

Peter van de Laak (peter@stedeling.nl), voorzitter VVM-sectie MER, is senior projectleider/adviseur die gemeenten helpt bij het realiseren van hun ambities voor een duurzame stad en de implementatie van omgevingsvisie en omgevingsplan.



Wat zijn de kansen voor milieueffectrapportage?

Kennisconflicten voorkomen met joint fact finding

De betrouwbaarheid van m.e.r.-onderzoek staat regelmatig ter discussie. Vooral bij plannen en projecten waar de belangen en opvattingen sterk uiteenlopen. In die context is het eenzijdig vaststellen van uitgangspunten, rekenmodellen en data, vragen om conflicten met bewoners en natuur- en milieuorganisaties over de resultaten van het MER. Zijn die conflicten te voorkomen met joint fact finding?

De toename van kennisconflicten is onder andere het gevolg van een tekort aan democratische legitimiteit. De mondigheid van burgers is toegenomen, evenals de verscheidenheid aan waarden en opvattingen. Verschillende interpretaties van de feiten is tegenwoordig meer regel dan uitzondering. Een technocratische benadering, waarin alleen eenzijdige expertkennis wordt gebruikt, leidt dan al snel tot kennisconflicten. Ook de m.e.r.-praktijk heeft hiermee te maken. Wat kunnen de ervaringen met joint fact finding (JFF) betekenen voor de m.e.r.-praktijk? We verkennen de kansen

voor m.e.r. met Erik Jan van der Meer (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland), Marja van Schie (P2), Jeroen Medema (WesselinkVanZijst) en Geert Draaijers (Commissie voor de m.e.r.).

Hoe is JFF te omschrijven?

“De basis is de letterlijke vertaling: gezamenlijk feiten onderzoeken”, zegt Erik Jan van der Meer die ervaring heeft met gebiedsprocessen in het landelijk gebied en deltawateren. “Essentieel is het gezamenlijk bouwen aan vertrouwen, onder andere door met elkaar procesafspraken te maken. Hoe gaan we het doen? Wie betrekken we er bij? Wat gaan we wel en niet onderzoeken? Om die reden hebben we bij het natuurperspectief voor het Schelde-estuarium afgesproken om het niet over maatregelen te hebben. Dat is daar de grote angel in de kwestie. We wilden eerst met elkaar begrijpen wat er aan de hand is.”

Marja van Schie past JFF toe als onderdeel van de Mutual Gains Approach en Verbindend Onderhandelen. “Voor mij is essentieel dat je kennis met elkaar deelt. Dat is niet altijd vanzelfsprekend. Het gebeurt regelmatig dat de overheid iets laat onderzoeken, waarna het rapport pas naar buiten mag als het is goedgekeurd. Partijen ervaren dat als een gecensureerd rapport, zelfs als daar geen sprake van is. Naast expertkennis is het bovendien belangrijk dat er ook



Marja van Schie: “Het is goed om een onderscheid te maken tussen kennis- en waardenconflicten”

ervarings- en gebiedskennis aan tafel zit. Daarom vind ik het belangrijk om vanaf de start iedereen op een gelijkwaardig kennisniveau te brengen. Dan praat je veel gemakkelijker met elkaar.”

Dat alle partijen en kennis aan tafel zitten, is ook voor Van der Meer een belangrijke voorwaarde. “Wat je in mijn ogen niet moet doen is partijen vooraf committeren aan de uitkomsten van het onderzoek. De mensen die je graag aan tafel wilt hebben, doen dan niet mee. Er is immers vaak al wantrouwen aan de start van het proces. Want wat is commitment? Kunnen partijen achteraf dan geen bezwaar meer maken tegen de consequenties van de uitkomsten van het onderzoek? Wat als er achteraf nog nieuwe feiten naar voren komen, mag je daar dan niets mee doen? Ik ben daar heel voorzichtig mee.”

“Voor mij is commitment vragen aan de voorkant een wezenlijk onderdeel van de procesafspraken van een JFF-traject”, stelt Van Schie. “Te meer daar de uitkomst van JFF niet vrijblijvend is. Partijen stellen gezamenlijk vast wat onderzocht moet worden en wie het onderzoek gaat uitvoeren. Als onderdeel van dat proces bespreek ik met de partijen wat de betekenis is van de uitkomst van het onderzoek. Ik merk in mijn praktijk dat partijen goed nadenken over commitment aan de uitkomsten van JFF, ze zien dat

als een logische stap voor het vervolg.”

Bij politiek gevoelige besluiten, zoals Lelystad Airport, windparken en megastallen spelen niet alleen kennisconflicten, maar ook belangen- en waardenconflicten. Hoe houd je dat uit elkaar?

“Het is goed om een onderscheid te maken tussen kennis- en waardenconflicten”, zegt Van Schie. “We leven in een tijd dat kennis niet door iedereen geaccepteerd wordt, ook kennis uit de wetenschap niet. Voorwaarde is dat je elkaars kennis accepteert. Als het echt een waardenconflict is, dan past JFF niet en is er iets anders nodig. In situaties waarin de meningen ver uiteen liggen, kan enige klaarheid over de feiten wel helpen om de emotie er een beetje uit te halen.”

Jeroen Medema zet bij projecten waar zich belangenconflicten voordoen Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) in. “Partijen komen in conflict met elkaar en vaak maakt kennis daar onderdeel van uit. Wat ik zo mooi vind aan JFF is dat je het gesprek over de feiten - wat is er nu feitelijk aan de hand? - kunt scheiden van het gesprek over de meningen. Door feiten samen te onderzoeken, snappen mensen beter waarom een bepaalde inhoudelijke afweging wordt gemaakt”.

“Waarden spelen altijd een rol”, weet Van der Meer uit ervaring. “Ik denk dat het



Geert Draaijers: “Met de JFF-aanpak is veel strijd rond onderzoeksrapporten te voorkomen”



Jeroen Medema: “Het bouwen aan vertrouwen is wat mij betreft een belangrijke meerwaarde van JFF”

belangrijk is om eerst met elkaar de feiten op tafel te krijgen. Door dáár met elkaar over in gesprek te zijn, breekt het ijs en worden ook waarden en belangen gedeeld, vaak juist ook in de pauzes en de nazit. Er zullen altijd mensen zijn die tegen een bepaalde ontwikkeling zijn en die zullen ook tegen blijven. Ik zie dat het vooral spannend is voor de overheid die uiteindelijk keuzes moet maken. Je krijgt discussie over de modellen, de metingen, normen en waarden. Je gaat met de billen bloot, het voelt kwetsbaar en dit betekent dat je er een beetje lef voor moet hebben.”

Arwin van Buuren en Jurian Edelenbos wijzen er in hun essay ‘Polderen over de feiten’ op dat gezamenlijk feitenonderzoek niet alleen het draagvlak bevordert en bijdraagt aan wederzijds begrip, maar ook de kwaliteit van het onderzoek verhoogt. Dit alles kan vervolgens aanleiding zijn voor het ontwikkelen van nieuwe competenties en vaardigheden.

Wat is voor jullie een belangrijke meerwaarde van JFF?

Jeroen Medema begrijpt wel dat er bij de overheid soms angst speelt om in het voortraject open en kwetsbaar te zijn. “De vraag is alleen of je een keuze hebt. Alle informatie wordt uiteindelijk toch openbaar. Kijk maar naar Lelystad Airport. Wanneer de belangen groot zijn, mag je er vanuit gaan dat alle rapportages kritisch worden beoordeeld. Je bent uiteindelijk ook kwetsbaar als achteraf blijkt dat de feiten niet kloppen. Dan loop je, al dan niet terecht, het risico gezien te worden als ‘onbetrouwbaar’. Met JFF kan je in ieder geval zeggen dat je het samen hebt gedaan, waardoor het vertrouwen in elkaar behouden blijft. Het bouwen aan vertrouwen is wat mij betreft dan ook een belangrijke meerwaarde van JFF.”

Van der Meer wijst op het belang dat de feiten helder en voor iedereen begrijpelijk worden beschreven. “We schakelen daarom een onafhankelijke tekstschrijver in. Aanvullend zorgen we voor een goede verbeelding. Ambachtelijk en technisch jargon wordt zo verduidelijkt. Het is ook



Erik Jan van der Meer: “Essentieel is het samen bouwen aan vertrouwen”

mijn ervaring dat er met een brede vertegenwoordiging meer begrip ontstaat voor elkaar.”

Van Schie wijst eveneens op het belang van wederzijds begrip. “Hierdoor krijg je inzicht in de denkwijze en aannames van de andere partij. Het vergroot de kennis, zowel individueel als collectief. Het helpt ook om de emoties of meningen eruit te filteren. JFF biedt de mogelijkheid om theoretische en praktische kennis te combineren. Dat vind ik een grote meerwaarde.”

Wat kan JFF bieden voor de m.e.r.-praktijk?

In de m.e.r.-praktijk is nog weinig ervaring met JFF. Beschikbaar budget, tijdsdruk, institutionele belemmeringen, imago van m.e.r. en bestuurscultuur kunnen alle een drempel zijn. Geert Draaijers: “je ziet nog wel eens dat niet alle partijen de resultaten van onderzoek accepteren of verschillend interpreteren. Met de JFF-aanpak, gericht op gedeelde en geaccepteerde kennis als basis voor de onderbouwing van besluiten, is strijd rond onderzoeksrapporten zoveel mogelijk te voorkomen. Het gezamenlijk verkennen van de onderzoeksvragen en de noodzakelijke diepgang van het onderzoek zijn voorwaarden voor kwalitatief goed m.e.r.-onderzoek. Van belang is verder te weten welke eisen je moet stellen aan de

onderzoekende partij. In de m.e.r.-praktijk is het toch vaak de initiatiefnemer die dit soort keuzes maakt”.

JFF vraagt aan de voorkant wat meer tijd en capaciteit. “Hierdoor is investeren in JFF regelmatig onderwerp van discussie”, aldus Medema. “Het wordt echter heel normaal gevonden om aan de achterkant veel tijd en geld te besteden aan het reageren op zienswijzen, bezwaar en beroepszaken. Dat is vaak geen probleem, terwijl een deel van die extra tijd en geld wellicht voorkomen had kunnen worden als er een gedeelde feitenbasis was geweest. Bijzonder vind ik dat.”

Van der Meer wijst er in dit verband wel op dat het bij JFF om een vrij stevige investering gaat. “Je hebt voldoende tijd nodig, zowel doorlooptijd als tijd en inzet van de mensen die de informatie verzamelen en deelnemen aan bijeenkomsten. Het ligt voor de hand om dit vooral bij grote issues in te zetten. Ik denk overigens dat de inzet van JFF schaalbaar is. Je kan de principes van JFF ook goed inzetten in kleinere m.e.r.-plichtige projecten. Het onderzoek is dan minder omvattend en diepgaand”.

Biedt de Omgevingswet kansen voor toepassing van JFF?

Draaijers: “In de Omgevingswet is het vroegtijdig betrekken van partijen bij plannen besluitvorming, zoals ook geadviseerd door de Commissie Elverding, een belangrijk uitgangspunt. Dit kan bijvoorbeeld bij MIRT-verkenningen. Belangrijk is bij dergelijke verkenningen, voordat gestart wordt met de uitwerking van de meest kansrijke alternatieven, eerst breed te kijken naar alle belangen die er spelen. Daarbij kan JFF worden ingezet, zoals wij eerder adviseerden. Ik zie bij initiatiefnemers en bevoegde gezagen wel een begin van een beweging in die richting, maar helaas nog niet overal. Je bent onder andere afhankelijk van een bestuurlijke cultuur die positief staat tegenover het toepassen van de JFF-principes in m.e.r.”

Peter van de Laak