

Kwaliteitsborging van het Milieu Effect Rapport

Een verkenningsstudie van kwaliteits(borging)systemen

VOORWOORD

De Europese Commissie is momenteel bezig met het herzien van de m.e.r.-richtlijn en zal daarbij de kwaliteit van de m.e.r.-rapporten een hoge prioriteit toekennen. Vandaar dat het Ministerie van Infrastructuur & Milieu het huidige kwaliteitssysteem wil reflecteren en andere kwaliteitsarrangementen (voor de borging en eventuele verbetering van de kwaliteit van het MER) wil verkennen.

In het kader van mijn afstudeeronderzoek (van de studie Bestuurskunde, Beleid en Politiek) heb ik drie maanden stage gelopen bij dit ministerie. Hier heb ik een verkenningsstudie verricht naar verschillende kwaliteitsborgingsystemen, met deze scriptie als resultaat.

Bij het opstellen van deze scriptie ben ik begeleid door hoogleraar Prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof van de TU Delft en de Erasmus Universiteit. Daarnaast is vanuit het Ministerie van Infrastructuur & Milieu begeleiding gegeven door Drs. P. van Duijse en Drs. R. Teeuwen.

Ik wil deze personen dan ook hartelijk bedanken voor de gewaardeerde begeleiding.

Daarnaast wil ik de volgende personen en instanties bedanken voor de medewerking:

- Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor de gelegenheid om stage te lopen en onderzoek te kunnen doen
- Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.)
- InfoMil
- Gemeente Den Haag, Dienst Stadsbeheer, Afdeling Milieu en Vergunning
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie: directie Natuur, Landschap en Platteland
- Provincie Zuid Holland, Afdeling Vergunningen
- Het M.e.r.-team (DG Ruimte) van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (i.h.b. Drs. G. de Vries)
- Het Tracé-m.e.r. centrum / Programmabureau PlanVerkenningen en Planstudies (PVP)
- Het adviesbureau Arcadis
- Dr. B. Schijf, werkgroepsecretaris van de Commissie m.e.r.
- Drs. S. Harkema, werkgroepsecretaris van de Commissie m.e.r.
- De Europese Commissie, DG Milieu
- Essent Business Development
- NV Nederlandse Gasunie
- Mr. dr. W.H. Pokorný-Versteeg
- Mr. Drs. C.A. Janssen
- Prof. dr. E.J.M.M. Arts
- Dr. R.F.I. Moody (tweede lezer)

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	1
Samenvatting	5
1. Inleiding.....	6
1.1 Milieueffectrapportage: historie en concept	6
1.2 Probleemanalyse.....	8
1.3 Doel- en vraagstelling	13
1.4 Relevantie	14
1.5 Kader	14
1.6 Leeswijzer	15
2. Theoretisch kader	16
2.1 Het kwaliteitssysteem.....	16
2.1.1 Kwaliteitssysteem als gevolg van doelstelling	16
2.2 De effectiviteit van een kwaliteitsborgingsysteem.....	17
2.2.1 Volledigheid MER.....	17
2.2.2 Internaliseren	18
2.2.3 Doorwerking.....	18
2.2.4 Randvoorwaarden.....	19
2.3 Kwaliteitssystemen uit andere sectoren.....	20
2.3.1 ISO-norm uit het bedrijfsleven	20
2.3.2 Visitatie Commissie in de onderzoeksector.....	20
2.3.3 Benchmarking o.b.v. steekproeven bij wetenschappelijke kwaliteit artikelen	21
2.3.4 Interne audits in de gezondheidszorg	22
2.3.5 Wetenschapscontrole volgens de IPCC-review methode.....	22
3. Onderzoeksdesign	23
3.1 Onderzoeksstrategie	23
3.2 Prestatie indicatoren	23
3.2.1 Volledigheid MER.....	24
3.2.2 Internaliseren	25
3.2.3 Doorwerking.....	25
3.2.4 Kosten.....	25
3.2.5 Draagvlak	26
3.2.6 Transparantie en Inspraak.....	26
3.2.7 Implementatietermijn	26
3.3 Conceptueel model	27

3.4	Methoden & Technieken	27
3.5	Validiteit en Betrouwbaarheid.....	28
3.5.1	Sterke- en zwakke kanten.....	28
3.5.2	Risico's ondervangen	29
4	Analyse I: Beschouwing kwaliteit.....	31
4.1	Definitie van het begrip.....	31
4.2	Visies over oorzaak onvoldoende kwaliteit MER'en.....	32
4.3	Negotiated quality	34
4.4	Factoren van invloed op kwaliteit	35
4.4.1	Hoeveelheid kennis en expertise	35
4.4.2	Reikwijdte en detailniveau	36
4.4.3	Bewustzijn	36
4.4.4	Transparantie en Inspraak.....	36
4.4.5	Intersubjectiviteit.....	36
4.4.6	Communicatie	37
5.	Analyse II: kwaliteitssystemen en mer.....	39
5.1	Huidige kwaliteitsborging	39
5.1.1	Belangen binnen huidig systeem.....	40
5.2	Reflectie huidige kwaliteitsborging.....	41
5.3	Kwaliteitsborging MER in andere EU lidstaten.....	44
5.3.1	Kwaliteit MER & België.....	46
5.3.2	Kwaliteit MER & Tsjechië.....	48
5.3.3	Kwaliteit MER & Duitsland.....	49
5.3.4	Kwaliteit MER & Denemarken	51
5.3.5	Kwaliteit MER & Verenigd Koninkrijk	52
5.4	Kwaliteitsborging in andere sectoren	54
5.4.1	ISO-norm in het bedrijfsleven	54
5.4.2	Visitatiecommissie in de onderzoeksector	55
5.4.3	Interne audits in de gezondheidssector.....	57
5.4.4	IPCC -review methode	59
6.	Toetsing aan prestatie indicatoren.....	61
6.1	Nulalternatief.....	61
6.1.1	Eisen.....	62
6.1.2	Randvoorwaarden.....	63
6.2	Toetsing kwaliteitssysteem MER in België (Gewest Vlaanderen en Brussel).....	63

6.3	Toetsing kwaliteitssysteem in Tsjechië	64
6.4	Toetsing kwaliteitssysteem Duitsland	66
6.5	Toetsing kwaliteitssysteem Denemarken	67
6.6	Toetsing kwaliteitssysteem Verenigd Koninkrijk	68
6.7	Toetsing ISO-norm.....	69
6.8	Toetsing Visitatiecommissie	70
6.9	Toetsing Interne Audits	71
6.10	Toetsing IPCC Review Methode.....	72
6.11	Conclusies	73
	Conclusies	75
	Aanbeveling.....	78
	Literatuurlijst.....	81

SAMENVATTING

Het Ministerie van Infrastructuur & Milieu heeft als belangrijke taak de ontwikkeling en bescherming van de woon- en werkomgeving van de Nederlandse burger. Om dit te kunnen realiseren, hanteert het ministerie de milieueffectrapportage als een belangrijk instrument. Het centrale aspect van deze procedure, het milieu effect rapport (MER), moet daarom voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen.

Echter is gebleken dat de huidige kwaliteitsborging niet optimaal functioneert, aangezien meer dan de helft van het aantal rapporten in eerste instantie van onvoldoende kwaliteit zijn. Ondanks het bestaan van de Commissie m.e.r., de externe commissie die de kwaliteit beoordeelt, kan nog enigszins kwaliteit geborgen worden. Probleem hierbij is dat niet alle rapporten naar de Commissie gaan en dat daarom nog vele rapporten van onvoldoende kwaliteit de ronde doen. Hierdoor worden besluiten genomen die op de lange (en soms zelfs korte) termijn een schadelijk impact op het milieu hebben. Daarnaast heeft de EU commissie aangegeven dat zij bezig is de m.e.r.-richtlijn te herzien en kwaliteit hierbij een hoge prioriteit zal toekennen. Daarom zal het ministerie het huidige systeem moeten reflecteren en eventueel borgings- en verbeterpunten onderzoeken.

Uit mijn onderzoek is gebleken dat alle EU lidstaten kwaliteitsarrangementen voor het MER hebben. Al deze systemen hebben voor- en nadelen en beveel ik daarom niet aan om deze systemen geheel over te nemen.

Naast de kwaliteitsborging van het MER, zijn er ook andere sectoren die een kwaliteitssysteem hanteren. Zo is gebleken dat de interne audits uit de gezondheidssector en de IPCC review methode vertaald kunnen worden voor het MER.

Het is namelijk belangrijk dat kwaliteit een gedegen definitie krijgt alvorens aan de opstelling van het MER gewerkt wordt. Daarbij moeten verschillende actoren het rapport kunnen inkijken en enige inspraak hebben.

Ook moeten de opstellers enige kennis en expertise beschikken, zodat de informatie volledig en adequaat is. Hierdoor kan het bevoegd gezag een gedegen besluit maken waarbij het milieu een volwaardige meeweging krijgt.

1. INLEIDING

“Op vele terreinen van overheidsbeleid is het evalueren van prestaties en effecten steeds belangrijker geworden” (Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 2008). De milieueffectrapportage (m.e.r.) is hiervan niet uitgezonderd, in Nederland noch in andere EU landen. Dat geldt voor de gehele procedure, in het bijzonder de uitkomst hiervan: het milieueffectrapport (MER). Het is daarom niet verbazingwekkend dat het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) moet nadenken over verschillende kwaliteitssystemen die de kwaliteitseisen aan het rapport realiseren.

Het overkoepelende doel van een kwaliteitssysteem is de kwaliteit van producten te bewaken, fouten te voorkomen en risico's te verkleinen. Bedrijven kwamen erachter dat het meer loont om verschillende processen beheerst te laten verlopen en zo fouten te voorkomen, in plaats van het herstellen op basis van gebruikelijke eindcontroles (Nivel, 2007). Dit is ook van toepassing op de milieueffectrapportage. Een kwaliteitssysteem voor het rapport verhoogt de kans op het meenemen van alle effecten en maatregelen, met als gevolg het meewegen van het milieu bij de besluitvorming. Naast het feit dat een ieder het eens is met het punt dat er een kwaliteitssysteem voor het MER aanwezig moet zijn, is het belangrijk dat al deze actoren het ook eens zijn over kwaliteit. Bij de opstelling van het MER functioneren vele actoren die niet allemaal dezelfde behoeften hebben en dezelfde doelen nastreven. Zo wil een initiatiefnemer¹ graag zijn/haar project/plan kunnen uitvoeren (tegen lage kosten), wil het bevoegd gezag² gedegen besluiten nemen en willen de burgers een prettige leef- en werkomgeving. Een kwaliteitssysteem zal er daarom voor moeten zorgen dat alle actoren meegenomen kunnen worden, wat inhoudt dat kwaliteit in meerdere dimensies wordt geoperationaliseerd. Het is daarom een grote uitdaging een kwaliteitssysteem te ontwikkelen dat voldoet aan al deze verschillende dimensies.

1.1 Milieueffectrapportage: historie en concept

“Voor een beter begrip van milieu-effectrapportage en de kwaliteit hiervan is het van belang dit instrument allereerst vanuit historisch perspectief te bekijken”
(Pokorný-Versteeg, 2003: 7)

In de jaren 60'en 70' was er sprake van een groeiend milieubewustzijn in Europa. Men hield zich voornamelijk bezig met de economische ontwikkelingen, maar moest daarbij ook in gedachte houden dat dit gepaard gaat met schadelijke milieueffecten. In 1972 organiseerde de EU Commissie een topconferentie van regeringsleiders en staatshoofden van de EG lidstaten te Stockholm. Tijdens deze conferentie verklaarden de lidstaten dat economische expansie geen alleenstaand doel was, maar dat er ook een verbetering in de kwaliteiten van de levensstandaarden moest komen. Hierbij zouden de lidstaten bijzondere aandacht besteden aan de waarden en de bescherming van het leefmilieu, “ten einde de vooruitgang dienstbaar te maken aan de mens” (EG Verdrag, 1972).

Inmiddels trok de Europese Commissie de conclusie dat er in de voorgaande periode teveel aandacht besteed was aan economische activiteiten, zonder inachtneming van de schadelijke impact op het milieu. De Commissie beseftte dat rekening met het milieu gehouden moest worden, in zowel de plannings- als de besluitvormingsprocedure (Pokorný-Versteeg, 2003:14). Dit besef en het voornemen om preventieve en mitigerende maatregelen te treffen, resulteerde ook bij de Commissie in interesse voor milieueffectrapportage. Het is immers maatschappelijk belang dat economische activiteiten het

¹ Initiatiefnemer: kan een natuurlijke persoon, een rechtspersoon of een overheidsinstantie zijn, die een project/plan wil ondernemen. Deze is verantwoordelijk voor het opstellen van het MER. Hij/zij kan het MER zelf opstellen of dit uitbesteden aan een adviesbureau of deskundigen.

² Bevoegd gezag: dit is het bestuursorgaan dat een m.e.r.-plichtig besluit moet nemen. In de praktijk zijn dit meestal de gemeenten

milieu niet aantasten. Daarom is het zaak dat het milieubelang volwaardig betrokken wordt bij de besluitvorming. Om dit in de praktijk te realiseren, is het instrument milieueffectrapportage (ook wel m.e.r.) tot leven geroepen.

Het fundament van de milieueffectrapportage ligt in de Verenigde Staten van Amerika. Vanuit Noord-Amerika is dit instrument overgewaaid naar andere delen op de wereld, waaronder Europa en daarmee ook Nederland. Zo werden de eerste studies naar de m.e.r. binnen de EG verricht door middel van het tweede Milieu-actieprogramma (MAP) van 1977 tot 1981. In opdracht van de Commissie zijn enkele onderzoeken verricht naar het bewerkstelligen van een EG-beleid inzake de m.e.r. (Pokorný-Versteeg, 2003:14).

Volgens de wet is de m.e.r. een procedure met als hoofddoel het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de voorbereiding en de vaststelling van plannen en besluiten (Agentschapnl, 2011). Het gaat hier om initiatieven en activiteiten (die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu) en besluiten van zowel publieke als private partijen.

Aangezien ook enkele lidstaten al enige ervaring hadden op m.e.r. gebied, bleek dat de Commissie de opgedane kennis uit deze landen ook mee kon nemen bij de opstelling van het EG-beleid. Op basis van de onderzoeksresultaten kwam het voorstel een fundament voor het Europese m.e.r.-systeem op te stellen. Dit voorstel resulteerde in 1977 in een eerste ontwerp van een richtlijn met betrekking tot de m.e.r. “Deze richtlijn beoogt de bescherming van het milieu en de levenskwaliteit middels de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake de beoordeling van de milieueffecten van openbare en particuliere projecten” (Commissie van de EU, 2009:2).

Vanwege het feit dat Nederland het belang van milieubeleid ook onderkende (en dat nog steeds doet), implementeerde ook deze lidstaat de richtlijn. Milieubeleid heeft de laatste jaren een hoge prioriteit op de politieke agenda gekregen. “Naast het beleid om broeikasgasemissies te mitigeren” (Factsheet Cie. m.e.r., 2010), heeft het Rijk verscheidene maatregelen getroffen waarbij zij het belangrijk vindt dat projecten en plannen getoetst worden aan bepaalde milieukwaliteitseisen (Deltacommissie, 2008: 106). De procedure voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) biedt de mogelijkheid voor het uitvoeren van zo’n toets. De doorwerking van verschillende beleidsstrategieën wordt in m.e.r. namelijk concreet (Factsheet Cie. m.e.r., 2010). Daarbij is het van groot belang dat de kwaliteit van de rapporten (genaamd MER’en) —het centrale aspect binnen m.e.r.— op niveau is.

Om aan die kwaliteit te kunnen voldoen, zal een kwaliteitssysteem een belangrijk onderdeel van de m.e.r. uitmaken. De lidstaten zullen de kwaliteit immers moeten borgen (en eventueel verbeteren).

De Europese Commissie is namelijk de richtlijn aan het herzien, waarbij ook kwaliteit van de rapporten een hoge eis zal zijn. Reden voor de lidstaten om te onderzoeken op welke manieren een kwaliteitssysteem voor de rapporten eruit kan zien.

Samengevat: de m.e.r. fungeert als beleidsinstrument voor volwaardige meeweging van het milieu in besluitvormingsprocessen. De procedure bestaat uit het in kaart brengen van de milieueffecten van een initiatief of project. Deze worden gerapporteerd, tezamen met de mitigerende en/of voorkomende maatregelen. Om de volwaardige meeweging te realiseren, is het belangrijk dat de kwaliteit van de rapporten op niveau is. Een gedegen kwaliteitssysteem is daarom van groot belang, wil het Rijk de doelen van de m.e.r. behalen.

1.2 Probleemanalyse

De instantie verantwoordelijk voor het beleid van de m.e.r., het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ziet de handhaving van de basiskwaliteit (Rijksoverheid, 2011) als prioriteit. Zij ziet de m.e.r.-procedure hierbij als één van de geschikte tools. Het voornaamste doel van de m.e.r. is immers het milieu volwaardig mee te laten wegen in de besluitvormingsprocessen (en daardoor een bijdrage te leveren aan basiskwaliteit).

Om dit te bereiken, is het van belang dat de milieueffectrapporten van voldoende kwaliteit zijn. Hierbij is het essentieel dat de initiatiefnemers de alternatieven en mitigerende maatregelen van een initiatief vermelden.

In Nederland is bij wet vastgesteld dat de initiatiefnemers twee m.e.r.-procedures kunnen doorlopen: de beperkte- en de uitgebreide procedure. Bij de beperkte procedure vervallen enkele eisen van de uitgebreide procedure (InfoMil, 2010). In figuur 1 is aangegeven op welke manier de initiatiefnemer weet welke procedure hij/zij zal moeten doorlopen. Ook is in figuur 2 beschreven uit welke stappen de m.e.r.-procedure is opgebouwd. Hierdoor verkrijgt u een scherp beeld van de processtappen en wordt het begrijpen van de probleemanalyse vergemakkelijkt.

Bij het volgen van de m.e.r.-procedure is er een tweesplitsing van een uitgebreide- en een beperkte procedure. Bij de beperkte procedure vervallen een aantal eisen van de uitgebreide procedure.

Bij een groot deel van de m.e.r.-plichtige gevallen komt de uitgebreide procedure aan bod: bij alle plannen en complexe besluiten (InfoMil, 2010).

In het Besluit m.e.r. is vastgelegd welke procedure de initiatiefnemer moet doorlopen. Hier is per activiteit uiteengelegd welke procedure hierbij van toepassing is. Het is echter wel een complexe zoektocht, aangezien het stuk steeds verwijst naar andere wet- en regelgeving. Echter kan de initiatiefnemer op basis van deze lijst (zie Staatsblad 102, 2011) erachter komen welke procedure deze zal moeten doorlopen. Indien blijkt dat de voorgenomen activiteit niet concreet vermeld staat in de lijst, benadert de initiatiefnemer het bevoegd gezag en zal zij dit duidelijk proberen te maken. Indien ook het bevoegd gezag er niet uit kan komen (wat overigens zelden voorkomt), kan zij terecht bij InfoMil (Janssen, 2011).

Beperkte procedure

De beperkte procedure geldt alleen voor besluiten die vallen onder onderstaande wetten:

Mijnbouwwet
Kernenergiewet
Waterwet*
Ontgrondingenwet
Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht** (Agentschapnl, 2011)

Voor de activiteiten die onder deze wetten vallen, zijn afdeling 3.4 AwB en één of meer artikelen van de afdeling 13.2 Wb van toepassing (Janssen, 2011). Het gaat hier om m.e.r.-plichtige projecten waarbij geen beoordeling en toetsingsadvies door de Commissie m.e.r.³ verplicht is.

De procedure voor de m.e.r. kan in deze gevallen beperkt blijven, omdat de keuzevrijheid voor alternatieven zeer beperkt is en de milieuvergunning al voldoende aandacht schenkt aan de effecten van het voornemen voor het milieu. Daarnaast komt er voor de aanvraag van de milieuvergunning al een m.e.r.-procedure te pas. Doordat deze projecten de beperkte procedure volgen, zijn de vergunning- en m.e.r.-procedure beter op elkaar afgestemd met als gevolg efficiëntie en minder vertraging.

Uiteraard mag het bevoegd gezag de initiatiefnemer ook vragen te kiezen voor een uitgebreide procedure, ondanks het feit dat de wet dit niet verplicht. In figuur 2 is een schematisch overzicht van de beperkte procedure weergegeven.

³ Commissie m.e.r.: dit is een onafhankelijk adviesorgaan. Zij toetst het MER uit de uitgebreide procedure en kan daarnaast vrijwillig ingeschakeld worden door het bevoegd gezag, in de voorfase en bij de beperkte procedure.

Uitgebreide procedure

De uitgebreide m.e.r.-procedure geldt voor alle plannen en daarnaast voor projecten die niet in aanmerking komen voor de beperkte procedure. Hierbij zijn de kennisgeving en zienswijzen aan het begin, een verplicht onderdeel. Tijdens deze stap draagt het bevoegd gezag het initiatief voor en kunnen verschillende partijen hun zienswijzen in kaart brengen. De initiatiefnemer zal met deze punten rekening moeten houden tijdens de opstelling van het MER. Na het opstellen van het MER toetst de Commissie m.e.r. dit en brengt een toetsingsadvies uit. In figuur 2 is een schematisch overzicht van de uitgebreide procedure weergegeven.

* Binnen de Waterwet kunnen er ook activiteiten voorkomen waarbij de initiatiefnemer de uitgebreide procedure moet doorlopen (Janssen, 2011). Dit is overigens vermeld bij desbetreffende activiteiten in het Besluit m.e.r.

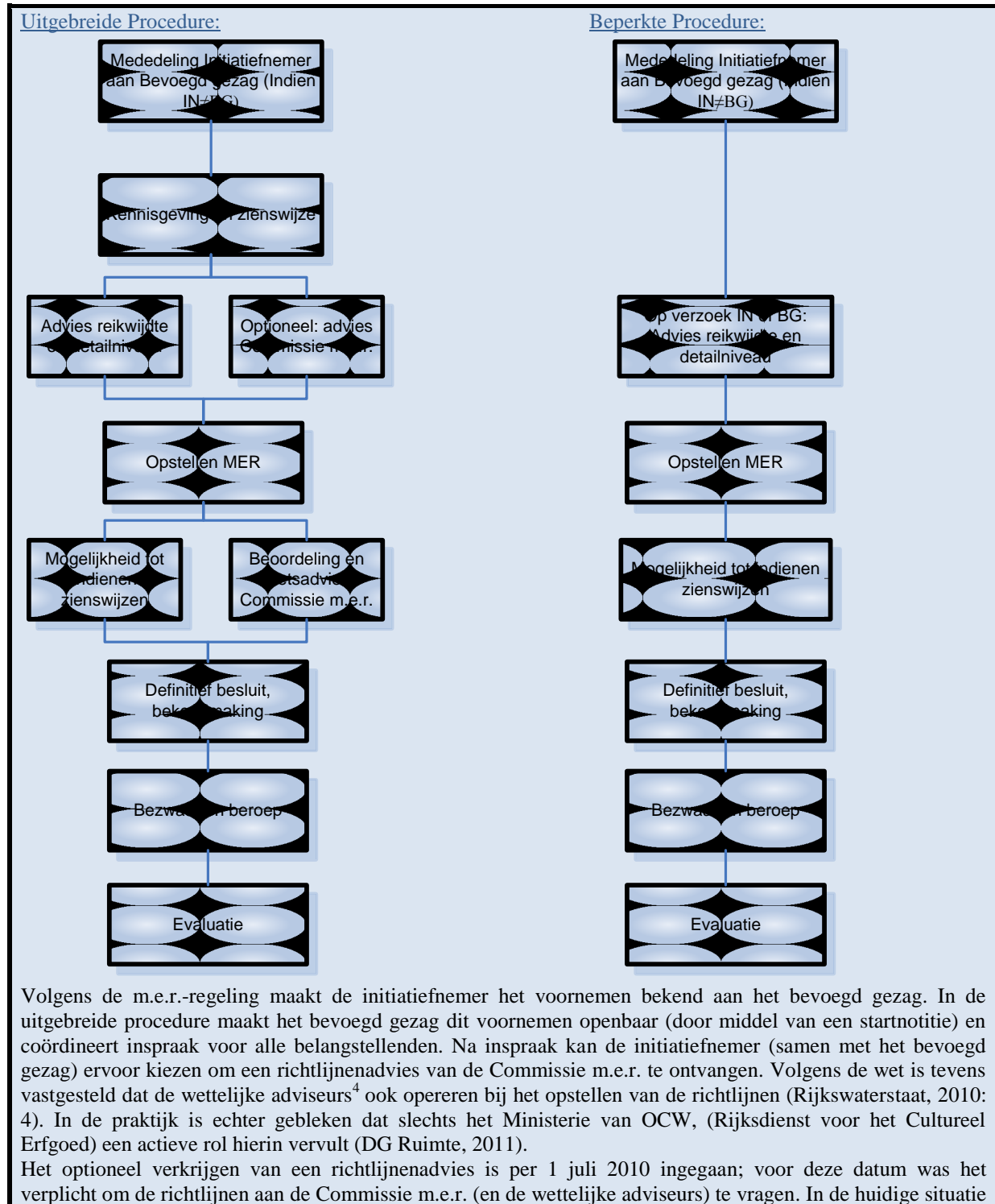
** Onder de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht vallen de Wet milieubeheer en de Bouwwet. Hier geldt dat er voor de aanvraag van vergunningen twee voorbereidingsprocedures zijn:

- 1) De reguliere voorbereidingsprocedure
- 2) De uitgebreide voorbereidingsprocedure

Indien de initiatiefnemer de uitgebreide voorbereidingsprocedure doorloopt, houdt dit in dat er een (beperkte) m.e.r.-procedure van toepassing moet komen (Janssen, 2011).

Er is echter wel één uitzondering: in geval er een passende beoordeling voor een activiteit verplicht is, zal de initiatiefnemer een uitgebreide procedure moeten doorlopen. Voorbeeld van zo'n activiteit is het aanleggen van een vuilstortplaats in een natuurgebied.

Figuur 1. Doorlopen beperkte of uitgebreide procedure



⁴ Wettelijke adviseurs: dit zijn adviseurs die volgens de wet al een adviserende bevoegdheid toegekend hebben. In Nederland zijn dit de Ministeries van Infrastructuur en Milieu (I&M); Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

verstrekt de Commissie m.e.r. de richtlijnen waarvoor het Ministerie van Infrastructuur & Milieu een vergoeding van €5000 in rekening brengt (Ministerie van VROM, 2010). Deze richtlijnen hebben betrekking op de vraagstelling van het MER, de alternatieven die in het MER aan de orde moeten komen en op de milieuaspecten die de initiatiefnemer in ogenschouw moet nemen (ten Heuvelhof et. al., 1997: 30).

Hierna stelt de initiatiefnemer het MER op. Hierin dienen de onderstaande punten aan bod te komen:

- 1) **Doel:** een beschrijving van wat met de voorgenomen activiteit wordt beoogd.
- 2) **Voorgenomen activiteit & alternatieven:** een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven daarvoor, inclusief de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven. In het geval van een m.e.r.-plichtig besluit ook een beschrijving van de wijze waarop de voorgenomen activiteit zal worden uitgevoerd.
- 3) **Relevante plannen & besluiten:** in het geval van een m.e.r.-plichtig plan een overzicht van eerder vastgestelde plannen die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven. In het geval van een m.e.r.-plichtig besluit een aanduiding van dit besluit (of besluiten) en een overzicht van de eerder genomen beslissingen van bestuursorganen die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven.
- 4) **Huidige situatie & autonome ontwikkeling:** een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, en van de te verwachten ontwikkeling van het milieu, indien die activiteit noch de alternatieven worden ondernomen.
- 5) **Effecten:** een beschrijving van de gevolgen voor het milieu die de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven kunnen hebben, inclusief een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven.
- 6) **Vergelijking:** een vergelijking van de beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu (punt 4) met de beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en elk van de in beschouwing genomen alternatieven (punt 5).
- 7) **Mitigerende & compenserende maatregelen:** een beschrijving van de maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen op het milieu van de activiteit te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen.
- 8) **Leemten in informatie:** een overzicht van de leemten in de beschrijvingen van de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen voor het milieu (punten 4 en 5) als gevolg van het ontbreken van de benodigde gegevens.
- 9) **Samenvatting:** een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het milieueffectrapport en van de daarin beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven.

(InfoMil, 2011)

Nadat het MER opgesteld is, beoordeelt het bevoegd gezag (impliciet) op de aanvaardbaarheid en maakt het document openbaar. Hierna krijgen alle belanghebbenden en belangstellenden een inspraakmoment. Indien het bevoegd gezag na dit proces het MER aanvaard heeft, neemt zij de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de inhoud.

In geval van de uitgebreide procedure zal de Commissie m.e.r. hierna de kwaliteit van het rapport beoordelen en een toetsingsadvies uitbrengen (zij toetsen aan de hand van de richtlijnen die het bevoegd gezag heeft vastgesteld). De Commissie moet aangeven of het MER van voldoende kwaliteit is om een basis voor de besluitvorming te leveren. In geval van onvoldoende kwaliteit adviseren zij aanvullingen en verbeterpunten (Pokorný-Versteeg, 2003: 80-81).

Het bevoegd gezag kan dit advies aanvaarden, maar kan er ook voor kiezen om het huidige MER van voldoende kwaliteit te beschouwen. Vervolgens neemt het bevoegd gezag een besluit over het voornemen (verlenen vergunning, vaststelling van een ruimtelijk plan etc.). Het bevoegd gezag is verplicht het besluit ten aanzien van de in beschouwing genomen alternatieven, de inspraakreacties en adviezen te motiveren (ten Heuvelhof et. al., 1997: 31).

Figuur 2. Beschrijving procedurestappen

Uit figuur 2 is op te merken dat beide procedures op dit moment kwaliteitsborgingarrangementen hebben.

De beperkte procedure beschikt over bevoegde gezagen die verantwoordelijk zijn voor het goedkeuren van de kwaliteit van de rapporten. Daarnaast vormt het inspraakmoment ook onderdeel van de kwaliteitsborging, aangezien er door deze stap ideeën en zienswijzen vanuit verschillende perspectieven naar voren komen.

De uitgebreide procedure beschikt over de kwaliteitsarrangementen van de beperkte procedure, maar heeft een belangrijk onderdeel extra: de Commissie m.e.r. Deze Commissie is een onafhankelijk orgaan dat toezicht houdt op de kwaliteit van de rapporten, door het verstrekken van adviezen ter bevordering van de kwaliteit van elk afzonderlijk rapport (ten Heuvelhof et. al., 1997: 31). Een positieve beoordeling door de Commissie m.e.r. komt het draagvlak voor een project/plan ten goede, aangezien het rapport bewijst dat onderzoek naar de milieueffecten is gedaan. Dit resulteert in toename aan draagvlak voor een initiatief of activiteit, immers, de initiatiefnemer heeft de effecten in beeld gebracht en zal maatregelen treffen om de nadelige effecten te matigen en/of te vereffenen.

Echter blijkt dat de Commissie m.e.r. in 2008 slechts 50% van het aantal milieueffectrapporten bij eerste inzage van voldoende kwaliteit beoordeelde. In de overige 50% van de ingeleverde rapporten constateerde zij *in eerste instantie* belangrijke tekortkomingen (Runhaar et. al., 2010: 14).

In het jaar daarop toetste de Commissie m.e.r. 182 milieueffectrapporten en hieruit werden bij 56% van de rapporten in eerste instantie tekortkomingen geconstateerd. Volgens het jaaroverzicht van de Commissie m.e.r. (2009:16) blijkt dat deze tekortkomingen voornamelijk lagen in het feit dat de initiatiefnemer onvoldoende informatie verstreekte (zie § 4.2).

In het (pas uitgegeven) jaarverslag van 2010 heeft de Commissie vermeld dat van de 131 getoetste MER'en, 51% in eerste instantie niet voldeden aan de gestelde kwaliteit (Commissie m.e.r., 2010: 21) (zie § 4.2).

Nadat de Commissie adviezen gaf, kon de initiatiefnemer de kwaliteit aan de hand van deze adviezen verbeteren. Dit indiceert dat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag in eerste instantie onvoldoende aandacht aan kwaliteit besteed hebben, terwijl feitelijk wel een kwalitatief goede MER opgesteld kan worden (de afhankelijkheid van de Commissie is te hoog of door ontbreken van deskundigheid).

Vermeldenswaardig is dat de Commissie m.e.r. de rapporten uit de beperkte procedure niet verplicht hoeft te beoordelen. Bovenstaande tekortkomingen komen dus van rapporten die opgesteld zijn binnen de uitgebreide procedure; er worden jaarlijks meer MER'en dan dit aantal opgesteld.

Onduidelijk is, of de rapporten uit de beperkte procedure wel van voldoende kwaliteit zijn. De toezicht hier is immers minder, aangezien er geen toetsing door een onafhankelijk orgaan plaatsvindt. Zo versturen de bevoegde gezagen ongeveer 40% van het aantal rapporten uit de beperkte procedure naar de Commissie m.e.r. ten behoeve van een vrijwillige toetsing (DG Ruimte, 2011).

Ook gaf de Commissie m.e.r. aan dat in 2010 ongeveer 70% van het totaal aantal opgestelde MER'en door de Commissie beoordeeld is. Dit houdt in dat ik per definitie niet kan stellen dat de kwaliteit van elk rapport gewaarborgd wordt door de huidige structuur. Daarbij komt het feit dat meer dan de helft van de ingeleverde rapporten in eerste instantie van onvoldoende kwaliteit zijn.

Op basis van bovenstaande probleemschets concludeer ik dat de kwaliteitsborging van het MER belangrijk is, en dat een gedegen kwaliteitssysteem hier een grote bijdrage aan kan leveren. Vanzelfsprekend is de kwaliteitsborging van de MER'en uit de beperkte procedure erg belangrijk, aangezien die momenteel minimaal is.

1.3 Doel- en vraagstelling

Omdat de EU Commissie momenteel nadenkt over een herziening van de richtlijn, waarbij ook kwaliteit van de MER'en een belangrijke rol zal spelen (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2009:11), zal deze discussie ook in Nederland afspeelen.

Daarom zal ik —vanwege het feit dat het Ministerie van I&M mede verantwoordelijk is voor de borging van de maatschappelijke leefkwaliteit— een reflectie van het huidige systeem geven en andere kwaliteitsarrangementen verkennen. Deze zullen de kwaliteit van MER'en moeten borgen en eventueel verbeteren. Hierbij is het van belang om te erkennen dat tal van factoren deel uitmaken van het begrip kwaliteit. Ik kan enkele voorbeelden als informatieverstrekking, toezicht en verantwoordelijkheid noemen, maar een duidelijk mechanisme is hiermee nog niet scherp gesteld.

Omdat het ministerie op dit moment (vanwege de opkomende discussie) voornamelijk kampt met de vraag of het huidige systeem optimaal functioneert met betrekking tot de kwaliteit van de MER'en, heb ik de doelstelling van deze scriptie als volgt verwoord:

Het bijdragen aan waarborging en verbetering van de kwaliteit van MER'en (door middel van het reflecteren van het huidige systeem en het verkennen van andere kwaliteitssystemen ten behoeve van de waarborging en verbetering van de kwaliteit van het MER).

Het uitgangspunt in Nederland is de huidige structuur waarin de Commissie m.e.r. een belangrijke plaats inneemt. De Commissie m.e.r. is op dit moment namelijk het enige onafhankelijke orgaan dat na opstelling van het rapport beoordeelt of het MER van voldoende kwaliteit is (Jesse, 2008:169). Echter is het bevoegd gezag in eerste instantie verantwoordelijk voor de kwaliteit van het rapport en stelt deze het rapport ter beoordeling op, op het moment dat zij het rapport van voldoende kwaliteit acht. Ondanks dit mechanisme blijkt dat meer dan de helft van het aantal opgestelde rapporten in eerste instantie niet voldoen aan de gestelde kwaliteitseis van de Commissie. Daarom zal ik de knelpunten in de huidige structuur onderzoeken en aan de hand van de vergaarde kennis voorstellen voor een effectieve structuur doen.

Met bovengenoemde doelstelling in gedachten, heb ik onderstaande probleemstelling geformuleerd:

“Welke factoren zijn van invloed op de kwaliteit van het MER en welk systeem kan zorg dragen voor waarborging en verbetering van deze kwaliteit, ten einde bij te kunnen dragen aan de doelstellingen van de m.e.r.?”

Om tot een gedegen antwoord op deze vraag te komen, is antwoord op onderstaande deelvragen belangrijk:

Algemeen

- 1) Wat zijn de doelstellingen van de m.e.r.?
- 2) Op welke manier levert het MER een toegevoegde waarde aan initiatieven?

Opstellen & kwaliteit MER

- 3) Op welke manier verloopt de procedure tot het opstellen van het MER?
- 4) Welke partijen zijn betrokken bij de opstelling van een MER?
- 5) Wat zijn de belangen van de betrokken partijen?
- 6) Wat is de huidige kwaliteit van het MER?
- 7) Welke factoren zijn van invloed op de kwaliteit van het MER?
- 8) Op welke manier vindt de huidige kwaliteitsborging van het MER plaats?

Knelpunten MER

- 9) Welke kritiek is er op de huidige kwaliteit van het MER en hoe kan die verklaard worden?

Verbeterpunten

- 10) Hoe kan de kwaliteit van het MER worden verhoogd, gegeven de condities waaronder het MER tot stand komt?
- 11) Op welke manier vindt kwaliteitsborging van het MER plaats in anderen Europese lidstaten?
- 12) Op welke manier vindt kwaliteitsborging plaats in (soortgelijke) andere sectoren?
- 13) Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken ter verbetering van de kwaliteitborging van het MER?

1.4 Relevantie

Zoals in vorige paragraaf al vermeld, heeft de Europese Commissie aangegeven dat zij nadenkt over een herziening van de richtlijn, waarbij zij de kwaliteit van de MER'en ook zal meenemen (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2009:11). Dit houdt in dat Nederland als lidstaat al vooruit moet kijken en op deze aanpassingen moet kunnen inspelen. Op dit moment besteedt het ministerie al aandacht aan kwaliteitsborging, maar de DG Ruimte⁵ gaf aan dat zij het systeem goed onder de loep moet nemen en kijken welke andere arrangementen er zijn.

Het is namelijk maatschappelijk belang dat de woon- en werkomgeving van de Nederlandse burger van hoge kwaliteit is. Dit betekent onder andere dat het bevoegd gezag het milieu volwaardig mee moet wegen bij de besluitvorming van projecten en plannen. Op die manier neemt het bevoegd gezag een gedegen en onderbouwd besluit en is een ieder ervan overtuigd dat het milieu bij de besluitvorming aan de orde is geweest.

Naast het feit dat het huidige leefklimaat van de Nederlandse burger gewaarborgd moet worden, is het ook van belang dat toekomstige generaties geen negatieve gevolgen ondervinden van reeds geïmplementeerde projecten en plannen. Dit geeft het MER een belangrijke rol, aangezien hierin ook maatregelen voor de lange termijn (duurzame ontwikkeling) vermeld staan.

Naast bovengenoemde punten tracht ik met deze scriptie een bijdrage te leveren aan de wetenschap. Ik zal aan de hand van onderzoek een gedegen kwaliteitssysteem voor het MER voorstellen. Uiteraard kan verder onderzocht worden of dit kwaliteitssysteem ook toepasbaar is op andere onderdelen binnen de wetenschap (bijvoorbeeld voor onderzoeksrapporten). Vandaar dat dit onderzoek ook wetenschappelijke relevantie toegekend is.

1.5 Kader

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu zal deze scriptie trachten een bijdrage te leveren aan de kwaliteitsborging van het MER. De effectieve doorwerking van de m.e.r. zit niet alleen in de kwaliteitsborging van het rapport, maar ook in de procedure stappen (m.e.r.-procedure). Echter is het binnen een tijdsperiode van vijf maanden niet haalbaar om een systeem te achterhalen voor de

⁵ DG Ruimte: dit is het m.e.r.-coördinerende orgaan van het Ministerie van I&M. Dit team zorgt voor de implementatie van wet- en regelgeving en werkt aan de operationele kennisfunctie (informatieverstrekking aan alle relevante partijen binnen de m.e.r.)

kwaliteitsborging van de processtappen, aangezien de omvang van de procedure erg groot is. Hier komen namelijk nog vele andere invloeden aan te pas, die ik binnen een tijdsbestek van vijf maanden niet allemaal kan identificeren.

Omdat de m.e.r. een procedure is waarin het milieueffectrapport (MER) centraal staat (ten Heuvelhof et.al., 1997: 30), is deze scriptie afgebakend tot de waarborging en verbetering van de kwaliteit van het rapport (het MER). Ik zal verschillende kwaliteitssystemen verkennen, waarbij ik uiteindelijk een kwaliteitssysteem zal adviseren dat zorg draagt voor de kwaliteit, ten einde de doelstellingen van de m.e.r. te kunnen behalen.

1.6 Leeswijzer

Ik zal een aanvang maken met het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Hier zal het begrip *kwaliteitsborgingsysteem* centraal staan. De opgedane kennis uit literatuurstudie koppel ik aan het onderzoek naar de kwaliteitsborging van het MER. Vervolgens zal ik in hoofdstuk 3 de verschillende eisen en randvoorwaarden (aan het kwaliteitssysteem) operationaliseren, om zodoende het onderzoek een kwantificeerbaar karakter toe te kennen (hoofdstuk 3). Aan de hand van deze meetbare punten, oftewel de prestatie indicatoren, kan ik de verschillende kwaliteitssystemen toetsen en onderling vergelijken.

Na de operationalisatie zal ik overgaan tot de analysefase (hoofdstuk 4 en 5), waar de resultaten uit de analyses (doelstellingenboom, causale analyse, actorenanalyse, SWOT analyse) en interviews het fundament zijn.

In hoofdstuk 4 zal ik eerst een beschouwing van ‘kwaliteit’ geven, omdat het definiëren van dit begrip een uiterst complexe zaak is (zie inleiding). Vervolgens zal ik in hoofdstuk 5 uitgebreid ingaan op verschillende kwaliteitssystemen. Hierbij zal ik de kwaliteitssystemen van het MER in andere EU lidstaten beschrijven, en vervolgens kwaliteitssystemen uit andere sectoren. Ik zal deze vertalen naar het MER in Nederland.

In hoofdstuk 6 zal ik deze verschillende kwaliteitssystemen toetsen aan de prestatie indicatoren en zal ik daarbij een onderlinge vergelijking maken. Aan de hand van deze resultaten kan ik vervolgens conclusies trekken en een aanbeveling voor een kwaliteitssysteem voor het MER doen.

2. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk zal ik stilstaan bij het begrip *kwaliteitsborgingsysteem*. Ik zal mij hierbij concentreren op de betekenis van een kwaliteitsborgingsysteem binnen het MER. Daarnaast zal ik bespreken op welke wijze men inzicht kan krijgen in de effectiviteit van een kwaliteitssysteem.

Vervolgens zal ik ingaan op de mogelijkheden voor kwaliteitsbehoud en verbetering vanuit andere sectoren. Dit zijn kwaliteitssystemen die ik ben tegengekomen tijdens een brede literatuurstudie en die ik eventueel zou kunnen vertalen naar systemen voor kwaliteitsborging en verbetering van het MER.

2.1 Het kwaliteitssysteem

Binnen de m.e.r.-procedure is het begrip kwaliteitssysteem in de jaren '80 geïntroduceerd (Cie m.e.r., 2011). Dit is relatief kort, zeker als men bedenkt dat kwaliteitssystemen in het bedrijfsleven al decennia bekend zijn (Sluijs et. al., 1992).

Een reden om een kwaliteitssysteem voor het MER in te voeren, is dat het gestructureerde karakter van een kwaliteitssysteem de buitenwereld duidelijk maakt op welke wijze de betrokken actoren aan kwaliteit werken (Walburg, 1997).

Het feit dat EU lidstaat Nederland na zal moeten denken over een kwaliteitssysteem voor de waarborging en verbetering van de kwaliteit van het MER, komt voort uit de gedachtegang van de Europese Commissie. Deze wil namelijk de richtlijn herzien en kwaliteit hierbij een hoge prioriteit toekennen (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2009:11). De verantwoordelijkheid voor het structureren van dit kwaliteitsborgingsysteem zal de EU Commissie hoogstwaarschijnlijk in handen van de lidlanden leggen. Op deze manier wordt hen de ruimte geboden en kunnen zij het kwaliteitsvraagstuk zelf invulling geven (Cie m.e.r., 2011).

2.1.1 Kwaliteitssysteem als gevolg van doelstelling

“Het voorkomen van aantasting van het milieu is van groot maatschappelijk belang” (InfoMil, 2011). Het is daarom zaak om het milieubelang volwaardig in de besluitvorming te betrekken. Om dit in de praktijk te vertalen, is het instrument milieueffectrapportage in het leven geroepen. Het hoofddoel van dit instrument is *“bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen die belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, een en ander met het oog op duurzame ontwikkeling”* (Janssen, 2009:18).

Naast deze hoofddoelstelling, heeft het Rijk ook vastgesteld dat de m.e.r. duurzame ontwikkeling bevordert en bijdraagt aan strategische ruimtelijke ordening. Doordat het rapport tal van milieuaspecten in kaart brengt, kunnen de betrokkenen werken aan het behalen van de eisen ten behoeve van een hoge kwaliteit van de leefomgeving (zie doelstellingenboom bijlage IV).

De m.e.r. wordt door deze betrokkenen daarom vaak ervaren op onderstaande wijze:

- 1) Het inpassen van de m.e.r.-procedure in bestaande besluitvormingsprocedures en deze daarbij transparanter en flexibeler laten verlopen. Dit houdt in dat de milieueffectrapportage de besluitvorming moet stroomlijnen.
- 2) Het positief beïnvloeden van de milieuattitude (Handleiding m.e.r., 1994: 14-15).

Bovengenoemde hoofddoelstelling van de m.e.r. (en daarmee ook het MER) kan behaald worden als t het rapport kwalitatief goed is, d.w.z. dat de juiste onderwerpen aan de orde komen en deze ook adequaat beschreven zijn (beschrijven van alle effecten en alternatieven en op de juiste wijze). Dit houdt in dat de juistheid en adequaatheid van de effecten en alternatieven (in het rapport) onderdelen van het kwaliteitsborgingsysteem zijn (Cie m.e.r., 2011).

2.2 De effectiviteit van een kwaliteitsborgingsysteem

De hoogste eis aan een kwaliteitssysteem voor het MER is dat de kwaliteit van de rapporten optimaal is. Indien het kwaliteitssysteem dit kan realiseren, betekent dit voor het ministerie dat zij over een effectief systeem beschikt.

Echter neemt kwaliteit bij elke MER een andere vorm aan. Daarnaast zijn er uiteenlopende meningen over de definitie van kwaliteit (Kleijnen, 2005). Daarom is het een complex proces om gezamenlijk tot een gedegen definitie van kwaliteit, voor elk MER afzonderlijk, te komen. Hier zal ik nader op ingaan in hoofdstuk 4.

Ondanks het feit dat er verschillende percepties van kwaliteit zijn, komen enkele kwaliteitsaspecten vaker voor in de literatuur (Nivel onderzoek, 2008 & Commissie m.e.r., 2011 & MDG Ruimte, 2011). Aan de hand van literatuurstudie heb ik daarom drie punten meegenomen die voor de kwaliteit van het MER (en daarmee de hoogste eis aan het kwaliteitssysteem) van belang zijn:

- 1) *De intrinsieke kwaliteit van het rapport* → *volledigheid*: zonder informatie over de kwaliteit van de rapporten en de uitkomsten, is het lastig te achterhalen of een beoogd systeem effectief werkt (Nivel onderzoek, 2008). Voor het MER is het van belang dat de kwaliteit van de rapporten van zodanig niveau is, dat het bevoegd gezag het milieu volwaardig mee kan wegen bij de besluitvorming. Om die kwaliteit te kunnen garanderen, zal de inhoud van de rapporten volledig moeten zijn. Daarnaast is het ook belangrijk dat die inhoud betamelijk is (Commissie m.e.r., 2011 & DG Ruimte, 2011).
- 2) *Internalisering*: als ik dan verder kijk naar de eisen voor een kwaliteitssysteem, is het belangrijk dat alle betrokkenen (bij de opstelling van het rapport) —voornamelijk de initiatiefnemer en het bevoegd gezag— daadwerkelijk betrokken moeten zijn. Dit houdt in dat zij het gehele proces hun eigen moeten kunnen maken. Dit vertaal ik naar de term ‘internaliseren’, waarvan de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer en het bevoegd gezag een belangrijk onderdeel is (Nauta et. al., 1997).
- 3) *Externe doorwerking*: uiteindelijk zal de inhoud van het rapport daadwerkelijk een toegevoegde waarde moeten hebben bij de besluitvorming (ten Heuvelhof et. al., 1996): het bevoegd gezag moet het rapport als steunpilaar voor besluitvorming kunnen ervaren. Dit houdt in dat het rapport op zodanige wijze is opgesteld dat het deel uit kan maken van de besluitvorming en daarmee doorwerkt.

Naast bovengestelde punten (volledigheid MER, internaliseren, doorwerking) stelt de opdrachtgever ook enkele randvoorwaarden aan een kwaliteitsborgingsysteem. Indien een kwaliteitssysteem —naast de volledigheid MER, internalisering en doorwerking— aan deze randvoorwaarden kan voldoen, maakt het systeem kans op implementatie.

Hieronder heb ik de verschillende eisen en randvoorwaarden aan het kwaliteitssysteem uiteengezet.

2.2.1 Volledigheid MER

Volgens de Commissie m.e.r. (2011) is een kwalitatief goede MER volledig. Dit houdt in dat alle relevante effecten en alternatieven door de initiatiefnemer beschreven zijn. Daarnaast is het uiterst belangrijk dat deze effecten en alternatieven op adequate wijze omschreven zijn. In mijn scriptie zijn bovengenoemde zinnen de definitie van volledigheid van het MER.

Ik beschouw de volledigheid als belangrijke eis, aangezien het bevoegd gezag hierdoor alle relevante aspecten mee kan nemen bij de besluitvorming.

Of deze gedachte ook door de andere actoren binnen het opstellen van het MER gedeeld wordt, zal ik in hoofdstuk 4 verder uitwerken.

2.2.2 Internaliseren

Het tweede aspect voor het behalen van kwaliteit, en daarmee de eis aan het kwaliteitssysteem, is het punt dat de betrokken partijen (en dan met name de initiatiefnemer en het bevoegd gezag) daadwerkelijk bij het geheel betrokken zijn. Dit houdt in dat de structuur zodanig ingericht moet zijn, dat de actoren zich gedwongen voelen om zich het geheel eigen te maken.

Volgens Peter Senge (1999) zal er een sfeer aanwezig moeten zijn, waar mogelijkheid tot leren is. Deze kan pas ontstaan onder de volgende condities:

1) Het verantwoordelijk maken van mensen voor hun eigen werk → De initiatiefnemer en bevoegd gezag betrekken bij het creëren en implementeren van kwaliteit
2) Het delen van een visie → Communiceren van doelstelling van het MER
3) Het versterken van vaardigheden en mogelijkheden tot reflectie en onderzoek → Daar waar nodig, zorgen voor scholing of uitleg
4) Het denken in systemen en niet in gefragmenteerde onderdelen van het systeem → Zorg kunnen dragen voor het geheel
5) Georiënteerd zijn op een lange termijn visie → In kunnen spelen op veranderingen in het milieu en daarmee herzieningen van de richtlijn (Senge, 1999)

Op het moment dat men leert uit de verschillende processtappen van het opstellen van een MER, internaliseren de actoren. Dit wil zeggen dat de actor zich naar de beleidsnormen en waarden gedraagt omdat hij/zij deze vanzelfsprekend is gaan vinden (Nelissen, 1988).

Door het internaliseren ontstaat er een gevoel van verantwoordelijkheid, waardoor elke actor (in het geval van het MER zijn dit de initiatiefnemer en het bevoegd gezag) zijn/haar uiterste best doet om de kwaliteit van het rapport op hoog niveau te krijgen. Op deze manier leert men door MER voor MER.

Door dit systeem zijn de relevante actoren ook echt betrokken bij de opstelling van het MER en werken deze gezamenlijk aan kwaliteitsbehoud en verbetering.

2.2.3 Doorwerking

In §2.2 heb ik al aangehaald dat de inhoud van de rapporten een steunpilaar voor de besluitvorming dient te zijn. Daarbij is het van belang dat de rapporten op zodanige wijze zijn opgesteld, dat deze enerzijds technisch goed zijn opgebouwd (relevante en adequate effecten) en anderzijds de beleidsvorming ten goede komen.

Dit betekent dat de inhoud van het rapport wetenschappelijk relevant is (er moet adequate technische informatie verwerkt zijn). Hierbij zal het milieu in ogenschouw genomen moeten worden: de opstellers zullen het milieu en de milieuaspecten goed moeten overwegen en adequaat noteren. Tegelijkertijd zal het rapport een toegevoegde waarde voor de besluitvorming moeten hebben. Het bevoegd gezag moet het rapport duidelijk en begrijpelijk achten, alvorens over te kunnen gaan op besluitvorming. Dit maakt het schrijven van het rapport een uitdaging, aangezien de opstellers aan de eisen van twee (meestal) uiteenlopende vakgebieden (wetenschap en beleid) moeten voldoen.

De essentie van deze eis is dat de bevindingen van het MER op effectieve wijze gebruikt kunnen worden voor de besluitvorming.

In mijn onderzoek gaat het dan niet zozeer om het feit of het bevoegd gezag de hoogste prioriteit geeft aan het milieu (bij de besluitvorming), maar dat zij de informatie uit het MER wel meeneemt bij de besluitvorming, ongeacht haar besluit.

2.2.4 Randvoorwaarden

Naast bovengenoemde punten, stelt het verantwoordelijke ministerie enkele randvoorwaarden aan het kwaliteitssysteem. Vanuit het perspectief van de opdrachtgever zal het systeem hoog moeten ‘scoren’ op deze punten. Het gaat hierbij om onderstaande punten:

Kosten
Draagvlak
Transparantie en Inspraak
Implementatietermijn

Met *kosten* bedoel ik de investering die het Ministerie van I&M voor de implementatie van het kwaliteitssysteem moet doen. Hierbij gaat het slechts om de uitgaven van de opdrachtgever en niet van de overige betrokken actoren.

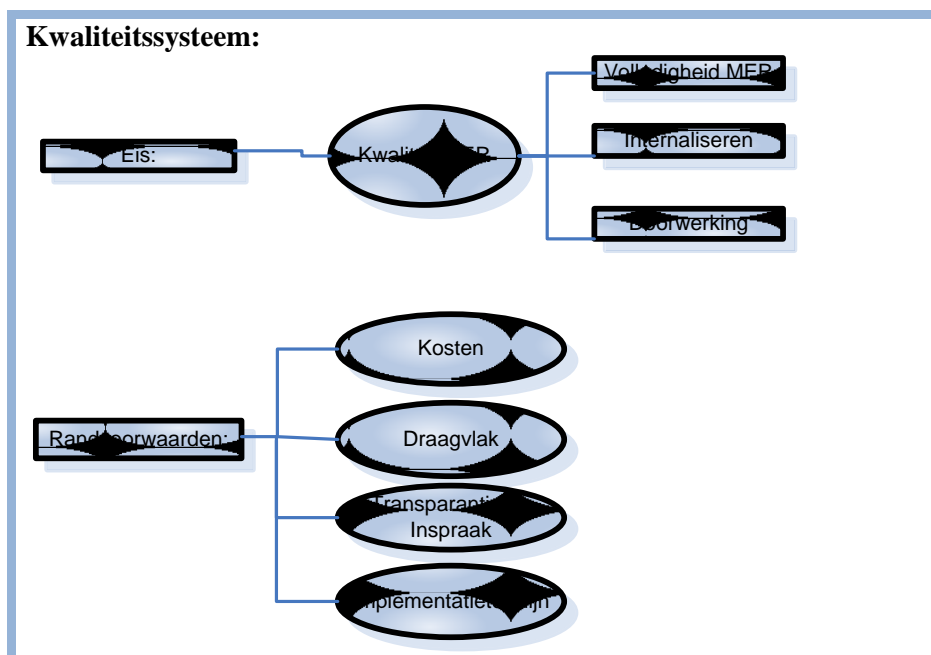
Voor draagvlak kijk ik in dit onderzoek naar de steun voor het te implementeren kwaliteitssysteem. Het ministerie stelt immers dat elke actor —betrokken bij de opstelling van het MER— prettig kan werken met het kwaliteitssysteem en zich niet gepasseerd voelt. Er moet immers een gevoel van verantwoordelijkheid aanwezig zijn, wat ontstaat indien er draagvlak is.

Bij draagvlak gaat het overigens niet alleen om dat van de betrokken actoren bij het MER, maar ook om de draagvlak van de Nederlandse maatschappij. Deze maakt immers deel uit van de leefomgeving waar het ministerie zorg voor moet dragen.

Dit draagvlak zal daarbij toenemen, indien alle betrokkenen transparant werken. Dit houdt in dat het bevoegd gezag alle stukken openbaar maakt en dat een ieder vervolgens gelegenheid tot inspraak heeft.

Tenslotte is ook de implementatietermijn belangrijk voor het ministerie. Deze staat immers voor het zo snel mogelijk realiseren van een kwalitatieve leefomgeving.

In hoofdstuk 3 zal ik nader ingaan op deze randvoorwaarden, waarbij ik deze ook zal operationaliseren.



Figuur 3. Eisen en Randvoorwaarden binnen de kaders van het kwaliteitssysteem

Er kan pas sprake van borging zijn, indien het kwaliteitssysteem volledig geïntegreerd en onderdeel van het normale handelen is geworden. Daarnaast blijven informeren, communiceren, aandacht voor de cultuur van betrokkenen (verantwoordelijkheidsgevoel), aandacht voor het lerende aspect en meten voor het behoud van een juiste werking van het kwaliteitssysteem, van belang. Indien de betrokkenen hier geen aandacht aan besteden, zullen zij over een langere periode de essentie van het systeem vergeten en zal men mogelijk vervallen in oude gewoontes (Kotter, 1998).

Ook zijn er andere factoren die invloed hebben op de terugval van verbeterssystemen. Zo zijn personele wisselingen (wisseling van bevoegd gezag), ontbreken van goede randvoorwaarden (onvoldoende of onduidelijk geformuleerde richtlijnen), gebrek aan eenduidigheid van doelen en visie en onvoldoende discipline (verantwoordelijkheid van bevoegd gezag en initiatiefnemer), hier voorbeelden van (Schouten, 2004).

2.3 Kwaliteitssystemen uit andere sectoren

Voormalig president-directeur van Shell, Rein Willems (2004), pleit voor het bundelen van initiatieven (binnen alle sectoren) op het gebied van kwaliteit zodat dit op nationaal niveau gewaarborgd kan worden en niet overal het wiel opnieuw uitgevonden hoeft te worden. Zo geeft hij aan dat sectoren van elkaar kunnen leren. Hij vergelijkt het kwaliteitsborgingsysteem van de gezondheidszorg met dat van de industrie: de processen zijn bijzonder, maar niet uniek.

Op die manier kan ik de opstelling van het MER bijvoorbeeld ook vergelijken met het opstellen van wetenschappelijke rapporten: in beide gevallen is er sprake van een rapport dat aan bepaalde normen en kwaliteitseisen dient te voldoen. In de opeenvolgende paragrafen beschrijf ik daarom enkele kwaliteitssystemen uit andere sectoren. Dit zijn de meest bekende kwaliteitssystemen die men meestal kan toepassen voor verschillende sectoren, vandaar mijn keuze voor deze kwaliteitssystemen.

2.3.1 ISO-norm uit het bedrijfsleven

Een voorbeeld van een systeem uit het bedrijfsleven, is het kwaliteitssysteem gebaseerd op de ISO-norm. Deze norm is het meest toegepaste kwaliteitssysteem in het bedrijfsleven. Het betreft een internationale norm die zich richt op de kwaliteitsbeheersing binnen organisaties. Deze normen zijn gericht op: procesmatige aanpak, continu verbeteren, klanttevredenheid en opleiding van- en communicatie met medewerkers. Dat het bedrijfsleven gebruik maakt van de ISO-certificering (die Nederland ook zou kunnen gebruiken bij de opstelling van het MER), komt vanwege het feit dat de invulling van de ISO is af te stemmen op de specifieke situatie en wensen van de organisatie (Janssen-Steenberg, 2004). In het geval van de opstelling van het MER, zal het ministerie de ISO-norm moeten afstemmen op de milieueisen die de wet- en regelgeving vaststelt.

Het ministerie moet echter ook rekening houden met het feit dat de *motivatie, cultuur en beleving van werkzaamheden* tussen de opsteller van het MER en het bedrijfsleven kunnen verschillen. Bij het opstellen van een MER vormen de economische effecten niet de voornaamste prioriteit, terwijl het winst oogmerk met name in het bedrijfsleven belangrijk is. Ook zijn de opstellers van het MER meer bezig met het borgen van kwaliteit van het rapport. De professionals in het bedrijfsleven daarentegen, laten zich niet sturen op kwaliteit omdat het nog geen onderdeel is van de dagelijkse praktijk (Willems, 2004).

Een overeenkomst is echter wel, dat de effecten van onvoldoende kwaliteitsborging voor zowel het bedrijfsleven als de doorwerking van het MER van grote omvang kunnen zijn. Dit brengt vaak extra inspanning, vertragingen en meestal ook extra kosten met zich mee.

2.3.2 Visitatie Commissie in de onderzoeksector

Bij de kwaliteitsbeoordeling van wetenschappelijke onderzoeken maakt het Ministerie van OCW vaak gebruik van een visitatie commissie (Inspectie van het Onderwijs, 2005: 17) (peer-to-peer

beoordeling). Zo schrijft het Standard Evaluation Protocol 2009-2015 for Public Research Organisations voor dat onderzoek elke zes jaar beoordeeld moet worden door een externe commissie (Qanu, 2011). De commissie bestaat uit verschillende deskundigen die kennis hebben op het gebied van wetenschap en rapporteren.

Overigens is het van belang dat alle commissieleden schriftelijk verklaren dat zij een volkomen onafhankelijke positie ten opzichte van de te visiteren onderzoeken innemen. Hun taak daarbij is om op basis van de aangeleverde informatie (inventarisatie) en gesprekken (Qanu, 2011):

- 1) Een oordeel te geven over de verschillende kwaliteitsaspecten
- 2) Op basis hiervan vast te stellen of de rapporten naar haar oordeel voldoen aan de criteria voor basiskwaliteit
- 3) De aspecten van de rapporten te identificeren die naar haar oordeel voor verbetering vatbaar zijn (Swanborn, et. al., 2007: 14)

Alvorens de commissieleden gesprekken en discussies houden met verschillende peers, informeren zij zichzelf door middel van zelfstudie en tevoren opgevraagde aanvullende informatie. Tijdens de gesprekken proberen de commissieleden zoveel mogelijk informatie te vergaren door middel van bevraging en discussie. De visitatiecommissie kondigt vooraf breed aan dat er een mogelijkheid voor een spreekuur bestaat, om zodoende specifieke onderwerpen onder de aandacht van de commissie te brengen (Swanborn, et. al., 2007: 15-16).

Direct na afronding van de visitatiegesprekken heeft de commissie haar voorlopige oordeel over de kwaliteit van de rapporten geformuleerd, dat vervolgens bij monde van de voorzitter voor een breed gehoor wordt gepresenteerd (Swanborn, et. al., 2007: 16). Hier worden ook suggesties voor kwaliteitsverbetering gedaan.

2.3.3 Benchmarking o.b.v. steekproeven bij wetenschappelijke kwaliteit artikelen

“Het meten van de kwaliteit van publicaties is een moeilijk onderwerp, maar de praktijk vraagt er al jaren om,” gaf Prof. Kleijnen aan in het artikel “Het meten van de kwaliteit van publicaties: hoeveel treffers?” (2005). Meten eist namelijk een model, wat wil zeggen een stel aannames.

De onderzoekers Kleijnen en Van Groenendaal (2005) ontwikkelden een methode gebaseerd op een (relatief goedkope) steekproef, die zij vervolgens via bootstrapping (statistische techniek) analyseerden om tot homogene kwaliteitsklassen te komen (Kleijnen, 2005: 67).

Het is hierbij belangrijk dat er een willekeurige selectie van een aantal publicaties wordt genomen, maar dat dit aantal wel representatief is voor het totaal aantal opgestelde publicaties.

Bij het toepassen van de benchmarkstudie vergelijken wetenschappers verschillende publicaties met elkaar en onderzoeken zij ook de toegepaste bronnen. Op basis van de resultaten kunnen zij een referentie voor kwaliteit van publicaties vaststellen. De auteurs kunnen op die manier de kwaliteit van hun publicaties toetsen en eventueel verbeteren. Echter, is het van belang dat deze steekproef continu plaats vindt aangezien verschillende interne en externe invloeden de kwaliteitseisen doen veranderen/verscherpen.

Kanttekening: omdat het concept van de visitatiecommissie en de benchmarkingsprocedure niet veel verschillen, zal ik in het vervolg deze als één kwaliteitssysteem behandelen. Ik zal de benchmarkingsprocedure onder de naam visitatiecommissie houden, vanwege het feit dat wetenschappers ook een vergelijking maken en op die manier een richting geven aan de basiskwaliteit.

2.3.4 Interne audits in de gezondheidszorg

In de gezondheidszorg heeft men het kwaliteitssysteem trachten te verbeteren door middel van het dichter naar elkaar brengen van *kwaliteit* en *besturen*. Het is hierbij van belang dat kwaliteit verweven wordt in het dagelijks handelen van het management en hierdoor ook bij de medewerkers (van 't Hof, 2009: 30).

Zo voert het management naast cliënt- en medewerker tevredenheidsonderzoeken, ook in- en externe audits uit. Hierdoor hebben zij goed zicht op de huidige situatie en kunnen zij makkelijker verbeterplannen (ter bevordering van de kwaliteit) opstellen. Nadat dit verbeterplan geïmplementeerd is, vindt na een bepaalde periode weer een audit plaats, waarbij de uitvoerders en opstellers van het verbeterplan de resultaten terugkoppelen (van 't Hof, 2009: 30).

Het auditteam bestaat uit bestuurders, maar ook uit de medewerkers van de organisaties. Op die manier hebben alle lagen uit de organisatie gelegenheid tot inspraak en werken alle betrokkenen mee aan de realisering van het kwaliteitssysteem.

In geval van het MER, zullen er terugkoppelmomenten zijn zodat bevoegde gezagen, initiatiefnemers, Commissie m.e.r., de wettelijke adviseurs en andere betrokkenen bespreken op welke manier zij getracht hebben de kwaliteit van de rapporten op peil te houden. Daarbij kunnen de actoren onderling van elkaar leren en maken deze afspraken ten aanzien van de kwaliteitseisen van de rapporten.

2.3.5 Wetenschapscontrole volgens de IPCC-review methode

Om beleid te kunnen implementeren, moeten bestuurders belangrijke beslissingen nemen. Daarom is evidence based policy een belangrijk begrip, aangezien hier de wetenschap de basis is voor de beleidsvorming. Er vindt hier een interactie plaats tussen beleidsmakers en wetenschappers, waarbij de wetenschappers onderzoeken verrichten ter toetsing van het voorgestelde beleid.

In 1988 riepen de Verenigde Naties het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) tot leven. Taak van dit orgaan was onderzoek verrichten naar de oorzaken en gevolgen van de klimaatverandering, met als resultaat adviezen uitbrengen ten behoeve van beleid (de Bruijn, et.al., 2010:56).

Om de rapporten van de wetenschappers uit het IPCC te beoordelen, introduceerde de VN een review proces (de Bruijn, et.al., 2010:56). Hierbij werden de rapporten allereerst naar relevante specialisten verstuurd, die specifiek op de aspecten van hun vakgebied konden beoordelen. In de tweede ronde werden de gevisiteerde rapporten verstuurd naar overheden. De overheden verstuurden de rapporten op hun beurt weer naar beleidsmakers, wetenschappers en individuen die zich bevinden tussen wetenschap en beleid (de Bruijn et.al., 2010:56).

De auteurs van de rapporten herzagen het werk aan de hand van de feedback en dienden deze vervolgens in voor implementatie van beleid. Voor de beleidsmakers is het echter van belang dat de opstellers een managementsamenvatting bijvoegen.

Een discussiepunt bij dit systeem is het komen tot consensus over de inhoud van de rapporten. Er zijn namelijk vele actoren betrokken die allemaal inbreng willen hebben vanwege de waarborging van het eigen belang. Het is daarom een complexe taak om aan het begin met elkaar in overeenstemming te komen als het gaat om de belangrijkste aspecten, waarbij politieke invloeden ook nog eens een rol kunnen spelen.

In Hoofdstuk 5 zal ik de bovengenoemde kwaliteitssystemen vertalen naar MER niveau. Ik zal allereerst kijken naar de verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende kwaliteitssystemen uit de andere sectoren met dat van het MER. Vervolgens zal ik de effecten van dit systeem in kaart brengen, om in hoofdstuk 6 over te gaan naar de toetsing van de prestatie indicatoren.

3. ONDERZOEKSDESIGN

In dit hoofdstuk zal ik de onderzoeksstrategie, methoden & technieken behandelen. De keuze voor deze aspecten heb ik gemaakt op basis van de doel- en probleemstelling van deze scriptie.

Daarbij komen ook validiteit en betrouwbaarheid van de strategie en de methoden & technieken aan bod.

3.1 Onderzoeksstrategie

Om tot een gedegen kwaliteitssysteem voor het MER te komen, is het van belang dat het onderzoek (ten behoeve van de scriptie) gebaseerd is op een strategie. Hier is het bij dit onderzoek van belang dat de strategie bestaat uit het in kaart brengen van verschillende begrippen en theorieën, om hier vervolgens een samenhang in te zoeken en deze uiteindelijk te koppelen. Belangrijk punt hierbij is de aanwezigheid van transparantie: het moet duidelijk zijn wie de verschillende actoren met bijbehorende belangen zijn en hoe de verschillende processen binnen de m.e.r.-procedure verlopen. In dit onderzoek tracht ik de verschillende belangen (van betrokken partijen) in kaart te brengen. Uitdaging is dan om deze belangen terug te laten komen in het kwaliteitssysteem, zodat dit draagvlak kan verwerven onder de betrokken partijen. Daarbij is het vereist dat ik het begrip kwaliteit (van het MER) concreet uiteenleg, zodat voor elk betrokken partij concreet is welke doelen een MER nastreeft.

Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen, is onderzoek naar, en uitwerking van de onderstaande begrippen een belangrijk onderdeel van de onderzoeksstrategie. Door deze factoren te onderzoeken, krijg ik een breder beeld van de situatie en kan ik samenhang zoeken. Op basis hiervan kan ik dan een aanbeveling doen.

a) Factoren die invloed hebben op kwaliteit MER
b) Huidige kwaliteitsborging MER
c) Betrokken partijen
d) Belangen betrokken partijen
e) Knelpunten MER
f) Kwaliteitsborging MER andere Europese lidstaten
g) Kwaliteitsborgingsystemen andere sectoren

Daarnaast is de vergelijking met kwaliteitssystemen uit andere sectoren ook onderdeel van de onderzoeksstrategie. Het is namelijk niet de bedoeling om het wiel opnieuw uit te vinden, als er tal van andere kwaliteitssystemen bestaan. Daarom zal onderzoek voor deze scriptie ook gebaseerd zijn op kwaliteitssystemen in andere sectoren en in hoeverre deze te vertalen zijn voor het MER.

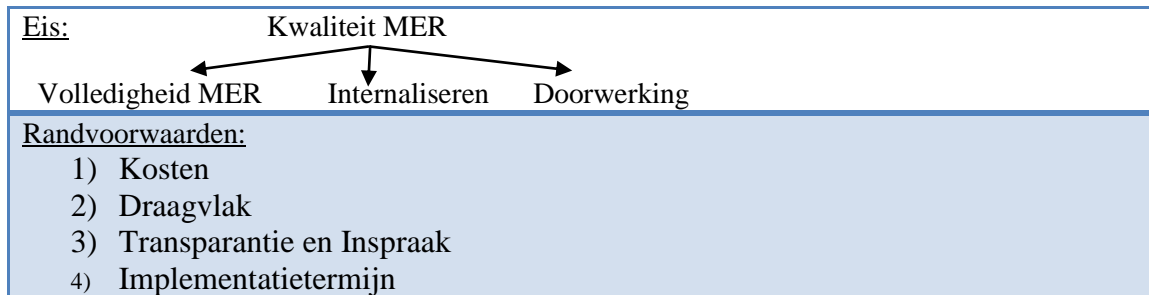
Daarnaast zal onderzoek naar kwaliteitsborgingsystemen (van het MER) in andere EU lidstaten ook onderdeel van deze scriptie zijn. Van andere kwaliteitssystemen kan het Ministerie van I&M leren en bestaat de mogelijkheid om deze systemen eventueel in Nederland te implementeren.

3.2 Prestatie indicatoren

In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat het van belang is een kwaliteitsborgingsysteem te toetsen aan vooraf gestelde ‘meetbare doelstellingen’: de prestatie indicatoren. Door deze vast te stellen, kan het ministerie continu werken aan het stimuleren van verbeteringen (Keursten, 1999). Doordat zij de opgestelde kwaliteitssystemen ‘toetst’ aan de verschillende prestatie indicatoren, kan zij nagaan of een systeem nog voldoet aan de eisen of of deze verbeterd zal moeten worden. De resultaten van de prestatie indicatoren op een kwaliteitssysteem stimuleren hierdoor een kwaliteitsverbeteringproces (Berg, 2005).

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat een optimaal kwaliteitsborgingsysteem zal moeten voldoen aan een aantal eisen en randvoorwaarden. Dit houdt in dat ik de effectiviteit van het kwaliteitssysteem in dit onderzoek zal meten (toetsen) aan de eisen en randvoorwaarden. Om te kunnen bepalen hoe de kwaliteitssystemen scoren op de verschillende eisen en randvoorwaarden, is het van belang dat deze factoren meetbaar zijn: het ontwikkelen van prestatie indicatoren.

Voor het onderzoek van deze scriptie heb ik de gestelde eisen en randvoorwaarden door middel van literatuuronderzoek, en in samenspraak met DG Ruimte (van het Ministerie van I&M) opgesteld en hieronder naar prioriteit gerangschikt:



In de opeenvolgende paragrafen zal ik de prestatie indicatoren beschrijven.

3.2.1 Volledigheid MER

Het Ministerie van I&M hecht veel waarde aan borging (en eventuele verbetering) van de kwaliteit van de MER'en.

Daarbij is het belangrijk dat het kwaliteitssysteem zorg draagt voor het behalen van de doelstellingen van de m.e.r. (volwaardig meewegen van milieuaspecten bij besluitvormingsprocessen). Dit houdt in dat de juiste effecten en alternatieven aan de orde komen, maar dat deze ook op de juiste wijze genoteerd zijn (inhoud en de kwaliteit van de inhoud). Vraag hierbij is dan wel wie die volledigheid (en daarbij ook de kwaliteit van het rapport) beoordeelt. Zoals dat in de huidige structuur plaatsvindt, is de Raad van State het hoogste gezag dat de kwaliteit (en dus volledigheid) beoordeelt. De betrokkenen binnen het m.e.r.-systeem volgen echter voornamelijk de adviezen van de Commissie m.e.r. op, waardoor de Raad van State nauwelijks benaderd wordt.

Echter is de Commissie m.e.r. niet de enige verantwoordelijke voor kwaliteit (en daarmee volledigheid), maar het bevoegd gezag en de initiatiefnemer spelen hier in feite een belangrijkere rol bij. Ook het publiek levert door middel van reacties tijdens de inzage, een bijdrage aan het waarborgen en verbeteren van kwaliteit van het rapport. Zij geven namelijk aan welke effecten en alternatieven de initiatiefnemer ook moet bekijken of waar hij/zij verbeteringen moet toepassen.

Het is dus uiterst complex om per MER tot een overeenstemming te komen over wat de actoren nu verstaan onder de volledigheid (en dus de kwaliteit) van het MER. In hoofdstuk 4 zal ik hier daarom verder op ingaan.

Om de kwaliteit van het MER te kunnen waarborgen door middel van de volledigheid, zal ik kijken naar de aanwezigheid van expertise en ervaring en de intersubjectiviteit bij het opstellen van het MER. Indien er geen toetsing of betrokkenheid van een externe partij aanwezig is, neem ik aan dat er minder sprake van intersubjectiviteit is in geval deze wel aanwezig was.

Ik moet wel een kanttekening maken voor de definitie van intersubjectiviteit in deze scriptie. Het is immers zo dat alle partijen een eigen mening toegedaan zijn, en daarom vanuit verschillende perspectieven naar de inhoud van het MER gekeken wordt. Een ieder heeft belangen, en men wil dat deze dan ook meegenomen zijn bij de opstelling van het MER. Daarom neem ik aan dat er sprake is van intersubjectiviteit op het moment dat de initiatiefnemer vanuit verschillende perspectieven (dus

ook de perspectieven van andere belanghebbenden) naar het geheel kijkt en probeert om niet slechts het eigen, maar ook de belangen van andere betrokkenen mee te nemen in het rapport.

3.2.2 Internaliseren

Het is van belang dat de betrokken actoren —met name het bevoegd gezag en de initiatiefnemer— het opstellen van het MER als een eigen proces zien. Op dat moment ontstaat er een verantwoordelijkheidsgevoel en werkt de initiatiefnemer samen met het bevoegd gezag aan kwaliteitsborging en verbetering van de rapporten.

Om een kwaliteitssysteem aan dit aspect te meten, zal ik in deze scriptie kijken naar de betrokkenheid van de actoren, en dan met name van de initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Dit zal ik meten aan de hand van het aantal *formele* bijeenkomsten tijdens opstelling van het rapport. Ook zal ik kijken naar de hoeveelheid aangeleverde informatie door het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Indien dit veel is, neem ik aan dat de participatiegraad hoog is en men in zekere zin bewust is van het feit dat milieu een gedegen plaats moet krijgen in de besluitvorming. Op die manier zullen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag zich nauw betrekken bij het opstellen, omdat zij zich verantwoordelijk voelen voor het opstellen. Echter hoeft dit niet altijd zo te zijn, aangezien verantwoordelijkheid ook een psychologisch kenmerk is en in handen van de betrokkenen ligt.

Ik plaats wel een kanttekening bij deze meting, aangezien het moeilijk is om internalisering te meten. Verantwoordelijkheid is namelijk niet kwantitatief meetbaar, en informele bijeenkomsten kunnen ook een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de rapporten.

3.2.3 Doorwerking

De opstellers dienen de rapporten op zodanige wijze op te stellen, dat deze zowel de wetenschap (met het milieu als prioriteit), als de beleidsvorming ten goede komen. Dit wil zeggen dat zij de juiste effecten en alternatieven op adequate wijze moeten vermelden. Tegelijkertijd moet ook de schrijfwijze van het rapport begrijpelijk zijn voor het bevoegd gezag, aangezien zij het rapport moet gebruiken bij de besluitvorming.

Om dit te kunnen meten, kijk ik naar het aantal rapporten dat op zodanige wijze is opgesteld, dat het bevoegd gezag dit als steunpilaar kan gebruiken bij de besluitvorming. Daarbij hoeft het bevoegd gezag niet per se het milieuvriendelijkste alternatief gekozen te hebben. Wel is het belangrijk dat zij het MER gebruikt heeft bij de besluitvorming. Indien zij het milieuvriendelijkste alternatief niet meeneemt, zal zij wel moeten beargumenteren waarom hier niet voor gekozen is.

Echter kan ik binnen het tijdsbestek van mijn onderzoek niet meten hoeveel MER'en de bevoegde gezagen daadwerkelijk meegenomen hebben bij de besluitvorming.

Daarom zal ik proberen een indruk te geven van de doorwerking van de systemen in andere EU lidstaten en sectoren. Dit zal ik doen door te kijken op welke manier de andere eisen (volledigheid en internalisering) tot uiting komen.

3.2.4 Kosten

Daarnaast zijn de kosten ook een belangrijk fenomeen en zal het kwaliteitssysteem zo min mogelijk kosten in rekening van het Ministerie van I&M moeten brengen. Onder deze kosten versta ik simpelweg het aantal (misschien wel miljoenen) euro's dat het ministerie moet besteden aan de implementatie van het kwaliteitssysteem. Als randvoorwaarde heeft het ministerie gesteld dat de kosten zo laag mogelijk blijven. Op dit moment beschikt het ministerie namelijk niet over veel financiën (vanwege de economische crisis) en wil men wel bezuinigen, maar dit mag uiteraard ook niet ten koste van de kwaliteitsborging gaan. Daarom gaf een vertegenwoordiger van DG Ruimte aan dat kwaliteitsborging in combinatie met lage kosten wenselijk is.

3.2.5 Draagvlak

Naast de kwaliteit van de rapporten en de kosten, is het voor het ministerie ook belangrijk dat er draagvlak voor het kwaliteitssysteem is. De betrokken partijen moeten het systeem kunnen aanvaarden en accepteren. Dit houdt in dat een sterk hiërarchische structuur (voornamelijk opleggen van regels, niet laagdrempelig etc.) nauwelijks tot geen draagvlak zal genereren. In geval van een top-down benadering is men al snel geneigd het gevoel van “onderdrukking” te ontwikkelen. Daarom is het ministerie verantwoordelijk voor een systeem waarbij sprake is van een horizontale benadering en de verantwoordelijkheden in handen van het bevoegd gezag blijven. Daarbij zal het ministerie het kwaliteitssysteem centraal kunnen inrichten, waarbij de bevoegde gezagen echter zelf invulling geven aan kwaliteit van de rapporten. Op die manier is er meer inbreng en worden meerdere ideeën samengevoegd. Samengevat: decentraal wat kan; centraal wat moet.

Echter ga ik er ook vanuit dat de maatschappij veel waarde hecht aan intersubjectiviteit. Het systeem mag niet slechts beperkt zijn tot de kaders van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. In dat geval is de kans groot dat deze partijen slechts de eigen belangen behartigen en de leefomgevingskwaliteit teniet wordt gedaan.

Ook de kosten voor de betrokken partijen kunnen een punt voor draagvlak creatie zijn. Naarmate de betrokken actoren meer moeten uitgeven voor de opstelling van het MER (als gevolg van het kwaliteitssysteem), zal minder draagvlak voor het kwaliteitssysteem verworven worden.

Naarmate meer betrokken actoren voorstander van het voorgestelde kwaliteitssysteem zijn, zal er meer draagvlak voor het systeem zijn. Op basis van bovenstaande tekst concludeer ik dat dit aantal voorstanders zal toenemen indien het ministerie niet teveel oplegt (aantal regels en hoeveelheid controle), indien de betrokken actoren niet teveel hoeven te betalen en als er sprake is van intersubjectiviteit (aanwezigheid van externen en/of inzage en inspraak door een ieder, waardoor de initiatiefnemer vanuit verschillende perspectieven naar het geheel kijkt en niet alleen de eigen belangen behartigt).

3.2.6 Transparantie en Inspraak

Vanwege het feit dat het ministerie de bevoegde gezagen ruimte voor kwaliteitsinvulling biedt (toewijzen van verantwoordelijkheden), zullen transparantie en inspraak een belangrijke rol gaan spelen. Elke betrokken partij, maar ook alle andere geïnteresseerden, moeten inzicht en inspraak in de processen kunnen hebben, indien zaken niet verlopen naar tevredenheid. Op het moment dat alle belanghebbenden en belangstellenden inzage hebben in de stukken en vervolgens kunnen reageren, zal sprake zijn van voldoende transparantie en inspraak.

Ik meet transparantie en inspraak door te kijken naar hoeveel en hoe vaak het bevoegd gezag informatie openbaar maakt. En door te kijken naar het aantal inspraakmomenten.

3.2.7 Implementatietermijn

Ook de implementatietermijn zal een rol spelen bij de voorgestelde kwaliteitssystemen, maar dan als randvoorwaarde met laagste prioriteit. Een kwaliteitssysteem dat het ministerie binnen een termijn van één jaar kan implementeren, kan (indien deze ook hoger scoort op de overige punten) voorrang krijgen op een systeem dat pas na vijftien jaar kwaliteitsborging en verbetering tot stand brengt. De vertegenwoordigers van DG Ruimte gaven het alom bekende citaat: “hoe sneller, hoe beter.”

Kortom, ik meet de implementatietermijn door te kijken naar het aantal jaren dat de implementatie van het kwaliteitssysteem in beslag neemt.

Kanttekening

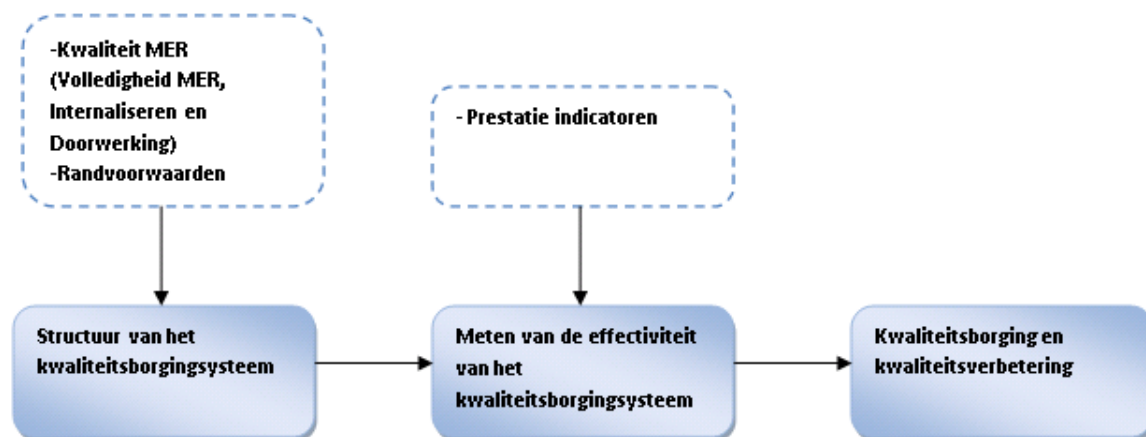
Het kan voorkomen dat een kwaliteitssysteem hoog scoort op enkele punten, maar laag op andere prestatie indicatoren. Voorbeeld zou kunnen zijn dat de kosten voor het ministerie laag zijn, maar voor de overige betrokkenen hoog. In dit geval scoort het systeem hoog op kosten, maar laag op draagvlak.

Overigens is de score op de indicatoren met hoge prioriteit het belangrijkste voor de aanbevelingen.

De uitkomsten kunnen nogal verschillen, waardoor het moeilijk wordt om tot een concreet advies te komen. Daarom zal het ministerie rekening moeten houden met het feit dat er niet specifiek één alternatief is dat resulteert in een optimaal kwaliteitsborgingsysteem.

3.3 Conceptueel model

Op basis van de bovengenoemde eisen en randvoorwaarden (met de gestelde prestatie indicatoren) is het conceptueel model opgesteld. Hieronder is deze weergegeven.



Figuur 4. Conceptueel Model

Het conceptueel model geeft aan op welke manier ik de kwaliteitsborging en verbetering in dit onderzoek zal onderzoeken. Organisaties en beleidsmakers maken vaak gebruik van een conceptueel model: het is een beleidscyclus die zij doorlopen. Zij volgen deze cyclus voortdurend, om zodoende kwaliteit te kunnen onderzoeken en eventueel te verbeteren. De effectiviteit van het kwaliteitssysteem kan vervolgens ook weer getoetst worden aan de hand van dit conceptueel model.

In dit onderzoek kijk ik naar de verschillende prestatie indicatoren die —indien aanwezig en hoog op gescoord wordt— het kwaliteitssysteem als effectief bestempelen. Ik zal op zoek gaan naar kwaliteitssystemen ter bevordering en verbetering van de kwaliteit van de milieueffectrapportages (het huidige systeem zal hier ook deel van uitmaken). Deze systemen toets ik vervolgens aan de opgestelde prestatie indicatoren, om zodoende de effectiviteit van de systemen te meten.

3.4 Methoden & Technieken

Om het doel van de scriptie te behalen, werk ik de strategie uit aan de hand van enkele methoden en technieken. Voor het verkrijgen van informatie zal ik een uitgebreide literatuurstudie verrichten.

Naast de uitgebreide (wetenschappelijke) literatuurstudie, zal ik enkele semi-gestructureerde diepte-interviews (praktijk ervaringen) afleggen met partijen die zich bezighouden met het MER (zoals de Commissie m.e.r., het Ministerie van I&M, initiatiefnemers en bevoegde gezagen).

Op basis van de verkregen informatie kan ik vervolgens verschillende (bestuurskundige) analyses toepassen (doelstellingenboom, causale analyse, SWOT analyse etc.).

Om een concreet beeld te krijgen van de doelen van de opdrachtgever/probleemeigenaar zal ik starten met een doelstellingenboom van de directie LeefOmgevingsKwaliteit (LOK) van het Ministerie van I&M.

Op basis van de doelen zal ik vervolgens in kaart brengen welke factoren een belangrijke rol spelen bij het halen van de gestelde doelen. Om dan een goed beeld te krijgen van de onderlinge relaties, zal ik een causale analyse uitvoeren. Op die manier kunnen de oorzaak-gevolg relaties in kaart gebracht worden en ontstaat er meer duidelijkheid over de verschillende beïnvloedende factoren. Hierdoor verkrijg ik een beeld van de factoren van invloed op kwaliteit.

Na de causale analyse zal ik beginnen aan de actorenanalyse, waarbij in kaart wordt gebracht welke actoren betrokken zijn bij de opstelling van het MER en wat de gerelateerde belangen zijn. Ook zal ik concreet in beeld brengen wat de strategieën van deze actoren zijn en of deze van belang zijn voor het voorstel van het kwaliteitssysteem.

De resultaten uit de bovengenoemde analyses neem ik vervolgens mee bij het opstellen van de SWOT-analyse. Tijdens deze analyse zal achterhaald worden wat de verschillende interne (sterktes en zwaktes) en externe (kansen en bedreigingen) factoren van het MER zijn. Op basis van deze analyse stel ik dan verschillende richtlijnen op, die tezamen het fundament voor de alternatieven vormen. Door het toepassen van de SWOT-analyse komen ook de kansen en bedreigingen in beeld, en kan op die manier in redelijke mate op de toekomst afgestemd worden. Op die manier kan ik het advies ook voor de lange termijn degelijk maken en komt dit ten goede aan de robuustheid van het kwaliteitssysteem.

Door de uitvoer van bovengenoemde analyses, tracht ik een helder beeld te creëren van de m.e.r.-procedure —waarbij de opstelling van het MER centraal staat— en op welke wijze het ministerie op dit moment probeert de kwaliteit van het MER te borgen.

Naast de analyses zal ik een verkenningstudie verrichten naar de manier waarop de andere Europese lidstaten de kwaliteit van het MER trachten te waarborgen. Daarbij kijk ik naar de overeenkomsten en verschillen met Nederland en probeer ik lessen te trekken uit die kwaliteitssystemen.

Ook leren van kwaliteitssystemen uit andere sectoren acht ik van belang voor de opstelling van het MER kwaliteitsborgingsysteem. Daarom kijk ik ook hier weer naar de verschillen en overeenkomsten, waarbij ik probeer om kwaliteitsmechanismen uit andere sectoren te vertalen naar MER niveau.

3.5 Validiteit en Betrouwbaarheid

Omdat het uiteindelijke advies van gedegen kwaliteit moet zijn, is het van belang om van tevoren te overzien wat de risico's van de strategie en methoden & technieken zijn. Op die manier kan ik tijdens het onderzoek rekening houden met deze risico's en kan ik van te voren maatregelen opstellen die deze risico's kunnen ondervangen.

3.5.1 Sterke- en zwakke kanten

Om de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek te waarborgen, is het belangrijk dat gebruik wordt gemaakt van meerdere methoden van informatieverzameling: 'triangulatie' (van Thiel, 2007: 105). In dit onderzoek krijgt deze triangulatie vorm door het gebruiken van wetenschappelijke bronnen, gebruik van beleidsdocumenten, gebruik van websites en het verrichten van diepte interviews (de Bruijne, 2009).

Allereerst is aan te halen dat het bronnenonderzoek voornamelijk bestaat uit wetenschappelijke bronnen. Dit wil zeggen dat de informatie op aantoonbare waarheid berust: een sterk punt van wetenschappelijke bronnen. De andere vorm van data verzameling, diepte interviews, heeft echter wel een keerzijde. Informatie kan namelijk vertekend zijn of net wat politieke invloeden hebben (sociaal

gewenste antwoorden). Feiten kunnen namelijk zodanig geframed worden, dat dit ten goede komt aan de respondent. Echter, kan er ook sprake zijn van interviewer bias (right marktonderzoek, 2010). Dit houdt in dat de respondent beïnvloed wordt door de interviewer en geen antwoorden zal geven die tegen de perspectieven van de interviewer in gaan.

Naast de nadelen van een diepte interview, zijn er ook sterke kanten. Zo is er een mogelijkheid om met een individu diep in te gaan op een specifiek onderwerp. De interviewer kan doorvragen waardoor hij/zij toch de relevante informatie krijgt.

Een ander sterk punt is dat minder welbespraakte mensen wel aan bod komen en hun standpunten ook meegenomen kunnen worden (right marktonderzoek, 2010).

Ook observaties zijn een belangrijke bron voor informatieverschaffing. Ik heb namelijk drie maanden stage gelopen en heb zelf kunnen observeren op welke wijze men te werk gaat met het MER.

Het komt er op neer dat ik vanuit verschillende hoeken informatie zal achterhalen, om zodoende de zwakke punten van de ene methode op te kunnen heffen door de sterke punten van de andere methode.

Als het gaat om de technieken, moet ik aanhalen dat het voordeel van de doelstellingenboom en de causale analyse duidelijkheid is. De probleemeigenaar/opdrachtgever komt erachter wat de concrete doelen zijn, die vervolgens leiden tot het bereiken van de hoofddoelstelling.

Ook de oorzaak- en gevolgrelaties zijn van belang voor de opdrachtgever/probleemeigenaar, aangezien zo duidelijk wordt op welke manier de huidige situatie van de m.e.r.-procedure tot stand is gekomen. Ook kan ik op die manier in beeld brengen wat de reden is van eventuele tekortkomingen van de kwaliteitsborging in de huidige situatie. Nadeel van deze twee technieken is het risico dat er teveel gekeken wordt vanuit het perspectief van de opdrachtgever/probleemeigenaar. Hierdoor kan er een tunnelvisie ontstaan, aangezien de grenzen niet verlegd worden.

De actorenanalyse is een goede methode om alle betrokken partijen in kaart te brengen. Een nadeel van de actorenanalyse is echter wel, dat ik sommige partijen over het hoofd kan zien, of dat sommige belangen of strategieën op papier niet overeenkomen met de perspectieven van de partijen in de praktijk.

De SWOT-analyse is een ideale techniek om de sterke en zwakke kanten van de m.e.r.-procedure en het MER in beeld te kunnen brengen. Een nog sterker punt is dat ook de kansen en bedreigingen in kaart gebracht worden. Op die manier kan ik de interne en externe factoren op elkaar afstemmen en kan er een lange termijn structuur gecreëerd worden. Een zwak punt daarentegen, is dat SWOT-analyse ook veel eigen inbreng vergt. Hierdoor kunnen de aanbevelingen onvoldoende gedetailleerd zijn, of vertekend in de richting van de perspectieven van de onderzoeker.

3.5.2 Risico's ondervangen

Om de risico's van de interviews te ondervangen, is het van belang dat de interviewer zich zo neutraal mogelijk opstelt. Daarbij word ik als interviewer uitgedaagd om te kunnen zien of de respondent enig vertekend beeld weergeeft. Dit kan bijvoorbeeld door van tevoren enig literatuuronderzoek te verrichten. Ook is het van belang dat ik dezelfde vragen aan alle respondenten stel. Op die manier kan er een vergelijking gemaakt worden en kan ik concluderen welke respondenten enige vertekende informatie verschaft zouden kunnen hebben.

Om de tunnelvisie (vanwege doelstellingenboom en causale analyse) te voorkomen, is het van belang dat ik tijdens het onderzoek vanuit zoveel mogelijk perspectieven naar de m.e.r.-procedure en de huidige controle op het MER kijk. Ik zal daarbij de belangen en strategieën van alle partijen in gedachten houden, en proberen te koppelen aan de doelen van de opdrachtgever/probleemeigenaar. Het wordt op die manier wel een uitdaging, indien er sprake is van tegengestelde belangen. Echter

kunnen de tegengestelde belangen ook meegenomen worden bij het opstellen van het advies, waardoor er draagvlak gecreëerd kan worden onder alle partijen.

Het risico van actorenanalyse is te ondervangen door tijdens elk interview nog eens na te vragen welke andere actoren betrokken zijn en wat hun belangen zijn. Ook zal ik tijdens het interview vragen wat de belangen van de respondent zijn en op welke manier deze tracht zijn/haar belang te kunnen waarborgen.

Het risico van de SWOT-analyse is te ondervangen door een breed beeld te scheppen tijdens de analyse. Ik zal vanuit verschillende perspectieven moeten kijken zodat alle interne en externe aspecten in beeld gebracht kunnen worden. Hierbij tracht ik een optimale aanbeveling te doen die zo specifiek mogelijk voor lange termijn geïmplementeerd kan worden.

Ik moet ook nog een kanttekening plaatsen met betrekking tot de externe validiteit. Omdat het hier gaat om de case van het MER, is moeilijk vast te stellen dat er gegeneraliseerd kan worden. Echter kunnen de resultaten uit mijn onderzoek eventueel verder onderzocht worden voor kwaliteitssystemen in andere sectoren of in andere Europese landen.

Met mijn onderzoek streef ik voornamelijk naar analytische generaliseerbaarheid en niet naar algemene generaliseerbaarheid.

4 ANALYSE I: BESCHOUWING KWALITEIT

Met het opstellen van de doelstellingenboom, het uitvoeren van de causale-, de actoren- en de SWOT analyse en het afnemen van interviews, worden verschillende inzichten verworven. Deze inzichten zal ik vervolgens meenemen bij het zoeken naar een gedegen kwaliteitsborgingsysteem.

In dit gedeelte van de analyse fase zal ik aandacht besteden aan de term ‘kwaliteit’ en wat dit betekent voor het MER. In hoofdstuk 3 is immers al aan bod geweest dat het moeilijk is te achterhalen wat kwaliteit van het MER precies inhoudt en hoe de opstellers vervolgens aan die kwaliteit kunnen voldoen. Daarom geef ik in dit hoofdstuk een beschouwing over kwaliteit van het MER.

Op basis van de analyses (verwerkt in de bijlagen) en interviews zal ik vervolgens analyseren welke factoren invloed hebben op de kwaliteit van het MER

4.1 Definitie van het begrip

De verschillende actoren kunnen het begrip kwaliteit voor elke MER op tal van manieren definiëren. Een ieder kan het begrip op de eigen manier operationaliseren, naar eigen maatstaven. In het theoretisch kader heb ik hier ook al richting aan gegeven en de vraag is nu in hoeverre andere actoren binnen het MER het hiermee eens zijn. De meerduidigheid van kwaliteit maakt het namelijk complex om tot een concrete definitie van het begrip te komen.

Zoals Fuller (1999:55) aanhaalt, bestaat er niet één soort kwaliteit of effectiviteit van een MER, het is met name belangrijk dat een visie van kwaliteit binnen de sociale, politieke en economische context kan opereren.

Omdat er verschillende meningen over de definitie van kwaliteit zijn, kan dit leiden tot het vormen van tegenstrijdige gedachten. Hierdoor is het moeilijk om te komen tot een definitie dat voldoet aan de visies van elke betrokken actor. Dit resulteert in de volgende conclusie: *er is niet één soort kwaliteit, maar er bestaan meerdere opvattingen over kwaliteit*. Dit betekent dat alle betrokken actoren in overeenstemming over de definitie van kwaliteit moeten komen.

Dit houdt in dat zij moeten *onderhandelen* als het gaat om het uiteenleggen van de basis kwaliteit van het MER. Alvorens zij overgaan tot het stellen van een gedegen definitie van de basis kwaliteit, is het belangrijk dat zij overeenstemming bereiken op twee punten:

- 1) De oorzaak van het probleem: wat is de oorzaak van de onvoldoende kwalitatieve MER'en in de huidige situatie?
- 2) De oplossingen voor het probleem: kwaliteitsborging en verbetering d.m.v. een kwaliteitssysteem.

Het onderhandelen wordt echter complex indien vele uiteenlopende opvattingen over de oorzaak en de oplossing te ronde doen. Op dat moment heeft men te maken met een ‘wicked problem’ (ongestructureerd probleem) (Hisschemöller, 1993): men kan gezamenlijk niet komen tot een oorzaak en oplossing van het probleem.

Hieronder is schematisch weergegeven op welke manier ik het MER-kwaliteitsprobleem bekijk

		<i>Consensus over hoe het probleem de wereld uit te helpen</i>	
		Nee	Ja
<i>Consensus over oorzaak probleem</i>	Nee	Ongestructureerd (wicked) probleem	Matig gestructureerd probleem
	Ja	Matig gestructureerd probleem	Gestructureerd probleem

Figuur 5. Wicked problem (Hisschemöller, 1993)

Vanwege het feit dat de verschillende actoren binnen het MER diverse oorzaken van de onvoldoende kwaliteit van MER'en noemen, concludeer ik dat hier momenteel nog geen consensus is bereikt (zie §4.2: Visies). Ook halen de actoren verschillende manieren aan voor het oplossen van het probleem (zie interviewresultaten bijlage VIII). Daarom bereiken zij ook op dit vlak nog geen onderlinge overeenstemming. Echter zal men consensus moeten bereiken, indien men een gedegen definitie van kwaliteit tot stand wil brengen. Daarom zullen onderhandelingen en het sluiten van compromissen belangrijke stappen zijn. Door deze handelingen te verrichten, komen de actoren tot *'negotiated quality.'*

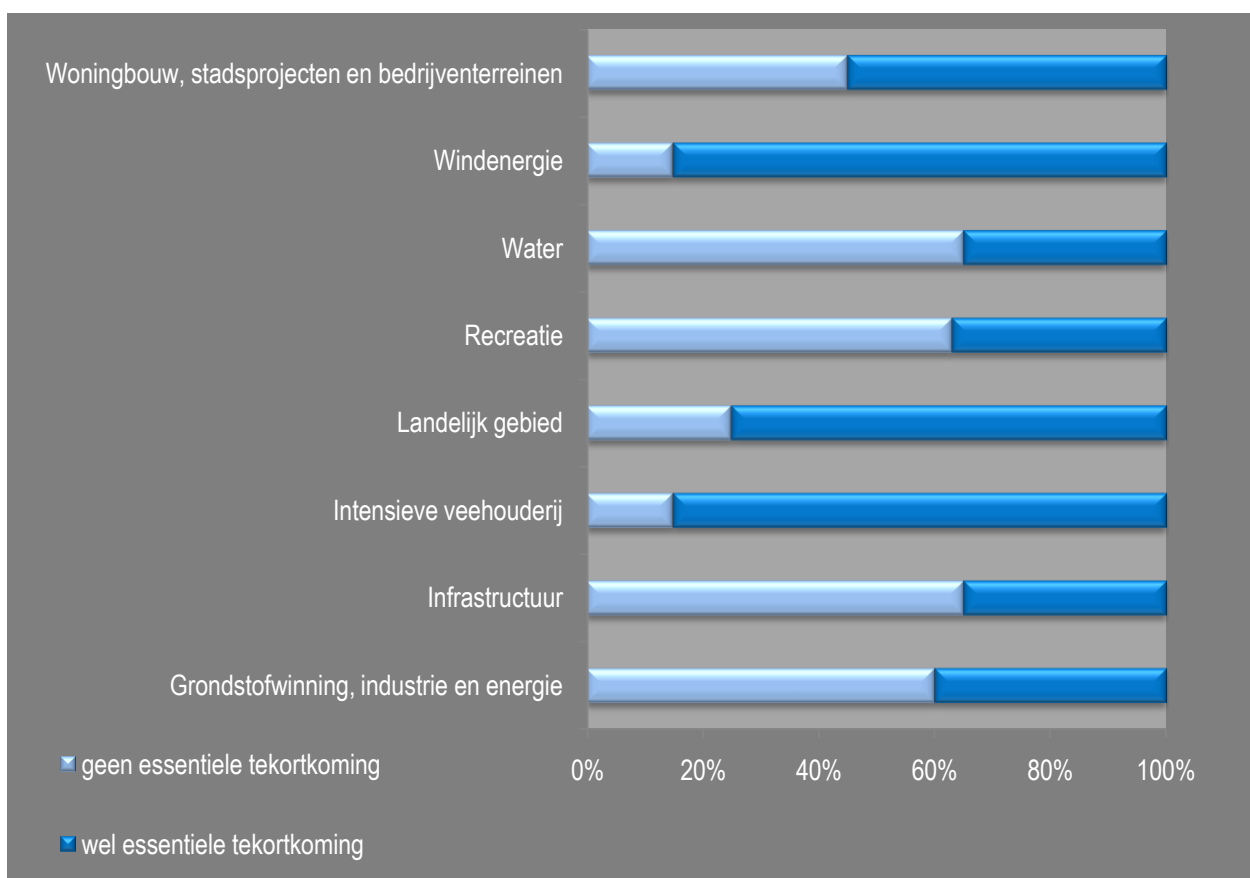
In dat geval is een ieder het eens met de oorzaak van het probleem (onvoldoende kwalitatieve MER'en) en kan men gezamenlijk de definitie van het begrip vormen.

Op die manier kan men vervolgens gemeenschappelijk komen tot oplossingen die het probleem de wereld uit ruimen (kwaliteitsborging en verbetering d.m.v. een kwaliteitsysteem).

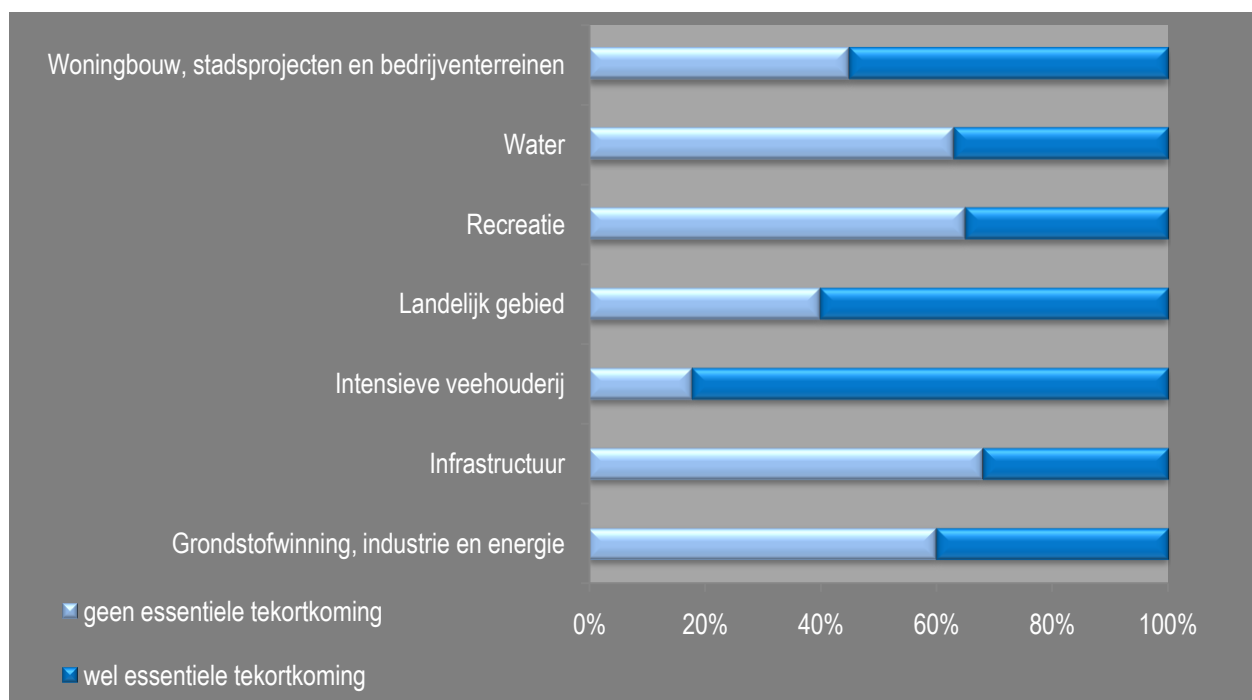
4.2 Visies over oorzaak onvoldoende kwaliteit MER'en

In de paragraaf hiervoor is aangehaald dat de betrokken actoren verschillende oorzaken van de onvoldoende kwaliteit van de MER'en aanhalen. Daarom zet ik in deze paragraaf die verschillende visies op een rij.

De laatst beschikbare cijfers van de Commissie m.e.r. zijn opgenomen in het jaarverslag van 2009 en 2010. Hierin zijn het aantal aan projecten, aanvragen, aantal adviezen en de kwaliteit van de uitgebrachte rapporten opgenomen. In dit verslag geeft de Commissie in percentages aan hoeveel rapporten wel al dan niet aan de kwaliteit voldeden. Hieronder is dit overzicht schematisch weergegeven.



Figuur 6. Kwaliteit van MER in 2009 in percentages
(Commissie voor de milieueffectrapportage, 2009: 16)



Figuur 7. Kwaliteit van MER in 2010 in percentages
(Commissie voor de milieueffectrapportage, 2010: 21)

In 2009 heeft de Commissie m.e.r. 182 milieueffectrapporten getoetst. Volgens de Commissie (2009:16) waren de resultaten voor initiatieven in de water-, infrastructuur- en recreatiesectoren merendeels kwalitatief naar behoren. Echter zijn in 56% van het aantal rapporten vele tekortkomingen geconstateerd. Volgens de Commissie gaat het in de meeste gevallen om ontbreken van informatie op onderstaande punten:

Natuur	(73% van de gevallen)
Meest milieuvriendelijke alternatief	(34% van de gevallen)
Geluid	(29% van de gevallen)
Luchtkwaliteit	(26% van de gevallen)

(Commissie voor de milieueffectrapportage, 2009: 16)

Natuur	(48% van de gevallen)
Meest milieuvriendelijke alternatief	(23% van de gevallen)
Alternatieven en varianten	(31% van de gevallen)

(Commissie voor de milieueffectrapportage, 2010: 21)

Ook werd aangegeven dat het percentage van onvoldoende kwalitatieve rapporten overeenkomt met het percentage van voorgaande jaren (Commissie voor de milieueffectrapportage, 2009: 16). Dit duidt op de conclusie dat de kwaliteit van de MER'en niet is toegenomen, maar stabiel is gebleven. Er mag dus niet zomaar worden aangenomen dat de kwaliteit vanzelfsprekend zal verbeteren.

Naast dit punt, gaf DG Ruimte (2011) aan dat de Commissie slechts $\pm 40\%$ van de rapporten uit de beperkte procedure (op vrijwillige basis) toetst. Van het totaal aantal rapporten (beperkte- en uitgebreide procedure) is in 2010 ongeveer 70% van het totaal aantal opgestelde MER'en naar de Commissie verstuurd voor het verkrijgen van toetsingsadviezen (Cie m.e.r., 2011). Er is daarom geen reden om aan te nemen dat de kwaliteit van de rapporten die niet langs de Commissie m.e.r. zijn geweest beter is.

Bovenstaande indiceert dat de huidige werkwijze bij opstelling nog enkele verbeterpunten vergt.

Visies

In de huidige situatie zijn alle betrokken actoren van mening dat er vaak te weinig kennis en expertise aanwezig is voor het opstellen van een kwalitatief goede MER.

Daarnaast vinden alle actoren dat veel adviesbureaus beperkt kunnen werken indien er een tekort aan financiële middelen aanwezig is (mede door de economische crisis). Men probeert dan met de beperkte hoeveelheid financiën onderzoek te verrichten om vervolgens een rapport van voldoende kwaliteit op te stellen. Echter is er vaak onvoldoende onderzoek verricht en ontbreken er nog tal van gegevens of is een onderzoek matig uitgevoerd met onjuiste resultaten als gevolg.

Volgens de Commissie m.e.r. en de adviesbureaus is een ander knelpunt de snelle verandering van wet- en regelgeving, met als gevolg verwarring bij de bevoegde gezagen: “De bevoegde gezagen zijn net gewend aan een nieuwe regel, en er komt alweer een volgende bovenop,” geeft de Commissie m.e.r. aan. Op deze manier moet het bevoegd gezag voortdurend op de hoogte blijven, maar dit is wel erg moeilijk door het continu aanpassen en integreren van nieuwe wetten en regels. Hierdoor zien de bevoegde gezagen vaak onderzoeksonderwerpen over het hoofd.

Volgens bevoegde gezagen, adviesbureaus en de Commissie m.e.r. is een vierde knelpunt het ontbreken van verantwoordelijkheidsgevoel onder bevoegde gezagen, initiatiefnemers en de adviesbureaus. Vanwege het bestaan van de Commissie m.e.r., is men voornamelijk gefocust op de adviezen van de Commissie. Daarom voert men het minimale uit en wacht de toetsingsadviezen af. Deze adviezen voor aanvullingen of verbeteringen verwerken zij dan pas aan het eind van de rit (soms zelfs helemaal niet). Dit betekent dat de initiatiefnemers nog erg afhankelijk zijn van de Commissie m.e.r., deze schotelt immers alles voor.

De vraag die hierbij rijst is: mogen de actoren (en ook de Nederlandse maatschappij) dan gewoon aannemen dat de Commissie altijd goed is/gelijk heeft?

Bevoegde gezagen en initiatiefnemers geven aan dat zij de m.e.r.-procedure ook vaak als procedurele hobbel ervaren en dat zij daarom niet altijd zorgvuldig werken aan het opstellen van het MER. Het bevoegd gezag kan immers belangen hebben bij de uitvoer van een project/plan, waardoor zij meer waarde hecht aan de realisering van het project/plan en het milieu niet zwaar weegt bij de besluitvorming. Vanwege deze visie zullen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag geen maximale input leveren bij de opstelling van het MER.

Ook geven de bevoegde gezagen en initiatiefnemers aan dat de Commissie m.e.r. soms te hoge eisen stelt en informatie vergt die niet van belang is voor het realiseren van het project/plan. Zij geven aan dat de Commissie zich te strikt opstelt en altijd streeft naar een 9 of een 10. Echter vinden de bevoegde gezagen en initiatiefnemers dat een 6 of een 7 ook een voldoende is, zeker omdat niet alleen het milieu een rol speelt, maar tal van andere zaken (economisch, sociaal etc.).

4.3 Negotiated quality

In paragraaf 4.2 is gebleken dat er verschillende knelpunten van het huidige kwaliteitssysteem te noemen zijn. Deze knelpunten komen van verschillende relevante actoren binnen de m.e.r.-procedure en zijn nogal uiteenlopend.

Op dit punt is waar te nemen dat er geen sprake is van *volkomen* overeenstemming als het gaat om de oorzaak van het probleem van onvoldoende kwaliteit van de MER'en. Dit betekent dat het moeilijk zal zijn om een oplossing vast te stellen (een kwaliteitsborgingsysteem dat kan voldoen aan de kwaliteit

zoals iedereen die gedefinieerd heeft), en zullen de actoren daarom kritisch kijken naar een voorstel van een kwaliteitsborgingsysteem.

Tijdens de interviews met relevante actoren is gebleken dat elke actor kwaliteit van het MER als volgt definieert: “*De juiste informatie moet vermeld zijn, maar ook de juistheid van die informatie is belangrijk* (inhoud en de kwaliteit van de inhoud).” Daarbij is het belangrijk dat de opstellers voldoende onderzoek verrichten, maar dat het onderzoek ook inhoudelijk kloppend is. Dit wil zeggen dat voldoende kennis en expertise beschikbaar moet zijn.

Ook vindt het overgrote deel van de respondenten het belangrijk dat de opstellers op *transparante* wijze werken, vanwege het feit dat een ieder inspraak dient te hebben in geval men het niet eens is met de te verrichten stappen.

Er is consensus bereikt over het voorkomen van bovenstaande punten in een kwaliteitssysteem. De actoren hebben aangegeven aan welke eisen het kwaliteitssysteem moet voldoen. Daardoor hebben zij indirect aangegeven wat de basiskwaliteit van het MER inhoudt, namelijk volledigheid en adequaatheid van de inhoud (en dat op transparante wijze teweeg brengen).

Echter stelt het Ministerie van I&M nog enkele beoordelingscriteria aan het kwaliteitssysteem, namelijk het *draagvlak*, de *kosten* en de *implementatietermijn*. Naast het feit dat zoveel mogelijk actoren het kwaliteitssysteem moeten steunen, moeten de kosten van de implementatie van het systeem zo laag mogelijk zijn. Dit, vanwege het feit dat er momenteel niet veel financiële middelen beschikbaar zijn (bezuinigingen vanwege de economische crisis). Ook mag de implementatietermijn niet te lang te zijn, aangezien de kwaliteit op korte termijn gewaarborgd (en verbeterd) dient te worden. De schadelijke effecten voor het milieu kunnen namelijk al snel ontwikkelen, waardoor dit ten koste zal gaan van de leefomgevingskwaliteit van de Nederlandse samenleving.

Concluderend kan ik samenvatten dat er op abstract niveau wel overeenstemming bereikt wordt (zie alinea hierboven), maar dat men het op concreet niveau nog niet met elkaar eens kan worden. De negotiated quality slaat daarom ook op het punt dat de partijen wel een gezamenlijke definitie van kwalitatieve rapporten hebben, en daarom ook eisen kunnen stellen aan een systeem dat aan deze eisen kan voldoen.

4.4 Factoren van invloed op kwaliteit

Vanwege het feit dat er negotiated quality is vastgesteld, kunnen de actoren ook consensus bereiken over de factoren van invloed op die kwaliteit.

Uit de analyses en de interviews is gebleken dat alle actoren het met elkaar eens zijn over het belang van onderstaande factoren:

1) Hoeveelheid kennis en expertise
2) Reikwijdte en Detailniveau
3) Bewustzijn
4) Transparantie en Inspraak
5) Intersubjectiviteit
6) Communicatie

4.4.1 Hoeveelheid kennis en expertise

Om de juiste informatie –en dat ook op adequate wijze- te verwerken, is de aanwezigheid van kennis essentieel. Uit interviews is naar voren gekomen dat de kwaliteit van de rapporten toeneemt, indien de opstellers de juiste informatiebronnen gebruiken. Daarbij is het ook belangrijk dat er expertise aanwezig is. Zo gaven vele actoren aan dat adviesbureaus met ervaring op het gebied van MER, betere rapporten leveren in vergelijking met adviesbureaus zonder ervaring.

Ook de expertise bij bevoegde gezagen is belangrijk. De bevoegde gezagen nemen immers het uiteindelijke besluit en moeten bewust zijn van het feit dat alle effecten meegenomen en afgewogen zijn, alvorens een besluit te nemen. De Commissie gaf aan dat kleine gemeenten met weinig MER-kennis het moeilijk vinden om een rapport op te stellen dat voldoet aan de richtlijnen van de Commissie. Gemeenten met veel MER-ervaring kunnen binnen gestelde tijd wel een kwalitatief rapport bewerkstelligen, immers: oefening baart kunst.

4.4.2 Reikwijdte en detailniveau

Ook gaven de bevoegde gezagen aan dat de reikwijdte en detailniveau aan het begin van de opstelling een grote bijdrage leveren aan het vervaardigen van een kwalitatieve MER. De reikwijdte en het detailniveau zijn immers aspecten die de Commissie m.e.r. belangrijk vindt. Na overleg met bevoegd gezag en initiatiefnemer kan overeengekomen worden welke richtlijnen zij zullen volgen, om het milieu een volwaardige meeweging toe te kennen.

Ook de bevoegde gezagen zonder MER-ervaring hechten veel waarde aan de reikwijdte en het detailniveau, omdat deze volgens hen concreet beschrijven wat de eisen van een kwalitatieve MER zijn.

De reikwijdte en het detailniveau hoeven overigens niet perse van de Commissie m.e.r. te komen, zolang het maar van een onafhankelijk en bekwaam orgaan afkomstig is.

4.4.3 Bewustzijn

De bevoegde gezagen en initiatiefnemers moeten verantwoordelijkheden op zich kunnen nemen. Dit is mogelijk op het moment dat er een bewustzijn aanwezig is. Men moet zich bewust zijn van de effecten op het milieu en wat dit betekent voor de lange termijn. Indien het bewustzijn aanwezig is, tracht men zich volledig in te zetten om het doel van de m.e.r. (en het MER) te kunnen verwezenlijken.

Het ontbreken van het bewustzijn kan negatieve invloed uitoefenen op het MER. Men ziet het gehele traject dan als procedureel knelpunt en wil dit zo snel mogelijk afronden. Daarom probeert men wat op papier te zetten en levert dit in bij het bevoegd gezag. Indien het bevoegd gezag ook niet zozeer bewust is van de prioriteit van het milieu, neemt zij al snel een beslissing waarbij het milieu niet volwaardig meegewogen is. Op de lange (of korte) termijn zal dit observeerbare gevolgen hebben en blijkt achteraf dat de besluitvorming niet gedegen was.

4.4.4 Transparantie en Inspraak

Ook de transparantie in samenhang met inspraak hebben invloed op de kwaliteit van het MER. Op het moment dat een ieder inzage en inspraak heeft, kunnen ideeën en effecten op tafel komen die het bevoegd gezag en de initiatiefnemer in eerste instantie niet zagen. Hoe meer actoren erbij betrokken zijn, hoe meer informatie en kennis bijeenkomt.

Ook als het gaat om draagvlak genereren, zijn transparantie en mogelijkheid tot inspraak belangrijke punten. Indien het bevoegd gezag een besluit neemt, moet zij concreet motiveren waarom zij tot het besluit gekomen is. Alle stukken zijn aan te tonen en deskundigheid is aanwezig geweest. Op het moment dat de burger doorheeft dat alle informatie doorgespeeld is, kan het bevoegd gezag makkelijker draagvlak verwerven vanwege het feit dat de burger zich serieus genomen voelt.

4.4.5 Intersubjectiviteit

Omdat er veel politieke invloeden aanwezig zijn bij projecten en plannen, is het van belang dat de opstellers vanuit een neutraal perspectief naar het geheel kunnen kijken.

Het bevoegd gezag dient een besluit te nemen zonder uitzonderlijke belangen te waarborgen.

Bij de opstelling van het MER dienen de opstellers het milieu en de milieuaspecten de hoogste prioriteit te geven. Het is immers niet de bedoeling dat metingen ‘kloppend’ gemaakt zijn en positieve effecten op het milieu vertonen, enkel en alleen omdat een politiek belang belangrijk was.

4.4.6 Communicatie

De borging van kwaliteit is erop gericht de bereikte prestaties op een bepaald niveau vast te houden, ervan uitgaande dat de huidige prestaties acceptabel zijn. Om de prestaties op een bepaald niveau vast te kunnen houden, of deze zelfs te kunnen verbeteren, zijn onderlinge afspraken heel belangrijk. Dit houdt in dat de communicatie tussen alle betrokkenen binnen de opstelling van het MER goed moet verlopen. Volgens Elfferich (2008) is het belangrijk dat er een open communicatieklimaat heerst. Het ideale communicatieklimaat beschrijft hij als volgt:

“Professionals moeten ongestraft hun zegje kunnen doen naar elkaar in een sfeer van wederzijds respect. Er moet hier een bepaalde veiligheid voor worden gecreëerd. Indien professionals elkaar aanspreken moet er geen wegduikgedrag of schuilgedrag heersen. De sfeer is informeel, er is weinig hiërarchie en men kan met elkaar omgaan. De top-down, bottom-up en diagonale communicatie zijn met elkaar in balans. Er is vertrouwen, er is voldoende informatie beschikbaar en er is geen sprake van manipulatie”

Het streven moet continu gericht zijn op een zo ideaal mogelijk communicatieklimaat, omdat er op die manier ruimte is om resultaten, fouten en verbeteringen met elkaar te bespreken. Indien de betrokkenen resultaten met elkaar delen door middel van positieve feedback, worden de uitkomsten van het proces verhoogd en kan men leren van eventuele fouten. Ingevoerde verbeteringen leiden op die manier weer tot de kwaliteitsverbeteringen.

Om goed op elkaar afgestemd te kunnen zijn, is het van belang dat de communicatie tussen de betrokken actoren vloeiend verloopt.

Omdat het bevoegd gezag en de initiatiefnemer samen met alle relevante actoren per project moeten vaststellen wat zij onder kwaliteit verstaan, is het belangrijk dat elke actor daar inbreng in heeft. Zo weet de initiatiefnemer wat de verwachting van een kwalitatief goede MER is, en kan deze op die manier werken aan het voldoen aan de verwachting. De communicatie aan het begin van het opstellen is daarom van toegevoegde waarde, maar ook tussentijdse besprekingen zijn van essentieel belang.

Er kunnen namelijk tussentijdse convergentiemomenten plaatsvinden, waarbij men elkaar op de hoogte houdt van de stand van zaken. Er kan tussentijds ook onderling advies verstrekt worden, zodat de opstellers niet het verkeerde spoor doorlopen. Om aan het eind van de rit negatieve adviezen te voorkomen, zijn deze tussentijdse feedback momenten van waarde voor de initiatiefnemer, maar ook voor de kwaliteit van het MER en het nemen van een gedegen besluit.

Concluderend op...

In dit hoofdstuk heeft de term ‘kwaliteit’ centraal gestaan. Hierbij is gewerkt naar een gezamenlijke definitie voor de kwaliteit van een MER. Ook is duidelijk geworden dat die kwaliteit door verschillende factoren (hoeveelheid kennis, reikwijdte en detailniveau, bewustzijn, transparantie en inspraak, intersubjectiviteit, communicatie) beïnvloed wordt en dat de betrokkenen daarmee rekening moeten houden bij het opstellen van een MER.

Omdat de definitie van een kwalitatieve MER — *De juiste informatie moet vermeld zijn, maar ook de juistheid van die informatie is belangrijk (inhoud en de kwaliteit van de inhoud)*— is vastgelegd, heb ik ook vastgesteld wat de actoren eisen aan een kwaliteitsborgingsysteem (voldoende *kennis en expertise en transparantie*).

Indien het ministerie deze eisen in een kwaliteitssysteem kan opnemen, zal *draagvlak* voor dit systeem aanwezig zijn (prestatie indicator 3). Daarbij zijn al drie van de vijf eisen en randvoorwaarden tot uiting gekomen. Echter vindt de probleemeigenaar de *kosten* en *implementatietermijn* ook belangrijke punten waar een kwaliteitsborgingsysteem aan moet voldoen.

In het volgende hoofdstuk zal ik het huidige kwaliteitsborgingsysteem analyseren en breng ik in kaart welke belangen hierbij spelen. Het kwaliteitssysteem zal namelijk zoveel mogelijk belangen moeten waarborgen, om zodoende draagvlak te genereren.

5. ANALYSE II: KWALITEITSSYSTEMEN EN MER

Na de beschouwing over kwaliteit in hoofdstuk 4, heb ik dit hoofdstuk geweid aan de kwaliteitsborgingsystemen.

Ik zal beginnen met het analyseren en reflecteren van het huidige kwaliteitssysteem. Vervolgens komen de kwaliteitsborgingsystemen (van het MER) in andere EU lidstaten aan bod. Ik zal de kwaliteitssystemen uit deze landen vertalen naar Nederlands niveau, waarbij ik ook kijk naar de overeenkomsten en verschillen tussen het huidige systeem en het systeem in de andere lidstaten.

Hierna zal ik analyseren op welke wijze het ministerie de kwaliteitssystemen uit andere sectoren (beschreven in hoofdstuk 2) toe kan spitsen op het MER.

Bij het analyseren van de verschillende kwaliteitssystemen voor het MER in Nederland, zal ik mij voornamelijk focussen op de aspecten van invloed op kwaliteit (zie hoofdstuk 4). Ik zal kijken op welke manier deze punten tot uiting komen binnen de verschillende kwaliteitssystemen.

5.1 Huidige kwaliteitsborging

Het voornaamste doel van het MER is het volwaardig meewegen van het milieu bij de besluitvorming. Dit kunnen de betrokkenen bereiken door zorg te dragen voor borging en verbetering van de kwaliteit van de rapporten. Echter zal het Ministerie richting moeten geven aan de manier waarop zij kwaliteit kunnen behalen. Allereerst is het *implementeren van een kwaliteitssysteem* van groot belang. Daarnaast is het ministerie verantwoordelijk voor het *vergaren en verstrekken van kennis* (door overheidsinstanties), het *stimuleren van verantwoordelijkheid* en het *stellen van duidelijke randvoorwaarden*.

In de huidige situatie realiseren de actoren dit op de volgende wijze. Allereerst probeert het Ministerie van I&M zoveel mogelijk informatie te verstrekken door middel van het ontwikkelen van de strategische kennisfunctie, met als belangrijk onderdeel de handreiking- en handleiding m.e.r. Ook InfoMil is een nuttige bron van informatie voor de procedure en het rapport. Hier kunnen de bevoegde gezagen terecht voor het vergaren van informatie met betrekking tot wet- en regelgeving.

Daarnaast is het vaststellen van een reikwijdte en detailniveau onderdeel van het kwaliteitssysteem. Het ministerie ziet de toetsing (door de Commissie m.e.r.) als centraal punt van het kwaliteitssysteem (dit is slechts verplicht voor rapporten uit de uitgebreide procedure, maar kan het bevoegd gezag vrijwillig aanvragen voor projecten/plannen uit de beperkte procedure).

In Nederland vormt de Commissie m.e.r. een onafhankelijk advies/toets orgaan voor het MER. Dit, vanwege het feit dat er vanuit een neutraal perspectief naar bepaalde projecten/plannen gekeken kan worden, om zodoende politieke invloeden de kop in te kunnen drukken (Fuller, 1999:60). Ook maakt de Commissie alle adviezen openbaar, om zodoende de transparantie van het handelen te waarborgen.

De initiatiefnemer en het bevoegd gezag vormen relevante actoren voor het kwaliteitssysteem. De initiatiefnemer doorloopt immers de procedurestappen met als resultaat de opstelling van het MER. Dit besteedt de initiatiefnemer meestal uit aan adviesbureaus, met als gevolg dat de verantwoordelijkheid van de adviesbureaus ook relevant is. Het bevoegd gezag beoordeelt in hoeverre het rapport voldoet aan kwaliteit, en stuurt dit vervolgens (bij de uitgebreide procedure) naar de Commissie m.e.r. ter beoordeling en toetsingsadvies.

In de beperkte procedure is er geen toetsverplichting en bepaalt het bevoegd gezag zelf of het rapport aan de kwaliteitseisen voldoet. In het geval dit voldoet (en aan andere eisen volstaan is), verleent zij toestemming voor het project/plan in de vorm van een vergunning.

5.1.1 Belangen binnen huidig systeem

In de klassieke rationele beleidsanalytische benadering van de jaren '50 in de VS, ging men uit van de volgende situatie: een rationeel handelende overheid die over voldoende middelen beschikte om zelfstandig beleid te kunnen implementeren (Enserink et. al., 2010: 106). In de praktijk is echter vaak sprake van afhankelijkheid. Daarom dient het ministerie zich bewust te zijn van de belangen en doelen van anderen die op de één of andere manier betrokken zijn bij het probleem: die door de oplossingen geraakt zullen worden of over middelen beschikken die kunnen helpen bij het oplossen van het probleem (Enserink et. al., 2010: 106).

In de huidige situatie zijn onderstaande actoren relevant en daarom is draagvlak onder deze actoren belangrijk voor het behalen van succes van het systeem.

1) EU Commissie
2) Ministerie van I&M
3) Ministerie van EL&I
4) Ministerie van OCW
5) Commissie m.e.r
6) Bevoegde gezagen
7) Initiatiefnemers
8) InfoMil
9) De Nederlandse maatschappij (bevolking)

De EU Commissie is verantwoordelijk voor het opstellen van de richtlijn, waarbij de drie ministeries door middel van overleg komen tot de vertaling naar nationaal niveau. Het Ministerie van I&M zorgt uiteindelijk voor de vertaling van de richtlijn op nationaal niveau, en draagt daarbij de verantwoordelijkheid over de wet- en regelgeving van de m.e.r.-procedure. De EU Commissie en de ministeries hebben belang bij een prettige, schone en veilige leefomgeving voor de burgers (waarborging leefomgevingskwaliteit). Daarbij zal de kwaliteit van de MER'en voldoende moeten zijn, aangezien men op die manier overtuigd is dat het bevoegd gezag het milieu volwaardig mee kan wegen bij de besluitvorming en gedegen besluiten omwille van de leefomgevingskwaliteit kan nemen.

Voor de informatieverstrekking zijn InfoMil en de Commissie m.e.r. belangrijke elementen. Deze partijen proberen door middel van kennis de kwaliteit van m.e.r. en het MER hoog te houden, om zodoende gedegen besluitvorming te realiseren. De instanties worden beiden gefinancierd door de overheid en dienen altijd op de hoogte te blijven ten behoeve van de kennisverschaffing. Daarom is het van belang dat de onderlinge communicatie en de communicatie met het ministerie op nauwkeurige wijze verloopt.

De bevoegde gezagen hebben belang bij de ontwikkeling van het woon- en werkklimaat waarbinnen zij opereren. Dit houdt de uitvoering van kwalitatieve projecten in, waarbij kwaliteit van het milieu een hoge prioriteit heeft.

Een initiatiefnemer heeft voornamelijk belang bij het realiseren van het project/plan, waarbij achteraf geen knelpunten aanwezig zijn. Daarom is het belangrijk deze het project/plan goed overweegt en rekening houdt met economische, sociale en *milieu* aspecten.

De initiatiefnemer hecht ook veel waarde aan de financiën van het project/plan. Deze wil immers niet meer uitgeven dan verwacht was, dus zal hij/zij er veel moeite mee hebben als blijkt dat het mitigeren of compenseren van schadelijke milieueffecten veel kost.

Ook de Nederlandse burger is een belangrijke actor. Deze actor is betrokken bij de m.e.r.-procedure door inspraak op het moment dat het bevoegd gezag het rapport openbaar maakt. Indien de burger het

niet eens is met de plannen, kan deze zienswijzen indienen en mogelijk later in beroep gaan en vindt er (in geval het bevoegd gezag en de rechter dit achtten) een herziening van de verrichte stappen plaats. De actor heeft immers belang bij een prettige- en gezonde leefomgeving en wil dat het milieu daarbij een hoge prioriteit toegewezen krijgt.

Uit de bovengenoemde belangen concludeer ik dat elke relevante actor —direct of indirect— belang heeft bij een MER van voldoende kwaliteit. Men wil immers ontwikkeling van woon- en werkomgeving, maar tegelijkertijd wenst men ook een hoge milieukwaliteit. Ook de kosten mogen hier niet te hoog voor zijn, wat wel het geval kan blijken indien sommige belangrijke effecten in het begin over het hoofd gezien worden. Echter wil de initiatiefnemer niet teveel kosten maken (voor de m.e.r-procedure en de uitvoer van het project/plan) en zo snel en efficiënt mogelijk het project/plan kunnen realiseren. Dit kan vaak tegen de belangen van de EU Commissie en het Ministerie van I&M ingaan, vanwege het feit dat sommige alternatieven milieuvriendelijker zijn, maar veel hogere kosten vergen. Bovengenoemde organen streven immers naar een gezonde woon- en werkomgeving (waarborging leefomgevingskwaliteit), waarbij men het liefst een gedegen analyse (kwalitatieve MER) uitgevoerd ziet, met voorkeur voor implementatie van het milieuvriendelijkste alternatief.

5.2 Reflectie huidige kwaliteitsborging

In hoofdstuk 4 is aangehaald welke factoren invloed op de kwaliteit van het MER hebben. Nu in dit hoofdstuk het huidige kwaliteitsborgingsysteem is besproken, zal ik hieronder analyseren wat de positie is van deze factoren binnen het huidig systeem.

Op dit moment is duidelijk nog sprake van onvoldoende kennis en expertise bij het bevoegd gezag en de initiatiefnemers. Dit, omdat vele gemeenten —ondanks het feit dat m.e.r. al 25 jaar bestaat— nog redelijk onervaren zijn met de m.e.r.-procedure. Vele bevoegde gezagen worden geconfronteerd met het overwegen van een groot aantal zaken, voordat zij een definitief besluit kunnen nemen. Het rekening houden met verschillende kritieke punten is een uitdaging en het is moeilijk om op alle punten in te kunnen spelen.

Daarnaast zijn de handreiking en handleiding —opgesteld door het Ministerie van I&M en gepubliceerd door InfoMil— nog redelijk algemeen en niet specifiek voor een project. Het bevoegd gezag kan uiteraard gedurende de procedure wel contact opnemen met InfoMil, maar hier gaat het slechts over de wet- en regelgeving en niet zozeer de specifieke details voor het rapport. Daar komt bovenop dat het Rijk de wet- en regelgeving continu aanpast, waardoor het voor bevoegde gezagen ingewikkeld is om op korte termijn mee te kunnen bewegen en de nieuwe wet- en regelgeving te implementeren. Voorbeeld hiervan is de Habitatrictlijn⁶, waar het Rijk continu nieuwe normen vaststelt en men zich keer op keer aan deze normen moet aanpassen (Cie m.e.r., 2011).

Ook financiën spelen een belangrijke rol bij het ontbreken van kennis en expertise. Vele initiatiefnemers hebben simpelweg het geld niet (vanwege bezuinigingen en hoge projectkosten) om bekwaam adviesbureaus in te huren, en lopen zodoende de kans op een rapport van onvoldoende kwaliteit. Zo zijn er nog tal van kleine adviesbureaus die, vanwege de lagere tarieven, ingeschakeld worden voor het opstellen van het MER. Echter hebben deze kleinere adviesbureaus meestal weinig ervaring met het m.e.r.-traject en blijkt vaak dat er nog heel wat bijscholing te pas moet komen. Zoals ik in de vorige paragraaf al aanhaalde, geldt ook voor deze adviesbureaus: oefening baart kunst.

⁶ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Eur-lex, 2010).

In de huidige situatie is het mogelijk dat het bevoegd gezag vooraf een richtlijnenadvies (over reikwijdte en detailniveau) aanvraagt bij de Commissie m.e.r. Dit advies is echter niet verplicht en kunnen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer op vrijwillige basis aanvragen tegen een vergoeding van €5000.

Het advies wordt door een werkgroep van de Commissie m.e.r. (specialisten op ter zake zijnde vakgebieden) opgesteld, waarbij deze concreet kijken naar de relevante aspecten rondom de implementatie van het project/plan.

Ik heb kunnen observeren (en uit interviews kunnen concluderen) dat deze werkgroepen in de huidige situatie gedetailleerde focus leggen op de te onderzoeken aspecten, soms zelfs te gedetailleerd. De werkgroepleden van de Commissie schieten soms nogal door in hun vak, waardoor deze naar details van weinig toegevoegde waarde vragen.

Echter denkt de Commissie ook vaak mee met de bevoegde gezagen en initiatiefnemers, waardoor sommige zaken 'uitonderhandeld' kunnen worden met de Commissie. De Commissie staat namelijk open voor argumenten van bevoegde gezagen over aspecten die wel/niet aan de orde dienen te komen. Zo kan men bijvoorbeeld overeenkomen welke geluidseffecten wel en niet in het rapport verwerkt worden. Vraag hierbij is dan wel in hoeverre de Commissie nog intersubjectief bezig is. Er vindt namelijk een onderhandelingsproces plaats, waarbij er een kans bestaat dat voornamelijk de belangen van de initiatiefnemer en het bevoegd gezag behartigd worden, en de belangen van andere partijen uit het oog verloren gaan.

Het milieubewustzijn onder de bevoegde gezagen en initiatiefnemers is nog matig aanwezig. Deze hebben vaak meer belang bij het uitvoeren van projecten/plannen met als doelstelling ontwikkelingen te realiseren. Bij vele bevoegde gezagen kan dit verband hebben met de zelfprofilering vanwege bestuurlijke belangen. Hierdoor ervaren de bevoegde gezagen en initiatiefnemers de m.e.r.-procedure als procedurele hobbel en laten zij de gedachte 'het milieu een volwaardige meeweging bij de besluitvorming geven' vaak achterwege. Dit heeft als gevolg dat de initiatiefnemer niet veel waarde hecht aan de opstelling van het MER, en het bevoegd gezag zich laagdrempelig opstelt bij het verstrekken van toestemming voor het realiseren van het project/plan. Op langere (of soms zelfs korte) termijn zal blijken dat er nog tal van schadelijke milieueffecten aan bod komen, waar in de voorfase geen rekening mee gehouden was. Dit betekent dat er complexe technieken (en meer financiën) te pas komen om deze effecten de kop in te drukken. Op langere termijn schaadt dit het belang van de initiatiefnemer en het bevoegd gezag.

Het Ministerie van I&M hecht veel waarde aan transparantie en inspraak en stellen daarom ook de eis dat bevoegde gezagen en de Commissie m.e.r. alle adviezen en rapporten openbaar maken. De Nederlandse maatschappij moet op de hoogte zijn van de ontwikkelingen en op welke manier dit effect heeft op het milieu. Daarbij is belangrijk dat de maatschappij weet op welke manier men dit tracht te mitigeren, dan wel te compenseren. Daarom maakt het bevoegd gezag zoveel mogelijk stukken openbaar, en kan een ieder hierop reageren en zijn/haar zienswijze kenbaar maken. Extra complicerend is dat het vertrouwen in de overheid afneemt. Er doet zich een informatiecrisis voor waarbij de maatschappij niet meer altijd de informatie van de overheid en de wetenschap gelooft (Arts et. al., 2011). Dit is een kwestie waarbij het ministerie niet meer kan doen dan de burgers meer betrekken bij het opstellen.

In de huidige situatie spelen bevoegde gezagen niet alles door, vanwege politieke invloeden. Vele besluitvormers hebben namelijk politieke belangen en sluiten al snel sommige alternatieven uit.

Hierdoor is het intersubjectieve beeld van de kaart geveegd en heeft dit serieuze consequenties voor de kwaliteit van het rapport en de doorwerking hiervan.

Daarom is het essentieel dat de Commissie m.e.r. in haar functie van onafhankelijk orgaan, ook de adviezen openbaar maakt (dit wordt overigens al uitgevoerd in de praktijk). Op die manier kan de maatschappij zien dat er meer speelt dan alleen de denkwijze van de besluitvormers en kan zij een mening vormen over de gedegenheid van een besluit. Dit heeft immers invloed op het draagvlak voor een project/plan. Om draagvlak te genereren moet de burger ervaren dat de besluitvormers hen als belangrijke betrokkenen zien en ze daarom altijd op de hoogte houden. In de huidige situatie is er nog wel sprake van politieke invloeden en kan dit geval van subjectief perspectief een ernstige bedreiging voor de toekomst van het milieu vormen. Echter zullen er altijd politieke invloeden blijven bestaan en de vraag is daarom ook op welke manier hiermee omgegaan kan worden. In deze gevallen is het wel belangrijk dat het bevoegd gezag sterk in de schoenen staat en een gedegen besluit kan nemen.

De communicatie vindt op dit moment voornamelijk voorafgaand en na het proces plaats. Indien de Commissie m.e.r. in de voorfase betrokken is, kan het bevoegd gezag samen met de initiatiefnemer vooraf een gesprek houden. Hier zullen zij dan bespreken welke punten de initiatiefnemer moet onderzoeken, en vervolgens moet verwerken in het rapport.

De communicatie verloopt dan tussen een werkgroep van de Commissie m.e.r., de initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Deze ‘onderhandelen’ feitelijk over de kwaliteit van het MER. Ook tracht men bij deze onderhandeling de mening van enkele betrokkenen mee te nemen. Zo mag een ieder reageren op de startnotitie en verstrekt de Commissie m.e.r. hierna een advies met betrekking tot reikwijdte en detailniveau.

Ook aan het eind van de procedure (indien toetsing van de Cie m.e.r. heeft plaatsgevonden) bespreken dezelfde actoren de bevindingen van het rapport. Indien de initiatiefnemer nog aanvullingen of verbeteringen moet doorvoeren, zal de Commissie dit adviseren.

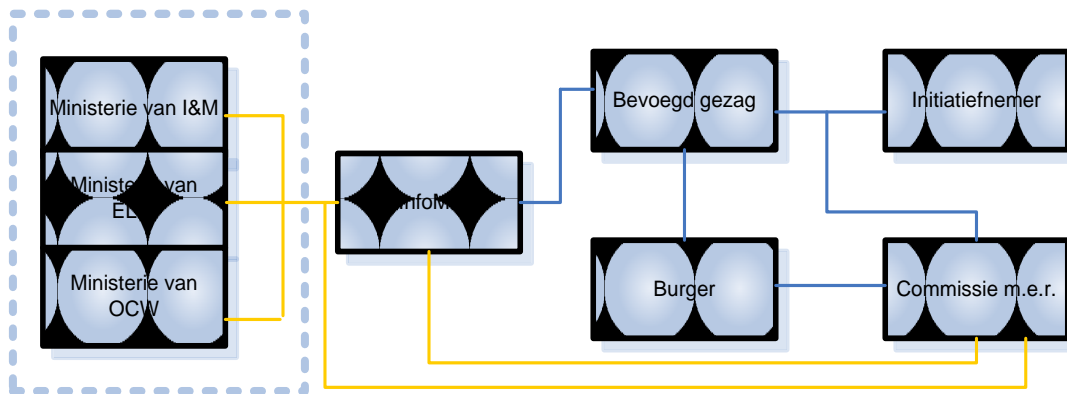
Indien men de beperkte procedure doorloopt (en een toetsing door de Cie m.e.r. niet verplicht is), vindt er slechts een beoordeling door het bevoegd gezag plaats en kan deze toestemming verlenen (indien voldaan is aan de kwaliteitseisen zoals die gesteld waren door het bevoegd gezag). Formeel vindt bij de beperkte procedure geen communicatie met de Commissie m.e.r. plaats en doen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag het enkel met de eigen kennis en expertise (inhuren adviesbureau) en met de zienswijzen uit de inspraakprocedure.

Gedurende het proces kan het bevoegd gezag formeel niet meer terecht bij de Commissie m.e.r. Dit gebeurt echter wel informeel, maar de Commissie ziet dit liever niet geschieden vanwege de transparantie die gegarandeerd moet blijven. Daarom probeert men geen nieuwe informatie te verstrekken, maar slechts verduidelijkingen over te brengen. Het is echter moeilijk om enkel verduidelijkingen en geen nieuwe informatie te verstrekken, waardoor soms de prioriteit voor transparantie wat afneemt. Dit kan voor verwarring bij de burgers zorgen, aangezien onaangekondigd nieuwe informatie verstrekt is. De burger heeft dan al snel door niet continu op de hoogte gehouden te worden, en kan dit invloed uitoefenen op het draagvlak voor het realiseren van projecten/plannen.

Ook proberen de initiatiefnemer en bevoegd gezag de onderlinge communicatie op hoog peil te houden. De initiatiefnemer probeert het bevoegd gezag op de hoogte te houden van de recente inhoudelijke aanpassingen in het rapport. Op die manier weet het bevoegd gezag bij inlevering al wat de rode draad van het rapport is.

Door de communicatie proberen de initiatiefnemers op zodanige wijze te werken, dat het bevoegd gezag vlak voor inlevering van het rapport al een besluit genomen heeft.

Hieronder een schematisch overzicht van de communicatielijnen tussen de relevante actoren in de huidige situatie. Deze lijnen zijn aanwezig in geval van de uitgebreide procedure. In de beperkte procedure zijn de communicatielijnen met de Commissie m.e.r. immers niet verplicht.



Gele lijnen → Communicatielijnen voor kennis en informatie uitwisseling

Blaauwe lijnen → Communicatielijnen gedurende het opstellen van het MER

Figuur 8. Schematische weergave van de communicatielijnen

Korte toelichting bij figuur 8 :Het is voornamelijk belangrijk dat de Commissie m.e.r. zich onafhankelijk opstelt ten opzichte van elke partij. De ministeries spelen informatie —betreft wet- en regelgeving— aan InfoMil en de Commissie m.e.r. door. InfoMil kan op basis hiervan informatie verstrekken aan de bevoegde gezagen en de Commissie m.e.r. houdt rekening met deze wetten en regels bij het opstellen van adviezen. Daarnaast speelt het bevoegd gezag samen met de Commissie m.e.r. informatie door aan de burgers, die op hun beurt weer zienswijzen kenbaar maken. De initiatiefnemers communiceert voornamelijk met het bevoegd gezag, vanwege het feit dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het rapport en daarmee het besluit.

5.3 Kwaliteitsborging MER in andere EU lidstaten

Nu het huidige kwaliteitssysteem is behandeld, zal ik overgaan naar een bespreking van de kwaliteitssystemen in andere EU lidstaten.

Omdat de richtlijn —opgesteld door de EU Commissie— de ruimte biedt voor eigen vertaling, is deze in de verschillende lidstaten op verscheidene manieren geïmplementeerd. De staatsinrichting van betreffende landen speelt een grote rol bij de implementatie van de m.e.r. Ondanks de steeds verdergaande eenwording binnen de Europese Gemeenschap, blijven er verschillen in de staatsinrichting van de lidstaten (Pokorný-Versteeg. 2003: 328). Omdat de lidstaten geen overeenkomstige staatsinrichtingen hebben, heeft dit gevolgen voor de implementatie van de richtlijn (Pokorný-Versteeg. 2003: 321).

Zo zijn de milieubevoegdheden in België overgedragen aan de gewesten, met als gevolg dat elk gewest afzonderlijk een regeling voor de m.e.r. kent. Het uiteindelijke resultaat hiervan is de aanwezigheid van twee verschillende m.e.r.-regelingen (Pokorný-Versteeg. 2003: 321).

In Duitsland heeft men samen met de zestien afzonderlijke deelstaten gekozen voor een raamwetgeving. Dit is één uniform kaderwet die in de verschillende deelstaten verder uitgewerkt wordt (Pokorný-Versteeg. 2003: 321).

In Nederland en Noorwegen (geen EU lidstaat, maar hanteert wel de m.e.r.-richtlijn) heeft men gekozen voor een uniforme m.e.r.-regeling voor de meeste projecten. Daarentegen kent het Verenigd

Koninkrijk een veelvoud van m.e.r.-regelingen voor specifieke projecten of categorie projecten (Pokorný-Versteeg. 2003: 321).

Ook de Republiek Tsjechië maakt gebruik van een uniforme regeling voor de m.e.r.-plichtige projecten, waarbij overigens niet iedereen een MER mag opstellen (McLauchlan et. al., 2005: 27).

Dit onderscheid van staatsinrichtingen zal voorlopig zeker blijven bestaan en daarom moet men met dit verschil rekening houden bij de harmonisatie van de nationale regelingen voor het m.e.r.-instrument (Pokorný-Versteeg. 2003: 328). Dit betekent eveneens dat bepaalde implementaties of oplossingen niet mogelijk zijn vanwege de staatsinrichting van een lidstaat. “In een eenheidsstaat kan één algemene m.e.r.-regeling voor het gehele grondgebied worden ingevoerd, maar in een federaal staatsverband moeten afhankelijk van de bevoegdheidsverdeling doorgaans meerdere regelingen worden ingevoerd” (Pokorný-Versteeg. 2003: 328).

Bovenstaande heeft ook invloed op de kwaliteitssystemen voor het MER. Dit resulteert in het feit dat het moeilijk is om onderlinge vergelijkingen te maken, er zijn immers achterliggende ongelijkheden. Toch zal ik in de volgende paragrafen proberen uiteen te leggen op welke manier men in de andere lidstaten aan kwaliteitsborging doet, en wat de mogelijkheden hiervan voor Nederland zijn. Bij het kijken naar de systemen in de andere landen, zal het gaan om de stappen ‘opstellen van het MER’ en ‘de toetsing aan kwaliteit’.

Vergelijkingskader

Voor de vergelijkingsstudie heb ik de onderstaande landen meegenomen:

1)	België (Vlaanderen en Brussel)
2)	Tsjechië
3)	Duitsland
4)	Denemarken
5)	Verenigd Koninkrijk

De keuze voor deze landen, lag in het feit dat sommige net als Nederland een eenheidsstaat zijn (Denemarken, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk), en andere (Duitsland en België) een federale staat. Hierdoor is er meer diversiteit in vergelijkingsmateriaal en is het een uitdaging om te onderzoeken of kwaliteitsmechanismen uit landen met een andere staatsinrichting ook passen binnen de opstelling van het Nederlandse MER.

De gegevens van de Vlaamse m.e.r.-regeling gebruik ik als basis voor de onderlinge vergelijking. De keuze hiervoor, omdat deze is aangepast aan de vereisten van richtlijn 97/11/EG⁷ (Pokorný-Versteeg, 2003: 322) en die van Nederland ook.

Tsjechië heeft een soortgelijk systeem als België, echter komen hier enkele opvallende punten aan bod. Daarom heb ik ook het kwaliteitssysteem van Tsjechië meegenomen en kan ik onderzoeken in welke opzichten het Ministerie van I&M deze verschillende systemen kan vertalen in de praktijk.

Voor de verkenning van het kwaliteitssysteem in Denemarken, kijk ik naar het kwaliteitssysteem dat voor 90% van de MER'en van toepassing is. De overige 10% van het aantal opgestelde MER'en vallen namelijk onder andere wetgeving.

Voor het Verenigd Koninkrijk kijk ik vervolgens naar de kwaliteitsborging van 80% van de MER'en. En voor de verkenningstudie van Duitsland kijk ik naar het systeem dat onder de kaderwet in Duitsland valt.

⁷ Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu- effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (Europeanu, 1999).

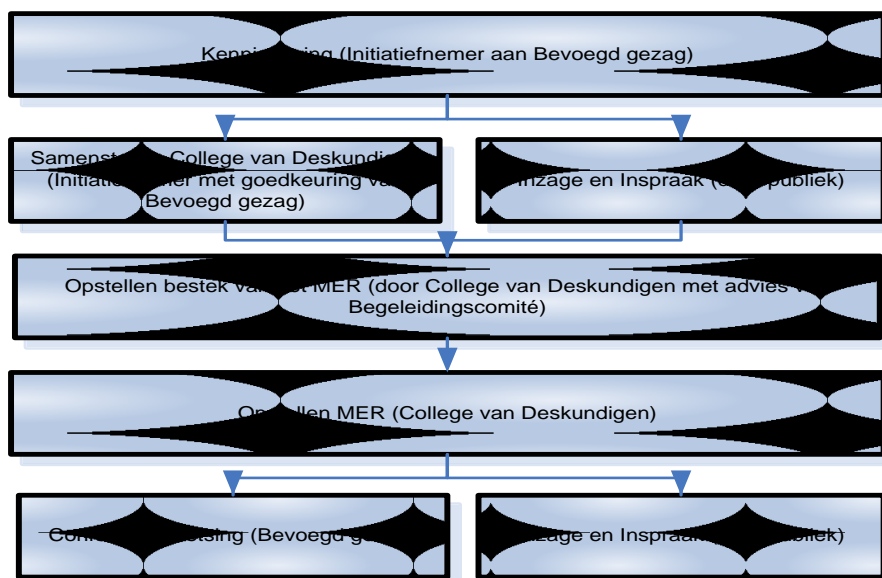
Voor een uitgebreid schematische weergave van de onderlinge verschillen en overeenkomsten, verwijst ik naar bijlage IX.

5.3.1 Kwaliteit MER & België

België (Gewest Brussel en Vlaanderen) heeft gekozen voor een systeem waarbij er een onafhankelijke auteur en adviseur aan bod komen. De opsteller van het MER —dit zijn adviesbureaus— dient ten eerste erkend te zijn door het Ministerie van Leefmilieu, afdeling Milieuvergunningen (Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, 2010).

Nadat de initiatiefnemer het voornemen aan het bevoegd gezag (ANIMAL: de administratie Milieu-, Natuur-, Land,- en Waterbeheer van het departement Leefmilieu van het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap (Pokorný-Versteeg, 2003: 163)) heeft bekend gemaakt, krijgt hij/zij de gelegenheid een *college van deskundigen* samen te stellen. Hier kiest de initiatiefnemer enkele adviseurs van erkende adviesbureaus en zal het bevoegd gezag moeten instemmen met de keuze. Indien toestemming is verkregen, werkt dit college van deskundigen aan de opstelling van het MER.

Na de opstelling van het rapport, pleegt het bevoegd gezag (ANIMAL) een formele toets waarbij zij nagaat of het MER conform de wettelijke vereisten is opgesteld (Pokorný-Versteeg, 2003:172). Zij beoordeelt het MER op kwaliteit, inhoud en mate van intersubjectiviteit.



Figuur 9. Schematische weergave kwaliteitsaspecten MER in Vlaanderen

Onderdeel van de erkenningprocedure is dat tijdens de opstelling van het MER ook een controle (door het Ministerie van Milieu) plaatsvindt. Indien blijkt dat de adviesbureaus niet deskundig, intersubjectief of onafhankelijk (t.o.v de initiatiefnemer) kunnen fungeren, heeft het ministerie de bevoegdheid om erkenning te schorsen of in te trekken (Pokorný-Versteeg, 2003: 326).

De controle op kwaliteit, deskundigheid en onafhankelijkheid vindt plaats door een begeleidingscomité. Dit bestaat uit vertegenwoordigers van betrokken gemeenten, een vertegenwoordiger van het Brussels Instituut voor Milieubeheer (uitvoerend orgaan van de Brusselse minister van Leefmilieu en coördinator van alle Brusselse m.e.r.-procedures), een vertegenwoordiger van het Bestuur van Stedenbouw en Ruimtelijk ordening en technische deskundigen voor het betreffende project (bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de Dienst Monumenten en Landschappen en de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Brussel) (de Vries, 2010). Het secretariaat van het begeleidingscomité valt onder het Brussels Instituut voor Milieubeheer. Dit begeleidingscomité waakt

ervoor dat het MER van goede kwaliteit is, gericht op de nagestreefde doelen en het beoordeelt de onafhankelijkheid van de adviesbureaus ten opzichte van de initiatiefnemer. Dit doet zij door begeleiding en monitoren, het definitief vaststellen van het bestek van het MER, het bepalen van de termijn waarbinnen het MER moet worden opgesteld en beoordeelt de deskundigheid, intersubjectiviteit en onafhankelijkheid van de adviesbureaus (de Vries, 2010).

Voordeel van dit systeem is het feit dat er eerst een certificering/erkenning plaats vindt, alvorens een adviesbureau een MER op mag stellen. Dit betekent dat een certificaat als belangrijk bewijs voor kwaliteit dient, waarbij de adviesbureaus zich dienen te houden aan de vereisten voor het verkrijgen van een certificaat. Zij zijn daarbij gedwongen de kwaliteit te borgen, vanwege het feit dat het ministerie het certificaat ook weer kan intrekken. Daardoor dient het adviesbureau zich keer op keer te bewijzen. Naast toezicht houden op de kwaliteit van de MER'en, beoordeelt het comité ook de onafhankelijkheid en voelen de adviesbureaus dus een extra druk op zich.

Het verschil met Nederland is dat in België nog steeds een toets op de deskundigen plaats vindt, en men niet blindelings alle prestaties van een gecertificeerde opsteller vertrouwt. In Nederland vindt er geen toetsing op de bekwaamheid van de deskundigen van de Commissie m.e.r. plaats; men gaat ervan uit dat het hier wel goed mee zit.

Nederland en dit systeem

Bovenbeschreven systeem zou in Nederland dienst kunnen doen, aangezien Nederland beschikt over voldoende bekwame adviesbureaus met MER-ervaring (het vaststellen van richtlijnen is ook een bekend fenomeen). Indien het ministerie aanzet tot een erkenningsysteem, kan men verwachten dat de adviesbureaus wel degelijk meewerken, vanwege het feit dat zij al bekend zijn met dit soort mechanismen. Door dit systeem kunnen de adviesbureaus zichzelf namelijk profileren en daardoor meerdere klanten aantrekken. Keerzijde hiervan is echter wel een risico op niet intersubjectief werken, aangezien de adviesbureaus in principe afhankelijk zijn van de initiatiefnemers (wie betaalt, bepaalt). Door het erkenningsysteem kunnen de grote adviesbureaus met een erkenning hogere tarieven hanteren, waardoor het opstellen van een MER duurder wordt in vergelijking met de huidige situatie.

Daarnaast hoeft het Ministerie van I&M de samenstelling van het begeleidingscomité niet opnieuw te bedenken, aangezien de Commissie m.e.r. hier een geschikte invulling aan zou kunnen geven. In België maakt het bevoegd gezag deel uit van het begeleidingscomité, en zou dat ook eventueel in Nederland werkbaar zijn. De communicatielijnen worden mede daardoor overzichtelijk en vergemakkelijkt, aangezien er kennis uitwisseling plaatsvindt tussen comité en adviesbureau. Net als in Nederland vindt er ook tweemaal inspraak (van het publiek) plaats en blijft er daarom ook sprake van transparantie en mede zeggenschap van belanghebbenden.

Het nadeel dat de gemeenten over onvoldoende deskundigheid beschikken, kan weggenomen worden door het feit dat er ook technische deskundigen in het comité zitten. Echter is er nog steeds het risico van onvoldoende intersubjectiviteit, aangezien ook bevoegde gezagen lid van het comité zijn. In geval van goede overtuigingskracht van het bevoegd gezag, kan het comité al snel afwijken van de intersubjectieve perceptie.

5.3.2 Kwaliteit MER & Tsjechië

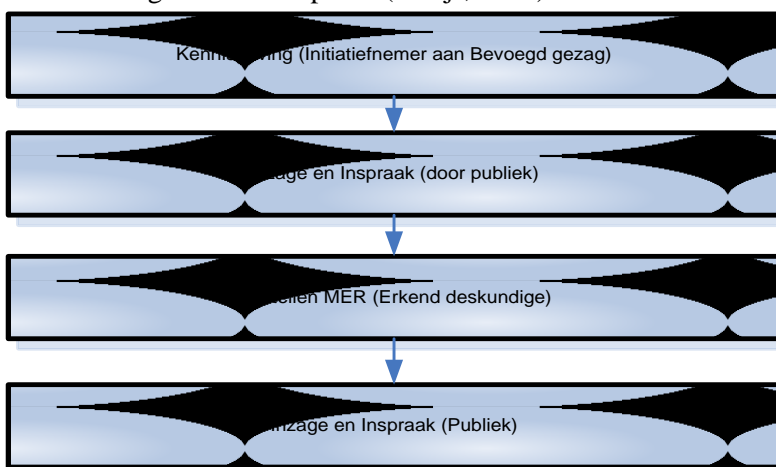
Ook Tsjechië werkt aan de hand van een erkenningsstelsel. Hier vindt aansturing vanuit de overheid plaats: deze is bevoegd de certificaten aan individuen te verstrekken. Om voor het certificaat in aanmerking te komen, dient men allereerst over professionele kwaliteiten te beschikken, mag men geen strafblad hebben en moet men tenminste drie jaar MER-ervaring hebben (McLauchlan et. al., 2005: 28). Daarnaast zal de kandidaat een schriftelijk alsook een mondeling examen af moeten leggen. Bij het schriftelijk examen gaat het voornamelijk om het toetsen van de technische kennis van milieu wet- en regelgeving. Voor het mondelinge examen krijgt de kandidaat een case voorgelegd en presenteert hij/zij de manier van aanpak voor het opstellen van het MER. De beoordeling van de examens wordt gedaan door een commissie van deskundigen (waar twee vertegenwoordigers van het Ministerie van Milieu ook deel van uitmaken) (Václavíková et. al., 2005).

Indien de kandidaat in aanmerking komt voor een certificaat, is dat geldig voor een periode van vijf jaar en zal na deze periode weer een toetsing op deskundigheid worden afgelegd. Ook binnen de periode van vijf jaar beoordeelt het Ministerie van Milieu verscheidene rapporten (opgesteld door de gecertificeerde). Indien blijkt dat de rapporten van onvoldoende kwaliteit zijn, wordt de gecertificeerde op de vingers getikt en bestaat de mogelijkheid voor in beslagname van het certificaat.

Het verkrijgen van een certificaat is geen makkelijke zaak, waardoor er ook niet veel gecertificeerde MER-opstellers zijn. Dit brengt een monopoliepositie van de deskundigen met zich mee. Hierdoor zijn de tarieven erg hoog en de wachttijden lang. In Tsjechië moeten de initiatiefnemers namelijk voor elk plan een plan m.e.r. opstellen, waardoor zij per jaar veel gecertificeerde deskundigen benaderen. Een bijkomend nadeel is dan de aanwezigheid van corruptie. Om de wachttijden te verkorten gaat men al gauw over tot ‘onder de tafel praktijken’ (Schijf, 2011).

Om dit tegen te gaan, heeft de Tsjechische regering de screening voor het plan m.e.r. verzacht en is niet elk plan meer m.e.r.-plichtig. Ook komen er, naarmate het systeem langer dienst doet, steeds meer gecertificeerde deskundigen bij, waardoor er meer concurrentie kan plaats vinden met als gevolg een daling van de tarieven. Door deze maatregel nemen de wachttijden en de kans op corruptie af.

Naast het feit dat er te weinig gecertificeerde deskundigen waren, twijfelde de Tsjechische initiatiefnemers, bevoegde gezagen en de maatschappij ook aan de bekwaamheid van de erkenningscommissie. Dit waren misschien wel deskundigen, maar wie controleert op de deskundigheid van deze mensen? Deze gedachte is gaandeweg gaan vervagen aangezien men steeds meer ervaring met m.e.r. opdoet (Schijf, 2011).



Figuur 10. Schematische weergave kwaliteitsaspecten MER in Tsjechië

Nederland en dit systeem

Nederland is nog niet bekend met het ‘individueel concept’ en dit is daarom een uitdaging. Er zijn namelijk vele deskundigen die voor een certificaat in aanmerking kunnen komen. In Nederland bevinden zich meer MER-deskundigen dan in Tsjechië. Door dit systeem zal de deskundigheid en expertise (daarmee het opstellen van de richtlijnen) gegarandeerd zijn, aangezien de kandidaat een strenge procedure doorloopt alvorens het ministerie een certificaat verleent.

Er zal echter wel een commissie moeten worden samengesteld, die de beoordeling (voor het verkrijgen van een certificaat) bewerkstelligt. In Nederland zou de Commissie m.e.r. hier onderdeel van uit kunnen maken. Ook vertegenwoordigers van het Ministerie van I&M, ELI en OCW zouden deel uit kunnen maken van deze commissie (ten behoeve van de wet- en regelgeving).

Het periodiek beoordelen van de rapporten zou eveneens door de opgestelde commissie kunnen geschieden. Op die manier blijft de commissie op de hoogte van de geleverde kwaliteit door de gecertificeerde deskundigen. Ook is controle op onafhankelijkheid en de intersubjectiviteit erg belangrijk. Hier geldt immers ook dat de deskundigen afhankelijk zijn van de initiatiefnemer en al snel de zienswijze van de initiatiefnemer in kaart brengen. De positie van onafhankelijkheid zal daarom geborgd moeten worden, maar dat ligt uiteraard in handen van de gecertificeerde deskundigen.

Deze kunnen immers —vanuit hun perspectief van onafhankelijk orgaan en opgedane milieukennis— ook een bewustzijn onder de initiatiefnemers stimuleren. Door goede communicatielijnen kan de adviseur de initiatiefnemer duidelijk maken dat het voor de lange termijn belangrijk is alle effecten en alternatieven in kaart te brengen.

Dit systeem behoudt daarbij ook wel de transparantie, aangezien de inspraakmomenten voor het publiek gegarandeerd blijven. Ook zal het bevoegd gezag voor -en achteraf nog steeds alle stukken openbaar maken, zodat alle belanghebbenden op de hoogte zijn van de stand van zaken.

Het probleem van hoge tarieven en lange wachttijden zal in Nederland minder aan bod komen, aangezien Nederland over vele MER-deskundigen (voornamelijk bij de grote adviesbureaus) beschikt. Daarbij is het in Nederland ook niet verplicht om voor elk project/plan een MER op te stellen.

Nadeel van dit systeem is dat de initiatiefnemers ook over een certificaat moeten beschikken, indien deze een MER willen opstellen. Voor kleine projecten kunnen de initiatiefnemers namelijk ook zelf een MER opstellen; echter zal dat bij dit systeem niet meer mogelijk zijn, omdat zij simpelweg geen certificaat hebben. Voor het opstellen van één MER in ongeveer drie jaar, is het niet aantrekkelijk om het hele proces voor een certificaat te doorlopen en zal de initiatiefnemer een gecertificeerd deskundige moeten inhuren. Dit kost hem/haar dan meer geld dan feitelijk nodig is.

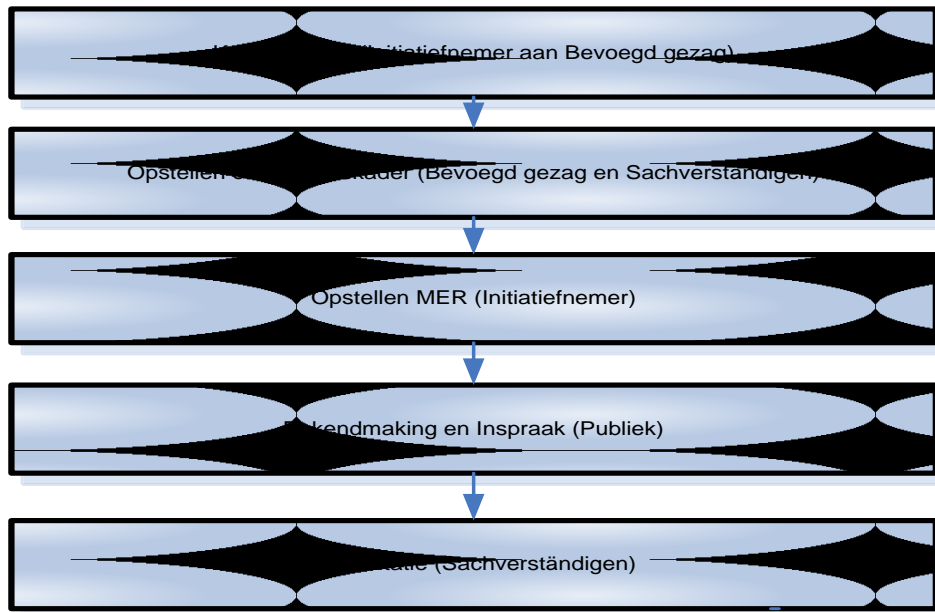
Om dit te verhelpen, kan de initiatiefnemer het MER zelf opstellen en toesturen naar de gecertificeerde, die deze vervolgens doorneemt en —indien deze van voldoende kwaliteit bevonden wordt— het rapport tekent.

5.3.3 Kwaliteit MER & Duitsland

In Duitsland maken de wettelijke adviseurs, de ‘Sachverständigen’, onderdeel van het kwaliteitssysteem uit. Dit orgaan bestaat uit enkele deskundigen —uit de voor het MER relevante kennisgebieden— dat onafhankelijk van de initiatiefnemer advies uitbrengt aan het bevoegd gezag.

Deze helpen het bevoegd gezag met het opstellen van de richtlijnen voor het op te stellen MER en achteraf verstrekken zij advies aan het bevoegd gezag over de kwaliteit van het MER (de Vries, 2010). Opvallend is, dat ‘reikwijdte en detailniveau’ alleen behandeld worden op verzoek van de initiatiefnemer, dit is daarbij dus geen verplicht onderdeel. Ook is een advies van het bevoegd gezag niet verplicht, indien het bevoegd gezag dit niet nodig vindt. Het advies is overigens niet bindend, maar heeft uiteraard gevolgen indien de initiatiefnemer hier niet geheel oor voor heeft, aangezien het

bevoegd gezag later alsnog de informatie kan opvragen (alvorens zij de beslissing neemt) (Pokorný-Versteeg, 2003: 337).



Figuur 11. Schematische weergave kwaliteitsaspecten MER in Duitsland

Het voordeel van dit systeem is dat er onafhankelijke adviseurs in werking treden, dit betekent een intersubjectieve kijk naar de implementatie van het project/plan. Ook in Nederland komt dit van pas, aangezien de (onafhankelijke) Commissie m.e.r. een rol speelt.

Daarnaast stellen de bevoegde gezagen en initiatiefnemers samen met de wettelijke adviseurs vooraf de richtlijnen vast, waardoor de wettelijke adviseurs de kwaliteit van het MER mede bepalen. Vervolgens toetsen de wettelijke adviseurs aan het eind en brengen deze advies uit aan het bevoegd gezag.

Een verschil met het Nederlandse systeem is dat er slechts eenmaal inspraak plaatsvindt, en dat dit enkel door belanghebbenden mag gebeuren. De vraag hierbij is in welke mate sprake van transparantie is, aangezien het publiek pas aan het eind inzage in het MER heeft. Op deze manier worden ook niet alle denkvelden meegenomen en komen er minder ideeën binnen.

Echter, is dit ook een complexiteitsreducerende methode, aangezien het systeem afbakt tot enkel de belanghebbenden. Deze zijn immers direct betrokken bij de realisatie van het project/plan, waardoor het bevoegd gezag hen op dat moment het belangrijkste acht, andere belangen zijn immers (op de korte termijn) overbodig.

Dit systeem hecht degelijk waarde aan interne communicatie, aangezien de wettelijke adviseurs de adviezen aan de bevoegde gezagen doorgeven, die dit vervolgens vertalen voor de initiatiefnemers. Door deze communicatie kan het bewustzijn ook opgewekt worden, doordat de wettelijke adviseurs de bevoegde gezagen wijzen op de belangrijke punten die zij bij de opstelling in ogenschouw moeten nemen. Achteraf beoordelen de wettelijke adviseurs in hoeverre de uitkomsten uit de communicatielijnen vertaald zijn in het rapport (door middel van het beoordelen van de inhoud van het rapport). De externe communicatie is overigens minder, aangezien er slechts één inspraakmoment plaatsvindt en dat daarbij ook na de opstelling van het rapport plaats vindt. In deze fase heeft alles al een vorm gekregen en zullen grote aanpassingen minder snel aan bod komen.

Een ander overeenkomstig punt is het toetsen van de bekwaamheid van de adviseurs. In Nederland vragen velen zich namelijk af wie de bekwaamheid van de Commissie m.e.r. toetst. Voor Duitsland kan ik die vraag projecteren op de wettelijke adviseurs.

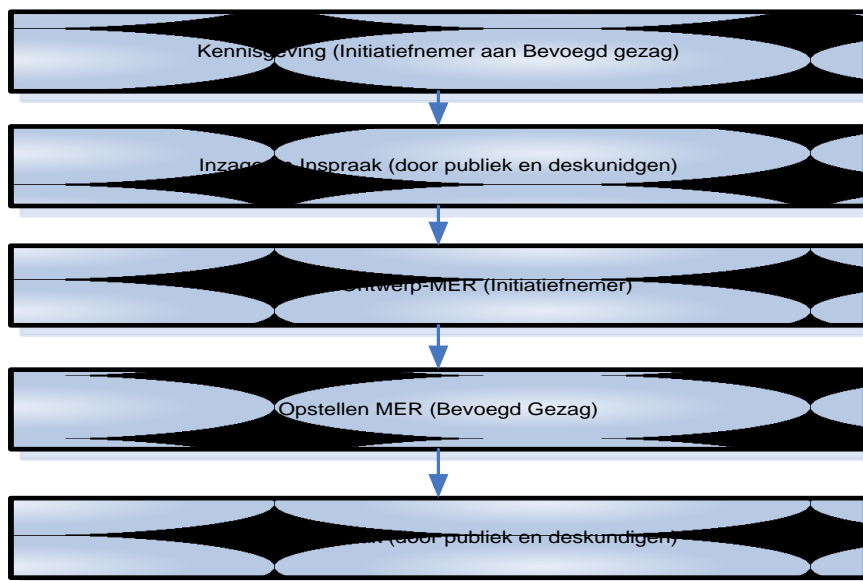
Ook komt het in Nederland voor dat de deskundigen doorschieten in de eigen vakgebieden. Ook in Duitsland komt dit voor, waardoor dit probleem niet verholpen zal worden met bovenbeschreven kwaliteitssysteem.

5.3.4 Kwaliteit MER & Denemarken

In Denemarken (eenheidsstaat) stelt het bevoegd gezag zelf het MER op. De initiatiefnemer krijgt hierbij de opdracht van het bevoegd gezag om informatie te verstrekken en onderzoek te verrichten. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek stelt de initiatiefnemer een *ontwerp MER* op, waarna het bevoegd gezag een definitief rapport opstelt (de Vries, 2010).

Het bevoegd gezag controleert of het ontwerp MER aan alle wettelijke vereisten voldoet en of er klachten of bezwaren zijn over de inhoud van het MER (door inspraakmoment). Dit komt tot stand doordat het bevoegd gezag het ontwerp MER beoordeelt en eventueel een aanvulling of verbetering aan de initiatiefnemer vraagt (Pokorný-Versteeg, 2003: 327).

Bij dit systeem is er tweemaal mogelijkheid tot inspraak: voor- en na het opstellen van het MER. Hierbij mag een ieder zijn/haar bezwaren bekend maken en dienen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer hiermee rekening te houden. Om de zienswijze kenbaar te maken, zal het bevoegd gezag de stukken altijd openbaar moeten maken, waardoor deze op transparante wijze tracht te werken.



Figuur 12. Schematische weergave kwaliteitsaspecten MER in Denemarken

In de praktijk blijkt dat —doordat de initiatiefnemer het onderzoek uitvoert— het bevoegd gezag vaak voorzien wordt van informatie die de zienswijze van de initiatiefnemer weergeeft (de Vries, 2010). Dit betekent dat er sprake moet zijn van voldoende deskundigheid en capaciteit bij het bevoegd gezag. Deze moet immers breed kunnen kijken en intersubjectief kunnen handelen. Dit is moeilijk in geval het bevoegd gezag aan het begin —bij de vaststelling van onderzoekspunten— al bij het project betrokken is.

In geval de initiatiefnemer en het bevoegd gezag hetzelfde orgaan zijn, kan men al gauw vraagtekens bij de intersubjectiviteit plaatsen.

Nederland en dit systeem

Omdat dit systeem veel bevoegdheden aan de initiatiefnemers en (voornamelijk) bevoegde gezagen geeft, kan dit bevorderend werken voor het verantwoordelijkheidsgevoel. Op deze manier dwingt het systeem indirect een verantwoordelijkheidsgevoel (bewustzijn) af, en dient men zich hier aan te kunnen houden. Het risico hiervan is echter wel dat er in Nederland nog vele bevoegde gezagen en initiatiefnemers met onvoldoende verantwoordelijkheidsgevoel en bewustzijn voorkomen. Hierdoor loopt men het risico op nonchalant omgaan met de effecten op het milieu met als gevolg serieuze consequenties voor de leefomgevingskwaliteit.

Een overeenkomst is wel dat een ieder, zowel voor- als na de opstelling van het MER, mag inspreken en op die manier vanuit verschillende invalshoeken naar het project/plan gekeken wordt. Opmerkelijk hierbij is, dat de inspraaktermijn maar liefst acht weken is (in Nederland is deze zes weken), omdat het bevoegd gezag veel waarde hecht aan inspraak uit de maatschappij.

De bevoegde gezagen en initiatiefnemers voorkomen hierdoor een eventuele tunnelvisie, aangezien meerdere zienswijzen aan het licht komen. Ook dit dwingt van de bevoegde gezagen af dat zij transparant te werk gaan; overigens een fenomeen dat in Nederland ook voorkomt.

Bij het nader bekijken van de implementatie van dit systeem in Nederland, plaats ik nog welvraagtekens bij de competentie van bevoegde gezagen met betrekking tot oordelen van kwaliteit. Er is al geconcludeerd dat in de huidige situatie vele (voornamelijk kleine) gemeenten nog geen ervaring hebben met de m.e.r., het MER en daarmee ook de kwaliteit van een MER. Zij verlangen vaak naar begeleiding of enige vorm van advies. Bij bovenbeschreven systeem is de grootste verantwoordelijkheid voor kwaliteit in handen van het bevoegd gezag gelegd, terwijl dit bevoegd gezag niet in alle gevallen bekwaam is om deze verantwoordelijkheid te dragen. Met name het opstellen van de richtlijnen is een moeilijke taak voor de bevoegde gezagen, aangezien zij bij deze stap de meeste begeleiding nodig hebben.

Een ander punt dat speelt, is het intersubjectief handelen van de bevoegde gezagen in Nederland. Doordat slechts het bevoegd gezag oordeelt wat kwaliteit is, kan deze al snel overeenstemmen met een eerste beste versie van het MER. Er kunnen namelijk politieke belangen op het spel staan, waardoor de bevoegde gezagen al snel voorrang geven aan deze belangen in plaats van de waarborging van de maatschappelijke leefomgevingskwaliteit.

Als ik uiteindelijk ook naar de communicatielijnen kijk, valt op dat de communicatie voornamelijk tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag plaats vindt. Hierbij worden deze partijen ondersteund door de zienswijze van het publiek, maar vindt er aan het eind geen toetsing door een onafhankelijke partij plaats.

De afwezigheid van vele actoren brengt ook wel een voordeel met zich mee. De communicatielijnen zijn namelijk niet complex, aangezien men niet met vele andere actoren samenwerkt. De kans op goed afstemmen en vloeiende communicatielijnen is zo groter. Ik plaats dan wel de vraag of het wel verantwoord is om minder inzichten (dan in Nederland het geval is) mee te nemen.

5.3.5 Kwaliteit MER & Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk geldt ook dat wettelijke adviseurs een belangrijk onderdeel van het kwaliteitssysteem uitmaken. Slechts de wettelijke adviseurs adviseren het bevoegd gezag over de vergunningaanvraag, maar controleren of toetsen het MER niet (Pokorný-Versteeg, 2003: 327).

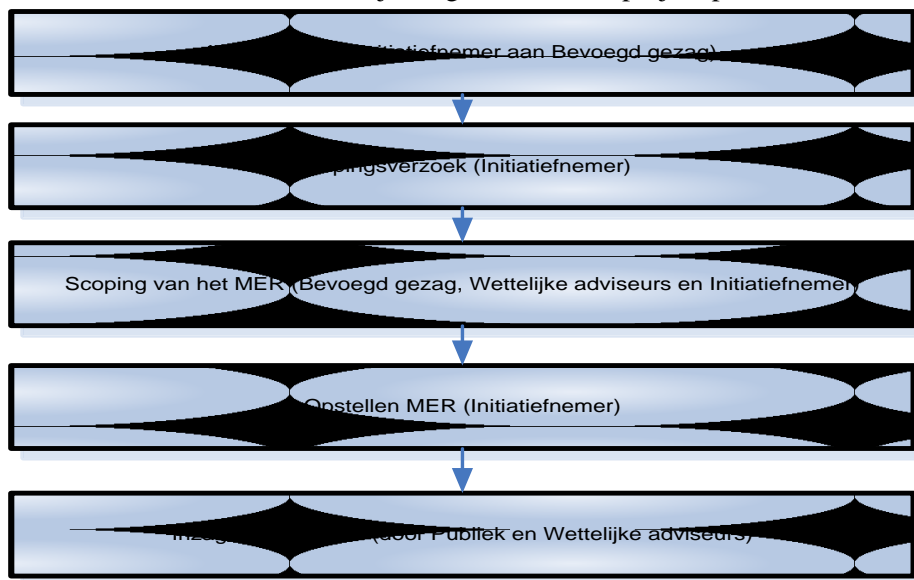
De wettelijke adviseurs zijn vaak de belangrijkste raden (principal councils) indien dit niet de lokale planningsautoriteit is, en de raden zoals de Raad voor de bescherming van het platteland van Engeland, de Raad voor Natuurbehoud, het Milieuagentschap en de Koninklijke Inspectie voor Vervuiling (de Vries, 2010). Het nadeel hiervan is dat het advies van de wettelijke adviseurs niet altijd intersubjectief zal zijn, gezien de waarborging van eigen belangen.

Ook bij dit systeem ligt de grootste verantwoordelijkheid in handen van het bevoegd gezag, vanwege het feit dat slechts deze op kwaliteit toetst. Dit kan leiden tot het stimuleren van een verantwoordelijkheidsgevoel (bewustzijn), maar kan averechts werken indien de bevoegde gezagen incapabel zijn.

Daarnaast vindt er slechts eenmaal een inspraakmoment plaats (na opstelling van het MER) en hebben alleen belanghebbenden recht op inspraak; niet een ieder (Pokorný-Versteeg, 2003: 324). Hierdoor kunnen de bevoegde gezagen en initiatiefnemers aan het begin niet vanuit verschillende perspectieven naar het project/plan kijken, wat ten koste gaat van de scoping.

Ook werken de bevoegde gezagen hierdoor niet transparant, aangezien zij vooraf geen informatie hoeven vrij te geven (men kan er immers toch niet op reageren). De belanghebbenden zien het rapport alleen na opstelling en kunnen daarop reageren; zij kunnen niet meedenken met het opstellen van de richtlijnen voor het rapport.

Echter kan de beperking tot belanghebbenden ook een complexiteitsreducerende werking hebben, vanwege het feit dat het bevoegd gezag afbakt en alleen de belangrijkste actoren meeneemt. Die actoren hebben direct belang bij realisering van het project/plan, en zullen zich waarschijnlijk participatief opstellen. De bevoegde gezagen en initiatiefnemers zullen immers met deze actoren samen moeten werken, indien zij draagvlak voor het project/plan willen.



Figuur 13. Schematische weergave kwaliteitsaspecten MER in het Verenigd Koninkrijk

Nederland en dit systeem

Indien het ministerie dit systeem in Nederland implementeert, betekent dit dat verschillende vertegenwoordigers uit verscheidene partijen gezamenlijk een wettelijk adviseur per project vormen. Omdat de wettelijke adviseurs voornamelijk belangenpartijen zijn, kan dit uitmonden in een subjectief advies voor de richtlijnen (vol met geladen belangen). Op deze manier is de onafhankelijkheid weggedrukt en gaat dit ten koste van een gedegen besluit.

Ook beoordeelt slechts het bevoegd gezag de MER'en en is nog maar de vraag of deze bevoegde gezagen daadwerkelijk de kennis en expertise hiervoor hebben. In Nederland is immers gebleken dat vele bevoegde gezagen nog geen ervaring en kennis van het MER hebben. Hierdoor neemt het risico van onvoldoende kwalitatieve rapporten alleen maar toe.

Daarbij komt ook kijken dat de communicatielijnen voornamelijk tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer verlopen, met slechts één inspraakmoment van belanghebbenden. Ook is er geen

convergentiemoment met de wettelijke adviseurs en kunnen deze niet terugkoppelen of het bevoegd gezag de adviezen opgevolgd heeft. De communicatie binnen dit systeem is daarom zowel intern al extern nogal zwak.

5.4 Kwaliteitsborging in andere sectoren

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk werd beschreven, zal ik ook ingaan op de vertaling (naar MER) van kwaliteitssystemen uit andere sectoren.

In het theoretisch kader is al ingegaan op de kwaliteitssystemen uit andere (vergelijkbare) sectoren. In deze paragraaf zal ik per kwaliteitssysteem bekijken op welke manier het ministerie dit kan vertalen naar kwaliteitsborging van het MER. De verschillen en overeenkomst met het huidige systeem komen aan bod, om vervolgens in te gaan op de vertaling naar MER.

5.4.1 ISO-norm in het bedrijfsleven

Een van de meeste bekende kwaliteitssystemen uit het bedrijfsleven, is de ISO-certificering. Het gaat hier om een internationale norm gericht op de kwaliteitsbeheersing binnen verschillende organisaties. Bij dit certificeringssysteem (in het bedrijfsleven) spelen onderstaande punten een belangrijke rol:

- Procesmatige aanpak
- Continu verbeteren
- Klanttevredenheid
- Opleiding van medewerkers
- Communicatie met medewerkers

Het management probeert samen met de overige werknemers deze punten af te stemmen op de visie en doelen van de organisaties. Indien een organisatie hoog scoort op bovenstaande punten, komt deze in aanmerking voor een certificaat. Op die manier krijgen huidige en toekomstige klanten min of meer de garantie dat zij kwalitatief goede resultaten krijgen. Op die manier behoudt en wint een organisatie klanten en neemt de omzet toe.

Verschillen en overeenkomsten

Als ik kijk naar het huidige kwaliteitssysteem van het MER en het ISO-certificeren in het bedrijfsleven, is op te merken dat de motivatie, cultuur en beleving van werkzaamheden verschillen. Zo is het behalen van winsten hetgeen waar het om draait in het bedrijfsleven. Het behalen van een certificaat verbetert het imago van de organisatie, waardoor deze kan uitbreiden en daarmee hogere winsten kan behalen.

Bij het MER gaat het echter niet om het behalen van winsten, maar om het kunnen waarborgen van de leefomgevingskwaliteit door middel van het volledig meewegen van het milieu. Daarbij speelt kwaliteit van de rapporten een grote rol en is de voornaamste prioriteit deze kwaliteit zo hoog mogelijk te houden.

Een overeenkomst is echter wel dat de consequenties voor beide partijen zwaar zijn, indien de focus op borging en verbetering van kwaliteit afneemt. De effecten zullen in beide gevallen veel tijd, geld en energie vergen, aspecten die vóórkomen hadden kunnen worden (door het management en in de MER kwestie het Ministerie van I&M, maar ook de initiatiefnemers en bevoegde gezagen) met een kwaliteitssysteem.

Implementatie voor MER

In geval van een ISO-certificeringssysteem ten behoeve van het MER, zullen de opstellers van het rapport moeten beschikken over een certificaat. Vanwege het feit dat de adviesbureaus in de huidige situatie de meeste MER'en opstellen, zal de certificeringprocedure voor deze bureaus dienen.

Indien een bureau een certificaat bezit, gaat een ieder ervan uit dat deze adviesbureaus beschikken over kennis en expertise om een kwalitatief goed rapport op te stellen.

De adviesbureaus hebben overigens al ervaring met certificeringssystemen, waardoor deze al gauw begrip zullen tonen. De ISO-normen zullen daarbij afgestemd worden op de milieueisen zoals die in wet- en regelgeving (voor MER) zijn vastgelegd. Dit houdt in dat een instantie met m.e.r.-ervaring en met kennis op het gebied van milieu wetgeving de eisen voor certificering opstelt. Hier zal het Ministerie van I&M (samen met de Commissie m.e.r.) een uiterst geschikte instantie voor zijn. In de praktijk zouden de bureaus die zo'n certificaat wensen, de kosten voor certificering dragen. Op die manier hoeft het ministerie ook niet uit te besteden en besparen zij hiermee hoge kosten.

De communicatie zal bij dit systeem verlopen tussen bevoegd gezag, initiatiefnemer en de adviesbureaus (ook zullen de inspraakmomenten vooralsnog aanwezig zijn). Hierbij heeft het bevoegd gezag immers nog steeds de bevoegdheid voor het nemen van besluiten en ligt de hoogste verantwoordelijkheid (voor de besluitvorming en daarmee de kwaliteit van het uiteindelijke MER) bij dit gezag. Dat wil zeggen dat de bevoegde gezagen capabel dienen te zijn, wat nu nog niet altijd voorkomt. Echter kan de ervaring en deskundigheid van de adviesbureaus hier een steentje aan bijdragen. Deze bureaus zijn immers gecertificeerd en zullen dan ook een zeker mate van kwaliteit leveren. Doordat ook het bevoegd gezag met de adviesbureaus communiceren, leert het bevoegd gezag ook van de adviesbureaus.

De adviesbureaus zouden overigens ook een steentje kunnen bijdragen aan het creëren van meer milieubewustzijn. Omdat deze bureaus zoveel bezig zijn met milieu en milieuaspecten, kunnen deze de bevoegde gezagen en initiatiefnemers wijzen op de prioriteit voor milieu (zeker voor de lange termijn). Op die manier kan het bevoegd gezag zelf inzien hoe belangrijk het is om het milieu mee te nemen bij de besluitvorming, en zodoende een toegevoegde waarde in het MER zien. Naarmate het bevoegd gezag en de initiatiefnemer dit inzien, zullen zij het opstellen serieus nemen en tijd en energie (alsook geld) in het rapport steken.

Overigens zal bij dit systeem nog steeds sprake moeten zijn van transparantie en kan het ministerie dit realiseren door de inspraakmomenten te blijven hanteren. Op die manier moet het bevoegd gezag de rapporten openbaar maken zodat een ieder inzage heeft in de stand van zaken.

Naast deskundigheid en bewustzijn, zal het bevoegd gezag ook sterk in de schoenen moeten staan en strikt op kunnen treden met betrekking tot het bestek van het MER (opstellen van de richtlijnen). Hier spelen InfoMil en de Commissie m.e.r. een grote rol. Deze kunnen namelijk geraadpleegd worden als het gaat om deskundigheid op specifieke vakgebieden en wet- en regelgeving. Uiteraard zijn InfoMil en de Commissie m.e.r. geen verplicht te benaderen actoren, maar kunnen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer deze inzetten indien zij dit nodig achten.

Echter kunnen er altijd nog vraagtekens opkomen bij de deskundigheid, onafhankelijkheid en intersubjectiviteit van de adviesbureaus. Dus zal het ministerie hier toezicht op moeten houden.

Daarom is het belangrijk dat het certificaat voor een bepaalde periode geldig is, zodat na (of tijdens) deze termijn een controle op de verrichte prestaties gesteld kan worden. Indien blijkt dat het bureau nog steeds aan de kwaliteitseisen voldoet, kan het bureau een verlenging van het certificaat krijgen.

De controle zou door de huidige Commissie m.e.r. verricht kunnen worden. Deze hebben immers ervaring op het gebied van MER en kunnen als strikte toezichthouder optreden. Ook blijven zij op de hoogte van de nieuwe en aangepaste wet- en regelgeving en kunnen zij toezicht houden op het naleven van de wet- en regelgeving.

5.4.2 [Visitatiecommissie in de onderzoeksector](#)

Het beoordelen van kwaliteit in de (wetenschappelijke) onderzoeksector, gebeurt vaak door een visitatiecommissie in het leven te roepen. Zo komt een groep van ervaren mensen (deskundigen op het

specifieke vakgebied) bijeen en zal de controle op kwaliteit bewerkstelligen. Voordat deze mensen aan de slag gaan, dienen zij schriftelijk duidelijk te maken geen relatie te hebben met de te onderzoeken instituten of wetenschappers. Op die manier proberen zij onafhankelijkheid en objectiviteit te waarborgen.

De taak van deze deskundigen is overigens om op basis van aangeleverde informatie en door middel van gesprekken:

- 1) Een oordeel te vellen over de verschillende kwaliteitsaspecten
- 2) Op basis hiervan vast te stellen of er voldaan wordt aan de criteria voor basiskwaliteit
- 3) De aspecten die voor verbetering vatbaar zijn te identificeren

Voordat zij verschillende gesprekken voeren, dienen de deskundigen al vooronderzoek te verrichten door middel van het inkijken van geleverde rapporten en verslagen. Tijdens het bezoek houden zij vervolgens gesprekken met verschillende betrokken partijen, om zo tot een gedegen oordeel te komen. Uiteraard worden de rapporten uit de onderzoekssector bekeken en eventueel met andere rapporten (uit voorgaande jaren) vergeleken (VSNU, 1998). Op basis van deze vergelijkingen kan een basiskwaliteit vastgesteld worden. Wetenschappers die onderzoek willen verrichten, kunnen deze basiskwaliteit als referentie gebruiken.

Verschillen en overeenkomsten

Een eerste overeenkomst is het feit dat kwaliteitsbeoordeling bij beide systemen (mede) tot stand komt door een beoordeling van rapporten. Daarbij gaat het in beide gevallen om het punt of de juiste informatie verwerkt is, en of deze informatie ook kloppend is (inhoud en kwaliteit van de inhoud). Ook speelt hier het feit dat de kwaliteit van deze rapporten verbetert, naarmate men de fijne kneepjes van het opstellen onder de knie heeft.

Een tweede overeenkomst is dat het vergelijken een complexe zaak is. Elk project/plan heeft namelijk anders condities en aspecten waar rekening mee gehouden moet worden. Dit betekent dat het MER van elk project/plan net wat anders is, waardoor er geen één op één vergelijking plaats kan vinden. Dit geldt ook voor de onderzoekssector. De verschillende onderzoeken zijn niet allemaal hetzelfde, aangezien er andere punten onderzocht worden of nadruk op de onderzoeker de nadruk op andere aspecten legt. Hierdoor is het moeilijk om onderlinge vergelijkingen te kunnen maken.

Inrichting

In geval het ministerie dit systeem implementeert voor het opstellen van het MER, zal de visitatiecommissie een combinatie zijn van deskundigen en ervaren individuen afkomstig uit initiatiefnemers, bevoegde gezagen en adviesbureaus met MER-ervaring of simpelweg de huidige Commissie m.e.r.

Deze commissie beoordeelt de kwaliteit van de MER'en die door de bevoegde gezagen in het land zijn goedgekeurd. Het is hierbij van belang dat de leden van de commissie een voorstudie van het project/plan doen, om zodoende enkele richtlijnen vast te stellen. Deze richtlijnen worden vervolgens vergeleken met de richtlijnen die het bevoegd gezag in samenspraak met de initiatiefnemer opgesteld had. Ook bekijkt en beoordeelt de visitatiecommissie het opgestelde MER, waarna zij gesprekken met betrokken partijen (initiatiefnemers, bevoegde gezagen en adviesbureaus) houden.

Op basis van de bovengenoemde punten velt de commissie een oordeel over de kwaliteit van de MER'en die door de bevoegde gezagen goedgekeurd zijn. Daarbij kunnen zij ook verbeterpunten aan de bevoegde gezagen verstrekken. Op basis van de uitkomsten kan de visitatiecommissie een basiskwaliteit opstellen en bekend maken. Initiatiefnemers en bevoegde gezagen kunnen deze basiskwaliteit als referentie gebruiken.

Een belangrijk punt bij dit systeem is de kwestie dat de bevoegde gezagen een grote verantwoordelijkheid dragen, waarbij er geen onafhankelijk orgaan (de Commissie m.e.r. in de huidige situatie) aanwezig is dat zorgt voor het verstrekken van richtlijnen en een toets aan het eind van het traject uitvoert. Hierdoor valt een steunpilaar weg, maar krijgen de bevoegde gezagen en initiatiefnemers meer ruimte voor creativiteit en eigen invulling van kwaliteit (vandaar geen Commissie m.e.r. meer: meer eigen ruimte). Ook de inspraakmomenten helpen deze creativiteit en kwaliteitsverbetering te verhogen, waardoor de bevoegde gezagen en initiatiefnemers niet alleen de definitie van kwaliteit bepalen. Vraag hierbij is wel of de bevoegde gezagen dan daadwerkelijk milieubewust zijn en daarom veel focus op de kwaliteit van het rapport zullen leggen. Risico is dat het bevoegd gezag dit namelijk niet is. Daar komt bovenop dat er geen externe partij is (in de huidige situatie de Commissie m.e.r.) die op de belangen van het milieu wijst.

Een andere keerzijde is dat er niet per definitie vanuit een intersubjectief perspectief naar het project/plan gekeken wordt, aangezien het bevoegd gezag ook vanuit eigen belang kan handelen en geen derde met een intersubjectieve kijk aanwezig is. De visitatiecommissie kijkt vervolgens wel naar de mate van intersubjectiviteit en zal het bevoegd gezag hier ook op moeten wijzen, indien blijkt dat dit onvoldoende is.

Overigens zullen de inspraakmomenten van het publiek ook een steentje bijdragen aan de intersubjectieve kijk naar het project/plan. Doordat het bevoegd gezag alle rapporten openbaar maakt (transparantie), kan het publiek inkijken en inspraak doen, indien zij dit nodig achten. Doordat vanuit verschillende perspectieven naar het project/plan gekeken wordt, helpt dit het bevoegd gezag ook vanuit al die oogpunten te kijken.

Echter valt de communicatie met de Commissie m.e.r. weg, waardoor het bevoegd gezag ook geen (intersubjectieve) richtlijnen en toetsadviezen meer krijgt. Daarom zullen de bevoegde gezagen in samenwerking met de initiatiefnemers, adviesbureaus en de zienswijzen moeten komen tot degelijke richtlijnen voor het rapport. Indien er convergentiemomenten plaats vinden, kan de communicatie goed stroomlijnen.

5.4.3 Interne audits in de gezondheidssector

De gezondheidssector maakt gebruik van de interne audit, om op die manier kwaliteitsborging onderdeel van het dagelijks handelen te maken. Hierbij is het belangrijk dat besturen en kwaliteit een nauwere band krijgen. Hiervoor komen managers en medewerkers uit alle lagen van de organisatie bij elkaar in een auditteam. Dit auditteam plant convergentiemomenten in voor het bespreken van de stand van zaken. Hier kunnen alle betrokken partijen overleggen op welke manier zij effectief en efficiënt kunnen werken, om zodoende kwaliteit te kunnen leveren. Ook halen de leden van het auditteam verschillende verbeterpunten aan. Vervolgens zal het auditteam hier oplossingen voor moeten zoeken en kunnen zij deze adviseren aan het management en de overige medewerkers.

Verschillen en overeenkomsten

Een overeenkomst tussen het systeem van de interne audits en het huidige kwaliteitssysteem van het MER, is het verschijnsel waarbij besturen en kwaliteit nader tot elkaar komen. Bij het MER is het namelijk zo dat de besluitvormers (bevoegde gezagen) —in principe— uiteindelijk bepalen wat kwaliteit is. Voornamelijk in het geval van de beperkte procedure, waar geen Commissie m.e.r. aan bod komt, heeft het bevoegd gezag een grote verantwoordelijkheid over de kwaliteit.

Een ander overeenkomst is het feit dat naast het bestuur, ook de overige betrokkenen een bijdrage aan kwaliteit leveren. Alle (direct betrokken) partijen dienen inspraak te hebben bij de kwaliteitsinvulling, en het ministerie verwacht dan ook dat deze partijen participatief meehelpen aan het verkrijgen van de overeengekomen kwaliteit.

Echter, is het wel zo dat convergentiemomenten een belangrijk onderdeel van de interne audits zijn, terwijl dit bij de opstelling van het MER niet al te vaak voorkomt. Tussentijds vinden er nauwelijks tot geen bijeenkomsten plaats en kan niet meer nagegaan worden of de opstellers zich nog op het juiste pad begeven. Dit resulteert in het feit dat de initiatiefnemer achteraf vaak nog aanvullingen of verbeteringen moet doorvoeren.

Inrichting

In geval het ministerie dit systeem implementeert, plant zij verschillende terugkoppelmomenten tijdens het opstellen (van het MER) in. Hierbij is het van belang dat alle betrokken partijen (bevoegd gezag, initiatiefnemer, Commissie m.e.r., vertegenwoordigers van de wettelijke adviseurs, vertegenwoordigers van belangenpartijen etc.) vooraf bijeen komen en afstemmen op welke wijze zij gedurende de opstelling zullen werken. Tijdens deze voorfase stellen zij gezamenlijk ook een gedegen definitie voor kwaliteit van het MER op. Ook zullen zij de verschillende convergentiemomenten inplannen en aangeven welke partijen op welk moment relevant is. Dit betekent een aanpassing van de inspraakmomenten (van het publiek) in de huidige situatie. Het ministerie kan er immers voor kiezen om vertegenwoordigers uit het publiek ook deel te laten nemen aan de convergentiemomenten. Op die manier hebben zij ook tussentijds inspraak en kunnen zij meedenken met de initiatiefnemer en het bevoegd gezag.

Omdat men dan werkt met een ‘agenda’ voor terugkoppelmomenten, weten de opstellers wanneer stukken af moeten zijn. Op deze stukken geven de deelnemers van de convergentiemomenten feedback. De initiatiefnemer kan dan ingaan op de feedback en herzielt het geleverde stuk vervolgens. Men werkt op die manier volgens een iteratief proces, waarbij het rapport stapsgewijs verbetert.

De essentie van dit systeem is de convergentiemomenten, en dit maakt dat dit systeem hoog scoort op de factor communicatie. De opstellers koppelen immers continu terug en alle belanghebbenden en betrokkenen geven feedback op de geleverde stukken.

Tegelijkertijd scoort dit systeem ook hoog op transparantie, aangezien het bevoegd gezag alle stukken openbaar maakt en men na kan gaan in hoeverre eerder besproken punten terug komen in het rapport.

Omdat zoveel mogelijk partijen betrokken zijn, is de vaststelling van richtlijnen nogal uiteenlopend. Daarom is het belangrijk dat duidelijk is welke richtlijnen wel en niet van belang zijn voor het rapport. Deze verantwoordelijkheid ligt uiteindelijk bij het bevoegd gezag en het ministerie verwacht dat het bevoegd gezag dan ook de kwaliteiten bezit om deze verantwoordelijkheid te dragen. Echter zal het bevoegd gezag expertise en deskundigheid ook vanuit andere hoeken opzoeken en zal de Commissie m.e.r. hier een goede rol bij kunnen spelen. Deze zorgen daarbij ook voor de intersubjectiviteit van het rapport, aangezien zij vanuit een neutraal perspectief naar het gehele project kijken.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid van het opstellen ligt wel bij de initiatiefnemer, maar bij dit systeem wordt er zo nauw samengewerkt, dat het rapport als product van ‘ons allen’ gezien wordt. De een stimuleert de ander, waardoor er een bewustzijn aanwezig is en het verantwoordelijkheidsgevoel toeneemt. Dit komt dan ten goede aan de kwaliteit van het rapport. Ook vanwege het feit dat iedereen daadwerkelijk gedurende het hele proces betrokken is, is de kans op intersubjectiviteit groter: de initiatiefnemer dient vanuit verschillende perspectieven naar het project/plan te kijken en tracht alle verschillende visies samen te smelten om tot een gedegen kwaliteit van het rapport te komen.

5.4.4 IPCC -review methode

Voor het beoordelen van de rapporten van de IPCC, maakt de Verenigde Naties gebruik van een *review methode*. Hierbij versturen de opstellers de rapporten allereerst naar relevante specialisten, die deze beoordelen op de punten waar zij zich in gespecialiseerd hebben. Vervolgens worden deze opgestuurd naar de verschillende overheidsinstanties (binnen de Verenigde Naties) die de stukken beoordelen op beleidsmatige aspecten. Na deze beoordeling versturen de overheidsinstanties de rapporten —met feedback— terug naar de opstellers die vervolgens de stukken herzien.

Een discussiepunt bij dit systeem is het komen tot consensus over de inhoud van de rapporten. Er zijn namelijk vele actoren betrokken die allemaal een inbreng willen hebben vanwege het waarborgen van het eigen belang. Het is daarom een complexe taak om aan het begin met elkaar in overeenstemming te komen als het gaat om de belangrijkste aspecten, waarbij politieke invloeden ook nog eens een rol kunnen spelen.

Verschillen en overeenkomsten

Een overeenkomst met het huidige kwaliteitssysteem van het MER, is het feit dat deskundigen de rapporten beoordelen (echter niet in de beperkte procedure). Elke specialist tracht de aspecten van zijn/haar vakgebied grondig te bestuderen en oordeelt of deze duidelijk en concreet verwerkt zijn.

Een verschil is echter wel dat de rapporten van het IPCC ook op beleidsmatige aspecten beoordeeld worden. Dit doen de beleidsmakers die ook een managementsamenvatting bij het wetenschappelijk rapport prefereren omdat zij beseffen dat het vooral deze samenvatting is die een rol zal spelen in het politiek-bestuurlijke proces waarin besluitvorming tot stand komt.

In de vorige paragraaf heb ik ook al aangehaald dat het complex is om tot consensus te komen over de inhoud van de rapporten. Ook bij het vaststellen van de inhoud van de MER'en kan dit het voornaamste discussiepunt zijn. Hierbij kunnen ook politieke invloeden een grote rol spelen, wat inhoudt dat er een spanningsveld tussen wetenschap en politieke belangen aanwezig is.

Dit kan resulteren in een oneindig lang proces, waarbij de actoren nooit daadwerkelijk overeenstemming zullen bereiken over kwaliteit.

Inrichting

Bij de implementatie van dit reviewsysteem, is het van belang dat het voor de opstellers duidelijk is wat kwaliteit van het MER inhoudt (om achteraf onenigheden te vóórkomen). Daarom dienen de betrokken actoren (in dit geval komen enkele beleidsmakers erbij) gezamenlijk tot een definitie van kwaliteit te komen. Dit verschilt bij elk rapport, maar logisch is dat de juiste informatie en de juistheid van die informatie kloppend moet zijn. Na het vaststellen van de eisen voor een kwalitatief MER, kunnen de opstellers beginnen aan de opstelling.

Vervolgens verstuurt het bevoegd gezag deze naar specialisten die op basis van hun deskundigheid het rapport beoordelen. Deze specialisten kunnen de werkgroepleden van de Commissie m.e.r. zijn.

Nadat de specialisten het MER bekeken hebben, verstuurt het bevoegd gezag de rapporten naar de betrokken overheidsinstanties. Dit kunnen bijvoorbeeld de betrokken ministeries of rijksafdelingen zijn, die het rapport op beleidsmatige aspecten beoordelen. Ook kan de initiatiefnemer (via het bevoegd gezag) InfoMil benaderen als het gaat om de beoordeling van correct gebruik van wet- en regelgeving. Deze overheidsinstanties leveren ook feedback en versturen dit naar het bevoegd gezag die het vervolgens aan de initiatiefnemer voorlegt.

De initiatiefnemer zal het rapport dan herzien op basis van de verkregen feedback, maar maakt zelf een keus welke feedback hij/zij al dan niet meeneemt. Indien het bevoegd gezag de vooraf gestelde kwaliteitseisen terug ziet, keurt deze het rapport goed.

Bij dit systeem is sprake van hoge deskundigheid en expertise, aangezien deskundigen andere deskundigen beoordelen. Bij dit systeem ga ik er immers vanuit dat de initiatiefnemer de eerste deskundige is. En indien deze niet capabel is een MER op te stellen, huurt deze deskundigheid in en fungeert het adviesbureau als eerste deskundige.

Bij dit systeem komen er naast wetenschappelijke deskundigheid, ook nog beleidsmatige aspecten kijken. Dit, om te beoordelen in hoeverre de alternatieven van een project/plan beleidsmatig rendabel zijn. Doordat in de voorfase een afstemming plaats vindt, is op te merken dat er wezenlijk gecommuniceerd zal worden.

Omdat vele verschillende partijen de rapporten beoordelen, kunnen velen het rapport inzien. Op deze manier komt het transparant werken ook tot zijn recht.

De inspraakmomenten voor het publiek kunnen hier wegvallen, aangezien er meerdere partijen naar het project/plan kijken en de overheidsinstanties de belanghebbenden ook altijd mee dienen te nemen. Zo kunnen de overheidsinstanties bijvoorbeeld regelen dat de belanghebbenden door hen geïnterviewd worden, om na te gaan wat de belangen zijn. Bij het beoordelen kunnen deze overheidsinstanties dan nagaan in hoeverre deze belangen terug komen in het rapport.

Het bevoegd gezag zal aan het eind van het traject het rapport openbaar maken zodat het publiek terug kan vinden op welke manier hun inspraak invloed heeft gehad op het rapport.

Ook kan dit systeem de intersubjectiviteit borgen, aangezien vanuit verschillende perspectieven naar het rapport gekeken wordt. Deskundigen kijken namelijk vanuit de technische kant, terwijl de overheidsinstanties naar de beleidsmatige aspecten kijken en daarbij ook de belangen van het publiek trachten mee te nemen.

6. TOETSING AAN PRESTATIE INDICATOREN

In het vorige hoofdstuk heb ik uiteengelegd op welke manier de verschillende kwaliteitssystemen vorm zouden kunnen krijgen in het kwaliteitssysteem MER. Hier is ook aan bod gekomen in hoeverre de factoren (van invloed op kwaliteit) een plaats krijgen.

In dit hoofdstuk zal ik vervolgens onderzoeken hoe de verschillende kwaliteitssystemen scoren op de gestelde prestatie indicatoren. Het is met name belangrijk dat een kwaliteitssysteem hoog scoort op alle indicatoren, waarbij kwaliteit MER de hoogste prioriteit heeft.

Hieronder heb ik de verschillende eisen en randvoorwaarden met bijbehorende prestatie indicatoren samengevat.

Eisen/Randvoorwaarden	Prestatie indicatoren
<u>Volledigheid MER</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwezigheid expertise en ervaring • Aanwezigheid intersubjectiviteit (externen of inspraak)
<u>Internaliseren</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal formele bijeenkomsten
<u>Kosten</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal euro's die ministerie investeert
<u>Draagvlak</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal regels en hoeveelheid controle • Kosten voor betrokkenen (opstellers) • Aanwezigheid intersubjectiviteit (externen, inzage en inspraak)
<u>Transparantie en Inspraak</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal keer informatie openbaar gemaakt • Hoeveelheid informatie openbaar gemaakt • Aantal inspraakmomenten
<u>Implementatietermijn</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal jaar voor implementatie

De kwaliteitssystemen zal ik vergelijken met het huidige systeem, waarbij onderstaande scores van toepassing zijn. Indien een prestatie indicator (uit de voorgestelde systemen) beter presteert dan in het huidige systeem, scoort deze hier hoog op.

++	scoort veel beter in vergelijking met huidig systeem
+	scoort beter in vergelijking met huidig systeem
±	scoort hetzelfde in vergelijking met het huidig systeem
-	scoort slechter in vergelijking met huidig systeem
--	scoort veel slechter in vergelijking met huidig systeem

Ik moet opmerken dat ik de implementatietermijn van het huidige systeem niet meeneem. Deze is namelijk al functionerende. Ik zal daarom de implementatietermijnen van de voorgestelde systemen onderling vergelijken.

Ik zal alle resultaten schematisch uitwerken, en zal op basis van deze resultaten de aanbevelingen doen.

6.1 Nulalternatief

Als eerste zal ik nagaan in hoeverre de prestatie indicatoren terug te vinden zijn in het huidige kwaliteitssysteem. Het nulalternatief (het huidige kwaliteitssysteem) is daarom de uitgangssituatie, waarbij ik de waarden voor de prestatie indicatoren een '0' toeken. Vanuit dit uitgangspunt zal ik analyseren of de prestatie indicatoren in de andere systemen beter of slechter scoren (in vergelijking met de uitgangssituatie, oftewel het nulalternatief).

6.1.1 Eisen

Als eerste kijk ik naar de volledigheid van het MER (de beschrijving van alle effecten en alternatieven en dat ook op adequate wijze), één van de belangrijkste eisen aan het kwaliteitssysteem. In de huidige situatie is gebleken dat meer dan de helft van het aantal ingeleverde MER'en in eerste instantie van onvoldoende kwaliteit is. De Commissie m.e.r. vraagt vaak naar aanvullingen en verdiepingen, waardoor de initiatiefnemers deze achteraf moeten verwerken. Dit resulteert in twee zienswijzen:

- 1) De volledigheid (en daarmee de kwaliteit) van de MER'en is in feite onvoldoende in de huidige situatie
- 2) Maar door de aanwezigheid van de Commissie m.e.r. probeert het Ministerie van I&M deze kwaliteit te verbeteren

Echter, de rapporten uit de beperkte procedure worden niet door de Commissie m.e.r. bekeken en er is geen duidelijkheid over deze rapporten. Ik neem aan dat de kwaliteit van deze rapporten niet veel beter zal zijn dan de rapporten van de uitgebreide procedure. Dit, omdat de projecten veel kleiner zijn en men daarom niet al teveel tijd en energie zal steken in het opstellen van het MER. Vele initiatiefnemers en bevoegde gezagen geven ook aan dat het eerder een procedure is, dan dat zij er een toegevoegde waarde in zien. Vanuit dit perspectief kan ik daarom zeggen dat enerzijds de volledigheid van het MER niet geheel laag scoort, omdat de Commissie waakt over de juiste en adequate informatie. Maar anderzijds worden vele rapporten niet door de Commissie bekeken en is het ministerie niet op de hoogte van de volledigheid (en daarmee de kwaliteit) van deze rapporten. Immers, uit het jaarverslag van de Commissie m.e.r. (2010) blijkt dat meer dan 50% uit de uitgebreide procedure in eerste instantie van onvoldoende kwaliteit is. Hieruit blijkt dat de Commissie de 'bewaker' van kwaliteit in de uitgebreide procedure. Deze ontbreekt bij de beperkte procedure en betekent dit minder kwalitatieve rapporten dan de uitgebreide procedure.

Uit eerder evaluatie is ook gebleken dat de internalisering nog niet in hoge mate voorkomt onder de initiatiefnemers en bevoegde gezagen. Uit onderzoek van ten Heuvelhof en Nauta (1997:38) is gebleken dat bij 11% van de MER'en internalisering van de initiatiefnemer is opgetreden. De bevoegde gezagen internaliseerde bij 17% van de MER'en. Dit kan verklaard worden doordat zij de opstelling als verplichte procedurele hobbel zien. Daarom ontwikkelt er geen verantwoordelijkheidsgevoel bij voornamelijk de initiatiefnemers en bevoegde gezagen. Op die manier kan men het gehele proces niet tot zijn/haar eigen maken en is dit nadelig voor de kwaliteit van de MER'en. Daarnaast vinden gedurende de opstelling geen officiële bijeenkomsten plaats en leveren de bevoegde gezagen en initiatiefnemers net (en meestal zelfs minder) genoeg informatie aan.

In hoofdstuk 3 heb ik al aangehaald dat de doorwerking van het MER moeilijk te meten is, vanwege het tijdsbestek van dit onderzoek. Echter kan ik wel enigszins uitspraak doen over de doorwerking van het MER in de huidige situatie, aangezien enkele jaren geleden onderzoek is gedaan naar doorwerking in die situatie. In het onderzoek van ten Heuvelhof en Nauta (1996) is gebleken dat bij $\pm 80\%$ (79 van de 100 rapporten) van de opgestelde rapporten een doorwerking plaatsvindt. Dankzij het MER handelen de actoren anders dan zij zonder MER zouden hebben gehandeld (ten Heuvelhof et. al., 1996: 24). Dit houdt in dat het MER daadwerkelijk is meegenomen bij de besluitvorming en dat er enige veranderingen (groot en klein) in het voornemen hebben plaatsgevonden.

Omdat dit onderzoek in 1996 is verricht, kan ik niet vol overtuiging zeggen dat dit percentage in de huidige situatie geldt. Echter kan ik uit interviews met bevoegde gezagen concluderen dat deze het MER tegenwoordig vaak naast zich houden tijdens besluitvorming en neem ik aan dat de $\pm 80\%$ ook in de huidige situatie (enigszins) geldig is.

6.1.2 Randvoorwaarden

De kosten van het huidige kwaliteitssysteem bestaan voornamelijk uit de kosten voor de Commissie m.e.r. (± 6 miljoen euro), InfoMil (2 fte's) en de DG Ruimte op het Ministerie van I&M (0.25fte's aan de kennisfunctie) (DG Ruimte, 2011).

In de vergelijkingsstudie zal ik kijken of de kosten die het ministerie zal moeten maken (voor implementatie van de systemen), hoger/lager liggen dan de kosten die zij aan het huidige systeem besteden.

Ik vermeld hierbij dat de DG Ruimte en InfoMil in elk geval blijven bestaan, omdat deze zorgen voor de wet- en regelgeving en werken aan de strategische kennisfunctie (zie SWOT, bijlage VII). Daarnaast is DG Ruimte verantwoordelijk voor de implementatie van het kwaliteitssysteem. Deze kosten blijven in alle scenario's bestaan en zal ik daarom verder buiten beschouwing laten.

Met het oog op draagvlak, kan ik opmerken dat vele actoren tevreden zijn met het huidige kwaliteitssysteem, waar de Commissie m.e.r. onderdeel van uitmaakt. Daarbij zijn zij bereid om de €5000 voor een vrijwillig advies te betalen (indien zij dit nodig vinden).

Anderzijds zijn de actoren niet helemaal tevreden met het huidige systeem, omdat de Commissie vaak doorschiet in de verschillende vakgebieden, en niet alle informatie waarom zij vraagt werkelijk relevant is. Om deze informatie aan te leveren, moeten de initiatiefnemers verschillende (lange en dure) onderzoeken uitvoeren die zij moeten uitbesteden. Omdat dit allemaal veel geld en tijd kost, zien de initiatiefnemers de opstelling van het MER in dat geval vooral als een kostenpost en vertraging, en niet zozeer een toegevoegde waarde voor het project/plan.

Samengevat concludeer ik dat het huidige systeem gemiddeld scoort op draagvlak: men is er meestal tevreden mee, maar er moeten nog aanpassingen plaatsvinden.

Transparantie borgen de bevoegde gezagen en de Commissie m.e.r. door het rapport en de adviezen openbaar te maken. In principe is het huidige systeem een vrij transparant systeem, waarbij alle belangstellenden inspraak hebben en achteraf ook na kunnen gaan in hoeverre deze inspraak meegenomen is in het MER.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al is aangehaald, zal ik de implementatietermijnen van de verschillende systemen onderling met elkaar vergelijken. Daarbij neem ik de implementatietermijn van het huidige systeem niet mee, aangezien deze al functioneert en irrelevant is voor de vergelijking.

6.2 Toetsing kwaliteitssysteem MER in België (Gewest Vlaanderen en Brussel)

Bij dit systeem neem ik aan dat alle effecten en alternatieven in het MER voorkomen en dat deze ook op adequate wijze vermeld zijn. Immers, de initiatiefnemer stelt een college van erkende deskundigen samen en het bevoegd gezag keurt dit goed. Deze deskundigen zijn allemaal erkend, alvorens zij een MER mogen opstellen. Dat wil zeggen dat zij over voldoende kennis en kunde beschikken, en daarom alle effecten en alternatieven concreet rapporteren, en dat ook op adequate wijze doen. Eerder heb ik ook al aangehaald dat men meer ervaring op MER gebied krijgt, naarmate men hier vaker bij betrokken is. Omdat de adviesbureaus geregeld MER'en opstellen, kennen deze de fijne kneepjes van het vak en kunnen zij relevante richtlijnen opstellen. Wat ik echter wel moet opmerken, is dat het college van deskundigen ook afhankelijk van de initiatiefnemer is, daar zij in opdracht werken van de initiatiefnemer (wie betaalt, bepaalt). Dit kan overigens betekenen dat de bureaus niet alle informatie vermelden wat ten koste gaat van de kwaliteit. Echter ga ik ervan uit dat de adviesbureaus ook op langere termijn het klantenbestand willen behouden en uitbreiden, en zij er daarom alles aan zullen doen de kwaliteit hoog te houden. Daarbij komt ook nog het feit dat het begeleidingscomité waakt over de onafhankelijkheid.

Het internaliseren komt in het systeem van België niet goed tot uiting. Bij dit systeem mag de initiatiefnemer namelijk niet zelf het MER opstellen, maar besteedt zij dit uit aan erkende deskundigen. Hierdoor is de initiatiefnemer veel minder zelf bezig met het opstellen en vinden er ook minder formele bijeenkomsten tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer plaats. De initiatiefnemer gaat er immers vanuit dat de erkende deskundigen ervaring en kennis hebben en daarom geen continue bijeenkomsten (voor afstemming) nodig zijn.

Randvoorwaarden

Als ik de kosten in ogenschouw neem, kan ik aanhalen dat deze enigszins gelijk zullen blijven als in de huidige situatie. Het verstrekken van de erkenning en de rol van het begeleidingscomité kunnen beide vervuld worden door de Commissie m.e.r. Het Ministerie van I&M financiert deze momenteel ook en kan dit handhaven.

Echter, zal dit systeem niet veel draagvlak onder de initiatiefnemers hebben, vanwege het feit dat zij zelf geen MER'en meer mogen opstellen (zonder erkenning) en de diensten van de erkende deskundigen duur kunnen zijn. De adviesbureaus kunnen zich door middel van een erkenning profileren en zullen daarom ook geneigd zijn om hogere tarieven te hanteren. Daarnaast zijn adviesbureaus al bekend met het erkenningmechanisme en zullen deze geen weerstand leveren. Wel kunnen de adviesbureaus dit systeem minder waarderen door het feit dat er veel tussentijdse controles plaatsvinden. Het bevoegd gezag zal ook onderdeel uitmaken van het begeleidingscomité en krijgt daardoor te maken met verschillende actoren binnen het geheel. Daarom zal het bevoegd gezag niet al te veel weerstand bieden tegen dit systeem.

Ook vanwege de aanwezigheid van (bewezen) expertise en ervaring en doordat ook tussentijdse controle plaatsvindt, zullen de initiatiefnemer, het bevoegd gezag en de maatschappij voelen voor dit systeem. Echter de afhankelijkheid van de initiatiefnemer zal een grote rol spelen en hierdoor kan het draagvlak (bij de maatschappij) al gauw afnemen. Daarom geef ik aan dat het draagvlak hetzelfde zal zijn als het draagvlak voor ons huidig systeem.

Wat ook heel belangrijk is, is dat het Vlaams systeem zo transparant mogelijk werkt, net zoals dat in Nederland het geval is. Zo maakt het bevoegd gezag alle rapporten en adviezen openbaar, en heeft een ieder de gelegenheid voor inzage en inspraak.

De implementatie van dit systeem, kan enige tijd duren. Zo veranderen de functies van de Commissie m.e.r. en moet het Ministerie van I&M een erkenningprocedure instellen. Zij zal hiervoor vele gesprekken met verschillende betrokken actoren voeren. Men moet gezamenlijk tot een kwaliteitseisenlijst kunnen komen en op basis daarvan een erkenning kunnen verstrekken. Ook zal dit voorstel voorgedragen moeten worden aan de Tweede Kamer en kan dit vanwege juridische procedures ook wat tijd in beslag nemen.

Er zijn vele grote veranderingen die bij implementatie van dit systeem plaats moeten vinden en daarom zal het ministerie ook veel onderzoek moeten verrichten. De implementatietermijn van dit systeem is daarom lang.

6.3 Toetsing kwaliteitssysteem in Tsjechië

Het is duidelijk geworden dat deskundigen in Tsjechië niet makkelijk aan een erkenning kunnen komen; hier geldt immers een strenge procedure voor. De deskundigen (kandidaten voor erkenning) ondergaan een schriftelijk- en mondeling examen, waarbij deze na erkenning alsnog op bekwaamheid worden beoordeeld (door een commissie opgesteld door het Ministerie van Milieu). Op die manier

waakt het ministerie over de kwaliteit van de rapporten. Op basis hiervan concludeer ik dat de inhoud en de adequaatheid van de inhoud (van de MER'en) hierdoor aanzienlijk verbetert.

Echter besteedt de initiatiefnemer het opstellen van het MER —net als in Vlaanderen en Brussel— uit aan een erkend deskundige en kan/hoeft deze het MER niet zelf op te stellen. Dit betekent dat de initiatiefnemer zich het geheel niet (helemaal) eigen kan maken en er ook niet zoveel formele terugkoppelmomenten tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer plaats zullen vinden. Ook bij dit systeem vertrouwen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag de erkende deskundigen al gauw, waardoor zij de eigen betrokkenheid makkelijk kunnen verwaarlozen.

Randvoorwaarden

Het Ministerie kan door dit systeem verdienen, doordat zij een vergoeding van de kandidaten kan vragen (voor het afleggen van een examen). Van dit inkomen kan zij de erkenningscommissie (deels) financieren. Indien de Commissie m.e.r. de erkenningscertificaten uitgeeft, betekent dit dat de kosten voor het ministerie afnemen, aangezien de kandidaten hier aan meebetalen. Ook omdat de Commissie niet alle rapporten hoeft in te zien, maar slechts enkele beoordeelt op deskundigheid en onafhankelijkheid, betekent dit minder kosten voor de Commissie m.e.r.

Het opstellen van de kwaliteitseisenlijst en de examens zal overigens wel wat kosten, maar deze kosten zullen niet hoger (en ook niet gelijk) uitkomen dan de huidige kosten.

Ook bij dit systeem zullen de deskundigen dit systeem enerzijds steunen, aangezien deze zichzelf kunnen profileren en eventueel hogere tarieven kunnen hanteren (indien in bezit van een certificaat). Anderzijds zullen zij tegen het examen op kijken, aangezien deze geen MER'en meer mogen opstellen als zij zakken. Ik neem aan dat zij dit zwaarder meewegen dan het zich profileren. De kandidaten moeten namelijk tenminste drie jaar ervaring met MER hebben. Dit betekent dat zij al MER'en opstellen. Door dit systeem kan de deskundige dus ook zijn/haar baan kwijtraken.

Ook de initiatiefnemer zal dit systeem niet zozeer steunen, vanwege het feit dat erkende deskundigen hoge tarieven hanteren en vele initiatiefnemers ineens geen MER'en mogen opstellen. Grote initiatiefnemers hebben namelijk al ervaring met het opstellen van een MER, maar moeten in dit geval dan ook een examen afleggen. Als zo'n initiatiefnemer eens in de drie jaar een MER maakt, heeft dat geen zin, maar moet deze wel een hoog bedrag uitgeven aan erkende deskundigen (terwijl hij/zij het ook zelf had gekund).

Daarnaast zal het draagvlak onder de maatschappij hetzelfde zijn als bij het systeem in Vlaanderen en Brussel: men is enerzijds blij met de aanwezigheid van deskundigheid, maar anderzijds zijn de deskundigen ook afhankelijk van de initiatiefnemers. Hierdoor bestaat er een kans dat de deskundigen niet altijd intersubjectief te werk gaan.

Verder probeert ook het Ministerie van Milieu in Tsjechië het geheel zo transparant mogelijk te houden. Dit probeert zij door alle rapporten en adviezen openbaar te maken. Hier heeft het publiek tweemaal de kans op inspraak en mag deze de zienswijze bekend maken.

De implementatie van dit systeem zal net als het vorige systeem een tijdje duren, aangezien het Ministerie van I&M een kwaliteitseisenlijst uit moet werken. Dit moeten zij wel doen met inspraak van alle betrokkenen en moet het ministerie veel gesprekken en bijeenkomsten organiseren. Om tot een uiteindelijke vaststelling van deze lijst te komen, kunnen enkele maanden (misschien wel jaren) voorbij gaan. Ook de functie van de Commissie m.e.r. verandert en daarom moet dit voorstel ook langs de Tweede Kamer.

Ook bij dit systeem geef ik aan dat er vele grote veranderingen plaats zullen vinden en zal het Ministerie van I&M vooraf grondig onderzoek moeten verrichten. Daarom is de implementatietermijn van dit systeem lang.

6.4 Toetsing kwaliteitssysteem Duitsland

In Duitsland zijn de (onafhankelijke) wettelijke adviseurs in het begin betrokken bij de opstelling van de reikwijdte en het detailniveau. Hierdoor is er een onafhankelijke kijk op het geheel, en toetst het bevoegd gezag tegelijkertijd in hoeverre onderzoek naar gevraagde informatie haalbaar is. Aan het eind toetst de wettelijke adviseur of aan de richtlijnen voldaan is. Hieruit concludeer ik dat deze werkwijze in grote mate overeenkomt met het Nederlands systeem en de volledigheid van het MER door dit systeem gelijk blijft aan die in de huidige situatie.

Wel is het vaststellen van richtlijnen en toetsen door de wettelijke adviseurs niet verplicht en gebeurt dit alleen op aanvraag van de initiatiefnemer. Maar omdat de Duitse overheid deze diensten aanbiedt, neem ik dit mee als onderdeel van het Duits kwaliteitssysteem. De initiatiefnemers en bevoegde gezagen zullen namelijk in de meeste gevallen de wettelijke adviseurs benaderen voor deskundigheid en daarmee de adviezen.

Bij dit systeem zijn de wettelijke adviseurs aan het begin en aan het eind aanwezig. Tussentijds vinden geen formele inspraakmomenten plaats, maar moeten de initiatiefnemer en het bevoegd gezag zelf met veel informatie komen.

Wel kan de initiatiefnemer het geheel uitbesteden aan een adviesbureau en is deze er zelf niet geheel mee bezig. Op die manier zullen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag de nieuwe kennis en waarden niet zozeer internaliseren.

Maar omdat bij dit systeem ook de mogelijkheid voor zelf opstellen (door initiatiefnemer) ligt, neem ik aan dat het internaliseren bij dit systeem gelijk blijft aan de Nederlandse situatie.

Randvoorwaarden

De kosten bij dit systeem zullen aanzienlijk afnemen, aangezien de wettelijke adviseurs niet bij elke MER betrokken zijn. De wettelijke adviseurs kunnen overigens ook enkele leden van de Commissie m.e.r. zijn, maar worden pas ingeschakeld op het moment dat een initiatiefnemer of bevoegd gezag hierom vraagt. De Commissie werkt in dat geval dus minder dan in de huidige situatie (en kost daarom ook minder). Daarnaast zal het ministerie veel meer verantwoordelijkheid in handen van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer schuiven. Hierdoor krijgen deze meer ruimte om de eigen richtlijnen op te stellen; er is immers geen erkend deskundige vereist.

Vanwege het feit dat de onafhankelijke wettelijke adviseur erbij betrokken is, zal er vanuit verschillende hoeken draagvlak voor dit systeem zijn. De wettelijke adviseurs toetsen aan het eind ook en er is dus controle aanwezig.

Echter, is deze aanwezigheid van wettelijke adviseurs niet verplicht en is dit een uitkomst voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen die geen prioriteit aan het milieu toekennen. In dat geval kunnen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag werken naar een gewenste conclusie en rapporteren zij niet alle effecten en alternatieven. Dit kan overigens ook voorkomen bij de beperkte procedure in Nederland. Daar moet de maatschappij zich ook bewust van zijn. Daarom kan ik aannemen dat het draagvlak voor het Duits systeem hetzelfde zal zijn als het huidige Nederlands systeem. Dit doe ik echter niet, omdat hier nog een ander punt speelt, namelijk de transparantie.

Het Duits systeem is minder transparant dan het Nederlands systeem. Hier hebben slechts de belanghebbenden gelegenheid tot inspraak, nadat het MER is opgesteld. Dat wil zeggen dat het

bevoegd gezag pas na opstelling (zodat de eindfase) het rapport openbaar maakt, wat het moeilijker maakt om alle kritiek mee te kunnen nemen bij de besluitvorming. Hierdoor scoort de transparantie van het Duits systeem minder dan die van het Nederlands systeem. Deze transparantie heeft daarbij ook invloed op het draagvlak, aangezien de maatschappij inzage wil behouden. Bij dit systeem is dit echter maar beperkt.

De implementatietermijn van dit systeem is kort. In Nederland hebben we namelijk al wettelijke adviseurs (Ministeries van I&M, EL&I en OCW) en hoeft het ministerie deze dus niet opnieuw te benoemen. Daarnaast kunnen de wettelijke adviseurs een oproep doen aan de huidige leden van de Commissie m.e.r., indien zij dit nodig hebben. Echter hoeft de Commissie niet fulltime beschikbaar te zijn, maar worden deze (tegen betaling) bij projecten betrokken waar dit echt nodig is.

6.5 Toetsing kwaliteitssysteem Denemarken

In Denemarken zorgt enkel de initiatiefnemer voor de informatie die het bevoegd gezag in het MER zal verwerken. Omdat de initiatiefnemer in dat geval al snel gekleurde informatie kan verstrekken (m.b.t. de belangenbehartiging van de initiatiefnemer), betekent dit dat het bevoegd gezag principieel moet kunnen optreden. Echter is al vaker aangehaald dat niet alle bevoegde gezagen in Nederland bekwaam zijn om de verantwoordelijkheid voor kwaliteit op zich te dragen. Daarom kan zij de intersubjectiviteit ook moeilijk borgen en concludeer ik dat dit systeem in Nederland een daling van de volledigheid (en daarmee kwaliteit) van de MER'en zal betekenen. Immers, is er een hoge kans dat niet alle effecten en alternatieven beschreven zijn, en dan is ook nog maar de vraag of deze ook adequaat vermeld zullen worden (er is immers geen onafhankelijke deskundige aanwezig).

Dit systeem zal wel de kans op internaliseren enigszins bevorderen, aangezien de initiatiefnemer de verantwoordelijkheid voor informatieverstrekking krijgt. Echter kan deze het werk uitbesteden aan een adviesbureau, maar de initiatiefnemer zal zich gedwongen voelen om alle informatie door te nemen. Hij/zij moet namelijk de informatie verstrekken en wil wel op de hoogte zijn van de punten die zij doorgegeven hebben aan het bevoegd gezag (voor het definitieve rapport). Daarom zal de initiatiefnemer vaker met zijn/haar neus in het Ontwerp-MER zitten, om zodoende de feiten te achterhalen.

Ook het bevoegd gezag zal zich het geheel meer eigen maken, aangezien zij verantwoordelijk is voor de opstelling van het MER. Daarom zal zij vaak met de initiatiefnemer en eventueel deskundigen in gesprek gaan.

Randvoorwaarden

Bij dit systeem is er geen sprake van een onafhankelijk orgaan en zijn de initiatiefnemer en het bevoegd gezag zelf verantwoordelijk voor het inhuren van deskundigheid. Dit houdt in dat het Ministerie van I&M minder kosten heeft dan in de huidige situatie.

Echter zal het draagvlak voor dit systeem ook afnemen, aangezien er geen intersubjectieve kijk bij de opstelling aanwezig is (en deze ook niet door een onafhankelijke instantie gecontroleerd wordt). De maatschappij zal hierdoor niet zoveel vertrouwen in dit systeem hebben.

De bevoegde gezagen en initiatiefnemers zullen dit systeem deels ondersteunen, maar kunnen vanuit andere ooghoeken ook argwanend naar dit systeem kijken. Enerzijds krijgen zij namelijk meer ruimte om zelf input te kunnen leveren en creatief te zijn. Maar anderzijds zijn zij zelf verantwoordelijk voor het inhuren van deskundigheid en kunnen deze kosten al snel de lucht in schieten. Ook het bevoegd gezag zal het niet altijd op prijs stellen dat de initiatiefnemer de informatie levert, aangezien het

bevoegd gezag dan een moeilijke taak op zich laadt: het onderscheiden van subjectiviteit van objectiviteit.

De transparantie van dit systeem is wel geborgd, aangezien het bevoegd gezag voor en na de opstelling van het MER de plannen en stukken openbaar maakt. Men kan deze inzien en zijn/haar zienswijze bekend maken. Het bevoegd gezag zal deze proberen zoveel mogelijk mee te nemen, aangezien zij draagvlak voor een plan of project moet genereren.

De implementatie van dit systeem zal op het eerste gezicht niet veel tijd hoeven te kosten. Ik ga er immers vanuit dat vele bevoegde gezagen inmiddels al enige ervaring met MER hebben opgedaan, en indien dit niet het geval is kunnen deze een adviesbureau inhuren. Dit zijn allemaal geen nieuwe verschijnselen en kunnen makkelijk toegepast worden. Echter zal het wat tijd kosten om dit systeem goedgekeurd te krijgen door de Tweede Kamer. Weerstand zal vanuit verschillende hoeken uit de maatschappij komen, doordat zij dit systeem niet als intersubjectief zien en de initiatiefnemer al gauw invloed kan uitoefenen op de gehele procedure.

Indien al is ingestemd, zal het echter snel gaan en is dit systeem in feite dus snel geïmplementeerd.

6.6 Toetsing kwaliteitssysteem Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is de betrokkenheid van een wettelijk adviseur onderdeel van het kwaliteitssysteem. Echter maken verschillende belangengroepen deel uit van deze adviesgroep en vertegenwoordigen deze vanzelfsprekend de eigen belangen. Hierdoor ontvangen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer niet altijd een intersubjectief advies. Daarnaast zal de initiatiefnemer ook proberen zijn/haar eigen belangen door te drukken en is het aan het bevoegd gezag om zo neutraal mogelijk op te kunnen treden. Dat is voor vele bevoegde gezagen in Nederland nog moeilijk. Ook vanwege het feit dat er geen toetsing door externen plaats vindt en formeel geen deskundigen aan bod hoeven te komen, concludeer ik dat de opstellers niet altijd alle effecten en alternatieven (en ook op adequate wijze) in het MER rapporteren bij dit systeem.

Formeel hebben de initiatiefnemer en het bevoegd gezag geen gelegenheid om deskundigen bij de opstelling te betrekken. Zij moeten het voornamelijk doen met het advies van de wettelijke adviesgroep en uitdaging daarbij is dan ook om het subjectieve van het objectieve te scheiden. Omdat dit veel tijd en inspanning kost, zullen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag hier intensief mee bezig zijn. Hierdoor is de kans op internalisering hoog, aangezien zij hier indirect toe gedwongen zijn. Tenminste, op het eerste gezicht lijkt dit zo te zijn. Echter zijn er formeel niet meer bijeenkomsten dan het Nederlandse systeem en betekent dit dat het systeem op internaliseren net zo hoog scoort als het huidige systeem. De initiatiefnemer en het bevoegd gezag kunnen namelijk de gehele opstelling uitbesteden aan een adviesbureau. En aangezien dit in de huidige situatie al heel vaak voorkomt, zal dat ook bij het Engelse systeem het geval zijn.

Randvoorwaarden

Omdat de wettelijke adviseurs niet zoveel geld zullen kosten als de Commissie m.e.r., nemen de kosten voor het Ministerie van I&M af. De wettelijke adviseurs zijn namelijk niet verplicht om te toetsen en doen daarom minder werk dan de huidige Commissie m.e.r.

Daarnaast zullen vele belangenorganisaties niet veel waarde hechten aan een betaling, maar aan het meenemen van hun belang. Daarom zullen de belangenorganisaties niet veel geld eisen, maar wel dat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag hun belang behartigen tijdens de implementatie van het project/plan.

Mede door deze kwestie (belangenbehartiging), zal er nauwelijks tot geen draagvlak voor dit systeem zijn. De initiatiefnemer en het bevoegd gezag kunnen namelijk al snel van intersubjectiviteit afwijken en er is achteraf ook geen onafhankelijk orgaan dat hierop toetst.

Ook vanwege het feit dat het publiek slechts één inspraakmoment heeft (en informatie daarom aan het eind pas vrijgegeven wordt), is de transparantie van dit systeem niet geborgd. Dit inspraakmoment is overigens ook nog aan het eind van het traject en daarom zullen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag grote aanpassingen minder snel doorvoeren.

De implementatietermijn van dit systeem is overigens wel kort, aangezien de wettelijke adviesgroepen pas aan bod komen indien een MER wordt opgesteld.

Echter zal de Tweede Kamer er, net als bij het vorige systeem, lange tijd over doen om dit systeem goed te keuren. De maatschappij zal immers veel weerstand tonen wat het de Tweede Kamer moeilijk maakt een besluit te nemen.

6.7 Toetsing ISO-norm

Doordat er bij dit systeem alleen *gecertificeerde* adviesbureaus een MER mogen opstellen, is dit het bewijs dat de opstellers expertise en ervaring hebben. Daarom ga ik ervan uit dat zij alle effecten en alternatieven verwerken en dat ook op adequate wijze vermelden. Echter, is het adviesbureau ook afhankelijk van de initiatiefnemer, aangezien het bureau in dienst is van de initiatiefnemer. Hierdoor loopt het bureau het risico om af te wijken van intersubjectiviteit. Overigens moeten we er wel vanuit gaan dat de adviesbureaus intersubjectief kunnen handelen. Daarnaast willen de bureaus ook het certificaat behouden en zullen zij niet zomaar onwaarheden of verkleurde informatie vrijgeven. Ook zal de Commissie m.e.r. bekend maken welke adviesbureaus het certificaat kwijt zijn, waardoor de bureaus extra zullen werken aan kwaliteitsbehoud (en imago behoud/verbetering). Daarom geef ik dit systeem een + als het gaat om volledigheid (en daarmee mede ook de kwaliteit) van het MER.

De initiatiefnemer en het bevoegd gezag zullen bij dit systeem al snel alle vertrouwen in de adviesbureaus hebben. Omdat deze gecertificeerd zijn, nemen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag aan dat de bureaus kwaliteit leveren. Daarom zullen zij al snel een stap terug doen en het werk aan de bureaus overlaten. Hierdoor kan het internaliseren door bevoegd gezag en initiatiefnemer niet tot zijn recht komen.

Overigens nemen de initiatiefnemers en bevoegde gezagen in de huidige situatie ook al veel klakkeloos over van de Commissie m.e.r. Het verschil is echter dat de initiatiefnemer de adviezen van de Commissie m.e.r. zelf moet uitvoeren en daardoor gedwongen moet internaliseren.

Randvoorwaarden

Het ministerie zal een certificeringssysteem moeten introduceren en dat kan eenmalig hoge kosten vergen. Echter functioneert de huidige Commissie m.e.r. (verstrekken van certificaten bijvoorbeeld) bij dit systeem minder en betekent dit minder kosten.

Ook kan het ministerie een vergoeding aan de bureaus vragen, alvorens deze de certificeringstoets afnemen. Met deze gelden kan het ministerie het certificeringssysteem up to date houden, aangezien de toetsen wel aan de eisen van de tijd moeten voldoen.

In vergelijking met het huidige systeem zijn er daarom minder kosten voor het Ministerie van I&M.

Men kan bij dit systeem overigens vraagtekens plaatsen bij de onafhankelijkheid en intersubjectiviteit. Het adviesbureau is immers in dienst van de initiatiefnemer. Echter zal de Commissie m.e.r. jaarlijks

een controle op enkele adviesbureaus uitvoeren, waardoor het ministerie weer draagvlak kan verwerven.

Ook de adviesbureaus zullen dit systeem steunen, aangezien deze zich door dit systeem kunnen profileren en hogere tarieven zullen hanteren. Indien dit laatste gebeurt, zal het draagvlak bij de initiatiefnemers afnemen. Echter heeft Nederland veel adviesbureaus die allemaal in aanmerking willen komen voor een certificaat (immers kunnen zij anders geen MER'en opstellen en verliezen de bureaus klanten) en er kan daarom concurrentie plaatsvinden.

Daarbij komt ook nog het feit dat er nog steeds sprake zal zijn van twee inspraakmomenten (voor- en na de opstelling van het MER) en het bevoegd gezag daarom alle stukken openbaar maakt.

De implementatietermijn van dit systeem is echter wel lang. Dit systeem brengt namelijk grote veranderingen in het huidige systeem met zich mee. Hierdoor moet het ministerie veel onderzoek verrichten en dit kost veel tijd. Daarnaast zal het ministerie met verschillende stakeholders moeten overleggen wat de kwaliteitseisen (voor het behalen van een certificaat) zijn. Ook deze gesprekken kunnen veel tijd in beslag nemen. Om dan ook nog maar te beginnen over de besluitvorming: de Tweede Kamer zal deze wijziging namelijk moeten goedkeuren en dat kan ook een tijd duren.

6.8 Toetsing Visitatiecommissie

Bij dit systeem is er geen sprake van een extern orgaan dat meedenkt bij het opstellen van de richtlijnen. Echter voert het ministerie door dit systeem enige druk uit, doordat zij niet aangeeft welke MER'en de visitatiecommissie zal beoordelen. Daarom zal het bevoegd gezag bij elk rapport haar uiterste best (voor kwaliteit) moeten doen en strenger zijn bij de beoordeling. Hierdoor zullen ook de initiatiefnemers hun best moeten doen.

De bevoegde gezagen kunnen dit ook vanuit een ander perspectief bekijken. Er bestaat namelijk een kans dat enkele rapporten wel al dan niet door de visitatiecommissie bekeken worden. Vanuit dit punt voelt het bevoegd gezag geen druk op zich en probeert zij gewoon te werken zoals zij denkt dat voldoende is. Ook vanwege het feit dat de inspraak van de visitatiecommissie geen grote gevolgen heeft voor de uitvoering van het project —deze is in de meeste gevallen dan al in de implementatiefase— zal het bevoegd gezag niet zozeer rekening houden met extra inzet voor kwaliteit. Kortom, bij dit systeem is er niet volledig sprake van intersubjectiviteit en hoeft er ook niet perse een deskundige aan bod te komen. Daarom concludeer ik dat de volledigheid en mede daardoor de kwaliteit van het MER door dit systeem afneemt (in vergelijking met het huidige systeem).

Zoals ik eerder aanhaalde, is er bij dit systeem geen extern orgaan dat meehelpt bij de opstelling van het MER, of toetst na de opstelling ervan. Daarom zijn de initiatiefnemer en het bevoegd gezag op zichzelf aangewezen als het gaat om de opstelling van het rapport. Daarbij kunnen zij een adviesbureau inhuren, maar moet het bevoegd gezag zelf aan de visitatiecommissie verantwoording afleggen. Daarom zal deze zich nauw betrokken voelen bij het geheel en zal internalisering hier wel een rol spelen.

Randvoorwaarden

De kosten bij dit systeem zullen afnemen in vergelijking met het huidige systeem. De Commissie m.e.r. zal namelijk minder dienst doen en de visitatiecommissie functioneert slecht eenmaal per jaar. Daarom zal het ministerie veel minder uitgaven hebben dan momenteel het geval is.

Echter geniet dit systeem nauwelijks tot geen draagvlak. Er is namelijk geen aanwezigheid van een onafhankelijk orgaan en de toetsing van de MER'en vindt pas plaats op het moment dat de projecten/plannen al in de implementatiefase zijn. Daarnaast zal de visitatiecommissie niet alle

rapporten doornemen (veel minder controle) en loopt het ministerie alsnog het risico dat de kwaliteit van vele rapporten onder de maat is.

Als het overigens gaat om de kosten voor de betrokkenen, moet ik aangeven dat er op dit vlak wel draagvlak zal zijn voor dit systeem. De betrokkenen betalen namelijk nauwelijks tot niks voor dit systeem, aangezien het ministerie de visitatiecommissie bekostigt. Alhoewel de kosten voor de betrokkenen misschien laag zijn, neem ik toch aan dat het draagvlak in het algemeen laag is. Dit, omdat intersubjectiviteit en het toezicht op de kwaliteit in grote mate afneemt.

Toch blijft de transparantie bij dit systeem wel gegarandeerd, aangezien het bevoegd gezag nog steeds alle stukken openbaar moet maken en twee inspraakmomenten zal inplannen. Deze blijft gelijk als in het huidige systeem. En omdat de belanghebbenden weten dat er geen extern orgaan aanwezig is, zullen deze heel kritisch naar het project/plan kijken en niet zomaar over zich heen laten lopen.

Omdat de maatschappij argwanend is, zal het lang duren voordat de Tweede Kamer dit systeem zal goedkeuren. Daarbij verandert de functie van de Commissie m.e.r. en gaat zij een controlerende functie vervullen. Om dit goed in kaart te brengen, zal het ministerie met veel stakeholders aan tafel moeten om af te kunnen stemmen hoe dit geheel nieuwe systeem kan voldoen aan alle belangen. Daarom zal de implementatietermijn van dit systeem lang zijn.

6.9 Toetsing Interne Audits

Omdat bij dit systeem alle relevante actoren vanaf het begin en gedurende het gehele proces aanwezig zijn, komen alle effecten en alternatieven aan bod. Men kijkt namelijk vanuit verschillende perspectieven op het geheel, waardoor elke actor informatie verschaft. De convergentiemomenten zijn heel belangrijk, omdat de initiatiefnemer zo bijhoudt of deze nog steeds aan de kwaliteit voldoet zoals dat in het begin is vastgesteld. Daarnaast blijft ook de Commissie m.e.r. bestaan en kan het bevoegd gezag deze erbij betrekken indien zij deskundigheid of een onafhankelijke kijk op het geheel nodig heeft.

De betrokkenheid vanaf het begin —gedurende het proces tot aan het besluit van het bevoegd gezag— betekent dat elke actor nauw betrokken is bij de gehele opstelling. Op die manier zien deze actoren het geheel als hun eigen product en betekent dit dat internalisering tot stand komt.

Randvoorwaarden

Omdat de Commissie m.e.r. blijft bestaan, ga ik ervan uit dat de bevoegde gezagen hen nog steeds zullen benaderen voor deskundigheid en intersubjectiviteit. Daarom zullen de kosten voor dit systeem hetzelfde zijn als dat van het huidige systeem.

Daarentegen is het draagvlak voor dit systeem minder. Voornamelijk de initiatiefnemers en bevoegde gezagen zullen niet blij zijn met dit systeem. Zij moeten namelijk met tal van partijen aan tafel en moeten ineens rekening gaan houden met tal van aspecten die zij in eerste instantie misschien over het hoofd zagen. Echter kan de Commissie m.e.r. hier wel een bijdrage aan leveren, door samen met het bevoegd gezag en de initiatiefnemer te kijken welke informatie relevant is voor het MER. Risico hierbij is dan wel dat de andere betrokkenen zich buitengesloten voelen en weerstand tonen. Hierdoor duurt het gehele proces erg lang en kan het soms jaren duren voordat het bevoegd gezag een besluit kan nemen. In de tussentijd is er inmiddels al veel veranderd, maar dateert de informatie in het MER nog van voorgaande jaren.

In vergelijking met de initiatiefnemer en het bevoegd gezag, zal de Nederlandse maatschappij wel draagvlak voor dit systeem hebben. Dit, vanwege het feit dat een ieder betrokken is en dat een ieder inspraak en overzicht heeft op/van de stand van zaken. Vanwege het punt dat sommige partijen wel en

sommige partijen geen draagvlak voor dit systeem hebben, neem ik aan dat de draagvlak een evenwicht vertoont en dus hetzelfde is als de huidige situatie.

De transparantie van het systeem is overigens wel hoog, aangezien het bevoegd gezag ook gedurende het proces stukken openbaar maakt. De actoren moeten tijdens een convergentiemoment wel weten waar de initiatiefnemer op dat moment is en moet hier een reflectie op kunnen geven.

Ook is de implementatietermijn van dit systeem kort. Er moeten onderling afspraken gemaakt worden, waarvoor het ministerie slechts een plan van aanpak hoeft op te stellen. Er verandert immers niet veel aan het huidige systeem.

Kanttekening: ik moet wel vermelden dat verantwoordelijkheid een belangrijke rol bij dit systeem speelt. De actoren die bij de verschillende convergentiemomenten betrokken zijn, moeten zichzelf op de hoogte houden van de laatste ontwikkelingen en moeten ook gestimuleerd zijn om een bijdrage te leveren aan de opstelling van het MER. Het Ministerie van I&M kan dit niet afdwingen en het is moeilijk om dit te kunnen bewerkstelligen.

6.10 Toetsing IPCC Review Methode

Bij dit systeem spelen verschillende experts een belangrijke rol. Het ministerie betreft verschillende experts vanuit verschillende vakgebieden bij dit geheel. Zij bekijken het rapport dan ook vanuit verschillende perspectieven. Daarbij kijken ook nog verschillende beleidsmedewerkers naar het rapport en proberen zij vanuit hun visie feedback op het rapport te geven. Er is door deze methode sprake van deskundigheid, ervaring en intersubjectiviteit. Daarom neem ik aan dat alle relevante effecten en alternatieven in het MER voorkomen, en dat deze ook op adequate wijze verwerkt zijn.

Aan het begin komen alle relevante actoren bij elkaar om gezamenlijk te komen tot een definitie van kwaliteit. Hierbij moet de initiatiefnemer alert zijn en proberen om alle verschillende zienswijzen te combineren om tot een gedegen definitie van kwaliteit (voor dat specifieke rapport) te komen.

Daarnaast krijgt de initiatiefnemer vanuit verschillende perspectieven (deskundigen en beleidsmedewerkers) feedback en dient hij/zij deze mee te kunnen nemen. Op die manier is deze nauw betrokken bij de opstelling en kan internalisering plaats vinden.

Randvoorwaarden

Bij dit systeem komen vele specialisten en beleidsmedewerkers aan bod. Dit kost uiteraard veel geld, maar de Commissie m.e.r. is bij dit systeem niet meer aanwezig. Dit houdt in dat de uitgaven die momenteel aan de Commissie m.e.r. besteed worden, in dit geval de uitgaven aan de specialisten en beleidsmedewerkers worden.

Het draagvlak voor dit systeem zal verschillen. Allereerst is de maatschappij tevreden met het feit dat experts en beleidsmedewerkers betrokken zijn (men kan dan vanuit verschillende ooghoeken naar het geheel kijken). Echter zullen de initiatiefnemers en het bevoegd gezag minder blij zijn met dit systeem. Aan het begin moeten namelijk vele actoren gezamenlijk tot een definitie van kwaliteit komen. De initiatiefnemer krijgt veel op zijn bord en de uitdaging aan hem/haar om aan alle kwaliteitseisen te kunnen voldoen. Omdat er dan zoveel belangen en vereisten zijn, duurt het gehele proces lang en kan de besluitvorming laat plaats vinden.

De initiatiefnemer en het bevoegd gezag zullen overigens wel blij zijn met de feedback van deskundigen, aangezien zij dan niet perse een adviesbureau hoeven in te huren.

Op basis van het bovenstaande, stel ik daarom dat het draagvlak voor dit systeem gelijk blijft als in de huidige situatie.

De transparantie van dit systeem is minder, aangezien de inspraakmomenten wegvallen (en daarom nauwelijks informatie vrijgegeven wordt). De beleidsmedewerkers proberen wel de belangen van de belanghebbenden mee te nemen, maar zij hebben zelf geen inzage in de rapporten.

Ook de implementatietermijn van dit systeem is lang, aangezien het ministerie veel onderzoek moet verrichten (het systeem is immers nieuw voor Nederland). Daarnaast zal het ministerie de beleidsmedewerkers moeten aanstellen en opleiden. Ook moet de Tweede Kamer dit kwaliteitssysteem goedkeuren en kan dat enige tijd in beslag nemen.

6.11 Conclusies

Om een overzicht van de resultaten uit dit hoofdstuk te verkrijgen, heb ik hieronder een schematische weergave gepresenteerd. In de inleiding van dit hoofdstuk is de betekenis van de verschillende tekens gegeven.

	<u>Nulalternatief</u>	<u>België</u>	<u>Tsjechië</u>	<u>Duitsland</u>	<u>Denemarken</u>	<u>Verenigd Koninkrijk</u>
Volledigheid MER	0	+	+	±	-	-
Internaliseren	0	-	-	±	+	±
Kosten	0	±	+	+	+	+
Draagvlak	0	±	-	-	-	--
Transparantie en Inspraak	0	±	±	-	±	-
Implementatietermijn	-----	-	-	+	+	+

	<u>Nulalternatief</u>	<u>ISO-norm</u>	<u>Visitatiecommissie</u>	<u>Interne audits</u>	<u>IPCC review methode</u>
Volledigheid MER	0	+	-	++	++
Internaliseren	0	-	+	+	+
Kosten	0	+	+	±	±
Draagvlak	0	±	--	±	±
Transparantie en Inspraak	0	±	±	+	-
Implementatietermijn	-----	-	-	+	-

Uit deze schematische weergave is op te maken dat geen enkel systeem op alle punten beter scoort dan het huidige kwaliteitssysteem. Elk systeem heeft zowel voor- als nadelen (of blijft hetzelfde als het huidige systeem) en het ministerie moet afwegen wat voor haar belangrijk is.

Zoals ik eerder aanhaalde, is de kwaliteit van het MER het belangrijkste voor het ministerie. Hieronder vallen de punten volledigheid MER, internalisering en doorwerking.

Echter heb ik eerder vermeld dat doorwerking niet te meten is binnen het tijdsbestek van mijn onderzoek. Ook kan ik niet concreet aangeven of de kwaliteitssystemen uit de andere EU lidstaten een doorwerking van het MER kunnen bewerkstelligen, aangezien ik de mechanismen heb toegespitst op Nederland en niet geheel heb overgenomen. Wel kan ik een voorspelling doen en kan ik aangeven voor welke systemen de doorwerking positief of negatief uitpakt. Hieronder volgt een uitleg.

Ik concludeer allereerst dat volledigheid MER, internalisering en doorwerking onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. De één kan bereikt worden door de ander. U kunt dit zien als een driehoek waarbij alle drie uiteinden aanwezig moeten zijn, wil een kwaliteitssysteem de doelen van het MER behalen.

In de verschillende EU lidstaten is op te merken dat de één hoog scoort op volledigheid, maar dan weer laag op internaliseren, of andersom. Alleen Duitsland houdt het zoals dat in ons huidige systeem is.

Dit betekent dat een (of twee) van de andere aspecten moet(en) verbeteren, wil het ministerie ook de doorwerking kunnen garanderen.

Bij de kwaliteitssystemen in andere sectoren valt op dat volledigheid van het MER en internaliseren bij *interne audits* en de *IPCC review methode* hoger scoren dan de huidige situatie. De kans dat de doorwerking plaatsvindt, is hierdoor groot.

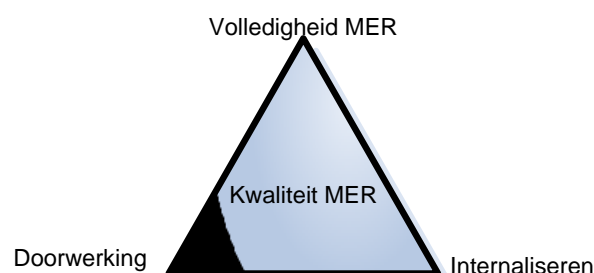
Met het oog op doorwerking, kan ik aangeven dat deze kans van slagen heeft, indien het MER op zodanige wijze is opgesteld dat het bevoegd gezag deze duidelijk vindt. Zij moet de beleidsmatige- en wetenschappelijk kanten weten te combineren. En de mogelijkheid is groot als het bevoegd gezag vanaf het begin daadwerkelijk nauw bij het opstellen betrokken is geweest. Als ik de landen onderling vergelijk, zal doorwerking in Duitsland ongeveer hetzelfde zijn zoals dat in Nederland momenteel het geval is. En indien in de huidige situatie nog steeds bijna 80% van de MER'en daadwerkelijk een rol speelt bij de besluitvorming, is de doorwerking in Duitsland redelijk goed. In België en Tsjechië is het belangrijk dat het bevoegd gezag vanaf het begin nauw bij de opstelling betrokken is. Op die manier is zij op de hoogte van de stand van zaken en heeft zij specifieke kennis van de verschillende inhoudelijke punten van het MER.

In Denemarken en het Verenigd Koninkrijk is het voornamelijk belangrijk dat men nog werkt aan de volledigheid van de MER'en. Dit houdt in dat de aanwezigheid van kennis en expertise een belangrijke rol zal moeten spelen, maar dat deze kennis en expertise ook vanuit een intersubjectief standpunt geïmplementeerd wordt.

Als tweede conclusie kan ik aanhalen dat transparantie (voor een ieder) en participatie niet perse een garantie voor kwaliteitsverbetering hoeft te zijn. De IPCC review methode is hier het bewijs van. Zolang deskundigen en enkel de relevante actoren bij het geheel betrokken zijn, kan ook een kwalitatief goede MER opgesteld worden. Ik denk eerder dat de inspraakmomenten een soort morele verantwoordelijkheid van de procedure zijn, om zodoende actoren het gevoel te geven dat zij betrokken zijn bij het geheel. Echter hoeft niet iedereen betrokken te zijn, aangezien belangenorganisaties zelf wel aan de bel trekken als zij denken dat het mis gaat. Het bevoegd gezag zal hier wel open voor moeten staan en die verantwoordelijkheid ligt uiteraard bij haar.

Daarnaast komt heel vaak voor dat de bevoegde gezagen en initiatiefnemers het doel al voor ogen hebben en zij willen kosten wat kost dat doel bereiken. Daarom zal het aan het eind moeilijk zijn om grote veranderingen door te kunnen voeren als belanghebbende of belangstellende.

Echter is het wel belangrijk dat in ieder geval de relevante actoren meegenomen worden, omdat deze partijen zich echt betrokken voelen bij de uitvoering van het project/plan. Zij zullen daarom intensief meedenken en proberen te helpen met het zoeken naar alternatieven. Overigens kan zelfs de deskundigste van de deskundigen nog effecten of alternatieven over het hoofd zien.



Figuur 14..Onlosmakelijk aan elkaar verbonden

CONCLUSIES

Uit mijn onderzoek kunt u al snel het doel van de gehele m.e.r.-procedure achterhalen, namelijk *het meewegen van het milieu bij besluitvorming*. Ik ben al vroeg op de conclusie gekomen dat het MER hier een bijdrage aan kan leveren indien deze zodanig is opgesteld, dat alle betrokkenen (en dan met name de initiatiefnemer en het bevoegd gezag) alle effecten en alternatieven in kaart brengen. De initiatiefnemer zal er dan voor moeten zorgen dat al deze effecten in het rapport verwerkt zijn, en moet dat ook op adequate wijze vermelden.

Ook heb ik kunnen concluderen dat intersubjectiviteit van groot belang is, aangezien bevoegde gezagen al snel vanuit het eigen belang kunnen handelen en naar een gewenste situatie toewerken. Hierdoor ontwikkelen zij een tunnelvisie en hebben op die manier geen oog meer voor een bredere scope.

Het Ministerie van I&M dient de Nederlandse maatschappij en draagt zorg voor de leefomgevingkwaliteit. Vanuit dit standpunt is het belangrijk dat alle effecten en alternatieven dan ook openbaar zijn voor de maatschappij, zodat zij weet welke ontwikkelingen plaats zullen vinden in de leefomgeving waar zij allemaal in wonen en werken. Tegelijkertijd is vrijgeven van informatie niet voldoende als het gaat om de betrokkenheid van de burger. De maatschappij gelooft tegenwoordig niet blindelings alle informatie (informatiecrisis) en wil graag zelf bij de opstelling betrokken kunnen zijn, door met name gelegenheid tot inspraak te krijgen.

De bovengenoemde punten maken allemaal onderdeel uit van de kwaliteit van het MER en daarom zal een kwaliteitssysteem voor het MER de kwaliteit op deze punten moeten kunnen garanderen. Het is dan belangrijk om te achterhalen welke factoren invloed op de kwaliteit hebben. Uit analyses en interviews heb ik geconcludeerd dat de *aanwezigheid van kennis en expertise, reikwijdte en detailniveau, bewustzijn, transparantie en inspraak, intersubjectiviteit en communicatie* belangrijke factoren van invloed op kwaliteit zijn. Indien deze punten goed tot hun recht komen, heeft dat invloed op volledigheid van het MER (alle effecten en alternatieven op adequate wijze genoteerd), internaliseren (het bevoegd gezag en initiatiefnemer zijn nauw betrokken bij de opstelling) en de doorwerking (het bevoegd gezag kan het MER meenemen bij de besluitvorming) en levert dat een positieve bijdrage aan de uiteindelijke kwaliteit van het MER.

Nederland heeft nu al een kwaliteitssysteem voor het MER, maar de vraag is nu: voldoet het kwaliteitssysteem dan wel aan bovengestelde eisen?

Uit cijfers van de Commissie m.e.r. is namelijk gebleken dat meer dan de helft van het aantal ingeleverde rapporten in eerste instantie van onvoldoende kwaliteit zijn. Echter is de doorwerking wel hoog, omdat de rapporten na inzien van de Commissie voornamelijk aangepast worden en de kwaliteit daarmee toeneemt. Dit duidt op de conclusie dat de Commissie de ‘bewaker’ van kwaliteit is (let wel, alleen voor de rapporten uit de uitgebreide procedure).

Uit mijn onderzoek is gebleken dat het huidige systeem voornamelijk kampt met onvoldoende aanwezigheid van kennis en expertise, en er nog niet echt een bewustzijn onder de bevoegde gezagen en initiatiefnemers aanwezig is. Hierdoor voelen zij geen drang tot het opstellen van een MER en zien zij ook niet zoveel toegevoegde waarde in het MER. Zij ervaren het geheel eerder als een procedurele hobbel, dan een hulpinstrument.

Het is voor het Ministerie van I&M moeilijk om de bevoegde gezagen en de initiatiefnemers het bewustzijn af te dwingen en kan daarom alleen maar waken over de kwaliteitsborging en verbetering van de rapporten. Daarbij is het dan belangrijk dat het kwaliteitssysteem draagvlak onder de betrokkenen geniet, wat inhoudt dat zij makkelijker kunnen werken aan kwaliteit van het MER zonder al teveel rompslomp (beetje net als het motto van de belastingdienst: ‘leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker’).

Maar tegelijkertijd moet het Ministerie ook als toezichthouder kunnen optreden en is het belangrijk dat er strak gewerkt wordt aan de kwaliteit van het MER. Het milieu moet namelijk een hoge prioriteit krijgen en het is de taak van het ministerie om dat in de praktijk te brengen. Ook vanuit dit standpunt zal er een effectief kwaliteitssysteem aanwezig moeten zijn.

Uit mijn onderzoek heb ik kunnen concluderen dat niet alleen Nederland, maar ook de andere EU lidstaten bezig zijn met het behouden en verbeteren van de kwaliteit van de rapporten. Hier ben ik verschillende soorten mechanismen tegengekomen die blijken te werken, maar ook minder goede kanten hebben.

Ook in andere sectoren is men bezig met het borgen en verbeteren van kwaliteit en ook hier ben ik verschillende mechanismen tegengekomen die eventueel voor het MER te implementeren zijn. Opvallende en uitdagende mechanismen vond ik het certificeren van bureaus en deskundigen, de interne audits en het systeem waarbij het bevoegd gezag het MER opstelt (i.p.v. de initiatiefnemer). In het hoofdstuk aanbevelingen kunt u terugvinden of ik deze mechanisme dan ook aanbeveel.

Uit mijn verkenningsstudie heb ik overigens een paar belangrijke conclusies kunnen trekken, namelijk:

- 1) Het vergelijken van kwaliteitssystemen uit ander EU lidstaten met dat van Nederland, is lastig vanwege het feit dat elk land weer net een andere staatinrichting of wetgeving heeft. Echter kunnen enkele mechanismen uit kwaliteitssystemen wel bekeken worden en kan het Ministerie deze ook inrichten volgende Nederlandse maatstaven.
- 2) Ik heb opgemerkt dat intersubjectiviteit een belangrijk aspect is bij de gehele opstelling van het MER. Omdat de bevoegde gezagen en initiatiefnemers al snel vanuit hun eigen standpunt en belangen denken, lopen zij vaak het risico op tunnelvisie. Daarbij kunnen bevoegde gezagen bij de besluitvorming vaak minder waarde aan het milieu hechten, waardoor de kwaliteit van het MER ook niet meer belangrijk voor hen is. Het bevoegd gezag stelt immers geen hoge eisen aan het rapport en de initiatiefnemer steekt er niet veel tijd en energie in. Daarom is het belangrijk dat een externe partij naar het geheel kan kijken vanuit een breder perspectief. Deze partij probeert op nuchtere wijze aan te halen welke effecten en alternatieven van belang zijn voor het project/plan.
- 3) Ook vanwege het feit dat het ministerie bewustzijn en verantwoordelijkheid niet kan afdwingen van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer, is het belangrijk dat er meer inzage en inspraak is vanuit andere hoeken. Daarom is de inspraak door andere belanghebbenden ook van belang. Met betrekking tot dit punt heb ik wel geconcludeerd dat alleen inzage en inspraak onvoldoende is, vanwege het feit dat ook de belangengroepen slechts vanuit hun eigen perspectief handelen.
- 4) Een andere conclusie die ik heb kunnen trekken, gaat over de aanwezigheid van de inspraakmomenten van alle belangstellenden en belanghebbenden. Ik ga er namelijk vanuit dat de neutrale/externe partijen ook vanuit het perspectief van de belanghebbenden kunnen denken en daarom ook die belangen in kaart zullen brengen. Daarom zou ik ervan uit gaan dan een inspraakmoment niet heel erg nodig is indien een externe partij ook vanuit andere perspectieven naar het geheel kan kijken. Echter blijkt dat de maatschappij tegenwoordig de informatie van de overheid wantrouwt en het liefst zelf inspraak zou willen. Daarom zal het ministerie de inspraakmomenten wel moeten blijven behouden. Als er geen externe partij aanwezig is, dan is het overigens extra belangrijk om inspraakmomenten in te plannen, zodat de bevoegde gezagen en de initiatiefnemers ook de belangen van de andere partijen onderkennen en naar behoren meenemen.
- 5) Een andere belangrijke conclusie heeft betrekking met de kwaliteitstoets achteraf. Ik heb geconcludeerd dat het een belangrijke zaak is dat het bevoegd gezag en de initiatiefnemer aan het begin al werken aan kwaliteit. Indien de richtlijnen op goede wijze zijn opgesteld, is het opstellen van het MER makkelijker en werkt de initiatiefnemer op deze manier aan een kwalitatief stuk. Op deze manier zal achteraf geen onenigheid over de inhoud ontstaan, aangezien aan het begin al heel duidelijk was wat de initiatiefnemer in het rapport zou verwerken.

- 6) Met betrekking tot het achteraf toetsen, heb ik ook geconcludeerd dat een toets van een visitatiecommissie een groot risico vormt voor het milieu. Bij deze toets is meestal al het besluit genomen en is men al bezig met het implementeren van het project/plan. In deze gevallen kan het zo zijn dat het milieu volkomen aan de kant gelaten is en het doel van de m.e.r. met andere woorden in duigen gevallen is.

Ik heb uiteraard ook alle kwaliteitssystemen afgewogen en zal daarom ook een aanbeveling aan het Ministerie van I&M doen. Op de volgende pagina heb ik op basis van de conclusies de aanbeveling uitgewerkt.

AANBEVELING

Op basis van de getrokken conclusies, volgen hier mijn aanbevelingen.

Uitgangspunt hierbij is, dat het Ministerie van I&M het huidige kwaliteitssysteem reflecteert en arrangementen verkent die de kwaliteit van de MER'en kunnen borgen en eventueel verbeteren. Ik ben in mijn onderzoek ook op zoek gegaan naar kwaliteitssystemen met mechanismen die zich ook richten op kwaliteitsverbetering.

Omdat uit het onderzoek is gebleken dat er geen kwaliteitssysteem is dat hoog scoort op alle eisen en randvoorwaarden, zal het advies een combinatie zijn van verschillende mechanismen. Hierbij neem ik de huidige situatie als uitgangspunt en zal ik verbeteringen en aanpassingen aan dit systeem adviseren.

Omdat de kwaliteit van het MER de belangrijkste eis aan het kwaliteitssysteem is, adviseer ik het ministerie om te kijken naar de twee methoden die volgens mijn onderzoek hoog scoren op volledigheid MER en internaliseren. Dit zijn de interne audits uit de gezondheidssector en de IPCC review methode. Deze methoden zorgen voor meer convergentiemomenten dan in de huidige situatie. Hierbij is het belangrijk dat ook vertegenwoordigers uit relevante maatschappelijke groeperingen bij de convergentiemomenten betrokken zijn. Omdat de maatschappij tegenwoordig erg betrokken wil zijn bij de opstelling van het MER (vanwege de trend dat steeds minder mensen geloven in informatie uit de wetenschap en de overheid), zal het bevoegd gezag ook de betrokken actoren een kans op inspraak moeten geven. Op die manier zijn de partijen nauw betrokken bij de opstelling van het MER en zullen zij zelf ook participatief mee gaan denken. Dit betekent dat aan het eind van de rit meer draagvlak voor een project/plan is, aangezien het bevoegd gezag alle aspecten heeft meegenomen bij de besluitvorming en ook kan onderbouwen waarom zij sommige dingen wel of niet heeft meegenomen.

Naast de aanwezigheid van convergentiemomenten (afgeleid van de interne audits binnen de zorgsector), is het belangrijk dat meerdere deskundigen en beleidsmedewerkers bij de opstelling van het MER betrokken zijn. Daarom adviseer ik ook om naar de methode van de IPCC te kijken en na te denken over het invoeren van een review systeem. Hier kan de Commissie m.e.r. onderdeel van uitmaken, maar blijft het hier niet bij. Nadat het bevoegd gezag het MER van voldoende kwaliteit vindt, stuurt deze het naar de Commissie m.e.r. voor een kwaliteitstoets (zoals in de huidige situatie). Nadat de Commissie hier feedback op heeft gegeven, verstuurt zij het rapport naar de beleidsmedewerkers die het bevoegd gezag relevant acht (bij de implementatie van het project/plan). De beleidsmedewerkers bekijken het rapport dan vanuit beleidsmatig perspectief en geven hier vervolgens feedback op. Het is daarom belangrijk dat het rapport op zodanige wijze is opgesteld, dat het duidelijk is voor de wetenschappers, alsook voor beleidsmedewerkers. Dit komt dan ook het bevoegd gezag ten goede, aangezien het MER op die manier ook duidelijk voor haar is en daarom makkelijker kan meenemen bij de besluitvorming.

Door deze review methode kijken verschillende vakmensen naar het rapport en probeert iedereen de relevante punten van zijn/haar vakgebied terug te laten komen in het MER. Op die manier is de kans klein dat effecten of alternatieven over het hoofd gezien worden, en is de mate van intersubjectiviteit groter. Immers komen door deze review methode heel veel belangen op tafel; uitdaging aan het bevoegd gezag om deze belangen te behartigen.

Naast de reviewmethode en de convergentiemomenten, kan het ministerie ook een ISO-certificering invoeren. Het is hierbij wel belangrijk te vermelden dat zij initiatiefnemers niet moet verplichten in het bezit te zijn van een certificaat, alvorens deze een MER mogen opstellen.

Het certificeringssysteem kan het ministerie als een *beloningssysteem* invoeren: indien het MER is opgesteld door een gecertificeerd adviesbureau, kijkt de Commissie m.e.r. sneller en minder intensief

naar het MER. We gaan er dan immers vanuit dat de gecertificeerde bureaus ervaring en expertise op m.e.r.-gebied hebben en daarom ook kwaliteit afleveren. Wel zal het ministerie om de zoveel tijd het werk van de adviesbureaus bekijken om na te gaan of zij nog steeds het certificaat verdienen. Dit zou het ministerie kunnen uitvoeren door enkele deskundigen van de Commissie m.e.r. in samenwerking met enkele ervaren m.e.r.-deskundigen.

Keerzijde van dit mechanisme is wel dat de adviesbureaus hoge tarieven zullen hanteren, maar de initiatiefnemer mag zelf kiezen of hij/zij een gecertificeerd adviesbureau inhuurt. Dan betaalt hij/zij wat meer, maar het proces verloopt sneller. Overigens kan de initiatiefnemer er ook voor kiezen om het MER zelf op te stellen of dit uit te besteden aan een adviesbureau zonder certificaat: het kost misschien minder, maar de procedure is wat langer.

Bij de conclusies is naar voren gekomen dat kennis en expertise nog vaak ontbreken in de huidige situatie. Daarom is het belangrijk dat men meer m.e.r.-kennis opdoet. Dit zou het ministerie —naast de ontwikkeling van de strategische kennisfunctie— kunnen waarmaken door m.e.r.-instituten op te richten. Zij kunnen bijvoorbeeld opleidingen op HBO of WO niveau introduceren en accrediteren, waardoor mensen worden klaargestoomd voor het kwalitatief opstellen van een MER. In landen als Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zijn er namelijk al m.e.r.-instituten waar men bijgeschoold kan worden. Het ministerie kan deze scholing ook bewerkstelligen en dit aanbevelen aan de verschillende adviesbureaus. Om een certificaat te behouden, zullen de adviesbureaus wel van de laatste ontwikkelingen op de hoogte moeten blijven en moeten zij hierin investeren. Daarom zullen ook de adviseurs een opleiding kunnen volgen, om zo consequent kwalitatief goede MER'en op te kunnen stellen.

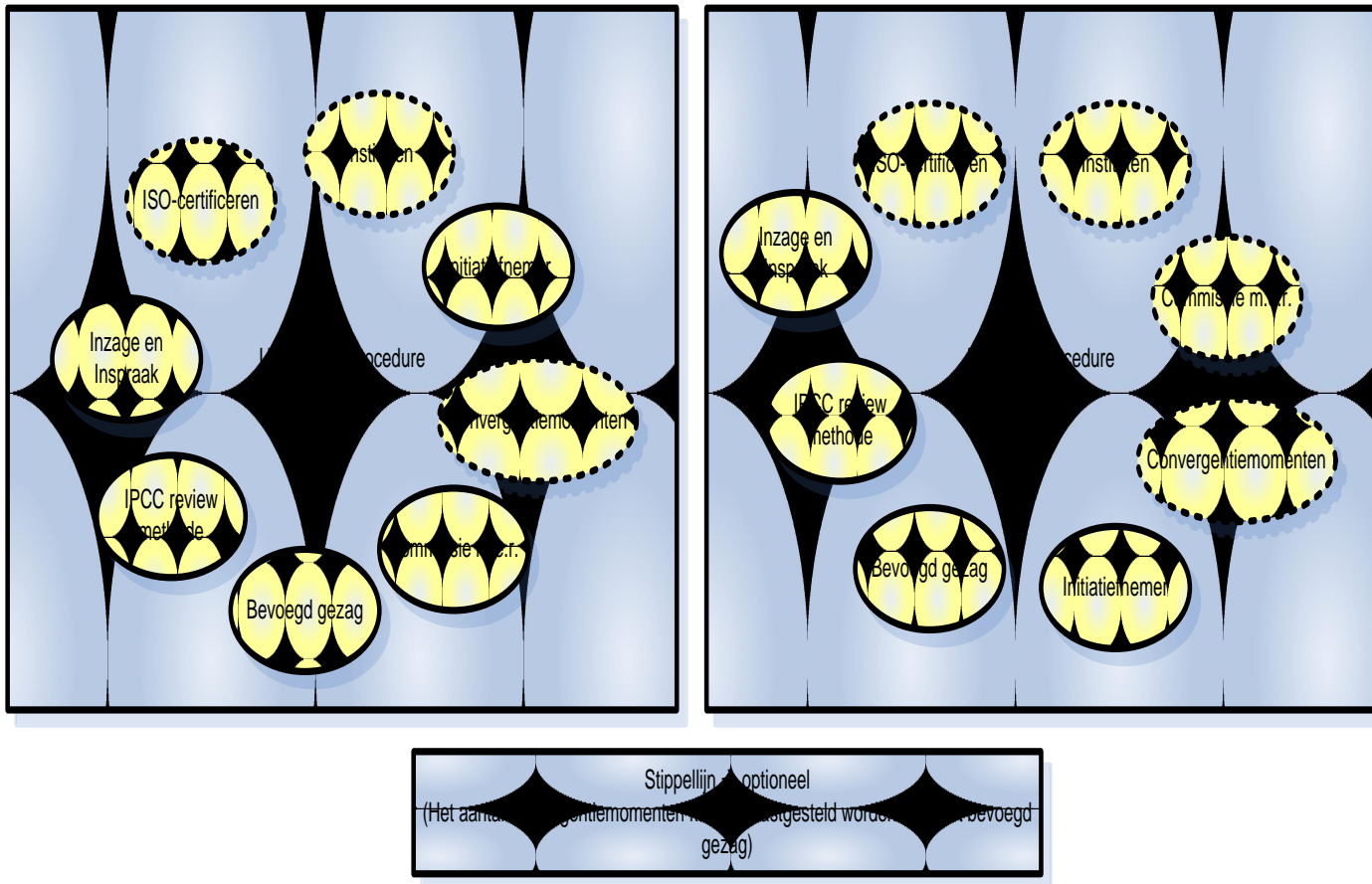
Samengevat, betekent dit dat het ministerie het huidige systeem (met de Commissie m.e.r. als belangrijk onderdeel, vanwege deskundigheid en intersubjectiviteit) kan handhaven. Hierbij zal zij meer convergentiemomenten gedurende de opstelling van het MER moeten aanbevelen en kan zij een uitgebreide review methode introduceren.

Daarnaast kan zij een certificeringssysteem introduceren, maar dan als beloningssysteem in plaats van een verplicht onderdeel (voor het mogen opstellen van een MER). Maar om de kennis en expertise op hoog niveau te kunnen houden, is het dan ook belangrijk dat zij m.e.r.-opleidingen accrediteert. Op die manier investeert zij in de kwaliteit van het MER.

De implementatie van deze mechanismen kan draagvlak verwachten uit de maatschappij, maar ook van de initiatiefnemers en de bevoegde gezagen. Er zijn namelijk vele aspecten waaruit men kan kiezen om de kwaliteit te kunnen behalen.

Zeker ook de kwaliteit van de rapporten uit de beperkte procedure kunnen door deze mechanismen geborgen en verbeterd worden, aangezien door de convergentiemomenten en de review methode wel een toets (door derden) op kwaliteit plaatsvindt.

De bevoegdheid over besluitvorming ligt uiteindelijk bij het bevoegd gezag en we moeten er vanuit gaan dat deze capabel is om door al deze aspecten een gedegen besluit te kunnen maken. Een verantwoordelijkheidsgevoel kan het ministerie immers niet afdwingen, maar door deze mechanismen dwingen we wel dat beetje kwaliteit van het MER af!



Figuur 15. Onderdelen van de kwaliteitssystemen

LITERATUURLIJST

A

Agentschapnl.nl. (2011). *De m.e.r. procedure: een toelichting*.
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handleiding/procedurele/toelichting/#Deprocedurestappenoverzichttoelichting>.

Geraadpleegd op 12 januari 2011.

Agentschapnl.nl. (2011). *Handleiding Milieueffectrapportage*.
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handleiding/item-110307/doel/>.

Geraadpleegd op 11 januari 2011

Agentschapnl.nl. (2011). *Hoe is m.e.r. wettelijk geregeld?*
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handleiding/item-110307/wet/>.

Geraadpleegd op 11 januari 2011.

Agentschapnl.nl. (2011). *Wat zijn de procedurestappen?*
http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handleiding/procedurele/procedurestappen-0/#PagCls_ipx_hotspot2010629161031_536613.

Geraadpleegd op 12 januari 2011.

Arts, J., Lourens, R., Demkes, R. (2011). *Kennisplan Leefomgeving*. Rijkswaterstaat: DVS, Delft.

B

Belvedere.nl. (2010). *Instrument: de Actorenanalyse*.
[http://www.belvedere.nu/download/pop_financiering/Instrumenten%20Belvedere%20-%20Actoren%20analyse%20\(III_D_36\).pdf](http://www.belvedere.nu/download/pop_financiering/Instrumenten%20Belvedere%20-%20Actoren%20analyse%20(III_D_36).pdf).

Geraadpleegd op 19 januari 2011.

Bennink, R., Meijer, I., Wamelink, F., Zuijdam, F. (2008). *De maatschappelijke kwaliteit van onderzoek in kaart*. Qanu.nl.

http://www.qanu.nl/comasy/uploadedfiles/MKO_handreiking_definitief.pdf.

Geraadpleegd op 20 mei 2011.

Berenschot, Interim Management & Management Search. (2008). *Interne Auditor Training. Leren en motiveren door te luisteren*. Utrecht.

Berg, M. (2005). *Feasibility First: developing public performance indicators on patient safety and clinical effectiveness for Dutch Hospitals*. Elsevier Ireland Ltd.

Bruijn, de, H., Heuvelhof, ten, E., Veld, in 't, R. (2010). *Process Management. Why project management fails in complex decision making process*. Springer: Dordrecht.

Bruijne, de, M. (2009). *Project kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Collegesheets SPM 2921 – 2009/2010. Delft.

C

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2009). *Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, Het Europees economisch en sociaal comite en het comite van de regio's*. Europese Commissie, Brussel.

Commissie van de Europese Gemeenschappen. (2009). *Toepassing en doeltreffendheid van de richtlijn betreffende strategische*

milieueffectbeoordeling (Richtlijn 2001/42/EG). Europese Commissie, Brussel.

Commissie m.e.r. (2011). Secretaris werkgroepen. Persoonlijke mededeling.

Commissiemer.nl. (2010). *Wat doet de Commissie?*

<http://www.commissiemer.nl/default.asp?onderwerp=commissie&type=watdoetcommissie>.

Geraadpleegd op 12 januari 2011.

Commissie voor de Milieueffectrapportage. (2010). *Klimaatverandering in m.e.r.* Handvatten bij het schrijven van een MER. Factsheet nr. 2: Klimaat en m.e.r. Utrecht.

Commissie voor de milieueffectrapportage.nl. (2010). *Wat is m.e.r.?*

<http://www.commissiemer.nl/default.asp?onderwerp=commissie&type=watismer>.

Geraadpleegd op 11 januari 2011

D

Deltacommissie. (2008). *Adviesrapport: Samenwerken met Water*. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Hollandia Printing. Uitgeest.

Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. (2010). *Erkenningen*.

<http://www.lne.be/themas/milieueffectrapportage/deskundigen/erkenningen>.

Geraadpleegd op 31 maart 2011.

DHV, Milieu en Infrastructuur BV. i.s.m. Twijnstra Gudde Management Consultants. (1994). *Handleiding milieu-effectrapportage*. Lelystad.

Dyson, R. (2004). *Strategic development and SWOT analysis at the University of Warwick*. European Journal of Operational Research. Volume 152, Issue 3. Pag. 631-640 .

E

Elfferich, P. (2008). *Baas boven baas (M/V)*. Scoren met excellente interne communicatie. Uitgeverij van Schouten en Nelissen THEMA: Zaltbommel.

Enserink, B., Hermans, L., Kwakkel, J., Thissen, W., Koppenjan, J., Bots, P. (2010). *Policy Analysis of Multi-Actor Systems*. Boom Uitgevers: Den Haag.

Eur-lex.nl. (2010). *Habitatrichtlijn*.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:NL:HTML>.

Geraadpleegd op 3 maart 2011.

Europa-nu.nl. (1999). *Wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten*.

<http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvikqpopjt8zm/vi8rm2xmmbz9>.

Geraadpleegd op 9 maart 2011.

European Commission.eu. (2010). *Environment Directorate-General*.

http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm.

Geraadpleegd op 18 januari 2011.

EG Verdrag. (1972). Bulletin EG. Nr. 10.

F

Fuller, K. (1999). Quality and Quality Control in EIA. In Petts, J. et. al. (1999). *Handbook of Environmental Impact Assessment*. Volume 2 (p.55-82). Blackwell Science Ltd, Oxford, UK.

G

Geelhoed, J. (2005). *Control deficiencies in the Dutch health care sector*. Universiteit van Tilburg: Tilburg.

H

Haan, de, A. (2008). *Inleiding Beleidsanalyse*. Een raamwerk voor het systematisch oplossen van complexe multi actor problemen. Delft.

Hanemaaijer, A. (2008). *Nederland en een Duurzame Wereld*. Website Planbureau voor de Leefomgeving.

<http://www.pbl.nl/nl/publicaties/2008/TheNetherlandsinasustainableworld-summary>.

Geraadpleegd op 11 januari 2011.

Handleiding cultuurhistorie in m.e.r. en MKBA. (2009). Adviesbureau Witteveen+Bos in opdracht van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en Projectbureau Belvedere. Amersfoort.

Heuvelhof, ten, E.F., Nauta, C.M. (1997). Milieu-effectrapportage als leerproces. *Beleidswetenschap* 11(1), 25-39.

Hof, van 't, A. (2009). *Het inzichtelijk krijgen van de effectiviteit van een kwaliteitssysteem*. Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg, Erasmus Universiteit: Rotterdam.

I

Infomil.nl. (2011). *Over deze handleiding: aanleiding, beheer en actualiteit*.

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handleiding/handleiding/>.

Geraadpleegd op 13 januari 2011.

Infonu.nl. (2007). *SWOT-analyse en confrontatiematrix*.

<http://zakelijk.infonu.nl/marketing/3380-swot-analyse-en-confrontatiematrix.html>.

Geraadpleegd op 20 januari 2011.

Inspectie van het Onderwijs. (2005). *Accreditatie, de kosten in kaart*. Auditdienst OCW: Den Haag.

Interactiebeleid.nl. (2008). *Actorenanalyse*.

www.burgerparticipatie.info/images/.../Actorenanalyse.vvo.doc.

Geraadpleegd op 19 januari 2010.

ISO 14001 Systeem. (2009). *Iso 14000- Wat en waarom?*

<http://www.iso14000.nl/watwaarom.html>

Geraadpleegd op 12 februari 2011.

J

Jansen, C.A. (2011). Persoonlijke mededeling.

Janssen, C.A. (2009). *Wet milieubeheer*. Lexplicatie de complete wetgeving toegelicht. Uitgeverij Kluwer BV: Deventer.

Janssen, C.A. (2009). *Wetgeving milieurapportage*. Lexplicatie. Uitgeverij Kluwer BV: Deventer.

Janssen-Steenberg, K. (2004). *De veelheid van kwaliteitssystemen in de zorg: Wie baant zich een weg in dit doolhof?* <http://www.q-consult.nl/media/medview.asp?medid=369>. Geraadpleegd op 12 februari 2011.

Jesse, K. (2008). *Een hernieuwd perspectief op milieueffectrapportage*. Uitgeverij Koninklijke Wöhrmann BV: Zutphen.

K

Keursten, P. (1999). Het einde van strategisch opleiden?. *Opleiding en Ontwikkeling*, Nummer 10/1999: 27-33.

Klein Koerkamp, K.A., Roelofs, B.G.M., Boer, T.J., Kessel, van, H.J.B.A. (2003). *Evaluatie m.e.r. 2003*. NovioConsult: Nijmegen.

Kleijnen, J.P.C. (2005). Het meten van de kwaliteit van publicaties: hoeveel treffers? *Toga's & Baretten*, Liber Amicorum voor Jan Ooninx, Koninklijke Militaire Academie: Breda. pp. 61-68.

Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. (2008). *Kwaliteitszorg in de wetenschap*. Van SEP naar KEP: balans tussen rechtvaardigheid en eenvoud. Amsterdam.

Kotter, J.P. (1998). *Leading change: Why transformation efforts fail*. Harvard Business Review on Change. Boston: Harvard Business School.

L

Limes Atlas. (2005). *Europese Verdrag van Malta*. Uitgeverij 010: Rotterdam.

M

McLauchlan, A., João, E. (2005). *An independent body to oversee strategic environmental assessment in Scotland: bureaucratic burden or efficient accountable administration?* University of Strathclyde: Glasgow.

Michiels, F.C.M.A. (2003). *De wet milieubeheer*. Studie pockets staats- en bestuursrecht. Uitgeverij Kluwer BV: Deventer.

Ministerie van VROM. (2010). *De aangepaste procedures per 1 juli 2010*. Wat moet u weten over de nieuwe milieueffectrapportage (m.e.r.)? Den Haag.

N

Nauta, C.M., Heuvelhof, ten, E.F. (1996). *(M)erkenning*. Onderzoek naar de doorwerking van m.e.r. Zandvoort Ordening & Advies. Achtergrondstudie nr. 28.

Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (Nivel). (2008). *Oorzaken van incidenten en onbedoelde schade in ziekenhuizen*. <http://www.nivel.nl/pdf/oorzaken-van-incidenten-en-onbedoelde-schade-in-ziekenhuizen-2008.pdf>. Geraadpleegd op 12 februari 2011.

Nelissen, N. (1988). *Het milieu: vertrouw, maar weet wel wie je vertrouwt*: een onderzoek naar verinnerlijking en verinnerlijgingsbeleid op het gebied van het milieu. Uitgeverij Kerckebosch: Zeist.

Nivel. (2007). *Kwaliteitssystemen in zorginstellingen*. De stand van zaken in 2005. Utrecht.

P

Paliwal, R. (2006). EIA practice in India and its evaluation using SWOT analysis. *Elsevier*, 26(2006): 492-510.

Pokorný-Versteeg, W.H. (2003). *Milieu-effectrapportage in Nederland en de direct aangrenzende EU-lidstaten*. Een rechtsvergelijkend onderzoek. Uitgeverij Kluwer: Deventer.

R

RightMarktonderzoek.nl. (2010). *Voor- en nadelen kwalitatief onderzoek*. <http://www.rightmarktonderzoek.nl/methoden-onderzoek/Voor-en-nadelen-kwalitatief-onderzoek.aspx>.

Geraadpleegd op 12 januari 2011.

Rijksoverheid.nl. (2011). *Organisatie. Vlot, veilig en leefbaar*. <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm/organisatie>

Geraadpleegd op 11 januari 2011.

Rijkswaterstaat. (2010). *Modernisering Milieueffectrapportage*. Een beschrijving van de wijzigingen in de m.e.r.-procedure. Tracé/m.e.r.-centrum.

Runhaar, H., Uithoven, J., Driessen, P., Laerhoven, van, F., Arts, J., Ike, P., Tillema, T. (2010). *De bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming rond infrastructuur in Nederland. Percepties vanuit het beroepsveld*. Universiteit Utrecht & Universiteit Groningen. In opdracht van Rijkswaterstaat.

S

Schouten, L.M.T. (2004). De achilleshiel van de doorbraakprojecten. *Medisch contact*, Nr. 42 – 15 oktober 2004: 1642-1644.

Senge, P. (1999). It's learning: The real lesson of the quality learning to the learning organization. *Management learning*, 29(1): 5-20.

Sluijs, E.M., Bakker, de, D.H. (1992). *Kwaliteitssystemen in ontwikkeling*. Een inventarisatie van kwaliteitssystemen die ontwikkeld zijn of ontwikkeld worden door koepels van beroepsbeoefenaren en koepels van instellingen in de gezondheidszorg en verwante welzijnszorg. Utrecht/Zoetermeer, NIVEL/NRV.

Swanborn, P.G., et al. (2007). *Sociale wetenschappen: onderwijs visitatie*. Quanu: Utrecht.

T

Thiel, van, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussem: Countinho.

V

Václavíková, L. en Jendrike, H. (2005). Implementing Strategic Environmental Assessment. *National Strategy for the Implementation of SEA in the Czech Republic*. (193-200). Springer.

VNG.nl. (2010). *Visie VNG*. <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=33751>.
Geraadpleegd op 18 januari 2011.

Vries, de, G. (2010). Systemen van kwaliteitsborging van het MER in verschillende lidstaten EU. Ministerie van Infrastructuur & Milieu: Den Haag.

VSNU. (1998). Visitatie Letteren. Gecombineerde onderwijs- en onderzoeksbeoordeling. Utrecht.

W

Walburg, J.A. (1997). *Integrale kwaliteit in de gezondheidszorg*. Van inspecteren naar leren. Uitgeverij Kluwer, Quality boeken.

Willems, R. (2004). *Hier werk je veilig, of je werkt hier niet*. Eindrapportage Shell Nederland voor Sneller en Beter. Den Haag.