

Eindrapportage

DEFINITIEVE VERSIE

PARTICIPATIE IN DE UITGEBREIDE M.E.R.-PROCEDURE

EEN ONDERZOEK NAAR DE BORGING VAN PARTICIPATIE IN DE NIEUWE
M.E.R.-REGELGEVING PER 1 JULI 2010

Aan

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu

Referentiecode 559.001.01

Van

Dr. Igno Pröpper
Dr. Mijke Boedeltje
Drs. Jurgen de Jong

Vught, 17 december 2012

PARTNERS⁺PRÖPPER

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

MARKTVELD 26 · 5261 EB VUGHT

POSTBUS 115 · 5260 AC VUGHT

TELEFOON (073) 658 70 80

WWW.PARTNERSENPROPPER.NL

INFO@PARTNERSENPROPPER.NL

KVK 33300373

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel- en vraagstelling.....	8
1.3 Aanpak	9
1.4 Leeswijzer	9
2 Referentiekader	10
3 Participatie bij m.e.r.-procedures in de praktijk.....	13
3.1 Uitgebreide m.e.r.-procedures in beeld	13
3.2 Participatie in de voorfase van de uitgebreide m.e.r.-procedure	14
4 Bewuste afweging en kwaliteit van participatie	17
4.1 Bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie.....	17
4.2 Kwaliteit van participatie	18
5 Borging van participatie	20
5.1 Juridische borging	20
5.2 Professionele en maatschappelijke borging	22
5.3 Succes- en faalfactoren.....	24
6 Feitelijke meerwaarde van participatie	27
7 Conclusies en aanbevelingen	30
7.1 Conclusies	30
7.2 Beleidsaanbevelingen.....	32
Bijlagen.....	34
1 Geraadpleegde bronnen	34
2 Methodische verantwoording.....	42

Managementsamenvatting

Achtergrond

Op 1 juli 2010 is de m.e.r.-regelgeving gemoderniseerd. Het doel van de modernisering was het mogelijk maken van meer maatwerk door minder en eenvoudigere regels met meer samenhang, maar wel met behoud van de milieudoelstelling. In de uitgebreide m.e.r.-procedure gelden nu minder wettelijke voorschriften voor het organiseren van participatie dan bij de oude m.e.r.-procedure voor besluiten van voor 1 juli 2010. De Eerste Kamer heeft bij behandeling van het wetsvoorstel zorgen uitgesproken omtrent participatie. Zorgpunt voor de Eerste Kamer was of de borging door middel van het vragen van zienswijzen op het voornemen voldoende waarborgt dat het bevoegd gezag in een vroegtijdig stadium passende participatie van burgers organiseert. Onbedoeld zou dit de werking kunnen hebben dat het bevoegd gezag zich in veel gevallen zou beperken tot het vragen van zienswijzen, ook in die gevallen waar een bredere vorm van participatie beter zou passen .

Naar aanleiding van deze zorgen heeft de minister aan de Eerste Kamer toegezegd om participatie binnen de uitgebreide m.e.r.-procedure na twee jaar te evalueren. In de periode van april 2012 tot en met september 2012 is dit evaluatieonderzoek uitgevoerd. In deze managementsamenvatting zijn de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek beknopt weergegeven.

De vraagstelling voor het evaluatieonderzoek luidt als volgt:

In hoeverre wordt participatie in de voorfase van de uitgebreide m.e.r.-procedure door de huidige m.e.r.-regelgeving voldoende geborgd?

Het accent ligt in het onderzoek op *juridische borging* ofwel de manier waarop wettelijke voorschriften inwerken op de aanpak van participatie. Daarnaast wordt ook ingegaan op *professionele borging* en *maatschappelijke borging*. De resultaten van het onderzoek worden behandeld aan de hand van de antwoorden op de zes deelvragen.

Bevindingen

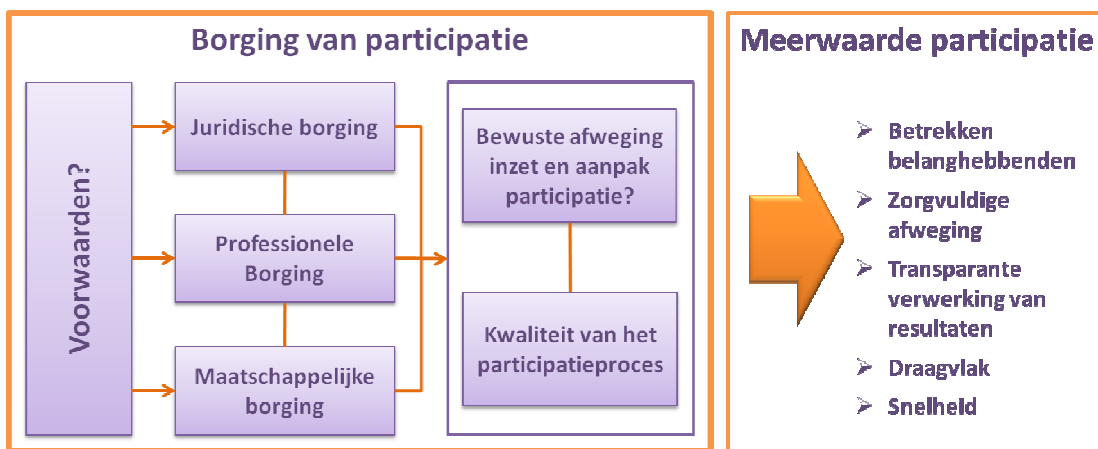
1 HOE ZIET HET REFERENTIEKADER VOOR DE GEWENSTE SITUATIE BINNEN DE UITGEBREIDE M.E.R.-PROCEDURE ERUIT? WANNEER IS PARTICIPATIE IN DE VOORFASE VOLDOENDE GEBORGD?

Participatie is voldoende geborgd wanneer **de inzet en aanpak van participatie bewust wordt afgewogen en participatie vervolgens goed wordt aangepakt**. Een bewuste afweging houdt in dat het bevoegd gezag en/ of een initiatiefnemer doordenkt in welke mate het nodig en gewenst is om burgers, bedrijven en organisaties in de voorfase van de m.e.r.-procedure te betrekken. Die afweging kan tot de beslissing leiden participatie te beperken tot de wettelijk verplichte zienswijzprocedure, of om ook aanvullende activiteiten en momenten te organiseren waarbij partijen uit de samenleving inbreng kunnen leveren. Op voorhand hebben we drie wegen onderscheiden waarlangs een bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie tot stand kan komen.

- 1 **Juridische borging:** wettelijk verplichtingen (zoals in dit onderzoek de zienswijzeprocedure op het voornemen) maken dat bevoegde gezagen c.q. initiatiefnemers bewust afwegen hoe ze participatie vormgeven. De werking van juridische borging staat centraal in de hoofdvraag van dit onderzoek.
- 2 **Professionele borging:** een bewuste afweging komt voort uit de professionele rolopvatting van of namens het bevoegd gezag dat er oog moet zijn voor belangen en inbreng van anderen.
- 3 **Maatschappelijke borging:** een bewuste afweging in reactie op signalen, wensen, behoeften of druk vanuit de samenleving.

Vervolgens is het ook zaak dat die participatie zelf goed verloopt. Dit is ondermeer aan de volgende criteria te meten:

- een goed overzicht van alle potentiële belangen en belanghebbenden;
- de aanpak doet recht aan de impact van een plan of project in de samenleving;
- bestuurlijk commitment voor de aanpak en voor serieuze verwerking van input;
- geen participatie over onderwerpen die niet meer ter discussie staan;
- helderheid over inhoudelijke randvoorwaarden en spelregels;
- tijdige en begrijpelijke informatievoorziening;
- goed verwachtingenmanagement.



Figuur 0.1: beknopte weergave van het referentiekader.

2 HOE KRIJGT PARTICIPATIE IN DE VOORFASE VAN DE UITGEBREIDE M.E.R.-PROCEDURE IN DE PRAKTIJK VORM?

Er zijn in een quickscan 243 uitgebreide m.e.r.-procedures geïnventariseerd waarop de nieuwe m.e.r.-regelgeving van 1 juli 2010 van toepassing is. Bij 53% van deze procedures is volstaan met het doorlopen van de wettelijk verplichte zienswijzeprocedure. Bij 42% is ook aanvullende participatie georganiseerd. Participatie bij milieueffectrapportages loopt vrijwel altijd mee in een integrale aanpak van participatie voor een plan of project of loopt samen op met participatie die hoort bij een moederprocedure (bijvoorbeeld een bestemmingsplanprocedure). Voor de resterende 5% van de procedures kon via de quickscan niet worden vastgesteld of er aanvullende participatie is georganiseerd.

Aanvullende participatie rond uitgebreide m.e.r.-procedures is over het algemeen gericht op het inventariseren van ‘wat er leeft’ en het voorlichten van belanghebbenden over procesverloop en formele procedures. De participatiepraktijk rond m.e.r.-procedures is qua vorm net zo divers als die van de plannen, projecten en moederprocedures waaraan deze gekoppeld zijn.

3 IN HOEVERRE WORDT DE INZET EN AANPAK VAN PARTICIPATIE IN DE VOORFASE VAN DE UITGEBREIDE M.E.R.-PROCEDURE BEWUST AFGEWOGEN EN RESULTEERT DAT IN EEN KWALITATIEF GOEDE AANPAK?

De inzet en aanpak van participatie wordt bij het overgrote deel van de uitgebreide m.e.r.-procedures bewust afgewogen (85%). Er zijn daarbij geen wezenlijke verschillen tussen uitgebreide m.e.r.-procedures waar gekozen is voor alleen de verplichte zienswijzeprocedure (83%) of ook aanvullende participatie (88%). Ook de keuze om het te houden bij de verplichte zienswijzeprocedure is dus meestal een bewuste. Veel voorkomende redenen zijn bijvoorbeeld dat er geen sprake is van wezenlijk nieuwe keuzevraagstukken of ontwikkelingen waar participatie op gericht kan worden of dat het onderwerp technisch van aard is en nauwelijks merkbare gevolgen heeft voor burgers. Een bewuste afweging vertaalt zich in een kleiner aantal gevallen ook in een plan van aanpak voor participatie: dit was bij 43% van de uitgebreide m.e.r.-procedures met aanvullende participatie het geval.

4 LANGS WELKE WEGEN WORDEN EEN BEWUSTE AFWEGING EN EEN KWALITATIEF GOEDE AANPAK GEBORGD?

Borging kan langs drie wegen tot stand komen: juridisch, professioneel en maatschappelijk.

Juridische borging

Uit het onderzoek blijkt dat juridische borging een bescheiden invloed heeft op de afwegingen die bevoegde gezagen maken wat betreft de inzet en aanpak van participatie. 78% van de respondenten in de online enquête geeft aan dezelfde keuzes gemaakt te hebben wat betreft participatie als de wettelijke verplichting niet had bestaan. Als de wettelijke verplichting meespeelt in de afweging, dan werkt dit stimulerend – en niet belemmerend – voor een bewuste afweging. De verdiepingsdossiers laten zien dat zienswijze procedures voor bevoegd gezag én initiatiefnemers fungeren als mijlpalen of ‘te nemen hobbels’ in de realisatie van een plan of project. Ze vormen een prikkel om het aantal zienswijzen – als mogelijke opmaat naar bezwaar- en beroepsprocedures – zo laag mogelijk te houden en daar door middel van aanvullende participatie op in te zetten.

Professionele en maatschappelijke borging

Professionele borging in combinatie met maatschappelijke borging is het meest doorslaggevend in de afweging van participatie, veel meer dan juridische borging. Overwegingen die bij deze typen borging horen, spelen bij 75% van de onderzochte procedures. Dat betekent dat professionele rolopvattingen van medewerkers die m.e.r.-procedures uitvoeren of coördineren en de wijze waarop zij inspelen op signalen uit de

samenleving uiteindelijk maken dat een bewuste afweging tot stand komt. Professionele en maatschappelijke borging vormen dus een belangrijk aangrijpingspunt om een bewuste afweging en kwalitatief goede participatie te bevorderen.

Succes- en faalfactoren

In dit onderzoek is ook gekeken naar andere succes- en faalfactoren die inwerken op een bewuste afweging van participatie. Twee factoren komen daarbij in het bijzonder naar voren:

- 1 Bij projecten met een externe initiatiefnemer wordt participatie minder vaak bewust afgewogen. Een mogelijke verklaring is dat externe initiatiefnemers vooral gericht zijn op snelle realisatie van hun project en minder aandacht hebben voor het afgewogen van belangen en democratische verantwoording. Enkele verdiepingsdossiers suggereren dat een onduidelijke rolverdeling tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer rond participatie hierbij een rol speelt. In enkele dossiers laat het bevoegd gezag participatie bewust over aan de initiatiefnemer, in andere dossiers zoekt het bevoegd gezag juist naar meer grip op hoe een initiatiefnemer participatie organiseert, omdat het bevoegd gezag daar ontevreden over is.
- 2 In complexe besluitvormingsprocessen is het extra moeilijk om kwalitatief goede participatie te organiseren. Een bewust afgewogen aanpak kan dan worden ondergraven door andere participatieprocessen die in een bepaald gebied lopen, vaak onder regie van andere overheden. Voor participanten is dan vaak moeilijk te onderscheiden waar zij aan meedoen. Bij tegengestelde belangen zullen zij bovendien iedere gelegenheid aangrijpen om hun belangen naar voren te brengen.

5 WAT IS DE FEITELIJKE MEERWAARDE VAN PARTICIPATIE?

Uit eerder onderzoek blijkt dat participatie in algemene zin op verschillende punten meerwaarde kan hebben voor de m.e.r.-procedure, het MER en het uiteindelijke plan of project. Dit wordt op hoofdlijnen ondersteund door dit onderzoek. In de verdiepingsdossiers oordelen enkele projectleiders minder positief over de inhoudelijke meerwaarde van participatie dan in de online enquête. Het gaat dan vooral over de participatie van burgers: hun inbreng levert niet vaak nieuwe inzichten op die wezenlijk doorwerken in het uiteindelijke MER. Projectleiders hechten meer waarde aan de inbreng van goed geïnformeerde natuur- of milieuverenigingen, professionals van andere overheden of aan adviezen van de Commissie voor de m.e.r.

Conclusies

De kernconclusie luidt dat **participatie voldoende is geborgd in de huidige regelgeving**.¹

Participatie wordt bij het grootste gedeelte van de uitgebreide m.e.r.-procedures bewust afgewogen (85%). Dit gaat op voor procedures waar alleen voor een zienswijzeprocedure is gekozen én voor procedures waar ook aanvullende participatie is georganiseerd. Die bewuste afweging draagt bij aan een passende aanpak van participatie. Juridische borging is niet doorslaggevend, maar speelt wel een zinvolle aanvullende rol in de borging van participatie.

De huidige participatiepraktijk rond m.e.r.-procedures komt vooral tot stand vanuit de professionele rolopvatting van projectleiders die namens bevoegde gezagen en externe initiatiefnemers participatie organiseren. Voorschriften over participatie stimuleren met name deze professionele borging en vormen een vangnet.

Er is dan ook geen directe noodzaak participatie op een andere wijze in de m.e.r.-regelgeving te borgen. Dat wil niet zeggen dat er geen verdere groei mogelijk is of een andere vorm van (juridische) borging niet tot een grotere meerwaarde van participatie zou leiden. Een bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie ontbreekt in 15% van de gevallen. Een aantal knelpunten vraagt om aandacht:

- Het borgen van een bewuste afweging en een participatieaanpak op maat bij projecten van externe initiatiefnemers. Een bewuste afweging blijft bij deze projecten wat achter.
- Duidelijkheid bieden aan belanghebbenden bij complexe ruimtelijke plannen en projecten met meerdere procedures, verschillende bevoegde gezagen en een groot aantal partijen met tegengestelde belangen.
- Participatie rond de m.e.r.-procedures zo inrichten dat dit voor het bevoegd gezag en participanten inhoudelijk ook echt meerwaarde heeft (met name de juiste onderwerpen en juiste groepen participanten te koppelen).

Beleidsaanbevelingen

Aanleiding voor dit onderzoek was een toezegging van de minister aan de Eerste Kamer om participatie onder het regime van de nieuwe m.e.r.-regelgeving na twee jaar te evalueren. De Eerste Kamer vroeg zich af of vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden in de nieuwe regelgeving wel voldoende is geborgd. Uit dit onderzoek blijkt dat dit inderdaad het geval is en dat er geen directe noodzaak is om wettelijke voorschriften over participatie aan te passen. Nu is ook niet het moment voor eventuele

¹ Het onderzoek rechtvaardigt deze krachtige conclusie: de bevindingen zijn gebaseerd op een vrijwel compleet overzicht van alle m.e.r.-procedures waar de nieuwe m.e.r.-regelgeving op van toepassing is en een representatieve steekproef van projectleiders onder wie een online enquête is uitgevoerd. Er zijn geen noemenswaardige methodische beperkingen te noemen. Zie bijlage 2 voor een uitgebreide methodische verantwoording.

aanpassingen: er wordt nog gewerkt aan de nieuwe Omgevingswet. De m.e.r.-regelgeving wordt hierin opgenomen. Een aparte wetswijziging zou niet efficiënt zijn.

Beleidsaanbevelingen uit het onderzoek richten zich dan ook vooral op verdere groei. Met de aanbevelingen bieden we een aantal mogelijkheden die een bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie versterken. Het zijn denkrichtingen die nuttig kunnen zijn wanneer Eerste en/of Tweede Kamer het belangrijk vinden een bewuste inzet en passende participatieaanpak verder te versterken. Het ligt dan voor de hand de pijlen eerst te richten op de resterende knelpunten die bij bovenstaande conclusies genoemd zijn genoemd zijn.

Vanuit deze context formuleren we drie kernaanbevelingen:

- 1 Versterk de kwaliteit van participatie binnen de uitgebreide m.e.r.-procedure door professionele borging.**
- 2 Stimuleer verdere doorontwikkeling van een integrale aanpak van participatie. Professionele borging dient daarom zoveel mogelijk gericht te zijn op een plan of project als geheel en niet op participatie binnen de uitgebreide m.e.r.-procedure als zodanig.**
- 3 Ga bij de ontwikkeling van de Omgevingswet na in hoeverre en welke wettelijke voorschriften professionele borging en een doorontwikkeling van een integrale aanpak van participatie zo optimaal mogelijk kunnen ondersteunen.**

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 juli 2010 is de m.e.r.-regelgeving gemoderniseerd. Het doel van de modernisering was het mogelijk maken van meer maatwerk door minder en eenvoudigere regels met meer samenhang, maar wel met behoud van de milieudoelstelling. De m.e.r. regelgeving kent nu twee procedures: de uitgebreide en de beperkte procedure. In de uitgebreide m.e.r.-procedures gelden bij vijf procedurestappen minder wettelijke voorschriften dan bij oude m.e.r.-procedures voor besluiten van voor 1 juli 2010.

Eén van die vervallen wettelijke voorschriften betreft de verplichting om een startnotitie op te stellen. De terinzagelegging van de startnotitie met de mogelijkheid voor een ieder een zienswijze in te dienen is daarmee ook vervallen. Daarvoor in de plaats moet het bevoegd gezag openbaar kennis geven van het voornemen, maar zij bepaalt zelf wat ter inzage wordt gelegd, hoe lang en wie op welke wijze zienswijzen mag indienen. Het tweede verplichte moment van participatie is ongewijzigd gebleven: het milieueffectrapport dient ter inzage te worden gelegd en het is voor een ieder mogelijk hierop een zienswijze in te dienen.²

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer spreken diverse fracties hun zorgen uit omtrent participatie. Uit de behandeling blijkt dat de zorgen vanuit de Eerste Kamer vooral betrekking hebben op de volgende punten:³

- Een *vereenvoudiging en versnelling* van procedures is belangrijk, maar dit moet tegelijkertijd gepaard gaan met een *zorgvuldige belangenafweging*.
- Belanghebbenden moeten *zo vroeg mogelijk* bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen worden *betrokken* om *draagvlak* te creëren. Daarmee wordt vertraging in een later stadium voorkomen.
- Het is van belang dat er *transparantie* is over de wijze waarop de resultaten van publiekparticipatie zijn verwerkt in het uiteindelijke plan.

De Eerste Kamer vraagt zich af of de nieuwe regelgeving voldoende waarborgen biedt die ervoor zorgen dat het bevoegd gezag in een vroegtijdig stadium en op een goede manier participatie organiseert en bovengenoemde zorgpunten aandacht krijgen. Zij vrezen dat de plicht tot het vragen van zienswijzen zal leiden tot een uitholling van zinvolle participatie, omdat het bevoegde gezagen zou uitnodigen om zich (ten onrechte) te beperken dat het doorlopen van de zienswijzeprocedure.

De zorgen van de Eerste Kamer staan tegenover het standpunt van de Tweede Kamer: deze is juist van mening dat de zienswijzen zowel het bevoegd gezag als de burger zekerheid biedt dat er (een minimale vorm van) participatie zal plaatsvinden. Zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer streven naar goede participatie, maar verschillen van

² Kenniscentrum InfoMil, *Handleiding Milieueffectrapportage*, www.infomil.nl, september 2012.

³ Eerste Kamer, *Vergaderjaar 2009-2010 31755*, H.

mening over de manier waarop dat bereikt moet worden en welk juridisch vangnet voor participatie er zou moeten zijn.

Naar aanleiding van deze verschillen van inzicht heeft de toenmalig minister van VROM aan de Eerste Kamer toegezegd om participatie binnen m.e.r.-procedures na twee jaar te evalueren. In de periode van april 2012 tot en met september 2012 is dit evaluatieonderzoek uitgevoerd. Deze rapportage doet daar verslag van.

1.2 Doel- en vraagstelling

DOELSTELLING

- 1 Inzicht krijgen in de mate waarin de huidige praktijk van participatie binnen de uitgebreide m.e.r.-procedure vorm voldoet aan de gewenste situatie wat betreft de borging en meerwaarde ervan.
- 2 Nagaan in hoeverre participatie en de meerwaarde ervan toe te schrijven zijn aan juridische, professionele of maatschappelijke borging.
- 3 Beleidsaanbevelingen en adviezen formuleren voor borging van participatie binnen de uitgebreide m.e.r.-procedure.

VRAAGSTELLING

In hoeverre wordt participatie in de voorfase van de uitgebreide m.e.r.-procedure door de huidige m.e.r.-regelgeving voldoende geborgd?

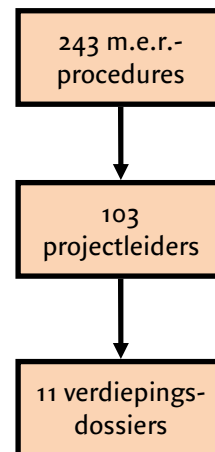
- 1 Hoe ziet het referentiekader voor de gewenste situatie binnen de uitgebreide m.e.r.-procedure eruit? Wanneer is participatie in de voorfase voldoende geborgd?
- 2 Hoe krijgt participatie in de voorfase van de uitgebreide m.e.r.-procedure in de praktijk vorm?
- 3 In hoeverre wordt de inzet en aanpak van participatie in de voorfase van de uitgebreide m.e.r.-procedure bewust afgewogen en resulteert dat in een kwalitatief goede aanpak?
- 4 Langs welke wegen worden een bewuste afweging en een kwalitatief goede aanpak geborgd?
 - a In hoeverre is participatie geborgd door de formele zienswijzeprocedure op het voornemen in de uitgebreide m.e.r.-procedure (juridische borging)?
 - b Welke bijdrage leveren professionele en maatschappelijke borging?
 - c Wat zijn succes- en faalfactoren? Wat zijn eventuele voorwaarden voor de totstandkoming van juridische, professionele of maatschappelijke borging?
- 5 Wat is de feitelijke meerwaarde van participatie?

- 6 Welke beleidsaanbevelingen of lessen kunnen worden geformuleerd voor borging van participatie binnen de uitgebreide m.e.r.-procedure?
- Is er aanleiding om de huidige wijze waarop publieksparticipatie in de m.e.r.-regelgeving verankerd is aan te passen? Zo ja, hoe?
 - Welke alternatieve middelen of strategieën zijn gewenst om participatie te borgen? Hoe kunnen deze in de praktijk vorm krijgen?

1.3 Aanpak

Er is gekozen voor een aanpak die bestaat uit drie sporen:

- Een quick scan van alle uitgebreide m.e.r.-procedures waarop de nieuwe regelgeving van 1 juli 2010 van toepassing is, aan de hand van openbare schriftelijke stukken.
- Een online enquête onder projectleiders van uitgebreide m.e.r.-procedures, waarin zij zijn bevraagd over de keuzes die zijn gemaakt bij het organiseren van participatie in de voorfase en de afwegingen die daarbij een rol speelden.
- Een analyse van verdiepingsdossiers aan de hand van dossierstudie, diepteinterviews met verantwoordelijke medewerkers (zowel van het bevoegd gezag als van initiatiefnemers) en een telefonische enquête onder participanten.



Voorafgaand aan deze drie sporen is een referentiekader opgesteld dat aangeeft hoe de gewenste situatie wat betreft borging en de meerwaarde van participatie eruit ziet. Het referentiekader is tot stand gekomen op basis van literatuurstudie, recent onderzoek en twee expertinterviews. In de bijlage is een nadere methodische verantwoording opgenomen.

1.4 Leeswijzer

De hoofdstukken van dit evaluatierapport volgen de zes onderzoeksvragen.

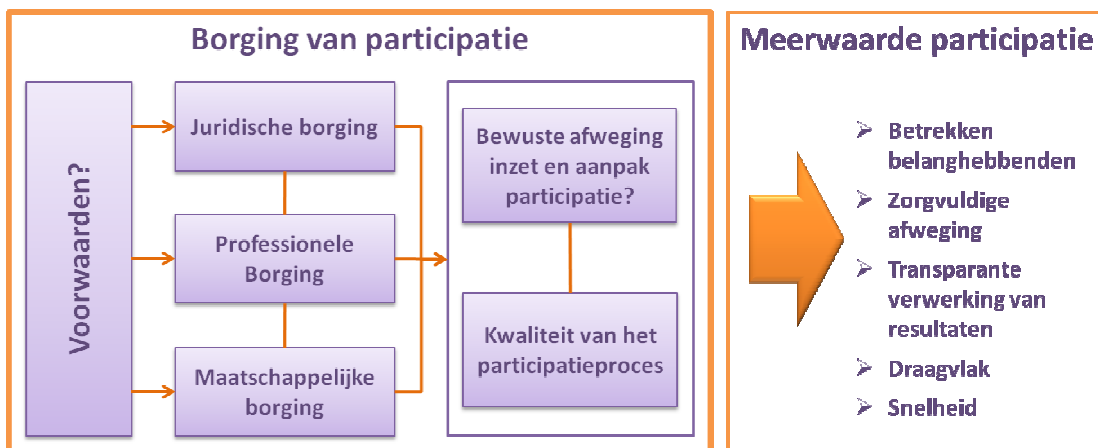
Hoofdstuk	Onderzoeksvraag
Hoofdstuk 2	Vraag 1: referentiekader voor de gewenste situatie
Hoofdstuk 3	Vraag 2: beschrijving van de participatiepraktijk
Hoofdstuk 4	Vraag 3: bewuste afweging en kwaliteit van participatie
Hoofdstuk 5	Vraag 4: borging
Hoofdstuk 6	Vraag 5: meerwaarde van participatie
Hoofdstuk 7	Vraag 6: conclusies en beleidsaanbevelingen

Tabel 1.1: leeswijzer.

In bijlage 1 is een overzicht van geraadpleegde bronnen opgenomen. Bijlage 2 bevat een methodische verantwoording.

2 Referentiekader

Dit onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre participatie in het kader van uitgebreide m.e.r.-procedure voldoende is geborgd. ‘Voldoende’ heeft betrekking op de aanpak van die participatie, maar ook op de uiteindelijke meerwaarde ervan. Beide onderdelen zijn opgenomen in het referentiekader afgebeeld in figuur 2.1. De onderzoeksactiviteiten zijn primair gericht op de borging van participatie: wordt de inzet en aanpak van participatie in de voorfase bewust afgewogen en wat maakt dat die afweging tot stand komt? Hierbij is specifiek aandacht voor de rol van het verplicht vragen van zienswijzen op het voornemen. Het onderzoek geeft slechts een ‘doorkijk’ naar de meerwaarde van participatie, onder andere op basis van bestaand onderzoek en secundaire bronnen



Figuur 2.1: referentiekader.

Definitie van participatie

Participatie is een verzamelterm voor alle vormen van deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming of evaluatie van beleid. Participatie omvat zowel wettelijk verplichte zienswijzeprocedures als andere niet-wettelijk verplichte vormen die gericht waarbij bevoegd gezag, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en andere partijen overleggen, uitwisselen, samenwerken etc. Naar deze laatste wordt in dit onderzoek verwezen als ‘aanvullende participatie’.

Borging van participatie

Participatie is voldoende geborgd indien de inzet en aanpak van participatie bewust wordt afgewogen en die afweging vervolgens leidt tot een kwalitatief goede aanpak van de wettelijk verplichte zienswijzeprocedure en eventuele aanvullende participatie.

- 1 Het bevoegd gezag weegt bewust af in hoeverre het wenselijk en/ of nodig is om naast de wettelijk verplichte zienswijzeprocedure in de voorfase aanvullende participatie te organiseren.

- 2 De afweging leidt tot een kwalitatief goed participatieproces.
 - a De aanpak komt tot stand vanuit een goed overzicht van alle potentiële belangen en belanghebbenden.
 - b De aanpak sluit aan bij de verwachte impact van het plan of project in de samenleving.
 - c Er is bij het bevoegd gezag bestuurlijk commitment voor de gekozen aanpak van participatie en voor serieuze verwerking van de inbreng van participanten.
 - d Het bevoegd gezag zorgt – eventueel in samenspel met participanten – voor helderheid over de inhoudelijke randvoorwaarden en spelregels voor participatie.
 - e De onderwerpen waar de participatie zich op richt, sluiten aan bij de beleidsruimte die er is. Er vindt geen participatie plaats op onderwerpen die niet meer ter discussie staan.
 - f Informatievoorziening vanuit het bevoegd gezag vindt tijdens het gehele proces tijdig plaats en sluit aan bij de informatiebehoefte van de doelgroep.
 - g Er is sprake van goed verwachtingenmanagement vanuit het bevoegd gezag richting participanten: zij weten hoe de procedure eruit ziet, wat hun rol en invloed is en hoe het bevoegd gezag hun inbreng zal meewegen.

Wegen waarlangs die borging tot stand kan komen

Mogelijke middelen om een bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie en een kwalitatief goed participatieproces te borgen.

Er zijn op voorhand drie middelen voor borging onderscheiden:

- 1 **Juridische borging:** de wettelijk verplichte zienswijzeprocedure en/ of andere voorschriften of procedures zorgen voor voldoende borging van participatie.
- 2 **Professionele borging:** een professionele rolopvatting van of namens het bevoegd gezag dat er oog moet zijn voor belangen en inbreng van anderen zorgen voor voldoende borging van participatie.
- 3 **Maatschappelijke borging:** signalen, wensen, behoeften of druk vanuit de samenleving zorgen voor voldoende borging van participatie.

VOORWAARDEN VOOR BORGING

In het onderzoek is ook aandacht voor eventuele *voorwaarden* die deze drie vormen van borging bevorderen of belemmeren. Deze bieden mogelijk aanknopingspunten voor beleidsaanbevelingen. Deze voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- Expertise op het ontwerpen en uitvoeren van participatieprocessen.
- Voorzieningen die deze expertise ondersteunen, zoals kennisontwikkeling en –deling over participatie, de beschikbaarheid van codes, standaarden en handreikingen of opleidingsmogelijkheden.
- Inbedding van borging van participatie in de organisatiestructuur en/ of –cultuur.

Meerwaarde van participatie

De meerwaarde van participatie is (voor zover mogelijk) op hoofdlijnen beoordeeld aan de hand van vijf invalshoeken die in behandeling van de nieuwe m.e.r.-regelgeving in de Eerste Kamer aan de orde zijn gekomen.

- 1 Participatie draagt bij aan feitelijke betrokkenheid van belanghebbenden bij de m.e.r.-procedure en de moederprocedure.
- 2 Participatie draagt bij aan een zorgvuldige afweging van belangen en invalshoeken in de totstandkoming van een milieueffectrapportage en het moederbesluit.
- 3 Participatie draagt bij aan een transparante verwerking van ingebrachte ideeën, meningen, zienswijzen etcetera. in de uiteindelijke milieueffectrapportage en het moederbesluit
- 4 Participatie draagt bij aan draagvlak voor de uiteindelijke milieueffectrapportage en het moederbesluit waar deze onderdeel van is.
- 5 Participatie draagt bij aan de snelheid van de uitgebreide m.e.r.-procedure en de moederprocedure.

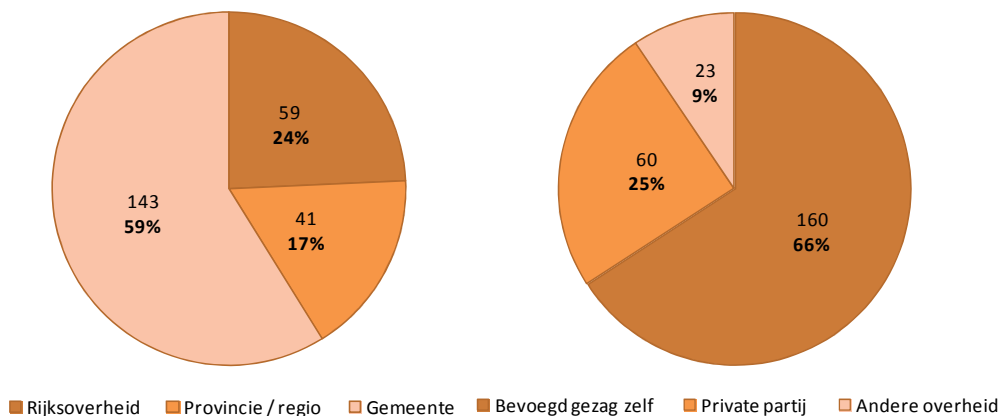
Bevindingen over de meerwaarde van participatie moeten als indicatief worden beschouwd.

3 Participatie bij m.e.r.-procedures in de praktijk

3.1 Uitgebreide m.e.r.-procedures in beeld

Om zicht te krijgen op participatie bij m.e.r.-procedures zijn vrijwel alle uitgebreide m.e.r.-procedures in beeld gebracht waarop de nieuwe regelgeving van 1 juli 2010 van toepassing is. Het gaat om **243 uitgebreide m.e.r.-procedures** die in beeld zijn gekomen.⁴

BESTUURSLAAG EN INITIATIEF



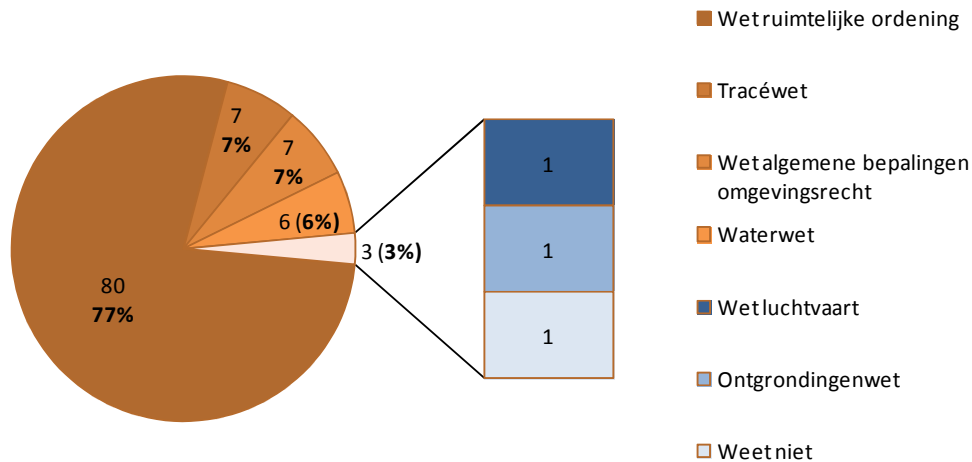
Figuur 3.1: aantal onderzochte m.e.r.-procedures naar bestuurslaag (links) en initiatiefnemer (rechts) (bron: quickscan, n=243).

Figuur 3.1 laat zien dat gemeenten voor het grootste deel van de procedures bevoegd gezag zijn (59%). De rijksoverheid was voor 24% van de procedures bevoegd gezag en provincies of waterschappen voor 17%. M.e.r.-plichtige plannen en projecten kunnen zowel door overheden als door private partijen worden geïnitieerd. Uit de quickscan blijkt dat het initiatief voor tweederde van de m.e.r.-procedures van het bevoegd gezag zelf komt. Het gaat bijvoorbeeld om structuurvisies, gemeentelijke bestemmingsplannen, dijkversterkingen of tracébesluiten. Voor een kwart van de procedures ligt het initiatief bij private partijen. Het gaat dan vaak om het bepalen van milieueffecten die gepaard gaan met bedrijfsuitbreiding van veehouders, zandwinningbedrijven, vakantieparken of energiebedrijven. Voor een klein aantal procedures is een overheid initiatiefnemer, maar is een andere overheid bevoegd gezag. Provincies hebben naar verhouding het vaakst te maken met externe initiatiefnemers (39%), de rijksoverheid het minst (17%). Van procedures waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, loopt 25% naar aanleiding van een initiatief van private partijen.

⁴ De steekproef van 243 m.e.r.-procedures is een representatieve afspiegeling van alle m.e.r.-procedures. We verwijzen naar de methodische verantwoording in bijlage 2 voor een nadere toelichting.

MOEDERPROCEDURES

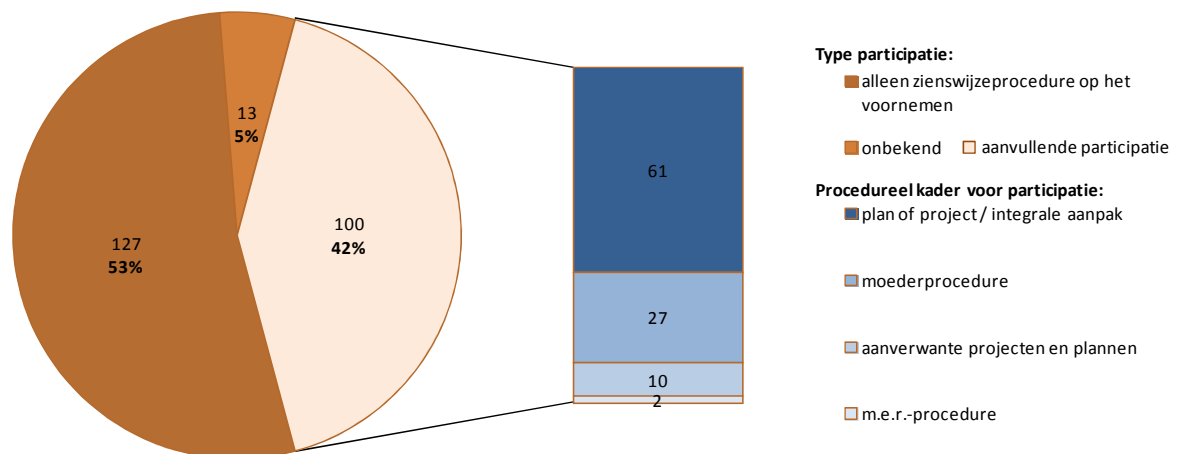
De online enquête onder projectleiders geeft nadere informatie over **103 van de 243 uitgebreide m.e.r.-procedures**. Figuur 3.2 laat zien uit welke moederprocedures voor plannen of projecten deze m.e.r.-procedures voortvloeien. Veruit de meeste m.e.r.-procedures komen voort uit procedures in het kader van de Wet ruimtelijke ordening (overwegend structuurvisies en bestemmingsplannen).



Figuur 3.2: moederprocedures waar de m.e.r.-plicht uit voort vloeit (bron: online enquête, n=103).

3.2 Participatie in de voorfase van de uitgebreide m.e.r.-procedure

In de quickscan is op basis van schriftelijke stukken in kaart gebracht op welke manier participatie vorm krijgt in de voorfase van de 243 uitgebreide m.e.r.-procedures.



Figuur 3.3: de wijze waarop participatie vorm krijgt in de uitgebreide m.e.r.-procedures en de procedure in het kader waarvan aanvullende participatie plaatsvond (bron: quickscan, n=243).

Figuur 3.3 laat zien dat men zich bij 53% van de procedures heeft beperkt tot het doorlopen van de wettelijk verplichte zienswijzeprocedure, waarbij de notitie Reikwijdte en Detailniveau tbv het MER ter inzage is gelegd. Bij 42% van de procedures is rondom de terinzagelegging ook aanvullende participatie georganiseerd.

PROCEDUREEL KADER VOOR PARTICIPATIE

De blauwe kolom in de figuur laat zien binnen welke procedure aanvullende participatie wordt georganiseerd. Er is meestal sprake van een integrale aanpak van participatie voor een plan of project (61 procedures): onderwerpen die relevant zijn voor de m.e.r.-procedure lopen mee in de aanpak. Er is dan geen sprake van aparte activiteiten of momenten waarbij burgers, bedrijven en organisaties inbreng kunnen leveren ten gunste van de m.e.r.-procedure. Dit wordt bevestigd in de online enquête onder projectleiders: 77% van hen geeft aan dat participatie in een integrale aanpak plaatsvindt.

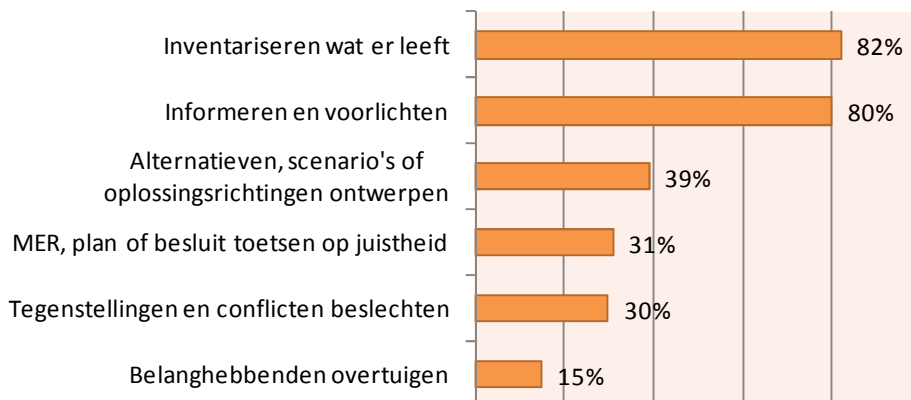
VOORBEELDEN VAN EEN INTEGRALE AANPAK

- Bredetafelsessies rond vier onderwerpen (gebiedskwaliteit, vitaliteit, bereikbaarheid en economie) in het kader van de totstandkoming van een gemeentelijke structuurvisie.
- Workshops en werkateliers met burgers, bedrijven en organisaties als input voor een Stadrandvisie.
- Participatie via een permanent platform dat zich bezighoudt met het realiseren van duurzame energievoorzieningen. De m.e.r.-procedure vond plaats vanwege realisatie van een biomassacentrale, één van de projecten van het platform.
- Een Maatschappelijk Platform dat plannen ontwikkelt voor de invulling van een luchthavengebied. In het platform zijn natuur- en milieuorganisaties, het bedrijfsleven, bewonersorganisaties en verschillende overheden vertegenwoordigd.

Iets minder vaak is de moederprocedure het aanknopingspunt voor het organiseren van participatie (27 procedures). Het gaat dan bijvoorbeeld om gemeentelijke bestemmingsplannen die gewijzigd moeten worden. Veel gemeenten kiezen dan voor het instellen van een klankbordgroep die adviseert over ontwikkelingslijnen en beperkende voorwaarden die in het bestemmingsplan moeten worden opgenomen. Het verloop en de voortgang van de m.e.r.-procedure is dan vaak één van de gespreksonderwerpen van zo'n klankbordgroep. Het komt vrijwel niet voor dat er specifiek in het kader van de m.e.r.-procedure participatie wordt georganiseerd (twee voorbeelden).

DOELEN VAN AANVULLENDE PARTICIPATIE

Aanvullende participatie kan verschillende doelen dienen. In de online enquête is aan projectleiders gevraagd met welk doel zij aanvullende participatie hebben georganiseerd. Figuur 3.4 laat zien hoe vaak verschillende doelen voorkomen.



Figuur 3.4: doelen van aanvullende participatie (bron: online enquête, n=67).

De meest voorkomende redenen om aanvullende participatie te organiseren zijn beter zicht krijgen op wat er leeft onder belanghebbenden bij een plan of project, hen informeren over voornemens en hen voorlichten over algeheel procesverloop en formele procedures. Uit de telefonische enquête onder participanten blijkt overigens dat bevoegde gezagen er goed in slagen om betrokkenen voor te lichten: 73% van de respondenten wist dat er een MER werd opgesteld en hoe dit in zijn werk ging.

PARTICIPATIEVORMEN

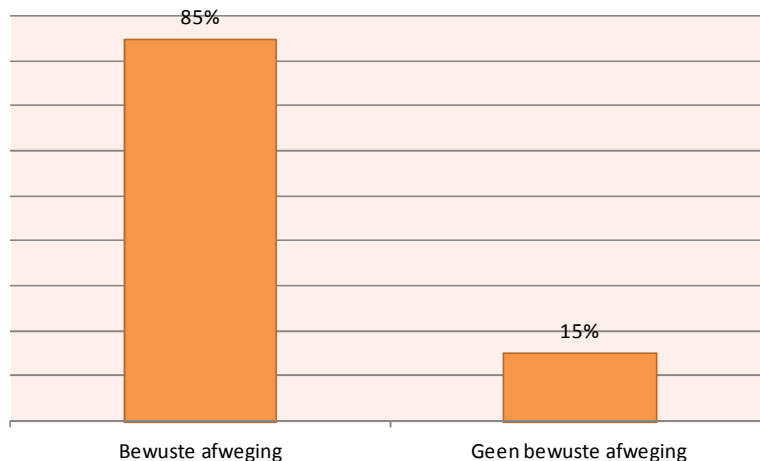
De participatiepraktijk rond m.e.r.-procedures is zeer divers, in lijn met participatie rond beleid en projecten in het algemeen. ‘Divers’ heeft betrekking op het kleurrijke scala aan participatieve werkvormen dat wordt ingezet om burgers, bedrijven en organisaties op een zinvolle manier te betrekken.

De online enquête bevestigt dit beeld: respondenten schetsen uiteenlopende participatieve vormen. Denk aan focusgroepen, plenaire discussies, workshops, ontwerpessies, informatieavonden, klankbordgroepen, digitale nieuwsbrieven, keukentafelgesprekken, intensief overleg met bezwaarmakers of benutting van bestaande participatiestructuren zoals wijk- of dorpsplatforms of vaste adviesorganen. Het is niet goed mogelijk hier een eenduidige lijn in te ontdekken.

4 Bewuste afweging en kwaliteit van participatie

4.1 Bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie

Participatie is voldoende geborgd wanneer bewust wordt afgewogen of in aanvulling op de formele zienswijzeprocedure in de voorfase participatie moet worden georganiseerd en wat daar dan de aanpak voor moet zijn. De online enquête onder projectleiders en de verdiepingsdossiers geven inzicht in de mate waarin deze afweging in de praktijk bewust plaatsvindt.



Figuur 4.1: bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie (bron: online enquête, n=85).

Figuur 4.1 laat zien dat de inzet en aanpak van participatie bij een ruime meerderheid van de uitgebreide m.e.r.-procedures bewust wordt afgewogen. Voor 85 van de 103 m.e.r.-procedures hebben we inzicht in de afwegingen van projectleiders. 70 projectleiders (85%) hebben bewust gekozen voor alleen een zienswijzeprocedure in de voorfase of voor ook aanvullende participatie. 12 projectleiders konden hun keuze niet goed beargumenteren: zij hebben bijvoorbeeld zonder duidelijke redenen invulling gegeven aan de wettelijke verplichting of een aanpak van een collega gevolgd. Bij 20% van de m.e.r.-procedures geven de antwoorden van projectleiders onvoldoende inzicht in de gemaakte afweging.

Aan projectleiders die in aanvulling op de zienswijzeprocedure in de voorfase participatie hebben georganiseerd (n=67), is gevraagd of er een plan van aanpak voor participatie is opgesteld. Een plan van aanpak kan ook worden beschouwd als een indicator voor het maken van een bewuste afweging: dit was bij 43% van deze uitgebreide m.e.r.-procedures het geval.

Een hypothese was dat projectleiders die participatie beperken tot de verplichte zienswijzeprocedure dit niet bewust zouden doen, vaker dan hun collega's die nog kiezen voor aanvullende participatie. Bijvoorbeeld omdat zij minder affiniteit hebben met het betrekken van burgers, bedrijven en organisaties bij hun werk. Het onderzoek ondersteunt dit niet: een bewuste afweging komt ongeveer even vaak voor in procedures waar ook aanvullende participatie is georganiseerd (88%) als in situaties waar alleen voor een zienswijzeprocedure is gekozen (83%). Dit wordt onderstreept door de

verdiepingsdossiers: uit interviews met betrokken projectleiders blijkt dat de inzet en aanpak van participatie bij alle verdiepingsdossiers bewust is afgewogen (welke afwegingen in de praktijk voorkomen komt in hoofdstuk 5 nader aan de orde).

4.2 Kwaliteit van participatie

In dit onderzoek wordt verondersteld dat een bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie een belangrijke voorwaarde is voor een goed proces: zonder voorbereiding en een goed denkproces is het moeilijk om passende keuzes te maken ten aanzien van participatie. Het belang van een bewuste afweging is al uit een groot aantal onderzoeken naar voren gekomen.⁵

De uitkomsten van de online enquête onder projectleiders bevestigen dat een bewuste afweging bijdraagt aan een kwalitatief goede aanpak van participatie. Een bewuste afweging bevordert:

- dat er wordt geïnvesteerd in een goed overzicht van belanghebbenden die worden geraakt door het plan of project en de uitgebreide m.e.r.-procedure;
- totstandkoming van een aanpak die qua intensiteit en werkvormen recht doet aan de impact van het plan of project;
- dat de participatie gericht wordt op onderwerpen waar participanten gezien besluitvorming tot dusver nog invloed op kunnen uitoefenen.

VOORBEELD 1: KLEINSCHALIGE AANPAK VANWEGE EEN GEBREK AAN NIEUWE ONTWIKKELINGEN

In één van de verdiepingsdossiers is bewust afgewogen om bij het bestemmingsplan- en de bijbehorende m.e.r.-procedure een aantal belangengroepen bijeen te brengen in een klankbordgroep. Er is bewust gekozen voor een kleinschalige aanpak omdat de planvorming al grotendeels had plaatsgevonden in 2006 en er sindsdien nauwelijks nieuwe ontwikkelingen hadden plaatsgevonden. Er was daarom geen aanleiding voor een grootschalige aanpak waarbij ook bewoners- en bewonersorganisaties in het gebied werden uitgenodigd. De m.e.r.-procedure is daarbij in samenhang met andere onderwerpen behandeld.

⁵ Zie bijvoorbeeld Boedeltje, M.M., *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!*, Enschede, Printpartners Ipskamp, 2009.
Dijk, E. en Harke, J., *Mer geen 'moetje' met de juiste aspecten. Duurzaamheid in de Overijsselse praktijk*. In: Toets 01-12.
Pröpper, I.M.A.M. e.a., *Inspraak Nieuwe Stijl beproefd. Onderzoek naar de toepassing en resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl*, in opdracht van de Raad van Toezicht van het Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat, Vught, 2008.

VOORBEELD 2: KLEINSCHALIGE AANPAK VANWEGE VEREISTE SNELHEID EN HOGE ABSTRACTIENIVEAU

Bij een ander dossier waren het hoge abstractieniveau van het plan en de vereiste snelheid van de procedure aanleiding om voor een kleinschalige aanpak te kiezen. In aanvulling op regulier vooroverleg met andere overheden is daarom gekozen voor een klankbordgroep waarin maatschappelijke organisaties en koepelorganisaties plaatsnamen.

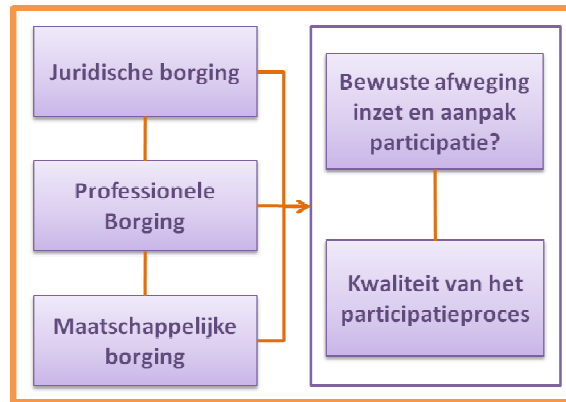
VOORBEELD 3: BEWUSTE AFWEGING TOT PARTICIPATIE WERKT AVERECHTS

Een derde verdiepingsdossier laat zien dat een bewuste afweging geen garantie is voor een aanpak die ook goed werkt. In dit dossier speelden naast de m.e.r. een tweetal andere complexe besluitvormingsprocessen. Hierbij waren diverse overheden en belanghebbenden betrokken, die het op belangrijke punten oneens met elkaar waren. Vanwege de complexiteit van en onenigheid bij deze andere besluitvormingsprocessen is door de initiatiefnemer bewust gekozen voor participatie. Dit is gedaan om de m.e.r. hiervan te onderscheiden. Participatie werkte echter averechts: de initiatiefnemer werd onderdeel van de strijd tussen de betrokken overheden en belanghebbenden bij de andere besluitvormingsprocessen.

5 Borging van participatie

In dit hoofdstuk wordt nader gezien langs welke wegen een bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie tot stand komt. Vindt borging hiervan vooral plaats via

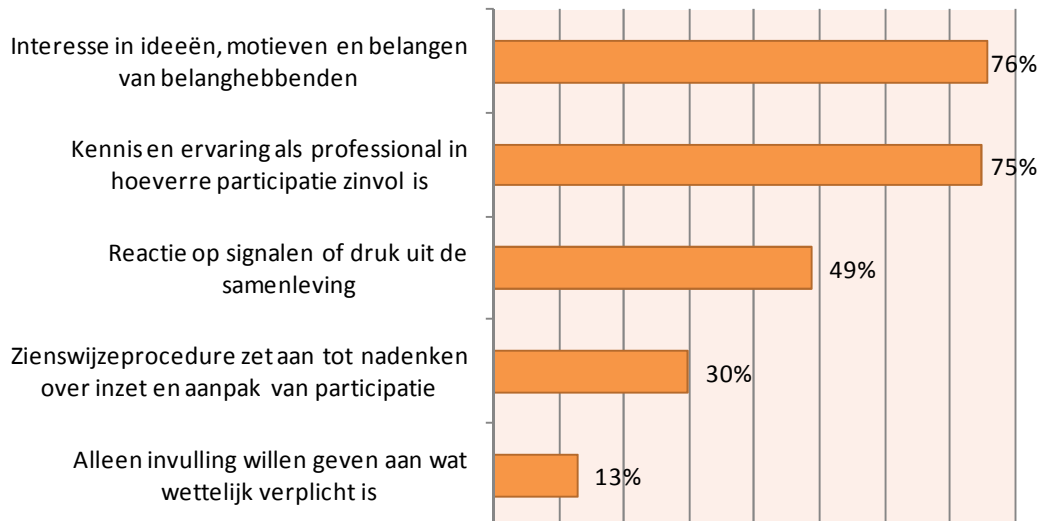
voorschriften in de m.e.r.-regelgeving (juridische borging)?
Komt een bewuste afweging vooral voort uit de professionele rolopvatting van medewerkers die de m.e.r.-procedures vanuit of namens het bevoegd gezag coördineren (professionele borging)? Of komt een afweging tot stand in reactie op signalen vanuit de samenleving (maatschappelijke borging)?



Figuur 5.1: drie typen borging van een bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie.

5.1 Juridische borging

Uit de online enquête onder projectleiders blijkt dat de wettelijke verplichting om in de voorfase een zienswijzeprocedure te organiseren naar verhouding een beperkte invloed heeft op de afweging van de inzet en aanpak van participatie. De professionals die de afweging maken of voorbereiden laten zich niet sterk leiden door wettelijke voorschriften over participatie.



Figuur 5.2: overwegingen die een rol spelen bij de afweging van de inzet en aanpak van participatie (bron: online enquête, n=88).

Figuur 5.2 laat zien welke overwegingen een rol spelen bij de afweging van de inzet en aanpak van participatie. Overwegingen die te maken hebben met juridische borging komen het minst voor: 13% geeft aan dat zuiver willen voldoen aan de wettelijke verplichting een rol speelde, 30% geeft aan dat de wettelijke verplichting aanzette tot nadenken over wat in de voorfase de meest passende aanpak was. Ten opzichte van

overwegingen die bij professionele of maatschappelijke borging horen (zie verder paragraaf 5.2) hebben juridische overwegingen dus een beperkt gewicht.

BEVORDERT OF BELEMMERT DE ZIENSWIJZEPROCEDURE IN DE VOORFASE EEN BEWUSTE AFWEGING?

Er zijn geen aanwijzingen dat een wettelijke verplichte zienswijzeprocedure in de voorfase een bewuste afweging belemmert. Dat 30% van de projectleiders aangeeft dat een zienswijzeprocedure aanzet tot nadenken, wijst eerder op een licht positief effect van de zienswijzeprocedure op een bewuste afweging. Dit beeld wordt in meerdere verdiepingsdossiers bevestigd. Betrokkenen geven onder meer aan dat:

- zij het aantal zienswijzen op voorhand zoveel mogelijk willen beperken en belanghebbenden al in aanloop naar de zienswijzeprocedure zo goed mogelijk mee willen nemen. De motivatie is om weerstand en vertraging zoveel mogelijk te voorkomen.
- alle formele momenten in de m.e.r.-procedure en de moederprocedure fungeren als mijlpalen in de ontwikkeling van een plan of proces waar je naartoe moet werken en waar ook de samenwerking met/ participatie van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden op moet worden afgestemd.

Dat de impact van juridische borging beperkt is, blijkt ook uit het feit dat 78% van de ondervraagde projectleiders aangeeft dat hun afweging van de inzet en aanpak van participatie niet anders zou zijn geweest als er in de voorfase geen wettelijk verplichte zienswijzeprocedure zou zijn geweest. In de toelichting van projectleiders zijn twee lijnen te herkennen:

- 1 Men vindt participatie ongeacht de zienswijzeprocedure belangrijk vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid, goed informeren, transparantie of een noodzaak om plannen en projecten doorgang te laten vinden. Vanuit dat belang weegt men bewust af en richt men op maat een participatieaanpak in.
- 2 M.e.r.-gerelateerde onderwerpen komen voldoende aan de orde via zienswijzeprocedure(s) die horen bij de moederprocedure (bijvoorbeeld een voorontwerp-bestemmingsplan). De formele momenten binnen de moederprocedure zijn voor projectleiders leidend en niet zozeer die van de uitgebreide m.e.r.-procedure.

ENKELE CITATEN

“Onze gemeente hecht belang aan participatie, ook buiten de wettelijk voorgeschreven procedures.”

“In het kader van het project is afgesproken intensief samen te werken met organisaties, ondernemers en bewoners. Dit was doorslaggevend.”

“Het is volgens mij een wijdverbreid gedachtegoed dat het meenemen van alle partijen in de route naar een OTB/ MER een noodzakelijke succesvoorwaarde is. Ik ken in planstudies niet anders.”

“De gemaakte keuze voor participatie was in hoofdzaak gericht op het ontwikkelen van het moederplan. De aanpak voor de m.e.r. was daar een afgeleide van.”

“De plan-MER vormt een wezenlijk onderdeel van het bestemmingsplan waardoor het vanzelfsprekend was om de participatie over de m.e.r. gelijk op te laten lopen en te combineren met de participatie over het bestemmingsplan.”

Desalniettemin zou 23% van de projectleiders zonder een verplichte zienswijzeprocedure op het voornemen wél andere keuzes gemaakt hebben ten aanzien van participatie.

Opvallende toelichtingen zijn:

- dat men participatie dan soberder of helemaal geen invulling had gegeven, door beperkt budget of omdat het plan of project een heel lage impact had;
- dat men wel mensen wil betrekken bij het MER-onderzoek, maar nog niet in reactie op de notitie Reikwijdte en Detailniveau, omdat deze naar het oordeel van respondenten te abstract is. Dit is in meerdere interviews in het kader van de verdiepingsdossiers ook onderschreven.

5.2 Professionele en maatschappelijke borging

In paragraaf 5.1 is al geconstateerd dat andere dan juridische overwegingen over het algemeen bepalend zijn in de afweging van de inzet en aanpak van participatie. Uit figuur 5.2 blijkt dat overwegingen die voortvloeien uit de professionele rolopvatting van projectleiders - die besluiten over de inzet en aanpak van participatie nemen of voorbereiden - over het algemeen doorslaggevend zijn: 75% van de respondenten vaart op de eigen professionele kennis en ervaring bij het maken van keuzes ten aanzien van participatie, 76% opereert vanuit open houding en een overtuiging dat het belangrijk is om te horen wat er leeft in de samenleving.

Ook signalen uit de omgeving hebben een aanzienlijke invloed. Deze professionele en maatschappelijke borging zijn overigens moeilijk los van elkaar te zien: in de praktijk nemen projectleiders signalen, wensen, behoeften of druk uit de samenleving mee in hun professionele inschatting van de situatie. Alle verdiepingsdossiers bevestigen het beeld uit de enquête dat professionele inschattingen in de praktijk leidend zijn. Het kader geeft een overzicht van de overwegingen die in de verdiepingsdossiers speelden.

OVERWEGINGEN VOOR ALLEEN EEN ZIENSWIJZEPROCEDURE

- Geen wezenlijk nieuwe keuzevraagstukken of ontwikkelingen waar participatie op gericht kan worden.
- Moederprocedure is een verplichte vorm vanuit een bepaald wettelijk kader (bv. de Crisis- en herstelwet). Participatie heeft eerder al uitgebreid plaatsgevonden.
- Het gaat om een technisch onderwerp met nauwelijks merkbare gevolgen voor burgers. Aanvullende participatie heeft geen inhoudelijke meerwaarde en draagt ook niet bij aan een zorgvuldig proces.
- Geen aanvullende participatie rond de m.e.r.-procedure voor burgers, omdat zij dit niet kunnen onderscheiden van andere planontwikkeling waar diverse andere overheden in het gebied mee bezig zijn en de relatie tussen burgers en deze overheden bovendien verstoord is.

OVERWEGINGEN PRO AANVULLENDE PARTICIPATIE IN DE VOORFASE

- Het opbouwen en bestendigen van een goede verstandhouding met omwonenden die dagelijks te maken krijgen met een uitbreiding van bedrijfsactiviteiten van een ondernemer.
- Het plan of project houdt grootschalige ontwikkelingen in en heeft impact op de leefwereld van grote groepen mensen. *“Je kunt het maar één keer doen, dus doe je het zorgvuldig, weloverwogen en samen met de stad.”*
- Participatie bij de start van de m.e.r.-procedure is zinvol, maar dan wel in een kleinschalige vorm met belangenorganisaties en experts die zinvolle informatie en inzichten aandragen.
- Inhoudelijke bijdrage verkrijgen van experts uit een klankbordgroep. Draagvlak creëren onder leden van de klankbordgroep.

- Het doorlopen van de moederprocedure moet snel. Er is geen tijd om zinvol aanvullende participatie te organiseren, ook niet in het kader van de m.e.r.-procedure.
- De m.e.r.-procedure heeft betrekking op een nader uit te werken plan, participatie is pas zinvol bij de uitwerking.
- Voortdurende participatie en communicatie rond het moederproject en de m.e.r.-procedure voor een zorgvuldig proces, het vergroten van draagvlak en het voorkomen van vertragende beroepsprocedures.
- Wanneer er sprake is van meerdere overheidspartijen en/ of besluiten: het verhelderen van de betrokken partijen, hun rollen en de verschillende onderwerpen/ besluiten.

PROFESSIELE BORGING BEVORDERT EEN BEWUSTE AFWEGING ÉN EEN KWALITATIEF GOED PARTICIPATIEPROCES

Uit de online enquête onder projectleiders blijkt dat professionele borging de kwaliteit van het participatieproces verhoogt.⁶ Bij m.e.r.-procedures waarbij juridische of maatschappelijke borging doorslaggevend was, is de kwaliteit van het participatieproces lager. De positieve effecten van professionele borging komen tot uiting in:

- bestuurlijk commitment om participatie te organiseren en serieus om te gaan met de inbreng die burgers, bedrijven en organisaties leveren;
- heldere inhoudelijke kaders, dat wil zeggen: duidelijkheid over de thema's waar participatie wel en nadrukkelijk geen betrekking op heeft;
- goed verwachtingenmanagement.

VOORBEELD 1: BEWUSTE PARTICIPATIE EN GOED VERWACHTINGENMANAGEMENT

In één van de verdiepingsdossiers is door de initiatiefnemer en het bevoegd gezag bewust gekozen voor meerdere momenten van aanvullende participatie. Niet alleen werd gekozen voor informatieavonden, ook is er bewust een laagdrempelige barbecue georganiseerd en bij problemen was sprake van één op één overleg met de initiatiefnemer. Participatie leidde ertoe dat problemen daadwerkelijk op korte termijn werden opgelost. Daarnaast werd tijdens de informatieavonden ook duidelijk gemaakt welke problemen wel en niet opgelost konden worden.

VOORBEELD 2: BEWUSTE AFWEGING OM GEEN AANVULLENDE PARTICIPATIE TE ORGANISEREN

In een ander verdiepingsdossier is bewust niet gekozen voor aanvullende participatie. Dit is gedaan vanwege het feit dat er bij voorafgaande plannen sprake is geweest van participatie en vanwege het van toepassing zijn van de Crisis en Herstel Wet (CHW). Deze van toepassing zijnde CHW heeft er juist toe geleid dat er wel veel aandacht is besteed aan de zienswijzeprocedure. Er is vanwege de CHW slechts één mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze. Om die reden is er een informatieavond georganiseerd die herhaaldelijk is aangekondigd. Tijdens de avond zijn de m.e.r.-procedure en het moederbesluit toegelicht en is gewezen op participatiemogelijkheden voor de toekomst.

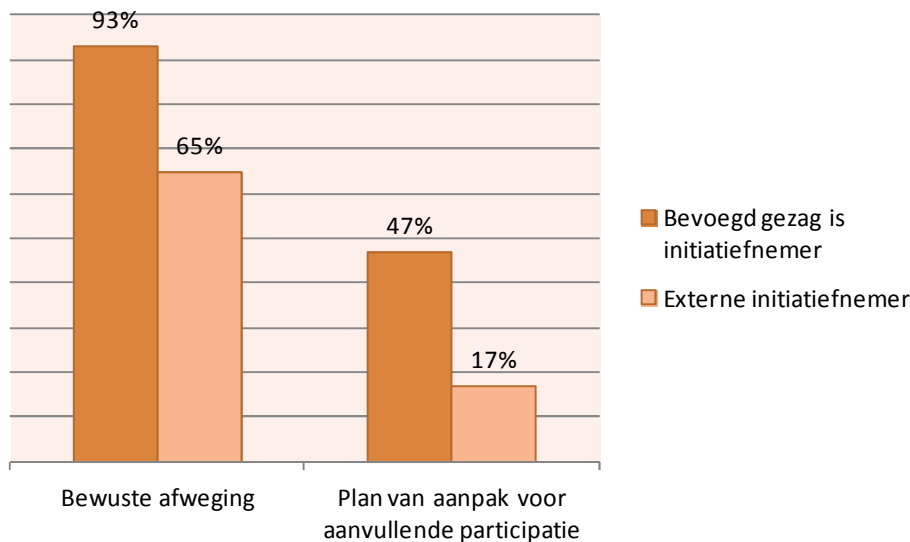
⁶ Er is sprake van een statistisch significante samenhang tussen vragenlijstitems die te maken hebben met professionele borging en de kwaliteit van het participatieproces.

5.3 Succes- en faalfactoren

In het onderzoek is ook nagegaan wat eventuele voorwaarden zijn voor de totstandkoming van borging van participatie of wat andere succes- en faalfactoren zijn die inwerken op een bewuste afweging of de kwaliteit van het participatieproces.

EXTERNE INITIATIEFNEMERS MAKEN MINDER VAAK EEN BEWUSTE AFWEGING

Uit de online enquête komt naar voren dat de inzet en aanpak van participatie minder vaak bewust wordt afgewogen bij een project met een externe initiatiefnemer. Figuur 5.3 laat een bewuste afweging zien bij 93% van de m.e.r.-procedures waarbij het bevoegd gezag initiatiefnemer was, versus 65% bij externe initiatiefnemers. Het percentage procedures met een expliciet participatieplan ligt daarnaast ook lager in de groep projecten met externe initiatiefnemers (47% versus 17%).



Figuur 5.3: bewuste afweging (n=82) en plan van aanpak voor aanvullende participatie (n=67) bij projecten met het bevoegd gezag als initiatiefnemer versus met een externe initiatiefnemer.

De veronderstelling vooraf was dat externe initiatiefnemers minder snel bewust zullen afwegen of en hoe participatie gestalte moet krijgen, omdat zij vooral gericht zijn op voortvarende realisatie van het project en niet op het maken van een zorgvuldige belangenafweging en democratische verantwoording.

De verdiepingsdossiers laten echter geen mechanismen zien die dit patroon ondersteunen of verklaren: in de drie verdiepingsdossiers met een externe initiatiefnemer is juist sprake van initiatiefnemers die pro-actief handelen in het betrekken van bewoners, bedrijven en organisaties. In ieder van deze dossiers hebben de initiatiefnemers – al dan niet samen met het bevoegd gezag – bewust voor participatie gekozen, juist omdat zij een goede relatie met hun omgeving en een zorgvuldig proces van groot belang achten voor het slagen van hun project. Ook in deze dossiers is dus sprake van professionele borging.

REGIE VAN HET BEVOEGD GEZAG OP DE AANPAK VAN PARTICIPATIE BIJ EXTERNE INITIATIEFNEMERS

De verdiepingsdossiers laten wel zien dat de rolverdeling tussen bevoegd gezag en externe initiatiefnemer soms onduidelijk is en dat dit tot spanning kan leiden. In verschillende interviews komt de overtuiging van bevoegde gezagen naar voren dat participatie in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van de initiatiefnemer zelf. Het is immers het project van initiatiefnemer en deze heeft zelf het grootste belang bij een goede relatie met de omgeving. Het bevoegd gezag is weliswaar eindverantwoordelijk voor de m.e.r.-procedure, maar voert in die situatie geen regie op de inzet en aanpak van participatie. Dit wordt bewust bij de initiatiefnemer gelaten.

Het onderzoek laat ook voorbeelden zien waarbij het bevoegd gezag juist te weinig grip ervaart: de initiatiefnemer gaat naar het gevoel van het bevoegd gezag teveel ‘de eigen gang’. Het bevoegd gezag heeft dan weinig zicht op de wijze waarop de initiatiefnemer inspeelt op signalen van burgers en belangen afweegt. Soms voeren bevoegde gezagen dus bewust geen regie en soms ervaren bevoegde gezagen tegen wil en dank te weinig regie.

VOORBEELD 1: INDIVIDUEEL VERSUS ALGEMEEN BELANG

“De initiatiefnemer zet daarom maximaal in op het creëren en in stand houden van een goede relatie met de omgeving. Het gevaar bestaat daarbij dat men burgers een beetje naar de mond gaat praten. De gemeente heeft daarentegen een ander belang: die moet de nieuwe ontwikkeling ook uitleggen en verantwoorden naar alle andere inwoners van de gemeente, niet alleen naar direct belanghebbenden in het bergingsgebied. Het is in de praktijk echter moeilijk om als bevoegd gezag grip te krijgen en te houden op wat een initiatiefnemer communiceert naar de omgeving en hoe deze de aanpak van participatie inricht.”

VOORBEELD 2: GEBREK AAN REGIE BRENGT INITIATIEFNEMER IN DE PROBLEMEN

In één van de verdiepingsdossiers heeft de initiatiefnemer bij het bevoegd gezag aangegeven dat ze informatiebijeenkomsten wilden organiseren. Daarnaast heeft de initiatiefnemer het bevoegd gezag de mogelijkheid geboden dit zelf te organiseren. Het bevoegd gezag heeft hier geen gebruik van gemaakt. Het betrof hierbij een complex proces, waarbij verschillende besluitvormingsprocessen door elkaar liepen. Hierdoor raakte de initiatiefnemer de grip op de situatie kwijt en werd het onderdeel van de strijd tussen belanghebbenden en overheden. Zie hiervoor ook het volgende punt.

PROFESSIONELE BORGING MOEILIJKER BIJ M.E.R.-PROCEDURES DIE IN EEN COMPLEXE SITUATIE WORDEN UITGEWERKT

Bij grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen lopen soms meerdere projecten inclusief bijbehorende planologische procedures tegelijkertijd. Voor die procedures zijn verschillende bevoegde gezagen verantwoordelijk en het krachtenveld is vaak complex. Bij één van de verdiepingsdossiers was dit het geval: burgers in het gebied kunnen de verschillende deelprojecten en planologische procedures niet van elkaar onderscheiden en grijpen iedere gelegenheid aan om op te komen voor hun belangen. Op het verloop en resultaten van participatie in het kader van de m.e.r.-procedure was voor de initiatiefnemer in dit geval heel moeilijk grip te houden. Dit voorbeeld illustreert dat het in dergelijke situaties rust en ruimte en onderlinge afstemming vraagt tussen bevoegde

gezagen en initiatiefnemers om zoveel mogelijk tot één aanpak en één communicatiestrategie te komen.

GEEN INVLOED VAN ANDERE REGELINGEN

Een veronderstelling was dat regelgeving of procedures die zijn gericht op snelle realisatie van een plan of project, zoals de Rijkscoördinatieregeling of de Crisis- en Herstelwet, een bewuste afweging kunnen verdrücken. Uit dit onderzoek komen geen aanwijzingen naar voren dat dit het geval is. In de twee verdiepingsdossiers waar dergelijke regelingen aan de orde waren, was professionele borging doorslaggevend en is de inzet en aanpak van participatie bewust afgewogen. Dit onderwerp was echter geen onderdeel van de online enquête onder projectleiders. Inzicht in de brede werking van dergelijke regelingen zou nader onderzoek vragen.

GEEN VERSCHILLEN TUSSEN BESTUURLAGEN

Een veronderstelling was dat de kwaliteit van participatie en de mate waarin inzet en aanpak bewust worden afgewogen zouden kunnen verschillen tussen gemeenten, provincies en rijk, bijvoorbeeld omdat de hogere overheden meer kennis en expertise hebben in het uitvoeren van m.e.r.-procedures. Zowel de online enquête onder projectleiders als de verdiepingsdossiers ondersteunen dit niet. De bestuurslagen verschillen op genoemde punten niet wezenlijk van elkaar.

6 Feitelijke meerwaarde van participatie

Er is uit onderzoek al veel bekend over de meerwaarde van participatie in het algemeen en bij m.e.r.-procedures in het bijzonder. Participatie kan bijdragen aan draagvlak voor het plan of project, steun voor en (h)erkenning van het MER, transparantie van het planproces en een zorgvuldige belangenweging.⁷ Deze meerwaarde komt echter niet zomaar tot stand: de wijze waarop participatieprocessen zijn ingericht, is van groot belang. Bekende succesfactoren zijn onder meer een open besluitvormingsproces, voldoende beleidsruimte, een open en transparant proces, goed verwachtingenmanagement en goede informatievoorziening over de m.e.r.-procedure. Ook wordt vaak gewezen op het belang van het inhoudelijk zoveel mogelijk parallel laten lopen van de moederprocedure en de m.e.r.-procedure.⁸ Dit kwam ook naar voren in de twee expertinterviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden.

In dit onderzoek is een toets uitgevoerd van deze bestaande inzichten door projectleiders in de online enquête om een inschatting te vragen van de meerwaarde van participatie in hun project. Daarnaast is binnen de verdiepingsdossiers een telefonische enquête uitgevoerd onder participanten. Per dossier ging het steeds om vrij kleine groepen burgers of professionals die participeerden, bijvoorbeeld leden van een kleine klankbordgroep. Over 10 verdiepingsdossiers zijn 34 participanten bevraagd. De bevindingen uit deze enquête zijn in dit hoofdstuk verwerkt.

POSITIEVE BEOORDELING VAN DE MEERWAARDE VAN AANVULLENDE PARTICIPATIE

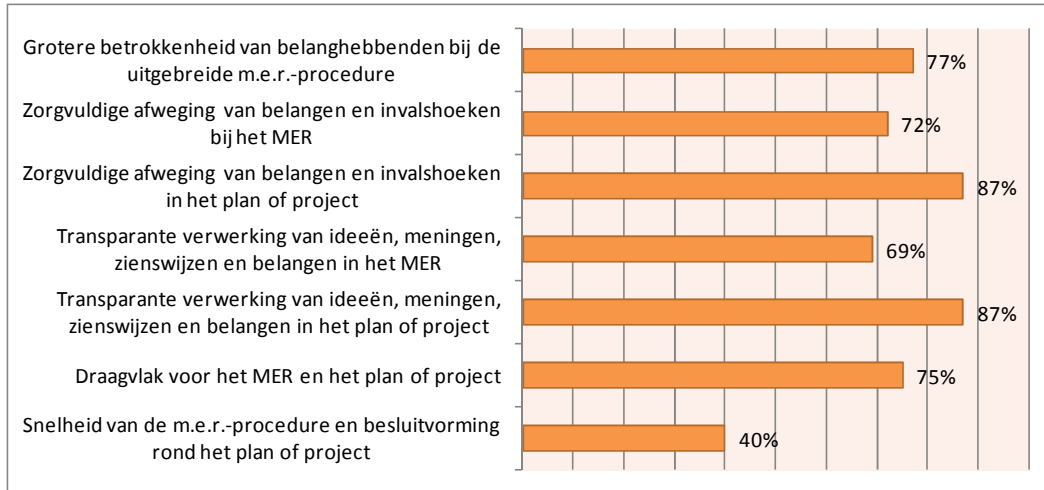
Figuur 6.1 bevestigt in grote lijnen het beeld dat participatie een positieve bijdrage levert. Een ruime meerderheid van de projectleiders ziet in het eigen plan of project een bijdrage van participatie aan onder andere het vergroten van de betrokkenheid bij de m.e.r.-procedure (77%), een zorgvuldige afweging van belangen en invalshoeken bij het MER (72%) en draagvlak voor het MER (75%). Een bijdrage aan snel verloop van de m.e.r.-procedure of de moederprocedure blijft naar verhouding achter (slechts 40% van de projectleiders geeft hierover een positief oordeel).

⁷ Zie bijvoorbeeld: Runhaar, H.A.C., Arts, E.J.M.M., van Laerhoven, F. en P.P.J. Driessen, *Naar een toekomstbestendige M.E.R. Lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst*, Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Utrecht, 2011.

Wassen, M.J., H. Runhaar, A. Barendregt en T. Okruszko (2011), Evaluating the role of participation in model studies for environmental planning, *Environment and Planning B*, 38 (2), pp. 338-358.

⁸ Zie bijvoorbeeld: Dijk, E. en Harke, J., Mer geen 'moetje' met de juiste aspecten. Duurzaamheid in de Overijsselse praktijk. In: *Toets 01-12*.

Ligtermoet en partners, *Betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties in m.e.r. procedures*, Ligtermoet en partners, Gouda, 2007.



Figuur 6.1: beoordeling van de meerwaarde van aanvullende participatie (percentages ‘mee eens’ of ‘zeer mee eens’, bron: online enquête onder projectleiders, n=67).

Hierbij valt op dat projectleiders de meerwaarde voor de m.e.r.-procedure en het MER lager beoordelen dan voor het plan of project. Dit geldt voor een zorgvuldige belangenafweging en een transparante verwerking van ideeën, meningen, zienswijzen en belangen.

MAAR OOK: BEPERKTE INHOUDELIJKE MEERWAARDE VOOR DE M.E.R.-PROCEDURE

In de verdiepingsdossiers oordelen enkele projectleiders minder positief over de inhoudelijke meerwaarde van participatie dan in de online enquête. Het gaat dan vooral over de participatie van burgers: hun inbreng levert niet vaak nieuwe inzichten op die wezenlijk doorwerken in het uiteindelijke MER. Projectleiders hechten meer waarde aan de inbreng van goed geïnformeerde natuur- of milieuverenigingen of van professionals van andere overheden. Ook de hoogwaardige advisering door de Commissie voor de m.e.r. wordt in meerdere verdiepingsdossiers genoemd. Men haalt milieutechnische inzichten of kennis van het plangebied met andere woorden liever elders. Projectleiders geven aan dat de m.e.r.-procedure vaak als ingewikkeld wordt ervaren en dat de overlegtijd met burgers vaker wordt benut voor het bespreken van onderwerpen die wel begrijpelijk en interessant zijn.

PARTICIPANTEN: PARTICIPATIE IN DE VOORFASE VAN DE M.E.R.-PROCEDURE IS ZINVOL EN VERLOOPT NAAR TEVREDENHEID

Participanten geven echter aan dat zij participatie in de voorfase van de m.e.r.-procedure zinvol vinden. Enkele van hen hebben bijvoorbeeld ervaren dat hun deelname een overheid helpt om de relevante feiten op een rij te krijgen. De meeste participanten noemen echter de algemene reden dat het altijd van belang is om bij belangrijke besluiten een zegje te kunnen doen.

“Een goed onderbouwd plan. Er is heel veel kennis ingebracht door de deelnemers aan de klankbordgroep en ze hebben het gevoel dat daar iets goeds mee is gedaan. Bovendien is er heel prettig samengewerkt.”

Participanten zijn over het algemeen ook tevreden over hun participatie: de gemiddelde rapportcijfers per verdiepingsdossier

variëren van 6,5 tot 7,2. Slechts bij één dossier krijgt het bevoegd gezag een onvoldoende van participanten (rapportcijfer 4,5). Participanten oordelen positief over bijvoorbeeld de duidelijkheid van de beleidsruimte (54%), van spelregels (79%), voldoende vroeg betrokken zijn (75%) en de begrijpelijkheid van de verstrekte informatie (86%).

Aan participanten is ook gevraagd wat zij vinden van de mogelijkheid om vroegtijdig te participeren (bijvoorbeeld via een klankbordgroep) én een formele zienswijze in te kunnen dienen. De meeste participanten weten dat ze een zienswijze kunnen indienen (80%), maar doen dit uiteindelijk niet. Zij geven aan via de aanvullende participatie al “voldoende hun zegje te hebben kunnen doen”. Als participanten wel beide sporen

“In de klankbordgroep vindt een clash van verschillende belangen plaats. In het ontwerpbestemmingsplan en het MER maakt men een afweging tussen die belangen. Via een zienswijze kun je nog reageren op die afweging. Pas dan staat het in juridische regels geschreven.”

bewandelen, dan hebben zij over het algemeen individuele belangen en willen zij hun boodschap via een zienswijze nogmaals kracht bijzetten. Er zijn geen aanwijzingen dat participanten aanvullende participatie en de zienswijzeprocedure als een dubbeling ervaren. Een uitzondering daargelaten (zie kader) hebben de meeste respondenten die we belden hier geen uitgesproken mening over.

7 Conclusies en aanbevelingen

De Eerste Kamer heeft bij de behandeling van de nieuwe m.e.r.-regelgeving zorgen uitgesproken omtrent participatie. Die zorgen hadden vooral betrekking op de vraag of borging door middel van het vragen van zienswijzen op het voornemen voldoende waarborgt dat het bevoegd gezag in een vroegtijdig stadium passende participatie van burgers organiseert. Onbedoeld zou dit de werking kunnen hebben dat het bevoegd gezag zich in veel gevallen zou beperken tot het vragen van zienswijzen, ook in die gevallen waar een bredere vorm van participatie beter past.

Naar aanleiding van deze zorgen heeft de minister aan de Eerste Kamer toegezegd participatie binnen de uitgebreide m.e.r.-procedure na twee jaar te evalueren. Met dit evaluatieonderzoek komt de minister deze toezegging na. De vraagstelling van het onderzoek luidde als volgt:

In hoeverre wordt participatie in de voorfase van de uitgebreide m.e.r.-procedure door de huidige m.e.r.-regelgeving voldoende geborgd?

Voor het begrip ‘borging’ is een referentiekader ontwikkeld (zie hoofdstuk 2). Hierin is omschreven dat participatie voldoende is geborgd wanneer **de inzet en aanpak van participatie bewust wordt afgewogen en participatie vervolgens goed wordt aangepakt**. Een bewuste afweging houdt in dat het bevoegd gezag en/ of een initiatiefnemer doordenkt in welke mate het nodig en gewenst is om burgers, bedrijven en organisaties in de voorfase van de m.e.r.-procedure te betrekken. Die afweging kan tot de beslissing leiden participatie te beperken tot de wettelijk verplichte zienswijzeprocedure, of om ook aanvullende activiteiten en momenten te organiseren waarbij partijen uit de samenleving inbreng kunnen leveren.

Er zijn in het onderzoek drie wegen onderscheiden waarlangs een bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie tot stand kunnen komen: **juridische borging**, **professionele borging** en **maatschappelijke borging**, waarbij het accent lag op de werking van juridische borging.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken vertaald naar conclusies en aanbevelingen.

7.1 Conclusies

De kernconclusie luidt dat participatie voldoende is geborgd in de huidige regelgeving.

- 1 Participatie wordt bij het grootste gedeelte van de uitgebreide m.e.r.-procedures bewust afgewogen (85%). Dit gaat op voor procedures waar alleen voor een zienswijzeprocedure is gekozen én voor procedures waar ook aanvullende participatie is georganiseerd. Die bewuste afweging draagt bij aan een passende aanpak van participatie.

Passend betekent onder meer dat:

- alle belanghebbenden in beeld zijn en gelegenheid hebben om hun belangen, wensen en kennis in te brengen;
- de aanpak recht doet aan de impact van een plan of project;
- alleen onderwerpen op de agenda staan die nog te beïnvloeden zijn.

Participanten zijn over het algemeen ook tevreden over het verloop van participatie.

- 2 Niet juridische borging maar professionele borging is doorslaggevend. De huidige participatiepraktijk rond m.e.r.-procedures komt vooral tot stand vanuit de professionele rolopvatting van projectleiders die namens bevoegde gezagen en externe initiatiefnemers participatie organiseren. Hun analyses en inschattingen van de opgaven waar plannen en projecten over gaan, het veld van partijen en hun belangen, en kansen en risico's voor realisatie zijn bepalend voor de aanpak van participatie.
- 3 Juridische borging is weliswaar niet doorslaggevend, maar heeft wel een aanvullende rol in de borging van participatie.

Het onderzoek laat zien dat wettelijke voorschriften over participatie een bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie ondersteunen. De zienswijzeprocedure in de voorfase is – net als andere momenten in wettelijke procedures – een mijlpaal in de ontwikkeling van een plan of project. Projectleiders willen mijlpalen graag halen. Dat betekent dat de zienswijzeprocedure in de voorfase projectleiders stimuleert na te denken over zinvolle participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Naast als prikkel fungeert de formele zienswijzeprocedure ook als vangnet voor belanghebbenden: als een bewuste afweging niet plaatsvindt, zorgt de wettelijke verplichting ervoor dat belanghebbenden toch hun zienswijze kunnen geven. Juridische borging zorgt voor een minimaal niveau aan participatie op het moment dat professionele borging uitblijft.

Het onderzoek laat geen voorbeelden zien waarin juridische borging geen aanvullende werking heeft in de borging van participatie, maar deze juist tegenwerkt. Dat wil zeggen: de wettelijke verplichting maakt niet dat bevoegde gezagen er min of meer 'klakkeloos' voor kiezen participatie in de voorfase te beperken tot de zienswijzeprocedure zonder dat bewust te doen. De zorgen van de Eerste Kamer zijn in die zin ongegrond. Wel geeft een gedeelte van de projectleiders aan dat ze andere keuzes zouden hebben gemaakt ten aanzien van participatie als er geen wettelijk verplichte zienswijzeprocedure was geweest in de voorfase. Deze groep geeft aan in dat geval (1) zeer sober of helemaal geen invulling te hebben gegeven aan participatie of (2) op een later moment in het proces participatie te hebben georganiseerd.

- 4 Er is geen directe noodzaak participatie verder te borgen. Dat wil niet zeggen dat er geen verdere groei mogelijk is of een andere vorm van (juridische) borging niet tot een grotere meerwaarde van participatie zou leiden. Een bewuste afweging van de

inzet en aanpak van participatie ontbreekt in 15% van de gevallen. Verder laat het onderzoek een aantal knelpunten zien die om aandacht vragen:

- Het borgen van een bewuste afweging en een participatieaanpak op maat bij projecten van externe initiatiefnemers. Een bewuste afweging blijft bij deze projecten wat achter.
- Duidelijkheid bieden aan belanghebbenden bij complexe ruimtelijke plannen en projecten met meerdere procedures, verschillende bevoegde gezagen en een groot aantal partijen met tegengestelde belangen.
- Participatie rond de m.e.r.-procedures zo inrichten dat dit voor het bevoegd gezag en participanten inhoudelijk ook echt meerwaarde heeft.

7.2 Beleidsaanbevelingen

Aanleiding voor dit onderzoek was een toezegging van de minister aan de Eerste Kamer om participatie onder het regime van de nieuwe m.e.r.-regelgeving na twee jaar te evalueren. De Eerste Kamer vroeg zich af of vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden in de nieuwe regelgeving wel voldoende is geborgd.

Uit dit onderzoek blijkt dat dit inderdaad het geval is en dat er geen directe noodzaak is om wettelijke voorschriften over participatie aan te passen. Nu is ook niet het moment voor eventuele aanpassingen: er wordt nog gewerkt aan de nieuwe Omgevingswet. De m.e.r.-regelgeving wordt hierin opgenomen. Een aparte wetswijziging zou niet efficiënt zijn.

Beleidsaanbevelingen uit het onderzoek richten zich dan ook vooral op verdere groei. Met de aanbevelingen bieden we een aantal mogelijkheden die een bewuste afweging van de inzet en aanpak van participatie versterken. Het zijn denkrichtingen die nuttig kunnen zijn wanneer Eerste en/of Tweede Kamer het belangrijk vinden een bewuste inzet en passende participatieaanpak verder te versterken. Het ligt dan voor de hand de pijlen eerst te richten op de resterende knelpunten die onder conclusie 4 genoemd zijn.

Vanuit deze context formuleren we **drie kernaanbevelingen**:

- 1 Versterk de kwaliteit van participatie binnen de uitgebreide m.e.r.-procedure door professionele borging.**
 - Ga door met het versterken van de professionaliteit rond participatie op rijksniveau. Vergroot de bekendheid van bestaande ondersteuningsmogelijkheden op dit terrein, bijvoorbeeld van het Centrum Publiekparticipatie of Infomil.
 - Inventariseer wat behoeften en zinvolle mogelijkheden zijn om de professionaliteit rond participatie binnen provincies en gemeenten te versterken.
 - Bundel specifieke kennis over zinvolle participatie rond milieuvraagstukken en de milieueffectrapportage. De Commissie voor de m.e.r. kan hier eventueel een rol in hebben.

- 2 Stimuleer verdere doorontwikkeling van een integrale aanpak van participatie. Professionele borging dient daarom zoveel mogelijk gericht te zijn op een plan of project als geheel en niet op participatie binnen de uitgebreide m.e.r.-procedure als zodanig.**

Het onderzoek laat zien dat participatie in het kader van de uitgebreide m.e.r.-procedure al voor een groot deel een integraal onderdeel is van een participatieaanpak voor het gehele plan of project. Voor het aanpakken van de onder conclusie 4 genoemde knelpunten is het versterken van deze integraliteit het aangrijpingspunt.

Integraliteit betekent dat:

- alle onderwerpen binnen een plan of project in samenhang worden bekeken en behandeld, inclusief milieu;
- alle partijen die een inbreng hebben rond die onderwerpen die gelegenheid krijgen deel te nemen;
- participatie betrekking heeft op het gehele traject: alle fasen en te doorlopen wettelijke procedures in samenhang.

Dit kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door projectleiders van het plan of project en m.e.r.-professionals in een vroegtijdig stadium bij elkaar te brengen, hen gezamenlijk de participatieaanpak te laten ontwerpen en logische participatievragen te laten formuleren.

- 3 Ga bij de ontwikkeling van de Omgevingswet na in hoeverre en welke wettelijke voorschriften professionele borging en een doorontwikkeling van een integrale aanpak van participatie zo optimaal mogelijk kunnen ondersteunen. Denk bijvoorbeeld aan voorschriften die:**
- één integrale participatieaanpak verplicht stellen en vastleggen dat de gemaakte afwegingen ten aanzien van participatie in het startbesluit uitgelegd moeten worden;
 - verantwoording achteraf regelen over de wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden en de wijze waarop inbreng van verschillende partijen in de belangenafweging is meegenomen;
 - expliciteren dat kwaliteitseisen rond participatie ook voor externe initiatiefnemers gelden en dat het bevoegd gezag moet toezien op de naleving daarvan.

Bijlagen

1 Geraadpleegde bronnen

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Dijk, E. en Harke, J., Mer geen ‘moetje’ met de juiste aspecten. Duurzaamheid in de Overijsselse praktijk. In: *Toets* 01-12.

Runhaar, H.A.C., Arts, E.J.M.M., van Laerhoven, F. en P.P.J. Driessen, *Naar een toekomstbestendige M.E.R. Lessen uit 25 jaar m.e.r in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst*, Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Utrecht, 2011.

Ligtermoet en partners, *Betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties in m.e.r. procedures*, Ligtermoet en partners, Gouda, 2007.

Scholten, J. en M. van Eck (1994), Effectiveness of environmental impact assessment in the Netherlands, In: *EIA Commission, EIA methodology in the Netherlands, Views of the Commission for EIA*, Utrecht, pp.9-21.

Wassen, M.J., H. Runhaar, A. Barendregt en T. Okruszko (2011), Evaluating the role of participation in model studies for environmental planning, *Environment and Planning B*, 38 (2), pp. 338-358.

Kenniscentrum Infomil, www.infomil.nl.

OVERZICHT VAN ONDERZOCHE M.E.R.-PROCEDURES IN DE QUICK SCAN

In de quick scan zijn in totaal 243 uitgebreide m.e.r.-procedures onderzocht aan de hand van relevante schriftelijke stukken die online te vinden waren (via de websites van de Commissie voor de m.e.r., betrokken overheden en de projecten zelf).

Het gaat om de volgende procedures (in alfabetische volgorde):

M.e.r.-procedure
A1 Hoevelaken – Barneveld (OWAB/MER)
A1/28 Knooppunt Hoevelaken (OTB/MER)
A12 Gouda - Woerden (OTB/MER)
A12 Gouwekruising bij Gouda
A12 Woerden – Oudenrijn (OTB/MER)
A13/16/20 Rotterdam (TN/MER)
A2 Leenderheide-Valkenswaard (OTB/MER)
A27 Lunetten - Hooipolder (Tweede fase MER)
A27/A1 Aansluiting Utrecht-Noord - knooppunt Eemnes - Aansluiting Bunschoten-Spakenburg (Driehoek - Utrecht - Hilversum – Amersfoort) (OTB/MER)
A27/A28 Lunetten - Rijnsweerd (OTB/MER)
A28 Hattermerbroek – Lankhorst/Zwolle – Meppel (OTB/MER)
A29 Vaanplein – Barendrecht (OTB/MER)
A4 Delft – Schiedam (TN/MER)
A4 Passage en Poorten & Inprikkers, MIRT Verkenning Haaglanden

A4 Zone West, gemeente Haarlemmermeer
A4/9 Omlegging Badhoevedorp (TN/MER, OTB/MER)
A4/A10 Badhoevedorp- Nieuwe Meer- Amstel (OWAB/MER)
A6/A7 Knooppunt Joure (OTB/MER)
A7 Zuidelijke Ringweg Groningen (2e fase) (OTB/MER)
A9 Velsen-Raasdorp-Badhoevedorp. (OWAB/MER)
Aanpassen Centrale E.on Galileïstraat Rotterdam
Aanpassing N207 Alphen aan den Rijn - Leimuiderbrug
Aardgastransportleiding Beverwijk-Wijngaarden
Anna's Hoeve RWZI, gemeente Hilversum
Bestemmingsplan bedrijventerrein Arnestein in Middelburg
Bestemmingsplan bedrijventerreinen ?t Zand, Breeven en Heide te Best
Bestemmingsplan Boerestreek / Bosberg gemeente Ooststellingwerf
Bestemmingsplan Botlek-Vondelingenplaat
Bestemmingsplan Buitengebied 2010, gemeente Cuijk
Bestemmingsplan buitengebied Baarle-Nassau
Bestemmingsplan buitengebied Bernheze
Bestemmingsplan buitengebied Boxtel
Bestemmingsplan buitengebied Drechterland-Zuid
Bestemmingsplan Buitengebied Duiven
Bestemmingsplan buitengebied Etten-Leur
Bestemmingsplan buitengebied Geertruidenberg
Bestemmingsplan buitengebied gemeente Castricum
Bestemmingsplan Buitengebied Gemeente Emmen
Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Lingewaal
Bestemmingsplan buitengebied gemeente Maasdonk
Bestemmingsplan buitengebied gemeente Mill en Sint Hubert
Bestemmingsplan buitengebied gemeente Smallingerland
Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Westerveld
Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Zundert
Bestemmingsplan buitengebied gemeenten Beuningen en Wijchen
Bestemmingsplan buitengebied Hof van Twente
Bestemmingsplan buitengebied Loon op Zand
Bestemmingsplan buitengebied Montferland
Bestemmingsplan buitengebied Nunspeet
Bestemmingsplan buitengebied Oost-Venray
Bestemmingsplan Buitengebied Overberg, Maarn, Maarsbergen en Amerongen (OMMA)
Bestemmingsplan Buitengebied Overbetuwe
Bestemmingsplan buitengebied Sint-Oedenrode
Bestemmingsplan buitengebied Tytsjerksteradiel
Bestemmingsplan Buitengebied Zuid-Oost Enschede
Bestemmingsplan Cantineweg Katwijk
Bestemmingsplan herinrichting Schoonebeekerdiep, gemeente Emmen
Bestemmingsplan Landbouwontwikkelingsgebieden Twenterand
Bestemmingsplan Merwe-Vierhavens

Bestemmingsplan Piekberging Haarlemmermeer
Bestemmingsplan pluimveehouderij Pastorijreed 1 te Sexbierum
Bestemmingsplan Sluiskil Oost, gemeente Terneuzen
Bestemmingsplan Stadionpark fase 1
Bestemmingsplan Strand Wijk aan Zee
Bestemmingsplan Waal-Eemhaven
Bestemmingsplan Weenapoint
Bestemmingsplan Westelijk buitengebied gemeente Putten
Bestemmingsplannen Buitengebied Apeldoorn
Biomassa energiecentrale Nuon Utrecht
Biomassa-energiecentrale Maastricht
Buitengebied 2010, Rhenen
Buitengebied gemeente Kollumerland
Buitengebied Lith - 2013
Buitengebied Rijssen - Holten
Buizenzone Eemdelta
Capaciteitsvergroting A1 Apeldoorn-Zuid - Deventer-Oost
Capaciteitsvergroting A1 Apeldoorn-Zuid - Deventer-Oost
CCS Maasvlakte (ROAD?project)
COBRACable, hoogspanningsverbinding Nederland-Denemarken
De Hallen - Tramremise te Amsterdam
Derde spoor Zevenaar - Duitse Grens
Dijkverleggingen Cortenoever en Voorsterklei (Ijsselsprong), gemeente Brummen, Voorst en Zutphen
Dijkversterking Hellevoetsluis
Dijkversterking Hoeksche Waard Noord
Dijkversterking Lekdijk Fort Everdingen - Ravenswaaij
Dijkversterking Schoonhovenseveer - Zijpkade
Dijkversterking Spui West, Voorne-Putten
Dijkversterking Steurgat/Bergsche Maas Dijkkring 24; Werkendam-Hank
Dijkversterking Zijpkade - Fort Everdingen
DOW/Mosselbanken en Maintenance Value Park
Energieopslag TU Delft
Energiepark Leeuwarden
Europoort
Gasolieopslag in zoutcavernes in regio Twente
Gebiedsontwikkeling Badhoevedorp Lijnden Oost
Gebiedsontwikkeling Maaspark Well
Gebiedsontwikkeling Norgerbrug
Glastuinbouw Bommelerwaard
Havenkwartier Zeewolde
Health en Wellness Werfhout, gemeente Montferland
Herinrichting veehouderij Bouw te Voorthuizen, gemeente Barneveld
Herontwikkeling Kazernekwartier Venlo
Hervestiging grindoverslagbedrijf locatie Waalwaard (Dodewaard)

Holland Casino Utrecht
HTCW vergassingsinstallatie Rijssen
IJsseluiterwaarden Olst
Industrieterrein Tata Steel, gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen
Inpassingsplan Oostvaarderswold
Inpassingsplan tweede kerncentrale Borssele
Inrichtingsplan Scheerwolde
Jachthaven Cadzand - Bad
Kabeltracé(s) Gemini (Eemshaven tot aan de 3-mijlszone)
Klavertje 4-gebied Venlo
Kustwerk, Nieuwvliet (gemeente Sluis)
Lekkanaal/Derde Kolk Beatrixsluis (OTB/MER)
Lichter buitenhaven IJmuiden (OPB/MER)
Luchthavenbesluit Twente
Maasoeverzone, Vlaardingen
Maaspark Well, gedeelte rivierverruiming
Maasvlakte 1
Mestvergisting Botniaweg 6, Marrum
MIRT Verkenning Grevelingen
MIRT verkenning Rotterdam Vooruit Nieuwe Westelijke Oeververbinding (RSV/Plan-MER)
MIRT-verkenning Rotterdam Vooruit: Herontwerp Brienenoord- en Algeracorridor
Modernisering Clauscentrale eenheid A te Maasbracht
N11 Leiden/Zoeterwoude - Alphen aan de Rijn (OTB/MER)
N31 Traverse Harlingen (OTB/MER)
N345 Rondweg Voorst
N35 Zwolle - Wythmen (Ganzepan) (OTB/MER)
N61 Hoek - Schoondijke (OTB/MER)
Natuurontwikkeling en ontgronding Koningsven-De Diepen, Gennep
Neherkade Den Haag
Olde Maten en Veerslootlanden
Ombouw N34 Witte Paal ? J.C. Kellerlaan naar regionale stroomweg
Omgevingsplan Zeeland 2012-2018
Omlegging N215 bij Melissant, gemeente Dirksland
Omlegging N229 - Odijk West
Ontgronding in het kader van Gebiedsontwikkeling Poelkampen in gemeente Borger-Odoorn
Ontsluiting Houten
Ontwerp Structuurvisie buitengebied Zaltbommel
Ontwikkelas Weert-Roermond, N280 West
Ontwikkeling bedrijventerrein Vossenbergh West II, gemeente Tilburg
Ontwikkeling Schiekadeblok, Rotterdam
Oprichting kernenergiecentrale ERH te Borssele
Partiële herziening Provinciale Structuurvisie 2011, provincie Zuid-Holland
Peilbesluit Beemster

Pluimveehouderij Annahof BV te Rouveen, gemeente Staphorst
Pluimveehouderij Kruisstraat te Herveld, gemeente Overbetuwe
Pluimveehouderij Roffert 21 Castenray
Productie synthegas uit RDF Heveskes Energy B.V., Delfzijl
Programma Hoogfrequent Spoorvervoer: 4-sporigheid Rijswijk - Delft Zuid
Programma Hoogfrequent Spoorvervoer: Goederenrouting Oost-Nederland
Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)
Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie
Provinciale weg N309 't Harde - Oostendorp
Rijk-Regio programma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM)
Rijksinpassingsplan CO ₂ -opslag Barendrecht
Rijksregio programma Almere, Amsterdam Markermeer (RRAAM)
RijnGouwelijn Leiden
Ring Utrecht 2e fase, onderdeel A12/A27
Ring Utrecht 2e fase, onderdeel NRU
Ruimte voor de Lek
RWZI Treurenburg te Den Bosch
Shtandart-Tank Terminal Europoort West
Sloegebied
Stadion Heracles Almelo
Stedelijke ontwikkeling Overamstel, Amsterdam
Structuurvisie Arnhem
Structuurvisie bestemmingsplan buitengebied Coevorden
Structuurvisie Bleizo, Lansingerland en Zoetermeer
Structuurvisie Brainport Oost, regio Eindhoven-Helmond
Structuurvisie Brouwersdam Zuid, gemeente Schouwen-Duiveland
Structuurvisie buitengebied Dalfsen
Structuurvisie Den Helder
Structuurvisie en bestemmingsplan buitengebied Barneveld
Structuurvisie en Bestemmingsplannen buitengebied, gemeente Heerde
Structuurvisie FlorijnAs
Structuurvisie Gebiedsopgave Grenscorridor N69
Structuurvisie gemeente Heemskerk
Structuurvisie gemeente Westland
Structuurvisie gemeente Zaanstad
Structuurvisie Haarlemmermeer 2030
Structuurvisie infrastructuur en ruimte
Structuurvisie Leidschendam-Voorburg
Structuurvisie Maasdriel
Structuurvisie Maassluis
Structuurvisie Prinses Beatrixlaan Rijswijk
Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa, Samenwerkingsverband regio Eindhoven
Structuurvisie Stadshavens
Structuurvisie WaalWeelde West
Structuurvisie Wijk aan Zee

Structuurvisie windbeleid Fryslân
Structuurvisie Zandwinning Lingemeren
Trajectnota/MER ViA15
Traverse Dieren
Tuinbouwvestiging De Kievit, Peel en Maas
Uitbreiding De Zuivelhoeve B.V. te Hengelo
Uitbreiding en herstructurering Industriehaven Genemuiden
Uitbreiding glastuinbouwgebied Sexbierum
Uitbreiding glastuinbouwintensiveringsgebied in Tinte (gem. Westvoorve)
Uitbreiding varkenshouderij Jannink te Ambt Delden, gemeente Hof van Twente
Uitbreiding zandwinning Calduran Kalkzandsteenfabriek Roelfsema te Hoogersmilde
Uraniumverrijking Urenco Nederland: capaciteitsuitbreiding van 4950 naar 6200 ton SW per jaar
Vakantiepark De Pluimpot in Tholen
Varkenshouderij en mestverwerking Willems Beheer BV, provincie Limburg
Varkenshouderij Swinkels-Meulendijks, Deurne
Verandering inrichting Botlek Tank Terminal B.V. te Rotterdam
Verbranden gevaarlijk afval ARN te Nijmegen
Verdieping vaarweg Harlingen-Kornwerderzand (Boontjes) Projectplan Waterwet, Passende Beoordeling Nbw en m.e.r.-beoordelings-besluit
Vergistingsinstallatie Dijkstra&Witteveen te Warffum
Verkeersproblematiek N282 Dorst, Oosterhout
Verplaatsing agrarische bedrijven Nieuw Buinen
Verplaatsing pluimveebedrijf? Het Kippenhok VOF? naar Alkmaarseweg te Middenmeer
Verwerking looghoudend afvalwater Lyondell, locatie Maasvlakte Rotterdam
Vitens veiligstellen drinkwaterwinning Epe
Vleeskuikenhouderij F.A.M. uit het Broek, Verlengde Elfde Wijk 8 te Dedemsvaart
Vleesvarkenshouderij Lavi B.V. te Dorst, gemeente Oosterhout
Waterberging rondom Eindhoven
Waterkeringen Perkpolder
Werklandschap Assen-Zuid
Westelijke Randweg Waddinxveen
Windmolenpark Nieuwe Waterweg Hoek van Holland
Windpark De Drentse Monden
Windpark Den Tol, gemeente Oude IJsselstreek
Windpark Dintel, provincie Noord-Brabant
Windpark Kattenberg-Reedijk, gemeente Oirschot
Windpark Krammer, Zeeland
Windpark N33 Veendam/Menterwolde, provincie Groningen
Windpark Oostermoer
Windturbines Amsterdam-Noord
Windturbines Lanakerveld Maastricht
Windvisie Amsterdam
Winning suppletiezand Noordzee
Zandhonger Oosterschelde

Zandwinning en baggerberging Bosscherwaarden
Zevenhuizen Oost
Zomerbedverlaging Beneden IJssel
Zorgpark en landgoed Monnikenberg te Hilversum
Zuidas - de Flanken
Zuidas Dok Amsterdam
Zuidas Dok Amsterdam
Zuidelijke randweg Borne

VERDIEPINGSDOSSIERS

Op basis van de quick scan en de uitkomsten van de online enquête onder projectleiders zijn de volgende 11 verdiepingsdossiers geselecteerd:

Verdiepingsdossier	Bevoegd gezag
A4 Zone West	Gemeente Haarlemmermeer
Veiligstellen drinkwaterwinning Epe (Vitens)	Provincie Gelderland
Gebiedsontwikkeling Poelkampen	Gemeente Borger-Odoorn
Herontwikkeling Kazernekwartier Venlo	Gemeente Venlo
Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Bestemmingsplan Buitengebied Lingewaal	Gemeente Lingewaal
Bestemmingsplan Buitengebied Boxtel	Gemeente Boxtel
MIRT Verkenning Rotterdam Vooruit - Nieuwe Westelijke Oeververbinding *	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Structuurvisie FlorijnAs	Gemeente Assen
Energieopslag TU Delft	Provincie Zuid-Holland
Windpark Krammer Zeeland	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

* De projectorganisatie van de Nieuwe Westelijke Oeververbinding was uiteindelijk niet bereid mee te werken aan dit evaluatieonderzoek. De bevindingen over de verdiepingsdossiers zijn gebaseerd op de overige tien verdiepingsdossiers.

Voor ieder verdiepingsdossier zijn relevante stukken opgevraagd en bestudeerd, zoals projectplannen, de notitie Reikwijdte en Detailniveau, adviezen van de Commissie voor de m.e.r., belangrijke besluiten, verslagen van participatieve bijeenkomsten, communicatieuitingen, ingediende zienswijzen, de beantwoording daarvan etc.

RESPONDENTEN

Naam	Functie
De heer S. Akkerman	Projectleider Structuurvisie FlorijnAs, gemeente Assen
Mevrouw M. de Beer	Senior adviseur, Centrum Publieksparticipatie
De heer N. Bijlsma	Adviseur, Centrum Publieksparticipatie
De heer H. Brink	Projectleider gebiedsontwikkeling Poelkampen, gemeente Borger-Odoorn
De heer F. Coenen	Hoofd Twente Centre for Studies in Technology and Sustainable Development
Mevrouw O. Coenraads	Jurist ruimtelijke ordening, gemeente Assen
Mevrouw M. Deuss	Adviseur, Centrum Publieksparticipatie
Mevrouw J. van Engelenburg	Omgevingsmanager, Vitens
De heer P.J.A. Engelvaart	Projectleider bestemmingsplan buitengebied gemeente Lingewaal (extern)
De heer J. Knol	Projectleider gebiedsontwikkeling Poelkampen, Grontmij
Mevrouw M. van Kuijl	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening, gemeente Lingewaal
Mevrouw J. Kuypers	Adviseur, Centrum Publieksparticipatie
Mevrouw C. van der Meijden	Projectleider bestemmingsplan buitengebied, gemeente Bortel
Mevrouw S. Mennen	Manager gebiedsontwikkeling Kazernekwartier, gemeente Venlo
Mevrouw S. Nauta	Communicatieadviseur, gemeente Venlo
De heer K. Riemens	Afdelingshoofd Ruimtelijke Ordening, gemeente Lingewaal
De heer L. Rooden	Planologisch juridisch adviseur, gemeente Venlo
Mevrouw S. van Santen	Projectleider Windpark Krammer, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
De heer. M. Spaans	Projectleider Windpark Krammer, Zeeuwind en Deltawind
Mevrouw J. Vrolijk	Projectleider Structuurvisie I&M, ministerie van Infrastructuur en Milieu
De heer Wachelder	Projectleider m.e.r.-procedure energieopslag TU Delft, provincie Zuid-Holland
De heer R. van Wagtenonk	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling, gemeente Haarlemmermeer
De heer W. van der Zanden	Wethouder, gemeente Bortel

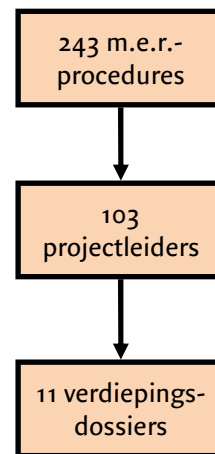
2 Methodische verantwoording

Onderzoekstrategie

Om te kunnen voldoen aan de doelstelling van het onderzoek is gekozen voor een combinatie tussen een kwantitatieve én kwalitatieve benadering. Hierdoor was het mogelijk om eerst een (vrijwel) volledig overzicht te krijgen van alle uitgebreide m.e.r.-procedures sinds 1 juli 2010, patronen van borging in kaart te brengen en deze vervolgens aan de hand van meerdere verdiepingsdossiers uit te diepen en te illustreren.

Er is gekozen voor een aanpak die bestaat uit drie sporen:

- 1 Een quick scan van alle uitgebreide m.e.r.-procedures waarop de nieuwe regelgeving van 1 juli 2010 van toepassing is, aan de hand van openbare schriftelijke stukken.
- 2 Een online enquête onder projectleiders van uitgebreide m.e.r.-procedure, waarin zij zijn bevraagd over de keuzes die zijn gemaakt bij het organiseren van participatie in de voorfase en de afwegingen die daarbij een rol speelden.
- 3 Een analyse van verdiepingsdossiers aan de hand van dossierstudie, diepteinterviews met verantwoordelijke medewerkers (zowel van het bevoegd gezag als van initiatiefnemers) en een telefonische enquête onder participanten.



Voorafgaand aan deze drie sporen is een referentiekader opgesteld dat aangeeft hoe de gewenste situatie eruit ziet. Dit referentiekader heeft betrekking op een definitie van borging en wanneer we kunnen spreken van ‘voldoende borging’. Daarnaast benoemt het referentiekader welke meerwaarde er te verwachten valt van participatie binnen de uitgebreide m.e.r.-procedure. Het referentiekader is tot stand gekomen op basis van literatuurstudie, recent onderzoek en twee expertinterviews.

Onderzoeksactiviteiten

Achtereenvolgens hebben de volgende onderzoeksactiviteiten plaatsgevonden.

FASE 1 VOORBEREIDING EN EERSTE BESCHRIJVING VAN DE HUIDIGE PRAKTIJK

- 1 Startbijeenkomst met de begeleidingscommissie
- 2 Opstellen van het concept-referentiekader.
- 3 Uitvoering van de quick scan van alle uitgebreide m.e.r.-procedures.
- 4 Organiseren en uitvoeren van een online enquête onder projectleiders.
- 5 Opstellen van een startnotitie referentiekader en een onderzoeksopzet voor fase 2.
- 6 Voortgangsoverleg met de begeleidingscommissie.

FASE 2: VERDIEPING – EVALUATIE VAN DE HUIDIGE PRAKTIJK EN ONDERZOEK NAAR BORGING

- 7 Dossierstudie per verdiepingsdossier.

- 8 De uitvoering van twee diepteinterviews of een groepsgesprek per verdiepingsdossier.
- 9 Organiseren en uitvoeren van een telefonische enquête onder participanten.

FASE 3: VERSLAGLEGGING

- 10 Opstellen van een concept evaluatierapport.
- 11 Bespreking van het concept evaluatierapport met de begeleidingscommissie.
- 12 Verwerken van de feedback en afstemming met de begeleidingscommissie.
- 13 Opstellen van het definitieve evaluatierapport inclusief beleidsaanbevelingen.

Methodische aandachtspunten

VOLLEDIGHEID VAN DE QUICK SCAN

Het doel van de quick scan was een volledig overzicht te krijgen van alle uitgebreide m.e.r.-procedures waarop de nieuwe regelgeving van 1 juli 2010 van toepassing is. Het vertrekpunt voor het maken van dit overzicht was de database van de Commissie voor de m.e.r. . Dit overzicht was om de volgende redenen echter niet compleet:

- Recent gestarte m.e.r.-procedures zijn over het algemeen pas bekend bij de Commissie voor de m.e.r. wanneer deze voor een advies op reikwijdte en detailniveau of de MER. De Commissie registreert alleen plannen en projecten waarbij zij om advies wordt gevraagd.
- In de database wordt niet geregistreerd of een m.e.r. de beperkte of de uitgebreide procedure volgt. Vanuit de informatie de commissie bijhoudt, is niet altijd met zekerheid te zeggen of het om een complex project gaat en dus de uitgebreide procedure van toepassing is.
- De commissie registreert alleen de datum van het uitgebrachte advies. De database bevat ook m.e.r.-procedures die onder de oude regelgeving zijn gestart.
- Het is bij de commissie niet altijd bekend of een Passende beoordeling onderdeel uitmaakt van een project-m.e.r. Het aantal complexe projecten in de database is daardoor mogelijk kleiner dan werkelijk het geval is.

De database is aangevuld en gecorrigeerd door deze voor te leggen aan sleutelpersonen bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat, provincies en enkele grote gemeenten. Dit heeft de definitieve lijst van 243 uitgebreide m.e.r.-procedures opgeleverd waarop de quick scan is uitgevoerd. De inschatting is dat tenminste 90% van de onderzoekspopulatie hiermee in beeld is.

REPRESENTATIVITEIT VAN DE ONLINE ENQUÊTE ONDER PROJECTLEIDERS

De projectleiders van de 243 uitgebreide m.e.r.-procedures hebben per e-mail een uitnodiging ontvangen. 105 projectleiders hebben gereageerd, een respons van 43%. De vraag is in hoeverre deze steekproef van 105 projectleiders representatief is voor de totale set procedures in de quick scan. In tabel B.1 is weergegeven hoe de uitgebreide m.e.r.-procedures in beide groepen verdeeld zijn naar bestuurslaag (rijk, provincie of gemeente) en initiatiefnemer (bevoegd gezag of extern).

Bestuurslaag → ↓Initiatiefnemer	Quick scan (n=243)			Online enquête (n=103)		
	Rijk	Provincie	Gemeente	Rijk	Provincie	Gemeente
Bevoegd gezag	20%	10%	45%	10%	10%	55%
Extern	4%	7%	14%	4%	5%	16%

Tabel B.1: de verdeling van uitgebreide m.e.r.-procedures binnen de quick scan en de online enquête naar bestuurslaag en initiatiefnemer.

De tabel laat zien dat de verdelingen van de uitgebreide m.e.r.-procedures op hoofdlijnen overeen komen. Geen van de gekoppelde cellen wijkt sterk van elkaar af. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat bevindingen uit de online enquête niet zouden gelden voor de hele onderzoekspopulatie.

Bij twee categorieën is er wel sprake van een licht verschil:

- Procedures op gemeentelijk niveau waarvoor het bevoegd gezag initiatiefnemer is, zijn in de online enquête licht oververtegenwoordigd ten opzichte van de quick scan (55% versus 45%).
- Procedures op rijksniveau waarvoor het bevoegd gezag initiatiefnemer is, zijn in de online enquête licht ondervertegenwoordigd ten opzichte van de quick scan (10% versus 20%).

SELECTIE VAN VERDIEPINGSDOSSIERS

Uit de online enquête zijn 11 verdiepingsdossiers geselecteerd, met als doel patronen die uit de quick scan en de online enquête naar voren komen te verdiepen en te illustreren. Bij de selectie is gezocht naar maximale spreiding op aspecten die relevant zijn in het licht van de doel- en vraagstelling van het onderzoek. De selectiecriteria waren:

- 1 Alle typen borging (juridisch, professioneel en maatschappelijk) moeten vertegenwoordigd zijn.
- 2 Er moeten participatieprocessen met lage en hoge kwaliteit vertegenwoordigd zijn (naar het oordeel van de projectleider).
- 3 Er zijn voldoende m.e.r.-procedures vertegenwoordigd waar participatie beperkt is gebleven tot de wettelijk verplichte zienswijzeprocedure.
- 4 Er wordt gelijkmatig gespreid naar bestuurslaag (rijk, provincie en regio).
- 5 Er wordt gelijkmatig gespreid naar initiatiefnemer (bevoegd gezag en extern).

De uiteindelijke selectie is weergegeven in tabel B.2.

Verdiepingsdossier		Type borging op basis van enquête	Kwaliteit participatie*	Bestuurslaag	Initiatiefnemer
1	A4 Zone West BG: gemeente Haarlemmermeer	Juridisch	----	Gemeente	Bevoegd gezag
2	Vitens veiligstellen drinkwaterwinning Epe BG: provincie Gelderland	Juridisch	----	Provincie	Extern
3	Gebiedsontwikkeling Poelkampen BG: gemeente Borger-Odoorn	Professioneel	----	Gemeente	Bevoegd gezag
4	Herontwikkeling Kazernekwartier Venlo BG: gemeente Venlo	Professioneel	----	Gemeente	Bevoegd gezag
5	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte BG: ministerie van I&M	Juridisch en professioneel	----	Rijk	Bevoegd gezag
6	Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Lingewaal BG: gemeente Lingewaal	Juridisch en professioneel	----	Gemeente	Bevoegd gezag
7	Bestemmingsplan buitengebied Boxtel BG: gemeente Boxtel	Maatschappelijk en professioneel	----	Gemeente	Bevoegd gezag
8	MIRT Verkenning Rotterdam Vooruit Nieuwe Westelijke Oeververbinding BG: ministerie van I&M	Maatschappelijk en professioneel	----	Rijk	Bevoegd gezag
9	Structuurvisie FlorijnAs BG: gemeente Assen	Professioneel	----	Gemeente	Bevoegd gezag
10	Energieopslag TU Delft BG: provincie Zuid-Holland	Juridisch en professioneel	----	Provincie	Extern
11	Windpark Krammer Zeeland BG: ministerie van EZL&I	Maatschappelijk en professioneel	----	Rijk	Extern

Tabel B.2: overzicht van de geselecteerde verdiepingsdossiers.

- * Met betrokken projectleiders is afgesproken dat bevindingen en uitspraken in dit evaluatierapport niet herleidbaar zijn tot individuele verdiepingsdossiers. In deze tabel zijn scores met betrekking tot de kwaliteit van participatie zoals beoordeeld op basis van de antwoorden van projectleiders daarom niet afgebeeld.