



De Eemshaven.

LICENSE TO OPERATE IN DE INDUSTRIE

VERGUND OF GEGUND?

Een nieuwe energiecentrale, de uitbreiding van een chemische fabriek, of op zoek naar grond- en delfstoffen. Al vele jaren biedt het instrument van de milieueffectrapportage een goed handvat om de milieueffecten hiervan op een gedegen wijze in beeld te brengen. Het m.e.r.-proces is in essentie gekoppeld aan het vergund krijgen van een activiteit. Publieke consultatie en coöperatie vormen in dit gunningsproces steeds vaker een onmisbare stap.

Raffael Argiolu en Steef van Baalen



Met het mondiger worden van stakeholders en het makkelijker beschikbaar komen van informatie via internet wordt het steeds belangrijker om een project door 'de maatschappij' gegund te krijgen. De plek van publieke consultatie in het besluitvormingsproces is al jaren onderwerp van discussie, maar wat betekent dit 'gunningsproces' nu precies voor de industriële bedrijfsvoering? Om dat beter te kunnen begrijpen, hebben wij het begrip License to Operate toegepast op de praktijk van de milieueffectrapportage. Daaruit blijkt dat publieke consultatie en coöperatie in steeds meer gevallen een onmisbare stap is voor het verkrijgen van de gewenste gebruiksruimte voor industriële activiteiten.

DE AUTEURS

Dr. Raffael Argioli (06-50736372, raffael.argioli@arcadis.nl) en drs. Steef van Baalen (06-27061548, s.j.a.baalen@arcadis.nl) werken respectievelijk als assistent projectleider MER en adviseur MER Industrie bij ARCADIS Milieu & Ruimte.

Maatschappelijke context

Door de verschuiving van productiemaatschappij naar consumptiemaatschappij is veel productie uit onze economie verschoven naar plaatsen in de wereld waar arbeidskracht goedkoop is. Wat nu overblijft, zijn aan de ene kant zeer gespecialiseerde arbeid in stedelijke agglomeraties en aan de andere kant primaire industriële productieprocessen. Eerstgenoemde arbeid, zoals modeontwerp, wordt omarmd door stadsbestuurders omdat het authenticiteit geeft aan het imago van een stad. Laatstgenoemde zijn minder populair omdat ze worden geassocieerd met oude, vaak vervuilende industrie; een deel van onze economie dat langzaam uit ons land is weggedreven. Tenminste, dat denken we. Volgens het CBS werken in Nederland in de industrie- en energiesector nog steeds zo'n 850.000 mensen. Deze industrie claimt dan ook aardig wat ruimte, in een van de meeste dichtbevolkte landen ter wereld.

Wet- en regelgeving voor industrieën zijn de laatste decennia, net als ons dagelijks leven, flink gemoderniseerd. Zomaar je gang gaan als bedrijf kan niet. Dat betekent dat de wetgever in Nederland bijvoorbeeld al voorziet in het verhogen van de duurzaamheid ten aanzien van nieuwe industrieën of de uitbreiding van bestaande. Iets anders wat steeds belangrijker wordt, maar vaak onderschat, is dat het steeds meer gaat om een open planproces, waarbij enkel aan de regels voldoen niet volstaat. Behalve een goede vergunning is ook draagvlak bij alle stakeholders, inclusief het soms zo kritische publieke domein, nodig. Om dit verschil te duiden, worden de begrippen License to Produce (LtP) en License to Operate (LtO) gehanteerd.

- License to produce zijn de vergunningen en richtlijnen opgesteld door overheid en vastgelegd in wetten voor het kunnen uitvoeren van bedrijfsactiviteiten.
- License to operate is het draagvlak uit het publieke domein voor activiteiten van een bedrijf. Hier gaat het er dus meer om of een activiteit gegund wordt.

Eigenlijk gaat het LtP er al vanuit dat in de institutionele context voldoende regels zijn ingebouwd die bedrijven noodzaken een duurzaam productieproces op te zetten. Wat bijvoorbeeld voor primaire productieprocessen geldt, is dat ze zo min mogelijk vervuiling en overlast moeten geven en daarnaast de veiligheids- en gezondheidsrisico's zo klein mogelijk houden. Omdat LtO zich meer richt op verkrijgen van draagvlak, bevordert het de dialoog met regelgevers, burgers en activisten. Dit is dus zeker belangrijk voor bedrijven die afhankelijk zijn van een 'good-neighbour-policy', zoals chemische productie, waarvan de verrichtingen schadelijk of ecologisch gevaarlijk kunnen zijn.

Deze verschuiving van aandacht van LtP naar LtO vraagt een eigentijdse houding van bedrijven. Daarbij schuurt het bij industrieën op twee terreinen. Het eerste is dat technische bedrijfsculturen soms botsen met het vereiste open en transparante karakter van besluitvormingsprocessen. Bij bedrijven leeft soms de gedachte dat een LtP in principe al voldoende moet zijn voor het ontplooiën van nieuwe initiatieven. Aan alle regels is immers voldaan. Doordat burgers dan juist het gevoel krijgen uitgesloten te worden, kun-



nen ze zich tegen een project keren, met grote vertraging tot gevolg. Het tweede terrein is dat communicatie over projecten naar de buitenwereld subtiel en doordacht dient te zijn. Burgerkoepels en NGO's kijken soms met een vergrootglas naar industriële activiteiten. Dat komt mede door de slechte associatie tussen industrie en duurzaamheid die de meeste mensen hebben en die uitmondt in een negatieve beeldvorming op voorhand. Producerende bedrijven zullen zich er telkens bij het verkrijgen van vergunningen en het doorlopen van milieuprocedures van bewust moeten zijn dat zij zich in een spanningsveld begeven.

Invloed door inspraak

De vraag is nu op welke manier LtO het best kan worden ingepast in het werken met het instrument m.e.r. (de wettelijke procedure) en het bijbehorende MER (het milieueffectrapport). En of dit zou moeten leiden tot een nieuwe manier van werken. Omdat - in Nederland - de m.e.r. momenteel wordt gemoderniseerd, krijgt LtO sowieso een iets andere vorm. De m.e.r.-modernisering houdt in dat er straks een uitgebreide project-m.e.r.-procedure en een beperkte project-m.e.r.-procedure kan worden doorlopen. In 30% van de projecten gaat het naar verwachting om de beperkte procedure.

De projecten met een Wm-vergunning zullen meestal de beperkte procedure moeten doorlopen, tenzij er een Passende Beoordeling nodig is. De beperkte procedure kent minder procedurele verplichtingen, vooral in de fase voorafgaand aan het opstellen van het milieueffectrapport (MER). Daardoor kan beter worden aangesloten op het informele vooroverleg bij milieuvergunningaanvragen.

Wat betreft inspraak kunnen er alleen zienswijzen naar voren worden gebracht over het (ontwerp)plan. Vervolgens wordt in of bij het plan vermeld wat is overwogen omtrent de naar voren gebrachte alternatieven. Er is dus in veel industriële m.e.r.'s nog maar één formeel moment voor 'het publiek' om zienswijzen naar voren te brengen. Hoewel de procedure verandert (zo komt de startnotitie te vervallen), blijft het wezen van publieke consultatie in de wet verankerd, maar laat dit nog meer over aan de initiatiefnemer.

Verkrijgen LtO: transparant proces

De centrale plaats die LtO inneemt in de praktijk van het MER vraagt om een aanpak die past bij een open planproces. Het product MER (het fysieke boekje) heeft van oudsher een sterk technisch-inhoudelijk karakter, waar-

bij nut, noodzaak en effectbeoordeling van het initiatief en mogelijke alternatieven op basis van inhoudelijke argumenten worden beoordeeld. Het proces m.e.r. daarentegen is een open planproces en biedt de mogelijkheid om de buitenwereld te verbinden aan deze inhoudelijke afwegingen en mogelijk geen instemming, maar dan in ieder geval wel begrip voor gemaakte keuzes te creëren. Hiervoor is het van belang dat bij het opstellen van het MER niet alleen van binnen naar buiten gekeken wordt (wat zijn de effecten van het voornemen op de omgeving?), maar ook van buiten naar binnen: hoe wordt het voornemen beleefd en hoe kan deze beleving omgezet worden in een positieve waardering (gunning)?

Om dit te bereiken zijn er twee ingrediënten die zowel voorafgaand als tijdens het opstellen en opleveren van het MER een rol spelen. Ten eerste is er de aandacht voor het bestuurlijk besluitvormingsproces en de beïnvloeders daarin. Daarvoor zijn drie instrumenten sowieso geschikt.

- Actorenanalyse, waarbij in kaart wordt gebracht welke partijen welke invloed kunnen hebben op het project en hoe hun initiële standpunt is ten opzichte van het voornemen. Welke rol kunnen zij spelen in het proces? Hierbij kan onderscheid worden gemaakt naar beslissers, beïnvloeders, gebruikers, toeleveranciers, uitvoerders en afnemers. Van strategisch belang is ook om verschillende 'wat als'-scenario's uit te werken. Omdat de actorenanalyse in principe vrij statisch is, kunnen een krachtenveldanalyse (bevorderende krachten vs. belemmerende krachten) en de SWOT-analyse als aanvulling worden gebruikt.
- Maatschappelijke knelpuntenkaart, waarbij op basis van een snelle scan de discrepanties worden blootgelegd tussen de milieueffecten van een initiatief op hoofdlijnen en de doelen en belangen die spelen bij de verschillende maatschappelijke actoren. Voor een eerste schets zijn de zienswijzen die zijn ingebracht bij de terinzagelegging van de Startnotitie zeer geschikt. Vervolgens kunnen deze belangen verder worden uitgewerkt in brainstormsessies, maar bij zeer grote en/of gevoelige projecten kunnen ook gespecialiseerde bureaus worden ingehuurd.
- Maatschappelijke waardeanalyse, waarbij de bijdrage van een initiatief aan de regionale economie in kaart wordt gebracht. Onderdeel daarvan is een overzicht van directe en indirecte effecten, bijvoorbeeld met behulp van input-output-analyse. Wat ook gebruikt kan worden is een omgevingsscan, waarbij andere ruimtelijk-economische ontwikkelingen in kaart worden gebracht.

Ten tweede is de manier waarop het publiek geconsulteerd wordt erg belangrijk. Drie voorwaarden zijn daarbij essentieel:

- openheid: wees niet bang om externe partijen te informeren over een voornemen;
- tijdigheid: doe dit vroeg, zodat partijen kunnen meegaan in een denkproces;
- transparantie: geef aan in welke mate bijdragen van de partijen hebben geleid (en kunnen leiden) tot aanpassing van het initiatief.

Op deze wijze is het zeer goed mogelijk om het proces van gunning (het gegund krijgen) vorm te geven. Dit vraagt echter wel om een andere houding van zowel initiatiefnemer als adviseur: de blik moet meer van buiten naar binnen.

TWEE PRAKTIJK VOORBEELDEN

Een sterke inzet op externe communicatie levert vaak succes op. Bij de bouw van een energiecentrale bijvoorbeeld, zijn verschillende stakeholders (zoals lokale boeren en de milieufederatie) open en tijdig in het proces betrokken. Wat transparantie betreft, is stakeholders nooit méér beloofd dan mogelijk was. In plaats daarvan zijn op specifieke onderdelen gezamenlijke doelen opgesteld. Het resultaat was een beperkt aantal zienswijzen.

Dezelfde actieve houding is ook aangenomen bij een project voor de verplaatsing van twee drinkwaterwinningen. Daar zijn ook vroeg in het project met succes de stakeholders betrokken, door eerst een actorenanalyse en daarna een krachtenveldanalyse uit te voeren. Uit de krachtenveldanalyse kwam een divers beeld naar voren. Iedere partij werd vervolgens op een passende manier betrokken, bijvoorbeeld via een thema-avond, een klankbordgroep of een specialistische groep. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een positieve houding vanuit de omgeving ten aanzien van het voornemen en overwegend ondersteunende inspraakreacties.

De praktijkvoorbeelden laten zien dat het instrument m.e.r. niet alleen een essentiële schakel is bij het verkrijgen van de noodzakelijke vergunningen, maar dat het MER ook in het proces van het gegund krijgen van een initiatief goede handvatten biedt. Daarbij is het wel van belang om de blik voortdurend en in voldoende mate van buiten naar binnen te houden.

LtO in de praktijk

Niet altijd wordt de mix van voorwaarden goed toegepast. Vooral het tijdig betrekken van actoren blijkt in de praktijk lastig te zijn. Vaak is intern al veel uitgekristalliseerd over het voornemen. Op het moment dat een dergelijk beeld naar buiten wordt gebracht, ontstaat bij de stakeholders de perceptie voor een voldongen feit te worden geplaatst. Dit gevoel, al dan niet terecht, leidt per definitie tot weerstand bij partijen. Weerstand die met veel moeite en tijd weer overwonnen moet worden.

Een ander regelmatig terugkerend struikelblok heeft betrekking op de mate waarin bijdragen van stakeholders een plek krijgen in de besluitvorming (transparantie). Op het moment dat de verwachtingen van interne en externe partijen over de rol van stakeholders in bijvoorbeeld een klankbordgroep sterk uiteenlopen, leidt dit vaak tot teleurstelling. Deze teleurstelling komt voort uit het gevoel dat stakeholders uiteindelijk toch niets te zeggen hebben en dat de klankbordgroep niet meer is dan window-dressing. Door vooraf goede afspraken over de scope en reikwijdte van een dergelijk middel, wordt dit voorkomen.

Tot slot denken sommige gemeenten nog te opportunistisch bij het presenteren van plannen. Hun aanname dat burgers geen vakspecialisten zijn en niet tot de kern van problemen kunnen komen, gaat vaak niet meer op. Burgers zijn steeds beter geïnformeerd en weten gelijkgestemden gemakkelijker te vinden. Toch is het zeker niet raar dat bedrijven en overheden terughoudend zijn om zichzelf kwetsbaar op te stellen. In het verleden was dezelfde openheid vaak niet nodig. Maar vandaag de dag is het meestal de enige weg. ■