



NAAM: VERONICA TEN HOLDER
FUNCTIE: DIRECTEUR
WERKGEVER: COMMISSIE VOOR
DE MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

VERONICA TEN HOLDER:

“KWALITEIT EN ONAFHANKE- LIJKHEID STAAN VOOROP”

Per 1 juli zijn de nodige veranderingen doorgevoerd bij het verplicht of vrijwillig inschakelen van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Het gaat niet alleen om uitbreiding en verhoging van tarieven voor advisering, maar er komen nieuwe mogelijkheden bij, bijvoorbeeld om informeel de procedure te bespreken of formeel tussentijds een meer gericht deeladvies in te winnen. Kortom: een goed moment om daarover eens van gedachten te wisselen met de Commissie. Wat zit er achter de tariefsverhogingen, wat betekent procesgerichte advisering in de praktijk en hoe zit het met de kwaliteit van m.e.r. en besluitvorming? We vragen het directeur Veronica ten Holder.

Jan Nuesink en Lex Runia

Er is reuring in m.e.r.-land over de nieuwe tariefstelling van de Commissie, ook voor verplichte adviezen. Wat zit er achter die forse tariefsverhogingen?

Dat is het gevolg van een politieke keuze van het kabinet-Rutte I dat destijds het profijtbeginsel heeft ingevoerd. Dat houdt in dat degene die profijt heeft van diensten de “dekkende” kosten betaalt. En daaraan is toen de beëindiging van de exploitatiesubsidie van de Commissie gekoppeld.

Over wat voor Commissiebudget hebben we het eigenlijk?

Het ging om een bedrag van ruim 6 miljoen euro op een aantal van 250 tot 300 adviezen zoals rond 2010 werden gegeven. En dat is een klein bedrag ten opzichte van de totale rijksbegroting. Op zich heeft de Commissie begrip voor de politieke keuze om de overheidsuitgaven naar beneden te brengen. Maar om dan in één keer naar kostendekkende tarieven te gaan, daar hebben we de nodige discussie over gehad met het Ministerie van I&M. Uiteindelijk is het wetsvoorstel dat tariefstelling mogelijk maakt inclusief kostendekkendheid in februari door de Tweede Kamer goedgekeurd. Een amendement van SP en D66 om de Commissie een basissubsidie toe te kennen heeft het jammer genoeg niet gehaald.

Wel heeft de Minister aangegeven dat de toegankelijkheid van de diensten van de Commissie niet te zeer beperkt zou mogen worden door de tariefstelling. Bijvoorbeeld omdat er zo weinig adviesaanvragen komen dat het voortbestaan in gevaar zou komen vanwege onvoldoende kritische massa. Daarom komt er begin 2016 een evaluatiemoment.

De Nederlandse tak en de internationale advisering van de Commissie lijken gescheiden werelden, waarom geldt daar het profijtbeginsel niet?

Het zijn andere werelden, met een andere context. De Commissie werkt met een door Buitenlandse Zaken beschikbaar gesteld budget. Het profijtbeginsel, dat is een politieke keuze die alleen geldt voor de Nederlandse advisering. We hebben weliswaar te maken met hetzelfde kabinet, maar met een ander Ministerie en financiering uit een ander potje. Voor de internationale projecten staat integraliteit centraal. Sociaal-economische aspecten komen prominent aan de orde, en daarnaast ook onderwerpen als gender, een thema dat in de beperkte Nederlandse scope niet aan de orde komt. Binnen de Commissie is er wel regelmatig uitwisseling van kennis en ervaring tussen beide afdelingen. Sommige deskundigen zitten in zowel Nederlandse als internationale werkgroepen. Waar kennis over de Nederlandse m.e.r.-praktijk gevraagd wordt, leveren werkgroepsecretarissen gericht op Nederlandse adviestrajecten een bijdrage.

Hebben jullie gekeken naar mogelijkheden om kosten te besparen?

Ons uitgangspunt is en blijft kwaliteit, daar doen we geen concessies. Als er besparingen mogelijk zijn worden die natuurlijk doorgevoerd, maar

het mag nooit ten koste gaan van de kwaliteit van de adviezen. Er is bijvoorbeeld wel eens discussie geweest over onze locatiebezoeken. Wij vinden die waardevol omdat het voor een goed advies essentieel is om de context en de situatie ter plekke te kennen. Daar stappen we niet vanaf en locatiebezoek blijft dus een onderdeel van onze adviestrajecten.

Kwaliteit is natuurlijk een rekbaar begrip. Je zou bijvoorbeeld meer kunnen focussen, wellicht is het doel ook haalbaar met een kleinere werkgroep?

Daar wordt al op gelet en dat betekent dat we soms combinaties van expertisevelden in een enkel lid van de werkgroep proberen te verenigen. Expertisevelden die niet van belang zijn voor de kwaliteit van het MER of de te maken keuzes nemen we niet op in de werkgroep, daar blijven we kritisch naar kijken. Wat we ook gaan doen in de voorfase is thematische deeladviezen aanbieden tegen tarief op maat, bijvoorbeeld over geluidsberekeningen of het gebruik van een bepaald model. Bij de toetsing op het eind zullen we altijd een integraal advies afgeven vanuit onze wettelijke taak en de beoogde kwaliteitsborging van het MER op alle relevante thema's.

Wat houdt kwaliteit voor jullie in, welke criteria worden gehanteerd?

Voor ons is heel belangrijk dat de Commissie onafhankelijk is, dat onze adviezen geen vooroordeel kennen voor bepaalde alternatieven. Uiteraard zijn onze deskundigen in de werkgroepen op inhoud en effecten actueel op de hoogte van wat er speelt in hun vakgebied. Verder zorgen we ervoor dat er consistentie is in onze adviezen zodat in vergelijkbare situaties op dezelfde wijze en denklijn wordt geadviseerd. En als er in een specifiek geval een andere invulling aan een advieslijn wordt gegeven, dan wordt dat goed beargumenteerd. Kwaliteit van informatie betekent ook een goede onderbouwing van een besluit en daar zit een juridische component aan. Maar je kunt alle kwaliteitscriteria natuurlijk niet met een schaarstje knippen.

De verwachting is dat het aantal adviezen gaat dalen, hoe gaan jullie om met die krimp?

Na verhoging van het tarief voor vrijwillige adviezen op 1 juli 2012 is het aantal vrijwillige adviezen al met 50% gedaald. Die daling zal mogelijk

DE AUTEURS

Jan Nuesink (088-3482713, jan.nuesink@dhv.com) is senior consultant bij RoyalHaskoningDHV en redactielid van *Toets*, Lex Runia (0162-487395, lex.runia@antegroup.com) is senior adviseur bij Antea Group en aftredend hoofdredacteur van *Toets*.



nog doorgaan bij verdere verhoging van het tarief. Maar de behoefte zal blijven bestaan om in de voorfase al te weten waar de Commissie staat, welke thema's belangrijk zijn en hoe ze zaken beoordeelt. Dus het onderzoek richten op die zaken waar het echt om gaat, aanvullingen vermijden en vertragingen of juridische procedures voorkomen. De toekomst gaat uitwijzen waar voor bevoegde gezagen en initiatiefnemers een nieuw evenwicht ontstaat tussen kosten en baten.

Als het aantal adviezen structureel lager wordt zullen we natuurlijk onze capaciteit binnen het secretariaat aanpassen waarbij de kritische massa in stand moet blijven. De website met projectendatabase, thematische informatie en actuele jurisprudentie blijft in de lucht. Onze kennis blijven we verspreiden via onze nieuwsbrieven en themabijeenkomsten. Het samenstellen van de werkgroepen is per definitie flexibel en afhankelijk van de aard en het aantal adviesaanvragen.

Wat heeft de pilot procesgericht adviseren opgeleverd voor de aanpak van de Commissie?

Het heeft ons opnieuw doen beseffen dat een strakke scheiding tussen informeel meedenken en toetsen met werkgroepen essentieel is, zoals ook uit het evaluatieonderzoek naar voren kwam. Wij kunnen tussentijdse adviezen met de werkgroep afgeven op een veelheid van situaties en momen-

ten, deze zijn in ieder geval openbaar en worden altijd gepubliceerd. Bij meerdere adviezen of adviesmomenten binnen hetzelfde adviestraject wordt een korting per adviesmoment gegeven. Verder zijn er informele 'meedenkmomenten' door het secretariaat mogelijk. Secretarissen krijgen tijd en uren om mee te denken met het bevoegd gezag. Dat zien we als onderdeel van de publieke taak, zie het als service in adviestrajecten. Ook dit meedenken staat in het teken van de toetsing door de Commissie. Wij gaan dus niet op de stoel van commerciële adviesbureaus zitten.

In de huidige marktomstandigheden vallen de hoge kosten voor toetsing op, zeker ten opzichte van de prijzen voor het maken van een MER.

Tariefstelling en staffeling is gebaseerd op onze bestaande kostenstructuur en werkwijze. De differentiatie is aangepast aan de ervaringen van de afgelopen tijd met de mix van uiteenlopende projecten en adviestrajecten. Als zich een serie gelijksoortige trajecten aandient, denk aan bestemmingsplannen buitengebied, plannen voor windmolenparken of dijkversterking, dan proberen we bijvoorbeeld een specifieke aanpak en advieslijn op te zetten met een toegesneden werkgroep. Dat werkt efficiënter en brengt de kosten per project omlaag. Op basis van de ervaringen zullen de tarieven en de staffeling jaarlijks worden bekeken en opnieuw goedge-

keurd door het Ministerie. We hebben een overbruggingskrediet van het Ministerie als buffer om grote schommelingen in kasstromen te kunnen opvangen, bedrijfsmatig te kunnen werken en de continuïteit te waarborgen.

Er is soms kritiek op de gevraagde hoge mate van detaillering en de nadruk op de juridische aspecten.

In mijn beleving gaat het recentelijk dan vooral om stikstofdepositie. Daar vragen we inderdaad een hoge mate van detail in berekeningen omdat het resultaat zo nauw komt vanwege wetgeving. Het bepaalt de *go / no go* van een besluit, of een project doorgang kan vinden of dat er alternatieven moeten worden ontwikkeld. Daar zit tegelijk de juridische component in waar we zekerheid willen geven dat het bevoegd gezag met een positief advies van de Commissie voldoende houvast heeft en het besluit stand houdt wanneer het wordt aangevochten. Het juridisch aspect is sterker geworden in plan- en besluitvorming en onze adviezen zouden geen knip voor de neus waard zijn als we ons oordeel niet zouden baseren op de juridische houdbaarheid van besluiten. Risicomanagement is voor bevoegde gezagen van groot belang en daarom is er in m.e.r. ook meer accent op de juridische kant komen te liggen. Het zal dan ook wel meevallen met jullie veronderstelling dat bestuurders er vanwege de hogere tarieven voor aanvullingen voor gaan kiezen om met een negatief advies de procedures voort te zetten. Veel bevoegde gezagen zullen risico's willen uitsluiten door het proces af te ronden met voldoende informatie voor de besluitvorming.

Hoe spelen jullie in op nieuwe ontwikkelingen bijvoorbeeld rondom de Omgevingswet of de Europese m.e.r.-richtlijn voor projecten?

De wereld van uitnodigingsplanologie met de wens van flexibiliteit en

die van m.e.r. met een concreet beschreven voornemen en kwantitatieve effectbeschrijving liggen nu nogal ver uit elkaar. Wij zijn aan het nadenken hoe het instrument m.e.r. zinvol en zorgvuldig in te zetten om uitnodigingsplanologie te ondersteunen en onze advieslijnen zo vorm te geven dat m.e.r. optimaal nut kan hebben voor nieuwe vormen van planontwikkeling en flexibel bestemmen. Met het concept (milieu-)gebruiksruimte als centraal thema kan daar invulling aan gegeven worden in het MER. Zo'n brede analyse met opties of scenario's kan laten zien of er voldoende gebruiksruimte beschikbaar is voor de beoogde planontwikkeling en welke randvoorwaarden eventueel bij de invulling in de praktijk moeten worden gesteld.

De nieuwe Europese m.e.r.-richtlijn vraagt meer aandacht voor thema's zoals gezondheid of klimaat, daar kijken we nu ook al naar. De verplichte beschrijving van redelijke alternatieven is prima en komt gelukkig ook terug in de nieuwe Omgevingswet. De Europese richtlijn vraagt om zorgvuldiger kwaliteitsborging in het geval initiatiefnemer en bevoegd gezag dezelfde zijn. Daar ligt voor de Commissie een logische rol.

Wat wil je tot slot nog aan de lezers van *Toets* meegeven?

Kwaliteit en onafhankelijkheid blijven de pijlers voor het werk van de Commissie. Dat is de kern van onze wettelijke adviestaak. Een stempel van de Commissie blijft een keurmerk dat houvast geeft bij de Raad van State. Ook de politiek onderkent de meerwaarde van de Commissie. Natuurlijk vraagt een veranderende context ook aanpassing van ons. Nieuwe advieslijnen zullen ongetwijfeld discussie oproepen, net zo goed als de interpretatie van het begrip kwaliteit en de juridische component dat zullen blijven doen. En dat is prima, zonder wrijving ontstaat immers geen glans. ■