

mer-evaluatie

*Een onderzoek naar de uitvoering van de
milieu-effectrapportage-evaluatie.*

Inge de Haas

mer-evaluatie

*Een onderzoek naar de uitvoering van de
milieu-effectrapportage-evaluatie.*

Inge de Haas
s0171654

Borne, 11 januari 2011

Begeleiders:
Ir. Armand Dohmen (Opdrachtgever)

Dr. Kris R.D. Lulofs
M.R.H. Smit MSc

Samenvatting

'Regels worden in Nederland slecht uitgevoerd' is een citaat van Stef Blok in debat met Job Cohen. Dit is ook van toepassing op de m.e.r.-evaluatie. Uit onderzoeken van onder andere Arts, van Bueren & Nauta (1996) blijkt dat de m.e.r.-evaluatie – de laatste stap van de milieu-effectrapportage – niet of nauwelijks wordt uitgevoerd. De milieu-effectrapportage is een verplicht instrument bij grote projecten met nadelige milieugevolgen en met een m.e.r.-evaluatie kunnen leemtes in kennis worden opgevuld en aanvullende regels worden opgesteld. Met de onderzoeksvraag *'In hoeverre zijn er verklaringen te geven voor het feit dat artikel 7.39 Wm e.v. - waarin de m.e.r.-evaluatie wordt genoemd - niet wordt opgevolgd?'* is onderzocht wat de verklaringen zouden kunnen zijn voor het niet uitvoeren. Uit een steekproef blijkt dat bij 13 van de 30 cases geen evaluatie wordt begonnen. Volgens de Contextuele Interactie Theorie zijn de cognitie, motivatie, capaciteit en macht van invloed op deze uitvoering. De verklaring die betrokkenen het meeste geven is de onbekendheid van de m.e.r.-evaluatie. Om dit te verbeteren moet de m.e.r.-evaluatie anders worden ingericht.

Voorwoord

Dit is het verslag van mijn onderzoek ter afronding van de bachelor Bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Voor mijn onderzoek wil ik een aantal mensen bedanken. In de eerste plaats wil ik Armand Dohmen van Andforce bedanken die de opdracht heeft aangeboden. Ook wil ik hem bedanken voor de opbouwende kritiek en suggesties die ik met regelmaat kreeg. Daarnaast wil ik Kris Lulofs bedanken die mij op het wetenschappelijke pad hield. En mij liet inzien dat het om de kern gaat en dat ik het mezelf niet te moeilijk moet maken.

Ook wil ik alle mensen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek bedanken. Tot slot wil ik mijn ouders en Edo en Kelly niet vergeten, die mij gesteund hebben.

Borne, december 2010

Inge de Haas

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Voorwoord	4
1. Inleiding	7
1.1 Probleemstelling.....	7
1.1.1 De milieu-effectrapportage	7
1.1.2 Het probleem	8
1.2 Onderzoeksvragen.....	9
1.3 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Algemeen.....	10
2.2 Theorieën	10
2.3 De Contextuele Interactietheorie.....	11
2.3.1 Drie eigenschappen	11
2.3.2 Dynamische interacties	12
3. Onderzoeksontwerp.....	13
3.1 Onderzoeksmethode eerste deelvraag	13
3.2 Onderzoeksmethode tweede deelvraag	14
3.3 Onderzoeksmethode derde deelvraag.....	14
3.3.1 Case selectie	14
3.3.2 Analyse methode	15
3.4 Onderzoeksmethode vierde deelvraag	15
3.4.1 Case selectie	16
3.4.2 Analyse methode	16
4. Bedoeling van de m.e.r.-evaluatie.....	17
4.1 Ontstaan van de m.e.r.-evaluatie	17
4.1.1 m.e.r. internationaal.....	17
4.1.2 m.e.r. in Nederland.....	17
4.1.3 Invoering evaluatie	18
4.2 Doel van de m.e.r.-evaluatie	19
4.2.1 Doelen van de m.e.r.	19
4.2.2 Doelen van evaluatie	19
4.3 Manier van uitvoering m.e.r.-evaluatie.....	20
4.3.1 Onderwerpen in de evaluatie.....	20

4.3.2 Tijdstip van de evaluatie	21
4.3.3 Uitvoerder van de evaluatie	21
4.3.4 Uitvoering van de evaluatie.....	21
4.4 Conclusie	23
5. Verklaringen vanuit de CIT	24
5.1 Kenmerken	24
5.2 Het CIT-diagram.....	25
5.3 Wel een m.e.r.-evaluatie	26
5.4 Geen m.e.r.-evaluatie.....	26
5.5 Geen bruikbare opties.....	27
5.6 Conclusie	27
6. Mate van uitvoering	28
6.1 Het uitgangspunt.....	28
6.2 Besluiten onderzocht.....	29
6.3 Uitkomsten geanalyseerd.....	30
6.4 Conclusie	31
7. Verklaringsfactoren	32
7.1 Verklaringen vanuit gemeentes	32
7.2 Verklaringen vanuit provincies.....	33
7.3 Verklaringen vanuit de centrale overheid.....	33
7.4 CIT gekoppeld aan de verklaringen	34
7.5 Conclusie	34
8. Conclusie en aanbevelingen.....	35
8.1 Aanbevelingen.....	37
Literatuurlijst	38
Bijlage 1: Telefonische vragenlijst	40
Respondenten	40
Bijlage 2: CIT-diagrammen	41
Bijlage 3: Onderzochte m.e.r.-projecten	44

1. Inleiding

In het tv-programma 'Pauw en Witteman' sprak Stef Blok de volgende woorden in het debat met Job Cohen: *'Regels worden in Nederland slecht uitgevoerd'* (Blok, 2010). Of dit ook geldt voor de milieu-effectrapportage (m.e.r.), is waar dit onderzoek overgaat. De m.e.r. is een verplicht instrument voor grootschalige projecten met nadelige milieugevolgen. Er wordt gekeken naar de milieugevolgen bij bijvoorbeeld de aanleg van een golfbaan of een bedrijventerrein. In de Wet milieubeheer staat in artikel 7.39 dat evaluatie een onderdeel van dit instrument is. Uit verschillende onderzoeken (Arts, van Bueren & Nauta (1996), Bal & Hendriks (2001) en Scheuten, van Straten & de Bakker (2006)) ontstaat het beeld dat dit niet of nauwelijks wordt gedaan.

1.1 Probleemstelling

Om een beeld te krijgen van het probleem zal eerst een korte schets worden gemaakt van de Wet milieubeheer. Vervolgens zal de procedure van de m.e.r. worden uitgelegd, waarna tot de kern van het probleem kan worden gekomen.

1.1.1 De milieu-effectrapportage

In 1993 zijn verschillende milieuwetten, zoals de wetten voor water, lucht, bodem, afval en geluid samengevoegd tot de Wet milieubeheer (in het vervolg Wm genoemd). De bedoeling hiervan is om de regels van de verschillende sectoren beter op elkaar af te stemmen. Door alles samen te brengen in één wet kunnen milieuvergunningen '*milieubreed*' worden ingezet (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2010). Dit wil zeggen dat milieuvergunningen uit verschillende sectoren kunnen bestaan en dat niet voor elke sector afzonderlijk een vergunning hoeft worden afgegeven of worden aangevraagd. Hoofdstuk 7 van de Wm is van belang voor dit onderzoek. Hierin staan de regels omtrent de m.e.r.

De m.e.r.-procedure bestaat uit een zevental stappen. De derde stap van deze procedure is de MER. Dit is het daadwerkelijke onderzoek naar milieueffecten. Met deze rapportage kan het bevoegd gezag – de overheid – beslissen of de initiatiefnemer het project kan doorzetten of eerst moet aanpassen. Bij deze procedure is de Commissie m.e.r. betrokken. Deze bestaat uit onafhankelijke door de kroon benoemde leden. Zij geven advies en beoordelen de MER. In onderstaande tabel 1 worden de zeven stappen uitgelegd.

Tabel 1: De m.e.r.-procedure

1	Voorfase	Een startnotitie opgesteld door de initiatiefnemer in samenwerking met het bevoegd gezag en de Commissie m.e.r. waarin wordt vermeld om welke activiteit het gaat en welke besluiten hiervoor moeten worden of zijn genomen.
2	Vooroverleg	Het bevoegd gezag stelt richtlijnen op waarna de Commissie m.e.r. advies geeft over deze richtlijnen. Betrokkenen, zoals omwonenden en actiegroepen kunnen hierbij ook hun standpunt inbrengen.
3	MER	De initiatiefnemer voert onderzoek uit aan de hand van de opgestelde richtlijnen. Dit leidt tot een rapportage.
4	Beoordeling MER	Er wordt onderzocht of de MER voldoet aan de eerder opgestelde richtlijnen. Daarna volgt publicatie van de MER, het ontwerpplan en de projectnota.
5	Advies MER	Na een openbare zitting brengt de Commissie m.e.r. een advies uit over de kwaliteit van de MER. Bij voldoende kwaliteit kan de besluitvorming verder gaan.
6	Besluit	Het bevoegd gezag neemt een besluit aan de hand van de eerdere commentaren vanuit de openbare zitting en vanuit de Commissie m.e.r. Het bevoegd gezag moet hierbij ingaan op hoe en wanneer het evaluatiegedeelte van de procedure zal worden uitgevoerd.
7	Evaluatie	Het bevoegd gezag voert een evaluatie uit en kan eventueel aanvullende maatregelen nemen.

1.1.2 Het probleem

Het probleem is het verzuimen van het bevoegd gezag om de verplichtingen, voortvloeiende uit van artikel 7.39 van de Wm uit te voeren.

Artikel 7.39

1.Het bevoegd gezag dat een plan heeft vastgesteld of een besluit heeft genomen, onderzoekt de gevolgen die de uitvoering van dat plan, dan wel van dat besluit heeft voor het milieu, wanneer de in het plan, dan wel in het besluit voorgenenomen activiteit wordt ondernomen of nadat zij is ondernomen.

2.Indien een in een plan opgenomen activiteit slechts kan worden ondernomen nadat daarvoor een besluit is genomen, berust de verplichting, bedoeld in het eerste lid, bij het gezag dat dat besluit heeft genomen.

De m.e.r.-evaluatie is een onderzoek dat het bevoegd gezag doet en dat plaatsvindt nadat het besluit is genomen of het plan is uitgevoerd. Met de evaluatie wordt nagegaan of de milieueffecten die eerder zijn gemeten of berekend ook zijn uitgekomen. Als deze effecten nadeliger zijn dan eerder werd aangenomen, kan het bevoegd gezag ingrijpen. De evaluatie is belangrijk omdat nadelige milieueffecten kunnen worden gesignaleerd en aangepakt. Daarnaast kan het bevoegd gezag leren van de ervaringen die zijn opgedaan.

Zoals de wet voorschrijft moet er een evaluatie plaatsvinden. Maar in verschillende onderzoeken, zoals Arts, van Bueren & Nauta (1996), Bal & Hendriks (2001) en Scheuten, van Straten & de Bakker (2006) komt naar voren dat de m.e.r.-evaluatie niet of nauwelijks wordt gedaan. De vraag is nu wat de kern van het probleem is. Want, waarom wordt de m.e.r.-evaluatie niet uitgevoerd? Wat zijn de verklaringen hierachter? Het doel van dit onderzoek is om na te gaan waarom artikel 7.39 van de Wet milieubeheer niet wordt nageleefd.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek zal voortbouwen op de onderzoeken van Arts, van Bueren & Nauta (1996) en Scheuten, van Straten & de Bakker (2006). Dit gebeurt door te kijken hoe de m.e.r.-evaluatie is ontstaan. Daarbij wordt ook gekeken naar het doel en de uitvoering.

1. Wat is de bedoeling van de m.e.r.-evaluatie?

Om deze vraag te beantwoorden zijn er subvragen opgesteld.

a. Hoe is de m.e.r.-evaluatie ontstaan?

b. Waarvoor is de m.e.r.-evaluatie opgezet?

c. Hoe wordt de m.e.r.-evaluatie uitgevoerd?

Als er bekend is hoe de m.e.r.-evaluatie precies in elkaar zit, kan er worden gekeken naar de verklaringen.

2. In hoeverre geeft de CIT¹ verklaringen waarom de m.e.r.-evaluatie juist wel of niet wordt uitgevoerd?

De Contextuele Interactie Theorie (CIT) schetst een beeld van de kans van toepassing van beleidsinstrumenten en dus ook van de evaluatie.

3. In hoeverre wordt de m.e.r.-evaluatie niet uitgevoerd?

4. Wat zijn de factoren die het wel of niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie verklaren?

Deze deelvragen zullen samen een antwoord geven op:

In hoeverre zijn er verklaringen te geven voor het feit dat artikel 7.39 Wm e.v. - waarin de m.e.r.-evaluatie wordt genoemd - niet wordt opgevolgd?

1.3 Leeswijzer

Om een antwoord te krijgen op deze vragen zal in het volgende hoofdstuk het theoretisch kader worden beschreven. Hierin zal de CIT worden uitgelegd. Vervolgens worden de manieren van onderzoeken in hoofdstuk 3 uitgelegd. In hoofdstuk 4 zal de bedoeling van de m.e.r.-evaluatie worden uitgelegd. In hoofdstuk 5 zal de CIT worden toegepast op de evaluatie. Vervolgens zal in hoofdstuk 6 worden gekeken in hoeverre de m.e.r.-evaluatie niet wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 7 zal worden gekeken naar de factoren die dat verklaren. Tot slot zal in hoofdstuk 8 de conclusie worden gegeven en enkele aanbevelingen voor eventueel vervolgonderzoek worden gedaan.

¹ Waarom voor de CIT is gekozen zal in het theoretisch kader worden uitgelegd.

2. Theoretisch kader

2.1 Algemeen

Er is gebruikt gemaakt van artikelen en stukken van Europese en de Nederlandse overheid. Ook InfoMil, dat een Agentschap van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer is, geeft veel informatie over milieubeleid. Mostert (1995) heeft in zijn proefschrift de ontwikkeling van de m.e.r. beschreven. Dit was goed te gebruiken om inzicht te krijgen in het ontstaan van de m.e.r. Jesse & Verschuuren (1997) hebben het vooral over de meerwaarde van de m.e.r. Door in het algemeen naar de m.e.r.-procedure te kijken kan er ook een beeld worden gegeven van de evaluatie.

Ook is er gekeken naar 'evaluatie'. Van der Vilst, Bunte & van Galen (2007) hebben onderzoek gedaan naar beleidsevaluatie. Zij hebben het over het doel van evalueren door de overheid. In hun onderzoek staat informatie over hoe de overheid moet omgaan met evalueren. De provincie Zuid-Holland (2001) heeft het rapport 'Handreiking selectieve m.e.r.-evaluatie' gemaakt. Hierin staan bijvoorbeeld de punten waaraan een project moet voldoen om een zinvolle evaluatie te laten plaatsvinden. En wat de planning en kosten daarvoor zouden kunnen zijn.

2.2 Theorieën

Naast bovenstaande algemene informatie wordt er ingegaan op theorieën die het niet uitvoeren van de evaluatie helpen verklaren. De 'kosten-baten analyse' is een voorbeeld van een theorie, waarin wordt gekeken naar de kosten en baten. Wat zijn de kosten van het niet uitvoeren van de evaluatie en wat zijn de eventuele opbrengsten hiervan. Dit wordt meestal in geldwaardes uitgedrukt. Dit kan niet alleen als oorzaak voor het al dan niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie worden gezien. Er zullen nog meer oorzaken zijn, die niet met deze theorie te verklaren zijn.

Naast de 'kosten-baten analyse' zou ook de 'random utility theory' kunnen worden gebruikt. Hierbij wordt verondersteld dat elk alternatief een bepaald nut heeft. De alternatieven in dit geval zijn het wel of niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie. De keuzes die de respondenten maken, worden vertaald in het nut dat een bepaald alternatief heeft (uit het Broek, 2007). Het gaat om modellen die het keuzegedrag in verband brengen met variabelen. Bij deze theorie wordt er vanuit gegaan dat er meerdere variabelen zijn. In het geval van de m.e.r.-evaluatie zijn er maar twee extreme variabelen. De 'random utility theory' is dus niet goed te gebruiken, omdat hierbij wordt uitgegaan van meer keuzes dan twee.

In de Tafel van Elf (T11) (Ruimschotel, van Reenen, & Klaasen, 1996) worden de relevante factoren beschreven die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. Zoals de naam zegt bestaat het uit elf punten die zijn verdeeld in drie dimensies: spontane naleving, controle en sanctie. Met de T11 wordt beschreven wanneer regels wel worden nageleefd, als er bijvoorbeeld een sanctie opstaat. Het geeft mogelijkheden om regels te verbeteren. Het is daarom een theorie die vooral te gebruiken is om de m.e.r.-evaluatie eventueel te herzien. Daarnaast vertoont het veel overlappingen met de Contextuele Interactie Theorie. Om die redenen wordt de T11 niet gehanteerd voor het theoretisch kader.

2.3 De Contextuele Interactietheorie

De Contextuele Interactie Theorie (CIT) wordt als geschikt beoordeeld, omdat deze gaat over de kans en de mate van toepassing van beleidsinstrumenten. Voor dit onderzoek is vooral de kans van toepassing van belang. Het CIT richt zich op de beleidsinstrumenten en waarom deze al dan niet worden gebruikt. De m.e.r.-evaluatie kan als een beleidsinstrument worden gezien omdat het een instrument is, dat een bepaald doel kan realiseren. De theorie kan helpen om inzicht te geven in de manier van toepassen van de evaluatie.

De CIT is ontstaan uit de 'instrumententheorie voor het milieubeleid' dat door Bressers (1983) in opdracht van het ministerie van VROM is ontwikkeld. Bij deze theorie staan het voorspellen en verklaren van het verloop en de uitkomst van beleidsuitvoering centraal. Deze beleidsprocessen zijn interactieprocessen. Dit houdt in dat er bij beleid maken en uitvoeren sprake is van interactie. Dit is niet alleen interactie tussen de actoren, maar ook tussen de eigenschappen van een actor.

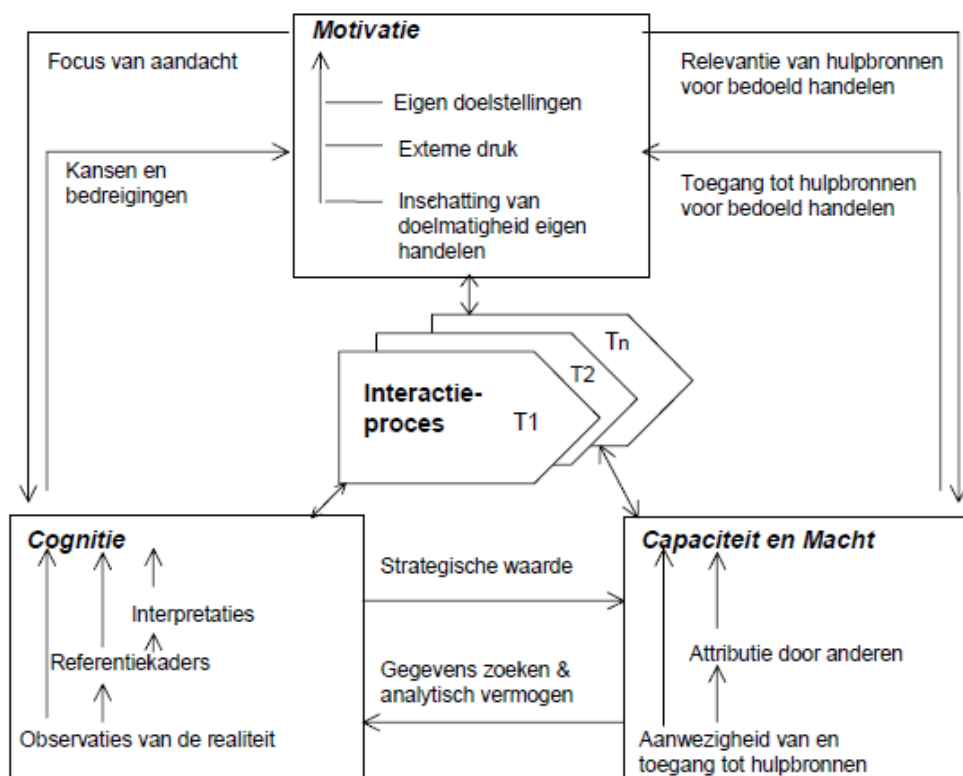
2.3.1 Drie eigenschappen

De 'cognitie', 'motivatie' en 'capaciteit en macht' zijn van invloed op de interactie. Deze drie eigenschappen worden beïnvloed door elkaar en zichzelf. De eigenschappen kunnen niet los van elkaar worden gezien, omdat elke verandering in een van de eigenschappen van grote invloed is op de andere twee eigenschappen. De eigenschappen van de actoren worden ook beïnvloed door externe factoren, zoals de cultuur of de stabiliteit van de relaties onderling. De drie eigenschappen worden door Bressers (2009) als volgt omschreven:

- De cognitie (weten) is volgens Bressers (2004) te onderscheiden als: *'een goede kennis van de procedurele en andere vereisten van de toepassing van het instrument'*. De cognitie is niet alleen de feitelijke informatie, het gaat ook over de observaties van de realiteit. Het is gebaseerd op de interpretaties van de realiteit door de actoren. Dit wordt beïnvloed door de interacties met andere actoren. Daarnaast heeft de actor een referentiekader, waarin al zijn observaties vallen.
- De motivatie wordt gezien als de motivatie voor gedrag. Motivatie (willen) wordt door Bressers (2004) omschreven als: *'de mate waarin de toepassing van het instrument gedacht wordt bij te dragen aan de doelen en interesses van de betrokken actoren'*. In feite gaat het om hoe de actor staat in het interactieproces. Dus wat zijn de eigen doelstellingen en waardes van de actor. Daarnaast speelt ook de externe druk een rol in de motivatie van een actor. Deze druk kan worden vertaald in een druk die de actor zichzelf oplegt. Als laatste speelt ook de 'self-effectiveness assessment' een rol. De actor kan alleen actie ondernemen als het binnen zijn eigen capaciteit ligt. Deze capaciteit laat de relatie zien tussen de motivatie en de beschikbaarheid van eigen middelen of die beschikbaar zijn gesteld door anderen.
- Tot slot de capaciteit (kunnen) en macht (moeten). De capaciteit is niet alleen van belang voor de manier van handelen, maar ook voor de manier van macht. Deze relatie is niet altijd direct. Macht is zoals Klok (1991) heeft omschreven: *'de mogelijkheid van een actor om, door een verandering van de beschikbaarheid of de eigenschappen of consequenties van gedragalternatieven voor andere actoren, het gedrag van deze actoren te beïnvloeden in overeenstemming met de eigen doeleinden'*. Het zijn niet alleen formele regels, maar het gaat ook bijvoorbeeld om geld, gekwalificeerde mensen, tijd en consensus. Deze middelen bepalen ook de mate van macht. Niet alleen de capaciteit van een actor zelf, maar de afhankelijkheid van een actor op de capaciteit van andere actoren maakt de macht.

2.3.2 Dynamische interacties

In figuur 1 staan de pijlen voor de factoren die van invloed zijn op de drie eigenschappen. Daarnaast worden de eigenschappen ook door eigen factoren beïnvloedt. Dit zijn de factoren die in het kader zelf staan. Om een voorbeeld te geven: de motivatie wordt beïnvloed door de cognitie. Dit gebeurt door de kansen en bedreigingen die er zijn. Als er een goede kans bestaat voor de actor om iets uit te voeren, dan zal de motivatie stijgen. Andersom geldt dat de motivatie de cognitie beïnvloed door middel van de focus van aandacht. Hiermee wordt bedoeld dat de kennis wordt vergroot naarmate er meer aandacht voor het onderwerp is. Daarnaast heeft de motivatie ook te maken met andere beïnvloedingen. Deze staan in het blokje van de motivatie zelf. De eigen doelstellingen en externe druk zijn invloed op de motivatie. Dit komt niet van de andere twee eigenschappen maar komt uit de actor zelf. Bij externe druk moet er gedacht worden aan hoe de actor omgaat met de druk van buitenaf. In het geval van de m.e.r.-evaluatie bijvoorbeeld de milieuorganisaties.



Figuur 1: De dynamische interacties tussen de belangrijkste kenmerken van de actoren (Bressers, 2007).

De CIT gaat niet alleen over de kenmerken van een actor. Het gaat ook over de interacties tussen de verschillende actoren. Voor deze interactie moet er sprake zijn van tenminste twee verschillende actoren. De ene actor is in dit geval het bevoegd gezag. De andere actor is moeilijk te bepalen, omdat dit kan variëren van initiatiefnemer tot bepaalde groeperingen. Daarom is het deel van de theorie over interacties tussen actoren weggelaten.

3. Onderzoeksontwerp

De onderzoeksvraag: *‘In hoeverre zijn er verklaringen te geven voor het feit dat artikel 7.39 Wm e.v. - waarin de m.e.r.-evaluatie wordt genoemd - niet wordt opgevolgd?’* heeft een analyserend karakter. Voordat deze analyse tot stand komt, moet het eerst duidelijk zijn hoe er antwoord kan worden gegeven op de deelvragen.

Alle vier de deelvragen, zoals benoemd in de inleiding, hebben een specifiek karakter en een eigen onderzoeksmethode. De karakters en methoden staan in tabel 2 weergegeven. In de volgende paragrafen zullen deze verder worden toegelicht.

Tabel 2: Karakter deelvragen

		Karakter	Methode
1	Wat is de bedoeling van de m.e.r.-evaluatie?	Beschrijvend	Desk-research met behulp van snowballing
2	In hoeverre geeft de CIT verklaringen waarom de m.e.r.-evaluatie juist wel of niet wordt uitgevoerd?	Beschrijvend	Desk-research met behulp van expertoordeel
3	In hoeverre wordt de m.e.r.-evaluatie niet uitgevoerd?	Beschrijvend	Kwantitatief onderzoek
4	Wat zijn de factoren die het wel of niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie verklaren?	Analyserend	Kwalitatief diepte-onderzoek met behulp van telefonische vragenlijsten

3.1 Onderzoeksmethode eerste deelvraag

De eerste deelvraag heeft een beschrijvend karakter. Het kan als een inleidende vraag worden beschouwd. Doordat de vraag *‘Wat is de bedoeling van de m.e.r.-evaluatie?’* breed is, zijn er subvragen opgesteld, die allemaal dezelfde verkennende aard. Er wordt met deze deelvraag een beeld geschetst van de m.e.r.-evaluatie. Hoe deze is ontstaan en hoe het wordt uitgevoerd.

Het beschrijven van de m.e.r.-evaluatie wordt gedaan desk-research. De m.e.r. is als geheel veelvuldig geëvalueerd. In het theoretisch kader staat dat veel literatuur komt van de Europese en Nederlandse overheid. Deze kunnen worden beschouwd als betrouwbare bronnen, omdat er vanuit kan worden gegaan dat de overheid in een democratisch land alle beschikbare informatie beschikbaar hoort te stellen.

Naast informatie van de overheden is er ook gebruik gemaakt van andere schrijvers en onderzoekers. Al deze informatie is gevonden door ‘snowballing’. Via deze methode worden nieuwe bronnen gevonden in de literatuurlijsten van eerdere bronnen (Babbie, 2007). Daarnaast worden bepaalde begrippen gebruikt om te zoeken naar andere bronnen. Soms kan iets op meerdere manieren worden gezegd, waardoor er meer bronnen gevonden kunnen worden. De ‘snowballing’ helpt bij het vergroten van de betrouwbaarheid van de bronnen. Vaak staan in de literatuurlijsten dezelfde bronnen weergegeven. Er kan dan vanuit worden gegaan dat de literatuur enige waarde heeft. Ook de geldigheid is hiermee gewaarborgd.

3.2 Onderzoeksmethode tweede deelvraag

In deze deelvraag wordt de CIT behandeld. In het theoretisch kader is een algemeen beeld geschetst van deze theorie. Met de vraag *'In hoeverre geeft de CIT verklaringen waarom de m.e.r.-evaluatie juist wel of niet wordt uitgevoerd?'* wordt de CIT in praktijk gebracht. De vraag is beschrijvend, want de theorie wordt niet toegepast, maar uitgelegd. Om de CIT te begrijpen wordt er gekeken naar zowel geschreven als gesproken bronnen.

De geschreven bronnen zijn op dezelfde wijze verkregen als de eerste deelvraag. Het gaat hierbij om een specifiek onderwerp, waarbij de meest recente literatuur wordt gebruikt. De meest gebruikte literatuur komt van Bressers.

Om de CIT in de praktijk te brengen is gebruik gemaakt van een expertoordeel. Dit omdat de vertaalslag van theorie naar praktijk niet eenvoudig was. De betrouwbaarheid van de expert is groot te noemen, vanwege zijn kennis van de CIT.

3.3 Onderzoeksmethode derde deelvraag

Met de vraag *'In hoeverre wordt de m.e.r.-evaluatie niet uitgevoerd?'* wordt er een beschrijving gegeven van de situatie op dit moment. Er wordt gekeken of de conclusies van eerdere onderzoeken juist waren.

De beschrijving van de huidige situatie wordt gedaan met behulp van kwantitatief onderzoek. Hierbij wordt er gekeken naar de aanwezigheid van een evaluatie bij m.e.r.-procedures. Dit gebeurt aan de hand van de gegevens van de Commissie m.e.r. Deze Commissie bestaat uit onafhankelijke door de Kroon benoemde leden. Omdat het een onafhankelijke organisatie is, wordt er vanuit gegaan dat de informatie die zij geven betrouwbaar en onafhankelijk is. Wanneer de Commissie een advies heeft gegeven kan er een besluit worden genomen. In dit besluit moet worden gesproken over de evaluatie. Er moet worden vermeld hoe en op welke termijn een evaluatie gaat plaatsvinden. Door naar de besluiten te kijken, kan er iets worden gezegd over het al dan niet evalueren.

3.3.1 Case selectie

Er worden 30 cases onderzocht. Deze cases zijn gekozen uit de gegevens van de Commissie m.e.r. Alle projecten die een advies hebben gekregen van de Commissie m.e.r. hebben een projectnummer gekregen. Een laag projectnummer houdt in dat het project van langere tijd geleden is.

Met behulp van de Appendix C (Babbie, 2007) zijn 30 cases geselecteerd uit de projecten 0101² t/m 2173³. Appendix C is een lijst met willekeurige getallen. De projectnummers bestaan uit vier cijfers. De Appendix gaat uit van vijf, daarom is besloten om het laatste cijfer niet mee tellen. Er is begonnen in de derde rij van de derde kolom. Vervolgens werd de kolom naar beneden afgewerkt. Aan het einde van de kolom werd begonnen met de vierde kolom, enzovoorts. De nummers die onder de 0101 of boven de 2173 zijn, zijn overgeslagen. Van de gekozen nummers is nagegaan of er een besluit is genomen. Was dat het geval, dan werd het project geselecteerd.

² 101 is het laagste projectnummer met een genomen besluit.

³ 2173 is het laatste projectnummer met een genomen besluit.

Niet alleen de aanwezigheid van het besluit, ook het soort bevoegd gezag speelt een rol. Door de verscheidenheid van het bevoegd gezag, wordt de heterogeniteit van de steekproef gewaarborgd. Bij veel cases is sprake van een samenwerking van meerdere soorten bevoegd gezag, waarbij het niet vanzelfsprekend hoeft te zijn dat een hogere laag het 'hoofd' bevoegd gezag is.

3.3.2 Analyse methode

Nu er cases zijn gekozen, kan er worden geanalyseerd of er in het besluit over een m.e.r.-evaluatie wordt gesproken. In het besluit moet het tijdstip, wat en de manier van evalueren worden omschreven. Als er niet over een evaluatie wordt gesproken, wordt ervan uitgegaan dat er geen is. Er is voor deze manier gekozen omdat evaluaties veelal op een veel later tijdstip plaatsvinden dan besluiten en sommige evaluaties nog moeten plaatsvinden. Aan de andere kant hoeft het benoemen van de evaluatie in het besluit niet te betekenen dat de evaluatie ook plaatsvindt. Hierdoor wordt de steekproef minder betrouwbaar. Shadish, Cook & Campbell (2002) noemen dit 'unreliability of treatment implementation'.

De cases die zijn gekozen, bestaan uit een project, waarbij de Commissie m.e.r. aangeeft dat er een besluit is genomen. Vervolgens werd er gezocht naar het besluit. Het zoeken werd gestaakt als het besluit werd gevonden of het besluit onvindbaar was. Soms is er besloten om te stoppen met zoeken, omdat het besluit niet te vinden was. Daarnaast wordt de evaluatie bij m.e.r.-procedures niet op dezelfde manier en op dezelfde plaats benoemd. Er is geen strikte manier voor de manier van de invulling van een evaluatie.

Er zal voorzichtig om moeten worden gegaan met de uitkomsten van deze steekproef. De 'low statistical power' zorgt ervoor dat de conclusies die getrokken kunnen worden, wel in perspectief moeten worden gezien (Shadish, Cook, & Campbell, 2002).

3.4 Onderzoeksmethode vierde deelvraag

De laatste deelvraag *'Wat zijn de factoren die het wel of niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie verklaren?'* heeft een analyserend karakter. Met behulp van deze analyse kan er dieper op de hoofdvraag worden ingegaan. Dit wordt gedaan met behulp van een kwalitatief diepte-onderzoek. Waarbij gebruikt gemaakt wordt van telefonische vragenlijsten.

Met het kwalitatief diepte-onderzoek worden enkele betrokkenen gevraagd naar hun kijk op de m.e.r.-evaluatie. Dit zijn mensen die namens het bevoegd gezag optreden. In eerste instantie wordt er niet ingegaan op een specifieke case, omdat dit geen representatief beeld geeft van de evaluatie in het algemeen. Pas als de betrokkenen niet iets kunnen vertellen over de m.e.r.-evaluatie in het algemeen, kan er specifiek worden gevraagd naar een case. Echter dit moet zoveel mogelijk worden voorkomen omdat de antwoorden dan alleen gaan over een enkel geval.

3.4.1 Case selectie

De betrokkenen zullen worden gekozen uit de 30 cases die eerder willekeurig zijn gekozen. Aan de hand van de volgende punten zijn de betrokkenen geselecteerd:

- Voor het algemene beeld is het goed als de betrokkene iets kan vertellen over het wel en het niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie.
- Het bevoegd gezag moet verschillend van grootte zijn. Dit houdt in dat zowel het Rijk als provincie als een gemeente worden gevraagd mee te werken. De grootte kan mede bepalend zijn voor het al dan niet uitvoeren van de evaluatie. Hierdoor komt er meer heterogeniteit.
- De tijd speelt ook een rol. Als een case een hele tijd geleden heeft gespeeld, kan het zijn, dat de betrokken personen niet diegene zijn die ten tijden van de m.e.r. met de evaluatie te maken hadden. Hiermee moet rekening worden gehouden.
- Tot slot moet het gezag mee willen werken. Mocht dit niet het geval zijn, zal er worden gezocht naar een ander gezag dat wel wil meewerken.

Uit de lijst die is voortgekomen uit de vorige deelvraag, worden 2 betrokkenen gekozen per soort bevoegd gezag. Dit gebeurt aan de hand van de hiervoor opgestelde eisen. Er is contact opgenomen met het gezag en gevraagd of de verantwoordelijke beschikbaar is om een aantal vragen aan te stellen. De verantwoordelijke is de persoon die betrokken is bij de m.e.r.-procedures. De respondenten staan in bijlage 1 (p.40) weergegeven.

3.4.2 Analyse methode

Aan de hand van de telefonische vragenlijsten kan er worden nagegaan hoe er wordt gedacht over de evaluatie. De vragen zijn gebaseerd op de kenmerken (cognitie, motivatie, capaciteit en macht) die uit de CIT naar voren komen. Deze komen dan ook terug in het frame van de vragen. De vragenlijst heeft voor het merendeel open vragen. Hierdoor worden er geen woorden in de mond gelegd. Het nadeel hiervan is dat er heel verschillende antwoorden naar voren kunnen komen.

Eerst zal er worden gevraagd in hoeverre de betrokkenen ook daadwerkelijk betrokken is bij m.e.r.-procedures en wat deze weet van de m.e.r.-procedure en in het bijzonder de evaluatie (cognitie). Vervolgens wordt gevraagd naar verklaringen waarom de evaluatie wel of niet wordt gedaan, of welke verklaringen er zouden kunnen zijn hiervoor. Tot slot wordt er gevraagd naar het doel en het nut van de evaluatie. De vragen staan in bijlage 1 (p. 40) weergegeven.

Door de vragen telefonisch te vragen en niet bijvoorbeeld via e-mail te stellen wordt de 'unreliability of treatment implementation' (Shadish, Cook, & Campbell, 2002) tegengegaan. Hierdoor wordt voorkomen dat de betrokkene de vragen verkeerd interpreteert. De vragen kunnen worden verduidelijkt of worden toegelicht. De vragen moeten wel neutraal worden gesteld. De 'experimenter expectancies' (Shadish, Cook, & Campbell, 2002) moeten niet naar voren komen in de manier van vragen of uit de vraag zelf.

Nadat de antwoorden zijn gegeven kunnen deze worden vergeleken met elkaar. Aan de hand van de achtergrondgegevens, zoals soort gezag, kunnen de analyses worden opgemaakt.

4. Bedoeling van de m.e.r.-evaluatie

In dit hoofdstuk zal de eerste deelvraag – ‘Wat is de bedoeling van de m.e.r.-evaluatie?’- worden beantwoord. Dit gebeurt aan de hand van de gestelde subvragen. Eerst zal er over de geschiedenis van de m.e.r.-evaluatie worden gesproken. Daarna zal worden uitgelegd waarvoor de m.e.r.-evaluatie is opgezet en hoe deze uitgevoerd zou moeten worden.

4.1 Ontstaan van de m.e.r.-evaluatie

De m.e.r. heeft een geschiedenis die terugloopt tot in de jaren zeventig. Het is buiten Europa ontstaan en via Europese wetgeving in Nederland terecht gekomen.

4.1.1 m.e.r. internationaal

Het instrument m.e.r. is ontstaan in de Verenigde Staten. Er was grote bezorgdheid over de onvoldoende aandacht voor het milieu bij grote federale projecten. In 1969 is daarom de National Environmental Policy Act (NEPA) bedacht met als doelstelling bescherming, onderhoud en verbetering van het milieu. Met de NEPA worden grote federale projecten, die het milieu beïnvloeden, door de overheid beoordeeld (Federal Emergency Management Agency, 2010). In de NEPA staat omschreven dat de Environmental Impact Assessment (EIA)⁴ de volgende onderdelen heeft: *‘de noodzaak van het voorstel, mogelijke alternatieven, milieueffecten van voorgestelde maatregelen en een lijst van instanties en personen die ondersteuning kunnen geven’*. De Environmental Impact Study (EIS)⁵ omvat volgens de NEPA: *‘het doel en noodzaak van actie, alternatieven, gevolgen van maatregel op milieu, lijsten met opstellers, agentschappen, organisaties en personen aan wie de MER moet worden verzonden’* (U.S. Environmental Protection Agency, 2010). Een groot gedeelte hiervan is nog steeds te zien in de huidige procedures.

In 1985 is in Europa een richtlijn ingevoerd die ervoor zorgt dat grootschalige projecten, die invloed hebben, op het milieu verplicht stelt een m.e.r.-procedure te volgen. Deze richtlijn (85/337/EEG) is in 1997, 2003 en 2009 aangepast. Het gaat om de richtlijn voor m.e.r.-projecten. De richtlijn (2001/42/EG) voor m.e.r.-plannen is in 2001 ingevoerd, nadat bleek dat keuzes soms al waren gemaakt, voordat de procedure kon worden doorlopen (InfoMil, 2010).

4.1.2 m.e.r. in Nederland

In 1974 is in Nederland de m.e.r.-procedure opgestart. Voordat het definitief kon worden ingevoerd, zijn er eerst een aantal testen uitgevoerd. Vanaf 1981 werd op vrijwillige basis de m.e.r.-procedure uitgevoerd. In 1986 werd er in Europa regelgeving ingevoerd. In 1987 werden deze in Nederland geïmplementeerd in het Besluit milieueffectrapportage en in de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (Wabm). Begin jaren '90 zijn er verschillende aanpassingen geweest naar aanleiding van een grondige evaluatie van de milieuwetgeving. De Wabm is in 1993 opgegaan in de Wet Milieubeheer (Wm). De m.e.r. was niet goed geïmplementeerd vanuit Europa. Een deel van de projecten was volgens Europese richtlijnen m.e.r.-plichtig, terwijl dat volgens de Nederlandse wetgeving niet het geval was. Dit is aangepast toen de Wet Milieubeheer werd ingevoerd. Een andere aanpassing is de beschrijving van het meest milieu-vriendelijke alternatief geweest. *‘Het alternatief dat het meest beschikbare middelen gebruikt voor de bescherming van het milieu’* werd het *‘het alternatief dat voorkomt dat er zich negatieve gevolgen voordoen, voor zover dat niet mogelijk is, deze effecten zoveel mogelijk beperkt door gebruik te maken van de beschikbare*

⁴ Internationale naam voor de m.e.r.-procedure.

⁵ Internationale naam voor de MER.

middelen voor de bescherming van het milieu' (Mostert, 1995, p. 145). In 1994 zijn de bijlagen C en D toegevoegd waarin de plannen en besluiten staan waarvoor een m.e.r. verplicht is. In de 'C-lijst' van het Besluit m.e.r. staan alle activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Deze activiteiten zijn m.e.r.-plichtig. In de 'D-lijst' staan alle activiteiten waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of er sprake is van nadelige milieugevolgen. Dit zijn de activiteiten die m.e.r.-beoordelingsplichtig kunnen zijn. Dit is afhankelijk of de beschreven drempelwaarden, zoals aantallen of oppervlakte worden overschreden. (InfoMil, 2010)

In 2006 zijn door een wijziging van de Wm en Besluit milieu-effectrapportage de laatste richtlijnen vanuit Europa geïmplementeerd. Dit betreft vooral de invoering van de richtlijnen voor m.e.r.-plannen. In 2010 is de Wm weer aangepast. Dit keer om het geheel te moderniseren en minder bureaucratisch te maken. Hierdoor zijn er nu drie verschillende procedures, de beperkte en uitgebreide project-m.e.r. en de plan-m.e.r. De verschillen tussen deze procedures zullen niet verder worden toegelicht omdat dit niet van belang is voor dit onderzoek.

4.1.3 Invoering evaluatie

In de Amerikaanse NEPA werd niet over een evaluatie gesproken. Ook niet over een eventueel onderzoek dat aan het eind zou kunnen plaats vinden. Het Canadese federale m.e.r.-systeem (Federal Environmental Assessment and Review Process) dat in 1974 is vastgesteld, is naast de NEPA een grote bron geweest voor de Nederlandse m.e.r. In 1990 is het Canadese systeem aangepast en is er een evaluatie-achteraf verplicht gesteld (TK 1991-1992, 22103, nr.2.). In de eerste versie van de Europese richtlijnen (85/337/EEG) wordt er niet specifiek iets over een evaluatie gezegd. Dit houdt in dat de evaluatie niet is doorgevoerd vanuit Europa, maar dat het een Nederlandse regel is. Dit blijkt ook uit de testen die in 1979 plaatsvonden. Een van de uitkomsten was: *'Zowel de beperktheid van de huidige stand van kennis en informatie als de mate van onzekerheid en onnauwkeurigheid van de voorspellingen omtrent de kwaliteit en de kwantiteit van de milieueffecten bij de voorgenomen handelingen, vereisen dat bij realisering van de voorgestelde handelingen en daarna, de milieueffecten in de praktijk kritisch worden waargenomen en in de tijd gevolgd. Een milieu-bewakingsprogramma ('surveillanceprogramma') is een noodzakelijk onderdeel bij de uitvoering van de voorgenomen activiteiten. Mede met het oog op de blijvende lasten, die dit meebrengt, mag de beschrijving van een dergelijk programma als onderdeel van de beheersing van milieueffecten niet ontbreken in de m.e.r.'* (Toetsingspanel milieu-effect-rapporten, 1979, p. 45). Dit houdt in dat het toetsingspanel van mening was dat de milieugevolgen nauwkeurig moesten worden gevolgd. Ze noemden de evaluatie nog niet bij naam, maar wilden wel dat er een onderdeel kwam dat de milieugevolgen bleef volgen nadat het plan was uitgevoerd of besluit was genomen. Met de Wabm is het instrument m.e.r. ingevoerd met daarbij een evaluatie-element. Tijdens een onderzoek van het instrument m.e.r. in 1991 bleek dat er wel aandacht werd besteed aan de evaluatie, in de vorm van een evaluatieparagraaf. Dit werd slechts een enkele keer uitgevoerd (TK 1990-1991, 22103, nr.1). Met de invoering van de Wm werd de m.e.r.-evaluatie ingevoerd, volgens het Canadese model. En sindsdien is de m.e.r.-evaluatie zoals deze nu is.

4.2 Doel van de m.e.r.-evaluatie

Er zal er worden uitgelegd wat de doelen van de m.e.r. zijn. Vervolgens zullen de doelen worden toegespitst op evaluatie.

4.2.1 Doelen van de m.e.r.

Met de invoering van de regeling milieu-effectrapportage werden drie doelen nagestreefd. (1) Het was de bedoeling dat het milieubelang een volwaardige plaats kreeg bij besluitvorming over activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. (2) Daarnaast zou de m.e.r. de besluitvormingsprocedures stroomlijnen en (3) zou het een positieve invloed op de milieuattitude hebben (TK 1990-1991, 22103, nr.1).

1. De eerste doelstelling - het milieubelang heeft een volwaardige plaats bij besluitvorming - werd vooral gesteld omdat de milieuwetgeving erg gescheiden was en niet op elkaar was afgestemd. Het milieubelang als geheel moest een grotere rol krijgen. Door de invoering van de Wm is deze doelstelling gehaald.
2. Door de m.e.r. wordt er bij besluitvorming beter nagedacht over het milieu. Door de invoering van de Wm is de stroomlijning minder belangrijk geworden als doel. Door de Wm wordt bij alle projecten op dezelfde manier gekeken naar het milieu. De stroomlijning wordt hierdoor gewaarborgd.
3. Doordat bij de m.e.r.-procedure de initiatiefnemer zelf actie moet ondernemen wordt de milieuattitude beïnvloed. Door de invoering van de Wm is deze doelstelling verminderd. Door middel van de m.e.r. wordt de initiatiefnemer gedwongen na te denken over de invloed van de projecten op het milieu. Hierdoor wordt de milieuattitude vergroot. (Jesse & Verschuuren, 1997).

Nadat de m.e.r.-procedure was ingevoerd zijn er nog twee doelen bijgekomen (Jesse & Verschuuren, 1997):

- Het bieden van kwaliteitswaarborg van informatie voor besluitvorming. Dit houdt in dat er telkens op dezelfde manier informatie wordt verstrekt aan het bevoegd gezag dat een besluit moet nemen. Zo kan het gezag op telkens dezelfde manier een besluit nemen. De verschillen tussen de besluiten zou zo worden verminderd.
- Draagvlakvergroting van het besluit bij derden. De draagvlakvergroting wordt gecreëerd door de sessies met de betrokkenen in het vooroverleg van de m.e.r.

4.2.2 Doelen van evaluatie

Er zijn ook doelen die gericht zijn op evaluatieonderzoek. Van der Vilst, Bunte & van Galen (2007) noemen twee hoofdredenen voor evaluatieonderzoek:

- Ten eerste de kennisverwerving. Met een evaluatie kan worden nagegaan of doelstellingen worden behaald. Met doelstellingen bedoelen zij dat de milieugevolgen goed zijn voorspeld. Ook moet worden onderzocht of de methode moet worden bijgewerkt. Eventueel zouden de doelstellingen zelf moeten worden aangepast. Tevens wordt onderzocht waarom een doelstelling niet wordt gehaald.
- De tweede reden is de verantwoording. Met een evaluatie kan het beleid worden verantwoord. Dit betekent dat het gezag kan aangeven in hoeverre het beleid werkt, aangepast of eventueel moet worden afgeschaft.

Naast de doelen van evaluatieonderzoek heeft de m.e.r.-evaluatie ook doelen die specifiek zijn gericht op de m.e.r.-evaluatie. Zoals het toetsingspanel zegt (4.1.3, p. 18) is een doel van de evaluatie dat de milieueffecten in de praktijk kritisch kunnen worden gevolgd. Zij vinden dit noodzakelijk om zo bij eventuele blijvende negatieve effecten te kunnen optreden. De bedoeling is dat tijdens de aanlegfase of werking van de activiteit de werkelijk optredende milieugevolgen kunnen worden vastgesteld. Daarnaast wordt er duidelijkheid verschaft over onzekerheden die eerder aan het licht zijn gekomen. Deze leemtes in kennis kunnen door een evaluatie worden opgevuld. Ook kan de informatie die wordt verzameld, gebruikt worden bij toekomstige voorspellingen van milieugevolgen. Of bij komende besluitvormingsprocessen (TK 1990-1991, 22103, nr.1).

De m.e.r.-evaluatie heeft verschillende gebruiksdoelen, die zijn afgeleid van voorgaande doelen. Dit zijn de manieren waarop de evaluatie kan worden gebruikt. Er kan onderscheid worden gemaakt uit een controledoel, kennisdoel en een communicatiedoel. Het controledoel is het controleren van grote negatieve en/of positieve effecten; de effecten in gevoelige gebieden; en het anticiperen op maatregelen. Het kennisdoel is het oplossen van onzekerheden/leemten in kennis; de waarde voor toekomstige projecten (verificatie van voorspellingsmodellen); en het inspelen op wetenschappelijke discussies. Het communicatiedoel van de m.e.r.-evaluatie is de externe verantwoording en communicatie; de interne integratie en afstemming; en het creëren van draagvlak voor volgende projecten (nieuwe besluitvorming) (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2001). Bij de uitvoering van de evaluatie moet rekening worden gehouden welk van deze drie doelen de evaluatie heeft.

4.3 Manier van uitvoering m.e.r.-evaluatie

Het gebruiksdoel bepaalt in grote mate de manier van uitvoering. Er wordt zo een keuze gemaakt waarop de evaluatie zich gaat richten. Een evaluatie is geen herhaling van het onderzoek dat in de MER is gedaan. In het besluit dat wordt genomen, staat op welke punten de evaluatie zich gaat richten. In de Wm zijn geen inhoud- of vormvereisten opgenomen over de evaluatie. Hierdoor kunnen evaluaties van elkaar verschillen. Er zijn wel handleidingen gemaakt, die het bevoegd gezag kunnen helpen bij het maken van een evaluatie.

4.3.1 Onderwerpen in de evaluatie

De onderwerpen die worden geëvalueerd, kunnen worden afgeleid van: (1) de gebruiksdoelen van de evaluatie; (2) de onderwerpen die van belang waren voor de besluitvorming; en (3) de onderwerpen moeten praktisch haalbaar zijn (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2001).

1. De gebruiksdoelen bepalen de onderwerpen van de evaluatie. Bij het controledoel worden de effecten die zijn opgetreden sinds de uitvoering van het genomen besluit, vergeleken met de uitkomsten van de MER. Ook zal er worden gekeken naar eventueel veranderde regels of wetten. Er kunnen regels zijn aangescherpt, zodat bijvoorbeeld de geluidsoverlast minder moet zijn. Als het om het kennisdoel gaat, worden vooral de leemtes ingevuld. In de MER zullen voorspellingen zijn gedaan over bijvoorbeeld de hoeveelheid geluidsoverlast. In de evaluatie kan er worden gemeten of deze voorspellingen zijn uitgekomen. Bij het communicatiedoel zal de evaluatie vooral gaan over de manier van uitvoering. Het gaat hierbij vooral om het leereffect.
2. Tijdens de besluitvorming kunnen onderwerpen naar voren komen waarover veel bezorgdheid kan zijn ontstaan. Er kan veel protest zijn geweest. In de evaluatie zal hieraan aandacht moeten worden besteed.

3. De onderwerpen die uit voorgaande punten voortvloeien, moeten praktisch haalbaar zijn. Deze moeten bestuurlijk relevant zijn. Daarnaast moet de evaluatie binnen een bepaalde tijdsperiode worden gedaan. Het onderwerp moet een directe relatie hebben. Dit houdt in dat bijvoorbeeld de geluidsoverlast geen indirecte oorzaak moet zijn. Tot slot moeten de kosten redelijk zijn. Er moet worden voorkomen dat onderzoeken dubbel of onnodig worden gedaan.

4.3.2 Tijdstip van de evaluatie

Naast de onderwerpen van evalueren moet er ook worden bepaald naar wanneer deze wordt uitgevoerd. Op welke termijn een evaluatie plaatsvindt, hoort in het besluit te worden beschreven. In de Wm zijn geen eisen opgenomen, die bepalen op welke termijn de evaluatie moet worden verricht (InfoMil, 2010). De tijd is vooral afhankelijk van het soort project. Zo kan er een nulmeting plaatsvinden. Bij deze meting wordt er gekeken naar de situatie voordat het project wordt uitgevoerd. Dit gebeurt meestal in de MER. Er kan een evaluatie worden gedaan in de aanlegfase. Tijdens deze fase worden de effecten die in de MER zijn voorspeld gecontroleerd. Er kan tijdig worden ingegrepen als blijkt dat de gevolgen anders zijn dan eerder in de MER voorspeld. Er kan ook een evaluatie plaats vinden tijdens de gebruiksfase. Tijdens deze fase treden de milieueffecten daadwerkelijk op. Vaak gebeurt deze evaluatie op meerdere momenten. Tot slot kan er ook een evaluatie plaats vinden in de nazorgfase. Tijdens deze fase zijn de activiteiten al gestopt, maar kunnen milieueffecten optreden (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2001).

4.3.3 Uitvoerder van de evaluatie

De evaluatie moet door het bevoegd gezag worden uitgevoerd. Volgens lid 4 van artikel 7.37 Wm moet de initiatiefnemer medewerking verlenen. Als een evaluatie een controledoel heeft, zal de initiatiefnemer de nodige informatie, moeten aanleveren, analyseren en rapporteren. Bij het kennisdoel geldt dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor de informatie die de leemtes in kennis opvullen. Mocht het bevoegd gezag onderwerpen hebben waarbij de initiatiefnemer geen informatie kan geven, zoals het vergelijken met soortgelijke projecten, dan moet het bevoegd gezag zelf onderzoek doen. Bij het communicatiedoel heeft het bevoegd gezag de meeste verantwoordelijkheid. De initiatiefnemer kan wel medewerking verlenen door bijvoorbeeld het houden van informatieavonden. Vaak wordt een evaluatie uitbesteed aan een adviesbureau zoals een ingenieursbureau.

4.3.4 Uitvoering van de evaluatie

De eerste stap die wordt genomen tijdens de evaluatie is het vaststellen van de evaluatieonderwerpen. De onderwerpen moeten SMART zijn. Dit houdt in dat ze Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden moeten zijn (van der Vlist, Bunte, & van Galen, 2007). Deze stap gebeurt tijdens het besluitvormingsproces. Dit kan worden gezien als het formuleren van de probleemstelling van het evaluatieonderzoek.

De tweede stap is het operationaliseren van de onderwerpen. Er wordt van elk thema aangegeven hoe SMART ze zijn. Daarnaast wordt per onderwerp aangegeven (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2001):

- Welke meetmethode gehanteerd zal worden
- Wat deze meetmethode inhoudt
- Met welke frequentie
- Hoe lang het onderzoek wordt uitgevoerd
- Welke activiteiten moeten worden uitgevoerd voor de meetmethode

Er wordt bij de evaluatie rekening gehouden met de meetmethodes die in de MER zijn gebruikt. Door deze methodes op dezelfde manier te gebruiken, kan er een beter beeld worden gegeven van de veranderingen. Door bijvoorbeeld technologische veranderingen, kunnen er betere meetmethoden beschikbaar zijn. Hierdoor zullen de gegevens van de MER opnieuw moeten worden berekend.

De derde stap is het verzamelen van de data. Dit gebeurt door de initiatiefnemer in samenwerking met het bevoegd gezag, die primair verantwoordelijk is voor de evaluatie.

Vervolgens wordt er een evaluatieverslag geschreven door het bevoegd gezag. Hierin staan alle voorgaande stappen beschreven met daarop volgend een conclusie. Deze conclusie kan zijn (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2001, p. 30):

- De werkelijke gemeten milieugevolgen van de activiteit overschrijden de vergunde normen / voorspellingen in het MER niet.
- De werkelijke gemeten milieugevolgen van de activiteit overschrijden de vergunde normen / voorspellingen in het MER.
- De vergunningeisen / de voorspellingen in het MER zijn in een nieuw licht komen te staan door veranderende inzichten die voortvloeien uit tussentijdse ontwikkelingen zoals een andere autonome ontwikkeling, nieuwe technische mogelijkheden, nieuwe regelgeving of cumulatie van effecten.

Afhankelijk van de conclusie worden er maatregelen getroffen. Zoals het strenger toezien op of handhaven van regels. Of de evaluatieresultaten meenemen bij nieuwe aanvragen.

Als laatste stap zullen er aanbevelingen worden gegeven die veelal als algemene leereffecten kunnen worden beschouwd. Het evaluatieverslag wordt door het bevoegd gezag aan de betrokken adviseurs en bestuursorganen gestuurd. Ook de Commissie m.e.r. en de initiatiefnemer, tenzij bevoegd gezag dit zelf is, krijgen een evaluatieverslag (InfoMil, 2010).

4.4 Conclusie

‘Hoe is de m.e.r.-evaluatie ontstaan?’ De m.e.r.-procedure is in de jaren’70 in de Verenigde Staten ontstaan. In 1985 is de m.e.r. geregeld in Europa, om vervolgens in 1986 in Nederland te worden geïmplementeerd. Vervolgens is de regeling veelvuldig aangepast aan de tijd. Zo is het begrip het meest milieu-vriendelijke alternatief aangepast en zijn de bijlage C en D toegevoegd, waarin staat vermeld welke besluiten en plannen een m.e.r.-plicht hebben. De evaluatie, zoals deze nu bestaat, is naar aanleiding van verschillende evaluaties en het Canadese model ingevoerd en staat in de Wm.

‘Waarvoor is de m.e.r.-evaluatie opgezet?’ Deze is opgezet om het milieu een prominenter plaats te geven in het besluitvormingsproces bij projecten met grote milieugevolgen. De evaluatie is opgezet om eventuele negatieve effecten van het besluit te kunnen zien en daarop stappen te kunnen ondernemen. Een ander doel is om te kunnen leren voor de toekomst. Deze doelen worden bereikt door de manier van uitvoering.

‘Hoe wordt de m.e.r.-evaluatie uitgevoerd?’ Bij de uitvoering is het van belang te weten welke onderwerpen moeten worden onderzocht. Dit wordt samen met de tijdsplanning in het besluit weergegeven. De evaluatie wordt gedaan door het bevoegd gezag met medewerking van de initiatiefnemer die gegevens aanlevert. Aan de hand daarvan wordt een conclusie gegeven. Als blijkt dat de negatieve milieugevolgen groter zijn dan voorspeld in de MER zullen er aanvullende maatregelen worden getroffen door het bevoegd gezag.

De vraag die in het begin van dit hoofdstuk is gesteld: *‘Wat is de bedoeling van de m.e.r.-evaluatie?’* is verdeeld in bovenstaande drie delen. De bedoeling van de m.e.r.-evaluatie kan worden afgeleid van de redenen die er zijn geweest voor het invoeren van de m.e.r.: het milieu een prominenter plaats geven in de besluitvorming. De evaluatie werd een onderdeel van de m.e.r. om de milieugevolgen nauwkeuriger te kunnen volgen. Met een evaluatie kunnen de leemtes die in de MER zijn ontstaan worden opgevuld. Naast deze leemtes worden de voorspellingen die in de MER zijn gedaan nagegaan. Mochten de voorspellingen anders zijn dan verwacht, dan kan het bevoegd gezag maatregelen nemen die uiteenlopen van aanvullende regels opstellen tot zelfs het besluit helemaal teruggedraaien.

5. Verklaringen vanuit de CIT

In dit hoofdstuk zal de vraag: *'In hoeverre geeft de CIT verklaringen waarom de m.e.r.-evaluatie juist wel of niet wordt uitgevoerd?'* worden behandeld. De Contextuele Interactie Theorie is in het theoretisch kader al aan bod geweest. In dit hoofdstuk zal die theorie worden toegespitst op de m.e.r.-evaluatie.

5.1 Kenmerken

De kenmerken die van invloed zijn op het interactieproces zijn de cognitie, motivatie en macht. Deze laatste is voor dit onderzoek uitgesplitst in twee kenmerken, namelijk de capaciteit en de macht. Dit is gedaan omdat dit kenmerk anders te breed omvattend zou worden.

Deze vier kenmerken worden gezien als voorwaarden waaraan een actor moet voldoen, wil er een m.e.r.-evaluatie plaatsvinden.

- Ten eerste de cognitie, hierbij gaat het om de informatie die een actor heeft. Dit kan op twee manieren worden gezien. Als eerste moet de actor weten dat er sprake is van een m.e.r.-evaluatie. Als een actor weet van het bestaan van een m.e.r.-evaluatie, dan moet deze kennis hebben over de uitvoering. Hierbij zijn twee variabelen, het wel en het niet weten.
- Als de actor weet dat een m.e.r.-evaluatie verplicht is, dan moet de motivatie er ook zijn. Dit houdt in dat de actor de evaluatie ook moet willen uitvoeren. Er is sprake van twee variabelen, namelijk het wel of niet willen uitvoeren.
- Met capaciteit worden de hulpbronnen bedoeld. Dit zijn de benodigdheden die nodig zijn om de m.e.r.-evaluatie te kunnen uitvoeren. Ook hierbij zijn twee variabelen, het wel en niet beschikken over de capaciteit om een m.e.r.-evaluatie uit te voeren.
- Als laatste speelt macht een rol. De hogere bestuurlijke lagen in een organisatie leggen de actor op om een m.e.r.-evaluatie wel of niet uit te voeren. Ook bij dit kenmerk zijn er twee variabelen, het wel en niet mogen uitvoeren van een m.e.r.-evaluatie.

Elk kenmerk heeft meerdere variabelen. Het kan zijn dat de verklaring in het midden ligt.

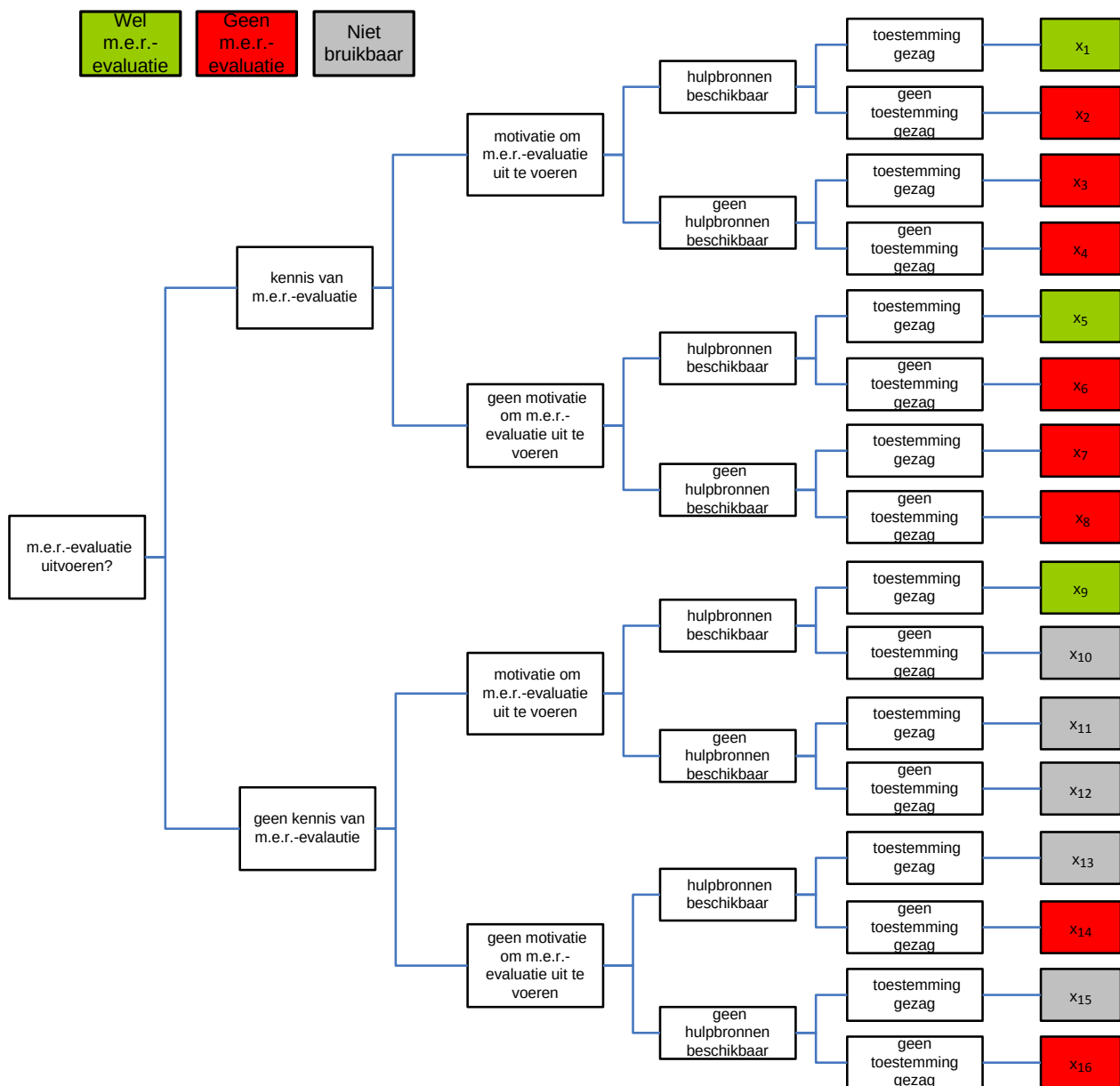
Bijvoorbeeld bij de cognitie, dat er wel sprake is van de kennis om een evaluatie uit te voeren, maar dat de actor niet weet dat dit verplicht is. Om het onderzoek overzichtelijker te maken, is er gekozen om twee extreme variabelen te laten meedoen. Alle tussenliggende variabelen worden naar de twee extreme variabelen (wel of niet) gemaakt.

Naast deze vier kenmerken spelen ook de externe factoren een rol. Dit zijn factoren die het gedrag van een actor bepalen, maar buiten het gedrag liggen. Bijvoorbeeld dat belanghebbenden zoals natuurorganisaties druk uitoefenen om een evaluatie te laten plaatsvinden. De externe factoren zijn niet meegenomen in het onderzoek. Er moet wel in het achterhoofd worden gehouden dat er ook externe factoren zijn die het gedrag van de actor kunnen beïnvloeden.

5.2 Het CIT-diagram

De vier kenmerken kunnen vanuit het dynamische interactieproces (figuur 1, p. 12) worden omgezet naar onderstaand diagram. Elk kenmerk heeft twee eigenschappen. Bij cognitie is er sprake van kennis of geen kennis van de m.e.r.-evaluatie. Bij motivatie gaat het om wel of geen motivatie. Bij capaciteit om wel of geen hulpbronnen beschikbaar en bij macht spelen de hogere lagen in een organisatie een rol. Zij geven wel of geen toestemming om een evaluatie uit te voeren. In onderstaande figuur 2 staat het CIT-diagram weergegeven. Er is gekozen om met de kennis te beginnen, omdat zonder kennis de hele procedure niet van start kan gaan. De volgorde van de kenmerken heeft geen invloed op de hoeveelheid mogelijkheden die het CIT-diagram geeft. De vier kenmerken hebben twee variabelen en dit houdt in dat er 16 mogelijkheden zijn. Deze mogelijkheden worden in de volgende paragrafen uitgelegd. In bijlage 2 (p. 41 e.v.) staan CIT-diagrammen weergegeven met respectievelijk positieve, negatieve en niet bruikbare lijnen.

Legenda figuur 2.



Figuur 2: Het CIT-diagram.

5.3 Wel een m.e.r.-evaluatie

In de gevallen x_1 , x_5 en x_9 is sprake van een m.e.r.-evaluatie die wordt uitgevoerd. Bij elke mogelijkheid wordt aan een aantal kenmerken voldaan. Per geval zal worden uitgelegd waarom de m.e.r.-evaluatie volgens de CIT wel wordt uitgevoerd. In bijlage 2 (p. 41) staat het CIT-diagram met daarin duidelijk de lijnen weergegeven die leiden tot een m.e.r.-evaluatie.

x_1 : Bij deze optie zijn alle kenmerken - kennis, motivatie, hulpbronnen en toestemming - aanwezig. Er zal daarom een evaluatie plaatsvinden.

x_5 : Er is kennis, hulpbronnen en toestemming aanwezig. Het gezag voert druk uit op de actor om met de beschikbare hulpbronnen en de aanwezige kennis de evaluatie uit te voeren. De actor heeft zelf geen motivatie om een evaluatie uit te voeren, maar doordat het gezag dwang uitvoert, zal er toch motivatie gemaakt moeten worden.

x_9 : Er is motivatie, hulpbronnen en toestemming aanwezig. Het gezag wil dat er een evaluatie plaatsvindt, er zijn voldoende hulpbronnen en er is een motivatie om een evaluatie uit te voeren. Alleen ontbreekt de kennis over de verplichting of over de wijze waarop de m.e.r.-evaluatie moet worden uitgevoerd. De evaluatie kan worden gedaan door een ingehuurde deskundige.

5.4 Geen m.e.r.-evaluatie

Bij de mogelijkheden x_2 , x_3 , x_4 , x_6 , x_7 , x_8 , x_{14} , x_{16} wordt er volgens de CIT geen m.e.r.-evaluatie uitgevoerd. Er zal per geval worden aangegeven waarom er geen m.e.r.-evaluatie plaatsvindt. In bijlage 2 (p.42) staat het CIT-diagram weergegeven, met daarin de paden die niet leiden tot een m.e.r.-evaluatie.

x_2 : Er zijn kennis, motivatie en hulpbronnen aanwezig. In dit geval wordt de evaluatie geblokkeerd door het gezag. Hiervoor kunnen meerdere redenen zijn. Het gezag kan vinden dat een evaluatie niet nodig is, of dat het geldverspilling is. Of ze kunnen andere belangen hebben die ze buiten de openbaarheid willen houden.

x_3 : Er is kennis, motivatie en toestemming beschikbaar. Bij deze variant vindt er geen evaluatie plaats doordat er niet voldoende hulpbronnen aanwezig zijn. Deze hulpbronnen kunnen bijvoorbeeld financiële middelen of externe deskundigen zijn, die de evaluatie mogelijk maken. Het gezag kan dan wel toestemming geven, maar daar heeft de actor niets aan als er niet voldoende middelen beschikbaar zijn om de evaluatie ook daadwerkelijk uit te voeren.

x_4 : Er is kennis en motivatie aanwezig, maar er is geen toestemming van het gezag. Daarnaast zijn er geen hulpbronnen beschikbaar. Dit kan komen omdat het gezag deze niet beschikbaar stelt. Zij willen dat er geen evaluatie plaatsvindt. Het kan ook worden omgedraaid. Er zijn geen hulpbronnen beschikbaar en daarom geeft het gezag geen toestemming. Beide opties leiden niet tot het uitvoeren van een evaluatie.

x_6 : Bij deze mogelijkheid is de kennis en zijn hulpbronnen beschikbaar, maar de actor zal geen evaluatie uitvoeren omdat hij geen motivatie heeft. Daarnaast geeft het gezag geen toestemming. Deze twee kenmerken kunnen elkaar beïnvloeden. De motivatie kan zijn verminderd, doordat het gezag geen toestemming geeft. Of de toestemming kan niet zijn gegeven omdat het gezag wist dat een evaluatie niet zou worden gedaan door de actor.

x₇: Er is kennis en toestemming aanwezig. Doordat er niet voldoende hulpbronnen en er geen motivatie is, stopt het proces. Het kan zijn dat de motivatie wordt verminderd, doordat er geen of niet voldoende hulpbronnen beschikbaar zijn.

x₈: Bij deze mogelijkheid is alleen de kennis aanwezig. Doordat er geen motivatie, hulpbronnen en toestemming is, zal geen evaluatie plaatsvinden.

x₁₄: Behalve de hulpbronnen, zoals voldoende financiële middelen of externe deskundigen, zijn er geen andere kenmerken aanwezig. Hierdoor zal geen evaluatie plaatsvinden.

x₁₆: Bij deze opties zijn geen van de kenmerken – kennis, motivatie, hulpbronnen en toestemming – aanwezig. Er zal dan ook geen evaluatie plaatsvinden.

5.5 Geen bruikbare opties

Bij de mogelijkheden x₁₀, x₁₁, x₁₂, x₁₃ en x₁₅ kan de CIT geen antwoord geven op de vraag of een evaluatie kan worden uitgevoerd. In bijlage 2 (p.43) staat het CIT-diagram weergegeven, met daarin de lijnen die niet bruikbaar zijn gearceerd.

x₁₀: Er zijn motivatie en hulpbronnen beschikbaar. Het is tegenstrijdig dat de actor wel motivatie heeft, maar niet weet waarvoor. Daarnaast zijn er wel hulpbronnen, zoals budget beschikbaar, maar wil het gezag deze niet inzetten. Door de twee tegenstrijdigheden is bij deze mogelijkheid niet te bepalen of er wel of geen evaluatie kan plaatsvinden.

x₁₁: Er is motivatie en toestemming aanwezig. Deze variant kan niet worden gebruikt omdat het niet mogelijk is dat een gezag toestemming geeft, terwijl er geen hulpbronnen beschikbaar zijn. En er geen kennis is hoe een evaluatie uit te voeren.

x₁₂: Er is alleen motivatie aanwezig. De actor weet niet hoe hij dit moet aanpakken en krijgt geen steun (hulpbronnen) van het gezag om een evaluatie uit te voeren. Het is niet mogelijk dat een actor motivatie heeft, terwijl deze niet weet waarvoor.

x₁₃: Er zijn hulpbronnen en toestemming aanwezig. Bij deze variant is sprake dat het gezag toestemming geeft voor iets, waar geen kennis of motivatie voor is. Daarom kan deze optie niet worden gebruikt.

x₁₅: Het gezag kan geen toestemming geven aan een actor als er geen cognitie, motivatie en hulpbronnen beschikbaar zijn.

5.6 Conclusie

Op de vraag *'In hoeverre geeft de CIT verklaringen waarom de m.e.r.-evaluatie juist wel of niet wordt uitgevoerd?'* kan worden geantwoord dat de CIT meerdere mogelijkheden geeft. Deze zijn gebaseerd op de 4 kenmerken -cognitie, motivatie, capaciteit en macht- die een actor moet hebben om een interactieproces te kunnen laten slagen. Bij elk kenmerk is er sprake van twee variabelen (wel of niet). Hieruit komen 16 mogelijkheden voort, waarvan er 5 zijn die niet gebruikt kunnen worden. Van de overige 11 zijn er 3 mogelijkheden die een verklaring geven waarom de m.e.r.-evaluatie wel zou worden uitgevoerd. De andere 8 geven een verklaring voor het niet uitvoeren van de evaluatie. De CIT kan daarom goed gebruikt worden om verklaringen te geven voor het wel of niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie.

6. Mate van uitvoering

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de vraag *‘In hoeverre wordt de m.e.r.-evaluatie niet uitgevoerd?’*. In dit onderzoek is het uitgangspunt dat er geen of bijna geen evaluaties worden uitgevoerd. Het uitgangspunt is gebaseerd op onderzoeken uit 1996 en 2006.

6.1 Het uitgangspunt

Het onderzoek in 1996 is gedaan door Arts, van Bueren & Nauta. Het doel van hun onderzoek was inzicht verkrijgen in het functioneren van het onderdeel evaluatie. Door een aantal ‘sleutelfiguren’ te benaderen werd getracht een indicatief beeld van de evaluatie te krijgen. De ‘sleutelfiguren’ bestonden uit 13 provinciale m.e.r.-coördinatoren, die door middel van een vragenlijst werden benaderd. In de vragenlijst werd gevraagd naar de ervaringen en meningen over de m.e.r.-evaluatie. Uit deze enquête bleek dat in de praktijk de evaluatie nog niet echt van de grond kwam. Van de 13 coördinatoren waren er 8 (62%) met ervaring in het uitvoeren van een evaluatie. Deze 8 noemden 12 projecten waarvoor een evaluatie was gestart, zoals te zien is in tabel 3. Van de 12 projecten waarbij een evaluatie is gestart, werd een derde niet afgerond.

Tabel 3: Uitkomsten onderzoek Arts, van Bueren & Nauta			
	Ja	Nee	Onbekend / n.v.t.
Genoemde projecten waarvoor evaluatie is gestart	12	-	-
Evaluatie afgerond	8	4	-
Evaluatierapport gepubliceerd	5	6	1
N.a.v. evaluatie maatregelen genomen	2	3	7
Vervolg-evaluatie gepland	3	3	6

In de enquête werd ook gevraagd naar de mening van de sleutelfiguren. Ze moesten verklaringen geven voor het niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie. De belangrijkste waren (Arts, van Bueren, & Nauta, 1996):

- Evaluatie heeft geen of onvoldoende prioriteit
- Financiële, budgettaire problemen
- Tekort aan menskracht, capaciteit
- Ontbreken of twijfel aan toegevoegde of meerwaarde
- Evaluatie is nog niet een ingeburgerde activiteit
- Tijdsdruk in organisatie
- Via vergunningverlening wordt voldoende informatie aangeleverd
- Geen sancties op niet uitvoeren evaluatie
- Nog niet voldoende tijd verstreken na het besluit

Naast het onderzoek van Arts, van Bueren & Nauta (1996) is dit onderzoek ook gebaseerd op het onderzoek van Scheuten, van Straten & de Bakker (2006). Het onderzoek dat zij hebben gedaan, bestond uit het nader bekijken van een m.e.r.-project, waarbij dijken werden versterkt. De evaluatie werd uitgevoerd omwille van het leerproces en om kennis te verwerven. De evaluatie voor controle en eventueel het bijsturen kon niet meer plaatsvinden voor sommige dijkvakken, omdat de uitvoering bij sommige dijkvakken al was afgerond en het beginstadium niet meer terug te halen

was. De onderzoekers waren van mening dat m.e.r.-evaluaties zelden plaatsvonden, doordat er bij het opstellen van een evaluatieprogramma een vage bijna ‘standaard’ tekst werd gebruikt. Er werd hierbij niet ingegaan op specifieke punten die tot een succesvolle evaluatie konden leiden (Scheuten, van Straten, & de Bakker, 2006).

6.2 Besluiten onderzocht

Via de projectnummers die de Commissie m.e.r. geeft aan de m.e.r.-procedures werden de cases uitgekozen. De cases moesten voldoen aan de eis, dat er een besluit was genomen. Dit was van belang omdat de besluiten werden nagekeken op de aanwezigheid van uitleg over de evaluatie. Dat hield in dat er in het besluit iets werd gezegd over hoe en op welke termijn de evaluatie moest worden uitgevoerd. Hoe deze case-selectie precies werd gedaan is in hoofdstuk 3 uitgelegd. De onderzochte procedures staan in bijlage 3 (p. 44).

Van twee cases is geen besluit bekend bij de Commissie m.e.r. In 50 procent van de besluiten wordt de evaluatie genoemd. In die gevallen wordt gemeld dat er een evaluatieprogramma zal worden opgezet. In een enkel geval wordt de evaluatie alleen genoemd, maar zit daaraan geen termijn of onderwerp verbonden. Dit is een bijna standaardtekst en komt overeen met wat Scheuten, van Straten & de Bakker (2006) zeggen. Bij de overige 13 gevallen komt de evaluatie niet aan bod in het besluit. In onderstaande tabel 4 staan deze gegevens weergegeven.

Tabel 4: M.e.r.-evaluatie genoemd in besluit		
	Aantal	Percentage
Ja	15	50
Nee	13	43
-	2	7
Totaal	30	100

In tabel 5 (p. 30) staan de cases gesorteerd naar het soort bevoegd gezag. Uit de jaarverslagen van 2005 t/m 2009 van de Commissie m.e.r. blijkt dat 54 procent van de adviezen die zij geven wordt gedaan aan gemeenten. Aan de provincies en het Rijk worden respectievelijk 30 en 16 procent van de adviezen gegeven. Uit de steekproef komt naar voren dat bij ongeveer driekwart van de cases de provincie betrokken is. Een verklaring voor dit grote verschil is, dat de steekproef een veel grotere periode betreft dan de jaarverslagen van de Commissie m.e.r. Daarnaast is er vaak geen sprake van één bevoegd gezag, maar van meerdere naast elkaar. Dit komt omdat bij sommige projecten meerdere besluiten worden genomen. De percentages uit de jaarverslagen zijn gebaseerd op het aantal adviezen die de Commissie m.e.r. heeft gegeven. Niet bij alle adviezen wordt ook daadwerkelijk een besluit genomen. Het kan zijn dat een project voortijdig stopt.

Tabel 5: Cases naar soorten bevoegd gezag				
	Evaluatie genoemd in besluit	Evaluatie niet genoemd in besluit	-	Totaal
Gemeente		3		3(10%)
Provincie	8	9	1	18(60%)
Provincie / Rijk	2			2(7%)
Provincie / Waterschappen	2			2(7%)
Rijk	3		1	4(13%)
Waterschappen / Provincie		1		1(3%)
Totaal	15	13	2	30(100%)

Bij de provincie is bijna geen verschil tussen het wel en niet noemen van de evaluatie in het besluit. Wat opvalt in tabel 5 is, dat in alle gemeentelijke besluiten die onderzocht zijn, geen evaluatie wordt genoemd. Doordat dit er drie zijn kan er niets worden gezegd over een eventueel verband tussen het soort bevoegd gezag en het wel of niet noemen van de evaluatie.

6.3 Uitkomsten geanalyseerd

Uit het onderzoek dat Arts, van Bueren & Nauta in 1996 uitvoerden, bleek dat van de 12 projecten er bij $\frac{1}{3}$ een evaluatie niet werd afgerond. Als er wordt aangenomen dat dit aantal nu ook geldt, zou dit betekenen dat er in $\frac{2}{3}$ van de 15 cases - besluiten waarin een evaluatie wordt genoemd - een evaluatie wordt afgerond. Deze redenering houdt in dat in 60 procent van de cases geen evaluatie wordt afgerond (zie tabel 6). Hierbij moet wel rekening worden gehouden dat het onderzoek dat Arts, van Bueren & Nauta hebben uitgevoerd 14 jaar geleden heeft plaatsgevonden. Er kan niet zomaar worden aangenomen dat dit nu ook nog geldt. Er moet rekening worden gehouden met de duur van evaluatieperiodes, waardoor velen nog niet zijn afgerond. Daarnaast zal het percentage projecten waarbij een evaluatie wordt gestart waarschijnlijk hoger liggen dan het percentage afgeronde evaluaties.

Tabel 6: Afronding m.e.r.-evaluatie		
	Aantal	Percentage
Ja	10	33
Nee	18	60
-	2	7
Totaal	30	100

Zoals in het onderzoeksontwerp gezegd (3.3.2, p. 15) hoeft het niet noemen van een evaluatie in een besluit, niet te betekenen dat er daadwerkelijk geen evaluatie is uitgevoerd. Ook het wel noemen van een evaluatie hoeft niet in te houden dat de evaluatie wel is uitgevoerd. Om het onderzoek overzichtelijk te houden, wordt aangenomen dat het wel of niet benoemen ook het wel of niet uitvoeren van de evaluatie bepaalt.

6.4 Conclusie

De vraag 'In hoeverre wordt de m.e.r.-evaluatie niet uitgevoerd?' stond centraal in dit hoofdstuk. Door middel van een steekproef is er nagegaan in hoeverre de m.e.r.-evaluatie wordt uitgevoerd. Dit werd gedaan door besluiten te onderzoeken op de aanwezigheid van een uitleg over de uitvoering van de m.e.r.-evaluatie. In 15 van de 30 cases was dit het geval. Maar dat er in het besluit wordt gesproken over een evaluatie, houdt nog niet in dat er daadwerkelijk een wordt uitgevoerd. In het onderzoek van Arts, van Bueren en Nauta (1996) is gebleken dat $\frac{2}{3}$ van de evaluaties werd afgerond. Als dit wordt vertaald naar de uitkomsten van dit onderzoek, zou dit betekenen dat 10 van de 15 gestarte evaluaties zouden zijn afgerond. In 13 van de 30 gevallen worden er geen evaluaties opgestart.

7. Verklaringsfactoren

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat de m.e.r.-evaluatie niet altijd wordt uitgevoerd. Hiervoor zijn verschillende factoren. In dit hoofdstuk zullen die verklaringen worden behandeld. De vraag die zal worden beantwoord is: *‘Wat zijn de factoren die het wel/niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie verklaren?’*

Om deze vraag te beantwoorden zijn een aantal betrokkenen benaderd. In hoofdstuk 3 staat beschreven op welke wijze dat is uitgevoerd. Aan de betrokkenen is gevraagd wat zij weten over de m.e.r. en in het bijzonder de m.e.r.-evaluatie. De antwoorden zijn gesplitst naar het soort bevoegd gezag omdat het soort bevoegd gezag een verklaring zou kunnen zijn voor de mate van uitvoering van de m.e.r.-evaluatie. Ook zal de CIT worden gekoppeld aan de verklaringen.

7.1 Verklaringen vanuit gemeentes

De ondervraagde betrokkenen van gemeentes weten in grote lijnen hoe de m.e.r.-procedure gaat. Daarbij kunnen ze vertellen dat de procedures in hoofdstuk 7 van de Wm staan. Minder bekend is de evaluatie als verplicht onderdeel van deze procedure. Een betrokkene sprak over een m.e.r.-cursus waarbij niet over een evaluatie werd gesproken.

Verklaringen die werden gegeven voor het wel uitvoeren van de evaluatie waren: (1) het leereffect met betrekking tot de routines en (2) de omgang van de verschillende actoren. Met de eerste verklaring werd bedoeld dat de betrokken actoren kunnen leren. Volgens een van de betrokkenen worden er regelmatig fouten gemaakt bij de procedures. Door een evaluatie uit te voeren kan er worden geleerd van deze fouten. Met de tweede verklaring werd bedoeld dat bij de procedures vaak dezelfde actoren betrokken zijn. Door de evaluatie wordt er geleerd hoe er met elkaar moet worden omgegaan. Daarnaast kan er worden geleerd van elkaar. Dit is alleen niet de oorspronkelijke bedoeling van de m.e.r.-evaluatie.

Verklaringen voor het niet uitvoeren van een evaluatie waren: (1) onbekendheid, (2) de kennis is niet aanwezig en (3) evaluatie is ‘mosterd na de maaltijd’. De eerste verklaring behoeft geen verdere uitleg: de evaluatie is gewoonweg niet bekend. De tweede verklaring die werd gegeven gaat over de afwezigheid van kennis van bijvoorbeeld de manier van uitvoering. Met de laatste verklaring werd bedoeld dat nadat het besluit genomen is, er niets aangepast dient te worden. Een evaluatie werd daarom als onnodig beschouwd.

Een doel van de m.e.r.-evaluatie werd duidelijk omschreven als leereffect. Dit zou ook het doel moeten zijn.

Op de vraag of de evaluatie een nuttig instrument is, werd geantwoord dat het voor sommige aanvragen nuttig is. Het wel of niet evalueren zou moeten afhangen van het soort project. Er werd aangegeven dat het voor agrarische projecten (bijv. vergroten boerderij) minder nuttig is dan voor industriële projecten (bijv. windmolenpark). Bij industriële projecten gaat het vaak om grote projecten met lange termijn gevolgen. Ook bij projecten waarbij dezelfde actoren voorkomen is een evaluatie nuttig. De evaluatie zou dan meer moeten gaan over de samenwerking dan over het project zelf.

7.2 Verklaringen vanuit provincies

Bij de provincies zijn de procedures omtrent de m.e.r. bekend. Dit komt mede omdat een van de betrokkenen een m.e.r.-coördinator is. Ook de laatste stap, evaluatie, is bekend. Daarbij werd gelijk gezegd dat dit landelijk niet wordt uitgevoerd.

Als er naar de verklaringen wordt gevraagd voor het wel uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie komt naar voren dat daarvoor opdracht moet worden gegeven vanuit het bevoegd gezag. Dit houdt in dat zolang er geen gezag vraagt naar een evaluatie, er ook geen wordt uitgevoerd. Een tweede verklaring die wordt gegeven is, dat een onderdeel van de vergunningen bijvoorbeeld een onderzoek naar de geluidsoverlast is. Er worden wel onderzoeken en evaluaties uitgevoerd, maar niet onder de naam 'm.e.r.-evaluatie'.

Verklaringen voor het niet uitvoeren van de evaluatie zijn: (1) in een vergunning staan onderzoeksverplichtingen; (2) geen instantie die evalueren oppakt; en (3) landelijk wordt het niet uitgevoerd. De eerste verklaring houdt in dat de evaluatie niet meer nodig wordt gevonden, omdat onderzoeken in de vergunning of besluit verplicht gesteld zijn. Er moet bijvoorbeeld al een onderzoek worden gedaan naar de luchtkwaliteit omdat dit in de vergunning staat. Er zal dan niet een soortgelijk onderzoek worden gedaan die voor evaluatie kan worden gebruikt. De tweede verklaring heeft te maken met het feit dat er geen controle is. Er wordt niet gecontroleerd of er wel een evaluatie wordt uitgevoerd. Er is niemand die het bevoegd gezag controleert. De laatste verklaring is 'als niemand het doet, hoeven wij het ook niet te doen'. Er is geen druk om m.e.r.-evaluatie uit te voeren.

De doelen van de m.e.r.-evaluatie zijn het concreter maken van de onderzoeksmodellen. Dit houdt in dat door middel van een evaluatie bijvoorbeeld een bestemmingsplan beter uitvoerbaar kan zijn. De leemten in kennis kunnen worden verminderd.

Tot slot vonden de betrokkenen dat een evaluatie alleen maar nut heeft als het nuttige informatie oplevert. Een evaluatie heeft geen toegevoegde waarde bij bijvoorbeeld bestemmingsplannen omdat daarbij een vergunning wordt afgegeven met verschillende verplichte onderzoeken.

7.3 Verklaringen vanuit de centrale overheid

De betrokkenen van de Rijksoverheid waren niet bereid telefonisch antwoord te geven op de vragen. Er werd geadviseerd om een e-mail met de vragen te sturen. Intern zou er worden overlegd, zodat er een antwoord zou kunnen worden gegeven. Bij beide betrokkenen is ten tijde van het schrijven na meerdere e-mails nog steeds geen antwoord gegeven. Het zogenaamde 'van het kastje naar de muur sturen' is hierbij van toepassing. Er is dus niet te zeggen hoe de centrale overheid over de m.e.r.-evaluatie denkt.

7.4 CIT gekoppeld aan de verklaringen

De oorzaken die betrokkenen van gemeenten geven, vertonen gelijkenissen met de mogelijkheden die de CIT geeft. De factoren die het CIT geeft, komen terug in de antwoorden: Er is te weinig kennis over het bestaan van de evaluatie. Daarnaast is er geen motivatie en er wordt gezegd dat er geen evaluatie meer nodig is na een eenmaal genomen besluit. Het CIT-diagram (figuur 2, p. 25) geeft via de opties x_{12} tot en met x_{16} aan dat er dan geen evaluatie zal plaatsvinden.

Bij provincies komt de macht naar voren. Zolang een gezag geen toestemming geeft, zal er geen evaluatie worden uitgevoerd. Er is geen motivatie aanwezig, omdat er geen belang aan de evaluatie wordt gehecht. Daarentegen is er wel kennis over de procedures omtrent de m.e.r. In het CIT-diagram komt dit overeen met x_6 en x_8 . Deze opties geven beide aan dat er geen m.e.r.-evaluatie zal plaatsvinden.

De verklaringen die de betrokkenen geven komen overeen met de verklaringen die voortkomen uit de CIT. Daarnaast zijn de CIT-verklaringen goede voorspellers voor het wel of niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie. De CIT kan daarom goed worden gebruikt om te bepalen in welke mate de m.e.r.-evaluatie wordt uitgevoerd.

7.5 Conclusie

Met de verklaringen die de betrokkenen geven, kan er antwoord worden gegeven op de vraag: *‘Wat zijn de factoren die het wel/niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie verklaren?’* Uit de verklaringen komt naar voren dat de betrokkenen wel weten hoe de m.e.r.-procedure gaat, maar niet altijd weten dat een onderdeel daarvan een evaluatie is. Mogelijke verklaringen die de betrokkenen geven voor het wel uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie is de verplichting die voortkomt uit de wet. Daarnaast zal er iemand moeten zijn die er op wijst dat de m.e.r.-evaluatie gedaan moet worden, anders zou er wel een evaluatie kunnen plaatsvinden, maar dan onder een andere naam. De belangrijkste verklaring voor het niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie is onbekendheid. Betrokkenen weten niet dat er een evaluatie moet plaatsvinden onder de naam m.e.r.-evaluatie. Een andere verklaring is het feit dat de evaluatie het laatste onderdeel van de m.e.r.-procedure is. Deze wordt vergeten of overgeslagen omdat niemand er meer behoefte aan heeft. De m.e.r.-evaluatie kan nuttig zijn bij sommige projecten, maar hoeft van de betrokkenen niet bij elk project een verplicht onderdeel te zijn.

De verklaringen uit het onderzoek van Arts, van Bueren en Nauta (1996) komen overeen met de verklaringen die in dit onderzoek worden gegeven. Uit het onderzoek in 1996 kwam onder andere naar voren dat de evaluatie geen prioriteit heeft en er twijfel is aan de meerwaarde, aangezien er via de vergunningverlening voldoende informatie wordt aangeleverd. Ook wordt er genoemd dat de evaluatie niet een ingeburgerde activiteit is (zie 6.1 p. 28). Omdat nog steeds dezelfde soort verklaringen worden gegeven, kan er worden gezegd dat in die 14 jaar er niet veel is veranderd aan de kijk op de m.e.r.-evaluatie.

8. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag. In de inleiding is de onderzoeksvraag opgesteld:

In hoeverre zijn er verklaringen te geven voor het feit dat artikel 7.39 Wm e.v. - waarin de m.e.r.-evaluatie wordt genoemd - niet wordt opgevolgd?

Om hier een antwoord op te krijgen, werden er deelvragen opgesteld. Om een volledig beeld te geven zullen de antwoorden van de deelvragen kort worden herhaald, waarna het antwoord op de hoofdvraag kan worden gegeven.

1. *Wat is de bedoeling van de m.e.r.-evaluatie? is verdeeld in drie subvragen:*

a. *Hoe is de m.e.r.-evaluatie ontstaan?*

De m.e.r.-procedure is in de jaren '70 in de Verenigde Staten ontstaan. In 1985 is de m.e.r. geregeld in Europa, om vervolgens in 1986 in Nederland te worden geïmplementeerd. Vervolgens is de regeling veelvuldig aangepast aan de tijd. De evaluatie, zoals deze nu bestaat, is naar aanleiding van verschillende evaluaties en het Canadese model ingevoerd en staat in de Wm.

b. *Waarvoor is de m.e.r.-evaluatie opgezet?*

De m.e.r. is opgezet om het milieu een prominentere plaats te geven in het besluitvormingsproces bij projecten met grote milieugevolgen. De evaluatie is opgezet om eventuele negatieve effecten van het besluit te kunnen zien en daarop stappen te kunnen ondernemen. Een ander doel is om te kunnen leren voor de toekomst. Deze doelen worden bereikt door de manier van uitvoering.

c. *Hoe wordt de m.e.r.-evaluatie uitgevoerd?*

Bij de uitvoering is het van belang om te weten welke onderwerpen moeten worden onderzocht. Dit wordt samen met de tijdsplanning in het besluit weergegeven. De evaluatie wordt gedaan door het bevoegd gezag met medewerking van de initiatiefnemer die gegevens moet aanleveren. Aan de hand van die gegevens wordt er een conclusie gegeven. Als blijkt dat de negatieve milieugevolgen meer zijn dan voorspeld in de MER, zullen er aanvullende maatregelen worden getroffen door het bevoegd gezag.

De bedoeling van de m.e.r.-evaluatie kan worden afgeleid van de redenen die er zijn geweest voor het invoeren van de m.e.r. De voornaamste reden voor de invoering van een m.e.r. was om het milieu een prominentere plaats te geven in de besluitvorming. De evaluatie werd een onderdeel van de m.e.r. om de milieugevolgen nauwkeurig te kunnen volgen. Met een evaluatie kunnen de leemtes die in de MER zijn ontstaan, worden opgevuld. Naast deze leemtes worden de voorspellingen die in de MER zijn gedaan nagegaan. Mochten deze voorspellingen afwijken, dan kan het bevoegd gezag maatregelen nemen, die uiteenlopen van aanvullende regels opstellen tot zelfs het besluit terugdraaien.

2. *In hoeverre geeft de CIT verklaringen waarom de m.e.r.-evaluatie juist wel of niet wordt uitgevoerd?*

De CIT geeft meerdere mogelijkheden. Deze zijn gebaseerd op de 4 kenmerken -cognitie, motivatie, capaciteit en macht- die een actor moet hebben om een interactieproces te kunnen laten slagen. Bij elk kenmerk is er sprake van twee variabelen (wel of niet). Hieruit komen 16 mogelijkheden voort, waarvan er 5 zijn die niet gebruikt kunnen worden. Van de overige 11 zijn er 3 mogelijkheden die een verklaring geven waarom de m.e.r.-evaluatie wel zou worden uitgevoerd. De andere 8 geven een verklaring voor het niet uitvoeren van de evaluatie. De CIT kan daarom goed gebruikt worden om verklaringen te geven voor het wel of niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie.

3. *In hoeverre wordt de m.e.r.-evaluatie niet uitgevoerd?*

Door middel van een steekproef is er nagegaan in hoeverre de m.e.r.-evaluatie wordt uitgevoerd. Dit werd gedaan door besluiten te onderzoeken op de aanwezigheid van een uitleg over de uitvoering van de m.e.r.-evaluatie. In 15 van de 30 cases was dit het geval. Maar dat er in het besluit wordt gesproken over een evaluatie, houdt nog niet in dat er daadwerkelijk een wordt uitgevoerd. In het onderzoek van Arts, van Bueren en Nauta (1996) is gebleken dat $\frac{2}{3}$ van de evaluaties werd afgerond. Als dit wordt vertaald naar de uitkomsten van dit onderzoek, zou dit betekenen dat 10 van de 15 gestarte evaluaties zou zijn afgerond. In 13 van de 30 gevallen wordt er geen evaluatie opgestart.

4. *Wat zijn de factoren die het wel of niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie verklaren?*

Mogelijke verklaringen die de betrokkenen geven voor het wel uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie is de verplichting die voortkomt uit de wet. Daarnaast zal er iemand moeten zijn die er op wijst dat de m.e.r.-evaluatie gedaan moet worden, anders zou er wel een evaluatie kunnen plaatsvinden, maar dan onder een andere naam. De belangrijkste verklaring voor het niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie is onbekendheid. Betrokkenen weten niet dat er een evaluatie moet plaatsvinden onder de naam m.e.r.-evaluatie. Een andere verklaring is het feit dat de evaluatie het laatste onderdeel van de m.e.r.-procedure is. Deze wordt vergeten of overgeslagen omdat niemand er behoefte aan heeft. De m.e.r.-evaluatie kan nuttig zijn bij sommige projecten, maar hoeft van de betrokkenen niet bij elk project een verplicht onderdeel te zijn.

In hoeverre zijn er verklaringen te geven voor het feit dat artikel 7.39 Wm e.v. - waarin de m.e.r.-evaluatie wordt genoemd - niet wordt opgevolgd?

Er zijn voldoende verklaringen te geven voor het feit dat de m.e.r.-evaluatie niet wordt uitgevoerd. Het is niet bekend dat de evaluatie een verplicht onderdeel is. Een andere verklaring is de onbekendheid van de wijze waarop er geëvalueerd moet worden. Er is geen motivatie om een evaluatie te starten. Ook is er geen controleur die het bevoegd gezag aanspreekt op het feit dat er een evaluatie gedaan moet worden. Tot slot wordt het niet als een nuttig instrument gezien voor alle soorten projecten. Al deze verklaringen zijn terug te voeren tot één verklaring: onbekendheid van de m.e.r.-evaluatie.

8.1 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusie kunnen er enkele aanbevelingen worden gedaan. Een aantal hiervan zijn gebaseerd op de gevonden verklaringen voor het niet uitvoeren van de m.e.r.-evaluatie.

- In ieder geval is het goed dat er meer bekendheid wordt gegeven aan het bestaan van de m.e.r.-evaluatie. Dit kan worden gedaan door in de uitleg van de m.e.r. meer in te gaan op de evaluatie. Nu wordt in de uitleg de evaluatie wel genoemd, maar wordt er geen verdere uitleg bij gegeven.
- Naar aanleiding van de verklaringen kan er worden onderzocht of de m.e.r.-evaluatie überhaupt nodig is. Het is beter dat de m.e.r.-evaluatie wordt ingeperkt, zodat het niet in alle gevallen een verplicht onderdeel hoeft te zijn. In veel besluiten staan onderzoeksverplichtingen, die voor een deel de m.e.r.-evaluatie overlappen.
- Door de m.e.r.-evaluatie anders in te richten zou deze wel kunnen bestaan. Door bijvoorbeeld een toezichthouder aan te stellen die er op toeziet dat en hoe een evaluatie wordt uitgevoerd. Dit zou misschien de Commissie m.e.r. kunnen zijn. De eventuele toezichthouder moet onafhankelijk zijn en sancties kunnen uitdelen. Als er een sanctie op het niet uitvoeren staat, is de kans groter dat er wel een evaluatie wordt uitgevoerd.
- Bij dit onderzoek is er gekeken naar de besluiten. Daarbij is aangenomen dat wat in het besluit staat ook is uitgevoerd. Om exacte gegevens te krijgen over hoeveel evaluaties er daadwerkelijk worden uitgevoerd, kan er beter naar evaluaties worden gekeken. Voor een eventueel vervolgonderzoek is het aan te raden om evaluaties op te vragen via de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Met deze wet kunnen burgers documenten van overheden inzien. Als er een evaluatie is gedaan, zal deze via de Wob naar voren moeten komen.
- In dit onderzoek is er alleen gesproken met betrokkenen van het bevoegd gezag. Een eventueel vervolgonderzoek zou zich ook kunnen richten op betrokkenen van initiatiefnemers. Zij kunnen misschien andere inzichten geven. Of inzichten geven die de verklaringen van de betrokkenen van het bevoegd gezag bevestigen.

Literatuurlijst

- Arts, E., van Bueren, E., & Nauta, C. (1996). *Milieu-effectrapportage nader belicht: Een onderzoek naar de werking van de ex post evaluatie, de m.e.r.-beoordelingsplicht en de ontheffing van de m.e.r.-plicht*. Den Haag: Evaluatiecommissie wet milieubeheer.
- Babbie, E. (2007). *The practice of Social Research. Eleventh Edition*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Bal, R., & Hendriks, R. (2001). *Als verbieden geen wijsheid is. Mogelijkheden van een gezondheidseffectrapportage. Werkdocument 77*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Blok, S. (2010). TV-uitzending Pauw en Witteman van 28 oktober. *Job Cohen en Stef Blok in debat*. Amsterdam: Pauw en Witteman.
- Bressers, J. (2007). *Contextual Interaction Theory and the issue of boundary definition: Governance and the motivation, cognitions and resources of actors*. Enschede: CSTM, Institute for Governance Studies, University of Twente.
- Bressers, J. (2009). From public administration to policy networks: Contextual interaction analysis. In S. Nahrath, & F. Varone (eds.), *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: Tribute to Peter Knoepfel* (pp. 123-142). Berne: Haupt.
- Bressers, J. (2004). Implementing sustainable development: How to know what works, where, when and how. In W. Lafferty, *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function - Chapter 10*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Federal Emergency Management Agency. (2010). *National Environmental Policy Act (NEPA)*. Opgeroepen op 20 september 2010, van FEMA: <http://www.fema.gov/plan/ehp/ehplaws/nepa.shtm>
- Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. (2001). *Handreiking Selectieve MER-evaluatie*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- InfoMil. (2010). *Besluit m.e.r.* Opgeroepen op 25 oktober 2010, van MER: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handleiding/wanneer-beoordeling/besluit/>
- InfoMil. (2010). *Evaluatie*. Opgeroepen op 26 oktober 2010, van MER: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handleiding/procedurele/procedurestappen-0/evaluatie/>
- InfoMil. (2010). *Hoe is m.e.r. ontstaan?* Opgeroepen op 8 september 2010, van MER: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handleiding/item-110307/ontstaan>
- Jesse, K., & Verschuuren, J. (1997). Meerwaarde milieu-effectrapportage. Een onderzoek naar meerwaarde van milieu-effectrapportage bij de vergunningverlening ingevolge de Wet Milieubeheer. *Milieu en Recht*, 24 (4), pp. 82-87.
- Klok, P.-J. (1991). *Een instrumententheorie voor milieubeleid: De toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*. Enschede: Universiteit Twente.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2010). *Wet milieubeheer algemeen*. Opgeroepen op 18 mei 2010, van Wet milieubeheer:
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=24184>

Mostert, E. (1995). *Commissions for Environmental Impact Assessment. Their contribution tot the effectiveness of Environmental Impact Assessment*. Delft: Delft university Press.

Ruimschotel, D., van Reenen, P., & Klaasen, H. (1996). De Tafel van Elf: een conceptueel kader en een instrument bij rechtshandavingsvraagstukken. *Beleidsanalyse: driemaandelijk bericht van de commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse* (vol. 25 issue 3), 4-13.

Scheuten, W., van Straten, B., & de Bakker, J. (2006). Evaluatie MER, zin of onzin?: case study evaluatie MER-en en dijkversterkingen Flevoland. *Kenmerken: tijdschrift voor milieu-effectrapportage* (vol. 13), 14-17.

Shadish, W., Cook, T., & Campbell, D. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton Mifflin Company.

TK 1990-1991, 22103, nr.1. *De werking van de regeling milieu-effectrapportage. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*.

TK 1991-1992, 22103, nr.2. *De werking van de regeling milieu-effectrapportage. Lijst met vragen en antwoorden*.

Toetsingspanel milieu-effect-rapporten. (1979). *Milieu-effectrapportage toetsing van (voorlopige) milieu-effectrapporten*. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.

U.S. Environmental Protection Agency. (2010). *Basic Information*. Opgeroepen op 20 september 2010, van National Environmental Policy Act (NEPA):
<http://www.epa.gov/oecaerth/basics/nepa.html>

uit het Broek, A. (2007). *Straatbanken in Eindhoven: een onderzoek naar de voorkeur van jongeren en ouderen voor straatbanken in stedelijke openbare ruimtes*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.

van der Vlist, A., Bunte, F., & van Galen, M. (2007). *Beleidsevaluatie ex-post. Methodiek en illustratie*. Den Haag: LEI.

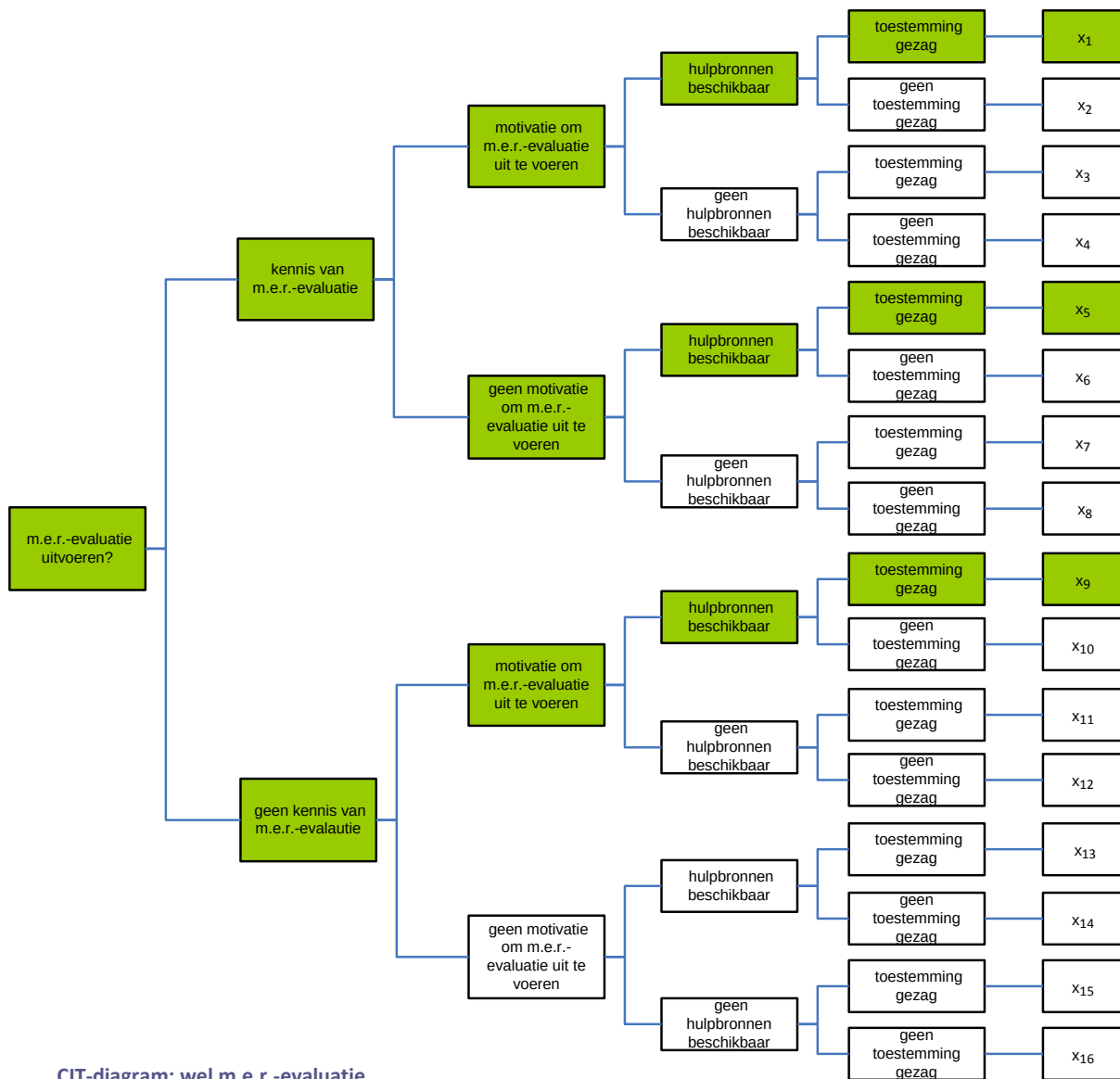
Bijlage 1: Telefonische vragenlijst

1. In hoeverre bent u betrokken bij de milieu-effectrapportage?
2. Wat weet u van de milieu-effectrapportage?
3. Bent u bekend met de procedures omtrent de milieu-effectrapportage?
4. Kunt u mij kort vertellen hoe deze procedure gaat?
(*voorfase; vooroverleg; MER; beoordeling MER; advies MER; besluit; evaluatie*)
5. De laatste stap in de mer-procedure is de evaluatie. Bent u bekend met de mer-evaluatie?
6. Bent u nauw betrokken bij evaluaties? (evaluaties meegemaakt, zoja, namen van projecten?)
7. Wanneer wordt deze stap wel gedaan?
Kunt u verklaringen geven waarom deze stap wordt gedaan?
Bij geen verklaringen: Wat denkt u: wanneer wordt evaluatie wel gedaan?
8. Wanneer wordt deze stap niet gedaan?
Wat houdt het tegen? Wat zijn hiervoor de verklaringen?
Bij geen verklaringen: wat denkt u: wanneer wordt evaluatie niet gedaan?
9. Wat is het doel van de mer-evaluatie, volgens u? Wat denkt u?
Doel van evaluatie is lering trekken + eventueel aanvullende maatregelen nemen.
10. Wat zou het doel moeten zijn?
11. Is de evaluatie nuttig? Waarom wel, waarom niet?

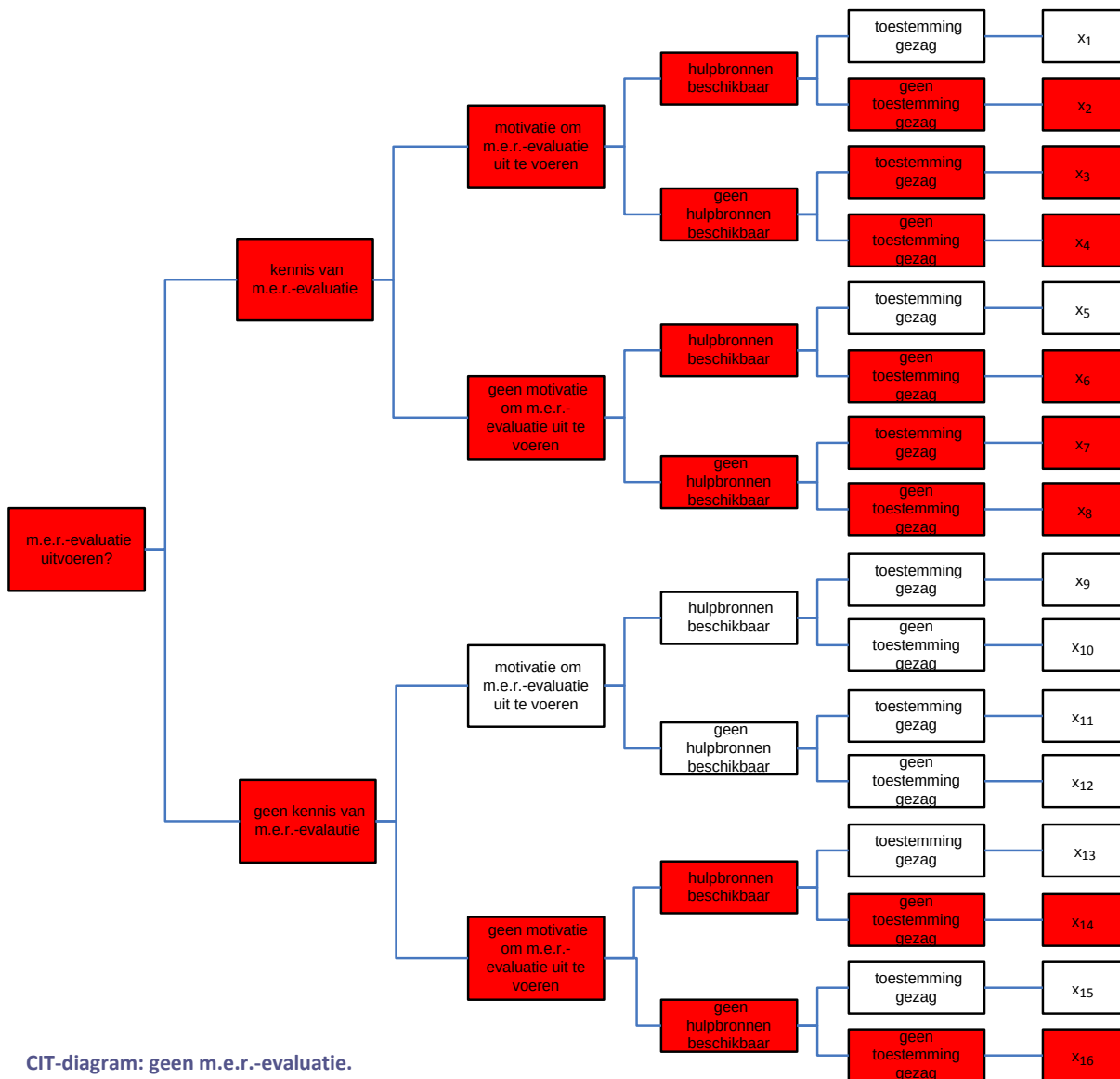
Respondenten

- Gemeente Stede Broec
- Gemeente Delfzijl
- Provincie Overijssel
- Provincie Zuid-Holland
- Rijkswaterstaat
- Ministerie van Economische Zaken

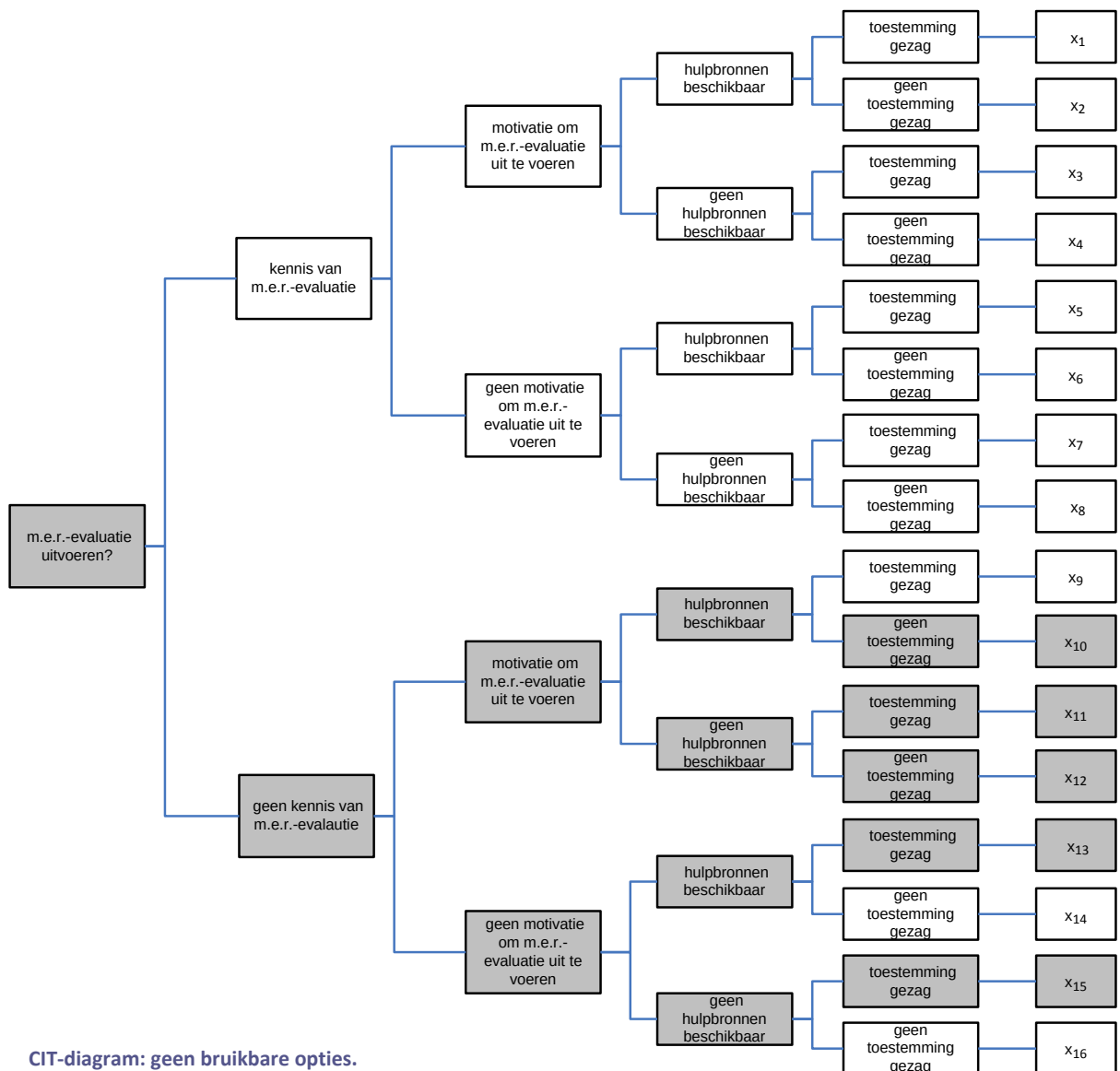
Bijlage 2: CIT-diagrammen



CIT-diagram: wel m.e.r.-evaluatie.



CIT-diagram: geen m.e.r.-evaluatie.



CIT-diagram: geen bruikbare opties.

Bijlage 3: Onderzochte m.e.r.-projecten

	Project nummer	Bevoegd gezag	Besluit	Besluit datum	Naam project	Evaluatie in besluit
1	118	Stede Broec / Venhuizen	Bestemmingsplan (vaststellen, wijzigen, of uitwerken)	7-4-1988	Kampeerv - / watersportcentrum Broekerhaven (gem. Stede Broec)	nee
2	163	Noord-Holland	Afvalstoffenwet (vergunning)	10-10-1989	Stortplaats voor bouw- en sloopafval G.P. de Groot te Heilop	nee
3	251	Cluster West (West-Brabant, Breda en Midden-Brabant)	Afvalstoffen / beheerplan	4-7-1990	Locatiekeuze afvalverwerking Cluster-West Brabant)	nee
4	258	Groningen / Rijkswaterstaat	Wet inzake de luchtverontreiniging (vergunning) / Wet Geluidhinder (vergunning) / Hinderwet (vergunning) / Wet Verontreiniging oppervlaktewateren (vergunning)	15-10-1991	Uitbreiding Eemscentrale met gasgestookte eenheden	ja
5	312	Zuid-Holland	Afvalstoffenwet (vergunning) / Wet Verontreiniging oppervlaktewateren (vergunning)	21-4-1994	GFT-composteringsinrichting 'de Schans' Alphen Recycling Alphen aan den Rijn	ja
6	357	Noord-Holland / Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen Kennemerland en West-Friesland	Afvalstoffenwet (vergunning) / Wet Verontreiniging oppervlaktewateren (vergunning)	9-11-1993	Slibdrooginstallatie Beverwijk	ja
7	405	Rijkswaterstaat	Luchtvaarwet (aanwijzing)	30-6-1995	Gebruik Zwanenburgbaan en Kaagbaan op luchthaven Schiphol	ja
8	414	Rijkswaterstaat	Tracévaststelling	1-4-1993	Doorgraving van de Beerdam	-
9	415	Zeeland	Wet Milieubeheer (vergunning)	18-12-1998	Bergingsdepot Hansweert	ja

10	450	Noord-Holland / Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Kennemerland en West- Friesland	Wet Milieubeheer (vergunning) / Wet Verontreiniging oppervlaktewateren (vergunning)	3-8-1995	Glasrecycling Heiloo	ja
11	454	Zuid-Holland / Rijkswaterstaat	Wet Milieubeheer (vergunning) / Wet Verontreiniging oppervlaktewateren (vergunning)	13-9-1995	Warmte/krachteenheid aan de Galileïstraat te Rotterdam	ja
12	474	Wetterskip Fryslân / Fryslân	Wet Milieubeheer (vergunning)	11-1-1995	Verwerking van chemisch afval bij ATF te Drachten	nee
13	483	Noord-Brabant	Streekplan (ex oude WRO vaststellen, wijzigen, uitwerken)	13-12-1994	Grootschalige woon- en werklocaties stadsregio Tilburg	ja
14	541	Limburg	Streekplan (ex oude WRO vaststellen, wijzigen, uitwerken)	17-2-1995	Hoofdstuk Afvalverwijdering in milieubeleidsplan Limburg	nee
15	546	Fryslân	Streekplan (ex oude WRO vaststellen, wijzigen, uitwerken)	26-6-1995	Grootschalige windenergieopwekking Friesland (Windstreek)	ja
16	552	Appingedam / Delfzijl	Bestemmingsplan (vaststellen, wijzigen, of uitwerken)	22-12-1995	Omleidingen Appingedam, Delfzijl, en Holwierde in de N33	nee
17	581	Noord-Holland	Landinrichtingsplan	1-9-1998	Landinrichting Westzaan	nee
18	710	Groningen	Wet Milieubeheer (vergunning)	4-5-1999	Waterzuiveringsinstallatie van BFI te Veendam	ja
19	731	Flevoland	Grondwaterwet (vergunning)	5-5-1999	Grondwaterwinning Flevoland	ja
20	735	Gelderland	Waterstaat 1900 (goedkeuring principeplan ex art. 33)	24-8-1998	Verbetering waterkering zuidelijk gebied Afgedamde Maas	nee
21	785	Zuid-Holland	Ontgrondingswet (besluit)	1-12-1997	Ontgroning polders Sliedrecht	ja
22	861	Gelderland	Wet op de Waterkering (goedkeuring)	12-1-1998	Verbetering Waalbandijk, traject Zuilichem - Munnikenlandsedijk	ja
23	917	Overijssel	Wet op de Waterkering (goedkeuring)	18-7-2000	Dijkverbetering achter Ramspol, Vechterweerd-Zwartsluis	nee
24	953	Utrecht	Ontgrondingswet (besluit)	2-11-1999	Ontgroning en inrichting Haarrijnse Plas, Vleuten-De Meern	nee

25	999	Min van Economische Zaken	Mijnreglement continentaal plat (besluit)	16-5-2000	Winning van aardgas in blok Q4 in het Nederland deel van het Continentaal Plat	ja
26	1229	Min van Economische Zaken	Mijnreglement continentaal plat (besluit)	6-8-2002	Aardgaswinning in blok k15 vanaf platform K15-FK-1	ja
27	1488	Drenthe	Landinrichtingsplan	4-3-2008	Landinrichtingsproject Peize	nee
28	2143	Limburg	Wet Verontreiniging oppervlaktewateren (vergunning) / Wet Milieubeheer (vergunning)	8-1-2010	Klinker- en cementproductie ENCI te Maastricht	nee
29	517	Gelderland	Wet op de Waterkering (goedkeuring)	24-9-1996	Verbetering Bomendijk (westelijke IJsseldijk) te Voorst	nee
30	542	Groningen	Landinrichtingsplan	1-7-1999	Landinrichting Haren	-