

TOETSEN IS TE INGEWIKKELD GEMAAKT

OVER ONVERKLAARBARE VERSCHILLEN

Toetsen beter stroomlijnen? Dat is beslist een goed idee, vinden Stefan Morel en Marja van Eck van de Commissie m.e.r. Maar er is méér nodig. Namelijk een einde maken aan inhoudelijke verschillen die nauwelijks zijn uit te leggen. Bijvoorbeeld het verschil dat je bij de ene toets alternatieven moet uitwerken, en bij de andere toets niet. Of dat maatschappelijke noodzaak in de ene toets wel moet worden afgewogen voordat je aan compensatie toekomt, terwijl iets vergelijkbaars in een andere toets geheel ontbreekt. “Om echt vooruitgang te kunnen boeken, is een bezinning op de milieuwetgeving nodig.” Pleidooi voor een betere inhoudelijke afstemming van normen en afwegingskaders.

Rinke Berkenbosch

10

TOETS 02 06

Een kleine twintig jaar geleden werd milieueffectrapportage officieel in Nederland ingevoerd. Stefan Morel en Marja van Eck, algemeen secretaris/directeur respectievelijk werkgroepsecretaris bij de Commissie m.e.r., waren zo ongeveer vanaf het eerste uur van de partij. En dus hebben ze ook van zeer nabij meegemaakt hoe het vakgebied van de effectrapportage zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld.

Een van die ontwikkelingen, zie ook het voorafgaande artikel, is dat er een heleboel andere instrumenten op de kaart zijn verschenen. Dat is opmerkelijk. Van meet af aan was het immers de bedoeling dat de m.e.r. zich zou ontfemen over het milieubelang in de brede zin van het woord. Geluid, natuur, lucht, water, bodem, landschap, veiligheid – het kan allemaal een plek krijgen in een milieueffectrapport. Met inspraak en advies vooraf. En onafhankelijke toetsing toe. Qua inhoud en proces, zou je zeggen, is er geen enkele belemmering om willekeurig welk milieuthema in een m.e.r.-procedure de aandacht te geven die het verdient. Niettemin worden er steeds maar weer nieuwe toetsen uitgevonden. Voor lucht, voor water, voor de bodem, de archeologie, de natuur, de maatschappelijke kosten en baten, de leefbaarheid in het algemeen, de gezondheid meer in het bijzonder.

“Het is een hele kerstboom geworden,” constateert Morel. “Ieder milieuthema dat zichzelf serieus neemt, heeft een eigen toets.” Van Eck: “Of een

eigen werkwijze, een eigen systeem, een eigen set van normen. De watertoets bijvoorbeeld is meer een methode, terwijl het bij een luchtkwaliteitstoets meer gaat om normen waaraan je moet voldoen.” Morel: “Je kunt twee schalen maken: één schaal van weinig proces naar veel proces, één schaal van weinig inhoud naar veel inhoud. Milieueffectrapportage en strategische milieubeoordeling hebben inhoudelijke componenten, maar het zijn toch vooral ook procesinstrumenten. De maatschappelijke kosten-batenanalyse daarentegen heeft bijvoorbeeld wel veel inhoud, maar geen proces. Voor luchtkwaliteit geldt hetzelfde.”

Verschillen

Met het onderscheid tussen een meer procesmatige en een meer inhoudelijke invalshoek hebben we een eerste verschil te pakken in de verzameling aan instrumenten die thans voorhanden is. En er zijn nog meer verschillen.

Van Eck: “Neem alternatieven. In het ene geval moet je daar wel naar kijken, in het andere geval hoeft dat niet. En als er een beter alternatief is, moet je dat dan kiezen? Bij m.e.r. hoeft dat niet, maar bij een Habitattoets moet dat weer wel.”

Morel: “Bij luchtkwaliteit mag je salderen. Bij natuur heet dat compensatie, maar compenseren is alleen toegestaan als het echt niet anders kan, terwijl die beperking er bij lucht weer niet is. Tegelijkertijd is er bij natuur een afwegingskader waarin de maatschappelijke noodzaak van een project



Stefan Morel: "Eigenlijk zou je moeten zeggen: hier heb je een instrument voor een integraal én flexibel proces, en stop daar de inhoud maar in."

een rol speelt. Bij bijvoorbeeld lucht en water ontbreekt een vergelijkbaar afwegingsprincipe. Waarom is dat eigenlijk? Waarom zou je bij lucht of water niet zo'n maatschappelijke afweging kunnen maken, die bij natuur kennelijk wel kan?"

Van Eck: "Er zijn ook verschillen in het vereiste detailniveau. Een Habitattoets vraagt veel meer dan een m.e.r.: precieze aantallen, percentages, hele specifieke informatie. Dat maakt het enorm complex. Dat brengt bovendien het gevaar met zich mee dat het natuur- en milieubeleid zichzelf in de staart bijt omdat er dan voorbeelden naar voren komen die heel eenvoudig belachelijk gemaakt kunnen worden. Bij m.e.r. was de kritiek: 'jullie willen altijd alles weten'. Daarvan hebben we geleerd dat we selectief moeten zijn. Via scoping kan dat. Maar bij natuur komt de vraag naar details via de Habitattoets weer naar binnen. Wij kunnen dan in een richtlijnenadvies aangeven dat in een MER een bepaald detailniveau volstaat. Daar moeten we dan echter meteen bij aantekenen dat je meer moet leveren als hetzelfde MER ook voor de Natuurbeschermingswetvergunning dienst moet doen. Bovendien is de Habitattoets conserverend: er mag eigenlijk niks veranderen. Heel veel natuurontwikkelingsplannen – waarbij het er voor de natuur echt beter op zou worden – blijven daarop hangen. Dan kan de situatie ontstaan dat je in een MER een meest milieuvriendelijk alternatief beschrijft, terwijl datzelfde MMA vervolgens niet aan de normen van de Vogel- en Habitatrichtlijn voldoet. Leg dat maar eens uit."

"IEDER MILIEUTHEMA DAT ZICHZELF SERIEUS NEEMT, HEEFT EEN EIGEN TOETS"

Morel: "Dát is het probleem. Ik vind het een zwaktebod als je aan een bestuurder moet gaan uitleggen dat er in het kader van de m.e.r. voldoende informatie is geleverd om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen, maar dat er voor datzelfde besluit in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn of om wat voor reden dan ook toch weer andere informatie nodig is. Dat is een rare boodschap: 'Beste bestuurder, het staat goed in het MER, maar dat is nog geen garantie dat het bij de besluitvorming wel goed zit.' Dat is veel te ingewikkeld. Dat snappen mensen niet meer. Als het systeem voor natuur anders moet zijn dan voor water of lucht, dan is dat op zichzelf niet erg, maar dan moet je daar wel hele goede redenen voor kunnen aangeven. Kijk, milieueffectrapportage is de laatste tijd wat minder populair bij bestuurders. Dat komt voor een deel, denk ik, doordat alle verschillen in milieubeleidssectoren en bijbehorende instrumenten daar samenkomen, toegespitst op één project, op één locatie, in één proces. Dat geeft veel problemen."

Hokjes

De vraag is dan: waardoor is het allemaal zo ingewikkeld geworden? Of beter: waarom hebben we het met z'n allen zo ingewikkeld gemaakt?

Dat heeft om te beginnen te maken met de organisatie van het openbaar bestuur. "Hokjes," constateert Morel. "Van links naar rechts heb je de ministeries met hun verschillende directies. Alleen al binnen VROM bijvoorbeeld zijn er in het systeem van toetsing totaal verschillende aanpakken voor lucht, geluid en externe veiligheid. En dan is er LNV dat bij natuurtoetsing weer een geheel ander systeem heeft. Van boven naar beneden zijn er vervolgens de hokjes van de verschillende bestuurslagen, die ook niet altijd met elkaar kunnen of willen samenwerken. Die hokjesstructuur, zowel in het beleid als in de verdeling van verantwoordelijkheden, is echt een belemmering voor een consistente aanpak."

Van Eck: "En dan heb je ook 'Europa' nog. Bij SMB is het op het Europese niveau al misgegaan. Een van de twee 'triggers' voor SMB is de passende beoordeling in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn, terwijl nu uitgerekend zo'n passende beoordeling behoorlijk niet-strategisch is: er wordt iets strategisch in het leven geroepen en de eisen die er vervolgens aan gesteld worden vragen om een detailniveau waarop je nooit het stempel 'strategisch' kunt zetten. 'Zoek het verder maar uit, lidstaten.' Nederland heeft het keurig overgenomen, maar in het veld loop je nu tegen de ellende op."

Morel: "Het heeft ook te maken met verschillende vakgebieden, die nu eenmaal moeilijk met elkaar kunnen communiceren. Interdisciplinaire samenwerking is enorm lastig; dat heb ik op de universiteit al geleerd. Een econoom begrijpt een milieumens niet, en omgekeerd. Een milieumens begrijpt een gezondheidskundige niet: een milieukundige vindt dat gezondheid een onderdeel is van milieu, een gezondheidskundige vindt dat milieu een onderdeel is van gezondheid. Om samen verder te

komen, moet je leren in het kader van de ander te denken. Dat is verdraaid moeilijk, zeker wanneer er geen beleid en geen systeem is dat daaraan structuur geeft.”

Van Eck: “Die structuur is er niet, en het wordt ook niet geaccepteerd dat er iemand is die het naar zich toetrekt om die structuur aan te brengen. Als er twee systemen zijn, die niet goed samengaan, dan draait het er al snel op uit dat de één het systeem van de ander moet overnemen, terwijl iedereen zijn eigen systeem het beste vindt. Maar ja, wat is het beste? En wie mag dat zeggen?”

Logische stappen

Wat een topperige toestand, zou je denken. Maar dat is verkeerd gedacht. Want: “Het is beslist niet louter kommer en kwel. Integendeel. We zien regelmatig heel mooie processen ontstaan doordat de praktijkmensen zo inventief en creatief zijn dat ze er toch het beste van weten te maken, ondanks de complexe wetgeving.” Dat mag dan zo wezen, maar zou het – om maar eens een romantische gedachte te opperen – eigenlijk niet veel aardiger zijn als er juist mooie processen zouden ontstaan *dankzij* wetgeving? Of dat wetgeving op z'n minst geen sta-in-de-weg daarvoor was?

De vraag of het niet anders en beter zou kunnen, ligt in elk geval voor de hand. In de beantwoording komt als vanzelf het rapport ter sprake dat elders in dit nummer uitgebreid aandacht krijgt: Stroomlijnen Toetsen Ruimtelijke Planvorming. Morel en Van Eck kennen het rapport; Van Eck heeft in een soort klankbordgroep ('praktijktafel' genoemd) bovendien meegedacht. Beiden zijn enthousiast over de analyses. En ze kunnen zich goed vinden in bijvoorbeeld het voorstel om veel consequenter en systematischer te gaan werken met twee categorieën: (1) de grote en complexe en dus doorgaans controversiële plannen en projecten, met mogelijk aanzienlijke omgevingseffecten, en (2) de kleinere plannen en projecten, met minder ingrijpende gevolgen.

“DE HOKJESSTRUCTUUR BELEMMERT EEN CONSISTENTE AANPAK”

Voor plannen en projecten van de eerste categorie wordt in het rapport een m.e.r.-achtige aanpak bepleit. Dat vinden beiden “niet verbazingwekkend”. Van Eck: “Scoping, inspraak, onafhankelijke toetsing – dat zijn stuk voor stuk eigenlijk doodgewone, logische stappen. Eerst gezamenlijk nadenken: waar gaat het nu eigenlijk over? En vervolgens een bezinningsmoment als het onderzoek gereed is: dit zijn de resultaten, daar laten we nu ook eens naar kijken door mensen die het niet allemaal zelf bedacht hebben.”

Morel: “Je kunt het pragmatisch aanpakken door eerst te bekijken hoe je binnen een dergelijk proces al die toetsen beter kunt stroomlijnen. Dat is in elk geval een goed begin, en misschien kom je ook een heel eind. Maar toch: als je het allemaal probeert samen te brengen, dan zal vanzelf blijken dat er zo veel verschillende afwegingskaders zijn, dat je vooral ook daaraan iets zult moeten doen voordat je toetsen echt op elkaar kunt afstemmen.”

Van Eck verwijst naar het gesprek tijdens die al genoemde praktijktafel. Daar waren vertegenwoordigers van gemeenten en provincies van de par-



FOTO: CMER

Marja van Eck: “Scoping, inspraak, onafhankelijke toetsing – dat zijn stuk voor stuk eigenlijk doodgewone, logische stappen.”

tij, alsmede projectontwikkelaars: “Mensen uit de praktijk dus. En die zeiden, om het kort samen te vatten: ‘al die verschillende normen, da’s een zootje, wij zouden al enorm geholpen zijn als daar eens wat meer lijn in kwam’. Dat soort verschillen moest buiten het onderzoek blijven en ik begriep wel dat we er daarom niet al te lang over konden doorpraten. Maar ik vond het wel herkenbaar. Daar lopen wij ook in ons eigen werk tegenaan. Voor veel projecten waarvoor een m.e.r. of een SMB wordt gedaan, worden eveneens andere toetsen ingezet. Een topvijf? Geluid en lucht spelen bijna altijd een rol. Archeologie begint inmiddels behoorlijk door te tikken. En de watertoets en de Habitattoets zijn ook heel vaak aan de orde, want overal waar je iets wilt zit wel natuur in de buurt, of water, of allebei. Bij procesinstrumenten zoals m.e.r. en SMB komt dat samen. We proberen de verschillende benaderingen dan weliswaar zo goed mogelijk op één lijn te krijgen, maar dan kom je vanzelf de discrepanties tegen en moet je toch weer op de een of andere manier een modus gaan bedenken om daar zo goed mogelijk mee om te gaan.”

Herijking

Voor de nabije toekomst staat een herijkingsoperatie rond m.e.r. en SMB op de agenda. Dienaangaande stuurde staatssecretaris Pieter van Geel begin 2005 een beleidsbrief over het ‘toekomstig stelsel van milieueffectbeoordeling’ naar de Tweede Kamer. De trefwoorden in deze brief luiden: “min-

der, sneller, goedkoper". Een aantal van de voorgestelde aanpassingen in de regelgeving is bij de Commissie m.e.r. indertijd niet helemaal in goede aarde gevallen. Het verschil van mening spitste zich vooral toe op de procesgang rond SMB's en grotere projecten: daar zou voortaan tamelijk stevig bezuinigd moeten gaan worden op inspraak voorafgaand aan het te verrichten onderzoek en op onafhankelijke toetsing.

Dat is gewoon geen goed idee, vonden en vinden Morel en Van Eck. Van Eck: "Voor de kleinere ontwikkelingen kan het best wat minder, maar juist die grote projecten...daar gaat het om. Je moet differentiëren. Daarom spreekt dat onderscheid in twee categorieën van plannen en projecten ons ook aan."

Morel: "Iedereen is het erover eens dat je overbodige regels moet afschaffen. Maar het is wishful thinking dat de wereld eenvoudiger wordt met minder inspraak en toetsing bij grotere projecten. Dat is een beetje boerenbedrog. De wereld wordt alleen maar ingewikkelder, de behoefte aan informatie neemt alleen maar toe. En de behoefte aan een institutie die kritisch naar die informatie kijkt, en die daarmee het proces faciliteert, neemt ook alleen maar toe."

Van Eck: "Neem alleen al inspraak. Er komt een hele grijze golf aan. Hoog opgeleide mensen, die ruim de tijd hebben om op het internet te duiken en van alles uit te zoeken. Die komen met een waslijst aan inhoudelijke argumenten waar je u tegen zegt. Dat gebeurt nu al, en dat wordt alleen maar meer. Daar zul je dus iets mee moeten, dat moet in het proces een plek kunnen krijgen, al was het maar om te voorkomen dat alle bezwaren uiteindelijk bij de rechter terechtkomen."

Integraal

"Ik hoop," zegt Morel, "dat we na deze optische herijkingsoperatie aan echte bestuurlijke vernieuwing toekomen. Dat vereist een discussie op een heel ander niveau dan '30% minder regeltjes'. Om echt vooruitgang te kunnen boeken is, naast het stroomlijnen van toetsen, ook een bezinning op de milieuwetgeving nodig."

Een dergelijke bezinning zou – dat zal inmiddels duidelijk zijn – moeten leiden tot een weldoordacht systeem, zonder onverklaarbare verschillen. "Hoe lastig dat ook is, daar zullen we toch naartoe moeten. Het heeft geen zin om vol te houden dat we niet over een betere inhoudelijke afstemming van normen en afwegingskaders mogen praten, want dan komen we er niet uit," aldus Morel.

Tegelijkertijd ligt er bij de concrete aanpak van plannen en projecten een opgave om, nog meer dan nu, een integrale benadering te gaan volgen. Op alle niveaus. "Zie de Zuiderzeelijn," zegt Morel. "De doelstelling is een economische impuls voor het Noorden. Dan moet je niet meteen een spoorlijn van 4 miljard euro als oplossing definiëren, en vervolgens alleen nog maar kijken naar de milieueffecten van variant A en variant B. Op het hogere niveau houdt een integrale benadering in dat je ook systematisch kijkt naar geheel andere oplossingen: kennisinfrastructuur, ontwikkelingen in het onderwijs, versterking van economische sectoren die het nu al goed doen, noem het maar op."

Van Eck: "Ook op het niveau van de alternatieven zelf is het belangrijk integraal te kijken. In dat opzicht zijn we wijzer geworden. Neem bijvoorbeeld woonwijken. Vroeger zeiden we: maak een natuuralternatief, een landschapsalternatief, een mobiliteitsalternatief, en dat werd dan alle-

maal netjes gedaan. Dat was een hoop werk. Maar intussen is het niet realistisch dat er bij de besluitvorming een monomane oplossing wordt gekozen. We zitten nu veel meer op de lijn dat je geen extremiteiten moet laten zien, maar bestuurlijk realistische alternatieven, dus oplossingen waaruit een bestuurder echt zou kunnen kiezen. Dat moet ook wel, want doe je het niet dan gaan bestuurders shoppen in de verschillende modellen. Dan dreigt het gevaar dat het evenwicht verdwijnt. Want er is ook nog zoets als synergie, waarbij een bepaalde combinatie beter is dan een pakket dat is samengesteld door willekeurig wat zaken bij elkaar te vegen. Dat is lastig uit te leggen, maar het is wel zo."

Afscheid

Morel: "Eigenlijk zou je moeten zeggen: hier heb je een instrument voor een integraal én flexibel proces, en stop daar de inhoud maar in." Zowel het integrale, als het flexibele, als het inhoudelijke valt volgens Van Eck door de Commissie wel te verhapstukken: "Door per project onafhankelijke advisering over richtlijnen en toetsing te laten uitvoeren door een steeds wisselende groep van mensen, die met elkaar precies de deskundigheid hebben die voor het betreffende project nodig is; deskundigen die niet op incidenten reageren en zich niet laten leiden door de korte termijn van 'politiek voor vier jaar', maar die tegelijkertijd wel het wetenschappelijke bewustzijn hebben om te weten wat op een bepaald moment maatschappelijk belangrijk is."

"HET IS WISHFUL THINKING DAT DE WERELD EENVOUDIGER WORDT MET MINDER INSPRAAK EN TOETSING BIJ GROTERE PROJECTEN"

Hoe dan ook, Van Eck en Morel zullen de verdere ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen, zij het dat laatstgenoemde dit op meer afstand zal gaan doen. Stefan Morel vertrekt tegen het einde van het jaar bij de Commissie m.e.r. Hij wordt zelfstandig consultant op het vlak van project- en procesmanagement bij vergunningen en ruimtelijke ontwikkelingen. "Het is geweldig om betrokken te mogen zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland, op een zo duurzaam mogelijke manier. Mijn ervaringen bij de Commissie wil ik vanuit een andere positie inzetten. Nog wat dichterbij het bestuur."

Het zoeken naar een opvolger is in volle gang. Voor die opvolger en zijn of haar toekomstige collega's blijft er – naast het werk van alledag – voldoende emplace: "Vergelijk het met zoets als een Rekenkamer. Rekenkamers zijn niet overbodig. Dat zullen ze nooit worden. Een Commissie als de onze zal evenmin overbodig worden. Maar de Commissie m.e.r. zal wel moeten meeveranderen, moeten verbreden. Meer een Commissie Duurzaamheid of iets dergelijks, die de kwaliteit beoordeelt van effectstudies in het algemeen: milieu, economie, sociale aspecten, het hele spectrum. Dat zou de toekomst moeten zijn."

