

KRACHTENVELD ROND M.E.R.

VERKLEINEN KLOOF M.E.R. EN BESLUITVORMING

Milieueffectrapportage moet het milieubelang een volwaardige plek in de besluitvorming over grote ingrepen geven. Het instrument m.e.r. heeft zich sinds de jaren tachtig tevens ontwikkeld tot ondersteuner van het besluitvormingsproces: m.e.r. structureert en helpt bij het ontwikkelen en afwegen van alternatieven. Toch is er ook scepsis en onvrede. Zo bestaat een hardnekkig beeld dat m.e.r. alleen maar tot vertraging leidt, en het liefst vermeden moet worden. En dat m.e.r. als een doos van Pandora de beste oplossingen aanwijst. Kortom, er is geregeld sprake van een kloof tussen m.e.r., hun opstellers en besluitvormers. Bij planvormers en bestuurders bestaat een wens om 'm.e.r. dichterbij besluitvorming brengen'. Dit artikel geeft hier een aanzet voor vanuit het theoretische perspectief van netwerken van actoren. Het artikel koppelt m.e.r. aan een aantal ontwerpprincipes voor netwerksturing en geeft aanbevelingen die m.e.r. als ondersteuning van de besluitvorming kunnen versterken. Het artikel beschrijft twee theoretische perspectieven voor de relatie tussen m.e.r. en besluitvorming en geeft een aantal voorbeelden van problemen in de praktijk. Tot slot geeft het artikel handvatten hoe hiermee om kan worden gegaan.

Geert Roovers

Tabel 1. Kenmerken van de rationele aanpak van m.e.r. en de actorbenadering.

aspect	m.e.r.	actorbenadering
input	data, systemen, effecten	belangen, percepties en afhankelijkheden
werkwijze	analyse en trechtering	interactie, strategieën en onderhandeling
	accent op analyse	accent op interactie
inhoud	er is één werkelijkheid	iedereen heeft zijn eigen werkelijkheid
planning	rationeel en gefaseerd	stromen, ronden en windows
besluiten	inhoudelijk	gedragen-compromis
problematisch als ...	actoren met verschillende belangen de benadering ter discussie stellen	actoren besluiten tot inhoudelijk rammelende oplossingen



1. MER in netwerk wederzijds afhankelijke actoren

Rationele planningsbenadering

M.e.r. is in de jaren tachtig ontwikkeld uit de rationele planningsbenadering die toen dominant was. In deze benadering is m.e.r. een analytisch instrument dat op gestructureerde wijze de (milieu)impact van ingrepen, en alternatieven daarvoor, in beeld brengt. M.e.r. is in zijn oorspronkelijke aard dan ook vooral 'inhoudelijk-rationeel': werkwijzen gaan uit van een gefaseerde en gestructureerde aanpak die gebruik maakt van probabilistische modellen, verklarende modellering, scenariobenaderingen, enzovoorts. M.e.r. past daarmee goed bij een rationele planningsbenadering van besluitvorming: besluitvorming vindt gefaseerd en getrechterd plaats. Deze rationele planning impliceert dat gezocht wordt naar de optimale oplossingsrichting: die richting die het beste de doelen van de initiatiefnemer haalt en daarbij de minste milieu-impact veroorzaakt. De opsteller van het MER moet bestuurders en politici voorzien van de best beschikbare informatie, zodat men het besluit kan nemen op de beste gronden. De opstellers zijn onafhankelijke experts die professioneel en onbevooroordeeld advies aan de besluitvormers geven.

Het actorperspectief

Maar besluitvorming is vaak niet rationeel. Actoren hebben eigen belangen en doelen en handelen strategisch om deze te bereiken. Percepties en reputaties van actoren verschillen, evenals het vertrouwen dat zij in elkaar hebben. Actoren vormen netwerken, die zich van elkaar onderscheiden door specifieke kenmerken. Zo verschillen zij in de percepties van het probleem, mogelijke oplossingen, van elkaar en op hun situatie. Ook verschillen institutionele kenmerken, zoals de (formele en informele) regels van netwerken.

Besluitvorming verloopt grillig

Bij complexe ingrepen in infrastructuur en ruimte zijn vele actoren betrokken, met elk hun eigen belangen, middelen en strategisch gedrag dat is gericht op het bereiken van hun eigen doelen. Actoren reageren op grond van hun eigen belang, en anticiperen op acties van andere actoren. Door deze verschillende belangen, middelen en strategieën verloopt besluitvorming grillig en onvoorspelbaar: het proces wordt gekenmerkt door 'stromen', 'ronden' en 'windows of opportunities'. Vanuit een rationeel perspectief is de besluitvorming stroperig en traag.

M.e.r. blijft nodig

Actoren in een netwerk gedragen zich strategisch om hun doelen te realiseren en gebruiken daartoe dus ook m.e.r. Er is daarbij onderscheid tussen de opstellers van m.e.r. en de gebruikers. Opstellers maken van m.e.r. gebruik door de keuzes die zij maken inzake scope, doelstellingen en wijze van effectbepaling. Gebruikers kunnen, afhankelijk van hun doelen en percepties, het MER ondersteunen of juist ter discussie te stellen. In besluitvormingsprocessen in een omgeving van actoren met wederzijdse afhankelijkheden en tegengestelde belangen wordt een MER ter discussie gesteld. Het MER zelf wordt onderdeel van het proces, met inhoudelijke aanpassingen tot gevolg. Het MER wordt opgesteld door actoren, en zal dus door hen strategisch worden gebruikt. De actorbenadering en de rationele m.e.r.

DE AUTEUR

Geert Roovers (0162 487225, geert.roovers@oranjewoud.nl) is senior consultant bij Oranjewoud.



Dijkverlegging bij Voorsterklei.

beïnvloeden elkaar dus. Een objectief MER blijft echter nodig om de inhoudelijke validiteit van het besluit te garanderen. Dit stelt grenzen aan de onderhandelbaarheid van het MER.

2. Problemen rationeel gebruik m.e.r.

Het gebruik van m.e.r. als rationeel instrument kan tot problemen leiden, bijvoorbeeld door:

- onvoldoende draagvlak bij stakeholders voor een (uitsluitend) inhoudelijke bepaalde scope of door verschillende beelden over de probleemdefinitie en daaruit afgeleide doelstellingen;
- discussie over informatie en beoordelingen in het MER; inhoudelijke contra-expertises; blijven vragen om extra, meer gedetailleerde informatie;
- te snel verworpen alternatieven waardoor relevante alternatieven laat in het proces alsnog in beeld komen;
- stug vasthouden aan een gekozen voorkeursalternatief.

Voorbeelden van dergelijke problemen zijn er legio. Zo was bij de herinrichting van de Heesseltse Uiterwaarden duidelijk dat de scope van het project, inclusief probleemanalyse en doelstellingen in het MER omstreden was. Dit gold zowel voor de natuur- als de wateropgave. De ontwikkeling van nieuwe natuur in dit agrarische gebied was omstreden en het achterliggende probleem -de wateropgave- werd niet gedeeld door betrokkenen. Ook grote problemen bij natuurontwikkelingsprojecten elders (in beheer en daarmee de beleving van het landschap) gaven weinig vertrouwen bij bewoners. Niet alleen de beperking van het agrarische gebruik, maar juist ook de beleving van de uiterwaard was het belang van de bewoners. Ook de wateropgave was omstreden, vooral voor de lange termijn. Bij Heesselt speelde verder dat in eerste instantie gekozen was voor een zogenaamd Compromisplan, dat later echter minder draagvlak had bij diverse stakeholders dan oorspronkelijk gedacht. Het opnieuw ter discussie stellen

van dit Compromisplan leek misschien een stap terug, maar zorgde uiteindelijk wel tot de gewenste overeenstemming.

Een omstreden wateropgave was er ook bij het MER voor de PKB Ruimte voor de Rivier, waar actoren met name de gekozen grootte van de langetermijnafvoer, 18.000 m³/s, ter discussie stelden. Uit de beschikbare onderzoeken kon iedereen halen wat hem van pas kwam. Om hun protest te ondersteunen kwamen tegenstanders met een secondopinion. Ook kende de PKB een snelle trechtering waarbij dijkverbetering oorspronkelijk niet als alternatief werd beschouwd. Pas onder druk van stakeholders en adviesraden is een dijkverbeteringsalternatief uiteindelijk als een volwaardige oplossingsrichting onderzocht.

Bij de rondweg Voorst tenslotte, onderdeel van de IJsselsprong bij Zutphen, ontwikkelde zich tegen ieder alternatief een actiegroep. Verschillende beelden over probleem én oplossing zorgden voor een polarisatie binnen de gemeente, en daarmee over het MER dat al deze alternatieven moest beoordelen.

3. Verbinden van ratio en actoren

M.e.r. past in zijn oorspronkelijke karakteristieken goed bij de rationele benadering van besluitvorming door het gestructureerd opstellen, selecteren en beoordelen van alternatieven en uiteindelijk tot de keuze van de beste oplossing. In een complexe samenleving met netwerken van actoren kan het rationele m.e.r.-proces te maken krijgen met actoren die hun eigen, ogenschijnlijk niet-rationele, ratio volgen. Dit kan leiden tot weerstand en vertraging. In een dergelijke complexe omgeving moet m.e.r. dus eerder aansluiten bij het concept van netwerksturing: het managen van besluitvorming in netwerken van wederzijds afhankelijke actoren. Daarbij zijn twee interessante richtingen zichtbaar die, komend vanuit het actorperspectief op besluitvorming, het gebruik van m.e.r. kunnen versterken:



- netwerkmanagement: toepassen van ontwerpregels voor processen in m.e.r.-processen;
- het internaliseren van m.e.r. bij de stakeholders.

Netwerksturing

Vanuit het actorperspectief komt besluitvorming tot stand door middel van overleg en onderhandeling. Directe sturing is problematisch; actoren hebben verschillende belangen, gedragen zich strategisch en laten zich niet sturen. Geen van de partijen kan zijn wil aan de anderen opleggen. Het komt er dan op aan het netwerk, het proces te sturen. Bij effectieve netwerksturing staan vier principes centraal:

1. Het besluitvormingsproces is veilig voor alle partijen. Men mag zich niet in zijn bestaan en kernwaarden aangetast voelen.
2. Het besluitvormingsproces is open en transparant. Keuzes en informatie moeten te allen tijde voor alle actoren zichtbaar zijn.
3. Het besluitvormingsproces bevat voldoende prikkels voor vooruitgang. Daarbij mogen partijen het proces niet als een fuik ervaren: men moet te allen tijde kunnen uitstappen.
4. Het besluitvormingsproces moet de juiste inhoud bevatten. Inhoud die het proces goed faciliteert en negotiated nonsense voorkomt.

Dit kan als volgt worden uitgewerkt tot specifieke regels voor de inrichting van het m.e.r.-proces:

Biedt veiligheid

- Alle relevante partijen worden bij het m.e.r.-proces betrokken. Dit zijn

niet alleen de partijen waarvan verwacht wordt dat zij een bijdrage kunnen leveren, maar alle partijen die redelijkerwijs een belang bij de uitkomsten van het proces kunnen hebben.

- Er komen geen alternatieven op tafel die de 'core values' van partijen rechtstreeks bedreigen.

Maak het proces transparant en open

- Informatie en effecten worden samen met bestuurders en belanghebbenden verzameld en bepaald. Specialisten zijn faciliterend en toetsend. Een benadering als joint-fact-finding past goed bij deze aanpak.
- Afwijkende meningen worden toegevoegd aan rapporten en verslagen, onzekerheden worden in beeld gebracht.

Schep condities voor voortgang

- Het proces moet voor iedereen aantrekkelijk zijn. Alternatieven moeten iets in zich hebben voor iedereen. Voor de notitie Reikwijdte en Detailniveau zou dit een belangrijk leidend principe moeten zijn.
- Bestuurlijke betrokkenheid bij het proces, zowel bij het ontwikkelen van de aanpak, scope en alternatieven, maar ook bij het verzamelen van de te gebruiken gegevens als het ontwikkelen en beoordelen van alternatieven.
- In aansluiting hierop: voldoende mandaat van (ambtelijke) vertegenwoordiging van partijen.
- Investeer in de uitstraling van het proces, zowel binnen de eigen organisatie, bij betrokken partijen als naar de buitenwereld: m.e.r. is een kans,

m.e.r. helpt, m.e.r. ondersteunt het besluit dat wij samen nemen. Door tevens goed gebruik te maken van belangrijke partijen en mensen van buiten het proces kan de urgentie voor het m.e.r.-proces voldoende hoog blijven.

- Commitments kunnen worden uitgesteld: partijen kunnen meedoen zonder zich te moeten committeren aan de keuzes en resultaten. Bijvoorbeeld door het kader van de notitie Reikwijdte en Detailniveau niet dwangmatig te hanteren, maar 'slechts' als stap in het proces.
- Formuleer doelen, richtingen en te onderzoeken effecten in de notitie Reikwijdte en Detailniveau op een globaal niveau. Hierdoor blijven partijen makkelijker aangehaakt en kunnen ze hun eigen doelen en ambities aan het proces verbinden.
- Partijen moeten op ieder moment het m.e.r.-proces kunnen verlaten. Echter, hoe langer partijen aan het proces verbonden zijn, hoe hoger de drempel om later nog uit te stappen.
- De koppeling tussen een besluit en het vervolg moet zacht zijn: zo moet bijvoorbeeld een keuze in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau niet direct leiden tot slechts één mogelijke uitwerking van een alternatief of direct een aantal andere alternatieven uitsluiten. Hierdoor begint het gevecht al bij deze notitie en is er geen mogelijkheid voor partijen om vertrouwen in elkaar op te bouwen.
- Leg moeilijke of controversiële keuzes zo ver mogelijk weg in het proces. Geef partijen eerst de kans vertrouwen in elkaar en in het proces te ontwikkelen. Maak deze keuzes dan ook niet direct in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau.
- Benut de eindigheid van een proces: als de meeste partijen voldoende gediend zijn bij een te nemen besluit, neem dan het besluit.

Let op de juiste inhoud

- Inhoudelijke inzichten worden gebruikt om de besluiten te faciliteren, maar zijn niet leidend. Dat wat inhoudelijk op tafel komt, volgt uit het proces met de partijen.
- Alternatieven worden maximaal gedivergeerd voordat er wordt getrechterd. Alle mogelijk relevante alternatieven komen op tafel.

Ontwikkel bindende kracht m.e.r.

Rationele instrumenten, zoals een m.e.r., kunnen in een besluitvormingsproces ook bindende kracht hebben: partijen kunnen zich gebonden gaan voelen aan het MER en het proces. Bindende kracht ontstaat als het MER inhoudelijk zoveel mogelijk past bij wetenschappelijke inzichten én bij lopende beleidsdiscoursen. Hierdoor ontbreekt voor veel partijen de noodzaak het MER ter discussie te gaan stellen. Daarnaast is van belang dat partijen het MER kunnen internaliseren: als ze zich mede verantwoordelijk voor en eigenaar van het MER gaan voelen. Internaliseren ontstaat als het MER (inclusief notitie Reikwijdte en Detailniveau) samen met betrokken partijen wordt ontwikkeld, voldoende ruimte biedt om doelen van stake-

holders zichtbaar te maken in de alternatieven en partijen kunnen spelen met de alternatieven en resultaten van het MER, en daardoor ook kunnen leren over de werking van het MER en de beschreven effecten. Dit spelen kan zeer interactieve vormen aannemen, zoals bij het gebruik van de Blokkendoos in de PKB Ruimte voor de Rivier. Maar we kunnen ook denken aan gezamenlijke stakeholdersessies waarin met behulp van kaarten en flipovers verschillende alternatieven door de partijen zelf worden samengesteld en beoordeeld.

Conclusie

In dit artikel is de door diverse mensen ervaren kloof tussen MER en besluitvorming verkend aan de hand van de tegenstelling tussen het rationele perspectief op besluitvorming en het actorperspectief. Dit leidt tot aanbevelingen voor het verkleinen van de kloof waarmee m.e.r. als hulpmiddel beter in staat is de besluitvorming te faciliteren. Uiteindelijk zijn er drie aanknopingspunten die m.e.r. en besluitvorming dichter bij elkaar kunnen brengen:

1. Breng m.e.r., bestuurders en belanghebbenden dichter bij elkaar in het m.e.r.-proces en breng het m.e.r.-proces in het hart van de besluitvorming. Zorg dat daarbij de ruimte in problemen, doelen en scope voldoende groot is om partijen aangehaakt te houden, en dat partijen kunnen spelen met en leren van problemen, oplossingen en effecten.
2. Zet in het effectenproces bestuurders en belanghebbenden centraal. Zorg dat in het proces, de bestuurders en de belanghebbenden de inhoud van het MER bepalen, in breedte, inhoud en keuzes. Maar zorg tevens dat experts daaraan de juiste informatie leveren, en de inhoudelijke validiteit van de gemaakt keuzes toetsen.
3. Maak de koppelingen tussen keuzes en gevolg in het proces zachter: keuzes moeten opties in het vervolg open laten, partijen moeten te allen tijde niet het gevoel hebben in een fuik te lopen. ■

BRONNEN:

- de Bruijn, Hans, Ernst ten Heuvelhof; Geheel Herziene Druk; Management in netwerken, Over veranderen in een multi-actor-context, 2007.
- de Bruijn, Hans, Ernst ten Heuvelhof, Roel in 't Veld; Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming, , 2e herziene druk 2002.
- Koppejan, Joop, Erik-Hans Klijn. 2004. Managing uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making. Routledge, London.
- Roovers, G.; De systeembenadering van professionals als basis voor besluitvorming in het rivierbeheer; Proefschrift; december 2012 (in prep.)