

SOCIALE EFFECTEN IN M.E.R.

EEN ONDERGESCHOVEN
KINDJE

In de Nederlandse m.e.r.-praktijk worden de sociale effecten van projecten of plannen meestal niet, of op z'n best oppervlakkig en versnipperd onderzocht en beschreven. De mens en zijn specifieke sociale context lijken vergeten te worden. We houden ons liever bezig met de meer milieutechnische effecten, die misschien makkelijker in getallen zijn te vatten en minder politiek gevoelig zijn. Maar creëren we daarmee niet juist een platform voor 'ontevreden burgers', die zichzelf niet meer herkennen in die technologische rapporten en besluitvorming? Missen we geen kansen om plannen en projecten beter te laten aansluiten bij de sociale werkelijkheid in het plangebied?

Margriet Hartman, Jan Bakker en Hugo Woesthuis

12

Wat zijn sociale effecten?

Sociale aspecten gaan over de mens en haar manier van (samen)leven, gezondheid, welvaart, cultuur, zelfbeschikking, ambities en rechten. Sociale effecten zijn veranderingen in deze (omgevings)kenmerken van de mens (Vanclay, 2003) ten gevolge van een ingreep. Deze kenmerken zijn wereldwijd van toepassing. In onderstaand kader zijn ze in hun Nederlandse context geplaatst.

Sociale effecten zijn veranderingen in de mens zijn/haar (naar Vanclay, 2003):

- dagelijkse manier van leven, werken, spelen en omgaan met elkaar;
- welzijn en gezondheid: lichamelijk, mentaal en sociaal (conform WHO, 2006);
- welvaart: de mate waarin in behoeften kan worden voorzien;
- gemeenschap: cohesie, stabiliteit, karakter, diensten en faciliteiten;
- cultuur: gedeelde overtuigingen, gewoontes, waarden, taal en dialect;
- politieke en maatschappelijke zelfbeschikking;
- rechtszekerheid en eigendommen;
- vertrouwen in en ambities voor de toekomst.

De dagelijkse manier van leven kan bijvoorbeeld worden beïnvloed doordat een speelplek voor kinderen verdwijnt of slecht bereikbaar wordt of doordat ouderen verder moeten lopen om voor een praatje een bankje te bereiken.

Welzijn en gezondheid van de mens kan, naast directe lichamelijke effecten van milieukwaliteit, ook beïnvloed worden door een beperking aan faciliteiten voor beweging, door stress door licht- of geluidshinder of door een perceptie van onveiligheid.

Wanneer de fysieke omgeving – bijvoorbeeld een gewaardeerd stuk natuur of park – wordt aangetast, verandert de mate van welvaart, die belangrijk kan zijn voor het gevoel van vrijheid, ontspanning en identiteit van mensen in de omgeving.

De cohesie van een gemeenschap kan veranderen wanneer een plan of een project controversie zaait in de gemeenschap. Spanningen tussen verschillende groepen in de gemeenschap kunnen ver oplopen, bijvoorbeeld wanneer een gemeenschap geconfronteerd wordt met een grote groep buitenstaanders, zoals een groep bouwvakkers, die gedurende lange tijd in een dunbevolkt gebied verblijft. In heel specifieke situaties kunnen de culturele waarden of de identiteit van een (kleinere) gemeenschap daardoor zelfs veranderen of juist 'bevrozen'.

We zien bij de voorstellen voor het toepassen van nieuwe onbekende technieken, zoals CO₂-opslag of schaliegas, dat het gevoel van vertrouwen en veiligheid wordt aangetast.

Uiteraard treden deze effecten niet bij alle mensen in dezelfde mate op. Binnen de bevolking zijn verschillende typen mensen en groepen te onderscheiden, die verschillende sociale kenmerken en gevoeligheden hebben. Die groepen kunnen ook op een verschillende manier effecten ervaren en daar verschillend op reageren. Sociale groepen als bijvoorbeeld ouderen, kinderen, adolescenten, allochtonen, minima of juist huishoudens met hoge inkomens hebben verschillende behoeften, aspiraties en sociale verbanden.

Internationale context

Een sociale effectstudie (in het Engels beter bekend als *Social Impact Assessment*, SIA) heeft eenzelfde doel en proces als een milieueffectstudie en



deze worden dan ook vaak samen uitgevoerd (*Environmental and Social Impact Assessment (ESIA)*). Ook een SIA bevat een referentiesituatie van de aanwezige sociale groepen (*social profile*), een beoordeling van mogelijke effecten van een bepaalde ingreep op de verschillende sociale groepen en de respons van de mens en de groep daarop, suggesties voor alternatieven en maatregelen en een monitoringplan. Het geheel wordt geflankeerd door een stakeholderparticipatietraject.

Een SIA heeft tot doel om kansen te benutten om projecten en plannen bij te laten dragen aan een positieve sociale ontwikkeling. We zien hiervan de volgende voordelen (naar Esteves et al. 2012):

- verbetering van de uitkomsten van een plan of project voor de maatschappij als geheel en voor de lokale bevolking in het bijzonder;
- grotere zekerheid in kosten doordat vroegtijdig sociale kosten worden opgemerkt en zo nodig verwerkt in de projectkosten;
- vermijden en reduceren van sociale risico's;
- vermijden en reduceren van vertraging in de uitvoering van projecten door weerstand van gemeenschappen;

- betere planning van sociale en nutsvoorzieningen;
- verbeterd proces van stakeholderparticipatie door sociale aspecten een rol te laten spelen;
- bijdrage aan het vertrouwen tussen initiatiefnemer, bevoegd gezag en de bevolking.

In veel landen is het al heel lang gebruikelijk om, samen met de milieueffecten, de sociale effecten te bepalen van voorgenomen plannen en projecten. Zie bijvoorbeeld de uitgebreide *guidelines* in de VS en van verschillende internationale financiële instellingen.¹ Dit alles naast het feit dat het publiek de gelegenheid moet hebben om in te spreken.

In ontwikkelingslanden, waar de mensen vaak meer dan wij afhankelijk zijn van hun directe omgeving voor hun levensonderhoud, kunnen de sociale effecten echt doorslaggevend zijn bij het besluit of een plan of project doorgaat of niet. Daar worden juist ook projecten geïnitieerd om bij te dragen aan sociale ontwikkeling en kan een SIA helpen om de kansen voor de bevolking ten volle te benutten. Maar ook binnen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (sinds 1994!) is het gebruikelijk sociale effecten in de besluitvorming over projecten en plannen te betrekken.

Sociale aspecten in m.e.r.

Om het milieu een volwaardige plek in de besluitvorming te geven beschrijven Nederlandse milieueffectstudies een breed scala aan fysieke milieueffecten. De mens zelf komt daarbij echter in de meeste gevallen slechts beperkt en impliciet aan de orde. Dat terwijl de mens juist een goede kwaliteit van het milieu nodig heeft voor haar gezondheid en wel-

¹ Wereld Bank, IFC, EIB, ADB, Equator Principles, OESO etc.

DE AUTEURS

Margriet Hartman (06-51069234, margriet.hartman@rhdhv.com) is expert milieu en sociale effectstudies internationaal, Jan Bakker (088-3482807, jan.j.bakker@rhdhv.com) is strategisch adviseur en Hugo Woesthuis (088-3482969, hugo.woesthuis@rhdhv.com) is adviseur milieu en sociale effectstudies, allen bij Royal HaskoningDHV.

zijn. Het belang van deze fysieke effecten moet dan dus ook niet in de laatste plaats worden gezien in relatie tot de mens. Die relatie wordt in de huidige praktijk echter maar weinig gelegd.

In Nederland, evenals in vele andere Europese landen, is het sociale aspect van de Europese m.e.r.-richtlijnen niet echt geïmplementeerd in onze wetgeving, behalve dan de ‘gezondheid van de mens’.² De Commissie voor de Milieueffectrapportage heeft een factsheet ‘Gezondheid in m.e.r.’, maar hierin wordt gezondheid vooral lichamelijk benaderd en komen mentale en sociale gezondheid maar beperkt aan bod.

EU-regelgeving vraagt echter wel om informatie over effecten op de bevolking in een MER in kaart te brengen.³ Ook geeft de Europese Commissie voor haar eigen nieuwe wetgeving, beleid en programma’s aan sociale impacts integraal te willen meewegen in haar besluitvorming.⁴

Zelden maken we, als onderdeel van de referentiesituatie, een *social profile* van de bevolking in het invloedgebied van het project of plan. We weten vaak niet eens om hoeveel mensen het eigenlijk gaat in het invloedsgebied, laat staan dat we verschillende groepen identificeren en kwetsbare groepen specifiek benoemen. Voor de ecologische ‘soorten’ doen we dat een stuk beter.

- 14 Soms besteedt een MER wel aandacht aan sociale effecten. Het gaat dan om bijvoorbeeld barrièrewerking bij infraprojecten, sociale veiligheid in de openbare ruimte, recreatiemogelijkheden, landschapsbeleving of de mate waarin economische of eigendomsbelangen van bedrijven of bewoners worden geschaad. De effectbeschrijving blijft echter vrij algemeen. Vaak blijft de beschrijving hangen in het directe fysieke effect, als bijvoorbeeld barrièrewerking of geluidsoverlast, of effecten op de gezondheid van de mens, maar welke sociale gevolgen dat dan heeft, blijft onvermeld. Aantallen mensen, die een bepaald effect ervaren worden al helemaal niet berekend. Ook mist een onderscheid tussen sociale groepen, waarmee een differentiatie in effecten op verschillende groepen kan worden aangegeven. De kans dat negatieve effecten disproportioneel bij sommige groepen terecht kunnen komen, wordt niet onderzocht.

Sociale aspecten worden vaak verspreid ondergebracht bij meer harde, traditionele beoordelingsaspecten. Zo wordt barrièrewerking beoordeeld onder ‘verkeer en vervoer’. Dit leidt ertoe dat beslisisinformatie over sociale effecten versnipperd raakt, cumulatieve sociale effecten moeilijk zijn te onderkennen en alles niet erg toegankelijk is gepresenteerd voor het openbaar bestuur.

Waarom laten we de mens links liggen?

1. Een veel gehoorde verklaring is dat sociale aspecten al voldoende geborgd zijn en ook naar voren komen in de inspraakprocedures of parti-

VOORBEELD: WINNING VAN SCHALIEGAS

Onlangs is de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het plan-MER bij de Structuurvisie Schaliegas ter inzage gelegd. De Notitie bevat een beoordelingskader voor de milieubeoordeling. Opvallend is dat daarin geen plaats is ingeruimd voor het in beeld brengen van sociale effecten van winning van schaliegas. Dat terwijl er toch verschillende studies zijn (zie ‘Samen winnen’, Rathenau Instituut, 2013) die aangeven dat bij de winning van schaliegas sprake kan zijn van sociale effecten in de zin zoals in dit artikel beschreven.

Er bestaat bijvoorbeeld een kans op spanningen tussen de lokale gemeenschap en het gasbedrijf en haar werknemers, maar ook binnen de gemeenschap zelf tussen verschillende belangengroepen. Ook kunnen cumulatieve effecten optreden, waarbij bewoners van afgelegen kleine bevolkingskernen hun gemeenschap en hun omgeving snel zien veranderen en hun gevoel van ‘thuis’ verliezen. Ook kan er verlies van reputatie van de lokale overheid optreden, omdat zij weinig kunnen doen om de belangen van hun burgers te verdedigen tegen een landelijke beslissing voor schaliegas.

cipatieproces. Maar de mens nog een plaatsje geven in het m.e.r.-proces in de inspraakprocedure, is toch echt iets anders dan sociale aspecten gelijkwaardig meenemen in de effectbepaling. Of, in de formulering van maatregelen en in de monitoring van de uitvoering van het project of plan.

2. Een tweede mogelijke reden is dat de Nederlandse wetgeving niet expliciet vraagt om het meenemen van sociale aspecten in de m.e.r.-procedure. Bij de ‘reikwijdte en detailniveau’ van het milieuonderzoek is er slechts zelden een partij die om aandacht vraagt voor sociale aspecten en ook bij de toetsing van het MER komt het onderwerp niet terug. Er is dan ook geen noodzaak om de sociale aspecten mee te nemen. Sterker nog, we willen liever geen uitbreiding van de onderzoeksopgave en dus ook geen additionele onderwerpen aanroeren, die alleen maar tot controverse zouden kunnen leiden.
3. Daarnaast worden, binnen onze technocratische traditie, sociale effecten misschien gezien als te subjectief, moeilijk te duiden en onvoorspelbaar. Ze zijn soms niet meteen in getallen uit te drukken en er is geen eenduidig toetsingskader. We lijken angstig om deze sociale effecten te beschrijven.
4. Ten vierde ontbreekt het waarschijnlijk bij de huidige m.e.r.-experts, zowel in de uitvoering, beoordeling als in het beleid, aan kennis van

2 Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public policy in EU Member States. (TEP & CEPS, 2010)

3 Europese Richtlijn 2001/42/EG (betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s) en Richtlijn 2011/92/EU (betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten).

4 Impact Assessment Guidelines, European Commission, January 2009.



sociale aspecten. In het werkveld zitten toch meer experts met een achtergrond in het fysische milieu, de ecologie of meer de bestuurskundige en juridische kant.

5. Ten slotte onderkennen we wellicht onvoldoende dat plannen en projecten in Nederland ook tot sociale gevolgen kunnen leiden. We geloven dat het bepalen van sociale effecten meer iets is voor ontwikkelingslanden en dat we dat niet (meer) nodig hebben in onze ontwikkelde maatschappij. Hoe vaak hebben we echter echt een poging gedaan om plannen of projecten vanuit het perspectief van sociale aspecten te optimaliseren? Wie weet hoeveel winst daarmee te halen is?

Relevantie sociale effecten in Nederland

We zien een toenemende maatschappelijke onrust bij controversiële ontwikkelingen, als windmolens, ondergrondse CO₂-opslag en schaliegas. De mens en zijn omgeving worden desondanks niet meegenomen in de besluitvorming op gelijke voet als fysieke en ecologische aspecten. De mensen herkennen zich niet in de technocratische rapporten en procedures. Hun belangen en zorgen krijgen geen herkenbare plaats in de voorbereiding van plannen en projecten. Het gaat in de perceptie alleen om plantjes en beestjes en dat frustriert mensen. Gevolg is dat mensen bij de inspraak zich zullen verzetten, en eventueel naar wettelijke bezwaarprocedures zullen grijpen. Het is een symptoom van de spreekwoordelijke kloof tussen de burger en de politiek. Hiermee gaat voor iedereen tijd, energie en geld verloren. Dit noopt ons er toe om de mens eerder, meer gedegen, gestructureerd en transparant mee te nemen in het m.e.r.-proces.

Een ander fenomeen is dat de politiek, de media of belanghebbenden in een project of plan een boodschap kunnen *framen*, waarbij een bepaalde mening wordt gepropageerd door het impliciete gebruik van woorden en beelden. Het maken van een gedegen sociale effectbeoordeling kan helpen om objectief sociale aspecten in kaart te brengen, de discussie te verzakelijken en daarmee tot een eerlijk besluit te komen.

Sociale aspecten zijn niet alleen relevant als 'neveneffect' van plannen en projecten gericht op bijvoorbeeld infrastructuur of delfstofwinning. In Nederland zien we een trend dat de verschillen tussen sociale groepen toenemen. We hebben in Nederland dan ook te maken van tal van sociale opgaven die om beleidsmatige sturing of maatregelen vragen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan ruimtelijke segregatie en verjonging in de stad, krimp en leegloop van het platteland en dergelijke (CBS, 2014).

Sociale effectbeoordeling in een vroegtijdig stadium, die zichtbaar maakt hoe beleid en maatregelen op dit terrein uitpakken voor specifieke (kwetsbare) sociale groepen, zou hier een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van het beleid kunnen leveren.

In de huidige praktijk lijkt inspraak gebruikt te worden om het gemis aan een sociale effectbeoordeling glad te strijken. Deze twee instrumenten zijn echter principieel verschillend. Bij inspraak vraagt de besluitnemende overheid om reacties van de bevolking over een plan of project met bijbehorende m.e.r., die ze dan afweegt in haar besluit. Een sociale effectbeoordeling hoort onderdeel te zijn van het m.e.r., waarbij de initiatiefnemer de uitkomsten ervan meeneemt in het projectontwerp en de resultaten voorlegt aan het bevoegd gezag. Sociale effectbeoordeling zou een geobjectieerd, gestructureerd en transparant onderzoek naar feitelijke verwachte

gevolgen moeten zijn dat bovendien aan zekere kwaliteitseisen zou moeten voldoen, vergelijkbaar met die van het huidige MER. Inspraak is echter een optelsom van een selectieve verzameling van – overigens zeer respectabele – meningen en verwachtingen. Wanneer het bepalen van sociale effecten alleen maar is gebaseerd op de uitkomsten van een inspraakproces, verkrijgen we dan ook meestal geen evenwichtig en compleet beeld van mogelijke sociale effecten. Een participatieproces kan daarom nooit een systematische effectbeoordeling vervangen.

Bovendien zijn juist de kwetsbare groepen in de samenleving minder in staat de weg naar inspraak te vinden. Met behulp van een effectbeoordeling van sociale aspecten kunnen we specifieke groepen identificeren en indien gewenst direct in de inspraak betrekken. Dit is nodig, omdat het risico bestaat dat de meer kwetsbare groepen in de samenleving de negatieve effecten van bepaalde interventies opvangen, doordat ze bijvoorbeeld dichtbij industriële of infrastructurele faciliteiten wonen, minder mobiel zijn of zich buiten de maatschappij gesloten voelen.

Hierbij moeten ook zeker cumulatieve effecten van verschillende activiteiten niet over het hoofd worden gezien. Mensen vergeten de sociale effecten uit het verleden niet (dit in tegenstelling tot de meeste dieren). Die kunnen zelfs generaties worden doorgegeven en nieuwe effecten kunnen daarmee een ernstig cumulatief effect veroorzaken (bijvoorbeeld een opstapeling van industriële activiteiten met verhoogde veiligheidsrisico's).

Hoe dan wel?

Er is dus genoeg aanleiding om de mogelijke sociale effecten vroegtijdig te onderzoeken, zodat beslissers goed kunnen overwegen of een ontwikkeling gewenst is, of de locatie geschikt is en of maatregelen mogelijk zijn om de negatieve effecten te vermijden of beheersen en de kansen verder te benutten.

We pleiten er daarom voor dat in de fase van het vaststellen van de reikwijdte en het detailniveau van de milieueffectstudie meer expliciete aandacht besteed wordt aan mogelijke sociale aspecten van een plan of project. Evenals bij 'grijze' en 'groene' milieuaspecten zouden we expliciet sociale aspecten op hun relevantie moeten verkennen, om deze waar nodig bij het milieuonderzoek mee te nemen. Ook zal er dan aandacht moeten zijn voor de interactie tussen milieu- en sociale aspecten. Door dit te doen wordt een meer integrale afweging mogelijk. De onderzoekslast hoeft overigens niet groot te zijn, omdat we in Nederland zeer veel data over de bevolking en haar kenmerken beschikbaar hebben bij bijvoorbeeld het Centraal Bureau van de Statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Integreren van sociale aspecten in de m.e.r.-procedure en het bijhorende participatieproces laat de doorlooptijd niet meteen toenemen. Juist door sociale aspecten vroegtijdig mee te nemen, kunnen we beter en eerder zicht krijgen op reacties vanuit de bevolking. Dit kan niet alleen bijdragen aan de kwaliteit van het plan of project, maar ook aan de kwaliteit van het proces eromheen.

Wel zullen we het multidisciplinaire m.e.r.-team uit moeten breiden met experts uit het sociologisch werkveld, wat alleen maar een verrijking zal

betekenen in de afwegingen van de verschillende aspecten van de m.e.r. Deze experts kunnen methoden aandragen om ook de 'zachte' sociale effecten van een project of plan te beschrijven en te beoordelen. Dit vraagt wel een ontschotting tussen verschillende beleidsdomeinen en een verbeterde uitwisseling van kennis. Sociale effecten en milieueffecten kunnen immers veel met elkaar te maken hebben. Ook zal er dan bredere kennis beschikbaar moeten zijn bij de onafhankelijke toetsing van het MER.

Zachte aspecten, solide besluitvorming

In een complexere samenleving, waarin sociale opgaven steeds meer aandacht behoeven, zullen we de sociale aspecten van plannen en projecten een volwaardige plek moeten geven in ons plan- en besluitvormingsproces. We denken dat de kwaliteit van veel plannen en projecten (en van de besluitvorming daarover) toe zal nemen, wanneer sociale aspecten volwaardig worden opgenomen in de m.e.r. Dit is geen alomvattende verandering van de huidige praktijk, maar vraagt wel om een aantal aanpassingen zoals we die hierboven hebben genoemd.

We zijn benieuwd hoe u hierover denkt!

Literatuur

- CBS, 2014. Welvaart in Nederland 2014. Inkomens, bestedingen en vermogen van huishoudens en personen. <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/5D87FF45-3EBE-488A-AC98-11AE08902FE1/0/2014welvaartinNederlandpub.pdf>
- Esteves, Ana Maria, Daniel Franks and Frank Vanclay (2012). Social impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*. Vol. 30, No. 1, March 2012, 34–42.
- European Commission. Impact Assessment Guidelines. SEC(2009) 92. 15 January 2009. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf
- Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment (1994). *Impact Assessment*, 12(2), 107–152. <http://www.st.nmfs.noaa.gov/tm/spo/spo16.pdf>
- The Evaluation Partnership (TEP), 2010. Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public policy in EU Member States, Final Report, June 2010. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=750&newsId=935&furtherNews=yes>
- Vanclay, F. (2003). International Principles For Social Impact Assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, volume 21, number 1, March 2003, pages 5–11, Beech Tree Publishing, 10 Watford Close, Guildford, Surrey GU1 2EP, UK.
- de Vries A., R. van Est & A. van Waes (red.), Samen winnen. Verbreding van schaliegasdiscussie en handvatten voor besluitvorming. Den Haag, Rathenau Instituut 2013. http://www.rathenau.nl/uploads/tx_tferathenau/Rapport_Samen_winnen_-_Verbreding_van_discussie_over_schaliegas_-_Rathenau.pdf
- WHO (2006). Basic Documents, Forty-fifth edition, Supplement, October 2006 on the Constitution of the World Health Organisation of 1946. http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf