



AFWEGING NOOIT EXCLUSIEF OVER PROJECT:
**PROACTIEVE INZET
M.E.R. NODIG**

Op de succesvolle I&M m.e.r.-dag die in het teken stond van Crisis en MER, op 30 oktober 2013 in Amersfoort, is veel gesproken over de betekenis van milieueffectrapportage (m.e.r.) in het huidige tijdge-
wricht. Onder de titel "competitieve coöperatie bij publieke samenwerking" faciliteerden Bert van Eeke-
len en Sander Merkus een van de workshops. Beiden doen promotieonderzoek naar bestuurscultuur en
bestuurlijke besluitvorming aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de VU. Met dit artikel wordt
aangegeven hoe de deelnemers scoorden op een tweetal vragen over de impact en betekenis van m.e.r.
Tevens wordt verder uitgeweid over het verschil tussen een effectbeoordeling van alternatieven en de
afweging die bestuurders in een meervoudige arena uiteindelijk maken. Tot slot wordt gepleit voor een
proactieve vroegtijdige inzet van het m.e.r.-instrumentarium, veel meer dan een afvinklijstje om aan
wettelijke vereisten te voldoen.

[Bert van Eekelen](#)

Samenwerken in tijden van crisis

Nederland wordt intensief gebruikt. Er is al snel sprake van meervoudig ruimtegebruik. In veel projecten is publiek – publieke samenwerking aan de orde van de dag. Maar helaas is de samenwerking tussen publieke partijen niet snel succesvol. Regelmatig ontstaat ‘bestuurlijke drukte’: te veel bestuurders die hun eigen deelbelang c.q. deelproject voorop stellen. De kans is groot dat zij daarmee het project vertragen en mogelijk zelfs dreigen te ondermijnen. De economische crisis zet de zaken nog verder op scherp en daagt partijen uit om een balans te vinden in willen (ambities), moeten (functionaliteit) en kunnen (mogelijkheden). Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat bestuurders primair ‘niet-rationeel’ handelen, maar denken in termen van ‘betekenis’. De belangen zijn verschillend en regelmatig conflicterend. Iedere bestuurder geeft een andere betekenis aan een te nemen besluit. Hoe zorg je dan dat iedereen binnen het project weliswaar afwijkende, maar toch verenigbare projectdoelen blijft nastreven? En wat is de betekenis van MER in deze meervoudige arena?

Deelnemers aan het werk

Om een beeld te krijgen van de ervaringen van de deelnemers en hun opvattingen over de impact van het m.e.r.-instrumentarium, werd in drie opvolgende workshops aan de deelnemers een tweetal vragen voorgelegd:

1. Heb je zelf ooit meegemaakt dat een milieueffectrapport (MER) een grote impact heeft gehad op de keuze voor oplossingen of de uitkomst van besluitvorming, en zo ja, wanneer was dat en onder welke omstandigheden?
2. Wat is volgens jou de belangrijkste functie van het MER?

De 45 respondenten reageerden 50/50 op vraag 1. De helft had nooit gezien dat het MER een grote impact heeft gehad. De andere helft kende wel degelijk voorbeelden met impact. De voorbeelden waren divers en in veel gevallen was voortschrijdend inzicht aanleiding voor bijsturing of herziening van de plannen.

De antwoorden op vraag 2 over de functie van het MER waren zeer divers. Bijna tweederde van de antwoorden legde een accent op het inzichtelijk maken van de milieu-informatie en het voldoen aan wettelijke vereisten. Een groot deel daarvan maakte een koppeling met de onderbouwing van bestuurlijke besluitvorming en zag in de m.e.r.-procedure ook een instrument voor communicatie met omgevingspartijen.

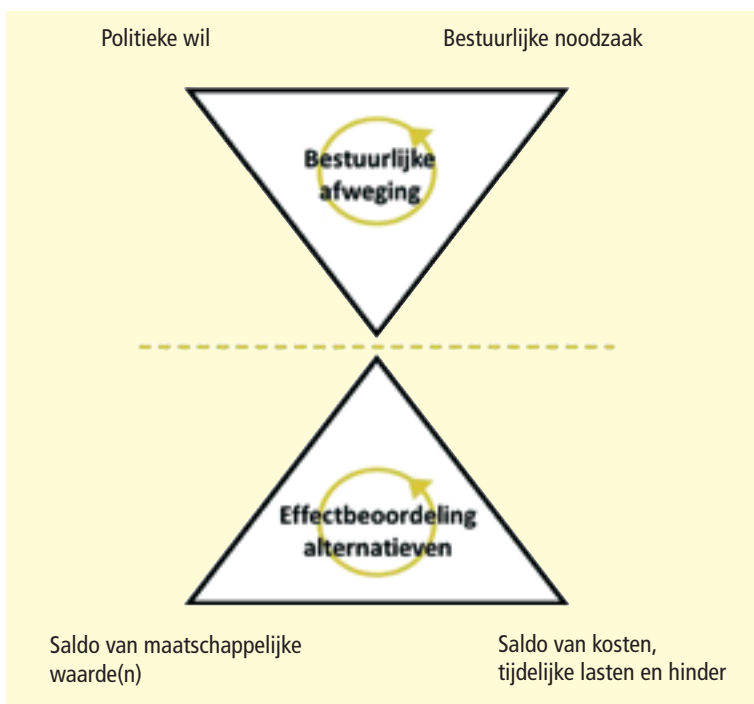
Uit de beperkte antwoorden die zich richtten op de mogelijkheid van planoptimalisatie kan worden afgeleid dat dit door betrokkenen nog (te) weinig wordt gezien en/of in de praktijk te weinig zo wordt ervaren. Toch ligt in planoptimalisatie (op inhoud en proces) een sleutel voor de benutting van een volgende 25 jaar van het MER-instrumentarium. Dat werd in de daaropvolgende discussies in de workshops ook wel bevestigd. Een vroegtijdige proactieve rol van milieu-informatie en het MER-instrumentarium kunnen het besluitvormingsproces ten goede komen.

Oplossing zoekt een probleem

Bij veel ruimtelijke vraagstukken wordt vooral in oplossingen gedacht. Zelden begint een proces van planontwikkeling bij een goede probleem-analyse en het vaststellen van criteria waar mogelijke oplossingen aan moeten voldoen. Nadeel van een voortijdig zicht op oplossingen is dat bestuurders de neiging hebben “voor te sorteren”, zonder op dat moment de consequenties van besluitvorming voldoende inzichtelijk te hebben. Later terugkeren op eenmaal ingenomen standpunten is moeilijk.

Een vroegtijdige inzet van MER-instrumentarium kan ervoor zorgen dat er eerst een gesprek komt over de criteria waarmee moet worden afgewogen. Het is een hulpmiddel bij de analyse van het probleem en kan aan de voorkant ook zorgen dat meer creativiteit wordt ingezet bij het ontwikkelen van allerhande oplossingen. Als dan ook omgevingspartijen vroegtijdig bij het proces worden betrokken, kan draagvlak voor het keuzeproces worden verkregen. Dat werkt duidelijk anders dan wanneer er al bestuurlijke voorkeuren op tafel liggen en aan de omgeving moeten worden “medegedeeld”.

Figuur 1. Verschil tussen de beoordeling van effecten van alternatieven en de integrale afweging.



DE AUTEUR

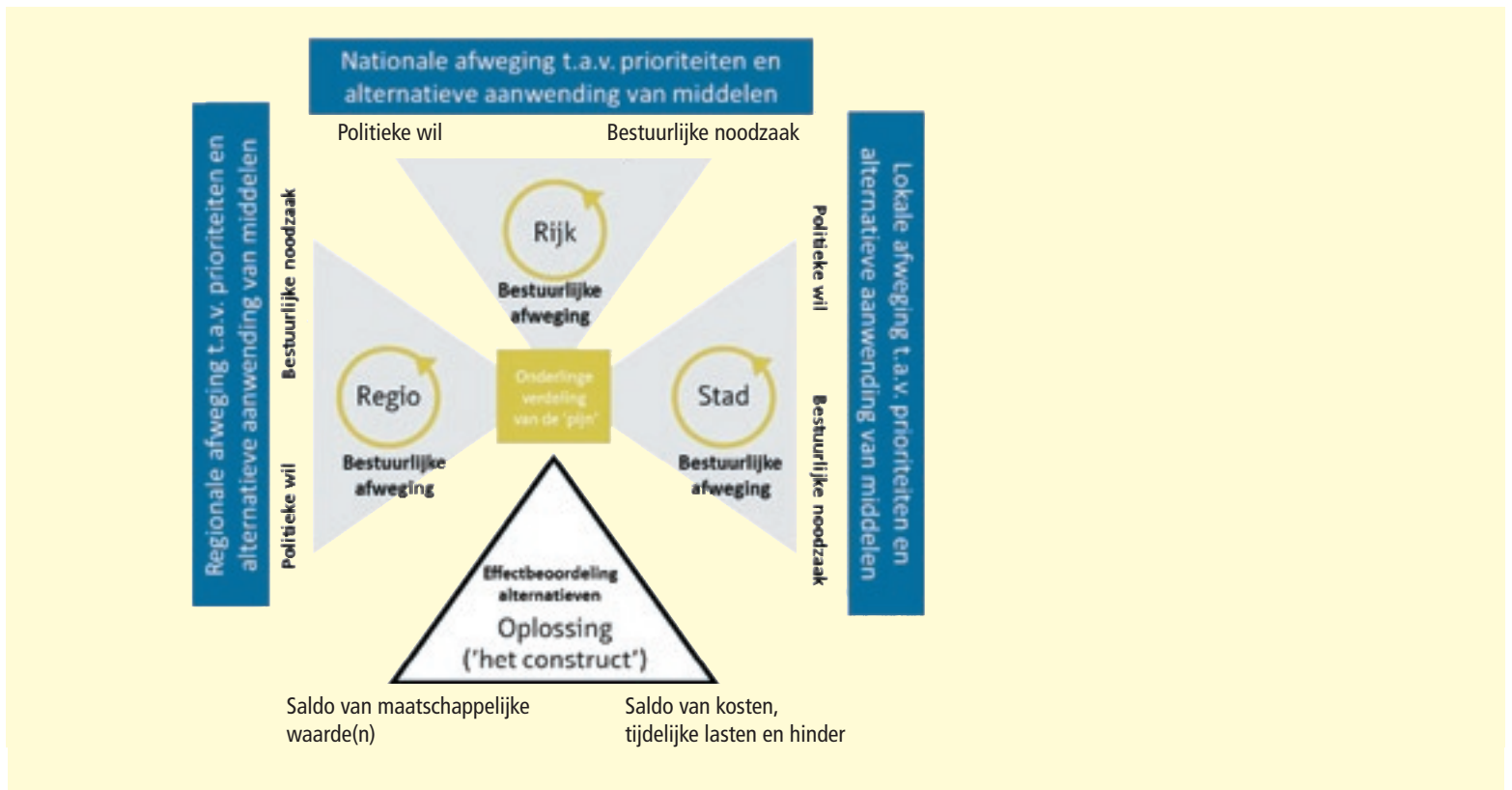
Bert van Eekelen (06-53646771, bert.vaneekelen@arcadis.nl) is consultant bij Arcadis.

**BESLUIT-
VORMING**



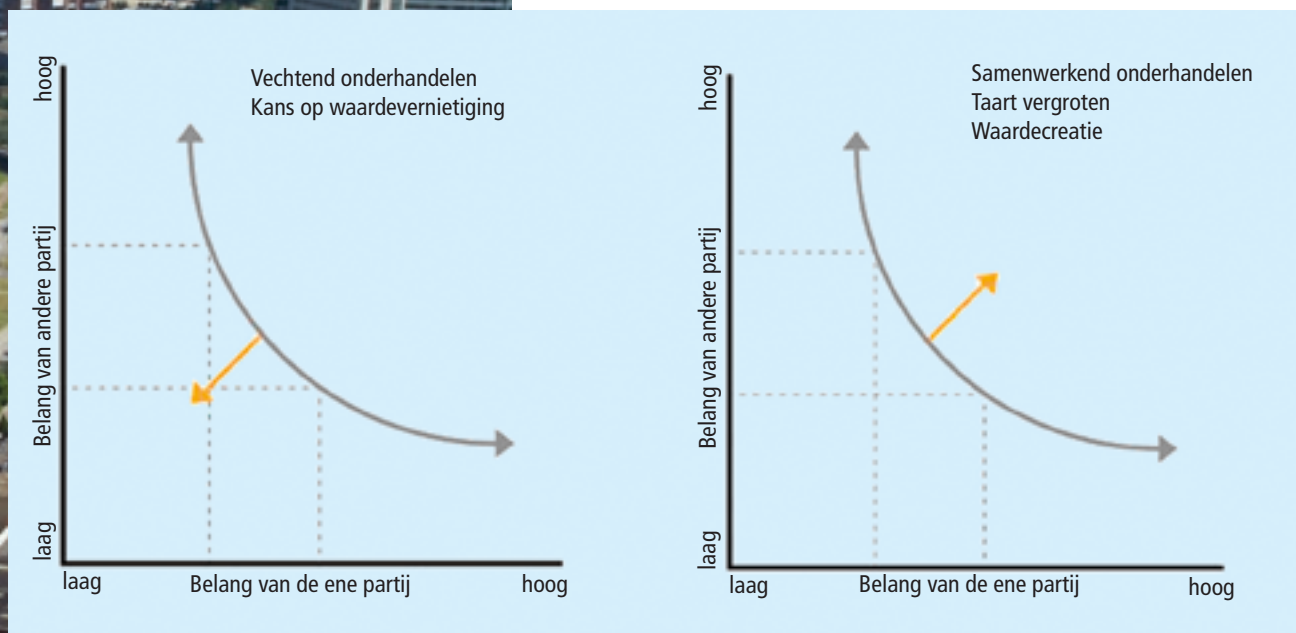
PIJLSWATERSTAT / AEROPHOTO SCURHOOL

Figuur 2. Besluitvorming in de meevoudige arena.





Figuur 3. Bij uiteenlopende belangen leidt een vroegtijdige onderhandeling vaak tot polarisatie en uiteindelijk waardeverlies.



Bestuurlijk ongewenst

Enkele van deelnemers aan de workshops beschouwden het MER als een “afvinkertje” en zagen de rapportage als toets op wettelijke vereisten. Citaat: “Het alternatief dat er als beste uitkwam, was bij voorbaat onmogelijk, door gekonkel.” Zelfs al zijn alternatieven bestuurlijk ongewenst, dan zijn het nog steeds de bestuurders die daar zelf verantwoordelijk voor zijn. Bestuurders nemen de beslissingen. Daar worden ze op enig moment door hun achterban op beoordeeld, meestal niet door de direct belanghebbenden van een project. Maar kwalijk is het idee van gekonkel, want ook bestuurlijke voorkeuren kunnen maar beter transparant in de afweging inzichtelijk worden gemaakt. Gemotiveerd wegschrijven van kansarme alternatieven is belangrijk, of het nu gaat over “buitenproportioneel” of bestuurlijk ongewenst. Anders blijven dergelijke alternatieven keer op keer in het proces terugkomen.

Gezamenlijke afweging van alternatieven

Veel van het denken over afwegingskaders, effectrapportages en kosten-batenanalyses zetten het project centraal. Dat is goed voor een afweging tussen alternatieven waarbij voor- en nadelen tegenover elkaar gezet kunnen worden. Maar de belangen van de betrokken overheden liggen verschillend. Bij besluitvorming met meerdere overheden (een zogenaamde multi-level-arena) gaat onderlinge competitie spelen. Wie staat er aan de lat voor welk deel van de kosten, baten en risico's? Hoe wordt de taart verdeeld? Omdat overheden bij dergelijke besluitvorming wel tot elkaar veroordeeld zijn, ontstaat de al eerder genoemde competitieve coöperatie. Buitenstaanders zijn verrast. Zij hebben de in-

druk dat, indien het om publieke middelen gaat, het verdelingsvraagstuk niet zo ingewikkeld kan zijn. Uiteindelijk betaalt de belastingbetaler het toch. Toch? Dat is waar. Maar de bestuurders die betekenis willen geven aan de positie die zij vervullen, maken een afweging op andere gronden dan een MER. Een MER zegt iets over het project als totaal aan doelstellingen dat wordt nagestreefd en de effecten die kunnen optreden, niet over die onderdelen die de bestuurder zelf belangrijk vindt.

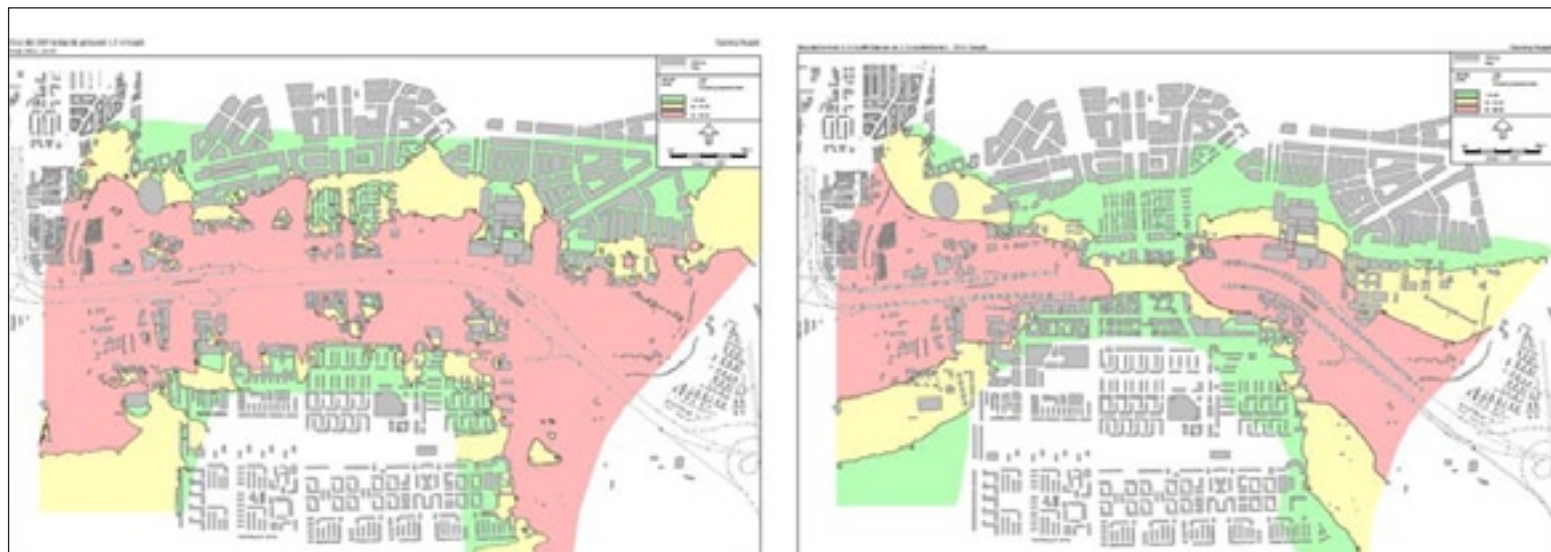
Verdelingsvraagstuk

Wie met enige afstand het MIRT-proces gadeslaat ziet een complex verdelingsvraagstuk. Steden, stadsregio's en provincies verdringen zich met regelmaat om, als elkaar concurrerende broertjes en zusjes, zo veel mogelijk uit de ruif te eten. Omdat, zeker in deze tijden van crisis, financiële middelen schaars zijn, wordt er bij de verdeling van het geld en de besteding ervan heel scherp gelet op “wettelijk vereist”. De minimum vereisten van inpassing zijn voor het Rijk voldoende, maar voor lokale bestuurders zelden genoeg. Dat verklaart de vaak langjarige discussies over inpassingmaatregelen en mitigerende milieumaatregelen. Voor lokale belangen boven “wettelijk vereist” moet onderhandeld worden over de bijdrage die er van de regio wordt gevraagd. De belangen liggen nu eenmaal verschillend.

Gemeenschappelijke belangen bestaan niet

Een MER brengt de milieugevolgen van een voorgenomen activiteit in beeld en levert milieu-informatie voor de afweging tussen alternatieven.

Figuur 4. Impressie van het locatiespecifiek onderzoek naar geluidsreducerende maatregelen op de Zuidas.



30 Vroegtijdige inzet van milieu-informatie en instrumentarium voor een zorgvuldige afweging biedt inzicht in de te hanteren beoordelingscriteria. Besluitvorming over projecten gaat over de effecten en de betekenis ervan voor de betrokken bestuurders, over de waarde van de investering, over de verdeling van kosten, baten en risico's. Maar het gaat de bestuurder ook over wat er met het geld gedaan kan worden als het besluit niet genomen wordt: de alternatieve aanwending.

Ook al gaat het uiteindelijk over uitsluitend publieke middelen: ook daar speelt de competitieve coöperatie een grote rol. Alle bestuurders, ook die van overheden en semi-overheden, worden door de eigen achterban aangesproken op eigen beleidsdoelstellingen en de behaalde resultaten. Geen van die bestuurders krijgt het daarbij uitgelegd het belang van een ander te dienen als diens eigen doelstellingen daaronder lijden. Er is, hoe gelijkkluidend de ambities soms ook lijken te zijn, hooguit sprake van verenigbare doelen. De belangen zijn individueel, per bestuurder en diens organisatie. Dat blijkt altijd weer als het uiteindelijk om de verdeling van de kosten, baten en de risico's gaat.

Probeer de taart te vergroten voordat hij wordt verdeeld. Voorbeelden zijn onder andere te vinden waar kostbare inpassingsmaatregelen in de omgeving kunnen worden vermeden door ingrepen bij de bron. Als bij keuze tussen alternatieven vanaf het begin onderhandelingsposities worden ingenomen, dan is er grote kans op polarisatie van het overleg en de samenwerking. Dan ontstaan er snel voor- en tegenstanders van bepaalde oplossingen. Dat verkleint de kans op een waardevolle afweging.

Gezamenlijk besluit, individuele afweging

Een besluit in gezamenlijkheid wordt voorafgegaan door individuele afweging. Instrumenten zoals de milieueffectrapportage zijn behulpzaam bij het in beeld brengen van de effecten op basis van (tevorens vastgestelde) criteria. De afweging bij meervoudig ruimtegebruik leert dat de onderhan-

VOORBEELD

Dat tunnels niet altijd het beste middel zijn voor alle kwalen, mag blijken bij Zuidasdok te Amsterdam. Als eind 2011 noodgedwongen wordt gezocht naar een kostenreductie om het plan binnen maximaal beschikbaar budget te realiseren, wordt vanuit een proces met *value engineering* vastgesteld dat de tunnels korter kunnen mits er, met speciaal asfalt en bekleding van de wanden bij de tunnelmonden, geluidreductie aan de bron kan worden gerealiseerd. Op die manier blijft de hoeveelheid te realiseren woningbouw in de flanken van de Zuidas onaangestast. Dat is belangrijk voor het realiseren van een gemengd stedelijk milieu en de grondopbrengsten op basis waarvan de gemeente Amsterdam haar bijdrage legitimeert. Door direct aan de randen van de infrabundel kantoren te intensiveren, kan bovendien het achterliggend gebied verder van geluid worden afgeschermd terwijl de waarde van de kantoorcomplexen vanwege de zichtlocatie toeneemt. Dit is een voorbeeld van het blootleggen van op elkaar inwerkende mechanismen en het creëren van een win-winsituatie. Beter laat dan nooit, maar het verdient de voorkeur het instrumentarium vroegtijdiger in te zetten.

deling over de kosten, baten en de risico's niet te vroeg vermengd dient te worden met de afweging omtrent de waarden (MER in ruimste zin). Juist het van elkaar leren te begrijpen wat de achterliggende belangen zijn, maakt het mogelijk veel beter om te kunnen gaan met de verschillen in betekenis van verschillende oplossingen voor de betrokken partijen. Per alternatieve oplossing zal zowel naar de oplossing als naar de bijbehorende 'governance' gekeken moeten worden. Dat positioneert MER in gezamenlijkheid met de instrumenten in de gereedschapskist om tot succesvolle besluitvorming te komen. Geheel iets anders dan een geïsoleerd 'afvinklijstje' om uiteindelijk 'Raad van State-proof' te zijn. ■