



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Milieueffectrapportage bij beleidsprogramma's

de aanpak van strategische plan-mer

Inleiding

De mer-deskundigen van Rijkswaterstaat krijgen regelmatig vragen van beleidscolllega's bij IenW over het waarom en hoe van plan-milieueffectrapportage (plan-mer) bij beleidsprogramma's en -visies. Vragen gaan over mer-plicht maar ook over hoe kun je mer zo inrichten dat het nuttige informatie oplevert voor je plan of programma op strategisch niveau. Waar moet je aan denken als beleidsmaker maar ook als MER-maker? In deze flyer geven we een korte introductie over de aanpak van dit type strategische mer.

Wat is mer en waarom doe je het?

Milieueffectrapportage (mer, soms ook m.e.r.) is een hulpmiddel bij het nemen van besluiten. Je beschrijft in het milieueffectrapport (MER) de effecten van je plan of project, en de effecten van alternatieven, op het milieu. De wettelijke basis voor mer ligt in [Europa](#). De eisen van de Europese richtlijnen zijn omgezet in nationale wetgeving.

Het inzetten van mer:


- structureert het informatie verzamelen en helpt bij de keuze ('trechtering') van alternatieven.
- waarborgt dat alle relevante milieu-informatie bij het besluit wordt betrokken.
- draagt bij aan het structureren van de inbreng en betrokkenheid van belanghebbenden.
- kan het draagvlak voor de besluitvorming verbeteren bij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen en bestuurders.


“Ter voorbereiding op de PlanMER Luchtvaartnota hebben mer-deskundigen van Rijkswaterstaat een presentatie gegeven aan de teamleden over het MER-proces om de kennis over het instrument te vergroten. Hierdoor had het team meer vertrouwen in het proces en snapten ze de rol van mer.”

Wat maakt mer bij strategische plannen uniek?

Milieueffectrapportage bij plannen en programma's op strategisch niveau zoals omgevingsregelgeving, beleidsplannen (vb. ruimtelijke beleidsplannen op verschillende bestuursniveaus) en langetermijnvisies kent diverse uitdagingen. Deze plannen hebben vaak een lange tijdshorizon, gaan bijvoorbeeld over heel Nederland en zijn vaak abstract en procesmatig van karakter. Ook is mer vaak een verplichte stap in de procedure en vraagt het tijd, aandacht en geld.

“Het [Nationaal Water Programma](#) biedt een overzicht van waterbeleid en wordt iedere 6 jaar geactualiseerd. Daarmee is het grotendeels gebaseerd op vastgesteld beleid en omvat het een gering aantal nieuwe beleidsvoornemens. De plan-mer heeft vooral toegevoegde waarde voor plannen die nog niet vastliggen en waar handelingsperspectief is. Het [PlanMER](#) scheidt helderheid over het omgaan met natuur- en milieubelangen en waar rekening mee moet worden gehouden.”

 Tip: Begin op tijd als opties nog open liggen en er nog wat te kiezen valt.

 Tip: Kies tussen: beleidsproces uitwerken en daar de effecten van onderzoeken in MER (MER als toetsinstrument) of beleidsalternatieven bedenken en onderzoeken en op basis van de resultaten het beleid verder uitwerken (MER als ontwerpinstrument).

Waar moet je aan denken bij een mer?

Hoe mer eruitziet is bij ieder plan of project anders. Toch zijn er een aantal vaste stappen.

- **Stap 1: Bepaal de rol die mer heeft in het plan of project**

Vroeg in het proces bespreken in het projectteam/management hoe mer in te zetten. Gaat het MER beleidsuitgangspunten of voornemens toetsen op effecten of gaat het MER knelpunten of conflicten tussen bepaalde onderdelen van het beleid onderzoeken of gaat het MER gebruikt worden om het beleid mee te ontwerpen?

“Lies van Campen – projectleider PlanMER NWP: Eerst dachten we dat het MER als ontwerp proces sturing zou kunnen geven aan het NWP. Maar omdat het NWP beleid van de voorgaande jaren samenbrengt is het PlanMER vooral ingezet als check op beleid. Voor beleidsvelden waar de doelen niet gehaald konden worden zijn bouwstenen voor aanvullend beleid ontwikkeld.”

De rol van het MER bepaalt ook hoeveel interactie tussen mer-maker(s) en het projectteam dat het beleid vorm geeft nodig is.

“Het PlanMER NWP heeft de integraliteit van het NWP ondersteund door verschillende domeinen samen te brengen. Dit hielp betrokkenen om breder te kijken dan het eigen veld.”

- **Stap 2: Opstellen notitie reikwijdte en detailniveau**

Het is gebruikelijk om in een ‘notitie reikwijdte en detailniveau’ (NRD) op te schrijven wat het MER onderzoekt en met welk detailniveau. Het opstellen van de NRD is een waardevolle stap omdat het projectteam de doelen moet aanscherpen en moet nadenken over alternatieven. Zo leidt het tot een duidelijke afbakening van het project en het proces. Ook kan de Commissie m.e.r. om een eerste advies worden gevraagd.

- **Stap 3: Alternatieven**

Een belangrijke stap bij het bepalen van de reikwijdte van het onderzoek is bepalen welke alternatieven relevant zijn. Zijn er andere manieren die passen bij het doel van het plan om te bereiken wat je wilt? De NRD dwingt om na te denken over alternatieven om beleidsopgaven te realiseren. Dit is positief omdat het helpt om tunnelvisie te voorkomen. Maar als er al een heel bestuurlijk proces is doorlopen en veel keuzes al zijn gemaakt is het lastig om zinvolle alternatieven te formuleren.

“Het formuleren en bezien van alternatieven was niet mogelijk voor een plan zo breed als het NWP. Ook lagen veel keuzes al vast. De oplossing bij het NWP was om voor beleidsdoelen die lastig te bereiken waren – de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater - alternatieven (in de vorm van bouwstenen voor aanvullend beleid) te formuleren.”

- **Stap 4: Opstellen milieueffectrapport**

De basiseis voor het milieueffectrapport (MER) is dat de informatie *juist* en *volledig* is. Met juist bedoelen we dat de gepresenteerde milieu-informatie klopt en actueel is. Het MER moet een objectief verhaal vertellen, dus niet naar een vooraf bepaalde (gewenste) conclusie toewerken. Met volledig bedoelen we dat er voldoende milieu-informatie is om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen in de besluitvorming.

Je hoeft overigens niet zelf het MER op te stellen; daar kun je een ingenieurs- of adviesbureau voor inhuren. Het MER kan een ‘boekje (pdf)’ zijn of volledig [digitaal](#) worden opgezet of een vorm daartussenin. Vraag je adviesbureau naar de mogelijkheden.

- **Stap 5: Maak zichtbaar wat het MER heeft opgeleverd**

Het MER wordt gemaakt om het besluit over het plan van milieu-informatie te voorzien. Daarom is het belangrijk om in het plan aan te geven wat het MER heeft opgeleverd.

Wat heeft het MER opgeleverd voor het NWP?

Een compact overzicht van de milieueffecten van het waterbeleid op hoofdlijnen. Teksten NWP zijn hierdoor aangescherpt.

Inzicht of we met het NWP op koers zijn om de doelen van het waterbeleid te halen. En of het consistent is met ander beleid. Teksten NWP zijn hierop aangescherpt

Voor spannende beleidsopgaven zijn discussies gefaciliteerd en bouwstenen voor aanvullend beleid opgesteld. Dit leidde tot meer aandacht en diepgang op die onderwerpen. De bouwstenen worden meegenomen in het vervolgproces 'waterkwaliteit'.

Inzet op mer komt altijd met pieken. De belangrijkste pieken zijn: rol mer voor het beleidsproces bepalen, aanvraag NRD-MER schrijven, beoordelen offertes, NRD meelezen, adviestraject Commissie m.e.r. begeleiden, voorbereiden gesprekken Commissie m.e.r., meedenken/meelezen in bepaalde fasen van het opstellen van het MER, kwaliteitsbeoordeling concept-MER en de afstemming tussen plan en MER.

Aanpak PlanMER NWP	Planning
Uitbesteden NRD	2 maanden
Opstellen NRD	2 maanden
Publicatie en consultaties	1 maand
Advies cie mer en uitbesteding PlanMER	3 maanden
Opstellen PlanMER	10 maanden

Wat kan Rijkswaterstaat voor je betekenen?

De mer-deskundigen van Rijkswaterstaat kunnen meedenken met je projectteam. Denk aan stukken bekijken en daarbij adviseren over wat handig is vanuit mer. Zij kunnen aangeven wat een goed moment is om deskundigen kennis in te laten brengen. Eventueel kunnen ze je ondersteunen in de aansturing van het adviesbureau dat het MER maakt.

Wil je meer weten? Kijk op [Plein IenW](#) of neem contact op via mer@rws.nl

Dit is een uitgave van:

Rijkswaterstaat

www.rijkswaterstaat.nl
T 0800 8002

September 2022