

Onafhankelijke toets van omgevingseffecten Juist nu

Drie essays 

Onafhankelijke toets van omgevingseffecten

Juist nu. Drie essays

Objectief en gezaghebbend adviseren in een verander(en)de samenleving:
een mooie, maar zware rol voor de Commissie m.e.r.

door Kees Linse

6

Milieueffectrapportage: hinderpaal of hulpmiddel?

door Jan Jaap de Graeff

12

De Commissie voor milieueffectrapportage, de moeite van het raadplegen waard!

door Tom Smit

22



Masters of m.e.r.

‘Het heeft Zijne Majesteit de Koning behaagd om eervol ontslag te verlenen aan de voorzitter van de Commissie voor de milieueffectrapportage, de heer dr. C.A. Linse en aan de plaatsvervangende voorzitters van de Commissie, de heren ir. J.J. de Graeff en mr. C.Th. Smit.’

Of kortweg: Kees, Jan Jaap en Tom gaan ons verlaten.

Samen produceerden ze meer dan 350 adviezen over milieueffectrapporten. Ze gaven aanwijzingen over wat er precies onderzocht moest worden, ze beoordeelden of de alternatieven de juiste waren en toetsten of de rapporten compleet en correct waren. Ze reisden naar alle uithoeken van Nederland. Het ging over dijken, windparken en chemische fabrieken. Ze lieten hun licht schijnen over plannen voor de luchtvaart, de energievoorziening en de natuur. Vele gemeenten, provincies, ministeries en waterschappen kwamen bij hen op de koffie.

Wij hebben deze drie ‘Masters of m.e.r.’ uitgedaagd om te putten uit hun schat aan kennis en ervaringen en op basis daarvan een persoonlijk essay te schrijven

over wat er aan de hand is in de wereld van de milieueffectrapportage. Waar komen we vandaan, waar staan we en waar moet het naar toe? En wat is de rol voor de Commissie in de toekomst?

Dat hoefden we ze geen twee keer te vragen...

En óf deze drie heren weten wat er speelt in de wereld van de ruimtelijke ordening in Nederland. En óf ze door hebben hoe milieu en omgeving mee moeten wegen bij belangrijke besluiten.

Voor u liggen drie zeer lezenswaardige essays. De rode lijn: het milieueffectrapport wordt steeds meer een omgevingseffectrapport, met een grote diversiteit aan thema's als energiegebruik, klimaatverandering, natuur en landschap, gezondheid en circulariteit. Sleutelbegrippen voor de toekomst: openheid, tool voor participatie en fact-based besluitvorming.

Naast deze gezamenlijke rode lijn belichten de auteurs ieder verschillende zaken. Zo ziet Kees Linse het maatschappelijk discours steeds complexer worden. Hij benadrukt dat, in een wereld waarin onafhankelijke en deskundige advisering alleen maar belangrijker wordt, er voor de Commissie een mooie maar zware uitdaging voor de toekomst ligt. Jan Jaap de Graeff betreft de stelling dat m.e.r.-plicht en de plicht om milieueffectrapporten te laten toetsen nauw samenhangen.

Hij pleit ervoor om de voorgenomen afschaffing van de verplichte toetsing van project-MER te heroverwegen nu milieueffectrapportage zeker daar zijn waarde heeft bewezen. Tom Smit waarschuwt dat de verplichte advisering door de Commissie m.e.r. nu al jaren achtereen afneemt. Juist bij complexe en maatschappelijk-politiek controversiële projecten is de Commissie als geen ander in staat om vingers op zere plekken te leggen en te vragen om nader onderzoek.

De Commissie m.e.r is de drie veel dank verschuldigd. Nederland is een stuk mooier én duurzamer geworden dankzij hun grote inzet en betrokkenheid voor de energietransitie en de ruimtelijke inrichting van ons land in het algemeen en voor de milieueffectrapportage in het bijzonder.

Eric van der Burg

Voorzitter Commissie voor de milieueffectrapportage

Lourens Loeven

Directeur/ algemeen secretaris

Objectief en gezaghebbend adviseren in een verander(en)de samenleving:

een mooie, maar zware rol
voor de Commissie m.e.r.



Milieueffectrapportage richt zich steeds meer op de brede omgevingskwaliteit. Daarnaast is het klimaatprobleem inmiddels een geaccepteerd en belangrijk onderdeel van milieurapporten. Tegelijk dienen andere maatschappelijke issues zich aan die niet altijd goed worden geanalyseerd en onderbouwd én is er een trend om niet-wetenschappelijke experimenten en metingen te presenteren als feiten. In dit complexe maatschappelijk discours wordt onafhankelijke en deskundige advisering alleen maar belangrijker. Hier ligt voor de Commissie m.e.r. een mooie maar zware uitdaging voor de toekomst.

Milieueffectrapportage is de afgelopen tien jaar veranderd van een tamelijk technische analyse van milieueffecten van een project of een plan naar een veel algemener en op de gehele fysieke leefomgeving gericht onderzoek. De Omgevingswet stelt andere, bredere eisen aan de formulering en de inhoud van milieueffectrapporten. Hoewel de Omgevingswet nog niet van kracht is heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage hier de afgelopen jaren al op ingespeeld en ruim ervaring opgedaan met het beoordelen van milieueffectrapporten in pilotprojecten in het kader van de Omgevingswet. Daaruit is geleerd hoe het milieueffectrapport breed kan bijdragen aan de ontwikkeling van integrale omgevingsvisies van provincies en gemeenten.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat het klimaat als onderwerp een steeds prominentere plek inneemt in milieu- en omgevingsanalyses. Dat spreekt eigenlijk vanzelf. Minder vanzelfsprekend is dat op basis van een deels technische,

Kees Linse

Voorzitter Commissie voor
de milieueffectrapportage
van 2014 tot en met 2019

De ‘tragedy of commons’ dient als bron van het klimaatprobleem te worden erkend, voordat technische of politieke maatregelen worden bedacht om het probleem aan te pakken.

deels ideologische opinievorming een breed scala aan andere issues in het milieu- en omgevingsbegrip wordt ingebracht. Sommige van deze issues hebben een direct verband met het klimaat, zoals circulaire economie, CO₂- en methaanuitstoot en energietransitie. Andere issues, zoals vegetarisme, dierenwelzijn en vervuiling van de oceanen door plastic, hebben een veel minder direct verband met het klimaat. Op zich zijn dit ook belangrijke onderwerpen met grote uitdagingen, maar analyses, argumentaties en kwantificering van deze onderwerpen schieten nog wel eens tekort. Bovendien worden deze issues regelmatig, en niet altijd terecht, onder het vaandel van de klimaatproblematiek gepresenteerd.

Het milieu, ‘de omgeving’ en het klimaat kunnen hierdoor containerbegrippen worden en het universum eromheen wordt dichtbevolkt. Er komen z gezegd wel heel veel koks in de keuken – die allemaal het goede voorhebben, maar het discours niet verder helpen. Ook het werk van de Commissie wordt er niet eenvoudiger door. Voor een convergentie in de discussie over en de aanpak van het klimaatprobleem is het nuttig de situatie te formuleren in termen van het principe van de ‘tragedy of the commons’. Dat principe wil zeggen dat bij gezamenlijk gebruik van een voorziening, in dit geval de atmosfeer, een individu of een groep individuen zijn persoonlijk voordeel kan vergroten ten koste van de gezamenlijke opbrengst van alle gebruikers, in dit geval alle bewoners van de aarde. Eigenbelang gaat voor het algemeen belang. Dit principe dient als bron van het klimaatprobleem te worden erkend, voordat technische of politieke maatregelen worden bedacht om het probleem aan te pakken. Gebeurt

dat niet dan ontstaat gemakkelijk een publiek discours waarin men naar de CO₂-productie van anderen wijst en die als ongewenst identificeert. Dat is voor sommigen een comfortabele tactiek, zeker als je in het zog daarvan ook nog hobby-onderwerpen meeneemt. Dat neemt de focus weg van het kernprobleem: individuen krijgen niet de volledige rekening gepresenteerd voor hun handelen.

De rol van de wetenschap is in dit verband van belang. De objectiviteit van de wetenschap, zowel wat betreft metingen als wat betreft inzichten, hoort in dit verband leidend te zijn. Juist de complexiteit van het klimaat, zeker wanneer je die verbindt met een groot aantal aangrenzende uitdagingen zoals circulariteit en waterveiligheid, vereist wetenschappelijke zuiverheid. Waar de wetenschappelijke methode het opstellen van een theorie vereist, die door experimenten wordt geverifieerd of gefalsificeerd, komt het nu geregeld voor dat de uitkomst van een enkel experiment of meting wordt gepresenteerd als een universeel feit. Gegeven het feit dat experimenten en metingen sowieso hun eigen beperkingen kennen is het risico van verwarring hierdoor groot. Als dit gebeurt vertroebelt het zicht op de omvang van de uitdaging en de wenselijkheid of haalbaarheid van maatregelen of alternatieven.

Daarmee komen we bij het werk van de Commissie m.e.r. Het is niet de taak van de Commissie om te oordelen over de aard en de kosten van maatregelen. De Commissie is er om vast te stellen of de effecten van ons handelen op milieu en omgeving en - inderdaad - op het klimaat voldoende zijn geïdentificeerd en ge-

De objectiviteit van de wetenschap, zowel wat betreft metingen als wat betreft inzichten, hoort in dit verband leidend te zijn.



kwantificeerd. Dat is een bredere rol dan in het verleden, toen de M in milieu-effectrapport stond voor milieu in engere zin. Verbreding van de rol van de Commissie naar omgevingseffecten in bredere zin is één manier om de complexe problematiek waar we mee leven te articuleren. Een referentie aan de klimaatproblematiek trekt die rol verder door. Dat is een logische en zinvolle heroverweging en uitbreiding van de rol van de Commissie. Dit brengt echter wel een extra verantwoordelijkheid voor de Commissie met zich mee. De traditionele rol van de Commissie rust op de basisprincipes ‘onafhankelijk, deskundig en integer’. Ook in het veel complexere discours van nu zullen die principes leidend moeten zijn. Maar dat gebeurt wel in de context van een veel controversiëler debat dan in het verleden. Zowel de complexiteit van het probleem zelf, als de veelheid aan soms verwarrende, soms briljante, maar altijd snel en vaak oppervlakkig gecommuniceerde feiten, inzichten en twijfels maken dat hoge eisen zullen worden gesteld aan de professionaliteit van de Commissie en aan haar moed om conclusies te presenteren en te verdedigen.

De Commissie is daarmee relevanter dan ooit. Een mooie positie, verworven dankzij decennia van advisering over complexe vraagstukken, op basis van kwaliteit en integriteit. Maar het is tegelijk ook een zware uitdaging voor de toekomst.

Verbreding van de rol van de Commissie naar omgevings-effecten in bredere zin is één manier om de complexe problematiek waar we mee leven te articuleren.

Milieueffectrapportage:

hinderpaal of hulpmiddel?



Enkele overpeinzingen bij mijn vertrek als plaatsvervangend voorzitter van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Toen ik vijf jaar geleden aantrad als een van de plaatsvervangende voorzitters van de Commissie voor de milieueffectrapportage, was ik betrekkelijk onbekend met wat milieueffectrapportage precies inhoudt, welke functie die rapportage vervult en wat de rol van de Commissie inhoudt. Nu ik inmiddels leeftijdsontslag heb gekregen, grijp ik graag de gelegenheid aan voor een korte terug- en vooruitblik, met name als het gaat om de inzet van milieueffectrapportage als instrument voor de beleidsvoorbereiding respectievelijk de rol van de Commissie daarbij. Mede gebruik makend van mijn ervaring bij zo'n 100 adviestrajecten zijn mij de volgende ontwikkelingen opgevallen:

Van differentiatie naar integratie. Was het milieueffectrapport oorspronkelijk een betrekkelijk rechttoe rechtaan-beoordeling van een voorgenomen project of plan, gaandeweg heeft de aandacht zich verbreed naar meer integrale thema's. Energiegebruik, klimaatverandering, natuur en landschap, gezondheid en circulaire economie zijn daarvan sprekende voorbeelden. Het milieueffectrapport heeft zich ontwikkeld tot een OER: een omgevingseffectrapport.

Van project-MER naar plan-MER. Het milieueffectrapport was ooit vooral bedoeld om de effecten van een voorgenomen project in beeld te brengen alvorens daarover een besluit te nemen. In 2001 is de figuur van de strategische milieubeoordeling ontstaan, plan-MER genoemd. Begrijpelijk, omdat een plan voor-

Jan Jaap de Graeff

Plaatsvervangend voorzitter
Commissie voor de
milieueffectrapportage van
2014 tot en met 2019

Een extra complexiteit is de komst van meer integrale en globale plannen, in het bijzonder de omgevingsvisies.

nemens en ruimtelijke bestemmingen kan bevatten die een voorschot nemen op later te nemen besluiten over projecten. Gaandeweg is ook het planstelsel op het gebied van de fysieke leefomgeving zelf aangepast, met minder planfiguren tot gevolg. De Omgevingswet is het voorlopige sluitstuk van deze ontwikkeling, met integrale omgevingsvisies op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, en het gemeentelijke omgevingsplan dat het huidige bestemmingsplan gaat vervangen. Omgevingsvisies zien nu op de diverse overheidsniveaus het levenslicht. Zij zijn dikwijls abstract en weinig operationeel, en beperken zich vooral tot een doorkijk naar de toekomst.

Van eenvoud naar complexiteit. Mede als gevolg van het voorgaande is het opstellen van een milieueffectrapport complexer geworden. Wetgeving en beleid hebben zich in de loop der jaren verder ontwikkeld en verfijnd, waardoor de rapporten meeromvattend zijn geworden. Dat is versterkt door de toenemende aandacht voor de eerder genoemde integrale thema's, die de klassieke milieu-hygiënische invalshoek doorsnijden en bovendien nog sterk in ontwikkeling zijn. Sommige onderdelen van het omgevingsbeleid zijn bovendien in zichzelf ingewikkeld, zoals het stikstofbeleid. Een extra complexiteit is de komst van meer integrale en meer globale plannen, in het bijzonder de omgevingsvisies, die zich moeilijk lenen voor een beoordeling van de concrete omgevingseffecten.

Van ex post naar ex ante. Gestart als milieubeoordeling achteraf van een genomen besluit, wordt de milieueffectrapportage hier en daar gebruikt als een

hulpmiddel bij de voorbereiding van het voorgenomen besluit. Dat gebeurt in een iteratief proces, waarbij verschillende alternatieven en varianten gedurende de voorbereiding worden getoetst op hun consequenties voor de leefomgeving. De milieueffectrapportage faciliteert daarmee de totstandkoming van een goed afgewogen voornemen.

Van gesloten naar open. Onderdeel van het proces van de opstelling van een milieueffectrapport is het participatieve karakter. Zowel maatschappelijke organisaties als burgers kunnen hun opvattingen en wensen rond de reikwijdte en de inhoud van het milieueffectrapport naar voren brengen. Nu de betekenis van het omgevingsbeleid en het belang van draagvlak toenemen, neemt ook participatie als onderdeel van de m.e.r.-procedure aan gewicht toe.

Al deze ontwikkelingen leveren een duidelijk beeld op met positieve en negatieve kanten. De afgelopen decennia heeft het milieueffectrapport zich ontwikkeld en verdiept, en is daarmee volwassen geworden. De praktijk laat zien dat milieueffectrapportage het beleidsproces kan faciliteren, niet alleen door de omgevingsinformatie op tafel te leggen, op basis waarvan politieke besluiten genomen worden, maar ook door in een open planproces behulpzaam te zijn in de daaraan voorafgaande fase. Tegelijkertijd is er een wereld ontstaan, met veel en lijvige rapporten die tijd en geld kosten, die niet altijd even toegankelijk zijn en een taal spreken die niet altijd helder is voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het is in deze tijd van deregulering dan ook niet verwonderlijk dat de lijst met

Nu de betekenis
van het
omgevingsbeleid
en het belang van
draagvlak
toenemen, neemt
ook participatie
als onderdeel van
de m.e.r.-
procedure aan
gewicht toe.



MER-plichtige voornemens in de loop der jaren geslonken is en dat de verplichte kwaliteitstoetsing door de Commissie is verminderd.

Sluitstuk van dat laatste is de komende Omgevingswet. Daarin wordt een eind gemaakt aan de op voorhand verplichte toetsing van milieueffectrapporten voor projecten.

Wat betekent voorgaande nu voor de toekomst van het milieueffectrapport? Het is duidelijk dat er spanning is tussen de positieve bijdrage die milieueffectrapportage kan leveren en anderzijds vragen rond nut en noodzaak (mede gelet op de kosten). In de praktijk is deze spanning waarneembaar: afhankelijk van de situatie wordt het opstellen van een milieueffectrapport respectievelijk de onafhankelijke toetsing ervan gezien als een waardevol dan wel een verplicht en kostbaar nummer. Vandaar de titel van dit essay: 'Hinderpaal of hulpmiddel?' Aan de beantwoording van deze vraag zou de volgende denklijn kunnen bijdragen.

Voorop staat dat milieueffectrapportage en de onafhankelijke toetsing van het milieueffectrapport verworvenheden zijn die hun nut hebben bewezen en die passen in een tijd waarin omgevingsbeleid alleen maar aan belang toeneemt. Met deze verworvenheden moet niet lichtzinnig worden omgegaan. Maar het stelt wel eisen aan proces, inhoud en toegankelijkheid.

Voorop staat dat milieueffectrapportage en de onafhankelijke toetsing van het milieueffectrapport verworvenheden zijn die hun nut hebben bewezen en die passen in een tijd waarin omgevingsbeleid alleen maar aan belang toeneemt.

Proces. Het milieueffectrapport heeft vooral waarde en toekomst als de opstelling ervan parallel loopt aan de totstandkoming van het voorgenomen besluit waarop het betrekking heeft, en de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers maximaal is. Dat borgt de kwaliteit van de besluitvorming, en leidt bovendien tot minimale kosten en minimaal tijdverlies. Sluitstuk is dan een milieueffectrapport dat een op een aansluit bij het ontwerpbesluit.

Inhoud. De inhoud van het milieueffectrapport moet zo veel mogelijk worden toegesneden op het voornemen. Gaat het om concrete projecten, dan moet het doel zijn de concrete omgevingseffecten in beeld te brengen. Gaat het om plannen met een hoog abstractiegehalte, dan heeft het rapport een meer strategisch karakter: het gaat dan om de vraag of de ambities van het plan met elkaar te verenigen en haalbaar zijn. Een bijzonder aandachtspunt daarbij is het ontstaan van nieuwe, buitenwettelijke, 'planachtige' figuren zoals de regionale energiestrategieën. In zulke gevallen moet worden onderzocht of een milieueffectrapport behulpzaam kan zijn bij de besluitvorming en welke eisen dat stelt aan inhoud en proces.

Toegankelijkheid. Een milieueffectrapport is vaak onvermijdelijk een inhoudelijk complex document. Dat ligt nu eenmaal besloten in de complexiteit van het beleidsterrein en in de veelheid van eisen die aan de kwaliteit van de leefomgeving worden gesteld. De toegankelijkheid staat of valt met een goede samenvatting. Dat klinkt triviaal, maar de praktijk wijst uit dat de energie bij het opstellen van

een milieueffectrapport vooral gaat zitten in de analyse en veel minder in een samenvatting die voldoende over de inhoud zegt.

M.e.r.-plicht en de plicht om milieueffectrapporten te laten toetsen hangen met het voorgaande nauw samen. Voortdurend moet zorgvuldig worden afgewogen voor welke voorgenomen besluiten een milieueffectrapport verplicht is en wanneer toetsing van het rapport verplicht is. Dat moet een evenwichtige afweging zijn, breder dan de invalshoek van deregulering. In dit verband acht ik het wenselijk de voorgenomen afschaffing van de verplichte toetsing van project-MER te heroverwegen nu milieueffectrapportage zeker daar zijn waarde heeft bewezen. Maar van een evenwichtige afweging kan alleen sprake zijn wanneer het m.e.r.-proces, de inhoud van het milieueffectrapporten de toegankelijkheid ervan aan eigentijdse kwaliteitseisen blijven voldoen.

Wat de rol van de Commissie betreft: mijn ervaring is dat die uitstekend is toegerust om op basis van deskundigheid de kwaliteit van een milieueffectrapport objectief te toetsen. Subjectieve opvattingen van de Commissie behoren daarbij geen rol te spelen, en doen dat in de praktijk ook niet. Wel moet de Commissie bij haar toetsing uitdrukkelijk rekening houden met vragen en zorgen die in de samenleving leven en er op letten dat een rapport daaraan voldoende aandacht besteedt. En ook is het belangrijk dat de Commissie te allen tijde bereid is om haar adviezen toe te lichten. Tenslotte ligt het op haar weg om ook in generieke zin pleitbezorger te zijn voor milieueffectrapportage, met name door waar moge-

Wel moet de
Commissie bij
haar toetsing
uitdrukkelijk
rekening houden
met vragen en
zorgen die in
de samenleving
leven en er op
letten dat een
rapport daaraan
voldoende
aandacht
besteedt.



lijk te bevorderen dat dit instrument zich blijft ontwikkelen en aanpassen aan de eisen van de tijd.

Tot slot: het bestek van dit essay is te kort om de door mij gestelde vraag volledig te beantwoorden. En ongetwijfeld heb ik aspecten over het hoofd gezien of niet goed geanalyseerd. Verder nadenken is daarom geboden, en ik kan mij voorstellen dat de Commissie daartoe actie onderneemt, bijvoorbeeld door zich te laten adviseren door een commissie van (gezaghebbende) derden die op enige afstand van de Commissie staan. Dat kan nieuwe inzichten opleveren en ook bijdragen aan draagvlak voor milieueffectrapportage, een instrument dat mijns inziens onmisbaar is voor een goed omgevingsbeleid, ook in de toekomst!

De Commissie voor milieueffectrapportage,

de moeite van het
raadplegen waard!



Terugkijkend op meer dan vijf en een half jaar ervaring als een van de plaatsvervangende voorzitters van de Commissie voor de milieueffectrapportage, breng ik als slotakkoord en met veel plezier de toegevoegde waarde van de Commissie nog één keer onder de aandacht. In de Wet milieubeheer is het bestaan, de functie en de werkwijze van de Commissie voor de milieueffectrapportage vastgelegd. Doel van de milieueffectrapportage is het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de voorbereiding en vaststelling van plannen en besluiten die kunnen leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

Wat opvalt is dat de Commissie regelmatig en steeds vaker pas in een laat stadium of zelfs in het geheel niet wordt ingeschakeld. Dat kost immers tijd en geld, zo veronderstelt men. Dit terwijl de ervaring leert dat het bevoegd gezag geholpen is wanneer al in een vroeg stadium een oordeel van de Commissie wordt gevraagd over de reikwijdte, de alternatieven en het detailniveau van de inhoud van het op te stellen milieueffectrapport. Hiermee verkrijgt men immers een richtsnoer voor het ontwikkelen van alternatieven, die vaak het hart van de besluitvorming zijn. Zo kan de Commissie het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bijstaan bij de opdracht om inzicht te geven in de wijze waarop en de mate waarin het milieubelang wordt meegewogen in de besluitvorming. In bijvoorbeeld de besluitvormingsprocedures rond de windenergieparken op de Noordzee werd de Commissie intensief ingeschakeld. Zij was zowel voor als na de totstandkoming van de Notitie reikwijdte en detailniveau betrokken. De besluitvorming verliep soepel en daarmee sneller.

Tom Smit

Plaatsvervangend voorzitter
Commissie voor de
milieueffectrapportage van
2014 tot en met 2019

Juist door die
onafhankelijke
positie is de
Commissie als geen
ander in staat om
vingers op zere
plekken te leggen.

Het valt tegen deze achtergrond te betreuren dat de (verplichte) advisering door de Commissie nu al jaren afneemt. Mij valt op dat noch gemeenteraden, noch provinciale staten of de Tweede Kamer actief ingrijpen. Waarom trekt men niet aan de bel zodra bij complexe, en daarom vaak maatschappelijk en dus politiek controversiële projecten blijkt dat de uitvoerende macht (het college van burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten of de vakminister) kiest voor een lichte procedure zonder milieueffectrapport en zonder inschakeling van de Commissie m.e.r.? Via mijn politieke contacten werd ik de afgelopen jaren regelmatig gewaar dat men - bijvoorbeeld de gemeenteraad - zich niet bewust was van de mogelijkheid tot aanscherping van de procedure en wel degelijk een milieueffectrapport had kunnen eisen en om inschakeling van de Commissie had kunnen vragen.

Dit terwijl er in gevoelige project- of plandossiers keer op keer maatschappelijke onrust ontstaat over bijvoorbeeld het al dan niet meenemen van alternatieven. Regelmatig blijkt dit een gevolg van onduidelijke, onvoldoende of onnauwkeurige informatie. De Commissie had hier door haar onafhankelijke rol en positie een belangrijke bijdrage kunnen leveren en veel onrust en onzekerheid kunnen wegnemen.

Juist door die onafhankelijke positie is de Commissie als geen ander in staat om vingers op zere plekken te leggen en te vragen om aanvullingen en nader onderzoek. Onzekerheden voor direct belanghebbenden en dus ook voor eerder genoemde vertegenwoordigende organen verminderen daarmee of verdwijnen zelfs.

Van de talrijke voorbeelden noem ik hier slechts de advisering over de verbetering van de Markermeerdijken. Daar hebben we als Commissie met onze adviezen op diverse momenten net het verschil kunnen maken. De onzekerheid nam af, de besluitvorming verbeterde en er ontstond draagvlak voor de te nemen besluiten.

De schat aan kennis en ervaring waarover de Commissie beschikt, betreft overigens niet alleen de milieueffectrapportage als zodanig, maar ook specifieke kennis over de participatie van burgers, het effectonderzoek en de bestuurlijke aanpak in onzekere omstandigheden.

Terwijl we nu dus al zo'n tien jaar constateren dat de Commissie steeds minder wordt ingeschakeld, vervalt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ook nog eens de verplichting om een milieueffectrapport voor complexe projecten door de Commissie te laten toetsen. Als we hier niet vóór invoering van de Omgevingswet op onze schreden terugkeren, zal de rijke kennis en kunde die we in jaren zorgvuldig hebben opgebouwd en die - nota bene - naar vele buitenlandse wordt geëxporteerd, voor de duurzame ontwikkeling van Nederland eroderen. Het zal jaren duren om die kennis en kunde weer op te bouwen. Een te hoge prijs voor 'versnelling van de besluitvorming' en voor 'het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte'!

Ook relevant om te noemen is de enkele jaren terug ingevoerde vergoedingsregeling. De vergoeding die overheden moeten betalen voor adviezen van



de Commissie werpt een onnodige drempel op en belemmert daarmee de kwaliteitsverbetering van besluitvorming op alle overheidsniveaus. Toch wordt de vergoedingsregeling in artikel 13.7 van de Omgevingswet nog eens vastgelegd. Ik beschouw de vergoedingsregeling als een erfenis uit de tijd waarin men nog sprak over een ‘bedrijfsmatig werkende’ overheid en over New Public Management (1991). Maar hier hebben we te maken met een overheidscommissie die wordt ingeschakeld door overheden ter toetsing van door henzelf - in het kader van de totstandkoming van overheidsbeslissingen - opgestelde rapporten. En op geen enkele wijze is sprake van door de Commissie te behalen profit, concurrentie of van welk verdienmodel dan ook. Dus waarom niet gewoon terug naar de wijze van overheidsfinanciering van voorheen?

Tegen bovenomschreven achtergrond nog een aantal reflecties. Voor veel omgevingsvisies is tot nu toe geen milieueffectrapport opgesteld. Dit omdat gemeenten en provincies van mening zijn dat er in die visies van richtinggevende uitspraken geen sprake is. In die gevallen waarin de Commissie wel een oordeel over omgevingsvisies heeft kunnen geven, blijkt dat deze – overigens regelmatig pas na onze advisering in eerste instantie – uiteindelijk wel degelijk richtinggevende beslissingen, beleidsintenties of scenario’s met duidelijk richtinggevende inhoudelijke aspecten bevatten. En dat is ook logisch, want wat is de meerwaarde van een omgevingsvisie die geen inhoudelijke richtinggevende uitspraken bevat?

Dus waarom
niet gewoon
terug naar de wijze
van overheids-
financiering van
voorheen?

Ik ben benieuwd of de Commissie door de minister wordt gevraagd om het evaluatierapport te beoordelen.

Na het uitbrengen van ons advies en de daarop volgende besluitvorming en implementatie door het bevoegd gezag hoort feitelijk altijd sprake te zijn van monitoring en evaluatie van het plan. Onderzocht moet worden wat de effecten van besluitvorming uiteindelijk zijn geweest. De Commissie dringt in haar adviezen daarop ook intussen stelselmatig aan. Het zou verstandig zijn ook een rol voor de Commissie weg te leggen bij het beoordelen van deze door het bevoegd gezag uitgevoerde evaluatie.

De Omgevingswet bevat een evaluatiebepaling (artikel 23.9). Dit betekent dat deze wet vijf jaar na inwerkingtreding, geëvalueerd zal worden. Ook hier zou de Commissie niet alleen kunnen maar zelfs moeten worden ingeschakeld. Het is belangrijk dat de Commissie zich uitspreekt over de effecten van de Omgevingswet en over de vraag of de doelstelling ervan is behaald. Zal er sprake zijn van - zoals in de considerans van de wet is te lezen - 'duurzame ontwikkeling, samenhangende, doelmatige en vereenvoudigde regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving'? Zal die bescherming op basis van de wet effectief geweest zijn? En zal er sprake zijn van het op verantwoorde wijze benutten van de fysieke leefomgeving? Ik ben benieuwd of de Commissie door de minister wordt gevraagd om het evaluatierapport te beoordelen.

Intussen heeft de Tweede Kamer nu nog alle ruimte om de Omgevingswet aan te scherpen. Voor de vergoedingsregeling van de Commissie, het verplicht inschakelen van de Commissie bij complexe projecten en bij de totstandkoming van omgevingsvisies en omgevingsplannen is daar alle aanleiding toe. Dit, in het grote belang van een kwaliteitsverbetering van overheidsbeslissingen en voor een duurzame ontwikkeling van Nederland!



Kees Linse (Den Haag, 1949)

Studeerde Chemie aan de Universiteit Utrecht en promoveerde in 1978 bij de Universiteit Leiden.

Loopbaan

In zijn loopbaan werkte Kees vele jaren in de chemie bij Shell en als executive vice president Contracting en procurement en directeur Infrastructuur en Management bij Shell International. Ook was Kees voorzitter van het Shell Pensioenfonds in Nederland. Van 2014 tot 2019 was hij voorzitter van de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Nevenfuncties

Kees bekleedt diverse nevenfuncties, waaronder tot voor kort die van voorzitter van de Raad van Toezicht bij TNO en bij het Leids Universitair Medisch Centrum.

Publicaties

Kees schreef 'Rethinking Procurement in the Era of Globalisation', samen met Frank A.G. den Butter in het MIT Sloan Management Review, vol. 50, nr. 1, fall 2008

Kees is gehuwd en heeft drie kinderen. Zijn hobby's zijn roeien, zeilen en fluit spelen.

Jan Jaap de Graeff (1949)

Studeerde cum laude af aan de Landbouwhogeschool Wageningen in de studierichting Waterzuivering met als specialisaties waterzuivering, milieurecht en bedrijfskunde.

Loopbaan

Naast diverse functies bij Rijkswaterstaat, werkte Jan Jaap onder meer bij de Unie van Waterschappen, bij VNO/NCW, als dijkgraaf bij het Hoogheemraadschap van Schieland en als algemeen directeur bij de Vereniging Natuurmonumenten. Van 2014 tot 2019 was hij plaatsvervangend voorzitter bij de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Nevenfuncties

Jan Jaap is onder meer sinds 2013 lid, respectievelijk voorzitter van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Daarnaast is hij sinds dat jaar kamerheer van koning Willem-Alexander.

Jan Jaap de Graeff is gehuwd en heeft drie kinderen. Zijn hobby's zijn bergsport, hardlopen en reizen.





Tom Smit (1949)

Studeerde Nederlands Recht aan de Rijksuniversiteit Leiden.

Loopbaan

Na diverse functies bij de rijksoverheid was Tom Smit secretaris van het Waterschap Zuiveringschap Limburg en daarna algemeen directeur bij de Unie van Waterschappen. Na managing partner te zijn geweest bij Twijnstra Gudde, vervulde hij verschillende functies bij Royal Haskoning, onder meer als directeur Water, directeur Ruimtelijke Ontwikkeling en directeur Management Consultancy. Van 2014 tot 2019 was hij plaatsvervangend voorzitter bij de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Nevenfuncties

Tom had en heeft diverse nevenfuncties. Zo was hij lid van Provinciale Staten en voorzitter van D66 Rijk van Nijmegen. Op dit moment is hij voorzitter van de SV Orion, ook in Nijmegen.

Tom is gehuwd en heeft vijf kinderen. Zijn hobby's zijn onder meer het actief spelen van Walking Football bij de Old Stars van Orion in Nijmegen en het lopen van marathons (Rotterdam en New York in een ver verleden).

