



Maatschappelijke samenwerking bij complexe opgaven: het loont!

Irene van Dorp en Henk Smit

Wing, partner in ruimte en ontwikkeling

De ontwikkeling en uitvoering van beleid vindt steeds meer plaats in samenwerking met andere omgevingspartijen zoals maatschappelijke organisaties, bewoners en ondernemers. De opgaven die nu op de overheden afkomen zoals de energietransitie en klimaatadaptatie vragen om een integrale benadering. Bovendien is het vaak nodig om maatschappelijke coalities te smeden van partijen die ook op de langere termijn betrokken blijven bij het probleem, de oplossing én de uitvoering. Dat is gemakkelijker bedacht dan in de praktijk gebracht. Allerlei krachten kunnen de maatschappelijke samenwerking aan langetermijnopgaven in de weg staan. De afgelopen vijf jaar deden wij ervaring op in het programma Ecologie & Economie in Balans (E&E) in de Eemsdelta met een vorm van stakeholdermanagement die recht doet aan de onderlinge verhoudingen en die processen kan versnellen. Wat houdt deze werkwijze in en wat maakt haar succesvol? In dit artikel willen we onze inzichten graag met collega's delen.

De dialoog opzoeken

De basis voor de E&E-werkwijze hebben we gelegd in de periode 2009 - 2012. Door de komst van twee kolengestookte centrales in de Eemshaven aan de rand van Werelderfgoed Waddenzee ontstond er een impasse tussen het bedrijfsleven, de regionale overheden en de natuur- en milieuorganisaties. In reactie hierop namen drie innovatieve mensen van de Provincie Groningen, het havenbedrijf en de Groninger Natuur- en Milieufederatie het initiatief om toe te werken naar een andere vorm van overleg, die de gang naar de rechter zoveel mogelijk moest voorkomen. Drie jaar lang werkten de partijen aan het opbouwen van het onderlinge vertrouwen en het formuleren van gezamenlijke doelen. Hierdoor ontstond een langetermijnrelatie tussen partijen en daarmee ruimte voor de dialoog én onderhandeling. Eind 2012 ondertekenden twintig partijen, waaronder bedrijven, natuur- en milieuorganisaties en regionale overheden, een intentieverklaring (intentieverklaring E&E, Eemshaven 31 oktober 2012). Ze wilden de havens in de Eemsdelta duurzaam ontwikkelen en er een aantrekkelijk vestigingsklimaat scheppen. Tegelijkertijd wilden ze structureel investeren in de verbetering van de ecologische kwaliteit van het Eems-Dollard-estuarium en een betere kwaliteit van de leefomgeving. De partijen waren het erover eens dat de dialoog een belangrijk instrument was om tot afspraken te komen.





Succesvolle voortgang

Door de jaren heen zijn de partijen met elkaar het gesprek blijven voeren over allerlei vraagstukken die zich afspeelden op het grensvlak tussen economie en ecologie. Een belangrijke testcase was de voorgenomen verdieping van de vaargeul naar de Eemshaven. Was het mogelijk om met het gewonnen vertrouwen en de nieuwe langetermijndoelen afspraken te maken waardoor de verdieping zonder juridische procedures vanuit de natuur- en milieuorganisaties door kon gaan? Na vier maanden onderhandelen werd begin 2014 een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Daarin zeiden de natuur- en milieuorganisaties toe terughoudend te zullen zijn met procedures, en de overheden en het bedrijfsleven zegden structurele investeringen toe in het ecologisch herstel van het Eems-Dollard estuarium. Dit leidde in juli 2016 tot de lancering van het Programma Eems-Dollard 2050, een natuurherstelprogramma waarin ruim 70 miljoen euro beschikbaar kwam voor de uitvoering van projecten en effecten-onderzoek in de periode tussen 2016 en 2020.

Sindsdien is deze werkwijze vele malen succesvol toegepast op een groot aantal issues, zoals het aanwijzingsbesluit Natura 2000 Eems-Dollard, slachtofferreductie van vogels en vleermuizen als gevolg van windturbineparken, de snelle uitbreiding van een tijdelijk 380kV hoogspanningsnet en de flora- en faunavriendelijke versterking van panden in Groningen vanwege het verhoogde aardbevingsrisico door de gaswinning.

We hebben gemerkt dat het bestuurlijke netwerk, als het eenmaal gevormd is, zorgvuldig onderhouden dient te worden door bijeenkomsten te organiseren, kennis te delen en nieuwe issues te adresseren.

Wat kenmerkt de E&E-aanpak?

Bij de start van E&E is gekozen voor een aanpak die uitgaat van:

1. Investeren in een langetermijnrelatie tussen alle gebiedspartijen, dus bouwen aan vertrouwen.
2. Formuleren van een gezamenlijk doel, waardoor er ruimte staat voor dialoog en onderhandeling.
3. Issues oplossen vanuit het opgebouwde vertrouwen en de gedeelde doelstelling.

Een belangrijke voorwaarde is dat alle betrokken partijen in een vroegtijdig stadium aan tafel zitten. Ook is het essentieel dat de partijen alle relevante kennis en informatie onderling delen, zodat ze een vergelijkbaar kennisniveau hebben.

Hoe onderscheidt de E&E-aanpak zich van andere benaderingen?

We vergelijken onze aanpak met twee andere benaderingen, namelijk de Mutual Gains Approach en Strategisch Omgevingsmanagement. Bij de Mutual Gains Approach ligt het accent meer op de deal zelf, waar alle partijen vanuit hun achterliggend belang baat bij hebben. De naam zegt het al: Mutual Gains betekent wederzijds voordeel. De winst is meer dan de som der delen. Natuurlijk investeer je daarmee ook in de relatie tussen partijen, maar de focus ligt op de deal.

De E&E-werkwijze heeft meer gemeen met Strategisch Omgevingsmanagement, maar onderscheidt zich op een aantal aspecten. Bij Strategisch Omgevingsmanagement staat een urgent issue of project



centraal, zoals bijvoorbeeld Maasvlakte II. De omgeving wordt gedefinieerd vanuit de initiatiefnemer, die zijn omgeving strategisch beheert en beheerst.

Bij de E&E-aanpak ligt het centrum tussen de partijen en staat het langetermijndoel centraal, namelijk de ecologie en economie in balans brengen en houden. Dit betekent dat de zoektocht naar synergie meer nadruk krijgt. Ook is het essentieel dat de partijen er vrijwillig instappen. Enerzijds kan dit risico's en nadelen met zich meebrengen, zoals vrijblijvendheid en freeridgedrag. Anderzijds worden de partijen niet gedwongen om mee te doen, waardoor hun betrokkenheid, als ze instappen, groot is.

Investeren in de toekomst

Door onze ervaring in het E&E-dossier en met andere complexe en langlopende multistakeholderprocessen, zijn we ervan overtuigd geraakt, dat bouwen aan en onderhouden van een langetermijnrelatie, gebaseerd op gemeenschappelijke doel, een krachtige vorm van stakeholdermanagement is, die perspectief kan bieden waar de huidige benaderingen tekort schieten. Het zorgt namelijk voor vertrouwen op de lange termijn: partijen zitten samen aan tafel en blijven dat waarschijnlijk ook doen. Het vormt een basis voor een uitruil van belangen en biedt bovenal meer garanties dat de partijen elkaar niet in de steek zullen laten.

Voor complexe dossiers op gebied van de energietransitie, de circulaire economie, klimaatadaptatie en zelfs het aardbevingsdossier in Groningen kan deze werkwijze oplossingen bieden. De aanvankelijke investering in goede relaties in deze werkwijze verdient zich snel terug.



Foto: Mark Schuurman