

“WIJ MOGEN GEEN FOUTEN MAKEN!”

DE GOEDE KANT OP

Reeds tien jaar lang is hij voorzitter van de Commissie voor de milieueffectrapportage: Niek Ketting. Hij ging ambitieus van start, en zag tal van wensen en verlangens in de praktijk gebracht. Maar om nu te zeggen dat het instrumentarium van de milieueffectrapportage per 2008 helemaal op orde is? Nee, er blijft nog steeds te wensen over, ondanks de constatering dat wet- en regelgeving alsmede uitvoeringspraktijk zonder meer de goede kant opgaan. In gesprek met Niek Ketting: balans en blik vooruit.

Rinke Berkenbosch en Diederik Bel

Sinds Niek Ketting in augustus 1998 voorzitter werd van de Commissie voor de milieueffectrapportage heeft hij een hele lange stoet van projecten en processen voorbij zien trekken. En al die projecten en processen waren en blijven boeiend. Om drie redenen.

“Wat ik in de eerste plaats fascinerend vind in deze functie, is dat je middenin die afweging zit van voor Nederland toch belangrijke besluiten. Fascinerend is dat je daarbij een rol kan spelen en dat je vanuit die rol toegang hebt tot allerlei informatie over een grote diversiteit aan aspecten; dat je van dichtbij ziet hoe weerbarstig keuzes kunnen zijn.”

“Twee is dat de deskundigheid van onze deskundigen en ons secretariaat iedere keer weer een bron van verwonderende inspiratie is. Je zit aan tafel met topdeskundigen op allerlei gebieden. Dat stelt weliswaar hoge eisen, want je moet er echt voor werken om tijdens die gedachtewisselingen te blijven begrijpen waar het over gaat. Maar dat werkt behoorlijk prikkelend op mijn mentale activiteit.”

“Het laatste punt is een persoonlijke zaak. Ik heb een leven achter de rug waarin ik nogal wat ervaring en kennis heb opgedaan. Ik vind het heel tevredenstellend als je dat weer eens een beetje kunt terugploegen in de maatschappij. Ook om onze maatschappij te verbeteren; nationaal en internationaal, iedere keer, stapje voor stapje, ook wel eens met uitglijers en terugval. Het klinkt misschien een beetje domineerachtig, maar ik vind dat van belang. Kijk, je hebt een periode in je leven dat je hard bezig bent met ‘resultaat’, ‘marktaandeel’, ‘geen gezeur’. Maar in de functie die ik thans heb gaat het ook om de software, het functioneren van de maatschappij. Het is misschien minuscuul, maar dat je daarin een rolletje kunt spelen – dat houdt mij zeer gaande.”

En op de vraag hoe lang hij hiermee nog wenst door te gaan, is zijn vrolijk

uitgesproken, zij het tevens besliste antwoord: “Die vraag is totaal buiten de orde en ongepast!” Ziezo.

Wat nog beter kan

We blikken terug en we blikken vooruit. Om met die terugblik te beginnen: er zijn in de afgelopen jaren verschillende bevredigende projecten geweest. Ketting noemt de Grensmaas en de Zuiderzeelijn als voorbeeld. “Belangrijk succesfactoren zijn dat men vroeg in het traject met m.e.r. begint, dat participatie en alternatieven een belangrijke rol spelen, en dat het geheel gepaard gaat met transparantie.”

Zwakke punten zijn voor een deel de contramal van diezelfde succesfactoren. Ketting: “Keer op keer zie je weer dat het instrument m.e.r. te laat wordt ingezet. En dat er onvoldoende verantwoording is van bestuurlijke keuzes. Bij dit laatste gaat het erom dat er al een hele procesgang is geweest binnen de boezem van het apparaat (ministerie, provincie, gemeente), en de uitkomst daarvan tracht men vervolgens met de kracht van stoom en kokend water tot besluitvorming te brengen. Dan komt men vaak op de koffie, want dat veroorzaakt een boeggolf van weerstand en een gebrek aan draagvlak. Dat is een van de factoren waardoor projecten zijn gestruikeld of vertraagd.”

“Een probleem is ook: verkokering. Milieu, economie, maatschappelijke kosten en baten – er is een heel arsenaal aan toetsen. Die arme besluitnemer moet daar een breinaald doorheen zien te prikken. Dat is vaak een heidens karwei.”

“Ten slotte: de evaluatie achteraf is en blijft te zwak ingevuld. Als Commissie hebben we daar niet veel invloed op; het is vooral afhankelijk van wat gemeente X of provincie Y toevallig aan evaluatie wenst te doen. Ik begrijp het trouwens wel: als zo’n project met al z’n problemen eindelijk klaar is –



FOTO: GEERT DIRAAAIJERS

de vliegtuigen vliegen, de auto's rijden – en het volgende project dient zich alweer aan, dan heb je helemaal geen tijd en zin meer om te evalueren. Maar toch missen we iedere keer weer een kans om via zo'n terugkoppeling een geleidelijke en op praktijkervaring gebaseerde verbetering van instrumenten te krijgen.”

Beetje schor

Opvallend is dat Ketting alle hierboven genoemde zwakke punten reeds in een kennismakingsgesprek kort na zijn aantreden (kenMERken, december 1998) ook al noemde. Hoe kan dit? Moet de Commissie met haar boodschap vechten tegen de bierkaai, zijn wet- en regelgeving alsmede uitvoeringspraktijk op onderdelen misschien onverbeterlijk?

“Ja, ik ben inmiddels een beetje schor”, zegt Ketting. “Wetten zijn complexe dingen, veranderingen gaan langzaam. Ik heb lang genoeg in de Eerste Kamer gezeten om daarvoor een berustend begrip te krijgen.”

Maar hij heeft de hoop niet opgegeven. Sterker nog: hij ziet het zachtjesaan de goede kant op gaan. Bijvoorbeeld met het wetsvoorstel voor een nieuwe m.e.r.-regeling zoals dit thans voorligt; ergens volgend jaar zou het zijn beslag kunnen krijgen. In z'n algemeenheid zijn flexibiliteit, vrij-

wiligheid en publieke participatie volgens Ketting in toenemende mate de kernpunten van het instrument m.e.r.: “Op straffe van dat het een obsoleete exercitie wordt.”

Ketting: “De nieuwe wet moet meer kaderstellend zijn dan op details dwingend voorschrijvend. Minder een receptenboek over wie op welk moment in welk blaadje wat moet publiceren. Meer intentioneel dan dwingend precies. Meer vormvrij en met meer keuzemogelijkheden voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen. En dus ook met meer verantwoordelijkheden voor de betrokken spelers.”

“DE EVALUATIE ACHTERAF IS EN BLIJFT TE ZWAK INGEVULD”

“Ik hoop dat nieuwe regelgeving er tevens toe leidt dat er een meer vrijwillige invulling van m.e.r. komt; en dat een advies van de Commissie m.e.r. vanzelfsprekend wordt omdat het toegevoegde waarde heeft, en niet omdat er nu eenmaal in een wet staat dat er zo'n advies moet komen.”

Een belangrijk punt is voorts dat participatie – volgens Ketting cruciaal in de voorbereiding van besluitvorming – de aandacht krijgt die ze verdient. “De geluiden uit de samenleving zijn heel belangrijk. Participatie heeft zich ontwikkeld van ‘niet in mijn achtertuin’ tot echt inhoudelijke bijdragen met betrekking tot de essenties van besluiten. Ga maar na: via participatie komen constructieve beoordelingen en interessante alternatieven in beeld. Partijen inclusief de milieubeweging scharen zich dezer dagen soms achter afspraken, en maken zich medeverantwoordelijk. Dat was tien jaar geleden nog heel anders. En kijk nou naar de inspraak op het project A6/A9: heel

DE AUTEURS

Rinke Berkenbosch (071-5127328, r.berkenbosch@wxs.nl) en Diederik Bel (06-51430772, d.bel@witteveenbos.nl) zijn onder meer redacteur en hoofdredacteur van Toets.

ONGEVRAAGDE ADVIEZEN?

Gezien haar netwerk kan de Commissie m.e.r. een forse portie deskundigheid op de been brengen. Dat lijkt een goede vertreksituatie om – naast de gebruikelijke advisering – ook ongevraagd adviezen uit te brengen. Bijvoorbeeld als het gaat om een kwestie als kolen versus kernenergie. Ligt hier voor een proactief operend gezelschap een nieuwe markt vrij? Niek Ketting geeft aan dat zijn club met ongevraagd adviezen “zeer terughoudend” zal zijn. “We moeten veel voorzichtigheid betrachten met onze rol in het maatschappelijke debat, want voor je het weet is onze onafhankelijkheid aangetast. Vanuit onze kennisfunctie – onthechtend, objectiverend omgaan met de feiten en de cijfers – zouden wij veel kunnen betekenen. Daarvoor worden we ook in toenemende mate gevraagd. Er komen hier ook Kamerleden langs, en wij schuiven desgevraagd aan bij een hoorzitting of commissievergadering. En als er een rapport ligt, bijvoorbeeld het rapport van de Commissie-Elverding (over infrastructuur, red.), en men vraagt ons een opinie over de beleidsalternatieven, dan zeg ik ‘ja’. Maar wij zijn en blijven er om adviseur te wezen voor producten die anderen hebben opgesteld. Onafhankelijk!”

“Los daarvan mogen we ook op geen enkel moment in het spoor komen van de bestuurlijk verantwoordelijken of door hen ingehuurde adviseurs. Wij kunnen dus best meedenken over de koppeling van m.e.r. aan de procesarchitectuur bij ruimtelijke ontwikkelingen, verstedelijkingsopgaven en wat dies meer zij. Maar wij gaan dus niet aangeven waar en hoe volgens ons een verstedelijkingsopgave moet worden aangepakt. Daar ben ik echt keihard in; niet dat het nodig is, maar toch... Wij mogen geen spóór hebben van dat wij ons op het jachtgebied van adviesbureaus en/of overheidsinstanties begeven. Dat is tot nu toe gelukkig nóóit aan de orde geweest. De zuiverheid van onze rol is ononderhandelbaar. Dan ga ik liever aan de veilige kant hangen, dan te kiezen voor een opstelling die ook maar een spoortje van twijfel zou overlaten. Neem de kennisfunctie: toen we ons systeem daarvoor gingen optuigen, zijn we ook gaan praten met de ONRI (koepel van adviesbureaus, red.). Dat wat wij doen mag niet overlappen met het werk van de bureaus. Niet. Nooit.”

veel reacties gaan over mobiliteit, over verkeersstromen, en helemaal niet over die achtertuin of de hoogte van de geluidsschermen of iets dergelijks.”

Functioneren Commissie

Niek Ketting heeft tien jaar lang het reilen en zeilen van de Commissie m.e.r. van zeer nabij meegemaakt, en er natuurlijk ook zijn stempel op gedrukt. Wat is er in die tien jaar zoal veranderd?

Ketting: “Nou, de verwoording van de adviezen bijvoorbeeld. In mijn beginjaren leunden wij een beetje als een notaris achterover, en hadden we een nogal ex-cathedra-achtige boodschap: ‘Gij zult dit, wij weten dat, dat weet u allemaal niet, maar gaat u dan maar eerst eens goed uw huiswerk doen, dan zullen wij het bekijken, en als het niet klopt dan zwaait er wat.’ De invalshoek bij hoe we de dingen opschrijven is nu veel meer: wat zijn voor de initiatiefnemer, de besluitnemer en de maatschappelijke partijen de relevante aspecten, en hoe kunnen we die zo compact en toegankelijk mogelijk formuleren? Ik gebruik hier intern altijd het beeld van die gedeputeerde die na die avondvergadering bij dat kleine lampje achterin zijn dienstauto ons advies in de stapels met stukken aantreft. Die gedeputeerde moet ons advies willen lezen, en niet bedenken dat hij of zij dat morgen wel even doet. Hij of zij moet snel kunnen beoordelen: ‘Dit is mij behulpzaam, dit is toegankelijk en compact, hierin staan de dingen die ik nodig heb. Niets meer en niets minder.’ Begrijp je? Dat is voor ons de toets.”



“Verder zijn we ontegenzeggelijk flexibeler geworden. We proberen veel meer toegevoegde waarde te leveren voor de architectuur van het besluitvormingsproces. Daar hoort bij dat je een zeer geroutineerde gemeente – voor wie de zoveelste m.e.r. een eitje is – anders benadert dan die kleine gemeente X, die er voor het eerst mee te maken krijgt.”

“En het derde punt is onze ‘kennisfunctie’. Dat zit ‘m in de website die ongelofelijk veel gebruikt wordt (www.commissiener.nl). Iedere vergadering hebben we het daarover. Een element van onze kennisfunctie is ook dat we vragen beantwoorden; van initiatiefnemers en adviesbureaus, maar bijvoorbeeld ook van Kamerleden. En al die kennis die op de website bij elkaar komt, moet natuurlijk ook doorwerken in onze adviezen. Ja, ik kan gerust stellen dat die kennisfunctie enorm veel van onze energie vergt.”

Geen wezenlijke fouten

Fel, vastbesloten, bij elke lettergreep met de wijsvinger van zijn rechterhand op tafel tikkend, zegt Ketting: “WIJ MOGEN GEEN FOUTEN MAKEN!”

“De toenemende juridisering van onze maatschappij maakt de robuustheid in juridische procedures van onze advisering steeds belangrijker. Dat merken we ook bij allerlei beroepszaken. Wij kunnen en willen niet een blik met twaalf juristen opentrekken, maar als we inhoudelijk tekortschieten door bijvoorbeeld onvoldoende rekening te houden met wettelijke vereisten, laten we de initiatiefnemer en het bevoegd gezag in de kou staan. Wat dat betreft is er in de afgelopen tien jaar enorm veel veranderd.”

“De mondigheid van de burger nam toe, de complexiteit van de wetgeving ook, Europees milieubeleid is steeds invloedrijker geworden, en Nederland is thans zodanig vol dat iedere belangrijke ingreep langzamerhand repercussies heeft. En dat van win-win nooit meer sprake zal zijn, dat er altijd belangen in het geding komen, en dat dus de zorgvuldigheid van de afweging aan steeds hogere eisen moet voldoen.”

“Kwaliteit en onafhankelijkheid zijn onze existentie. Dat is wezenlijk. Ons hele systeem hier in huis is daarop gericht. Aan de ene kant hebben we per beleidsterrein aandachtsveldsecretarissen en mentoren. Aan de andere kant hebben we geen vaste stekken en vastgeroeste opinies; voorzitters en werkgroepsecretarissen behandelen het hele scala aan plannen en projecten. We checken ook heel veel intern. En onze cultuur is dat we aanmoedigen dat je bij twijfel niet inhaalt, maar te biecht gaat bij een collega die er misschien meer van weet.”

“Nee, wezenlijke fouten hebben we nog nooit gemaakt. Natuurlijk is niet elk advies volmaakt; soms wat te veel naar bakboord, soms wat te veel naar stuurboord. Maar volgens mij hebben we nog nooit een advies uitgebracht dat de betrokkenen een slechte dienst bewees: dat ze op de koffie zijn gekomen, of in hun hemd kwamen te staan voor de Raad van State of de rechtbank te Leeuwarden.”

Omgaan met onzekerheden

Gaan we thans vooruitblikken. Enkele trefwoorden zijn al genoemd: het toekomstige instrument zal flexibel, participatief en vrijwillig zijn, of het zal niet zijn. Maar dat is niet het hele verhaal. Een nog zwaardere inzet op strategische rapportages is misschien wel de belangrijkste uitdaging. Neem de voorbeelden die Ketting ter sprake brengt: verstedelijking, glastuinbouw, energie (kolen versus kernenergie), visserij, landbouw, vestigingsklimaat.



FOTO: GEERT DRAAIJERS

En tevens windparken op zee. Over dit laatste zegt Ketting: “Maak nou eens een ruimtelijke-ordeningsvisie en een toetsingskader voor de Noordzee waarin alles bij mekaar komt. De visserij, de kabels en de leidingen, munitedumping, havenuitbreidingen, windmolens, alles. Dat hebben we 6 à 7 jaar geleden al bepleit; het lijkt er nu pas eindelijk van te komen.”

“WEZENLIJKE FOUTEN HEBBEN WE NOG NOOIT GEMAAKT”

“Goed omgaan met onzekerheden”, is volgens Ketting de kernopgave die de nieuwe generatie bestuurders te doen staat. Voor een deel schuilen die onzekerheden in bandbreedtes voor effectberekening: de uitstoot aan PM₁₀ ligt tussen waarde X en waarde Y. Wetenschappelijk en wellicht ook bestuurlijk gezien zijn dit soort geprognosticeerde feiten heus niet onbelangrijk, daar kun je immers als bestuurder op afgerekend worden. Maar er zijn ook nog andere soorten onzekerheden. En in de kern komt het er dan op neer: wat willen we nu eigenlijk met dit land? Gaan we voorthobbelen van incident naar incident? Of komt er eerst iets zoals een visie die hierop volgend kaderstellend wordt voor vervolgbesluiten?



4 totaal verschillende projecten

1 gemene deler... ...Tauw

Want Tauw regelt uw ruimte. Of het nu gaat om een milieueffectrapportage, het aanpassen of maken van een bestemmingsplan of het (helpen) ontwikkelen van een visie op uw ontwikkelingsvraagstuk. Het maakt dan niet uit of het een vraagstuk op het gebied van leisure, land & water, locatieontwikkeling of infra betreft.

Meer weten over de oplossingen die Tauw biedt voor uiteenlopende ruimtelijke ordeningsvraagstukken? Kijk op www.tauwregeltuwruijnte.nl



FOTO: WWW.FLICR.COM/DAAN

Vooruitkijken: de bollenteelt.

“Bij het strategische en planmatige”, aldus Ketting, “behoort omgaan met onzekerheden ten aanzien van kansen, bedreigingen en denkbare risico’s in een situatie waarin de toekomst niet is te voorspellen. Er gaan altijd weer dingen gebeuren die we niet verzonnen hadden kunnen krijgen. De vraag is dan: wat is in zo’n situatie een verstandige en robuuste beslissing?”

Randstad 2040

Neem nu het project ‘Randstad 2040’, met inbegrip van een strategische milieueffectrapportage, inclusief inbreng van de Commissie m.e.r. Niek Ketting was recent als werkgroepvoorzitter bij dit project betrokken.

“Als het doel is dat Amsterdam per 2040 een concurrerend kenniscentrum is, en het Amsterdamse ligt zeespiegelwijs op een vrij laag punt: wat zijn dan de invloeden van klimaatverandering, verzilting, hoe kan een en ander zodanig ingericht worden dat realistische scenario’s de beoogde ontwikkeling niet voor de voeten gaan lopen? Dat er voldoende robuustheid en incasseringsvermogen is om toch die kant op te gaan, ongeacht het feit dat daar misschien best bedreigingen voor zijn, en dat je op voorhand daarmee rekening kunt houden. Hoe houden we rekening met getalenteerde buitenlandse medewerkers die aangetrokken zullen moeten worden, terwijl nu nog niet precies bekend is wat voor woonbehoefte die hebben? Hoe kan men daarmee zo flexibel mogelijk omgaan? Getalenteerde mensen kunnen overal wel geld verdienen, maar een van de belangrijkste beslisfactoren is: ‘Wat is de kwaliteit van mijn leefomgeving voor mij en mijn gezin?’ Dat moet je trachten te prognosticeren.”

“Doelstelling van het kabinet is dat we in 2040 op duurzame basis hebben bereikt dat de Randstad aansluiting heeft gevonden bij de economische topregio’s in Europa. Dat is nogal een doelstelling. En dat vertaalt zich in een heleboel: visie, globale afweging. Dan ga je afdalen en kom je ineens tot de conclusie: hé, daar is bollenteelt, misschien had ik daar wel veel beter woningbouw voor kenniswerkers kunnen maken of moeten gaan maken. Dus wat moet ik met bollenteelt? En dan krijg je – in dat kader passend en strategisch – een afweging: is bollenteelt ten opzichte van dat alternatief van huisvesting te rechtvaardigen? Zo ja, dan moeten we dat vooral doen en voor die huisvesting iets anders verzinnen. Zo nee, wat ga ik met die bol-

lenteelt doen? Da’s een heel ander denkpatroon dan dat ik ga beoordelen of die individuele bollenboer wel mag uitbreiden of niet. Want waaraan ga ik dat toetsen? Dan kan je alleen maar zeggen: Wat is de verontreiniging per m²? Hoeveel vrachtwagens rijden af en aan? En meer van dat soort ‘besluit-m.e.r.-achtige’ dingetjes.”

Afrika

Van milieueffectrapportage naar een duurzaamheidstoetsing – dat is volgens Niek Ketting waar het heen moet. Hij koestert warme herinneringen aan de m.e.r. voor de verstedelijkingsopgave in de regio Eindhoven. Daarbij ging het om plannen – zoals Ketting het zegt – “die daadwerkelijk leiden tot een omgevingskwaliteit die aantrekkingskracht heeft voor talentvolle buitenlanders om aldaar te komen én te blijven. Want anders kunnen ze die campus van de universiteit Eindhoven wel vergeten. Vanuit die invalshoek kom je uit op heel andere vragen; dat vraagt een heel andere benadering van bijvoorbeeld natuur, maar ook van zoiets als fietspaden en bereikbaarheid.”

“DUURZAAMHEID, EN DAN VOORIN HET TRAJECT, DAT IS WAAR HET OM GAAT”

Bij het korfbal ging (en gaat) de finale van een Wereldkampioenschap altijd tussen Nederland en België (waarbij Nederland, dachten wij, dan gewoonlijk wint). Bij de toppers op het gebied van de milieueffectrapportage ging het altijd tussen Nederland en Canada. Maar in elk geval kan Nederland nog een hoop leren van moedige exercities binnen de eigen grenzen – zoals bij dat project Randstad 2040 – alsook van de praktijkervaringen in bijvoorbeeld menig Afrikaans land. Daar zijn effectrapportages veel meer integraal. Duurzaamheid, milieu, armoedebestrijding, effecten voor vrouwen (‘gender’) – alles komt in onderlinge samenhang aan de orde. Ketting: “We kunnen leren van Afrika. We hebben echt een inhaalslag te maken ten opzichte van landen waarover we nogal eens misprijzend deden, met onvoldoende redenen. Duurzaamheid, en dan voorin het traject, dat is waar het om gaat.”