

MEER DAN ENKEL EEN MER SOCIALE IMPACT ANALYSE (SIA)

Duurzame ontwikkeling is het laatste decennium meer en meer uitgegroeid tot hét perspectief voor het verder vormgeven van onze samenleving. Duurzame ontwikkeling omvat echter niet één maar drie (of vier) centrale aandachtspunten of pijlers: de ecologische, economische, sociale en participatieve pijler. Deze laatste twee pijlers worden in het huidige ex-ante beoordelingskader nog te vaak verwaarloosd. Een Sociale Impact Analyse (SIA) kan deze leemte ondervangen en zo samen met de al bestaande beoordelingsinstrumenten bijdragen tot een meer duurzame samenleving.

Wouter Verheyen

Inleiding

Om de mobiliteit en de daaraan verbonden leefbaarheid in en rond Antwerpen te verbeteren, ontwikkelde de Vlaamse Overheid het Masterplan Mobiliteit Antwerpen. Dat plan voorziet in ruim tien belangrijke projecten en infrastructuurwerken. Om dit plan ex-ante te evalueren werd een strategische milieueffectrapportage (s-m.e.r.) uitgevoerd. Binnen dat kader werd niet enkel een Plan-m.e.r. uitgevoerd, maar eveneens een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA), een ruimtelijk veiligheidsrapport (RVR) én een sociale impact analyse (SIA). In het licht van die ervaringen wordt hier beargumenteerd dat een SIA in vele gevallen een noodzakelijke complementaire deelstudie is in het bredere ex-ante beoordelingskader. Een deelstudie echter die momenteel nog niet als zodanig wordt (h)erkend en daardoor ook nog inboet aan slagkracht en kwaliteit.

RVR

Het hoofddoel van een Ruimtelijk Veiligheidsrapport is het verzoenen van ruimtelijke planning met industriële veiligheid. Bij de inplanting van nieuwe inrichtingen, bij wijziging van bestaande inrichtingen en bij nieuwe ontwikkelingen, wordt door het RVR nagegaan of de inplantingsplaats of de ontwikkeling zelf het risico van een zwaar ongeval kan vergroten of de gevolgen ervan ernstiger kan maken. Daarbij wordt gekeken naar woongebieden, naar door het publiek bezochte gebieden en naar waardevolle natuurgebieden en bijzonder kwetsbare gebieden. Een RVR bekijkt dus de objectieve veiligheids-effecten voor mens en milieu. Subjectieve veiligheidsgevoelens of verdeling van veiligheidsrisico's voor de verschillende (socio-economische) bevolkingsgroepen worden niet bekeken.

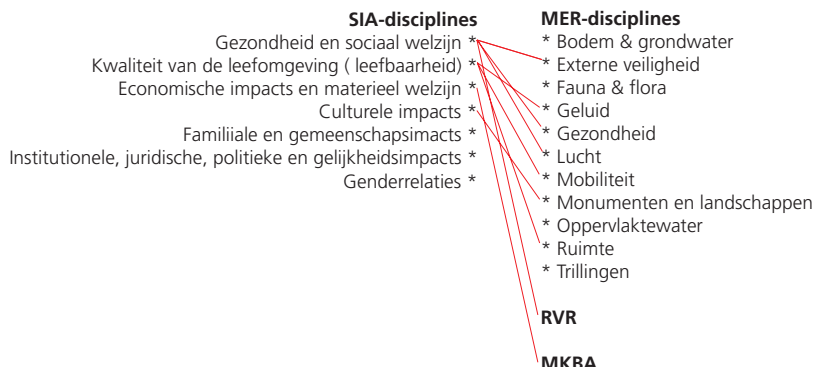
Huidig gemis: sociale aspecten

Vanuit het duurzaamheidsperspectief is het belangrijk dat niet enkel gekeken wordt naar de ecologische en economische, maar ook naar de sociale aspecten verbonden met een plan/project. Nu is het niet zo dat de sociale aspecten in geen enkel opzicht aan bod komen in de huidige beoordelingsinstrumenten. Disciplines met een meer sociaalmaatschappelijke inslag als ruimtelijke planning, transport en mobiliteit, monumenten en landschappen en gezondheid worden reeds opgenomen in een MER. Ook in een MKBA worden de maatschappelijke effecten die ondervonden worden in en door de samenleving meegenomen. Verdelings effecten over verschillende maatschappelijke groeperingen worden echter niet meegenomen binnen een MKBA. Hoewel een MKBA dus ook maatschappelijke effecten bekijkt, kan het de rol van een SIA zeker niet overnemen, net zoals een MKBA de rol van een MER niet kan overnemen door alles in monetaire eenheden te vertalen. Er moet dus ook aandacht worden besteed aan de verschillen in beleving van en invloed op de sociale realiteit van de verschillende bevolkingsgroepen: met andere woorden een beoordeling vanuit een sociale visie.

Op basis van het voorgaande blijkt dat de effecten voor de mens zeker niet uit het blikveld blijven bij de huidige ex-ante beoordelingen, zoals MER en MKBA. Hierdoor worden het nut en de noodzaak van een afzonderlijke complementaire SIA-deelstudie door sommige partijen ook ter discussie gesteld. Bij het vergelijken van de SIA-criteria die teruggevonden kunnen worden in de huidige literatuur (o.m. Becker & Vanclay, 2003; Burdige, 2004; Taylor, Bryan & Goodrich, 2004), met die uit andere beoordelingen (i.e. MER, MKBA, RVR) wordt duidelijk dat het onderscheid tussen SIA en de andere beoordelingen ook niet steeds even duidelijk is. Er bestaat op het eerste gezicht een grote overlap tussen SIA-aspecten en, bijvoorbeeld, MER-disciplines. Ter illustratie: het aspect 'gezondheid en sociaal welzijn' wordt ook (deels) behandeld door de MER-discipline 'gezondheid'. Ook het aspect



Figuur 1: SIA-disciplines (o.b.v. Becker & Vanclay, 2003) versus de andere beoordelingskaders



van 'economische impacts en materieel welzijn' is of kan deels beoordeeld worden in de MKBA. Een derde voorbeeld is dat van het aspect 'kwaliteit van de leefomgeving (leefbaarheid)'. Er kan gesteld worden dat dit onderwerp door verschillende MER-disciplines wordt aangekaart, waaronder 'geluid', 'lucht', 'trillingen' en 'ruimte'.

Toch vertegenwoordigt een SIA een belangrijke meerwaarde. In de bestaande beoordelingen worden namelijk wel de (bio)fysische veranderingen en

effecten bekeken, alsmede - in de meeste gevallen - een aantal van de sociale veranderingsprocessen (zoals de urbanisering, de veranderde transportmogelijkheden, etc), maar de sociale effecten die verbonden zijn aan die sociale veranderingsprocessen en ook aan de (bio)fysische effecten, worden meestal niet bekeken.

Geplande interventies (i.e. plannen en projecten) veroorzaken (bio)fysische en/of sociale veranderingsprocessen. Deze veranderingen resulteren vervolgens ondermeer in sociale effecten (impacts), te weten werkelijke en gpercipieerde effecten die worden ervaren door mensen op individueel en collectief niveau. Sociale effecten zijn dus alle sociale en culturele gevolgen van elke publieke of private actie op de bevolking. Het gaat daarbij om effecten die de manier beïnvloeden waarop mensen leven, werken, recreëren, zich tot elkaar verhouden, zich organiseren en algemeen zich gedragen als leden van de samenleving (Interorganizational Committee, 1994). Sociale effecten zijn dus niet enkel zogenaamde 'imaginaire' of subjectieve effecten. Hoewel ook deze een objectief waarneembaar effect kunnen hebben. Denk bijvoorbeeld aan cardiovasculaire aandoeningen als gevolg van een verhoogd stressniveau. Sociale effecten bevatten eveneens meer zogenaamde objectieve effecten, zoals de wijzigingen in gemeenschapscohesie en sociale netwerken, etc. SIA omvat dus ondermeer het belevingswaardenonderzoek, maar gaat ook verder. Het bekijkt niet alleen 'subjectieve' effecten, maar ook de 'objectieve' of 'observeerbare' sociale effecten. In het algemeen moet een sociaal effect in een lichamelijke (fysiek) of cognitieve (op waarneming gebaseerde) betekenis worden ervaren of worden gevoeld. Dit ervaren kan zowel op het niveau van het individu, het huishouden, als op de maatschappij in haar geheel.

Sociale Impact Analyse

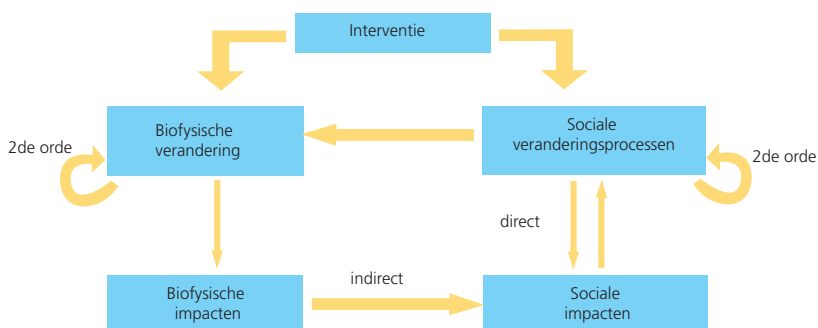
Op basis van bovenstaande analyse wordt duidelijk dat de sociale pijler van het duurzaamheidsdiscours binnen het huidige ex-ante beoordelingskader

DE AUTEUR

(Tel. +32 (03) 270 00 41; e-mail wouter.verheyen@resource.be), is beleidsadviseur sociale aspecten bij het onderzoeks- en adviesbureau Resource Analysis in België.



Figuur 2: Biofysische en sociale effecten



o.b.v. Sloopweg, Vanclay en van Schooten (2001)

van plannen en projecten onderbelicht wordt. Een SIA – naar analogie van de internationaal gehanteerde term ‘Social Impact Assessment’ – komt hierin tegemoet. SIA kan dan omschreven worden als “(...) het proces van analyseren (inschatten, evalueren en reflecteren) en managen van de bedoelde en onbedoelde gevolgen van geplande interventies (beleid, programma, plan, project) op de menselijke omgeving en alle sociale veranderingsprocessen die door deze interventies worden uitgelokt, om een meer duurzame en evenwichtige (bio)fysische en menselijke omgeving tot stand te brengen” (zie Becker & Vanclay, 2003).

Een SIA is complementair aan andere beoordelingsinstrumenten. Het belicht ook verdelingsaspecten, sociale dynamiek, sociaal welzijn, leefbaarheid en politieke betrokkenheid met betrekking tot specifieke beleidsprojecten en -plannen. Tevens wordt een SIA in principe gekoppeld aan een participatieproces met de burger. Hoewel een SIA ook op basis van een expertbeoordeling, via een quick-scan, uitgevoerd kan worden, is het toch van belang dat voldoende veldkennis wordt opgedaan. Dit kan ondermeer door gesprekken met lokale stakeholders. Het participatieproces bij de uitwerking van een SIA wordt gebruikt om een correcte beoordeling van de situatie en potentiële effecten te bekomen. Een SIA incorporeert dus een consultatieproces van de burger en behandelt zo ook de vierde duurzaamheidspijler – i.e. het participatie-aspect. De bestaande consultatieprocedures in het kader van een MER zijn veel beperkter in scope: de burger kan slechts opmerkingen formuleren aangaande de gehanteerde methodiek en de bekeken aspecten en/of beoordelingscriteria. De consultatie in een SIA gaat verder en tracht ook gebruik te maken van de kennis die aanwezig is bij de burger. Uiteraard mag de verzamelde informatie niet zonder meer kritikloos overgenomen worden. Ze moet gecontroleerd worden op haar correctheid.

Een SIA heeft dus ook de capaciteit om te leiden tot een meer gedragen oplossing voor een maatschappelijk probleem. Het mag niet – zoals nu vaak wordt gedaan – gezien worden als een studie waarvan de resultaten een potentiële bedreiging zijn en leiden tot het staken van het plan of project. De SIA moet gezien worden als een beleidsinstrument, waarbij, op basis van een objectieve en genuanceerde afweging, een beschrijving gegeven wordt van de potentiële gevolgen. Deze gevolgen op de mens, als sociaal en maatschappelijk wezen, kunnen negatief maar ook positief zijn. Tevens wordt daarbij ook al een aanzet gegeven tot mitigerende maatregelen. De SIA heeft

daarbij niet de intentie om te stellen welke optie er verkozen moet worden boven een andere. Het wil enkel een gedegen basis geven aan de beleidsvoerder om een gefundeerde beslissing te nemen over verschillende mogelijkheden.

Voorbeeld: beoordelingskader Masterplan Mobiliteit Antwerpen

Het beoordelingskader voor een SIA bevindt zich momenteel nog in de ontwikkelingsfase. De huidige lijst van beoordelingscriteria verwijst daarom momenteel nog te vaak naar projecten in ontwikkelingslanden, waar SIA veel wordt toegepast. Deze hebben echter een heel andere maatschappelijke context dan de Westerse wereld. Voor de SIA van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen werd dan ook een beoordelingskader ontwikkeld dat meer aangepast is aan een project in een geurbaniseerde, ontwikkelde omgeving. Drie algemene thema’s werden daarbij bekeken: woonkwaliteit, maatschappelijke inclusie en institutionele, juridische, politieke en gelijkheidseffecten (zie tabel).

Woonkwaliteit

Het thema ‘woonkwaliteit’ omvat een drietal aspecten: kwaliteit van de leefomgeving, gemeenschapscohesie en sociale netwerken. De evaluatie onder het thema ‘woonkwaliteit’ peilt dus naar de effecten op de woon-situatie van mensen en de veranderingen die plaatsvinden in hun nabije woonomgeving (straat, buurt, wijk).

Maatschappelijke inclusie

Met maatschappelijke inclusie wordt gewezen op het feit dat er geen negatief effect mag resulteren op het gebied van toegankelijkheid van het openbare leven. De projecten mogen er niet toe bijdragen dat bepaalde bevolkingsgroepen worden uitgesloten van het openbare leven of onevenredig worden belast en gehinderd op basis van inkomen, sociale achtergrond, etc.

Institutionele, juridische, politieke en gelijkheidseffecten

Onder dit thema wordt er getracht om de sociale gevolgen te beoordelen die zich tijdens de ontwikkeling en implementatiefasen van het project of het plan kunnen voordoen. Meer specifiek wordt binnen dit thema gefocust op de houdingen, waarnemingen en gevoelens van de lokale stakeholdergroepen met betrekking tot het project. Ook de participatie van alle stakeholdergroepen binnen het besluitvormingsproces wordt hier beoordeeld.

Vrijblijvende status

Om nu nog even terug te keren naar de ervaringen met een SIA in het kader van het Masterplan voor de Mobiliteit Antwerpen. De SIA die werd uitgevoerd had geen formele status binnen het algemene beoordelingsproces. Omdat men geen ervaring had met een ex-ante beoordeling vanuit sociologisch perspectief, werden op voorhand ook geen verbintenissen aangegaan. De SIA werd eerder gezien als een facultatief instrument dat tot een betere kijk op de globale effecten zou moeten leiden. Dit maakte - samen met het feit dat de SIA geen wettelijke status heeft zoals een MER - dat de SIA niet de rol heeft gespeeld die het zou kunnen/moeten spelen. Dit heeft zich geuit op verschillende punten. Zo heeft er geen participatie- en consultatieproces



plaatsgevonden. Het eerder vrijblijvende karakter van de SIA maakte dat de lokale belanghebbenden niet op de hoogte gebracht konden worden van het bestaan van de SIA alvorens er duidelijkheid was over de resultaten. Het heeft ook geen zin om partijen te consulteren als men niet duidelijk kan aangeven wat er met hun input zal gebeuren. Dat leidt enkel maar tot ontevredenheid. Uiteraard heeft dit gebrek aan consultatie ook zijn weerslag op de kwaliteit van de analyse. Het voorgaande hangt ook samen met het gegeven dat sommige partijen eerder wantrouwig en angstig tegenover de mogelijke resultaten stonden. Ze vreesden dat de SIA vooral argumenten tegen de (infrastructuur)projecten zou opwerpen en de realisatie zou tegenhouden. Daarbij vergeet men dat een SIA in theorie echter juist positief is in haar benadering, door het zoeken van een meer leefbare situatie gekoppeld aan een nieuw plan/project. Een beter begrip langs beide kanten tussen ingenieurs en sociologen is hierbij dus een belangrijk aandachtspunt.

Een ander gevolg van het vrijblijvende karakter van de SIA was dat er geen duidelijke afstemming was met de andere beoordelingsinstrumenten, zowel naar inhoud als naar proces. Een continue afstemming tussen SIA-uitvoerders en MER-deskundigen en -coördinator zou kunnen leiden tot een meer coherent beoordelingskader waarbij de beoordelingscriteria van de SIA een daadwerkelijke meerwaarde leveren en ieders expertise maximaal wordt benut. Daarnaast kan een afstemming ook op procedureel vlak leiden tot een maximalisatie van de potenties. Denk daarbij bijvoorbeeld maar aan de dataverzamelingsfase en het consultatieproces. Een duidelijkere, legitieme

status voor de SIA zou voorgaande knelpunten mogelijk voor een groot deel kunnen voorkomen.

Conclusie

SIA tracht nog steeds een goede plek te vinden binnen het algemene beoordelingskader. Terwijl over de hele wereld het meer en meer gebruikelijk wordt om milieueffecten van verschillende plannen en projecten ex-ante te beoordelen (MER), worden de sociale effecten vaak alleen beoordeeld in de marges van het beoordelingsproces en behandeld als inferieure aspecten en gevolgen van plannen en projecten. Een SIA is complementair aan andere beoordelingsinstrumenten. Het belicht ook verdelingsaspecten, sociale dynamiek, sociaal welzijn, leefbaarheid en politieke betrokkenheid met betrekking tot specifieke beleidsprojecten en -plannen. Tevens wordt een SIA in principe gekoppeld aan een participatieproces met de burger. SIA bekijkt niet alleen 'subjectieve' effecten, maar ook de 'objectieve' of 'observeerbare' sociale effecten, zowel op het niveau van het individu, het huishouden, als op de maatschappij in haar geheel. Om een globale effectbeoordeling te verkrijgen van hoge kwaliteit is er behoefte aan een soort werkelijk geïntegreerde studie geënt op de vier duurzaamheidspijlers: ecologische, economische, sociale en participatieve aspecten. De SIA moet daartoe geïntegreerd worden in het bestaande beoordelingskader. De SIA zou ook een meer formele (c.q. juridische) status moeten krijgen, zodat er een duidelijke afstemming en harmonisatie met de andere beoordelingsinstrumenten kan worden bekomen en er sprake is van een betere complementariteit. ■

27

Figuur 3: SIA beoordelingskader voor het Masterplan Mobiliteit Antwerpen

| Thema | Aspecten | Criteria | Operationalisering |
|--|---|---|---|
| Woonkwaliteit | Kwaliteit van de leefomgeving Gemeenschapscohesie Sociale netwerken | Sluipverkeer door woonwijk Onteigeningen Oversteekbaarheid | Intensiteit van het verkeer op lokale wegen Aantal te onteigenen panden Doorsnijding Intensiteit van het verkeer op regionale verbindingen |
| Maatschappelijke inclusie | Autonomie | Toegankelijkheid fiets- & voetgangersverkeer Toegankelijkheid autoverkeer Toegankelijkheid openbaar vervoer | Veiligheid modus Financiële haalbaarheid modus Praktische toegankelijkheid modus door nabijheid |
| | Adeqaatheden infrastructuur | Bereikbaarheid | Knooppunten (door middel van openbaar vervoer) |
| Institutionele, juridische politieke en gelijkheids-effecten | Gevoelens tegenover het project | Contestatie | Aantal actiegroepen en protestmomenten |
| | Participatie in beslissingsproces | Toegankelijkheid van en aantal democratische participatieprocessen | |
| | | Toegang tot wettelijke procedures en wettelijk advies | |