

CARROUSEL ONDERGROND EN ORDENING, BIJeenKOMST 30 JUNI 2015

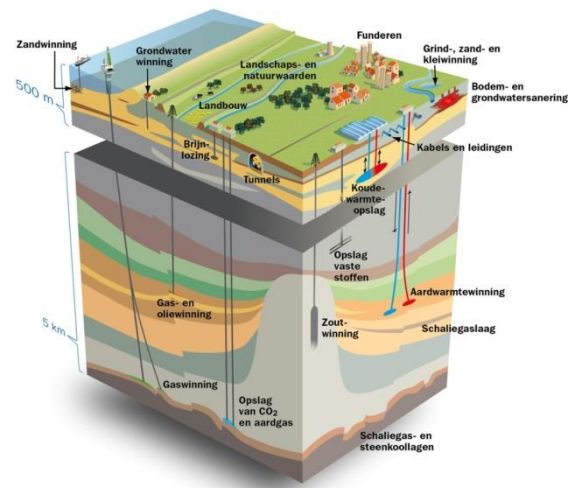
Belangen: afwegen, onderhandelen en/of fuseren

Een gesprek over het afwegen van belangen rondom de ondergrond

Hoe maak je een rationeel afwegingskader voor de ondergrond? Een vraag waar velen zich al op stuk hebben gebeten. In een RO-wereld waar 'optimaal pragmatisme' heerst, werkt een dergelijk rationeel kader niet. Je moet aansluiten op rijdende RO-treinen. Dus: ontwerp geen rationeel afwegingskader maar een transparant afwegingsproces dat aansluit op RO-processen. De 'Afwegingssystematiek Bodem en Ondergrond' (STRONG) biedt een dergelijk processchets. In de Carrousel staan we vandaag stil bij deze afwegingssystematiek. Aanvullend daarop staan we stil bij de Mutual Gains Approach (MGA). Deze benadering wordt in toenemende mate ingezet bij gebiedsontwikkeling. De vraag: kunnen we het gedachtegoed van de MGA inzetten in de Afwegingssystematiek?

1 Afwegingssystematiek bodem en ondergrond

Anita Bijvoet (ministerie van IenM) presenteert de afwegingssystematiek. De toenemende ruimteclaims in de ondergrond noodzaken tot een vorm van ordening van de ondergrond en dus tot een afweging van belangen. Het adagium 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt' is immers weinig duurzaam. Voor de ontwikkeling van de afwegingssystematiek is gekeken naar bestaande kaders en handreikingen. Al snel bleek dat het ondoenlijk is om de afweging ondergronds/bovengronds in één systematiek te vatten, gezien de complexiteit ervan zoals de vele belangen, de variatie in bodemopbouw en de effecten van activiteiten. De ontwikkelde systematiek is dat ook geen keurslijf maar biedt een afwegingsproces met ruimte voor maatwerk. Overheden kunnen met de systematiek op alle schaalniveaus keuzes ten aanzien van ondergrondse ruimteclaims goed onderbouwen en afwegingen transparant maken.



Activiteiten in de ondergrond – Bron: Structuurvisie Ondergrond – Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Drie fasen afwegingssystematiek

Het vertrekpunt voor de afwegingssystematiek is een gezamenlijke probleemverkenning met beschrijving van maatschappelijke vraagstukken en beleidsopgaven. De afwegingssystematiek is opgebouwd uit drie fasen (zie schema):

- A. gezamenlijke aanpak en verdieping van het vraagstuk
- B. ruimtelijke analyse en ontwerpen van alternatieven
- C. bestuurlijke keuze en uitvoering

Anita Bijvoet geeft aan dat de eerste fase cruciaal is: voor een goed afwegingstraject moeten de betrokken partijen gezamenlijkheid creëren in de vraagstelling en in de af te leggen route. Hierbij geeft Anita vijf belangrijke procesvereisten voor het creëren van betrokkenheid en draagvlak:

1. Open planproces waarbij relevante partijen worden betrokken
2. Ruimte voor partijen om hun ambities, belangen en zorgen in te brengen
3. Gebruik van kennis van betrokken partijen en delen van kennis
4. Transparante besluitvorming, waarbij keuzen worden onderbouwd
5. Oog voor verdeling van lusten en lasten

Voor een uitgebreide beschrijving van deze fasen wordt verwezen naar 'Afwegingssystematiek Bodem en Ondergrond'.

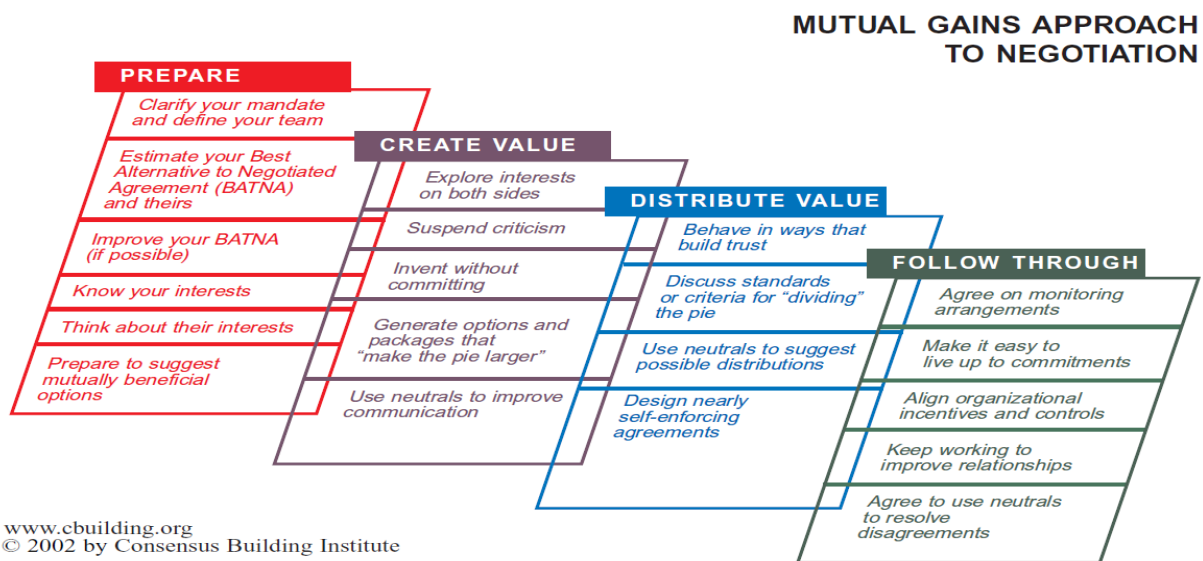
	fasen	stappen	aanpak
sectoraal	A: gezamenlijke aanpak en verdieping maatschappelijk vraagstuk	opgave	• Maatschappelijk vraagstuk en beleidopgave(n) als vertrekpunt.
			• Wat moet op welk schaalniveau worden uitgewerkt?
		organisatie proces	• Welke partijen moeten worden betrokken (rollen/verantwoordelijkheden)?
			• Inrichting proces / plan van aanpak.
		ambities en belangen	• Ambities, wensen en belangen van partijen.
		uitgangspunten voor oplossingen	• Beschrijving nut en noodzaak.
	• Bestaand beleid.		
	• Visie op omgaan met goederen (niet-hernieuwbare voorraden).		
	verkenning mogelijke conflicten en effecten	• Visie op omgaan met ecosysteemdiensten.	
		• Welke functies kunnen conflicteren en waar is synergie mogelijk.	
	B: analyse en ontwerpen varianten	uitgangspunten	• Mogelijke risico's en effecten van gebruik van de ondergrond?
			• Uitgangspunten voor verdelen ruimte.
		ruimtelijke analyse	• Uitgangssituatie.
			• Welke gebieden moeten worden uitgesloten op grond van ...?
• Potentie en kansrijke gebieden (ruimtelijke vertaling toekomstperspectief).			
beschrijving mogelijke invloed en effecten		• Invloed op andere bestaande en toekomstige functies.	
		• Effecten op milieu, kwaliteit leefomgeving, veiligheid en gezondheid.	
		• Mogelijke functiecombinaties en conflicterende functies.	
opstellen redeneerlijn		• Randvoorwaarden voor toedelen ruimte aan een gewenste functie	
integraal		integrale beleidsalternatieven	• Analyse samenhang sectorale toekomstperspectieven.
	• Ontwerpen van alternatieven (verdelen, combineren, prioriteren).		
	effecten beleidsalternatieven	• Effecten (PlanMER).	
		• Maatschappelijke kosten en baten.	
		• Tabel: alternatieven en scores beoordelingscriteria.	
	C: bestuurlijke keuze en uitvoering	bestuurlijke afweging	• Beoordeling scoretabel / wegen van belangen.
			• Beoordeling politiek en maatschappelijk draagvlak voorkeursvariant.
			• Beoordeling samenhang met beleid andere overheden.
keuze		• Onderbouwing keuze en bestuurlijk besluit.	
uitvoeringsparagraaf	• Communicatie over keuze (helder verhaal).		
		• Afspraken, acties, instrumentatie, financiering.	

2 Mutual Gains Approach (MGA)

De Mutual Gains Approach is een onderhandelingsbenadering op basis van consensus. De benadering is ontwikkeld door Harvard University/MIT (USA) en er zijn (inter)nationaal al een groot aantal successen mee geboekt. In Nederland wordt deze werkwijze veel gebruikt bij gebiedsontwikkeling. Onno van Eijk, werkzaam bij de provincie Zuid-Holland werkt veelvuldig met de MGA benadering en licht deze toe.

Vier stappen in toepassing MGA

De MGA-benadering is effectief bij gebiedsontwikkeling wanneer er a) veel partijen betrokken zijn b) het om een multidisciplinaire opgave gaat en c) er sprake is van een lange doorlooptijd. In de toepassing worden vier stappen onderscheiden (zie schema):



1. Voorbereiding

In deze fase van voorbereiding verzamel je inzicht in de belangen van je eigen organisatie en de belangen van andere belanghebbende partijen. Denk daarbij ook altijd aan wat je kan bereiken zonder met de betrokken partijen te onderhandelen, met andere woorden, je plan B.

2. Waarde creëren

In de tweede fase ga je de 'taart groter maken'. Zonder je te committeren aan de uitkomsten, worden alle mogelijke oplossingsrichtingen voor het vraagstuk geschetst waarmee zoveel mogelijk belangen worden gediend.

3. Waarde verdelen

De 'grote' taart wordt verdeeld. Uit alle mogelijke oplossingsrichtingen maak je een keuze voor de oplossingsrichting die de meeste waarde heeft voor alle belanghebbenden. Vaak resulteert dat in een pakket met verschillende opties die verwoord zijn in een gezamenlijk gedragen uitvoeringsprogramma.

4. Uitvoeren

Bij deze stap volgt de besluitvorming over het gezamenlijke uitvoeringsprogramma. Ook maak je afspraken over de organisatie en het beheer, waarna de uitvoering van start gaat.

Onno van Eijk heeft nog veel meer achtergronden en voorbeelden gegeven rondom het werken met de MGA-benadering. Deze zijn echter niet vastgelegd in onderliggend verslag. Wilt u toch nog meer (na)lezen over achtergronden en detaillering van de MGA-benadering dan verwijzen we naar een uitgebreidere beschrijving van toepassing van de MGA die wij tegenkwamen op internet: [‘De MGA-methode; Een handleiding voor toepassing van de MGA-methode bij maatschappelijke vraagstukken’](#) (handreiking van de provincie Noord-Brabant).

3. Vijf richtlijnen voor de omgang met belangen

In de carrouselbijeenkomst hebben we vooral doorgesproken op de eerste twee fasen van de MGA: de ‘voorbereiding’ en het ‘waarde creëren’. Veel zaken passeerden de revue maar de onderstaande zaken werden onderstreept als interessante gezichtspunten. Deze gezichtspunten zijn geformuleerd als richtlijnen die van toepassing zijn in de eerste fase van afweging. De richtlijnen zijn algemeen geldig en daarmee ook geldig en toepasbaar binnen de afwegingssystematiek Bodem en Ondergrond. De richtlijnen zijn met name in de eerste fase van de afwegingssystematiek van belang: de gezamenlijke aanpak en verdieping van het vraagstuk. De vijf richtlijnen zijn:

- A. Richt je op belangen en niet op standpunten
- B. Richt je op het maken van een pakket van belangen en niet op het gemeenschappelijke belang
- C. Richt je op maximalisatie van ieders belang en besef dat onderhandelen niet synoniem is voor ‘de ander een hak zetten’
- D. Ontwikkel altijd vooraf een BATNA dit is je terugvaloptie
- E. Borg onafhankelijkheid in je proces zodat er een transparante route wordt afgelegd

Ad A Richt je op belangen en niet op standpunten

Het denken vanuit belangen in plaats van standpunten is al opgenomen in de afwegingssystematiek Bodem en Ondergrond. DE MGA- benadering onderstreept deze filosofie het hamert op het ‘creëren van begrip’ voor de wederzijdse belangen. Alleen wanneer de partijen elkaars belangen begrijpen behoort een win-win verbinding tot de mogelijkheden. Het gesprek in de carrousel laat zien dat (vooraf) ingenomen standpunten al snel leiden tot een loopgravenoorlog waar partijen niet meer uitkomen (zie ook onderstaande tabellen).



Dus: steek niet je energie in het bij elkaar brengen van niet te verzoenen standpunten, maar creëer begrip voor elkaars belangen. Dit doet denken aan een eerdere carrousel bijeenkomst over het gedachtegoed van Covey die ons voorhield: “probeer eerst te begrijpen, dan begrepen te worden.”

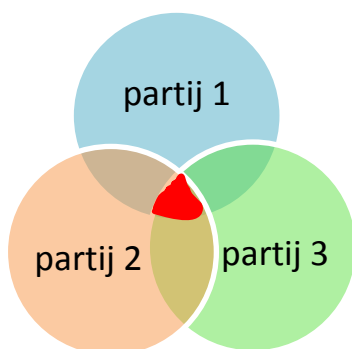
	Van Dale	Uitspraak	Voorbeeld natuur
Standpunt	zienswijze, mening, opvatting	Dit vind ik. Punt.	Ik wil een natuurgebied
Belang	iets dat iemand raakt doordat zijn voordeel ermee gemoeid is	Dit vind ik belangrijk omdat...	Ik vind natuurwaarden belangrijk
Waarde	betekenis in morele, geestelijke, sociale enz. zin	Dit zijn motieven die ik nastrevenswaardig vind want...	Ik wil met respect omgaan met de natuur (rentmeesterschap)

Voorbeeld standpunt en belang

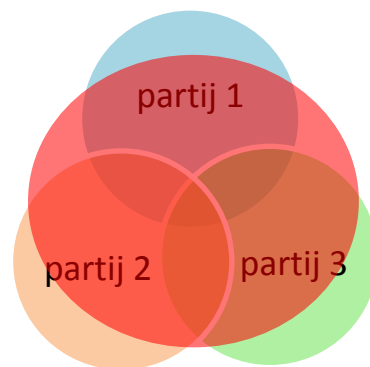
	Tegenstrijdige standpunten zijn niet te verzoenen	Tegenstrijdige belangen zijn mogelijk wel te verzoenen
Persoon 1	ik wil dat hier 30 km/uur wordt gereden	ik vind verkeersveiligheid belangrijk
Persoon 2	ik wil dat hier 60 km/uur wordt gereden	ik vind doorstroming belangrijk
Oplossing	Meerderheid van stemmen of compromis	Verbinden van belangen 'veiligheid' en 'doorstroming'
Typering oplossing	Oplossingen rondom standpunten worden gevonden in 'meerderheid van stemmen' of 'compromis'. In beide gevallen 'verliest' minimaal één persoon (win-loose of zelfs loose-loose)	Begrip tonen voor wederzijdse belangen kan leiden tot een pakket van belangen: wij willen een goede én veilige doorstroming. In dit geval kunnen beide personen hun belang verwezenlijken (win-win).

Ad B Richt je op het maken van een pakket van belangen en niet op het gemeenschappelijke belang

Richt het gesprek over belangen niet op het gemeenschappelijke belang maar op het maken van een pakket met belangen. In de dit pakket met belangen worden zoveel mogelijk belangen opgenomen van zoveel mogelijk partijen. Dit pakket van belangen is veel groter dan het gemeenschappelijke belang. Besef dat iedere partij een 'eigen belang heeft': een eigen opdracht, een eigen mandaat en dat daarop afgerekend wordt (door de achterban). Vanuit die positie gaan belanghebbende partijen op zoek naar een pakket met belangen om zodoende 'de taart groter te maken' (zie ook onder C).



Alleen het rood gearceerde gedeelte vertegenwoordigt het gemeenschappelijke belang: minimaal!



Het rood gearceerde gedeelte vertegenwoordigt het nieuwe pakket met belangen: een grote taart!



C Richt je op maximalisatie van ieders belang

en besef dat onderhandelen niet synoniem is voor 'de ander een hak zetten'

Uit de reactie van de carrouselleden blijkt dat 'onderhandelen over belangen' in eerste instantie een negatieve klank heeft. Onderhandelen wordt al snel gezien als 'pingelen' of 'de ander een hak zetten'. De idee achter MGA is echter totaal anders. De vraagstelling en zoektocht is het verbinden van elkaars belangen zodat er zoveel mogelijk 'eigen belang' van iedereen wordt opgenomen in het te maken pakket met belangen. De inzet bij het onderhandelen is daarmee gericht op het maximaliseren van ieders belang. Daar wordt niemand ongelukkiger van! De essentie: is de taart groter maken en dan pas verdelen.

Wat niet negatief klinkt maar dat wel is:

- Democratisch gelegitimeerd: 'meeste stemmen gelden'. De keuze voor een bepaald alternatief wordt bepaald door de meerderheid ten koste van de minderheid. Het gedrag van partijen is dan gericht op het werven van stemmen. Geen eenheid maar meerderheid...
- Een gedragen compromis: 'water bij de wijn doen'. Er wordt niet een keuze gemaakt voor A of B maar voor (niet synergetische) elementen van A en B. Vaak is 'de smoel' er af en smaakt het waterig. Het is waar: het collectief belang kan in het compromismodel er goed vanaf komen. Maar vaak hoort daar wel de verzuchting bij: 'er zat niet meer in'...

Ad D Ontwikkel altijd vooraf een BATNA

dit is je terugvaloptie

Ontwikkel altijd vroegtijdig in het proces je eigen BATNA: Best Alternative to Negotiated Agreement (Ontwikkel een Beste Alternatief zonder Overeenkomst). Dat betekent dat je voorafgaand aan het gebiedsproces je eigen oplossing neerzet om je doel te bereiken met als uitgangspunt dat je dit op eigen kracht doet. Je hebt voor deze BATNA dus geen overeenkomst met andere partijen nodig. Een BATNA verstevigd je onderhandelingspositie omdat je een terugvaloptie hebt wanneer de onderhandelingen niet opleveren wat je ervan verwacht had. Je kan de handdoek in de ring gooien en je BATNA uitvoeren of je kan je BATNA op tafel leggen om uit een impasse te komen.

Ad E Borg onafhankelijkheid in je proces

zodat er een transparante route wordt afgelegd

Een onderhandelingsproces over belangen vraagt eigenlijk altijd om een onafhankelijke voorzitter (of minimaal ondersteuning door een facilitator). Bij gebiedsontwikkeling is het cruciaal dat de belanghebbende partijen weten welke route ze gaan volgen tijdens hun zoektocht. De piketpaaltjes moeten worden geslagen. De gesprekken moeten in goede banen worden geleid en vastgelegd. Wanneer de voorzitter ook belanghebbend is, is dit bij voorbaat een lastige positie: de verdenking dat het eigen belang van de voorzitter prefereert boven andere belangen is snel gemaakt. Dus: borg onafhankelijkheid in het proces zodat er een transparante route wordt afgelegd.

4 **Moeten, willen en kunnen bij belangenvertegenwoordiging**

Als Carrousel hebben we vijf richtlijnen geformuleerd voor het proces van het verbinden van belangen. Deze kunnen fungeren in de afwegingssystematiek Bodem en Ondergrond als richtlijn voor handelen. De vraag resteert: wie vertegenwoordigt de belangen van de ondergrond in een dergelijk proces? Wie kan de richtlijnen toepassen?

De ondergrond 'heeft geen belang'
maar de ondergrond 'is van waarde'

Een korte brainstorm leert dat de ondergrond 'an sich' geen belangen heeft. De ondergrond is een ruimtelijke component evenals de bovengrondse ruimte. De ondergrond is dus geen black box waar zo maar lukraak in gegraven en gewroet kan worden. De ondergrond 'heeft geen belang' maar de ondergrond 'is van waarde'. De afwegingssystematiek verwijst ook nadrukkelijk naar die waarde (het gebruik van de ondergrond moet duurzaam en efficiënt zijn). De vraag is dus niet wie de belangen van de ondergrond inbrengt maar:

wie draagt zorg voor een duurzame omgang met de ondergrond in de belangenafweging?

De ondergrondskundige bewaakt een duurzame omgang met de ondergrond

De vraag naar 'wie er zorg draagt voor een duurzame omgang met de ondergrond in de belangenafweging' is vergelijkbaar met de vraag hoe er duurzaam omgegaan moet worden met het watersysteem, natuurwaarden of milieuaspecten. En ook vergelijkbaar met de vraag naar 'naar ruimtelijke kwaliteit'. Normaliter wordt een duurzame omgang met dergelijke ruimtelijke componenten bewaakt door de 'deskundige' zoals de waterspecialist, de milieudeskundige of de ruimtelijke kwaliteitsadviseur. Het antwoord op onze vraag 'wie er zorg draagt voor een duurzame omgang met de ondergrond in de belangenafweging' lijkt dus te moeten zijn: een deskundige op het gebied van de ondergrond.

Moeten, willen en kunnen

De vraag wanneer een dergelijke 'ondergrondskundige' een duurzame omgang met de ondergrond moet waarborgen in de belangenafweging is afhankelijk van het 'moeten, willen en kunnen' in het licht van de voorliggende opgave (zie kader moeten/willen/kunnen):

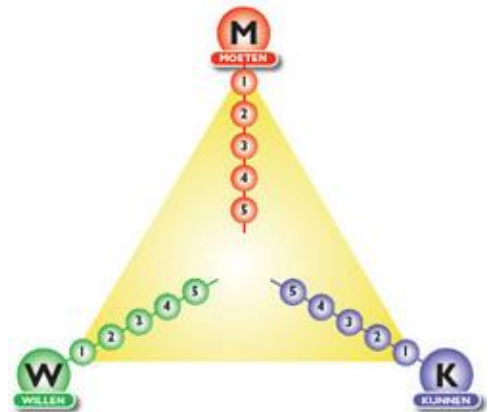
Moeten	staat voor de beleidsurgenties en gebiedsurgenties Kent de opgave urgenties vanuit beleid of het gebied ten aanzien van de ondergrond?
Willen	staat voor de ambities en ambassadeurs Voel je de noodzaak tot handelen en wil je er echt persoonlijk voor gaan?
Kunnen	staat voor de condities en competenties Zijn er de mogelijkheden fysieke mogelijkheden, instrumenten, middelen en mensen met de juiste vaardigheden?

Dus: wie draagt zorg voor een duurzame omgang met de ondergrond in de belangenafweging? De ondergrondskundige die een sterk 'moeten, willen én kunnen' ervaart om een duurzame omgang met de ondergrond in de belangenafweging te waarborgen. Let op: bij een zwak 'moeten', een zwak 'willen' of een zwak 'kunnen' wordt het in de regel trekken aan een dood paard.

Kader moeten/willen/kunnen

Een succesvolle gebiedsontwikkeling vereist een overtuigende aanwezigheid van urgenties, ambities en condities. Anders gezegd moeten beslissende actoren de noodzaak van handelen voelen, moeten zij er persoonlijk echt voor willen gaan en moeten er ook mogelijkheden zijn in de sfeer van fysieke mogelijkheden, instrumenten, middelen, mensen met de nodige vaardigheden, et cetera. Het gaat hier niet om of-of maar om en-en. Vooral aan het begin van een gebiedsproces kan een Moeten-Willen-Kunnen-Analyse snel inzicht geven in de aanwezigheid van deze elementaire voorwaarden voor succes. Moeten staat voor beleidsurgenties en gebiedsurgenties. Willen staat voor ambities en ambassadeurs. Kunnen staat voor condities (fysiek, instrumentarium, financiën) en competenties. Bij een zwak 'moeten', een zwak 'willen' of een zwak 'kunnen' wordt het in de regel trekken aan een dood paard. Met een Moeten-Willen-Kunnen-Analyse kan op diverse momenten in een proces door leden van een projectteam de 'temperatuur' worden opgenomen, opdat vroegtijdig kan worden geschakeld. Bron:

www.nederlandbovenwater.nl



De carrouselbijeenkomst 'Belangen: afwegen, onderhandelen en/of fuseren' vond plaats op 16 april 2015 in het provincie Zuid-Holland. De bijeenkomst is georganiseerd door het COB. Verslag en facilitatie van de bijeenkomst is verzorgd door Henk Werksma (COB). Het verslag is gebaseerd op de inhoudelijke gesprekken en constatering zoals gedaan op de bijeenkomst (geen letterlijke weergave).

De inleidingen werden verzorgd door Anita Bijvoet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) en door Onno van Eijk (Provincie Zuid-Holland).

Aanwezig waren de volgende carrouselleden: Luis Beccán (gemeente Alphen aan den Rijn), Edith Boonsma (COB), Jeroen Brouwer (gemeente Katwijk), Jan van Hagen (provincie Zuid-Holland), Leo Hamerlinck (provincie Zuid-Holland), Clemens Kester (provincie Zuid-Holland), Rob Mank (gemeente Dordrecht), Frank Jan Mars (RWSD Bodem+), John Nieuwmans (gemeente Den Haag), Henk Jan Nijland (gemeente Nijmegen), John de Ruiter (gemeente Rotterdam), Marc van Someren (gemeente Haarlem), Harke Tuinhof (gemeente 's-Hertogenbosch), Henk Werksma (COB)

Afwezig: Walter Jonkers (provincie Zeeland), Joost Martens (gemeente Rotterdam) Alex Scheper (provincie Drenthe), Nanda Sweres (gemeente Haarlem).