



CITIZEN VALUES ASSESSMENT

**An Instrument for Integrating Citizens' Perspectives
into Environmental Impact Assessment**

Annelies Stolp

Samenvatting

In dit proefschrift wordt een beschrijving gegeven van een methode voor belevingswaardenonderzoek. Dit onderzoeksinstrument is ontwikkeld bij de Bouwdienst, een van de specialistische diensten van Rijkswaterstaat, voor toepassing in milieueffectrapportages.

Een milieueffectrapportage (m.e.r.) is een verzameling studies naar mogelijke toekomstige effecten op het milieu van voorgenomen activiteiten. Voorgenomen activiteiten kunnen bijvoorbeeld zijn: de aanleg of uitbreiding van wegen of spoorwegen, industrieterreinen, windmolenparken, woonwijken, of vliegvelden. Maar, binnen het werkgebied van Rijkswaterstaat, zijn ook dijkverbeteringen, baggerspeciedepots en rivierverbredingen 'm.e.r.-plichtig'. In een milieueffectrapportage worden altijd verschillende alternatieven bestudeerd. De resultaten worden gepubliceerd in een m.e.r. en gepresenteerd aan de overheidsinstantie die goedkeuring moet geven aan de voorgenomen activiteit. De initiatiefnemer van de voorgenomen activiteit (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, een gemeente, waterschap, bedrijf of projectontwikkelaar) moet met behulp van het milieueffectrapport onderbouwen welk alternatief de voorkeur heeft en hoe men denkt negatieve effecten op het milieu zoveel mogelijk te vermijden of te compenseren. Ook moet men aangeven welk alternatief het meest milieuvriendelijk is.

In een m.e.r. worden effectstudies uitgevoerd die over verschillende onderdelen van het milieu gaan, zoals natuur, landschap, luchtkwaliteit, kwaliteit grond- en oppervlaktewater, bodemgesteldheid, geluid, en cultuurhistorische waarden. Daarnaast, en deels hier ook mee samenhangend, kunnen deze gaan over het leefmilieu van mensen. Deskundigen beoordelen de huidige situatie en maken een inschatting van de aard en omvang van de effecten die een activiteit in het milieu teweeg kan brengen. Op basis daarvan beoordelen zij de verschillende alternatieven.

De hier gepresenteerde methode voor Belevingswaardenonderzoek is een instrument voor het uitvoeren van effectstudies. Belevingswaardenonderzoek gaat echter niet, zoals gangbaar, over een specifiek onderdeel van het milieu maar gaat over de leefomgeving als geheel. Ook is belevingswaardenonderzoek niet, althans niet primair, gebaseerd op oordelen van deskundigen, maar op de kwaliteit van de leefomgeving gebaseerd op oordelen van 'gewone mensen': het perspectief van de burger. Met behulp van interviews en enquêtes wordt onderzocht welke omgevingskenmerken mensen belangrijk vinden en hoe ze die waarderen. De onderzoekers maken op basis daarvan een beoordelingskader. Dit is een overzicht van welke

effecten (aard van de effecten) kunnen optreden en hoe effecten gemeten kunnen worden (omvang van de effecten) die een voorgenomen activiteit kan hebben op de door burgers beleefde kwaliteit van de leefomgeving.

Het proefschrift is ingedeeld in drie delen. Deel I van dit proefschrift behandelt de ontwikkeling van het instrument belevingswaardenonderzoek en beschrijft de context waarin het is ontwikkeld. Ook wordt een analyse gepresenteerd van de rol en positie van belevingswaardenonderzoek in het vakgebied van effectvoorspellingsonderzoek. Het instrument zelf wordt uitgebreid beschreven. Deel II van het proefschrift gaat over de toepassing van belevingswaardenonderzoek: hier wordt een aantal praktijkvoorbeelden beschreven en geëvalueerd. Daarna worden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek onder verschillende betrokkenen bij milieueffectrapportages: burgers, m.e.r.-deskundigen en beleidsadviseurs. Hen werd gevraagd naar hun mening over de bijdragen die belevingswaardenonderzoek zou kunnen leveren aan de kwaliteit van milieueffectrapportages en aan het verloop van besluitvormingsprocessen. In het derde deel van het proefschrift worden de onderzoeksvragen bediscussieerd en volgen de conclusies en aanbevelingen.

DEEL I: DE ONTWIKKELING VAN BELEVINGSWAARDENONDERZOEK

In **hoofdstuk 1** beargumenteer ik waarom de verbreding van milieueffectrapportage met informatie over de beleving van de kwaliteit van de leefomgeving relevant is. Ook beschrijf ik de context die aanleiding gaf om dit instrument te ontwikkelen. Allereerst komt de historische context aan de orde, die een verbreding van besluitvormingsprocessen laat zien van naoorlogse besluitvormingsprocessen voornamelijk gebaseerd op technische randvoorwaarden, naar meer invloed van milieubelangen op besluitvormingsprocessen vanaf de zestiger jaren, naar meer aandacht voor standpunten van burgers en belangenorganisaties in besluitvormingsprocessen in de negentiger jaren van de vorige eeuw. Daarna volgt een beschrijving van de institutionele context: de ontwikkelingen in het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat in de afgelopen vijftien jaar. Vervolgens beschrijf ik de context van het vakgebied waar belevingswaardenonderzoek toe behoort: de stand van zaken op het gebied van milieueffectrapportage en sociale effectrapportage. Tot slot wordt de Nederlandse context waarbinnen het instrument is ontwikkeld beschreven. Hierna volgt een beschrijving van het project Methode-ontwikkeling Belevingswaardenonderzoek, zoals dat bij de Bouwdienst van Rijkswaterstaat is uitgevoerd. De volgende in hoofdstuk 1 beschreven onderzoeksvragen vormen de basis van het proefschrift:

1. *Is belevingswaardenonderzoek praktisch uitvoerbaar en kunnen subjectieve oordelen van burgers over de kwaliteit van hun leefomgeving op methodologisch verantwoorde wijze gebruikt worden voor effectstudies?*

- Is het mogelijk een praktisch uitvoerbare standaard procedure te ontwikkelen om belevingswaarden te onderzoeken?
- Is het praktisch haalbaar om de benodigde gegevens te verzamelen?
- Is het instrument methodologisch verantwoord in termen van betrouwbaarheid, validiteit, sensitiviteit en bias?

2. *Is belevingswaardenonderzoek bruikbaar in milieueffectrapportage?*

- Past het instrument belevingswaardenonderzoek in de rationale van het instrument milieueffectrapportage?
- Genereert belevingswaardenonderzoek relevante informatie voor milieueffectrapportage?

3. *Is belevingswaardenonderzoek effectief in de zin van dat het bijdraagt aan de verbetering van m.e.r. processen en verbetering van uitkomsten van milieueffectrapportages?*

- Leidt belevingswaardenonderzoek tot andere uitkomsten van milieueffectrapportages?
- Leidt belevingswaardenonderzoek tot een toename van de legitimiteit van milieueffectrapportages en besluitvormingsprocessen?
- Heeft belevingswaardenonderzoek invloed op de besluitvorming en/of leidt het tot andere besluiten?

In **hoofdstuk 2** komt allereerst het theoretische kader van belevingswaardenonderzoek aan de orde. Achtereenvolgens behandel ik de relaties van de onderzoeksmethode met rationale en communicatieve planningstheorieën, met methoden van fenomenologisch onderzoek, met psychologie en met milieuwetenschappen. Vervolgens worden de rollen van experts versus die van leken bediscussieerd en behandel ik de kwestie van subjectiviteit (zo vaak in verband gebracht met belevingswaardenonderzoek) ten opzichte van intersubjectiviteit. Daarna volgt een uitgebreide beschrijving van de verschillende onderzoeksfasen van het instrument belevingswaardenonderzoek.

In **hoofdstuk 3** wordt belevingswaardenonderzoek gepositioneerd in het vakgebied 'Impact Assessment'. Achtereenvolgens behandel ik de relaties van belevingswaardenonderzoek met de vakgebieden van sociale effectrapportage, van milieueffectrapportage, van inspraak en van interactieve planvorming.

DEEL II: TOEPASSING VAN BELEVINGSWAARDENONDERZOEK

Deel II van dit proefschrift behandelt belevingswaardenonderzoek in de praktijk. In **hoofdstuk 4** en **hoofdstuk 5** worden twee praktijkvoorbeelden uitgebreid behandeld. Het eerste praktijkvoorbeeld gaat over het verbeteren van de verbinding tussen de Rijkswegen A16 en A13 tussen het Terbregseplein en het Kleinpolderplein op de noordelijke ring van Rotterdam. In deze zogenaamde tracé-m.e.r.-studie werden twee alternatieven bestudeerd: het verbeteren van de bestaande verbinding via de A20 en het aanleggen van een nieuwe snelweg tussen de A13 en de A16 aan de noordkant van Rotterdam. Het tweede praktijkvoorbeeld is een studie naar structurele oplossingen voor de zoute baggerspecieproblematiek in de provincie Noord-Holland. In de Noord-Hollandse kustwateren, in het bijzonder in het IJmondgebied, is veel vervuild baggerslib aanwezig. Er is een grote achterstand met baggeren. Er werden oplossingen onderzocht om baggerspecie te verwerken tot grondstoffen; om deze op te slaan in geïsoleerde baggerspeciedepots te bouwen op locaties in IJmuiden of Wijk aan Zee; en om licht vervuild slib op te slaan in onderwaterputten op diverse locaties in Amsterdam en in het IJmondgebied.

In **hoofdstuk 6** volgen nog drie beschrijvingen van praktijkvoorbeelden, maar minder uitgebreid. Deze beschrijvingen zijn vooral bedoeld ter illustratie van de zeer verschillende toepassingsmogelijkheden van belevingswaardenonderzoek. Ik behandel de toepassing van belevingswaardenonderzoek in een klein project (rivierverspreiding in de Waalbocht bij Lent tegenover Nijmegen), in een grootschalig project (Mainportontwikkeling Rotterdam), en in een studie naar hoogwaterrisico's in buitendijkse gebieden.

In **hoofdstuk 7** komt de effectiviteit van belevingswaardenonderzoek aan de orde. Een belangrijke, zo niet de belangrijkste vraag is immers: wat gebeurt er met de resultaten van belevingswaardenonderzoek? In de twee praktijkvoorbeelden behandeld in hoofdstuk 4 en 5 is het om verschillende redenen niet tot publicatie van het milieueffectrapport gekomen. Tijdens de uitvoering van het promotieonderzoek waren er daardoor te weinig voorbeelden beschikbaar van milieueffectrapportages met belevingswaardenonderzoek om de effectiviteit van belevingswaardenonderzoek te kunnen analyseren. Daarom is gekozen voor een onderzoek onder betrokkenen bij milieueffectrapportages over hun percepties van de potentiële bijdragen van belevingswaardenonderzoek. Er zijn drie onderzoeken gedaan: een onder burgers (insprekers), een onder deskundigen uit het vakgebied van de milieueffectrapportage en een onder beleidsmedewerkers (adviseurs van bestuurders) en bestuurders. De uitkomst was in grote lijnen dat men erg positief was over de relevantie van belevingswaardenonderzoek. Als belangrijkste winstpunt werd vooral de bijdrage aan de legitimiteit van milieueffectrapportage gezien. Men verwacht dat, wanneer er door middel van belevings-

waardenonderzoek de mogelijke effecten op de kwaliteit van de leefomgeving systematisch worden onderzocht en worden gepubliceerd in het milieueffectrapport, burgers de kwaliteit van milieueffectrapportages positiever zullen beoordelen. Ook kunnen deze uitkomsten gebruikt worden bij interactieve planvorming. Over de uiteindelijke invloed van de uitkomsten van belevingswaardenonderzoek op de besluitvorming zelf was men meer verdeeld. De effecten van een milieueffectrapportage, inclusief een belevingswaardenonderzoek, zijn volgens de betrokkenen sterk afhankelijk van politieke agenda's en van bestuursculturen, vooral wat betreft de intentie van bestuurders om rationele informatie serieus te nemen.

DEEL III: EVALUATIE VAN BELEVINGSWAARDENONDERZOEK

In deel III van dit proefschrift worden de onderzoeksvragen behandeld. De methodologische robuustheid, toepasbaarheid en effectiviteit van belevingswaardenonderzoek worden bediscussieerd in **hoofdstuk 8** en de hierop gebaseerde conclusies en aanbevelingen worden puntsgewijs gepresenteerd in **hoofdstuk 9**. Allereerst worden, in aansluiting bij onderzoeksvraag 1, de praktische uitvoerbaarheid en de methodologische robuustheid van het instrument belevingswaardenonderzoek bediscussieerd. Op enkele methodologische kwesties na is gebleken dat belevingswaardenonderzoek methodologisch verantwoord uitvoerbaar is. Er moet nog wel worden gewerkt aan de efficiëntie van het instrument, zodat het ook in financiële zin haalbaar is om belevingswaardenonderzoek breed toe te passen. Wat betreft de bruikbaarheid van belevingswaardenonderzoek, aansluitend bij onderzoeksvraag 2, is gebleken dat het goed mogelijk is belevingswaardenonderzoek in te passen in een m.e.r. proces. In het praktijkvoorbeeld, beschreven in hoofdstuk 4, was het de eerste keer dat alle onderzoeksfasen van belevingswaardenonderzoek zijn uitgevoerd. Hier ging nog niet alles optimaal. De fouten die hier zijn gemaakt hebben steeds geleid tot verbeteringen van en aanpassingen in de methode. Het tweede praktijkvoorbeeld, beschreven in hoofdstuk 5, verliep zonder noemenswaardige problemen en toont daarmee aan dat de methode uitvoerbaar is en hoe deze optimaal in m.e.r. geïntegreerd kan worden. Wat betreft de invloed van de uitkomsten van belevingswaardenonderzoek op de besluitvorming, aansluitend bij onderzoeksvraag 3, is vastgesteld dat de mogelijkheden daartoe er zeker zijn, maar dat het instrument zich wat dat betreft nog meer in de praktijk moet bewijzen. Een systematische evaluatie van uitgevoerde belevingswaardenonderzoeken zal hier verder inzicht in kunnen verschaffen.

Het proefschrift eindigt met een aantal aanbevelingen ten aanzien van verdere kennisontwikkeling en van praktische maatregelen die bijdragen van belevingswaardenonderzoek kunnen verbeteren en hun plaats in de m.e.r. kunnen versterken.