duidelijk onderscheid. Het middenalternatief biedt hiervoor de beste kansen, omdat in het gebied ten noorden van de Hendrik Algraweg een gedeelte van de bestaande Rijksweg 31 (de Westergowei tussen Marssum en Deinum) wordt geamoveerd. Het landschap kan daar worden hersteld. En dit biedt goede mogelijkheden voor natuurcompensatie. Ook kan met het middenalternatief het nieuwe tracé van de Rijksweg 31 worden beschouwd als de verstedelijkingsgrens van Leeuwarden. Ten oosten van de Rijksweg 31 ligt dan de "rode kant", het verstedelijkt gebied, en ten westen de "groene kant", het landelijk gebied.

Verder gaat het MMA in principe uit van de keuze voor een aquaduct in het Van Harinxmakanaal en de keuze voor een verdiepte ligging van de Rijksweg 31 Leeuwarden ter plaatse van de spoorlijn Heerenveen - Leeuwarden.

Technisch-rationele analyse

Het MMA is in dit geval een variant op het voorkeursalternatief, namelijk een nieuw tracé. Omdat een OV-alternatief, een benuttingsalternatief, of een optimalisatie-alternatief niet in voldoende mate de verschillende verkeerskundige doelen bereiken, zijn dit geen reële alternatieven en is er daarom ook geen MMA 'gemaakt' van een van deze alternatieven. Dit terwijl deze alternatieven wellicht gunstiger zijn voor natuur en ecologie, etc. dan het aanleggen van een nieuw tracé. Het MMA is dus een 'realistisch alternatief'.

Het MMA is dus een variant van het voorkeursalternatief (een nieuw tracé), waarbij het – voor het milieu – meest gunstige tracé is gekozen, samen met een aantal ingepaste ecovriendelijke kunstwerken. Bovendien geldt als argument dat huidige stukken tracé buiten gebruik kunnen worden gesteld – vanwege de aanleg van een nieuw tracé – welke vervolgens kunnen worden omgezet in natuurgebied. Dit is met name meegenomen in de keuze voor het meest gunstige tracé. Er is gekozen voor het 'midden-oost'-tracé, waarbij expliciet niet wordt gebundeld met reeds bestaande trajecten. Dit zorgt ervoor dat welliswaar het voordeel van bundelen teniet wordt gedaan, maar daar staat tegenover dat de vermindering in overlast door het verwijderen van stukken huidig tracé opweegt tegen de aanleg van het nieuwe tracé. Dit nieuwe tracé kan zo optimaal mogelijk worden ontworpen, voor zowel natuur, als mens.

Politiek-rationele analyse

De ligging van het tracé (midden-oost) is ook het uiteindelijke gekozen tracé geworden. Ook zullen bestaande stukken tracé worden verwijderd en worden heringericht als zijnde agrarisch, danwel natuurgebied. Voor de extra ecovriendelijke kunstwerken is slechts ten dele gekozen. Dit heeft te maken met kostenoverwegingen. Met name enkele verdiepte liggingen van kruisingen zijn in verhouding veel duurder dan verhoogde liggingen. Het midden-oost-tracé is duurder dan de bundelingsalternatieven, en inclusief alle extra kunstwerken en andere aanpassingen zou het nog duurder worden. Vanwege de financiële consequenties is hier is niet voor gekozen. Enkele milieuvriendelijke aanpassingen uit het MMA die relatief weinig extra kosten met zich meebrengen, zijn wel meegenomen in het uit te voeren tracé.

Toegevoegde waarde MMA

Het onderzoek naar een MMA heeft in dit geval toegevoegde waarde gehad in de zin dat zowel de ligging van het MMA-tracé is overgenomen in het tracébesluit en dat een aantal milieuvriendelijke mitigerende en compenserende aanbevelingen uit het MMA zijn overgenomen.

5.3 Casestudie 2: A74 Venlo

Inleiding

Bij Venlo ontbreekt een verbinding op autosnelwegniveau tussen het Nederlandse en Duitse hoofdwegennet (de A67/ A73 en de Bundesautobahn (BAB) 61). Doorgaand verkeer wordt daardoor via het onderliggend stedelijk wegennet van Venlo afgewikkeld. Het ontbreken van een verbinding op autosnelwegniveau leidt tot een relatief slechte doorstroming, leefbaarheidsproblemen en economische schade voor het doorgaande (vracht)verkeer.

De Nederlandse en Duitse overheid hebben (inmiddels geruime tijd geleden) besloten dit probleem gezamenlijk aan te pakken en een verbinding op autosnelwegniveau tot stand te brengen tussen de BAB61 bij Kaldenkirchen en een Nederlandse autosnelweg (A67 of A73). Ten behoeve van de besluitvorming in Nederland is de tracé-m.e.r.-procedure doorlopen. Na de publicatie van de startnotitie m.e.r. in 1995 is in de tracé-m.e.r.-procedure in twee fasen een groot aantal alternatieven en varianten onderzocht op het probleemoplossend vermogen en milieueffecten. Na het vaststellen van een taakstellend budget door de minister van V&W in 1998 is het aantal alternatieven teruggebracht tot twee: een tracé aan de zuidzijde van Venlo, het Plateau-alternatief (P), en een tracé aan de oostzijde van Venlo, het Klagenfurtlaan-alternatief (K) (zie figuur 5.2). Beide alternatieven verbinden het knooppunt Zaarderheiken met de Duitse snelweg BAB61 bij Kaldenkirchen.

Trajectnota/MER

In het voorjaar van 2001 is de Trajectnota/MER Rijksweg 74/BAB61 gepubliceerd en is de wettelijke procedure van inspraak en advies gevolgd. In deze periode heeft ook de Commissie m.e.r. een toetsingsadvies uitgebracht. De Commissie was van oordeel dat de Trajectnota/ MER samen met de aanvullende informatie de voor de besluitvorming benodigde milieu-informatie bevatte.

Standpunt minister/ tracébesluit

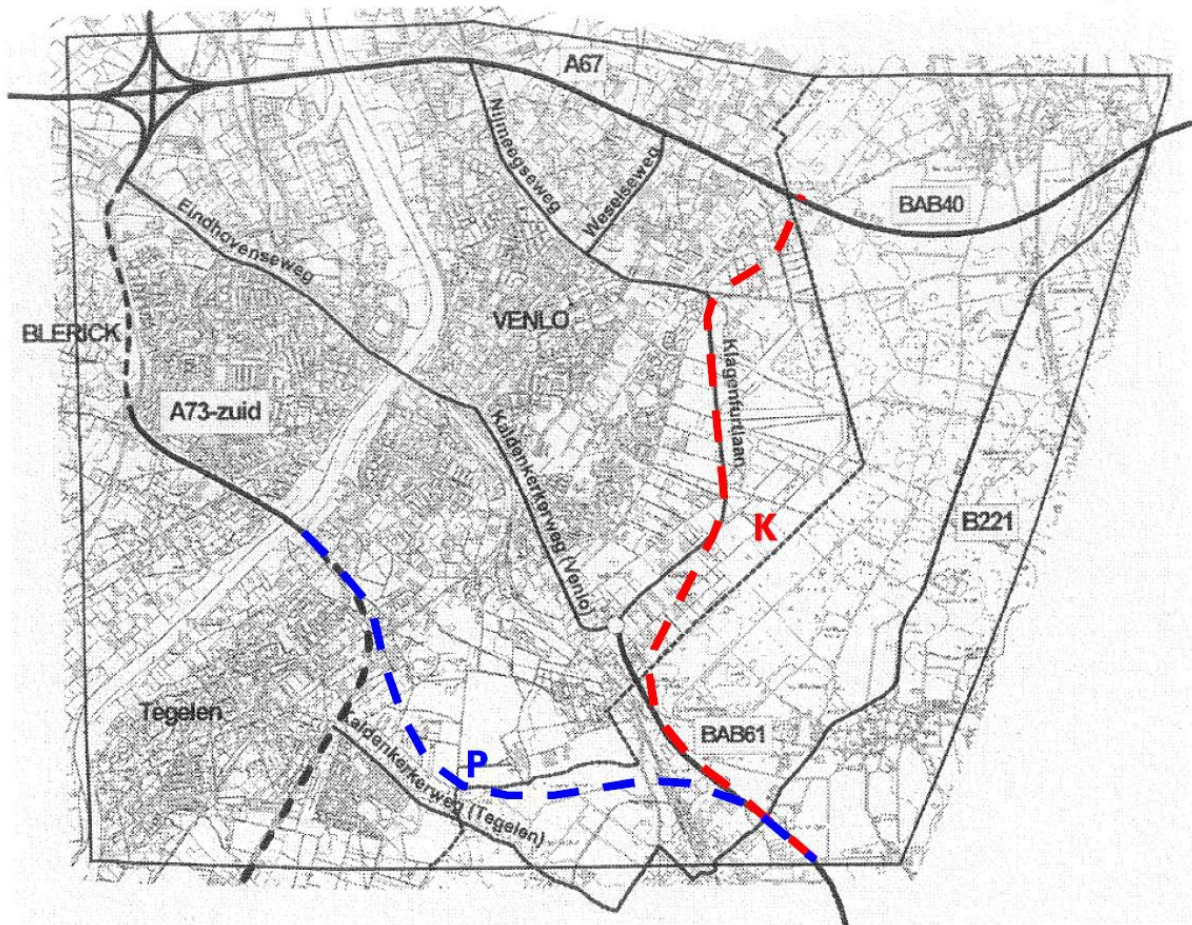
Ter voorbereiding op de keuze van het voorkeursalternatief heeft overleg plaatsgevonden met de Duitse overheden. Onder andere op basis van de resultaten van de tracé-m.e.r.-studie hebben de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu destijds een standpunt ingenomen dat het verdiepte zuidelijke alternatief (het P-alternatief) de voorkeur verdient. In augustus 2010 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ir. Eurlings, dit standpunt definitief vastgesteld in het tracébesluit Rijksweg 74.

Alternatieven

De keuze voor het P-alternatief is onder andere gebaseerd op de Trajectnota/MER en de resultaten van inspraak en advies. Op hoofdlijnen is de keuze in het standpunt gebaseerd op de volgende afweging tussen de alternatieven P en K:

- Het P-alternatief lost de problemen met de verkeersdoorstroming, en daarmee verkeersveiligheid en leefbaarheid, het beste op.
- De spreiding van het doorgaande verkeer over de A67 en de A73/ RW74 zorgt voor een robuustere achterlandverbinding.

- Gezien de kortere lengte van de verbinding heeft het P-alternatief ook in de economische afweging de voorkeur.
- De brede maatschappelijke voorkeur voor P in zowel Nederland als Duitsland.



Figuur 5.2: het studiegebied met het Plateau-alternatief (P) en het Klagenfurtlaan-alternatief (K) (bron: Trajectnota/MER Rijksweg 74/ BAB 61, 2001)

MMA

Bij het ontwerpproces zijn twee inpassingsniveau's van de diverse tracé's toegepast: 'optimaal' en 'maximaal'. Bij 'optimaal' is getracht een optimale balans te vinden tussen de ingreep en de inpassing. Bij 'maximaal' is een maximaal niveau van inpassingsmaatregelen toegepast op het tracé-alternatief.

De maximale variant van het K-alternatief scoort het beste op de getoetste milieucriteria. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van de kleinere gevoeligheid en lagere waarde vanuit natuur en landschap van het gebied ten oosten van Venlo. Daarnaast volgt het K-alternatief voor een groot deel het tracé van de bestaande Klagenfurtlaan. Het K-alternatief is dan ook aangemerkt als MMA.

Technisch-rationele analyse

Bij deze casus zijn allereerst diverse alternatieven ontwikkeld die het probleem – onvoldoende snelle doorstroming van doorgaand verkeer – kunnen oplossen. Daarbij zijn tegelijkertijd ook varianten ontwikkeld waarbij maximale inpassing van het tracé wordt toegepast. Daarbij gaat het voornamelijk om zoveel mogelijk mitigerende en compenserende maatregelen toe te passen op het tracé. Uiteindelijk zijn er twee realistische alternatieven overgebleven die voldoende probleemoplossend zijn: het P-

alternatief en het K-alternatief. Overige alternatieven zijn afgefallen, omdat deze alternatieven niet voldoende het probleem konden oplossen.

Van de twee overgebleven probleemoplossende alternatieven is de maximaal uitgevoerde variant van het K-alternatief aangemerkt als MMA, omdat dit alternatief het beste scoort wanneer wordt getoetst op diverse milieucriteria. Dit komt echter niet specifiek door de extra mitigerende en compenserende maatregelen, maar des te meer door de eigenschappen van het tracé zelf: het volgt zo veel mogelijk een bestaand tracé en bovendien wordt er relatief weinig waardevolle natuur doorkruist. Ook zonder extra mitigerende en compenserende maatregelen zou het K-alternatief waarschijnlijk het meest milieuvriendelijk zijn.

Politiek-rationele analyse

Door de minister is echter het P-alternatief (optimaal ingepast) aangemerkt als voorkeursalternatief en later ook als daadwerkelijk gekozen alternatief. Dit komt voornamelijk omdat het probleemoplossend vermogen van het P-alternatief groter is dan van het K-alternatief. Bovendien is het P-alternatief goedkoper en is er meer draagvlak voor in de samenleving.

Het MMA heeft in dit geval dus geen invloed gehad op de uiteindelijke politieke keuze voor een tracé. Beide hoofdvarianten zijn optimaal ingepast. Er is dus standaard al zo veel mogelijk rekening gehouden met landschap en omgeving. De extra maatregelen daar boven op zijn niet meegenomen in het uiteindelijk gekozen tracé. Er is 'slechts' voor de 'optimale' variant gekozen en niet voor de 'maximale' variant.

Toegevoegde waarde MMA

De toegevoegde waarde van het MMA is in dit geval beperkt geweest, in die zin dat er niet voor het meest milieuvriendelijke tracé is gekozen en dat er bovendien geen maatregelen uit het MMA zijn overgenomen. Indien het K-alternatief zou zijn gekozen, zou het bijbehorende MMA wellicht (deels) zijn overgenomen, zij het dat er zowieso vanaf het begin van het ontwerpproces al verregaand rekening is gehouden met inpassing van de weg en met de effecten op natuur en milieu. Het MMA heeft daar niet specifiek aan bijgedragen.

5.4 Casestudie 3: A4 Delft-Schiedam

Inleiding

In de afgelopen jaren zijn de regio's Den Haag en Rotterdam sterk gegroeid. Daardoor is het autoverkeer toegenomen. Deze zogenaamde automobiliteit (personen- en vrachtvervoer) is eveneens toegenomen door de economische groei in de regio. De capaciteit van de snelwegen in de regio is in dezelfde tijd nauwelijks uitgebreid. De wegcapaciteit in de corridor Den Haag – Rotterdam is dan ook te klein. De A13 is in deze corridor de enige hoofdverbinding en tegelijk één van de grootste fileknelpunten van Nederland.

De files op de A13 hebben ook negatieve gevolgen voor de lokale en regionale wegen. Weggebruikers proberen namelijk bij files de snelweg te omzeilen. Daardoor wordt het steeds drukker op de wegen in de woonwijken en het landelijk gebied, met name in Midden-Delfland, Lansingerland en het Westland. De toename van het aantal auto's heeft ook een nadelig effect op de verkeersveiligheid van de lokale en regionale wegen en op de leefbaarheid van de directe omgeving van die wegen, met name op het gebied van geluidhinder en luchtverontreiniging.

Het plan om met de A4 Delft – Schiedam een tweede hoofdverbinding binnen de corridor Den Haag – Rotterdam aan te leggen kent een lange historie. De problemen met het verwerken van het verkeer tussen Den Haag en Rotterdam wil men al sinds begin jaren

zestig oplossen. Voor het gedeelte A4 Delft - Schiedam begon de tracé/m.e.r.-procedure in 1993. Op basis van de resultaten van deze procedure nam de Minister van V&W, in overleg met de Minister van VROM, in november 1996 het standpunt in dat de A4 Delft - Schiedam als een snelweg op maaiveld moest worden aangelegd. Er werd ruimte gereserveerd voor 2x3 rijstroken, waarbij het in eerste instantie een weg zou worden met 2x2 rijstroken. In 1998 besloot de Tweede Kamer het budget voor de weg naar andere infrastructuurprojecten te verschuiven. Het project kwam stil te liggen.

Integrale Ontwikkeling Delft-Schiedam (IODS)

Op verzoek van de minister van VenW formuleerden regionale partijen, onder leiding van gedeputeerde Norder van de provincie Zuid-Holland, in 2001 een plan voor de Integrale Ontwikkeling van het gebied tussen Delft en Schiedam (IODS, ook wel 'plan Norder' genoemd). In het eindrapport 'Kansen benutten, impasses doorbreken' wordt benadrukt dat voor een kwaliteitsimpuls van het gebied een integrale benadering noodzakelijk is. Integraal betekent hier dat de huidige en toekomstige problemen in het gebied in onderlinge samenhang worden bekeken.

De betrokken partijen hebben de wens geuit om verbeteringen te realiseren op uiteenlopende terreinen: mobiliteit, waterhuishouding, melkveehouderij, natuur, landschap, stedelijke ontwikkeling, recreatie, geluidhinder en luchtkwaliteit. De afzonderlijke projecten moeten elkaar versterken.

Het plan IODS telt meerdere projecten die de mobiliteitsproblematiek aanpakken en een belangrijke kwaliteitsimpuls geven aan het gebied. Eén van deze projecten is een goed ingepaste en op kosten en baten ruwweg afgewogen variant van de A4 tussen Delft en Schiedam. Vanwege de brede bestuurlijke instemming met het plan IODS heeft de Tweede Kamer met de motie-Dijsselbloem in december 2001 aan de minister van VenW verzocht: "... de Tracéwet-procedure voor de A4 Delft-Schiedam te herstarten, op basis van een aanvullende milieueffectrapportage, het plan-Norder maatgevend te laten zijn voor de Startnotitie en de stuurgroep-Norder het kwaliteitsprogramma verder te laten uitwerken..."

Trajectnota/MER

In maart 2004 is de procedure voor de A4 Delft - Schiedam hervat met de publicatie van een Startnotitie, waarin is aangegeven dat er maatregelen noodzakelijk zijn voor de congestieproblemen. De Trajectnota/MER onderzoekt in welke vorm dat kan. De doelstellingen van deze studie zijn:

1. de bereikbaarheid tussen Den Haag en Rotterdam verbeteren;
2. de leefbaarheid langs de A13 en de A20 verbeteren;
3. de externe veiligheid verbeteren;
4. de verkeersveiligheid op de A13 en A20 verbeteren;
5. de bereikbaarheid en leefbaarheid regionale/lokale wegen verbeteren.

Standpunt minister/ tracébesluit

Op 3 september 2009 hebben de Ministers van V&W en VROM, met inachtneming van de uitgebrachte adviezen en zienswijzen, een Standpunt ingenomen over de A4 Delft - Schiedam, waarbij is gekozen voor het alternatief A4 Delft - Schiedam. Op 2 september 2010 is dit standpunt definitief vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat, ir. Eurlings, in overeenstemming met de minister van VROM.

Alternatieven

De Trajectnota/MER is in twee stappen uitgevoerd. In Stap 1 zijn drie alternatieven bekeken:

- a. een nieuwe snelweg (A4) tussen Delft en Schiedam met 2x2 rijstroken. Bij dit alternatief zijn twee varianten onderzocht;

- b. de verbreding van de A13 tot 2x5 rijstroken in combinatie met de aanleg van een A13/A16 met 2x3 rijstroken. Deze nieuwe weg (A13/A16) is nodig, omdat verbreding van de A13 bij Overschie niet mogelijk is. Daarvoor is er te weinig ruimte. Bovendien is de overlast van de A13 – geluidsoverlast en luchtvervuiling – bij Overschie hoog. Ook bij dit alternatief zijn twee varianten onderzocht;
- c. de aanleg van de A54 met 2x2 rijstroken tussen Harnasch en Westerlee. Bij dit alternatief zijn twee varianten bekeken, namelijk met of zonder Oranjetunnel onder de Nieuwe Waterweg.

Uit het onderzoek in het kader van Stap 1 bleek dat de aanleg van de A54 de bereikbaarheids- en leefbaarheidsproblemen tussen Den Haag en Rotterdam te beperkt oplost.

De twee overgebleven alternatieven zijn in Stap 2 van de Trajectnota/MER nader onderzocht. Dit zijn (zie figuur 5.3):

- a. A4 Delft-Schiedam (2x2 rijstroken met een ruimtereservering voor een extra rijstrook op de oostelijke baan). Dit betreft de aanleg van een nieuwe snelweg tussen de A4 (Kruithuisweg in Delft) en het Kethelplein;
- b. A13 (2x5 rijstroken) + A13/A16 (2x3 rijstroken): Dit betreft de verbreding van de huidige A13 tussen knooppunt Ypenburg en de Doenkade en een nieuwe snelweg tussen de A13 (vanaf de Doenkade) en de A16 (bij het Terbregseplein).



Figuur 5.3: de twee overgebleven alternatieven a. en b. (bron: website Rijkswaterstaat)

De effecten van de alternatieven worden vergeleken met de zogenaamde referentiesituatie, die is beschreven in de Trajectnota/MER. Dit is de situatie in het jaar 2020 als geen van de tracéalternatieven wordt uitgevoerd. De referentiesituatie is het uitgangspunt van waaruit de effecten van de alternatieven worden bepaald.

In de referentiesituatie wordt er van uitgegaan dat het huidige zandlichaam tussen Delft en Schiedam is verwijderd en het terrein de functie krijgt van de omliggende percelen. Dit zandlichaam is aangelegd in de jaren '70 ter voorbereiding van de A4 Delft-Schiedam. Jaren geleden is reeds met de betrokken overheden afgesproken dat het oude landschap wordt hersteld als de A4 niet door zou gaan. Als er thans wordt gekozen voor het alternatief A4 zal de grond ter zijner tijd bouwrijp worden gemaakt. Als er wordt gekozen voor de A13 + A13/A16, dan zal het A4 tracé worden hersteld volgens de oude kavelstructuur in Midden-Delfland en zal een parkachtige inrichting tussen Vlaardingen en Schiedam worden aangelegd.

MMA

In de Trajectnota/MER stap 1 zijn reeds een aantal alternatieven onderzocht. Er is in de Trajectnota/MER stap 1 geen MMA bepaald. Wel is onder andere op basis van de milieueffecten gekozen om de A4 IODS en de A13+A13/16 aangevuld met vergelijkbare inpassingsmaatregelen in de Trajectnota/MER stap 2 nader te onderzoeken. Dit heeft er toe geleid dat in de Trajectnota/MER stap 2 alleen alternatieven en varianten onderzocht zijn die in hoge mate de milieueffecten tot een minimum beperken. Elk van de varianten uit deze nota is dus op zichzelf al een variant die het milieu tot nagenoeg het uiterste ontziet.

Uit de Trajectnota/MER stap 2 blijkt dat bij beide alternatieven – de A4 Delft-Schiedam en de A13 + A13/A16 – veel maatregelen genomen worden om de weg goed in te passen in de omgeving, zowel wat betreft de natuur en landschap als voor de directe woon- en leefomgeving. Het gaat hierbij om uitgebreide maatregelen zoals een halfverdiepte/verdiepte ligging van de weg en de aanleg van landtunnels.

Uit de Trajectnota/MER stap 2 blijkt dat beide alternatieven vergelijkbare milieueffecten hebben. Omdat de milieueffecten weinig van elkaar verschillen, is het moeilijk om te bepalen welk alternatief de minst negatieve invloed heeft op het milieu en wat dus de MMA is. Vanuit het groene milieu bezien scoort de A13 + A13/A16 iets beter; vanuit het grijze milieu bekeken scoort de A4 Delft- Schiedam iets beter. Mede daarom staan in de Trajectnota/MER twee MMA's: het alternatief A4 Delft-Schiedam met extra milieumaatregelen en het alternatief A13 + A13/A16 met extra milieumaatregelen. Bij het alternatief A13 + A13/A16 gaat het daarbij om de vervanging van de landtunnel in de A13 bij Delft door een verdiepte ligging van de weg.

Beide alternatieven scoren positief op de doelstellingen van het project: verbeteren van de bereikbaarheid tussen Den Haag en Rotterdam, verbeteren van het leefklimaat in de woonwijken rond de A13 en de A20 en verminderen van het sluipverkeer.

Er is onderzocht wat het effect is van de alternatieven op het gebruik van openbaar vervoer. Beide alternatieven hebben een minimaal effect op het openbaar vervoer: er is sprake van zeer geringe afname van gebruik van spoorvervoer en van bus/tram/metro. Het geringe effect wordt verklaard uit het feit dat er nauwelijks concurrentie is tussen het wegverkeer en het openbaar vervoer, en omdat het om verschillende doelgroepen gaat.

Technisch-rationele analyse

In deze case zijn niet één, maar twee MMA's uitgewerkt. Dit zijn geen 'echte MMA's', maar meer MMV's: meest milieuvriendelijke varianten op de twee onderzochte voorkeursstracés. Uit de Trajectnota/MER blijkt dat de twee voorkeursalternatieven reeds al goed zijn ingepast in het landschap en dat verstoring en vernietiging van natuurgebied zoveel mogelijk wordt tegengegaan, danwel wordt gecompenseerd.

Bij het alternatief A4 Delft-Schiedam zijn deze maatregelen gebaseerd op het IODS-convenant en daarmee voor alle varianten uitgangspunt geworden. Bij het alternatief A13+A13/16 bestaat geen soortgelijk convenant, maar is wel op basis van omgevingswensen eenzelfde strenge inpassingswijze gevolgd met (land)tunnel(s) en

verdiepte ligging(en). Qua uitgangspunt zijn alle varianten daarmee al zeer milieuvriendelijk.

Alternatief A4 Delft -Schiedam

Gezien de vele milieuvriendelijke maatregelen die al in de basisontwerpen zitten, zijn er geen bijzondere of extra maatregelen meer denkbaar die een wezenlijk verschil in conclusies omtrent het MMA opleveren. De kwaliteit van de omgeving wordt ermee verbeterd. Vanwege de beperkte- en/of lokale toegevoegde waarde van deze maatregelen wijzigen de effectscores niet. Het "MMA-A4" is daarmee gelijk aan het "voorkeustracé A4".

Alternatief A13 + A13/16

Net als bij alternatief A4 Delft-Schiedam bevatten de basisontwerpen van alternatief A13+A13/16 al veel milieuvriendelijke maatregelen. De aanvullende maatregelen verbeteren de kwaliteit van de omgeving en hebben een beperkte of lokale toegevoegde waarde. De enige optie voor het milieuvriendelijker maken van variant 2a of 2b is een eventuele verdiepte ligging bij Delft. Dit is dan de meest milieuvriendelijke variant van het "voorkeustracé A13 + A13/16".

Politiek-rationele analyse

Er is uiteindelijk voor het alternatief A4 gekozen, vanwege de doelstellingen die met dit alternatief goed worden bereikt. Het grootste voordeel van het A4-alternatief ten opzichte van het A13-alternatief is het feit dat met de A4 een tweede hoofdverbinding Den Haag – Rotterdam wordt gerealiseerd.

Aan het ontwerp van alternatief A4 zijn hoge inpassingseisen gesteld. In het ontwerpproces heeft het IODS-convenant uit 2006 een belangrijke rol gespeeld. Dit heeft geresulteerd in een ontwerp waarin de weg plaatselijk half verdiept en verdiept ligt. Het MMA voor het A4-tracé voegt hier niets extra's aan toe. Het alternatief A4 is daarmee feitelijk ook het MMA-A4. Vanwege de brede bestuurlijke instemming met het plan IODS, waarbij ook al ruimschoots aandacht is besteed aan de inpassing van de weg en vanwege het voordeel van een tweede hoofdverbinding is feitelijk dus een "MMA" gekozen in deze case.

Toegevoegde waarde MMA

Hoewel er feitelijk voor het 'MMA' is gekozen, valt te betwijfelen wat nu precies de toegevoegde waarde van het instrument 'MMA' is geweest. Indien er geen MMA zou zijn opgesteld, zou hoogstwaarschijnlijk voor dezelfde voorkeursvariant zijn gekozen, inclusief alle milieuvriendelijke maatregelen. Dit vanwege het breed opgezette politieke-publieke voortraject. Omdat vanuit zowel het publiek, als de politiek de milieuvriendelijke eisen zeer hoog waren, is het natuur- en milieubelang reeds ruimschoots meegenomen in de planvorming. Het 'instrument' MMA heeft daar feitelijk gezien niet veel aan toegevoegd.

5.5 Casestudie 4: A4 Dinteloord-Bergen op Zoom, gedeelte Steenbergen

Inleiding

Het tracébesluit A4 Dinteloord – Bergen op Zoom, gedeelte Steenbergen is een nieuwe stap in de realisatie van de aanleg van de A4 gedeelte Steenbergen. Aan dit Tracébesluit is reeds eerdere besluitvorming vooraf gegaan. Eerder was de aanleg van de A4 gedeelte Steenbergen onderdeel van de tracé/m.e.r.-studie A4/A16 (1995). Dit heeft reeds geresulteerd in de verbreding van de A16 (gereed in 2005) en de aanleg van de autosnelweg A4 bij Halsteren (gereed eind 2007).

Ook voor het gedeelte Steenbergen (onderdeel van het Tracébesluit A4 Dinteloord – Bergen op Zoom van 1998) was het besluit genomen om de A4 als autosnelweg aan te

leggen, aan de oostzijde van Steenbergen. Dit gedeelte is echter bij uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna tevens: de Afdeling) vernietigd, aangezien de Afdeling oordeelde dat onvoldoende onderzoek was verricht naar de afweging tussen de aanleg van een oostelijke dan wel een westelijke variant van de A4 ten opzichte van de kern van Steenbergen.

Met de aanleg van de A4 bij Steenbergen wordt de ontbrekende schakel in de verbinding Rotterdam – Belgische grens gerealiseerd en daarmee een goede doorgaande verbinding. In de huidige situatie was geen sprake van een goede doorgaande verbinding, waarbij met name de leefbaarheid en veiligheid een groot probleem vormen in de dorpskernen Halsteren en Steenbergen, die te lijden hebben van het doorgaande verkeer en met name van het vrachtverkeer. Rekening houdend met de ruimtelijke en verkeerskundige ontwikkelingen in het studiegebied zal de verkeersintensiteit op de verbinding in de toekomst verder toenemen.

Trajectnota/MER

Op 14 maart 2006 is door Rijkswaterstaat een aanvullend Milieueffectrapport (MER) ter inzage gelegd, waarin de volgens de Afdeling ontbrekende informatie en motivering is opgenomen en waarin de milieu-effecten van een westelijke en een oostelijke variant van de A4 bij Steenbergen met elkaar vergeleken worden.

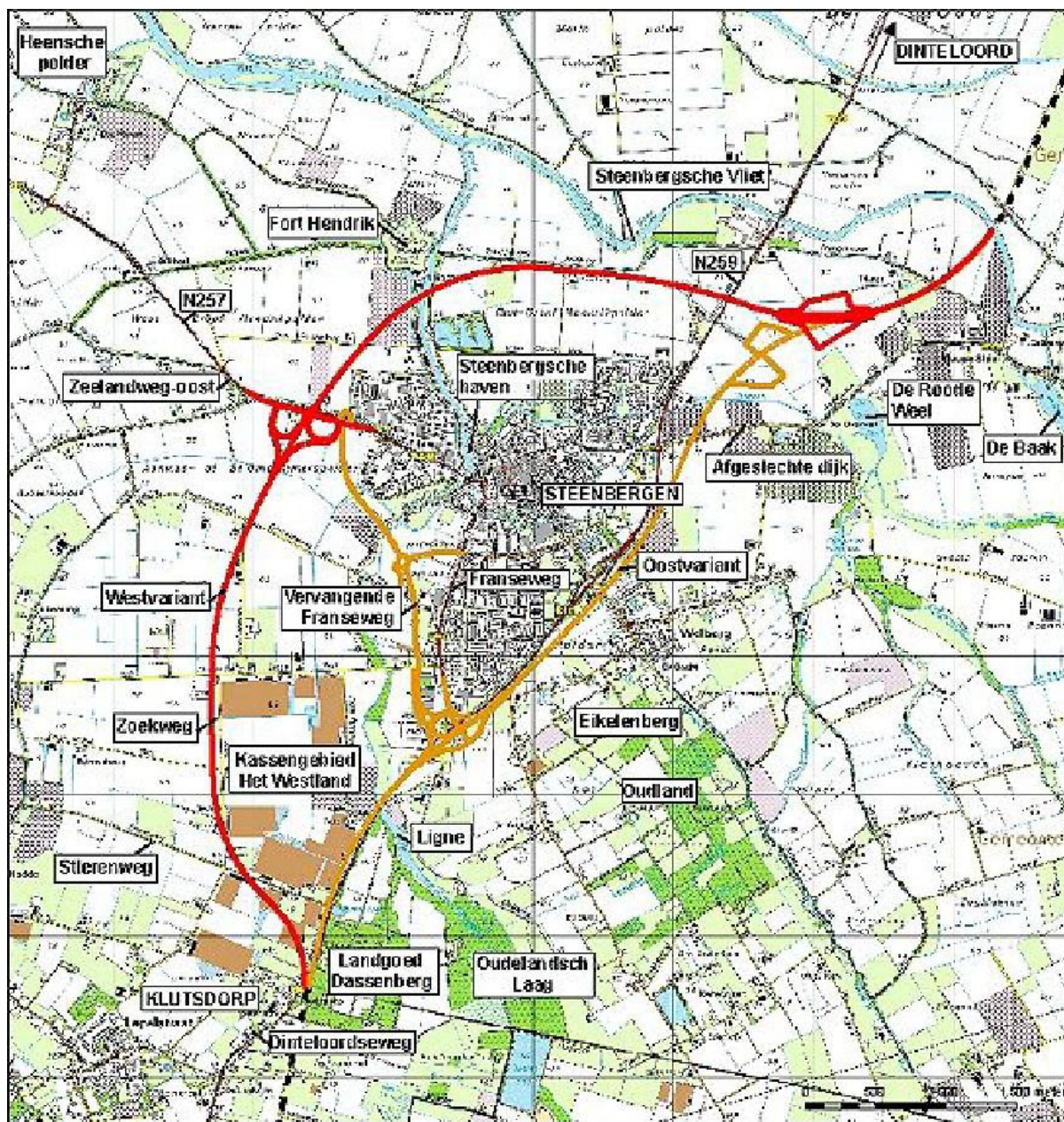
Alternatieven

Het doel van het aanvullend MER is inzicht geven in de milieugevolgen van de beide varianten (oost en west, zie figuur 5.4). De regio heeft aangegeven een voorkeur te hebben voor een westelijke omlegging bij Steenbergen; het tracébesluit van 1998 betrof een *oostelijke* omlegging. Ondanks de uitgesproken voorkeur dienen beide mogelijkheden met behulp van het aanvullend MER op al hun aspecten heroverwogen te worden, zodat de ministers van V&W en VROM een standpunt in kunnen nemen.

Standpunt minister/ tracébesluit

De Minister van V&W heeft in overeenstemming met de Minister van VROM op 13 maart 2007 op basis van het aanvullend MER, de inspraak en de positieve adviezen van de wettelijke adviseurs en de Commissie m.e.r. een standpunt conform de Tracéwet ingenomen over het aan te leggen tracé bij Steenbergen, met de keuze voor de westvariant. Op 18 februari 2011 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu mw. drs. Schultz van Haegen in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie deze keuze definitief vastgesteld.

Uit het Aanvullend MER blijkt dat de westvariant qua milieu iets gunstiger scoort dan de oostvariant, ondermeer voor de luchtkwaliteit. Op grond van de milieuaspecten is er een lichte voorkeur voor de westvariant. Op basis van kosten gaat de voorkeur duidelijk uit naar de westvariant; hiermee wordt een bedrag van circa € 20 miljoen uitgespaard, omdat deze niet leidt tot een vervangende Franse weg. Mede van belang bij de keuze voor de westvariant is de historie met de regio, in het bijzonder met de gemeente Steenbergen. Al vanaf de eerste inspraakmogelijkheden op de startnotitie in 1992 heeft de gemeente consequent te kennen gegeven voorstander te zijn voor een westelijke omlegging.



Figuur 5.4: de twee alternatieven oost en west (bron: 'Oost of West?' Aanvullend MER A4 Dinteloord-Bergen op Zoom, tracégedeelte Steenbergen, 2006)

MMA

Een vergelijking van de milieueffecten op basis van het huidige beleid en regelgeving en de actuele ontwikkelingen in het gebied geeft aan dat een westelijke omlegging iets gunstiger is dan een oostelijke. De westelijke omlegging is dan ook als basis gekozen voor het Meest milieuvriendelijk alternatief (MMA).

Het MMA is gebaseerd op de Westvariant met als toevoeging een drietal ecologische maatregelen, een fietsviaduct en het aanbrengen van een geluidwerende deklaag op de Fransweg. Het MMA scoort hetzelfde als de Westvariant met het verschil dat de geluidhindersituatie nog iets beter wordt, de barrièrewerking iets minder is en dat de negatieve effecten op de ecologische structuur grotendeels vereffend worden door een ruime ecologische verbinding in de omgeving van de A4.

In de Trajectnota/MER van 1995 bestond het meest Milieuvriendelijk alternatief (MMA) voor de A4 uit een autoweg westelijk van Halsteren als aanvulling op de huidige weg. Dit lijkt op het 0-alternatief, met het verschil dat bij Halsteren geen autoweg maar een autosnelweg ligt. Het 0-alternatief is echter niet geschikt als MMA omdat ten noorden en ten zuiden van Steenberg en al een autosnelweg aangelegd wordt, waardoor in de 0-situatie de problemen niet opgelost worden. Ook is er inmiddels een overeenkomst over aanleg en financiering van het tussenliggende stuk. Hierdoor kan het 0-alternatief niet meer voldoen aan het criterium dat het een realistisch en probleemoplossend alternatief moet zijn.

Het MMA is gebaseerd op de Westvariant omdat deze gunstiger scoort qua milieueffecten dan de Oostvariant. Voor het MMA is de Westvariant aangevuld met enkele mitigerende en compenserende maatregelen. In het aanvullende MER staat dat de maatregelen uit het MMA niet noodzakelijkerwijs als totaalpakket gekozen hoeven te worden. Ze zijn ook afzonderlijk inzetbaar bij de Westvariant.

Technisch-rationele analyse

Er zijn een aantal alternatieven ontwikkeld, waarbij is gekeken naar het probleemoplossend vermogen van deze alternatieven. Er is bewust gekozen om het 0-alternatief niet als MMA te bestempelen, omdat daarmee de vooraf opgestelde doelstellingen niet zouden worden gehaald. Daarmee zou het MMA een niet-realistisch alternatief zijn. In plaats daarvan is gekeken welke van de twee voorkeursalternatieven welke wel voldoende probleemoplossend zijn – het oostelijke en westelijke tracé-alternatief – het beste scoort op milieu-effecten. Dit bleek het westelijke alternatief te zijn. Hier zijn vervolgens enkele mitigerende en compenserende maatregelen aan toegevoegd, waarmee er een MMA is gecreëerd.

Politiek-rationele analyse

Er is gekozen voor de westelijke variant, waarbij ook enkele aanbevolen maatregelen uit het MMA zijn meegenomen. Dit betreft met name de ontwikkeling van enkele ecologische verbindingzones, maar ook de aanleg van een fietsviaduct. Dit fietsviaduct is echter pas in het besluit meegenomen nadat de lokale gemeente heeft aangegeven voor de meerkosten in te staan. Het fietsviaduct valt dus buiten de exploitatie van de aanleg van de weg door Rijkswaterstaat. De aanleg van enkele ecologische verbindingzones is wel meegenomen in de exploitatie van de aanleg van de weg. Er is dus – ten dele – voor het 'MMA' gekozen.

Toegevoegde waarde MMA

Het MMA heeft in deze casus toegevoegde waarde gehad in die zin dat een aantal mitigerende en compenserende aanbevelingen zijn overgenomen in het tracébesluit. Het MMA heeft geen rol gespeeld in de uiteindelijke keuze voor het tracébesluit. Er is een keuze gemaakt voor het westelijke alternatief, omdat deze (zonder extra 'MMA-maatregelen') beter scoort qua milieu, financiële kosten en publiek draagvlak dan het oostelijke alternatief.

5.6 Casestudie 5: A1/A6/A9/A10 Schiphol-Amsterdam-Almere (SAA)

Inleiding

De Noordvleugel van de Randstad is één van de belangrijkste motoren van de Nederlandse economie. Daarbij is een goede bereikbaarheid over de weg, per spoor en met het openbaar vervoer een essentiële randvoorwaarde. Binnen de Noordvleugel concentreert een groot deel van de economische dynamiek en ruimtelijke ontwikkelingen zich op de as Haarlemmermeer via de Zuidas en Amstelveen naar Almere en Lelystad. Om de bereikbaarheid op deze corridor te verbeteren wordt gelijktijdig gewerkt aan de voorbereiding van de uitbreiding van het spoor binnen het project OV Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (OV SAAL) en de uitbreiding van de wegcapaciteit.

De mobiliteit op het wegennet in de corridor Schiphol - Amsterdam - Almere is sterk gegroeid. Dat komt vooral door de economische groei en de stijging van het inwonertal. Dit veroorzaakt nu al veel knelpunten op het wegennet. Om dit probleem op korte termijn zo goed mogelijk te beheersen, wordt een aantal projecten uitgevoerd, die ten doel hebben de bestaande wegcapaciteit met relatief kleine aanpassingen beter te benutten. Het gaat vooral om de aanleg van spitsstroken. Zo wordt een deel van de groei op korte termijn opgevangen. Maar deze zogenaamde benuttingmaatregelen zullen voor de langere termijn niet voldoende zijn.

Vandaar dat voor de lange termijn het project wegwitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere is opgezet, met als doel:

1. Ruimte voor mobiliteit.

Het faciliteren van het huidige en het toekomstige wegverkeer tussen Schiphol, Amsterdam en Almere, waarbij rekening wordt gehouden met de ruimtelijke en economische ontwikkelingen in de Noordvleugel van de Randstad.

2. Betere bereikbaarheid.

Het verbeteren van het functioneren van het wegennetwerk als geheel, waarbij de te verwachten bereikbaarheidsproblemen worden aangepakt. Daarbij wordt gestreefd naar het vergroten van de betrouwbaarheid van de reistijden en het realiseren van acceptabele reistijden.

Trajectnota/MER

In mei 2005 heeft het Bevoegd Gezag (de Ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM) de Richtlijnen voor de planstudie vastgesteld. In de Richtlijnen zijn twee belangrijke uitgangspunten gepresenteerd:

1. Er worden twee oplossingsrichtingen onderzocht:

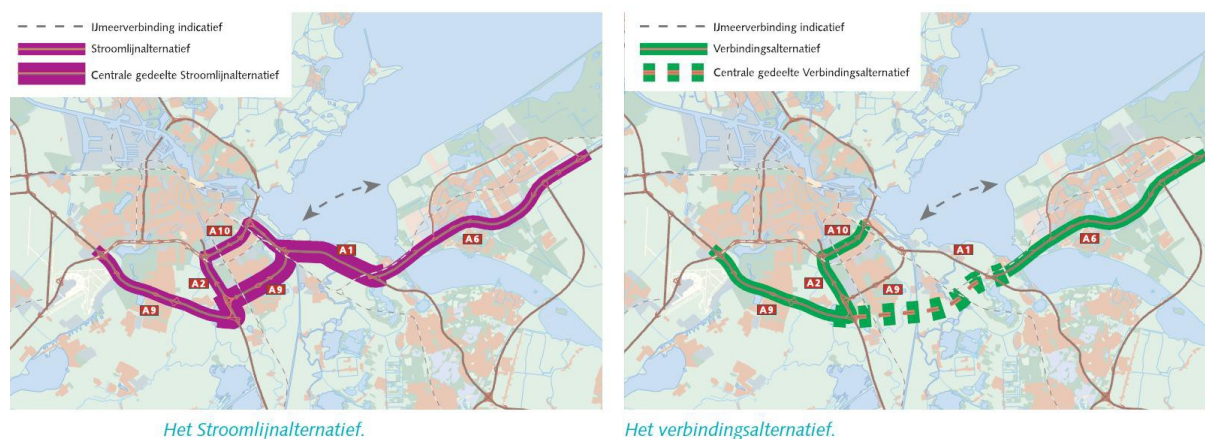
- Een uitbreiding van de bestaande rijkswegen A6/A1/A10/A9 (het Stroomlijnalternatief);
- Een nieuwe verbinding tussen de A6 en de A9 (het Verbindingsalternatief).

2. Onderzoek en besluitvorming vinden plaats in twee fasen:

- Fase 1: Onderzoek op hoofdlijnen, gericht op de keuze tussen de tracéalternatieven.
- Fase 2: Onderzoek gericht op de keuze tussen de diverse varianten van het gekozen tracéalternatief.

Alternatieven

In de eerste fase van de planstudie zijn het Stroomlijnalternatief en het Verbindingsalternatief als tracéalternatieven onderzocht (Trajectnota/MER fase 1, zie figuur 5.5). Daarnaast zijn het Nulalternatief (referentiesituatie) en het Nulplusalternatief (referentiesituatie met effect van beprijzen) onderzocht.



Figuur 5.5: de twee alternatieven (bron: Planstudie/MER Schiphol-Amsterdam-Almere eerste fase, 2005)

Standpunt minister/ tracébesluit

Op basis van de resultaten van de in de eerste fase van de planstudie uitgevoerde onderzoeken, consultatie/advies en overleg met de Tweede Kamer heeft het kabinet in oktober 2007 gekozen voor de aanpassing van het bestaande wegennet in de vorm van het Stroomlijnalternatief. Voor deze keuze waren de volgende samenhangende overwegingen relevant:

- Het Stroomlijnalternatief draagt bij aan de verwezenlijking van de met de wegwitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere beoogde doelstellingen.
- De verkeersafwikkeling is met uitbreiding van de bestaande wegen nagenoeg gelijkwaardig aan de kwaliteit van de doorstroming met een nieuwe verbinding A6/A9, als gevolg van de scheiding van doorgaand en regionaal/lokaal verkeer en door de aanleg van hoofd- en parallelbanen.
- De capaciteitsuitbreiding van de bestaande wegen biedt mogelijkheden om de rijkswegen goed in te passen, waardoor de leefomgevingskwaliteit rondom het tracé aanzienlijk verbetert.
- Het Stroomlijnalternatief beperkt de nadelige effecten op natuur en recreatie.
- Voor het Stroomlijnalternatief bestaat het meeste politiek en maatschappelijk draagvlak.
- Tenslotte was er breed verzet vanuit de samenleving tegen de tunnel A6/A9, waarbij het verzet zich concentreerde rond de positie van het Naardermeer.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft op 29 oktober 2007 een raamovereenkomst gesloten met de provincies Noord-Holland en Flevoland, de Stadsregio Amsterdam en de gemeenten Amsterdam, Almere en Amstelveen in het kader van het programma Randstad Urgent. In deze overeenkomst is vastgelegd dat de wegwitbreidingen plaatsvinden volgens de keuze voor het Stroomlijnalternatief en zijn afspraken gemaakt over de inpassing van de wegwitbreidingen en over de financiering.

Op 21 maart 2011 is het Stroomlijnalternatief in het definitieve tracébesluit vastgesteld door de minister van Infrastructuur en Milieu, mw. drs. Schultz van Haegen.

MMA

In in fase 1 van de planstudie is geen MMA opgesteld maar een MMV: een meest milieuvriendelijke variant. Er is een Meest Milieuvriendelijke Variant binnen het alternatief Stroomlijn en een MMV binnen het alternatief Verbinding gemaakt. In fase 2 is het MMV uitgewerkt tot een compleet MMA.

In fase 2 van de planstudie zijn, naast het Stroomlijnalternatief en het Nulalternatief, het Locatiespecifieke alternatief en het Meest Milieuvriendelijke Alternatief onderzocht. Het

Locatiespecifiek alternatief is een afgeslankte versie van het Stroomlijnalternatief, namelijk zonder uitbreiding op de A9.

Het MMA is gebaseerd op het Stroomlijnalternatief, uitgebreid met maatregelen die de gevolgen van de uitbreiding van de bestaande weginfrastructuur op mens en milieu minimaliseren. Het gaat daarbij om de aanleg van enkele verdiepte tunnels, het gebruik van tweelaags zeer open asfaltbeton (ZOAB), de aanleg van een systeem van hoofd- en parallelbanen op de A6 Almere, het aanleggen van ecologische verbindingen voor de migratie van dieren, maatregelen tegen geluidhinder en de aanleg van een eco-aquaduct.

Al deze maatregelen zijn grotendeels overgenomen in het definitieve tracébesluit.

Technisch-rationele analyse

In de eerste fase van de planstudie, waarbij is onderzocht of het 'voorkeursalternatief' het stroomlijnalternatief zou moeten worden, ofwel het verbindingsalternatief, is geen echt MMA aangewezen. Daarentegen zijn van beide varianten een meest milieuvriendelijk alternatief gemaakt.

In de tweede fase van de planstudie is het MMV voor het voorkeursalternatief, te weten het stroomlijnalternatief, uitgewerkt tot een MMA. In feite is het MMA in dit geval dus een MMV+. Er is niet gekozen om bijvoorbeeld het 0-alternatief, of het OV-alternatief te kiezen als MMA. Dit heeft te maken met het feit dat deze twee alternatieven niet voldoende probleemoplossend zijn. Daardoor zou dit een niet-realistisch alternatief worden. Dit is in strijd met de voorwaarde uit de Wet milieubeheer dat het MMA een realistisch alternatief moet zijn.

Politiek-rationele analyse

Het uiteindelijk gekozen stroomlijnalternatief is uitgevoerd met grotendeels alle extra maatregelen die in de meest milieuvriendelijke variant van dit alternatief (later het 'officiële' MMA) zijn aanbevolen. Dit komt met name voort uit het grootschalige overleg wat heeft plaatsgevonden tussen de diverse betrokken overheden en vertegenwoordigers van burgerbelangen. Uit dit overleg was eerder al gebleken dat er voor het verbindingsalternatief geen draagvlak aanwezig was en dat een ruime meerderheid voor het stroomlijnalternatief was. Voorwaarde daarbij was wel dat daarmee ook het bestaande stroomlijnaltracé zou worden verbeterd, voor zowel mens als natuur. Dat is uiteindelijk ook gebeurd, getuige de vele maatregelen die zijn genomen om het bestaande tracé te 'upgraden'. Er zou in dit geval een vergelijking kunnen worden gemaakt met de 'best beschikbare technieken', die wel vaker bij milieu-inrichtingen wordt toegepast.

Al deze extra maatregelen kosten wel extra geld. Omdat er echter groot bestuurlijk en politiek draagvlak voor was, zijn hiervoor extra financiële middelen toegekend.

Toegevoegde waarde MMA

Bij deze casus heeft het MMA toegevoegde waarde gehad als uitwerking van de milieuvriendelijke eisen die door publiek en politiek aan het tracébesluit zijn gesteld. Het MMA heeft geen invloed gehad op de keuze voor het te kiezen tracé – stroomlijn, of verbinding. Dit komt mede omdat in die eerste fase van de planstudie er zelfs twee 'MMA's' zijn uitgewerkt. Feitelijk waren dit MMV's: meest milieuvriendelijke alternatieven. Het uiteindelijke MMA (in dit geval een MMV+) is grotendeels overgenomen in het tracébesluit en heeft daarmee aanzienlijke invloed gehad op de *uitvoering* van het voorkeurstacé.

5.7 Reflectie

Bovenstaande casestudies geven veel verschillen weer tussen de diverse cases, maar ook een aantal opvallende overeenkomsten. Deze overeenkomsten zullen aan de hand van enkele kernvragen kort worden beantwoord in deze reflectie-paragraaf.

Is het MMA een realistisch alternatief?

Voor alle casestudies geldt dat er eerst reële probleemoplossende alternatieven worden gezocht. Vervolgens wordt er van één van die alternatieven een meest milieuvriendelijke variant ('MMV') gemaakt en wordt deze vervolgens aangewezen als 'MMA'.

Het MMA is in de praktijk dus eigenlijk een MMV. Bovendien is dit MMV/MMA altijd een realistisch alternatief, omdat het voortkomt uit realistische voorkeursalternatieven.

Wordt het MMA serieus meegenomen in de planvorming?

Dit maakt dat het MMA in de praktijk goed wordt meegenomen in de planvorming en in veel gevallen ook (deels) wordt gekozen als uiteindelijk tracébesluit. Zij het dan wel als zijnde de meest milieuvriendelijke variant en niet zozeer als het alternatief (anders dan het voorkeursalternatief) wat beter scoort op milieu, maar minder op probleemoplossend vermogen.

Wordt het MMA wel eens gekozen als (voorkeurs)tracébesluit?

In twee gevallen (cases) valt het voorkeursalternatief min of meer samen met het MMA, omdat er vanuit de politiek en vanuit de bevolking veel druk wordt uitgeoefend om een nieuw tracé zo milieuvriendelijk mogelijk aan te leggen. In die gevallen zou je kunnen zeggen dat het MMA is 'gekozen', maar dit hangt zeer af van de definitie van 'MMA'. Zoals gezegd is deze definitie in de praktijk vaak meer 'MMV'.

Wat is de toegevoegde waarde van het MMA?

De toegevoegde waarde van het MMA zit hem dan ook vaak in de uitwerking als zijnde een MMV. Mitigerende en compenserende maatregelen die worden onderzocht bij de totstandkoming van een MMA worden vaak (ten dele) overgenomen in het uiteindelijke tracébesluit. De mate waarin deze maatregelen worden overgenomen hangt voornamelijk af van de financiële consequenties die dit heeft en of er voldoende publiek en politiek draagvlak voor is om die consequenties te aanvaarden, dat wil zeggen: geld beschikbaar te stellen voor de extra kosten.

Figuur 5.6 verduidelijkt bovenstaande informatie in een overzichtelijke tabel.

	MMA een realistisch alternatief?	MMA = 'MMV'?	Gekozen? (TR)	Verwerkt in gekozen tracé? (CR)	Toegevoegde waarde?
Case 1	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja, ligging + beperkte mit./comp.
Case 2	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee, slechts als MMV
Case 3	Ja	Ja, 2x	'Ja'	(VA≡MMA)	Beperkt, want VA≡MMA
Case 4	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja, mit./comp.
Case 5	Ja	Ja, 2x	'Ja'	(VA≡MMA)	Ja, mit./comp.

Figuur 5.6: tabel met overzicht van de onderzoeksresultaten

Vervolg van dit onderzoek

Nadat in dit hoofdstuk 5 het eerste deel van de primaire data-verzameling is behandeld, zal in het volgende hoofdstuk 6 het tweede onderdeel van de primaire data-verzameling worden uitgewerkt, namelijk de diepte-interviews. Er zal worden onderzocht of de bevindingen uit dit hoofdstuk en uit het literatuur-hoofdstuk 3 door de diverse stakeholders in het planningsproces worden onderschreven en er zal worden onderzocht wat de visie is van de diverse stakeholders op het MMA als instrument en de verdwijning ervan als verplicht onderdeel van de m.e.r.

6. De beeldvorming rondom het MMA in de praktijk

6.1 Inleiding

Nadat in de hoofdstukken 2 en 3 de achtergronden van de m.e.r. en het theoretisch kader is geschetst en er in paragraaf 3.6 een conceptueel model is ontwikkeld, zal in dit hoofdstuk verslag worden gedaan van de bevindingen van het empirisch onderzoek. Dit empirisch onderzoek is gedaan op basis van diepte-interviews met diverse stakeholders die te maken hebben met m.e.r.

In paragraaf 6.2 zullen de verschillende stakeholders in beeld worden gebracht. Binnen het planningsproces zijn verschillende stakeholders/ actoren die elk hun eigen belangen behartigen in dat planningsproces. Welke actoren dit precies zijn, wat hun rol is en met wie concreet is gesproken in de interviews, zal in deze paragraaf aan de orde komen. Om de (online) privacy van de geïnterviewden te waarborgen zijn alleen de organisaties en functies van de geïnterviewden genoemd. De namen van de geïnterviewden zijn in de losse bijlage bij de analoge (papieren) versie van dit onderzoek te raadplegen.

In paragraaf 6.3 zal per onderwerp worden beschreven wat de visie van de verschillende stakeholders op de verschillende onderwerpen uit het conceptueel model is. Er zijn verschillende aspecten en deelonderwerpen die te maken hebben met de m.e.r. en het MMA. Per onderwerp zal een overzicht worden gegeven van de diverse perspectieven daarop.

In paragraaf 6.4 zullen de verschillen in de visies van de diverse stakeholders worden toegelicht. Iedere stakeholder heeft zijn eigen belang en er zal worden gekeken of er een duidelijke lijn zit in de visies van de stakeholders en of dit overeenkomt met de belangen die zij behartigen.

Tot slot wordt in paragraaf 6.5 een korte reflectie gegeven op de bevindingen uit dit hoofdstuk.

In het volgende hoofdstuk 7 zal een synthese worden gemaakt, waarin de bevindingen uit het empirisch onderzoek zullen worden vergeleken met de theorie en dan met name het conceptueel model. In het laatste hoofdstuk zullen dan de conclusies worden samengevat.

6.2 De stakeholders

De volgende vijf stakeholders worden onderscheiden in het planningsproces bij grote infrastructurele projecten (website InfoMil):

- Het bevoegd gezag, het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel vaststellen van het betreffende m.e.r.-plichtige plan of besluit. Voor dit onderzoek is gesproken met een beleidsmedewerker van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu en de m.e.r.-coördinatoren van de provincies Groningen en Overijssel. Ambtenaren van deze overheidsorganisaties zijn niet zelf het bevoegd gezag (de politieke bestuurders zijn dit namelijk), maar de ambtenaren adviseren de bestuurders en zij hebben de vakinhoudelijke kennis. Vandaar dat er is gekozen om met ambtenaren van het bevoegd gezag te spreken.

- De initiatiefnemer, een publieke of private partij die de m.e.r.-plichtige activiteit wil ondernemen en een aanvraag voor een besluit wil indienen bij het bevoegd gezag.

Omdat voor grote rijkswegenprojecten binnen Nederland Rijkswaterstaat altijd de initiatiefnemer is, is voor dit onderzoek gesproken met drie beleidsmedewerkers van Rijkswaterstaat, allen gespecialiseerd in wegeninfrastructuur.

- De adviseurs en bestuursorganen die vanwege het wettelijke voorschrift waarop het betreffende plan of besluit berust bij de voorbereiding moeten worden betrokken. In dit onderzoek is gekozen voor specialistische adviesbureau's die veel ervaring hebben met het opstellen van een MER en daardoor veel inhoudelijke en praktische kennis hebben over de m.e.r. Er is gesproken met drie senior projectleiders van respectievelijk Tauw, Grontmij en DHV.

- De onafhankelijke commissie voor de milieueffectrapportage. Er is gesproken met een senior projectleider van de commissie, gespecialiseerd in wegenprojecten. Daarnaast is gesproken met een hoogleraar m.e.r. van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit vanwege de onafhankelijke status van zowel de commissie als de universiteit.

- Burgers en andere belanghebbenden: een ieder of nader te bepalen door het bevoegd gezag (dit laatste alleen in de voorfase). Voor dit onderzoek is gekozen voor belangenbehartigers van natuur en milieu. Dit omdat grote wegenprojecten vaak veel (negatieve) effecten hebben op met name de natuur en het groene milieu. Er is gesproken met twee beleidsmedewerkers van respectievelijk Natuur & Milieu en de Vereniging Natuurmonumenten.

6.3 De interviews en de daarin besproken onderwerpen

Tijdens de interviews zijn diverse onderwerpen aan de orde gekomen en hierover zijn diverse vragen gesteld. De antwoorden op al deze vragen zullen hierna weergegeven worden per gebundeld onderwerp. Er zijn drie hoofdonderwerpen die aan de orde komen:

1 – De verdwijning van het verplichte MMA: wat vindt men ervan dat het MMA niet meer verplicht hoeft te worden opgesteld in een MER?

2 – De toegevoegde waarde van het MMA: wat is volgens de diverse stakeholders precies de toegevoegde waarde van het MMA in het planningsproces?

3 – De waarborging van de milieubelangen in de toekomst: zijn, volgens de diverse stakeholders, de milieubelangen in de toekomst nog wel goed genoeg gewaarborgd, nu het verplichte MMA er niet meer is? En zo, ja: op wat voor manier? Met andere woorden: is het MMA dan niet echt nodig?

Elk van de onderwerpen zal in een subparagraaf worden behandeld, te beginnen bij het eerste: wat vindt men van de verdwijning van het verplichte MMA?

6.3.1 De verdwijning van het verplichte MMA

Het bevoegd gezag over de verdwijning van het verplichte MMA

De vertegenwoordigers van de verschillende organisaties die het bevoegd gezag representeren zijn het in algemene zin eens met de verdwijning van het MMA als verplicht op te nemen alternatief voor de besluit-/project-m.e.r. Daarbij worden ook de voornaamste redenen genoemd die ook door de minister zijn verwoord: het is een 'kop' op de Europese regelgeving en daar wil men van af, met als voornaamste doel het terugbrengen van de regelgeving. Naast dit procedurele argument zijn de vertegenwoordigers van het bevoegd gezag het ook eens met het inhoudelijke argument, namelijk dat het MMA in de praktijk vaak niet realistisch genoeg was en daardoor vrijwel nooit werd gekozen als daadwerkelijk uit te voeren tracé.

De beleidsmedewerker van het Ministerie van I&M: "De voornaamste reden voor de verdwijning van het MMA is dat het een 'kop' op de EU-regelgeving is. Het MMA was ook steeds vaker geen redelijk alternatief voor de besluitvorming. Daarnaast is een verplicht MMA een achterhaald concept, omdat milieu inmiddels zo vanzelfsprekend is geworden. Het argument kosten speelde nauwelijks een rol. Het MMA was misschien 5% van de totale kosten."

De m.e.r.-coördinator van de provincie Groningen: "Er is te veel lastendruk en regels en ook zit er inconsistentie in regelgeving. Dus vermindering van regels en toename van samenhang was en is hard nodig. M.e.r. is een hulpmiddel voor belangenafweging in besluitvormingsprocessen. Het zo vroeg mogelijk meenemen van het milieubelang in de besluitvorming is van belang. Daarom acht ik het instrument van de plan-m.e.r. waardevoller dan de project-m.e.r., aangezien in dat kader minder ruimte is voor alternatieven en de m.e.r.-procedure relatief weinig meerwaarde biedt ten opzichte van de vergunningenprocedure. De discussie in planvorming is vaak erg juridisch. Dit zou meer inhoudelijk en politiek-bestuurlijk moeten zijn. Daarvoor is plan-m.e.r. juist vanuit het meer strategisch karakter ook meer geschikt. Het MMA heeft in sommige gevallen wel gewerkt, maar het is kennelijk niet belangrijk genoeg bevonden om te behouden in tijden van vermindering van regelgeving."

De m.e.r.-coördinator provincie Overijssel: "In de loop van de tijd is de milieuregelgeving erg complex en gedetailleerd is geworden. We zijn een beetje te ver doorgeschoten met de m.e.r. en het MMA. Een MER is vaak te dik en uitvoerig en het MMA meestal niet realistisch, omdat het vaak te kostbaar is. M.e.r. moet een hulpmiddel zijn in de besluitvorming en geen doel op zich." Veel weerstand tegen m.e.r. omdat het duur is en veel tijd kost. Vaak dikke studies, waar niet veel mee wordt gedaan. Wat is milieuvriendelijk? Is het realistisch, haalbaar? MMA niet in alle gevallen onrealistisch.

De initiatiefnemer over de verdwijning van het verplichte MMA

De gesproken beleidsmedewerkers van Rijkswaterstaat (RWS) zijn het eens met de verdwijning van het verplichte MMA, vooral vanuit het argument van het verminderen van de regelgeving. Echter wordt daar in de praktijk nog niet veel van gemerkt. Dit komt met name omdat het MMA maar een relatief klein onderdeel is van het totale MER. De medewerkers van RWS zien wel inhoudelijke voordelen van het MMA. Dit betreft met name het uitdrukkelijk nadenken over het verminderen van de milieu-effecten. Volgens de medewerkers van RWS is het MMA vaak niet realistisch, met name omdat het vaak te duur is om uit te voeren.

Beleidsmedewerker #1: "De reden voor het schrappen van het verplichte MMA is dat men geen koppen op EU-regelgeving meer wil. Het MMA is meestal niet realistisch, vaak doordat het te duur is om uit te voeren. Van vermindering van de lastendruk wordt in de praktijk nog niet veel gemerkt. Het MMA is maar klein deel van totale last van MER. Het opstellen van een MER vergt nog steeds veel tijd en geld, met of zonder MMA."

Beleidsmedewerker #2: "Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu bekeken is het een logisch besluit geweest, dat past bij gedachtes zoals 'Sneller en beter' en 'Eenvoudig beter'. Persoonlijk denk ik dat het een goed idee is geweest om het verplichte MMA eruit te halen, vanuit het argument van vermindering lastendruk/ regeldruk, maar wellicht dat het uitdrukkelijk nadenken over milieu meer naar de achtergrond verdwijnt nu het MMA niet meer verplicht is. Dit risico zit hem met name in de alternatieven-ontwikkelingsfase."

Beleidsmedewerker #3: "Ik ben het eens met de verdwijning van het verplichte MMA. Het MMA komt uit tijd van weinig milieuwetgeving. Intussen is de milieuwetgeving 'volwassen geworden' en is het MMA enigszins achterhaald. Tegenwoordig is het MMA

vaak te duur en daardoor niet realistisch, maar dat komt ook doordat het teveel alleen op milieu is gericht en andere belangen niet goed worden meegenomen in de afweging.”

De adviesbureau's over de verdwijning van het verplichte MMA

De projectleiders van de ruimtelijke adviesbureau's zijn het eens met de minister dat er moet worden nagedacht over vermindering van de regeldruk en begrijpen dat daarom het MMA uit de regelgeving is gehaald, maar ze vragen zich af of de verdwijning van het verplichte MMA daar nu in de praktijk erg aan bijdraagt. Wellicht zijn er andere manieren om effectiever de regeldruk te verminderen. Het MMA heeft namelijk ook wel degelijk nut gehad, maar dat hangt vooral af van hoe de initiatiefnemer met het instrument MMA omgaat. Hoe realistisch het MMA in de praktijk is, hangt af van de manier waarop het MMA wordt opgesteld. Het is niet per definitie onrealistisch.

De projectleider van Tauw: “Ik houd er een dubbel gevoel aan over: enerzijds is het MMA een goed middel om te effecten te vergelijken, anderzijds is het vaak een wat theoretische exercitie en bovendien kost het extra tijd en geld. Het doel van de m.e.r. is dat het milieubelang voldoende aandacht krijgt. Langzamerhand zijn we daar wat in doorgeschooten. Verplicht nummer eruit, dat is goed. Misschien dat daardoor extra tijd en geld vrijkomt voor andere alternatieven. Er hangt wel veel af van hoe de initiatiefnemer er instaat en ermee omgaat. Het blijft een politieke keuze om milieu-aspecten belangrijk te vinden of niet. Het is altijd een politiek krachtenveld van verschillende belangen.”

De projectleider van Grontmij: “Goed om het eruit te halen, verplichting is niet nodig. Milieueffecten moet je meenemen om draagvlak te creëren. Een vrijwillig MMA is daarom beter. Soms is het MMA niet realistisch, omdat het te kostbaar is, maar er zijn veel projecten waar het MMA uiteindelijk wél (deels) is gekozen. De 'kop' op de EU-regelgeving is het belangrijkste geweest om het MMA eruit te halen. Het inhoudelijke argument is een gelegenheidsargument.”

De projectleider van DHV: “Het verdwijnen van het MMA komt onder andere voort uit de discussie rondom de herijking van de VROM-regelgeving. Het gaat dan vooral om het verminderen van de lasten-/ regeldruk en het versnellen van de proceduretijd. De verdwijning van het MMA draagt daar mijns inziens echter niet aan bij. In het verleden werd erg aangedrongen om naar milieubelangen te kijken. Nu lijkt de m.e.r. zo te worden uitgekleeft, dat het een beetje een verplicht nummer dreigt te worden, waarbij zo snel mogelijk de procedure voor de aanleg van bijvoorbeeld een weg moet worden doorlopen, zonder te veel moeilijkheden. Het is van belang dat de initiatiefnemer goed omgaat met m.e.r. en met milieubelangen. Een MMA kost dan nauwelijks extra tijd en geld. In de praktijk komt de m.e.r. vaak pas te laat in de procedure langs, waardoor de toegevoegde waarde is verdwenen en het eigenlijk 'mosterd na de maaltijd' is. Als je het zo bekijkt, zal het verdwijnen van het MMA het proces wel iets kunnen versnellen. De algemene opvatting is dat m.e.r. lang duurt en veel kost, daar wil men iets aan doen. Het is dan gemakkelijk om het MMA er uit te halen. Bestuurlijke en juridische discussies leiden echter tot veel meer vertraging.”

De onafhankelijke partijen over de verdwijning van het verplichte MMA

De twee onafhankelijke partijen waarmee is gesproken vinden het jammer dat het verplichte MMA is verdwenen, maar begrijpen het wel vanuit het standpunt van de minister, namelijk dat er wordt gezocht naar manieren om de regeldruk te verminderen. Echter zijn zij het niet eens met de argumenten van de minister om daarvoor nu juist het MMA te schrappen. Ze vinden dat met de verdwijning van het MMA de regeldruk niet veel minder zal worden. Het is volgens de onafhankelijke partijen trouwens ook maar zeer de vraag of je wel minder regeldruk zou moeten willen. Bij complexe projecten moet je de tijd nemen in de besluitvorming en geen overhaaste beslissingen nemen. Het MMA heeft wel degelijk een functie binnen de m.e.r. Nu het MMA verdwenen is, hoeft dat geen ramp te zijn, maar het MMA diende vaak wel als 'inspiratiebron' voor de overige alternatieven

en bovendien kan het opstellen en (deels) gebruiken van een MMA draagvlak creëren voor een project.

De beleidsmedewerker van de commissie voor de m.e.r.: "Jammer dat het er uit is gehaald, maar begrijpelijk vanuit het standpunt van het ministerie, omdat de lijn is ingezet om regelgeving te verminderen en vooral geen extra dingen te doen bovenop de EU-richtlijn. Het MMA dwingt toch om goed na te denken over het milieubelang in de ruimtelijke ordening, maar nu het er uit is hoeft dat niet erg te zijn. Van belang blijft dat er goed over alternatieven wordt nagedacht en dit in een zo vroeg mogelijk stadium. De noodzaak tot vermindering van de regeldruk zien wij bij de commissie op dit onderwerp trouwens niet. Bij complexe projecten (en wegenprojecten zijn dit vaak) moet je de tijd nemen om alle informatie op tafel te krijgen. Vertraging in procedures komt niet door de m.e.r.-regelgeving, maar vaker door bestuurlijke, maatschappelijke en juridische discussies en uitstel van besluiten. Goed gebruik van een MMA kan bijdragen aan draagvlak voor een project en daarbij juist bijdragen aan een *versnelling* van het planproces. Plankosten (opstellen van een MER) staan in geen verhouding tot de totale (uitvoerings-)kosten van een infrastructuurproject, dus dat kan geen argument zijn. Dat het MMA is 'achterhaald door de tijd', daar zit misschien wel wat in, maar het is niet duidelijk wat dan het probleem is met de lastendruk. Want zo veel lastendruk zou zo'n MMA dan niet moeten geven, aangezien het vandaag de dag al zo gewoon is om milieumaatregelen mee te nemen in de ruimtelijke besluitvorming. Het inhoudelijke argument van de minister (niet realistisch en inmiddels achterhaald) is een gelegenheidsargument. Het gaat vooral om de discussie van de lastendruk."

De hoogleraar van de RUG: "Jammer dat het MMA is verdwenen. Het had toch wel een functie om de 'scope' van de m.e.r. iets meer te verbreden, richting de belangen van natuur en milieu. Het stimuleerde om goed na te denken over de effecten op natuur en milieu. M.e.r. gaat over *acceptabele effecten* op het milieu en niet over wat het beste is voor het milieu. De argumenten van de minister om het verplichte MMA eruit te halen kloppen niet. Dat het MMA nooit realistisch was klopt niet. Het MMA wordt wellicht niet erg vaak volledig overgenomen als uit te voeren tracé, maar het MMA is vaak wel een inspiratiebron voor om het uiteindelijke tracé milieuvriendelijker te maken. Dat het MMA soms wat 'gekunsteld' is, is nog geen reden om het eruit te halen. De verdwijning van het MMA ging vooral om de politieke druk om de regelgeving te verminderen. Aan de ene kant is het jammer dat het verplichte MMA verdwenen is, maar aan de andere kant is het nu ook weer geen ramp."

De belangengroeperingen over de verdwijning van het verplichte MMA

De belangengroeperingen vinden het jammer dat het MMA is verdwenen, maar wijzen erop dat dit geen ramp hoeft te zijn voor de milieubelangen binnen de m.e.r. Wel wordt er gewezen op de belangrijke rol van de commissie voor de m.e.r. binnen de plan- en besluitvorming rondom grote projecten. De belangengroeperingen hechten veel waarde aan het oordeel van de commissie en zien daarin ook een waarborg voor de juiste wijze van afweging van (met name) milieubelangen in het planningsproces. Het MMA werd door de belangengroeperingen vaak gebruikt als ijkpunt in bijvoorbeeld inspraakprocedures.

De beleidsmedewerker van Natuur & Milieu: "De verdwijning van het verplichte MMA is voor Natuur & Milieu op zich geen ramp. In onze brief in reactie op het wetsontwerp wordt hierover dan ook niets gemeld. Vroegtijdige participatie in combinatie met betrokkenheid van de commissie voor de m.e.r. is wel van groot belang. De Crisis- en herstelwet en het advies van de commissie Elverding beogen dit wel, maar de daaruit voortvloeiende maatregelen bewerkstelligen het tegenovergestelde: minder (verplicht) advies van de commissie voor de m.e.r. en in minder gevallen verplicht onderzoek van alternatieven. Daar is Natuur & Milieu het niet mee eens. Natuur & Milieu is niet tegen versnelling van procedures, maar dat mag niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid van besluitvorming. Ook draagvlak is van groot belang."

De beleidsmedewerker van Vereniging Natuurmonumenten: "Vereniging Natuurmonumenten heeft het erg betreurd dat het MMA eruit is gehaald. Onderdelen van het MMA zijn vaak overgenomen en Vereniging Natuurmonumenten gebruikt het MMA ook regelmatig in de inspraak. Naast het feit dat het MMA is verdwenen is Vereniging Natuurmonumenten ook niet blij met de vermindering van de rol van de commissie voor de m.e.r. De commissie wordt erg gewaardeerd en hoog aangeslagen en zou volgens Vereniging Natuurmonumenten eerder een grotere rol moeten krijgen in de besluitvorming. Het argument van minder lastendruk/ regelgeving klopt niet. Een goede m.e.r. draagt juist bij aan snelle besluitvorming."

6.3.2 De toegevoegde waarde van het MMA

Het bevoegd gezag over de toegevoegde waarde van het MMA

De vertegenwoordigers van het bevoegd gezag zien niet erg veel toegevoegde waarde in het MMA. Het was ooit bedoeld om het milieu 'op de kaart te zetten', maar inmiddels is het milieubelang al zodanig 'ingeburgerd', dat het MMA zijn functie in die zin heeft verloren. Een m.e.r. zonder MMA is al voldoende om het milieubelang goed mee te nemen in de planvorming van een groot project.

De beleidsmedewerker van het Ministerie van I&M: "Bij de oude milieuvergunningen heeft m.e.r. minder toegevoegde waarde. Bij grote projecten zoals wegen, bestemmingsplannen, etc. wel degelijk. M.e.r. en het MMA zijn ontstaan in de jaren '80. Toen wilde men milieu op de kaart zetten. Vandaar ook het MMA. Nu zijn milieubelangen zo vanzelfsprekend geworden, dat een verplicht MMA eigenlijk niet veel toegevoegde waarde meer heeft. Het is enigszins 'achterhaald' geworden; ingehaald door de tijd. M.e.r. met alteratieven is voldoende voor de waarborging van milieubelangen. De toegevoegde waarde van het MMA zit vooral in bewustwording, draagvlak en transparantie in besluitvorming. Sinds de komst van milieuregelgeving, BBT, etc. is de toegevoegde waarde van het MMA steeds minder geworden. Het is ingehaald door de tijd. De tijdsgeest nu is anders dan in de jaren '80."

De m.e.r.-coördinator van de provincie Groningen: "Project-m.e.r. met beperkte procedure heeft weinig toegevoegde waarde en het MMA al helemaal niet. Een MMA in de plan-m.e.r. is niet of nauwelijks uitvoerbaar, gelet op de reikwijdte van een plan (wellicht op aantal onderdelen van het plan mogelijk). Blijft over: het MMA voor grote projecten. Dit was voor de wetgever vanuit de uitgevoerde evaluatie kennelijk niet belangrijk genoeg om in de wet te handhaven. In 2003 was er al discussie over het MMA bij de voorbereiding van de invoering van de plan-m.e.r. Er werd toen al getwijfeld over toegevoegde waarde van het MMA bij plannen en op vergunningen-niveau. Bovendien was er toen ook al het besef dat het MMA niet altijd even goed in de besluitvorming werd meegenomen. Dit is mogelijk reeds een voorbode geweest voor de complete verdwijning van het MMA uit de m.e.r. Het doel van de m.e.r. is het zoeken naar milieuvriendelijke alternatieven, dus het MMA volgt daar min of meer al uit. Als ijkpunt wordt het MMA niet gebruikt; denk bijvoorbeeld aan de eisen die vandaag de dag in acht moeten worden genomen bij het verlenen van Wabo-vergunningen; bij milieu is Best Beschikbare Techniek al veelal het uitgangspunt. M.e.r. is in die zin een ijkpunt op zich. Zonder goede m.e.r./ milieu-afweging is er geen politiek en maatschappelijk draagvlak voor het nemen van besluiten over grootschalige projecten met mogelijk milieunadelige gevolgen, zie bijvoorbeeld de discussie rond CO2-opslag in Barendrecht."

De m.e.r.-coördinator van de provincie Overijssel: "Het MMA op zich is niet overbodig, maar het is te gedetailleerd en uitvoerig. Nederland heeft vroegtijdig de m.e.r. opgepakt en dat ook goed gedaan. De EU loopt daar nu wat achteraan. De laatste jaren is er een tendens van minder regels. De EU-regels zijn het minimum. De toegevoegde waarde van

de m.e.r. zou minder kunnen worden door de verdwijning van het MMA, maar dat is nu nog niet duidelijk. Het zou goed zijn om over tien jaar een evaluatie te doen.”

De initiatiefnemer over de toegevoegde waarde van het MMA

De beleidsmedewerkers van RWS zien in het MMA vooral een ijkpunt en een denkoefening in het zoeken naar milieuvriendelijke maatregelen bij een voorkeustracé. Een volledig gekozen MMA komt eigenlijk niet voor; wel is het zo dat er vaak compenserende en/of mitigerende maatregelen uit het MMA worden overgenomen in het uiteindelijke gekozen tracé.

Beleidsmedewerker #1: “Vaak wordt een voorkeursalternatief gekozen plus optimalisatiemaatregelen. De optimalisatiemaatregelen komen geregeld uit het MMA, dus daar is het wel goed voor geweest. Persoonlijk denk ik dat het MMA was een goed middel is voor het creëren van draagvlak en het dwingt je ertoe goed na te denken over milieuvriendelijke alternatieven. Door het verdwijnen van het MMA is nu niet meer duidelijk wat de ‘extreme’ milieumogelijkheden zijn. Het MMA is dus wel een soort ijkpunt.”

Beleidsmedewerker #2: “Het MMA dwingt je tot nadenken over de effecten op het milieu, het werkt stimulerend. Nu kan dat misschien minder worden, vooral bij kleinere initiatiefnemers. Bij RWS niet zozeer. Je kunt het zien als ijkpunt. Je zet een stip op de horizon. Niet te ver, want dan wordt het niet realistisch, maar het MMA daagt zeker uit tot nadenken.”

Beleidsmedewerker #3: “In de jaren ‘80 had het MMA toegevoegde waarde door het milieu op de kaart te brengen. Tegenwoordig is dat niet meer zo nodig. Nu is het MMA nog nuttig om de meest milieuvriendelijke (mitigerings)maatregelen in kaart te brengen, maar meer ook niet. Het is een goede denkoefening, maar in de praktijk weinig uitvoerbaar.”

De adviesbureau’s over de toegevoegde waarde van het MMA

De projectleiders van de adviesbureau’s zien in het MMA vooral een ‘stok achter de deur’ voor initiatiefnemers om goed naar de milieubelangen te kijken. Anders dan dit heeft het MMA volgens de projectleiders weinig toegevoegde waarde.

De projectleider van Tauw: “Het MMA is een goed middel om mensen toch te verleiden goed naar de milieubelangen en naar milieuvriendelijke alternatieven te kijken.”

De projectleider van Grontmij: “Het MMA als verplichting heeft niet echt toegevoegde waarde, maar inhoudelijk wel. Vooral wanneer het belang ervan door de initiatiefnemer wordt ingezien. Maar of het belang ervan wordt ingezien is voornamelijk een politieke afweging.”

De projectleider van DHV: “Het MMA is een goede stok achter de deur om goed naar het milieu en het eigen initiatief te kijken. Het geeft informatie voor besluitvorming en het dwingt de initiatiefnemer om met een bredere blik naar het milieu en het eigen initiatief te kijken. In de praktijk werkt het helaas niet altijd zo, omdat de m.e.r. vaak veel te laat in het proces voorbij komt. Het MMA heeft ook als ijkpunt gefungeerd. De hoekpunten van de besluitvorming worden duidelijk door het MMA.”

De onafhankelijke partijen over de toegevoegde waarde van het MMA

De onafhankelijke partijen vinden dat het MMA wel degelijk toegevoegde waarde heeft, met name doordat er goed wordt nagedacht over milieuvriendelijke maatregelen en doordat er daardoor meer informatie wordt verkregen, wat het gehele planningsproces ten goede komt. Het MMA wordt niet vaak ‘gekozen’ als aan te leggen tracé, maar het werkt wel degelijk door in het planningsproces, omdat het als ‘inspiratiebron’ kan werken voor de overige voorkeursalternatieven.

De beleidsmedewerker van de commissie voor de m.e.r.: "Het opstellen van een MMA dwingt de initiatiefnemer om na te denken over milieuvriendelijke alternatieven en het geeft een zo volledig mogelijk beeld van de beschikbare informatie voor de bestuurlijke besluitvorming. Bij milieuvergunningen is het minder zinvol, hier moet ook voldaan worden aan best beschikbare technieken (BBT). Vooral bij ruimtelijke ordening en in een zo vroeg mogelijk stadium heeft het MMA toegevoegde waarde."

De hoogleraar van de RUG: "Door het MMA wordt duidelijk wat de verschillen zijn tussen aan de ene kant het (voorkeurs)alternatief – wat vaak het beste is voor het op te lossen probleem, bijvoorbeeld verkeerscongestie – en aan de andere kant het alternatief wat het probleem ook voldoende oplost, maar waarbij het milieu het zoveel mogelijk wordt ontzien. Daarnaast werkt het goed om compenserende en mitigerende maatregelen in kaart te brengen. Het MMA wordt dan ook vaak niet gekozen als voorkeurstracé, maar het dient wel als inspiratiebron voor de overige alternatieven. Deze alternatieven, waaronder het uiteindelijk gekozen tracé, kunnen vaak veel milieuvriendelijker worden door de informatie die uit het MMA wordt gehaald. Het MMA heeft vooral op die manier toegevoegde waarde en het MMA werkt langs die weg vaak ook door in het planvormingsproces. Het MMA fungeert daarmee als ijkpunt en als stok achter de deur om goed naar de milieubelangen te kijken in het planvormingsproces. Dat het rekening houden met milieubelangen inmiddels genoeg 'ingeburgerd' zou zijn, klopt niet en dit betekent dan ook zeker niet dat het MMA achterhaald zou zijn."

De belangengroeperingen over de toegevoegde waarde van het MMA

De beleidsmedewerkers van de belangengroeperingen zien veel toegevoegde waarde in het MMA. Vooral omdat het MMA dwingt tot nadenken over het milieubelang en doordat er veel informatie uit het opstellen van een MMA te halen is. Deze informatie kan goed worden gebruikt in het planvormingsproces.

De beleidsmedewerker van Natuur & Milieu: "Het instrument m.e.r. is belangrijk voor Natuur en Milieu. Ook de rol van de commissie voor de m.e.r. vinden wij van groot belang. Vooral vanwege de aldaar aanwezige deskundigheid en daardoor de kwaliteitswaarborging die zij kunnen leveren. De toegevoegde waarde van het MMA is vooral dat het een stimulans was/ is om na te denken over het milieu en de milieubelangen die spelen bij een project. Deze stimulans zal nu niet meer op deze manier worden gecreëerd. Aan de andere kant: 'what's in a name?'. Het gaat uiteindelijk om realistische milieuvriendelijke alternatieven en niet zozeer om een verplicht MMA."

De beleidsmedewerker van Vereniging Natuurmonumenten: "Het MMA geeft inzicht in de milieuproblematiek en kan op die manier ook als ijkpunt worden aangemerkt. Bovendien kan het MMA worden gebruikt om tijdens de inspraak naar te verwijzen. Bij milieuvergunningprocedures heeft het misschien minder toegevoegde waarde, maar bij ruimtelijke projecten des te meer. Veel hangt trouwens wel af van hoe de initiatiefnemer er mee omgaat. Het MMA dwingt de initiatiefnemer om goed na te denken over milieubelangen."

6.3.3 De waarborging van de milieubelangen in de toekomst

Het bevoegd gezag over de waarborging van de milieubelangen in de toekomst

De vertegenwoordigers van het bevoegd gezag zijn het er over eens dat de milieubelangen in de toekomst (na de verdwijning van het MMA) voldoende zullen worden gewaarborgd. Het blijven bestaan van de m.e.r. met daarbij de te onderzoeken alternatieven is daarbij het belangrijkste argument. De vertegenwoordigers van het bevoegd gezag vinden dit ruim voldoende om de milieubelangen te waarborgen. Enerzijds is de instelling van de initiatiefnemer ten opzichte van het milieu is daarbij wel

van belang. Anderzijds is het doel van de m.e.r. in zichzelf al het zoeken naar milieuvriendelijke alternatieven. Daarmee blijft het milieubelang gewaarborgd.

De beleidsmedewerker van het Ministerie van I&M: "M.e.r. inclusief de voor besluitvorming redelijke alternatieven is meer dan voldoende voor de waarborging van de milieubelangen."

De m.e.r.-coördinator van de provincie Groningen: "Het milieubelang blijft goed gewaarborgd. Alternatieven blijven bestaan en maatschappelijk draagvlak is cruciaal, daarom blijft milieu altijd goed in beeld. Anders heb je geen draagvlak. De instelling van de initiatiefnemer is belangrijk of dat nu een particulier initiatief is of de overheid. Belangrijker dan een verplicht MMA. Anders wordt dat toch een invuloefening waar vervolgens weinig mee wordt gedaan."

De m.e.r.-coördinator van de provincie Overijssel: "Het gebruik van alternatieven blijft het belangrijkste. De m.e.r. zoekt eigenlijk al automatisch naar alternatieven die beter zijn voor het milieu. Dat is eigenlijk al het intrinsieke doel van de m.e.r."

De initiatiefnemer over de waarborging van de milieubelangen in de toekomst

Volgens de vertegenwoordigers van RWS komt het milieubelang in de toekomst niet in het geding. De wettelijke eisen die nog steeds gelden op het gebied van milieubescherming blijven hiervoor zorgen. Daarnaast is het van belang goed naar het milieu te blijven kijken om draagvlak te creëren voor een project, hoewel dit hoogstwaarschijnlijk niet zal leiden tot een vrijwillige opname van een MMA in een MER. Tot slot blijft de commissie voor de m.e.r. toezien op de kwaliteit van de m.e.r.

Beleidsmedewerker #1: "Er blijft voldoende waarborging van het milieubelang door de geldende milieuwetgeving en de wettelijke minimumeisen die worden gesteld aan de m.e.r. In de toekomst zal er waarschijnlijk niet vrijwillig een MMA worden opgesteld. RWS wil als initiatiefnemer in principe toch zo snel mogelijk wegen aanleggen. Een MMA is nu 'bovenwettelijk'. Wanneer er voor relatief weinig geld veel milieuwinst te behalen valt doet RWS dat wel, want dat creëert ook draagvlak."

Beleidsmedewerker #2: "De waarborging van milieubelangen komt niet in het geding, want de m.e.r. blijft bestaan. RWS gebruikt vaak een getrapte m.e.r.: eerst plan-m.e.r. met breed alternatievenonderzoek en vervolgens een project-m.e.r. waarin het voorkeursalternatief wordt uitgewerkt. Daarnaast wordt gewerkt met publieksparticipatie waardoor (milieu)belangen vroegtijdig kunnen worden ingebracht"

Beleidsmedewerker #3: "Een vrijwillig MMA zal waarschijnlijk niet worden opgesteld in de toekomst. De wettelijke minimumeisen zijn de basis en dat is ook voldoende waarborg voor het milieu. Dat hangt niet af van een verplicht MMA. Bovendien ziet de commissie voor de m.e.r. toe op kwaliteit van de m.e.r."

De adviesbureau's over de waarborging van de milieubelangen in de toekomst

De projectleiders van de adviesbureau's denken niet dat door de verdwijning van het verplichte MMA de milieubelangen in het geding zullen komen. De houding en instelling van de initiatiefnemer is en blijft een van de belangrijkste factoren voor de waarborging van het milieubelang in het planvormingsproces. Een vrijwillig MMA zou volgens de projectleiders wellicht kunnen worden opgesteld om zo maatschappelijk draagvlak te creëren.

De projectleider van Tauw: "Wij gaan als adviesbureau vaak in dialoog met de initiatiefnemer van een project. De houding van de initiatiefnemer is belangrijk bij m.e.r. Het verdwijnen van het MMA zou wel eens iets meer willekeur in het onderzoeken van alternatieven kunnen betekenen binnen de m.e.r. al naar gelang de houding van de

initiatiefnemer. Voor maatschappelijk draagvlak blijft het van belang om het milieu goed mee te nemen in het planproces. Milieu en duurzaamheid zijn tegenwoordig niet meer los te zien van ruimtelijke ontwikkelingen.”

De projectleider van Grontmij: “Een vrijwillig MMA zou in de toekomst best nog kunnen komen, maar het zoeken naar alternatieven blijft het belangrijkste, samen met de instelling van de initiatiefnemers.”

De projectleider van DHV: “Misschien dat een vrijwillig MMA nog wel zal worden opgenomen in een MER, om maatschappelijk draagvlak te creëren. Aangezien in 80% van de gevallen het MMA niet optimaal wordt gebruikt (het MMA is dan een alternatief plus mitigerende maatregelen) zal het verdwijnen ervan misschien niet eens heel veel uitmaken.”

De onafhankelijke partijen over waarborging vd milieubelangen in de toekomst

De onafhankelijke partijen denken dat er voldoende waarborging van milieubelangen overblijft, nu het verplichte MMA is verdwenen. Daarbij zijn vooral de houding en instelling van de stakeholders met betrekking tot het milieubelang essentieel, samen met het onderzoek naar alternatieven binnen de m.e.r. Hierbij zou wel meer nadruk moeten komen te liggen op het ontwerp van een tracé, in tegenstelling tot de huidige praktijk binnen de m.e.r., waarbij voornamelijk wordt gekeken naar de effecten op het milieu.

De beleidsmedewerker van de commissie voor de m.e.r.: “De commissie zal altijd adviseren om goed naar de milieubelangen en naar alternatieven te kijken. Een vrijwillig MMA is daarbij niet uitgesloten. Vooral het kijken naar andere belangen dan alleen het belang van verkeer en vervoer zal altijd belangrijk zijn en blijven in de advisering van de commissie. Of het verdwijnen van het verplichte MMA invloed zal hebben is moeilijk te zeggen, de tijd zal het moeten leren. In sommige gevallen werd het MMA ook wel ‘misbruikt’ in de procedure en dat kan nu niet meer gebeuren, dus daar zit misschien juist ook wel een voordeel.”

De hoogleraar van de RUG: “Het MMA alleen was en is niet voldoende voor de waarborging van milieubelangen, daar is meer voor nodig. Het belangrijkste is de mentaliteit van de diverse partijen met betrekking tot milieubelangen. Daar valt of staat een milieuvriendelijk tracé-ontwerp bij. Daarnaast blijft de m.e.r. met daarbij het onderzoek naar alternatieven ook van essentieel belang. Het is belangrijk om verschillende opties in kaart te brengen en daaruit de beste te kiezen. Het is daarbij van groot belang om naar het ontwerp van een project te kijken, meer nog dan naar de effecten, zoals nu vaak het geval is binnen de m.e.r.”

De belangengroeperingen over waarborging vd milieubelangen in de toekomst

De beleidsmedewerkers van de belangengroeperingen denken dat met de verdwijning van het MMA er waarschijnlijk minder naar milieubelangen zal worden gekeken, tenzij vroegtijdige participatie aanwezig blijft en de commissie voor de m.e.r. haar rol goed blijft vervullen. De belangengroeperingen zien voor de commissie voor de m.e.r. een belangrijke rol weggelegd als toezichthouder op het blijven nadenken over het milieubelang in het planvormingsproces van een nieuw infrastructuurproject.

De beleidsmedewerker van Natuur & Milieu: “De mogelijkheid voor een goede inbreng van het milieubelang hangt vooral af van vroegtijdige participatie en actieve betrokkenheid van de commissie voor de m.e.r. Dat moet gewaarborgd blijven. Het hangt vooral daarvan af en niet zozeer van een verplichting tot opstellen MMA.”

De beleidsmedewerker van Vereniging Natuurmonumenten: “Zonder het verplichte MMA zullen milieubelangen minder goed in beeld zijn tijdens een procedure, is de verwachting van Vereniging Natuurmonumenten.”

6.4 De perspectieven van de stakeholders op het MMA

Uit voorgaande paragraaf blijkt dat de diverse stakeholders het lang niet altijd met elkaar eens zijn over de diverse onderwerpen die aan de orde zijn gekomen in de interviews. Elke stakeholder heeft zijn eigen perspectief op de zaken en dit lijkt wel enigszins overeen te komen met de belangen die zij elk behartigen.

1 – De verdwijning van het verplichte MMA:

Wat vindt men ervan dat het MMA niet meer verplicht hoeft te worden opgesteld in een MER?

Het bevoegd gezag is het in algemene zin eens met de verdwijning van het MMA als verplicht op te nemen alternatief voor de besluit-/project-m.e.r.

De initiatiefnemer is het eens met de verdwijning van het verplichte MMA, vooral vanuit het argument van het verminderen van de regelgeving, maar ziet wel inhoudelijke voordelen van het MMA.

De adviesbureau's zijn het eens met de minister dat er moet worden nagedacht over vermindering van de regeldruk en begrijpen dat daarom het MMA uit de regelgeving is gehaald, maar vragen zich af of de verdwijning van het verplichte MMA daar nu in de praktijk erg aan bijdraagt.

De onafhankelijke partijen vinden het jammer dat het verplichte MMA is verdwenen, maar begrijpen het wel vanuit het standpunt van de minister, namelijk dat er wordt gezocht naar manieren om de regeldruk te verminderen. Echter zijn de onafhankelijke partijen het niet eens met de argumenten van de minister om daarvoor nu juist het MMA te schrappen.

De belangengroeperingen vinden het jammer dat het MMA is verdwenen, maar wijzen erop dat dit geen ramp hoeft te zijn voor de milieubelangen binnen de m.e.r.

Het lijkt erop dat het bevoegd gezag (BG) het meest voor verdwijning van het MMA is, de initiatiefnemer (IN) en de adviesbureau's (AB) op zich ook wel, maar zij zien ook de voordelen van het MMA. De onafhankelijke partijen (ON) zijn relatief pro m.e.r. en pro MMA en de belangengroeperingen (BEL) zijn erg pro MMA, hoewel ook zij realistisch zijn en zeggen dat het niet zozeer om een verplicht MMA gaat, maar vooral om milieubelangen in zijn algemeenheid, op wat voor manier dan ook.

- ↑ BG: pro verdwijning MMA
IN: pro verdwijning MMA, maar zien ook de voordelen ervan in
AB: dubbel: op zich niet erg, maar zien ook de voordelen ervan in en zetten vraagtekens
ON: kritisch: jammer dat het eruit is gehaald, maar wel te begrijpen vanuit BG
↓ BEL: pro MMA, maar zijn ook realistisch en zien ook de haken en ogen.

2 – De toegevoegde waarde van het MMA:

Wat is volgens de diverse stakeholders precies de toegevoegde waarde van het MMA in het planningsproces?

Het bevoegd gezag ziet niet erg veel toegevoegde waarde in het MMA. Het was ooit bedoeld om het milieu 'op de kaart te zetten', maar dit is inmiddels achterhaald doordat het nadenken over milieubelangen tegenwoordig heel vanzelfsprekend is.

De initiatiefnemer ziet in het MMA vooral een ijkpunt en een denkoefening in het zoeken naar milieuvriendelijke maatregelen bij een voorkeurstracé.

De adviesbureau's zien in het MMA vooral een 'stok achter de deur' voor initiatiefnemers om goed naar de milieubelangen te kijken.

De onafhankelijke partijen vinden dat het MMA wel degelijk toegevoegde waarde heeft, met name doordat er goed wordt nagedacht over milieuvriendelijke maatregelen en doordat er daardoor meer informatie wordt verkregen, wat het gehele planningsproces ten goede komt.

De belangengroeperingen zien veel toegevoegde waarde in het MMA. Vooral omdat het MMA dwingt tot nadenken over het milieubelang en doordat er veel informatie uit het opstellen van een MMA te halen is. Deze informatie kan goed worden gebruikt in het planvormingsproces.

Het bevoegd gezag (BG) ziet weinig toegevoegde waarde in het MMA. De initiatiefnemer (IN) en de adviesbureau's (AB) zien beperkte toegevoegde waarde in het MMA. De onafhankelijke partijen (ON) zien relatief veel toegevoegde waarde in het MMA en de belangengroeperingen (BEL) zien het meeste toegevoegde waarde in het MMA.

↑ BG: weinig toegevoegde waarde MMA
IN: beperkte toegevoegde waarde MMA
AB: beperkte toegevoegde waarde MMA
↓ ON: relatief veel toegevoegde waarde MMA
BEL: veel toegevoegde waarde MMA

3 – De waarborging van de milieubelangen in de toekomst:

Zijn, volgens de diverse stakeholders, de milieubelangen in de toekomst nog wel goed genoeg gewaarborgd, nu het verplichte MMA er niet meer is? En zo, ja: op wat voor manier? Met andere woorden: is het MMA dan niet echt nodig?

In tegenstelling tot de vorige twee onderwerpen zijn de vertegenwoordigers van de diverse stakeholders het er ditmaal wel over eens dat de milieubelangen in de toekomst (na de verdwijning van het MMA) voldoende zullen worden gewaarborgd.

Het blijven bestaan van de m.e.r. met daarbij de te onderzoeken alternatieven is daarbij het belangrijkste argument. Dit naast de overige reeds bestaande milieuwetgeving die inwerking blijft. Daarnaast wijzen de overige stakeholders (behalve de initiatiefnemer) erop dat de houding/ instelling van de initiatiefnemer ten opzichte van het milieu van groot belang is. De initiatiefnemer zelf wijst erop dat het belangrijk blijft om goed na te blijven denken over het milieubelang, omdat dit voor het benodigde maatschappelijk draagvlak kan zorgen. Tot slot houden alle stakeholders er vertrouwen in dat de commissie voor de m.e.r. goed blijft toezien op de kwaliteit van de m.e.r. en de daarin meegewogen milieubelangen.

6.5 Reflectie

Dit hoofdstuk laat zien dat er door de verschillende stakeholders verschillend wordt gedacht over de toegevoegde waarde van het MMA en de verdwijning van de verplichting een MMA op te stellen in een MER. Dit verschil van inzicht komt opvallend overeen met het belang van de stakeholder bij het opstellen van een MMA.

Toegevoegde waarde en verdwijning MMA

Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer van de aanleg van een nieuw tracé hebben relatief weinig belang bij het opstellen van een MMA. Zij zien er dan ook weinig toegevoegde waarde in en zijn positief over het feit dat er niet meer verplicht een MMA hoeft te worden opgesteld.

De adviesbureau's en de onafhankelijke partijen hebben er belang bij dat er een MMA wordt opgesteld, in die zin dat zij het van belang achten dat er goed over de gevolgen voor het milieu wordt nagedacht binnen het planvormingsproces van een nieuw tracé. Zij zien dan ook beperkt tot relatief veel toegevoegde waarde in het MMA en zijn minder positief over het feit dat het verplichte MMA is verdwenen.

De belangengroeperingen hebben veel belang bij het MMA, omdat dit juist opkomt voor het belang dat door hen wordt behartigd, namelijk het milieu. De belangengroeperingen

zien dan ook veel toegevoegde waarde in het MMA en zijn het minst positief over de verdwijning ervan.

Milieubelangen in de toekomst

De vertegenwoordigers van de diverse stakeholders zijn het er wel over eens dat de milieubelangen in de toekomst (na de verdwijning van het MMA) voldoende zullen worden gewaarborgd. Een MMA heeft volgens de diverse perspectieven al dan niet toegevoegde waarde in het planvormingsproces, maar geheel onmisbaar is het niet. Er blijven voldoende overige instrumenten over die het milieubelang ook kunnen waarborgen. Dit hangt niet enkel alleen af van een verplicht MMA.

Vervolg

In het volgende hoofdstuk 7 zal worden onderzocht of de conclusies uit dit hoofdstuk 6 en het voorgaande hoofdstuk 5 (samen het empirisch onderzoek) overeenkomen met de verwachtingen uit het literatuuronderzoek en het daaruit voortgevloeide conceptueel model (paragraaf 3.7). Daarna zullen in het laatste hoofdstuk de conclusies van het onderzoek worden samengevat.

7. Synthese

Inleiding

In dit hoofdstuk zal een link worden gelegd tussen de conclusies uit het literatuuronderzoek en het daaruit voortvloeiende conceptueel model. Allereerst zullen we nogmaals naar de deelvragen kijken die moeten worden beantwoord:

- 1) Wat is de toegevoegde waarde geweest van het MMA binnen het planvormingsproces?
- 2) Wat was de beeldvorming rondom het MMA bij weginfrastructuurprojecten?

Vervolgens zal elke deelvraag worden beantwoord vanuit de theorie en vanuit de praktijk en zal worden gekeken of dit overeenkomt met elkaar.

Deelvraag 1: toegevoegde waarde

Uit het literatuuronderzoek en het conceptueel model blijkt dat het MMA op twee verschillende manieren toegevoegde waarde kan hebben in het planningsproces: wanneer het daadwerkelijk wordt gekozen als uit te voeren tracé (technisch-rationele benadering), of wanneer er informatie uit het MMA wordt gebruikt in het planvormingsproces en een ander alternatief op die manier milieuvriendelijker kan worden gemaakt (communicatief-rationele benadering).

Deze communicatief-rationele benadering sluit aan bij Verheijen (2011), die concludeert dat een m.e.r. ook kan bijdragen aan het meewegen van het milieubelang in het planningsproces wanneer niet het MMA, maar een ander alternatief wordt gekozen. Dit kan op drie verschillende manieren gebeuren.

- 1) Een MER verschaft veel informatie over de milieubelangen die spelen en de mogelijke effecten die een project kan hebben op het milieu. Ook worden er alternatieven beschreven en onderzocht. Alleen al de weergave van deze informatie kan bijdragen aan een beter gefundeerde besluitvorming.
- 2) Minder milieuvriendelijke oplossingen kunnen in een vroeg stadium worden weggestreept, indien de m.e.r. in een vroeg stadium wordt meegenomen in het planvormingsproces. Dit betekent dat het gehele oplossingspectrum al in een meer milieuvriendelijke richting is geduwd, zonder dat er daadwerkelijk een 'meest milieuvriendelijk' alternatief wordt gekozen.
- 3) Een MER geeft ook inzicht in mogelijke compenserende en/of mitigerende maatregelen. Het is daarmee echter niet gegarandeerd dat deze maatregelen ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd, zolang dit niet noodzakelijk is vanuit milieuregelgeving en -normering. Het milieubelang blijft altijd één van de mee te nemen belangen in het planvormingsproces, en niet het éniige belang.

Uit het empirisch onderzoek (casestudies) blijkt dat het MMA in de praktijk goed wordt meegenomen in de planvorming en in veel gevallen ook (deels) wordt gekozen als uiteindelijk tracébesluit. Zij het dan wel als zijnde de meest milieuvriendelijke *variant* en niet zozeer als het alternatief (anders dan het voorkeursalternatief) wat beter scoort op milieu, maar minder op probleemoplossend vermogen. De toegevoegde waarde van het MMA zit hem dan ook vaak in de uitwerking als zijnde een MMV. Mitigerende en compenserende maatregelen die worden onderzocht bij de totstandkoming van een MMA worden vaak (ten dele) overgenomen in het uiteindelijke tracébesluit. De theorie van Verheijen (2011) blijkt dus in de praktijk te kloppen.

Een kanttekening hierbij is dat veel afhangt van de druk die vanuit de bevolking en de politiek wordt uitgeoefend om een tracé milieuvriendelijk aan te leggen. In twee gevallen (cases) zou je kunnen zeggen dat het MMA is 'gekozen', maar dat is alleen maar omdat het voorkeursalternatief min of meer samen met het MMA, omdat er vanuit de politiek en

vanuit de bevolking veel druk wordt uitgeoefend om een nieuw tracé zo milieuvriendelijk mogelijk aan te leggen.

Daarnaast hangt de mate waarin de mitigerende en compenserende maatregelen uit het MMA worden overgenomen voornamelijk af van de financiële consequenties die dit heeft en of er voldoende publiek en politiek draagvlak voor is om die consequenties te aanvaarden, dat wil zeggen: geld beschikbaar te stellen voor de extra kosten.

De conclusie uit de theorie dat het MMA zowel technisch-rationeel, maar vooral communicatief-rationeel toegevoegde waarde kan hebben komt overeen met de onderzochte praktijk. Het MMA blijkt inderdaad voornamelijk communicatief-rationele toegevoegde waarde te hebben, zij het dat veel afhangt van de publieke en politieke opinie.

Deelvraag 2: beeldvorming

Uit het literatuuronderzoek en het conceptueel model blijkt dat mensen datgene wat om hen heen gebeurt selectief waarnemen. Dit komt doordat iedereen met een bepaald discours naar de wereld om zich heen kijkt. Een discours is een raamwerk ('frame', Valve 1999) waarbinnen iemand betekenis geeft aan de wereld.

Naast de verschillen in discours geven Deelstra et al. (2003) aan dat de verschillende actoren in het planvormingsproces ook op verschillende manieren naar een MER en de bijbehorende alternatieven kijken vanwege de verschillende belangen die zij vertegenwoordigen.

Uit het empirisch onderzoek (diepte-interviews) blijkt dat er door de verschillende stakeholders inderdaad verschillend wordt gedacht over de toegevoegde waarde van het MMA en de verdwijning van de verplichting een MMA op te stellen in een MER. Dit verschil van inzicht komt opvallend overeen met het belang van de stakeholder bij het opstellen van een MMA:

- Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer van de aanleg van een nieuw tracé hebben relatief weinig belang bij het opstellen van een MMA. Zij zien er dan ook weinig toegevoegde waarde in en zijn positief over het feit dat er niet meer verplicht een MMA hoeft te worden opgesteld.
- De adviesbureau's en de onafhankelijke partijen hebben er belang bij dat er een MMA wordt opgesteld, in die zin dat zij het van belang achten dat er goed over de gevolgen voor het milieu wordt nagedacht binnen het planvormingsproces van een nieuw tracé. Zij zien dan ook beperkt tot relatief veel toegevoegde waarde in het MMA en zijn minder positief over het feit dat het verplichte MMA is verdwenen.
- De belangengroeperingen hebben veel belang bij het MMA, omdat dit juist opkomt voor het belang dat door hen wordt behartigd, namelijk het milieu. De belangengroeperingen zien dan ook veel toegevoegde waarde in het MMA en zijn het minst positief over de verdwijning ervan.

De conclusie uit de theorie dat verschillende actoren in het planvormingsproces ook op verschillende manieren naar een MER en de bijbehorende alternatieven kijken vanwege de verschillende belangen die zij vertegenwoordigen, komt in het empirisch onderzoek ook op die wijze naar voren.

Conclusie

Uit het theoretisch onderzoek blijkt dat het MMA wel degelijk een rol speelt binnen het planvormingsproces van projecten waarbij de m.e.r. verplicht is. Dit blijkt ook uit het empirisch casestudie-onderzoek: het MMA werkt vooral in communicatief-rationele zin door in het planvormingsproces en heeft dus op die manier ook toegevoegde waarde. Het

argument van de minister dat het MMA in de praktijk niet goed zou hebben gewerkt, gaat dus niet op. Het MMA heeft wel degelijk 'gewerkt', dat wil zeggen: toegevoegde waarde gehad.

Daarnaast blijkt uit het theoretisch onderzoek dat verschillende actoren in het planvormingsproces ieder vanuit hun eigen belang naar de werkelijkheid kijken. Dit blijkt inderdaad ook uit het empirisch interview-onderzoek: hoe meer belang een actor heeft bij het MMA, des te meer toegevoegde waarde wordt er aan het MMA toegeschreven.

De bevindingen uit het empirisch deel van het onderzoek komen dus overeen met de voorspellingen uit het theoretisch deel van het onderzoek.

Reflectie

Er is veel literatuur te vinden over ex ante evaluatie, effectenonderzoek en het gebruik van alternatieven binnen de planologie. Over het MMA specifiek is minder literatuur beschikbaar dan gewenst voor een onderzoek als dit. Wellicht dat dit komt, omdat het MMA wereldwijd niet veelvuldig wordt gebruikt; het voornamelijk een Nederlands beleidsinstrument.

Er is veel empirische data beschikbaar over de m.e.r. en meer specifiek over de onderzochte cases. Dit komt met name omdat van iedere case een uitgebreid MER is geschreven, waar veel informatie uit valt te halen. Daarnaast is veel informatie over de m.e.r. in zijn algemeenheid beschikbaar via diverse overheidsinstellingen en bijvoorbeeld via de commissie voor de m.e.r.

De onderzochte cases zijn representatief voor vergelijkbare infrastructurele projecten. De onderzochte cases zijn allen van recente datum (daarmee is de data up-to-date) en liggen verspreid over het hele land. Daarmee is er geografische spreiding van de cases, zodat een goed landsbreed beeld ontstaat van hoe met het MMA wordt omgegaan.

De geïnterviewde personen zijn allen expert op het vakgebied van de m.e.r. en bekleden functies in de top van hun respectievelijke organisaties. Zij kunnen dus zeer goed en betrouwbaar de mening en positie van hun organisatie duiden.

Conclusie

Inleiding

In dit onderzoek zijn meerdere vragen aan de orde komen en onderzocht. Deze vragen vloeien allen voort uit één hoofdvraag en twee deelvragen. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

- Hoofdvraag

Welke rol heeft het het MMA gespeeld in de milieueffectrapportage binnen de planvorming van nieuwe weginfrastructuur?

Om antwoord te krijgen op deze hoofdvraag, is specifiek naar twee onderdelen gekeken: de toegevoegde waarde van het MMA en de beeldvorming rondom het MMA. De volgende twee deelvragen luiden dan ook als volgt:

- Deelvragen

- Wat is de toegevoegde waarde geweest van het MMA binnen het planvormingsproces?
- Wat was de beeldvorming rondom het MMA bij weginfrastructuurprojecten?

De hoofdvraag en deelvragen beantwoord

Uit dit onderzoek blijkt dat het MMA voornamelijk een rol heeft gespeeld binnen de m.e.r. als zijnde een 'MMV': een meest milieuvriendelijke variant. De toegevoegde waarde van het MMA is vooral van communicatief-rationele aard geweest: informatie uit het MMA is vaak verwerkt in het uiteindelijk gekozen en uit te voeren tracé, waardoor dit tracé milieuvriendelijker is gemaakt. Dat niet alle actoren binnen het planvormingsproces dit zo hebben ervaren, is gebleken uit het interviewgedeelte van het empirisch onderzoek. De actoren die meer belang hebben bij een MMA schrijven meer toegevoegde waarde toe aan het MMA dan de actoren die hier minder belang bij hebben.

Aanbevelingen

Hoewel het MMA als verplicht op te nemen alternatief uit de regelgeving is gehaald en uit het onderzoek blijkt dat het MMA toch wel degelijk een rol heeft gespeeld binnen de m.e.r. hoeft deze genomen maatregel niet terug te worden gedraaid. Uit de interviews met de diverse betrokken actoren blijkt dat met de verdwijning van het verplichte MMA de waarborging van de milieubelangen in de toekomst niet op het spel komt te staan. Er blijven voldoende andere manieren over om het milieubelang volwaardig in het planvormingsproces mee te nemen.

Het is daarbij wel van belang de m.e.r. zo vroeg mogelijk in het planvormingsproces op te nemen en ook in een zo vroeg mogelijk stadium actieve inspraak en participatie van de betrokken stakeholders te vragen. Op deze manier kunnen alle belangen – waaronder het milieubelang – goed blijven worden gewaarborgd in de steeds complexer wordende ruimtelijke ordening van Nederland.

Elverding (2008), Steinemann (2001) en Ketting & Bel (2008) geven aan dat vroegtijdige publieke participatie van groot belang is. O'Faircheallaigh (2010) geeft aan dat de meerderheid van de literatuur dat hierover geschreven is dit ook onderschrijft, maar dat het in de praktijk wel vaak lastig blijkt te zijn om alle actoren in een vroegtijdig stadium op een effectieve manier te betrekken bij het planvormingsproces. Deelstra et al. (2003) adviseren om informele arena's te creëren waarbinnen de verschillende actoren stap voor stap in het besluitvormings- en onderzoeksproces met elkaar van gedachten kunnen wisselen.

Naast vroegtijdige participatie binnen een open planproces is het tevens aan te bevelen om als initiatiefnemer 'vrijwillig' een MMA ofwel 'MMV' op te stellen. Dit kost niet veel

extra tijd en moeite ten opzichte van de omvang van het opstellen van een volledig MER en er kan op die manier toch extra nuttige informatie aan het MER worden toegevoegd, welke kan worden gebruikt in de besluitvorming. Maar nog belangrijker is het feit dat het een instrument kan zijn om draagvlak te creëren voor een project. Draagvlak is met name noodzakelijk onder burgers en belangengroeperingen die vaak kritisch zijn op grote infrastructurele projecten. Juist deze actoren hechten veel waarde aan een MMA en daarmee kan het opstellen van een 'vrijwillig' MMA juist ook voordelig uitpakken voor de initiatiefnemer.

Vervolgonderzoek

De conclusies uit dit onderzoek zouden over een aantal jaren kunnen worden gestaafd door een ex ante evaluatie uit te voeren op de wijziging in het beleid rondom het verplichte MMA. Er kan dan een vergelijking worden gemaakt tussen een aantal projecten zonder verplicht MMA en een aantal projecten met een verplicht MMA. Er kan dan worden gekeken of er verschil zit in de 'milieuvriendelijkheid' van de gekozen tracés waarbij een m.e.r. mét en zónder verplicht MMA is uitgevoerd.

Literatuurlijst

- Allmendinger, P. (2002), *Planning theory*, Pallgrave, New York, USA
- Arts, J. (1998), *EIA Follow up - On the role of ex post evaluation in environmental impact assessment*, Geo Press, Groningen
- Arts, J. (2007), *Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*, Jubels, Groningen
- Arts, J., W. Spit and J. van der Waard (2010), *Beyond the infrastructure project scope: useful assessment of impacts*, Rijkswaterstaat, Delft
- Benson, J.F. (2003), What is the alternative? Impact assessment tools and sustainable planning, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 21, p. 261 – 280
- Buck Consultants International (2008), *Toepassing OEI voor speciale Rijksprojecten*, Den Haag
- Commissie Private Financiering van Infrastructuur (2008), *Rapport: op de goede weg en het juiste spoor*, VormVijf, Den Haag
- Commissie voor de m.e.r. (2002), *Handleiding voor het gebruik van MCA in m.e.r.*, Utrecht
- Crabbé, A. en P. Leroy (2008), *The handbook of environmental policy evaluation*, Earthscan, London, England
- Cuperus, N.J. (2009), *Evaluatiemethoden ex ante in theorie en praktijk*, Masterthesis Environmental & Infrastructure Planning, Groningen
- Deelstra, Y., S.G. Nootboom et al. (2003), Using knowledge for decision-making purposes in the context of large projects in The Netherlands, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 23, p. 517 – 541
- Dongen, M. van, J. van Belle, R. Berkenbosch en W. Koetsenruijter (2008), Verkorte Tracéwetprocedure - nieuwe handleiding voor aanpak rijkswaterstaatprojecten, in: *Toets - vakblad over effectrapportage*, Jaargang 15, nr. 2
- Eerste Kamer (2009), Kamerstuk 31755-D, Memorie van antwoord, Den Haag
- Elverding, Commissie (2008), *Sneller en beter, advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten*, Den Haag
- European Conference of Ministers of Transport (ECMT) (2000), *Strategic environmental assessment*, OECD Publications Service, Paris, France
- Flowerdew, R. en D. Martin (2005), *Methods in human geography*, Pearson Prentice Hall, Essex, England
- Hellendoorn, J.C. (2001), *Evaluatiemethoden ex ante*, Ministerie van Financiën, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Hidding, M. (2006), *Planning voor stad en land*, Uitgeverij Coutinho, Bussum

Hobma, F.A.M. (2000), *Rijkswegen en ruimtelijke ordening. Planologische inpassing van rijkswegtracés door Nederlandse gemeenten*, Eburon, Delft

Holder, V. ten (2009), Modernisering m.e.r. – eendoordeel positief, in: *Toets – vakblad over effectrapportage*, Jaargang 16, nr. 2

Jesse, K. en D. Bel (2009), Modernisering van de m.e.r. – wet milieubeheer en besluit milieu-effectrapportage 1994, in: *Toets – vakblad over effectrapportage*, Jaargang 16, nr. 1

Ketting, N. en D. Bel (2008), De lessen van Elverding – versnelde besluitvorming infra in de praktijk, in: *Toets – vakblad over effectrapportage*, Jaargang 15, nr. 3

Krijnen, R. (2009), Modernisering m.e.r. – positieve grondhouding, in: *Toets – vakblad over effectrapportage*, Jaargang 16, nr. 2

Laak, P. van de (2008), *Ruimtelijke planontwikkeling en het milieu – Milieu-inbreng in ruimtelijke plannen*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Lawrence, D.P. (2003), *Environmental impact assessment – Practical solutions to recurrent problems*, Wiley Interscience, New Jersey, USA

Linden, G. en H. Voogd (2004), *Environmental and infrastructure planning*, Geo Press, Groningen

Mastop, J.M. en A. Faludi (1993), Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering, in: *Beleidswetenschap* 7(1), p. 71 – 90

Meulen, T. van der (2012), *Planning tegen beter weten in – Rationele planning opnieuw bezocht: een Popperiaans perspectief*, Uitgeverij BOXPress, Oisterwijk

Ministerie van Financiën (2003), *Handreiking evaluatieonderzoek ex ante*, Drukkerij van Deventer, 's-Gravenzande

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), *Handleiding milieueffectrapportage*, Agentschap NL, Den Haag

Ministeries van VROM, LNV en OCW (2003), *Evaluatie m.e.r. 2003*, NovioConsult, Nijmegen

Nederveen, J. (2007), *Ruimtelijke inpassing van lijninfrastructuur*, Trail, Delft

Needham, B. (2007), *Dutch land use planning – Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Niekerk, F. (2000), *Het effect gerapporteerd – De gebruikswaarde van effectrapportages voor de planning van verkeersinfrastructuur*, Geo Pers, Groningen

O'Faircheallaigh, C. (2010), Public participation and environmental impact assessment: purposes, complications and lessons for public policy making, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 30, p. 19 – 27

Pope, J., D. Annandale and A. Morrison-Saunders (2004), Conceptualising sustainability assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 24, p. 595 – 616

- Reed, M.S., A. Graves et al. (2009), Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management, *Journal of Environmental Management*, Vol. 90, p. 1933 – 1949
- Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010), *Handreiking MIRT-verkenning*, Dienst Verkeer en Scheepvaart, Delft
- Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996), *Omgaan met aggregatie van effecten in de trajectnota/MER: handreiking*, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft
- Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Handleiding tracé/m.e.r.-procedure*, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft
- Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002), *Werkwijzer MIT-verkenning nieuwe stijl*, PlantijnCasparie, Amsterdam
- Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), *Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten*, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft
- Roo, G. de (1996), *Milieuplanning in vierstromenland*, Alfa Base, Alphen aan den Rijn
- Roo, G. de (2001), *Planning per sé, planning per saldo*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Roo, G. de en H. Voogd (2004), *Methodologie van planning – Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Uitgeverij Coutinho, Bussum
- Runhaar, H., P.R. Runhaar and T. Oegema (2010), Food for thought: conditions for discourse reflection in the light of environmental assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 30, p. 339 – 346
- Saarikoski, H. (2000), Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 20, p. 681 – 700
- Steinemann, A. (2001), Improving alternatives for environmental impact assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 21, p. 3 – 21
- Swanborn, P.G. (2010), *Case study research, what, why and how?* SAGE Publications Ltd. London, England
- Tweede Kamer (2009-1), Kamerstuk 31755-7, Nota naar aanleiding van het verslag, Den Haag
- Tweede Kamer (2009-2), 84^{ste} vergadering 2008/2009, 14 mei 2009, 6533-6556, Den Haag
- Valk, A. van der en L. de Boer (1998), Handleiding Strategische Keuzebenadering, in: *Plan- en Projectevaluatie 2 (2007)*, FRW, RuG, Groningen
- Valve, H. (1999), Frame conflicts and the formulation of alternatives: environmental assessment of an infrastructure plan, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 19, p. 125 – 142
- Verheijen, M. (2011), *The Environmental Impact Assessment in Seattle's planning practice*, Masterthesis Urban Planning, Groningen
- Voogd, H. (2006), *Facetten van de planologie*, Kluwer Uitgeverij, Alphen aan den Rijn

Voogd, H. (2007), Introductie kosten-baten analyse, in: *Plan- en Projectevaluatie 2*, FRW, RuG, Groningen

Voogd, H. en J. Woltjer (2007), Evaluatie: een introductie, in: *Plan- en Projectevaluatie 2*, FRW, RuG, Groningen

Wan, Z. and H. Liu (2010), *On environmental impact assessment (EIA) of technology*, 2010 International Conference of Information Science and Management Engineering

Wee, B. van en M. Dijst (2002), *Verkeer en vervoer – In hoofdlijnen*, Uitgeverij Coutinho, Bussum

Woltjer, J. (2000), *Consensus Planning, The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Ashgate Publishing Ltd., Hampshire, England

Trajectnota's/MER:

Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Trajectnota/MER Rijksweg 74/ BAB 61*, Directoraat generaal RWS, Directie Limburg, Maastricht

Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), *Planstudie/MER Schiphol-Amsterdam-Almere eerste fase*, Grontmij, Houten

Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), *'Oost of West?' Aanvullend MER A4 Dinteloord-Bergen op Zoom, tracégedeelte Steenbergen*, Rijkswaterstaat Noord-Brabant

Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), *Trajectnota/MER Rijksweg 31 Leeuwarden*, Rijkswaterstaat Noord Nederland, Leeuwarden

Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *Trajectnota/MER Schiphol-Amsterdam-Almere fase 2*, Arcadis

Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), *Trajectnota/MER A4 Delft-Schiedam*, Projectorganisatie A4 Delft-Schiedam, Rotterdam

Websites:

www.centrumpp.nl

www.commissiemer.nl

www.infomil.nl

www.rijkswaterstaat.nl

www.tracemer.nl

wetten.overheid.nl

Bijlage 1: geïnterviewde personen

Lijst van geïnterviewde personen, allen beleidsmedewerker of projectleider m.e.r.

Om de (online) privacy van de geïnterviewden te waarborgen zijn alleen de organisaties van de geïnterviewden genoemd. De namen van de geïnterviewden zijn alleen in de bijlage bij de analoge (papieren) versie van dit onderzoek te raadplegen.

Bevoegd gezag:

- Ministerie I&M:
- Provincie Groningen:
- Provincie Overijssel:

Initiatiefnemer:

- Rijkswaterstaat (#1):
- Rijkswaterstaat (#2):
- Rijkswaterstaat (#3):

Adviesbureau's:

- Tauw:
- Grontmij:
- DHV:

Onafhankelijke partijen:

- Commissie m.e.r.:
- Rijksuniversiteit Groningen:

Belangengroeperingen:

- Stichting Natuur en Milieu:
- Natuurmonumenten:

Bijlage 2: interview-vragen

Hoe kijkt u aan tegen de maatregel om het MMA te laten vervallen als verplicht alternatief?

Wat was volgens u de toegevoegde waarde van het MMA?

Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van het MMA?

Wat voor rol heeft het MMA volgens u gespeeld in het verleden?

Heeft, volgens u, het MMA in het verleden naar behoren gewerkt?

Wat zijn uw ervaringen met het MMA?

Waarom is het verplichte MMA ooit in de regelgeving opgenomen?

Hoe komt het MMA tot stand in de praktijk?

Wordt het MMA vaak gekozen?

Klopt het dat het MMA in de praktijk vaak niet realistisch was en daarom nooit werd gekozen?

Was het MMA niet nuttig als 'ijkpunt' ten opzichte van de andere alternatieven?

Worden, volgens u, milieubelangen nog voldoende gewaarborgd nu het verplichte MMA is verdwenen?

Hoe kijkt u aan tegen het gebruik van alternatieven binnen de m.e.r.?

Hoe komen alternatieven tot stand?

Is er een relatie met het advies van de commissie Elverding (meer participatie ipv. planvorming)?

Is er een relatie met de invoering van de plan-m.e.r. (zonder MMA) in 2006?

Als MMA niet realistisch is, hoe kan dat, daar ziet de commissie m.e.r. toch op toe?