

Implementering af Kvalitetssikring af VVM

- Hvor højt skal ambitionsniveauet være?



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Synopsis:

Titel: Implementering af Kvalitetssikring af VVM – Hvor højt skal ambitionsniveauet være?

Tema: Speciale

Projektperiode: 01/02/14 – 04/06/14

Deltagere:

Malene Søntrup Westergaard

Aleksandar Knezevic

Vejleder:

Lone Kørnøv

Per Christensen

Oplagstal: 5

Sidetal: 122

Afsluttet den 04/06 2014

Den 16 april 2014 blev det nye VVM-direktiv vedtaget. Direktivet stiller krav til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen gennem krav til de personer, der udarbejder og vurderer redegørelserne. Bygherren skal sikre, at redegørelserne udarbejdes af kompetente eksperter, og den kompetente myndighed skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise for at vurdere dem. Direktivet udspecificerer dog ikke kravene yderligere, hvilket betyder, at de enkelte medlemslande selv skal igennem en politikformuleringsproces for at finde frem til, hvordan kravene kan implementeres i hver deres lovgivning og praksis.

I dette speciale undersøges forskellige muligheder for kvalitetssikringsordninger, der kan indføres i Danmark. Dette gøres igennem studier af kvalitetssikringsordninger fra andre lande samt empiriske studier af danske VVM-praktikere.

Det konkluderes, at kravet om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen kan indføres ved at sætte krav til eksperternes kvalifikationer igennem VVM-bekendtgørelsen samt gennem oprettelse af en national kommission af eksperter til at rådgive den kompetente myndighed. Denne løsning er dog ikke tilstrækkelig til i sig selv at sikre kvaliteten af VVM-redegørelsen, da der er andre dele af VVM-processen, som har indflydelse på redegørelsen.

1 ABSTRACT

On April 16, 2014, the new EIA Directive was adopted. The Directive sets quality requirements for the Environmental Impact Report, aimed at those who prepare and evaluate the EIA report. The developer shall ensure that competent experts prepare the EIA report and that the competent authority shall ensure it has access to sufficient expertise to examine the EIA report. The Directive does not specify further how the requirements are to be met, which means that the individual member states must go through a policy-making process to identify how it can be implemented in their respective laws and practices. This master thesis examines various options for which quality assurance schemes can be introduced in Denmark. The research question is:

How can the EIA Directive's requirements on quality assurance of EIA be implemented in Denmark, and is it sufficient to ensure the quality of the EIA report?

This is researched through studies of already existing quality assurance schemes from other countries as well as empirical studies of Danish EIA practitioners. It is concluded that the requirement for quality assurance of the EIA report may be introduced by imposing requirements on the experts' qualifications through the EIA Ordinance and through the creation of a national commission of experts to advise the competent authority. This solution is not sufficient in itself to ensure the quality of the EIA report, as there are other parts of the EIA process, which affects the statement.

2 FORORD

Dette speciale er udarbejdet i perioden 1. februar til 4. juni 2014 på 4. semester af kandidatuddannelsen Environmental Management and Sustainability Science, Aalborg Universitet.

Specialets målgruppe er først og fremmest vejleder og censor i forbindelse med eksamen. Herudover er specialet også henvendt til beslutningstagere for implementeringen af det nye VVM-direktiv, samt andre VVM-praktikere, da målet med specialet er at bidrage til diskussionen om, hvorledes det nye VVM-direktivs krav om kvalitetssikring kan implementeres i Danmark.

Referencerne i teksten er lavet i teksten med forfatterens efternavn og årstal, f.eks. (Rooney 2000). Referencehenvisningerne placeret inden punktum indikerer, at referencehenvisningen kun gælder for sætningen, mens referencehenvisninger efter punktum indikerer, at de gælder op til den forrige reference eller for hele afsnittet. Citater angives med kursiv og citationstegn, og den tilhørende referencehenvisning angives som de andre referencehenvisninger.

Afslutningsvis skal der lyde stor tak til de, der har taget sig tid til at lade sig interviewe til specialet samt deltagerne i projektgruppens fokusgruppeinterview.

3 LÆSEVEJLEDNING

Formålet med dette kapitel er at forklare specialets struktur, som er vist på næste side. Kapitlet *Udfordringer med kvaliteten af VVM-redegørelsen* giver læseren en forståelse af specialets problemfelt, hvilket omhandler udfordringerne forbundet med implementering af det nye VVM-direktivs krav til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen i Danmark. Herunder præsenteres de mest aktuelle studier, der har forbindelse til problemfeltet. Dette leder frem til specialets problemformulering samt de anvendte metoder til at besvare problemformuleringen.

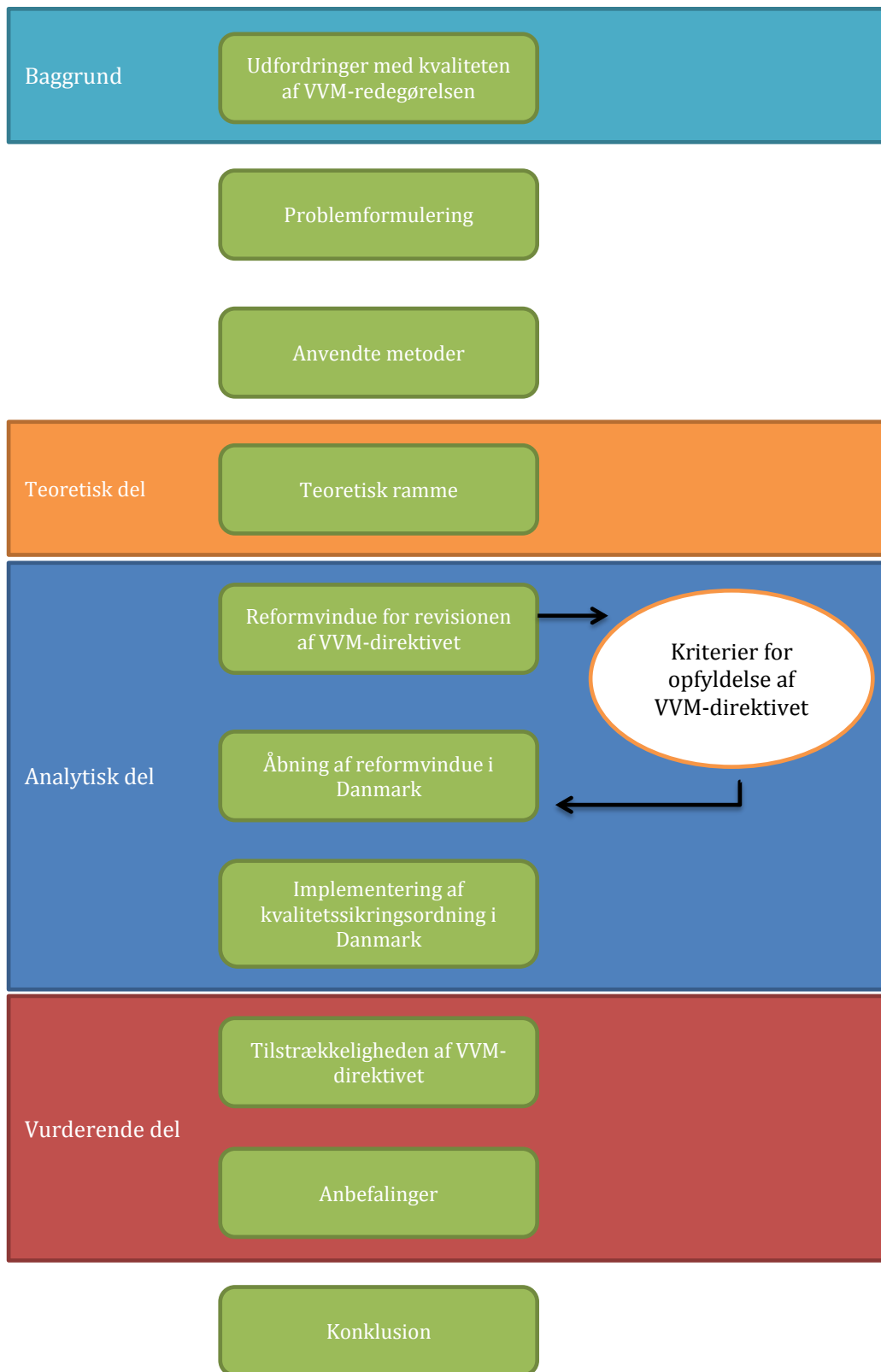
I det efterfølgende kapitel *Teoretisk ramme* redegøres der for implementeringsteorien, hvor ud fra der operationaliseres en analyseramme, som anvendes i de efterfølgende kapitler.

I kapitlet *Reformvindue for revisionen af VVM-direktivet* anvendes teorien til at analysere de krav, som VVM-direktivet stiller i forhold til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen gennem krav til de personer, der udarbejder og vurderer på VVM-redegørelsen. På baggrund heraf og kvalitetsforståelsen i specialet operationaliseres kriterier til analyse af forskellige kvalitetssikringsordninger.

Kriterierne anvendes i kapitlet *Åbning af reformvindue i Danmark* til at identificere den mest hensigtsmæssige kvalitetssikringsordning til opfyldelse af VVM-direktivets krav. Kvalitetssikringsordningens mulige implementering i Danmark analyseres i kapitlet *Implementering af kvalitetssikringsordning i Danmark*.

I det følgende kapitel *Tilstrækkeligheden af VVM-direktivet* vurderes det, hvorvidt VVM-direktivets krav til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen gennem krav til de personer, der udarbejder og vurderer på VVM-redegørelsen, er tilstrækkelig for at øge kvaliteten af VVM-redegørelser i Danmark. Dette ender ud i en række anbefalinger til beslutningstagere for implementeringen af VVM-direktivet i Danmark.

Specialet rundes af med at besvare på specialets problemformulering.



4 INDHOLD

1	Abstract	4
2	Forord	6
3	Læsevejledning	7
5	Udfordringer med kvaliteten af VVM-redegørelsen	12
5.1	Problemformulering	16
5.2	Begrebsafklaring af kvalitet	18
6	Anvendt metode	20
6.1	Videnskabsteoretisk tilgang til specialet	21
6.2	Valg af dataindsamlingsmetoder anvendt til dette speciale	23
7	Teoretisk ramme	32
7.1	Implementeringsteori	32
7.2	Politikformulering	33
7.3	Implementeringsproces	39
7.4	Implementeringsresultater	42
7.5	Analyseramme	43
8	Reformvindue for revision af VVM-direktivet	46
8.1	Beslutningsproceduren i EU	46
8.2	Problemstrømmen	47
8.3	Løsningsstrømmen	48
8.4	Den politiske strøm	50
8.5	Den videre implementeringsproces	51
8.6	Operationaliserede krav til vurdering af kvalitetssikringsordninger	53
9	Åbning af reformvindue i Danmark	56
9.1	Problemstrømmen	56
9.2	Løsningsstrømmen	61
9.3	Den politiske strøm	87
10	Implementering af kvalitetssikringsordning	92
10.1	Bygherre skal sikre, at redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter	92
10.2	Kompetent myndighed skal have adgang til tiltrækkelig ekspertise	98
10.3	Sammensætning af de to dele	103
11	Diskussion	106

11.1	Er den identificerede kvalitetssikringsordning tilstrækkelig til at sikre, at VVM-redegørelsen er af fuldstændig og tilstrækkelig god kvalitet?	106
11.2	Andre initiativer der kan løfte kvaliteten af VVM-redegørelsen.....	108
11.3	Er VVM-direktivets krav om kvalitetssikring tilstrækkelig for, at VVM-redegørelsen er af fuldstændig og tilstrækkelig god kvalitet?	112
12	Konklusion	114
13	Liste over bilag	118
14	Bibliografi	119

5 UDFORDRINGER MED KVALITETEN AF VVM-REDEGØRELSEN

I dette speciale undersøges, hvordan kvaliteten af VVM-redegørelser i Danmark kan sikres gennem en kvalitetssikringsordning. Det nye VVM-direktiv stiller krav til fuldstændighed og høj kvalitet af den miljødata, der skal anvendes til VVM-redegørelserne, ved, at de personer, der udarbejder og vurderer rapporten, skal have kompetence. Men spørgsmålet er, hvordan kvaliteten af VVM-redegørelsen er i dag, og om de personer, der udarbejder og vurderer rapporten, allerede har de fornødne kompetencer?

Revideringen af VVM-direktivet blev igangsat med et forslag fra Europa-Kommissionen, som blev udarbejdet på baggrund af Europa-Kommissionens undersøgelser af fejl og mangler ved den eksisterende praksis. Disse undersøgelser viser, at der er problemer relateret til kvaliteten af VVM-redegørelsen. Et af disse problemer er, at VVM-redegørelser ikke hjælper beslutningstagere til et oplyst besluntingsgrundlag, hvilket skyldes, at miljødata og analyser ofte er af dårlig kvalitet og er alt for beskrivende. Dette medfører, at VVM ikke virker efter hensigten, da det hverken anvendes til at integrere miljømæssige overvejelser i besluntingsprocessen, sikre et højt beskyttelsesniveau eller forbedrer den miljømæssige kvalitet. (Europa-Kommissionen 2012a)

Europa-Kommissionens undersøgelser viser yderligere, at projekter godkendes uden nogen klar begrundelse for, hvordan resultaterne af VVM-redegørelsen og offentlige høringer er taget i betragtning under besluntingstagningen. VVM-redegørelsen bliver dermed kun en øvelse for øvelsens skyld, når det ikke anvendes som en del af besluntingsgrundlaget. Det skyldes blandt andet mangel på standarder, vejledninger og data fra de kompetente myndigheder til at definere, hvad der menes med betydelig miljøpåvirkning. Dette skaber en kædereaktion, da VVM-redegørelser med dårlig kvalitet leder til uhensigtsmæssige miljømæssige beslutninger fra besluntingstagere, da de ikke kan forstå miljødataene, og derfor ikke giver VVM-redegørelserne tilstrækkelig opmærksomhed ved besluntings. (Europa-Kommissionen 2012a)



Figur 1: Kædereaktion: dårlig kvalitet af VVM-redegørelsen fører til uhensigtsmæssige beslutninger. Udarbejdet på baggrund af (Europa-Kommissionen 2012a)

Allerede tilbage ved ændringen af VVM-direktivet i 2003 udtrykte en række af EU-medlemslandene bekymring om kvalitetskontrollen af VVM-redegørelsen, samt at de har udfordringer med at sikre kvaliteten af det data, der anvendes i VVM-redegørelsen. I den forbindelse påpeges det, at manglen på krav om kvalitetssikring medfører forskellig kvalitet af VVM-redegørelserne, og at det kan føre til, at besluntingstagere giver tilladelse på baggrund af utilstrækkelige oplysninger. (COWI A/S 2009)

Det samme viser sig ved en dansk spørgeskemaundersøgelse blandt miljøvurderingspraktikere i 2012 (Lyhne, Cashmore 2012):

- Næsten 20 % af respondenterne er overvejende uenige i, at kvaliteten af miljøvurderingsrapporter og VVM-redegørelser er god
- Cirka 40 % er overvejende eller helt enige i, at kvaliteten er god
- Over 60 % mener, at kvaliteten har stor eller meget stor betydning for effekten af miljøvurderinger
- Næsten 60 % er overvejende eller helt enige i, at mindre firmaer og myndigheder med begrænset kapacitet har problemer med at opnå et tilstrækkeligt kvalitetsniveau i miljøvurderingsarbejdet

Endvidere blev der i et evalueringsstudie af dansk VVM fra 2003 identificeret, at et væsentligt problem for at opnå god kvalitet af VVM-redegørelserne er manglende viden, manglende ressourcer og manglende metoder. Evalueringsstudiet anbefaler at forbedre vidensniveauet i form af fagspecifik viden, klar lovgivning og vejledning, metoder, modeller samt data og værktøjer. (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2003a)

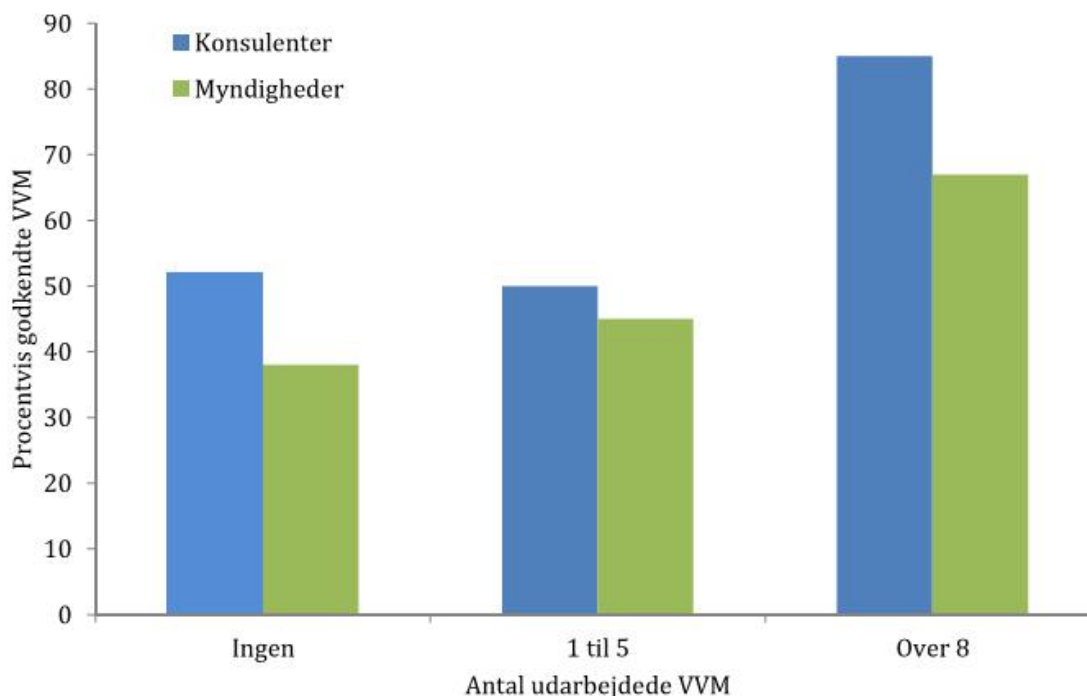
Der er derfor en udfordring både internationalt og i Danmark for sikring af kvaliteten af både VVM-processen og VVM-redegørelsen, herunder aktørernes manglende kompetencer. Europa-Kommissionen mener, at problemet kan løses gennem forøget kontrol og sikring af kvaliteten af VVM-redegørelserne og deres tilhørende data (Europa-Kommissionen 2012a). De opstiller derfor konkrete kvalitetssikringsordninger i deres forslag til VVM-direktivet (Europa-Kommissionen 2012b), men forslaget gennemgik en politisk proces med forhandlinger igennem Europa-Parlamentet og Ministerrådet, hvor detaljeringsgraden blev sænket for at nå frem til en formulering, som alle parter kunne være enige om. Til trods for denne politiske proces og sænkning af detaljeringsgraden, stilles der i det endelige direktiv krav til kvalitetssikringen af VVM-redegørelsen. VVM-direktivet foreskriver derfor i artikel 5 stk. 3 (Europa-Kommissionen 2014b):

"For at sikre, at miljøkonsekvensvurderingsrapporten er fuldstændig og af god kvalitet:

- a) sikrer bygherren, at miljøkonsekvensvurderingsrapporten udarbejdes af **kompetente eksperter***
- b) sikrer den kompetente myndighed, at den har, eller efter behov har adgang til, **tilstrækkelig ekspertise** til at undersøge miljøkonsekvensvurderingsrapporten"*

Samtidig stilles der krav om, at data og information anvendt i redegørelsen skal være fuldstændige og af tilstrækkelig høj kvalitet (Europa-Kommissionen 2014b). Direktivet stiller dermed nogle procesmæssige krav til, at VVM-redegørelsen skal udarbejdes af kompetente eksperter og vurderes af myndigheder med tilstrækkelig ekspertise, men der er ikke krav til sikring af kvaliteten af resten af VVM-processen. Argumentet for at stille krav til kompetence og ekspertise kan begrundes med, at flere studier har vist, at erfaring har en væsentlig indvirkning på kvaliteten af VVM-redegørelsen (Wood, Barker 1999, Christensen, Kørnøv & Nielsen 2003b, Glasson et al. 1997). Et af disse studier

er en spørgeskemaundersøgelse af praktikere i Storbritannien udført i 1996, hvor det blev konkluderet, at kvaliteten af VVM-redegørelsen afhænger af både konsulenten og myndighedens erfaring, hvilket fremgår af figur 2. Omkring 50 % af konsulenterne med lidt eller ingen erfaring udarbejder tilfredsstillende VVM-redegørelser, mens de fleste med erfaring gennem otte eller flere VVM-redegørelser udarbejder tilfredsstillende redegørelser. (Glasson et al. 1997)



Figur 2: Kvaliteten af VVM-redegørelsen afhænger af både konsulenten og myndighedens erfaring. Udarbejdet på baggrund af (Glasson et al. 1997)

VVM-direktivet er et rammedirektiv, hvilket betyder, at de centrale begreber fra direktivets formulering, dem fremhævet med fed, ikke er defineret af EU, hvilket stiller skønsmæssige udfordringer til de enkelte medlemslande, da de skal implementere direktivet i deres lovgivning og praksis. Direktivet er derfor et minimumsdirektiv, hvorfor der kun sættes krav til, hvad der minimum skal gøres. Det lader derved muligheden være åben for medlemslandene til at sætte højere krav, hvis de finder det nødvendigt eller hensigtsmæssigt. Niveaue i det enkelte medlemsland kommer derved til at afhænge af dets ambitionsniveau.

Til denne diskussion er det vigtigt at forstå begrebet kvalitet. Kvalitetsbegrebet har udviklet sig over tid fra at være noget fint, sjældent og ekstraordinært, der tillægges ting, til at blive en form for minimumskrav. Minimumskravene bestemmes ud fra kundens ønsker og forventninger til produktet. Dette skal gerne kunne dokumenteres, så det kan bevises over for kunden, at forventningerne er opfyldt, hvilket ifølge Peter Dahler-Larsen gør, at kvalitetsopfattelsen bliver bureaukratisk:

”Når kvalitetsopfattelsen bliver bureaukratisk, mister kvaliteten sin betydning af noget ekstraordinært og efterstræbelseværdigt. I stedet for fokuserer bureaukratiet på at undgå kritisable fejl. Kvalitetsbegrebet skifter karakter fra offensivt til defensivt. Samtidig skubber kvaliteten sin opmærksomhed væk

fra påskønnelse, interpretabilitet og kritik over mod foregribende afsikring af de forsvarlige minimumsstandards ” (Dahler-Larsen 2008: side 176)

Denne bureaukratisering af kvalitetsopfattelsen er interessant, men det er netop dette, der sker i tilfælde, hvor forskellige faktorer skal dokumenteres for at sikre, at der leves op til et vist kvalitetsmæssigt niveau. Kvalitetssikringsordninger er et resultat af denne opfattelse, da hensigten med dem er at systematisere aktiviteter, der skal sikre kvaliteten. Dette afføder spørgsmålet, om hvad kvalitet er i forbindelse med VVM samt om den nuværende måde, kvaliteten kontrolleres på, er tilstrækkelig?

Med til diskussionen kan dette ikoniske billede fra 1991 inddrages, der blev taget for Münsters byplanafdeling. Det viser et eksempel på det areal, som 72 mennesker optager ved transport med henholdsvis cykel, bil og bus. Ud over billedets skildring af bilernes åbenlyse overforbrug af plads, afføder det også spørgsmålet, om det er acceptabelt kun at sætte minimumskrav, så det er muligt at fortsætte på samme måde som hidtil, bare fordi man er vant til at gøre det?



Figur 3: Tingene kan se anderledes ud, når tankegangen ændres (BikeHub 2012)

Dette spørgsmål kan overføres til diskussionen om implementeringen af kvalitetssikring af VVM-redegørelser. VVM-direktivet sætter kun krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen gennem krav til de personer, der udarbejder og vurderer på VVM-redegørelsen. Dette gøres til trods for, at de forskellige studier af kvaliteten af VVM har sat fokus på, at kvaliteten skal sikres gennem både VVM-processen og VVM-redegørelsen, samt påpeger manglende kompetencer ved aktørerne. Spørgsmålet er derfor, om kvaliteten af VVM-redegørelsen sikres gennem krav til udarbejderen og myndighedens kompetencer.

Fokus på andre del af VVM-processen kan derfor være nødvendig, selvom VVM-direktivet ikke sætter krav til det i forbindelse med sikring af kvaliteten af VVM-redegørelsen. Implementeringen af VVM-direktivets krav i medlemslandene kan anvendes som løftestang til sikring af kvaliteten af andre dele af VVM-processen. Men er ambitionerne herfor, når det er så nemt at indføre minimumskravene? Er det tilstrækkeligt at ignorere potentialer for at forbedre det vigtigste værktøj til at belyse projekters miljømæssige påvirkning, når nu der er en mulighed for at foretage en revision af VVM i Danmark?

5.1 PROBLEMFORMULERING

Formålet med dette afsnit er at opstille specialets problemstilling, der vil lede til udformningen af problemformuleringen og forskningsspørgsmål. Det reviderede VVM-direktiv stiller krav til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen gennem krav til udarbejderen og myndighedens kompetencer. Direktivet er et rammedirektiv, hvorfor de enkelte medlemslande selv skal igennem en politikformuleringsproces for at finde frem til, hvordan kravene kan implementeres i hver deres lovgivning og praksis. Det er derfor væsentligt at undersøge, hvilke krav det reviderede VVM-direktiv stiller, så der ud fra disse krav kan identificeres de mest hensigtsmæssige kvalitetssikringsordninger til at opfylde VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen. Specialet tager udgangspunkt i implementeringen i Danmark, hvorfor processen for implementeringen af de identificerede kvalitetssikringsordninger er væsentlige at undersøge. På baggrund af studier beskrevet i forrige afsnit blev det konkluderet, at der er nogle udfordringer i forbindelse med manglende viden, ressourcer og metoder hos praktikerne, hvorfor det ikke nødvendigvis er tilstrækkeligt at identificere en løsning, der udelukkende kan opfylde VVM-direktivets krav om kvalitetssikring.

Dette leder frem til specialets problemformulering:

Hvordan kan VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen implementeres i Danmark, og er det tilstrækkeligt til at sikre kvaliteten af VVM-redegørelsen?

Problemformuleringen bliver besvaret gennem en række forskningsspørgsmål, som forklares i det følgende.

Problemformuleringens besvarelse afhænger af en forståelse for VVM-direktivets krav, da kravene sætter rammerne for, hvilke kvalitetssikringsordninger der potentielt kan implementeres i dansk lovgivning og praksis. VVM-direktivets krav anvendes derfor til at operationalisere en række kriterier til at besvare andet forskningsspørgsmål. På denne baggrund opstilles første forskningsspørgsmål:

1) *Hvilke krav stiller det nye VVM-direktiv til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen?*

Ud fra de operationaliserede kriterier fra VVM-direktivet er det muligt at analysere forskellige kvalitetssikringsordninger, så det er muligt at identificere den mest hensigtsmæssige ordning i forhold til opfyldelse af VVM-direktivets krav og i forhold til, hvad specialets respondenter ser som muligt at implementere i dansk lovgivning og praksis. På denne baggrund opstilles andet forskningsspørgsmål:

2) Hvilken kvalitetssikringsordning er mest hensigtsmæssig i forhold til at opfylde VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen?

Den identificerede kvalitetssikringsordning analyseres i forhold til implementeringsteori, så det er muligt at forudsige, hvordan ordningen kan implementeres i Danmark, samt hvilke resultater det giver. På denne baggrund opstilles tredje forskningsspørgsmål:

3) Hvordan kan denne kvalitetssikringsordning implementeres i Danmark?

Som beskrevet i forrige afsnit fokuserer VVM-direktivet udelukkende på sikring af kvaliteten af VVM-redegørelsen gennem krav til udarbejderen og myndighedens kompetencer, men flere studier påpeger, at der er udfordringer i forbindelse med manglende viden, ressourcer og metoder hos praktikerne. På denne baggrund opstilles fjerde forskningsspørgsmål:

4) Er VVM-direktivets krav om kvalitetssikring tilstrækkelig for at sikre, at VVM-redegørelsen er af fuldstændig og tilstrækkelig god kvalitet?

I næste kapitel bliver de metoder, der er anvendt til at besvare problemformuleringen, beskrevet, men først afgrænses specialet, og centrale begreber defineres.

Specialets fokus er på VVM-direktivets krav om kvalitetssikring, men der er andre ændringer direktivet, som vil have indflydelse på dansk lovgivning og praksis, hvorfor specialets konklusioner ikke direkte kan implementeres, da de andre ændringer ligeledes har en indflydelse på implementeringen. Grunden til denne afgrænsning er, at kvalitetssikring er en af de mere udefinerede ændringer, hvilket gør det interessant at undersøge. Endvidere blev det i højere grad muligt at gå i dybden med den konkrete ændring, hvilket ikke i samme grad ville være muligt, hvis der var taget udgangspunkt i alle VVM-direktivets ændringer.

Ændringerne i det nye direktiv bliver endvidere kun vurderet i forhold til bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning (BEK. nr. 1654 af 27/12/2013), selvom ændringerne vil have betydning for andre bekendtgørelser på VVM-området. I den forbindelse afgrænses den kompetente myndighed til kun at være kommunen, da der i specialet udelukkende er indsamlet empiri fra kommuner, og samtidig er processen for VVM anderledes ved Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen, da der ikke er et politisk niveau.

Dernæst afgrænses der til at studere VVM-praktikerenes holdning til nuværende VVM-praksis, samt hvordan VVM-direktivet kan implementeres. Derfor undersøges interesseorganisationer, politikere og bygherres holdninger ikke, selvom deres holdninger ifølge implementeringsteorien kan have en påvirkning på implementeringen. I specialet defineres VVM-praksis som den sædvanlige fremgangsmåde for udarbejdelse af VVM, hvilket indebærer de rutiner og normer, som er indkodet i de procedurer, der er forbundet med en VVM-proces.

5.2 BEGREBSAFKLARING AF KVALITET

I dette afsnit bliver kvalitet defineret, så der kan opnås en forståelse for kvalitetsbegrebet, samt dets betydning i forhold til VVM.

Kvalitetsbegrebet er ikke en enkel eller entydig størrelse, hvilket medfører, at begrebet ikke er helt uproblematisk at anvende. Alligevel anvendes det som et plusord, som regel udefineret og ukritisk, om stort set alt, og betydningen af det virker til at være indlysende begrundet i sund fornuft. Dernæst afhænger kvaliteten af, hvem der definerer, hvad kvalitet er. I dag er det blevet normalt at efterspørge mere kvalitet uden egentlig at definere, hvad der menes med kvalitet. (Dahler-Larsen 2008). Dette er problematisk, hvilket professor Peter Dahler-Larsen reflekterer over:

"Kan kvalitet betyde alt muligt forskelligt og samtidig altid være noget positivt? En kritisk eftertanke burde sætte ind og insistere på at hvis begrebet kan betyde to nærmest modsatrettede ting, så kan de begge ikke være ubetinget positive" (Dahler-Larsen 2008: side 13)

En definition af begrebet kvalitet er ikke absolut nødvendig, når det handler om subjektive aktiviteter, som afhænger af det enkelte individ. Til gengæld er en konsensus om begrebet nødvendig, når det handler om konkrete, håndgribelige emner eller aktiviteter. (Dahler-Larsen 2008). Det sidstnævnte er tilfældet, når der tales om VVM, da hensigten med VVM-direktivet netop er, at der sikres en mere eller mindre ensartet måde at vurdere miljøpåvirkningen af projekter på, som kan have en væsentlig påvirkning på miljøet. Udfordringen i forhold til dette er, at forskellige aktører vurderer kvaliteten af VVM-redegørelser og VVM-processen forskelligt, hvilket evalueringsstudiet *"Udbytte af VVM – En evaluering af VVM i Danmark"* konkluderede. (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2003b)

De identificerede forskelle mellem forskellige aktørers vurdering af VVM-redegørelserne er blandt andet (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2003b: side 8):

- *"At politikerne generelt vurderer kvaliteten af redegørelserne bedre end både konsulenter og sagsbehandlere.*
- *At behandling af alternativer, herunder 0-alternativer, vurderes som værende ikke-tilfredsstillende, men mere fremherskende blandt konsulenter og sagsbehandlere end blandt politikere.*
- *At politikerne finder redegørelsens strukturering, formidling og visualisering bedre end konsulenter og sagsbehandlere."*

De identificerede forskelle mellem forskellige aktørers vurdering af VVM-redegørelserne er blandt andet (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2003b: side 9):

- *"Politikerne vurderer dialogen med ansøger og ansøgers konsulent mindre god end sagsbehandlerne.*
- *Politikerne vurderer dialogen med offentligheden mere positiv end sagsbehandlerne.*
- *Dialog med interesseorganisationer og offentligheden vurderes ofte at være mindre god, men hvor halvdelen af politikerne finder den god er det kun en tredjedel blandt sagsbehandlerne der gør dette."*

På denne baggrund kan det være svært at definere, hvad kvalitet af VVM-redegørelsen er, da det afhænger af den enkelte aktørs udgangspunkt for at se på VVM-redegørelsen. Dette hænger ligeledes sammen med specialets videnskabsteoretiske udgangspunkt socialkonstruktivisme, da de forskellige aktørers forståelse for kvalitet er skabt gennem interaktionen mellem både ligesindede og med andre aktører, der ikke ligner dem selv. Dette leder til næste kapitel, der vil uddybe valget af videnskabsteoretisk udgangspunkt samt beskrive de anvendte metoder til besvarelse af specialets problemformulering.

6 ANVENDT METODE

Formålet med dette kapitel er at beskrive den anvendte videnskabsteoretiske tilgang til udarbejdelse af dette studie samt beskrive de benyttede metoder til dataindsamling til at besvare specialets problemformulering. Specialet tager udgangspunkt i den videnskabsteoretiske tilgang socialkonstruktivisme og hermeneutik. Endvidere består de anvendte metoder til dataindsamling af litteraturstudie, multiple casestudie samt interviews og et fokusgruppeinterview.

Specialet skal besvare problemformuleringen, hvorfor der i tabellen neden for er opstillet, hvordan de forskellige dataindsamlingsmetoder er anvendt til at besvare problemformuleringens forskningsspørgsmål, samt hvad databehovet er for at besvare de enkelte spørgsmål.

Forskningsspørgsmål	Databehov for at besvare spørgsmålet	Metoder til besvarelse af spørgsmålet
Hvilke krav stiller det nye VVM-direktiv til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen?	Implementeringsteori	Litteraturstudie
	Baggrunden for revisionen af VVM-direktivet	Interview
	VVM-direktivet	
	Kvalitet af VVM	
Hvilken kvalitetssikringsordning er mest hensigtsmæssig i forhold til at opfylde VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen?	Implementeringsteori	Fokusgruppeinterview
	VVM-praksis i Danmark	Interview med Naturstyrelsen og med aktører fra andre lande
	Kvalitetssikringsordninger fra andre lande	Litteraturstudie
	Kvalitet af VVM	Multiple casestudie
Hvordan kan denne kvalitetssikringsordning implementeres i Danmark?	Implementeringsteori	På baggrund af det foregående kapitel
	Identificerede kvalitetssikringsordninger, der er mest hensigtsmæssige ift. at opfylde VVM-direktivet	
	Kvalitet af VVM	
Er VVM-direktivets krav om kvalitetssikring tilstrækkelig for at sikre, at VVM-redegørelsen er af fuldstændig og tilstrækkelig god kvalitet?	Identificerede kvalitetssikringsordninger, der er mest hensigtsmæssige ift. at opfylde VVM-direktivet	Litteraturstudie og på baggrund af de foregående kapitler
	Kvalitet af VVM	

6.1 VIDENSKABSTEORETISK TILGANG TIL SPECIALET

Formålet med dette afsnit er at reflektere over valget af videnskabsteoretisk tilgang, da dette er baggrunden for at forstå specialets grundlag og proces. Afsnittet redegør for de to valgte videnskabsteoretiske perspektiver socialkonstruktivismen og hermeneutik, som er forskellige men samtidig sammenhængende. I specialet anvendes derfor en socialkonstruktivistisk erkendelsesfilosofi samt en hermeneutisk analysestrategi i forbindelse med analysen af empirien. Socialkonstruktivismen kan bidrage med en indsigt i den måde, fænomener bliver skabt, og hvordan de forandres over tid, mens hermeneutikken skal ses som den tilgang, der anvendes i fortolkningen af specialets genstandsfelt.

6.1.1 Det socialkonstruktivistiske perspektiv

Det socialkonstruktivistiske perspektiv har fokus på relationen mellem mennesker, og dermed er kernen i socialkonstruktivismen, at "virkeligheden" er noget, mennesker i fællesskab skaber gennem interaktion og gennem den måde, der tales om virkeligheden. Mennesker anskuer virkeligheden på forskellige måder, hvorfor begreber som virkeligheden vil blive italesat på forskellige måder, alt efter hvem der ser på den. (Holm 2011)

Gennem dette speciale undersøges implementering af VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen, og hvilke potentielle kvalitetssikringsordninger begrebet afføder, når det skal implementeres i Danmark. Socialkonstruktivismen fremhæver, at virkeligheden præges eller formes af menneskets erkendelse af den (Holm 2011). Når der derfor tales om kvalitetssikring som begreb, er dette ikke en erkendelse af en objektiv sandhed af begrebet, men en erkendelse af kvalitetssikring som et socialt skabt fænomen, der på afgørende vis er præget af den sociale og kulturelle kontekst, hvori fænomenet er opstået.

Ifølge socialkonstruktivismen er det ikke muligt at finde frem til en objektiv sandhed. Forskerne vil ubevidst projicere deres egen socialt bestemte virkelighedsopfattelse over på det, de undersøger. Forskeren er en del af samfundet og kan derfor ikke fungere som en neutral iagttagere. (Holm 2011). Dette medfører, at det ikke er muligt at opstille generelle normative retningslinjer for, hvordan kvalitetssikring opnås på den potentielt bedste måde. Formålet med specialet er derfor at inddrage forskellige væsentlige aktører i implementeringen af VVM-direktivet i Danmark og deres fælles forståelse af kvalitetssikring som fænomen, samt hvilke udfordringer dette stiller til selve implementeringen og det efterfølgende arbejde med den valgte kvalitetssikringsordning. Specialet vil ud fra den indsamlede empiri søge den kvalitetssikringsmodel, der fungerer bedst, og derudfra opstille en række anbefalinger, der kan støtte beslutningstagerne.

Et andet centralt punkt i socialkonstruktivismen er, at samfundsmæssige fænomener ikke er evige og uforanderlige, men at fænomener er skabt gennem historiske og sociale processer. Socialkonstruktivismen indeholder derfor også et forandringsperspektiv, da historiske og sociale processer kan ændre fænomener. (Holm 2011). Et eksempel på dette er Natur- og Miljøklagenævnets direkte og indirekte påvirkning af forståelsen og minimumskravene for, hvad kvalitet i VVM-praksis er ud fra de VVM-sager, de har truffet afgørelser om.

Udfordringerne ved anvendelsen af socialkonstruktivisme er, at virkeligheden er det, der tales om, hvorfor det ikke er virkeligheden. Socialkonstruktivismen fortæller ikke hele historien, da der kan være en uafhængig virkelighed bagved sproget. Det er ensbetydende med, at sproget skaber virkeligheden. (Holm 2011). I forhold til dette speciale betyder det, at der identificeres en kvalitetssikringsordning til sikring af kvaliteten af VVM-redegørelsen, men hvis der havde været adspurgt andre aktører, ville definitionen højst sandsynligt været anderledes.

6.1.2 Det hermeneutiske perspektiv

Det hermeneutiske perspektiv har fokus på forståelse og fortolkning og kan forklares ved at være en generel beskrivelse af, hvordan mennesket forstår virkeligheden gennem dets fortolkning af den. Hermeneutikken søger derfor at forstå den menneskelige del af virkeligheden. Fælles forudsætninger for forståelse er vigtige for at opnå viden, hvormed kultur, sprog og fælleskab er af afgørende betydning for produktionen af viden. (Langergaard, Rasmussen & Sørensen 2006)

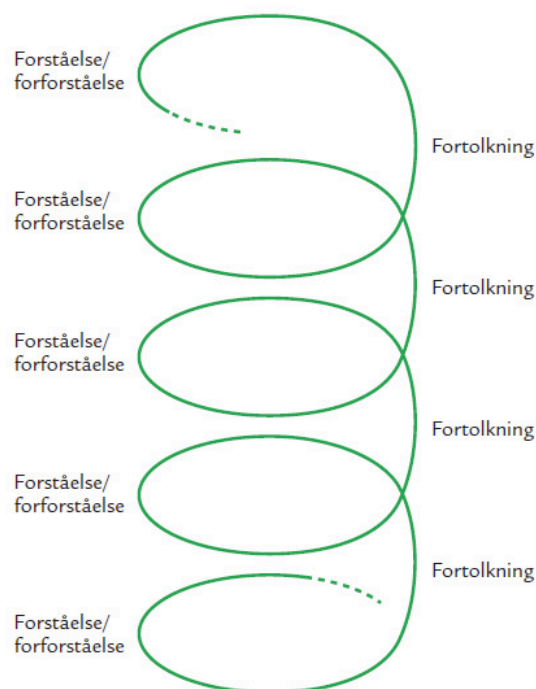
Gadamers filosofiske tilgang til hermeneutikken er valgt, hvor forskeren har en rolle i indsamlingen af empirien og den efterfølgende fortolkning her af. Forskeren kan dermed påvirke den viden, der skabes omkring det opstillede problemfelt, hvilket betyder, at den opnåede viden afhænger af de stillede spørgsmål og måden, hvorpå de fortolkes. Den hermeneutiske tilgang skal derfor ikke forstås som en metode, men som en betingelse for den menneskelige erkendelsesproces, erfaring og eksistens. (Holm 2011)

Forforståelse er med til at opsætte betingelserne for, hvordan mennesker danner meninger og viden omkring verden, hvilket er en forudsætning for, at forståelsen af et socialt fænomen altid vil bygge på en allerede given forståelse af fænomenet. Gadamer ser det ikke som muligt at frigøre sig fra sine forforståelser og fordomme, da det er i mødet med den undersøgte genstand, at den enkeltes fordomme udfordres og gør sig i stand til at erkende noget nyt. (Holm 2011). Det er her, det hermeneutiske perspektiv i samspil med det socialkonstruktivistiske perspektiv kan give en indsigt i forhold til den nuværende forståelse for kvalitetssikring af VVM i dag og kvalitetssikring af VVM efter implementeringen af det nye VVM-direktiv.

Inden for hermeneutikken er der den opfattelse, at al forståelse er kontekstuel, hvilket betyder, at helheden skal forstås ud fra dens enkelte dele, og delene skal forstås ud fra den helhed, de indgår i. Der foregår derfor en vekselvirkning mellem helheden og de enkelte dele, hvilket kaldes den hermeneutiske spiral, som fremgår af figur 4. (Holm 2011). Dernæst skal de enkelte dele fortolkes ud fra den foreløbige forståelse, der samtidig udvides og ændres hver gang, der opnås ny forståelse. Spiralen er kendetegnet ved at være en uendelig proces, hvor det ikke er muligt at iagttage en begyndelse eller en slutning, så processen dermed altid er i gang. (Langergaard, Rasmussen & Sørensen 2006)

Den hermeneutiske spiral får betydning for dette speciale, da den cirkulære bevægelse er styrende for processen for udarbejdelsen af specialet. Arbejdet foregår derfor i en kontinuerlig proces mellem del og helhed for herigennem at skabe mening. I specialet fremgår dette ved, at begreberne kvalitet og kvalitetssikring bliver undersøgt for at opnå en forståelse for, hvad begreberne indebærer, for på den måde at forstå VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen. På

denne baggrund kan der sammen med viden om processen for revisionen af VVM-direktivet operationaliseres en række kriterier til at analysere af potentielle kvalitetssikringsordninger til at opfylde VVM-direktivets krav. Forståelsen for de potentielle kvalitetssikringsordninger opnås gennem en række interviews med aktører fra andre lande med erfaring inden for forskellige kvalitetssikringsordninger. Med denne forståelse blev det muligt at diskutere ordningerne med konsulenter og myndigheder inden for dansk VVM-praksis, som kunne give en forståelse for, om og hvordan ordningerne stemmer overens med dansk eksisterende praksis, og hvordan de kan implementeres i dansk lovgivning og praksis. På denne baggrund kan der gives anbefalinger til beslutningstagerne for en hensigtsmæssig implementering af VVM-direktivet i Danmark i forhold til opfyldelse af VVM-direktivet. Ud fra dette kan det diskuteres, om VVM-direktivets krav til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen gennem krav til udarbejderens og myndighedens for VVM-redegørelsen er tilstrækkelig for at opnå VVM-redegørelser af god kvalitet.



Figur 4: Den hermeneutiske spiral (Andersen 2008)

6.2 VALG AF DATAINDSAMLINGSMETODER ANVENDT TIL DETTE SPECIALE

Til dette speciale er det valgt at anvende dataindsamlingsmetoderne litteraturstudie, multiple case-studie samt interviews og fokusgruppeinterview. Disse metoder er valgt, da det vurderes, at de forskellige typer af empiri kan bidrage med forskellige aspekter i forhold til besvarelsen af de opstillede forskningsspørgsmål. Ved at triangulere forskellige dataindsamlingsmetoder er grundlaget for mere valide konklusioner bedre, og besvarelsen af forskningsspørgsmålene bliver mere nuanceret. Sammenhængen mellem interviews og litteraturstudie kan derfor være med til at kvalificere analy-

sgrundlaget ved hver især at bidrage med forskellige aspekter. I det følgende beskrives anvendelsen af de forskellige dataindsamlingsmetoder til indsamling af data til dette speciale.

6.2.1 Litteraturstudie

Til dette speciale er litteraturstudie anvendt for at indsamle data til at skabe forståelse for centrale begreber som kvalitet og VVM samt til forståelse for den anvendte teori om implementering af politik. Litteraturstudiet har bestået af videnskabelige artikler, bøger, rapporter, direktiver samt bekendtgørelser. Til sikring af specialets validitet er alle kilder vurderet i forhold til deres aktualitet og troværdighed samt forfatterens faglige autoritet og kildens objektivitet. Gennem processen for dataindsamling er det vurderet, at de anvendte kilder til litteraturstudie er tilstrækkelige for at kunne besvare specialets forskningsspørgsmål, men der kunne være anvendt andre kilder.

6.2.2 Multiple casestudie

I specialet anvendes undersøgelsesmetoden multiple casestudie til at indsamle erfaringer fra andre lande, som allerede i dag har kvalitetssikringsordninger og derfor kan dele deres erfaringer om deres ordninger. På denne baggrund kan det analyseres, om det er muligt at implementere dele eller hele kvalitetssikringsordningerne i Danmark.

Robert K. Yin definerer casestudie som en empirisk undersøgelse, hvor et fænomen kan belyses inden for det virkelige livs rammer ved anvendelsen af flere forskellige kilder til information om fænomenet (Yin 2003). Informationskilderne i dette speciale er både i form af litteraturstudie og interviews.

I specialet anvendes fire forskellige cases fra forskellige lande med forskellige betingelser. Formålet med anvendelsen af casene er at få forskellige indblik i andre landes kvalitetssikringsordninger, hvorfor casene er udvalgt ud fra en forventning om deres informationsindhold. Casene blev identificeret gennem COWIs rapport fra 2009 med navnet: "*Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive*". I denne rapport er EU-medlemslandene blevet spurgt til deres organisatoriske og juridiske ordninger for VVM og deres afledte effekter samt niveauet af erfaring med at udføre VVM i det enkelte land. Rapporten identificerer bl.a. forskellige medlemslande med allerede implementerede kvalitetssikringsordninger. (COWI A/S 2009)

De anvendte cases i specialet er:

Storbritannien

I Storbritannien har Institute of Environmental Management & Assessment (IEMA) en frivillig ordning kaldet EIA Quality Mark. Her kan virksomheder bestående af bygherre eller rådgivere, der koordinerer lovpligtige VVM-redegørelser, forpligte sig til at sikre deres VVM-aktiviteter. De virksomheder, som ønsker at være en del af EIA Quality Mark bliver uafhængigt vurderet af et uvildigt panel og skal følge 7 *commitments*. (Institute of Environmental Management & Assessment 2011b)

Belgien

Den flamske region af Belgien har lovgivning omkring akkreditering af VVM-eksperter, så det derfor er et lovkrav, at de, der udarbejder VVM-redegørelsen, skal være akkrediteret. Akkrediteringen sker ved enkeltpersoner, som er eksperter inden for ét eller flere fagområder. VVM-redegørelsen

skal udarbejdes under ansvaret af de akkrediterede eksperter, men eksperterne kan have ikke-akkrediterede personer til at hjælpe dem med udarbejdelsen. (Maes 2014).

Holland

Holland har en national kommission der hjælper med rådgivning og kapacitetsopbygning på VVM-området. Kommissionen hedder the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA) og søger at fremme kvaliteten af VVM generelt i Holland og samtidig fremme bæredygtighed i projekter, hvorfor der er fokus på alle aktører og alle faser, der har indflydelse på VVM-processen (Netherlands Commission for Environmental Assessment 2014a).

Tjekkiet

I Tjekkiet er det et lovkrav, at VVM-redegørelsen skal udarbejdes af akkrediterede eksperter, samt at den efterfølgende skal kvalitetssikres af én reviewer, der ligeliges er akkrediteret (Goldberg 1993, Graggaber, Pistecky 2012). Myndighederne har et centralt register over akkrediterede eksperter, der kan vælges fra. Eksperterne er i myndighedens database inddelt efter de fagområder, de har ekspertise i. (Czech Environmental Information Agency 2014)

Andre landes kvalitetssikringsordninger kunne være undersøgt, hvilket kunne have givet andre resultater, men det er vurderet, at de identificerede ordninger giver et indblik i, hvordan kvalitets-sikringsordninger kan etableres.

6.2.3 Interviews

Dataindsamlingsmetoden kvalitativt interview med en række centrale aktører er valgt for at opnå forståelse for revisionen af VVM-direktivet og de afledte ændringer deri samt en forståelse for andre landes ordninger for kvalitetssikring. Steiner Kvale og Svend Brinkmanns definition på et forskningsinterview er:

"... et interview, der har til formål at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden med henblik på at fortolke betydningen af de beskrevne fænomener." (Kvale, Brinkmann 2009)

Interview giver mulighed for at se nærmere på de konstruktioner, meningsprocesser og fortolkninger, der foregår uafhængigt af organisationers formelle sider. Endvidere giver interview mulighed for at opnå en dybdegående forståelse for de kausalsammenhænge, som de interviewede personer beskriver og indgår i. På denne måde opnår dataene en høj grad af intern validitet. (Bryman 2008)

I specialet anvendes semistrukturerede interviews foretaget med afsæt i en interviewguide udarbejdet inden interviewets afholdelse. Interviewguiden indeholder en række spørgsmål og temaer, som skal afdækkes gennem interviewene med de relevante aktører. Interviewguiden er udarbejdet med udgangspunkt i implementeringsteorien samt gennem litteraturstudie af VVM-direktivet og studier om kvalitet af VVM, så det er muligt at anvende respondenternes svar i forhold til implementeringsteorien samt undersøge en sammenhæng mellem andre studier af kvalitet af VVM med det respondenterne giver udtryk for. Under interviewet er der mulighed for at ændre på spørgsmålene og stille nye spørgsmål ud over de anførte i interviewguiden.

I den indledende fase af specialet er der afholdt to semistrukturerede eksplorative interviews med relevante personer fra Naturstyrelsen, der bidrager med viden om forhandlingerne om og definiti-

oner i det nye VVM-direktiv samt modeller for implementering af kvalitetssikring i Danmark. Interviewsene anvendes derfor til at søge ny information og præcisere problemstillingerne i specialet. Endvidere blev der senere i processen afholdt semistrukturerede telefoninterviews med aktører fra udlandet omkring deres modeller for kvalitetssikringsordninger i forbindelse med multiple case-studie.

I det følgende præsenteres de interviewede aktører:

Helle Ina Elmer

Helle Ina Elmer, specialkonsulent i juridisk afdeling ved Naturstyrelsen, blev interviewet den 24. marts 2014. Interviewet blev afholdt per telefon og optaget på ekstern enhed. Interviewguide forefindes på bilag 1.a. Optagelsen kan findes i bilag 1.b, og transskribering findes i bilag 1.c.

Helle Ina Elmer blev interviewet, da hun har deltaget som fagperson fra Danmark i rådsarbejdsgruppen i forbindelse med revisionen af VVM-direktivet. Rådsarbejdsgruppen står for den tekniske forberedelse, når direktivforslaget er fremsat af Europa-Kommissionen. Hun kunne derfor forklare, hvordan processen er forløbet og forklare ændringerne i forhold til kravene om kvalitetssikring.

Gert Johansen

Gert Johansen, specialkonsulent ved Naturstyrelsen, blev interviewet den 20. marts 2014. Interviewet blev afholdt per telefon og optaget på ekstern enhed. Interviewguide forefindes på bilag 2.a. Optagelsen kan findes i bilag 2.b, og transskribering findes i bilag 2.c.

Gert Johansen blev interviewet, da han besidder styrelsens viden om VVM og miljøvurderinger af planer og programmer. Han har været involveret i VVM siden dets indførsel i 1989, hvorfor der var en forhåbning om, at han kunne forklare, hvilken betydning ændringerne i VVM-direktivet omkring kvalitetssikring vil få for dansk praksis, og hvilke løsninger han så som mulige. Gert Johansen var dog ikke meget for at komme ud med sin viden, da han ikke vil tale mod organisationens hensigter, idet de ikke er blevet enige om en retning for implementeringen.

Sjored Hakeman fra Holland

Sjored Hakeman, sidder i det tekniske sekretariat for arbejdsgrupperne inden for the Netherland Commission for Environmental Assessment, blev interviewet den 20. april. Interviewet blev afholdt per telefon og optaget på ekstern enhed. Interviewguide forefindes på 3.a. Optagelsen kan findes i bilag 3.b, og transskribering findes i bilag 3.c.

Sjored Hakeman står for udvælgelse af personer til arbejdsgrupperne, der skal reviewe den enkelte VVM-redegørelse. Han har arbejdet for kommissionen i syv år og har derfor viden omkring ordningens processer og organisering.

Nele Maes fra Belgien

Nele Maes, kontaktperson i forbindelse med ansøgning om akkreditering i den flamske region af Belgien, blev interviewet den 30. april. Interviewet blev afholdt per telefon og optaget på ekstern enhed. Interviewguide forefindes på bilag 4.a. Optagelsen kan findes i bilag 4.b, og noter findes i bilag 4.c.

Nele Maes fremstod som kontaktperson på hjemmesiden i forbindelse med akkrediteringsordningen, hvorfor hun blev kontaktet. Grundet sprogbarriere mente hun ikke, at hun var i stand til at svare på spørgsmålene. Under opkaldet kom der dog alligevel nogle oplysninger frem, som svarede på nogle af spørgsmålene. Hun bad projektgruppen om at kontakte den centrale administration per e-mail med spørgsmålene, hvor der desværre ikke kom svar tilbage.

Thomas Clayton fra Storbritannien

Thomas Clayton, kontaktperson i forbindelse med ansøgning om akkreditering ved det britiske EIA Quality Mark, blev interviewet den 13. maj. Interviewet blev afholdt per telefon og optaget på eksternt enhed. Interviewguide forefindes på bilag 5.a Optagelsen kan findes i bilag 5.b, og noter findes i bilag 5.c.

Thomas Clayton fremstod som kontaktperson på hjemmesiden i forbindelse med akkrediteringsordningen, hvorfor han blev kontaktet. Han kunne svare på nogle spørgsmål, men bad projektgruppen om at sende en e-mail med spørgsmål, som han ville få de rigtige personer til at svare på. Efterfølgende den 20. maj kom der svar per e-mail fra Thomas Clayton på vegne af EIA Quality Marks leder Josh Fothergill. Her blev nogle af spørgsmålene besvaret, og det blev lovet, at der ville komme flere svar. E-mailen forefindes i bilag 5.d.

6.2.4 Fokusgruppeinterview

Projektgruppen afholdte 5. maj et fokusgruppeinterview for at diskutere de forskellige muligheder for kvalitetssikringsordninger, VVM-direktivet giver og koble disse sammen med eksisterende dansk VVM-praksis. Fokusgruppen bestod af seks deltagere med erfaring med VVM, fire af dem fra rådgivningsfirmaer og to fra kommuner. Derudover deltog de to medlemmer af projektgruppen, samt én af projektgruppens vejledere Lone Kørnøv som observatør og referent.

Det blev besluttet at holde et fokusgruppeinterview, fordi metoden er velegnet til at diskutere projektgruppens emne i dybden, da metoden både kan anvendes som idegenerering og -afprøvning. Fokusgruppeinterviews er ligesom almindelige interviews en kvalitativ dataindsamlingsmetode, men adskiller sig ved at være baseret på gruppemøder. Det betyder, at der tages udgangspunkt i den dynamik, der opstår, når flere personer udveksler meninger og erfaringer om et specifikt emne. Derved sættes emnet i et større perspektiv, da forskellige personer har forskellige forudopfattelser om emnet. (Jakobsen 2011). Det er dog ikke kun de forskellige deltageres personlige opfattelse, der undersøges, det er også den kollektive opfattelse, som gruppen får gennem interaktionen med hinanden. Hovedpointen er ifølge Michael Hviid Jakobsen og Sune Qvotrup Jensen, at identiteter og holdninger er noget, der skabes og altså ikke noget, der ligger foruddannet hos den enkelte person. (Jakobsen, Jensen 2012). Det kan tænkes som en spiral, hvor gruppemedtagerne bygger videre på hinandens argumenter. På den måde er hensigten med fokusgruppen at lade dem skabe en fælles forståelse/definition af de centrale begreber, som projektgruppen ønsker undersøgt. Dette kan ses i sammenhæng med det socialkonstruktivistiske udgangspunkt, hvor verden er social konstrueret gennem interaktionen mennesker imellem. Brugen af et fokusgruppeinterviewet er derfor en understøttelse af valget af socialkonstruktivisme som videnskabsteori.

Forberedelser inden afholdelsen

Projektgruppen besluttede at holde fokusgruppeinterviewet i Aalborg med en samlet gruppe af personer fra både det private og offentlige. Overvejelserne gik på, om deltagerne skulle deles op i to grupper med rådgivere og myndighedspersoner for sig. På denne måde ville det være nemmere at skelne mellem forskellighederne af de to gruppers holdninger, men det blev vurderet, at det ikke nødvendigvis var negativt at samle deltagerne i én gruppe, da kvalitetssikring af VVM vurderes at være af tilpas abstrakt karakter til, at det ville være mest optimalt at lade personer med forskellige baggrunde diskutere det. På den måde ville fokusgruppeinterviewet give en forståelse af emnet fra flere forskellige sider.

Personerne i fokusgruppeinterviewet var:

Jette Brønnum fra Frederikshavn Kommune

Jette Brønnum er ansat i Frederikshavn Kommune som miljøingeniør i afdelingen Miljø. Hun arbejder hovedsageligt med virksomheder, landbrug, spildevand, jordforurening og er i øjeblikket involveret i VVM-processen for et skifergas-anlæg. (Brønnum et al. 2014)

Anne-Vibeke Skovmark fra Aalborg kommune

Anne-Vibeke Skovmark er ansat i Aalborg Kommune i By- og Landskabsforvaltningen i afdelingen Plan og Udvikling. Tidligere arbejdede hun ved Nordjyllands amt, men i forbindelse med kommunalreformen i 2007, hvor VVM-myndighedskompetencen blev flyttet fra amtet til kommunen, blev hun flyttet med. Hun stod derfor for implementeringen af VVM i Aalborg Kommune og er involveret i mange af kommunens VVM-sager. (Brønnum et al. 2014)

Inger Andreasen fra COWI A/S

Inger Andreasen er ansat ved COWI A/S, hvor hun udarbejder VVM-redegørelser enten som projektleder eller giver input til andres sager. Tidligere arbejdede hun ved Aalborg Kommune med hovedvægt på miljøvurderinger. (Brønnum et al. 2014)

Ole Gregor fra Rambøll

Ole Gregor er ansat som chefkonsulent ved Rambøll og har været involveret i VVM, siden det blev indført i Danmark. Tidligere har han været ansat ved Viborg Amt som udviklingskonsulent og ved Miljøministeriets Miljøcenter Århus, hvor han arbejdede med plantilsyn og VVM. (Brønnum et al. 2014)

Anne Hededal Christensen fra Orbicon A/S

Anne Hededal Christensen er ansat ved Orbicon A/S, hvor hun som planlægger arbejder med VVM og miljøvurderinger. Tidligere arbejdede hun med landbrugsgodkendelser til større husdyrbrug, hvilket ifølge hende var en god måde at komme ind på VVM-området på, da disse godkendelser kan ses som en lille VVM. (Brønnum et al. 2014)

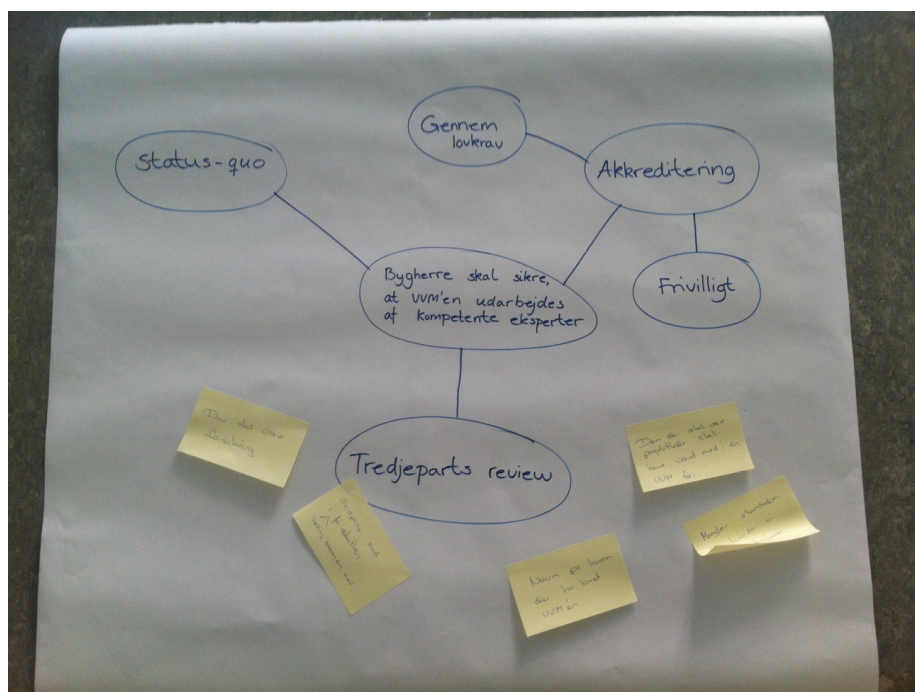
Lotte Weesgaard fra Orbicon A/S

Lotte Weesgaard er ansat ved Orbicon A/S som sektionsleder for afdelingen, der bl.a. arbejder med VVM. Hun er derfor den person, der afgør, hvem der skal sættes på de forskellige VVM-sager, og dernæst giver hun input til sagerne. (Brønnum et al. 2014)

Udvælgelsen af deltagerne skete efter konsultation med forskellige bekendte rådgivere og vejledere af projektgruppen.

Projektgruppen gjorde sig forskellige overvejelser om, hvordan de forskellige deltagere skulle kontaktes for at sikre størst mulig deltagelse. Valget endte med et initierende telefonopkald til at fange deltagernes opmærksomhed, hvor også forståelsesspørgsmål kunne afklares. Telefonopkaldet tvunger personen til at forholde sig til, om emnet er interessant, og om vedkommende ønsker at deltage, sammenlignet med en e-mail der nemt kan ignoreres. Telefonopkaldet blev efterfulgt af en personlig e-mail til deltagerne. I e-mailen blev projektgruppens projektfokus og formålet med fokusgruppeinterviewet beskrevet. Skabelonen for e-mailen er i bilag 6.a.

Inden afholdelsen blev en spørgeguide udarbejdet med alle de tænkelige spørgsmål, projektgruppen ønskede besvaret. Spørgeguiden findes i bilag 6.b. Need to know spørgsmål blev fremhævet med fed, mens andre spørgsmål blev skrevet, så det var muligt at stille yderligere spørgsmål, når det var nødvendigt. Endvidere blev et oplæg med slides udarbejdet, så deltagerne kunne blive præsenteret for emnet og for fokusgruppeinterviewets spilleregler. Slides kan ses i bilag 6.c. Dernæst blev to plakater udarbejdet, som deltagerne skulle tale ud fra, og som de kunne sætte post-it med kommentarer på. Se figur 5.



Figur 5: Plakat fra fokusgruppeinterview, egen produktion

Plakaterne viste hver især et af kravene om kvalitetssikring i VVM-direktivet og hvilke kvalitetssikringsordninger, projektgruppen så mulige ud fra hvert af disse krav. Optagelsen til fokusgruppeinterviewet kan findes i bilag 6.d og 6.e, og transskribering findes i bilag 6.f.

Selve fokusgruppeinterviewet

På dagen blev fokusgruppeinterviewet igangsat med den forberedte præsentation, så deltagerne var inde i konteksten og vidste, hvad de forskellige ordninger på plakaterne indebar. Dernæst præsenterede deltagerne sig selv for hinanden ud fra nogle punkter, projektgruppen havde opsat. Problemet med dette var, at projektgruppen havde opstillet for mange punkter, så deltagerne omtale flere af de sager, de har været involveret i. Dette gjorde introduktionen meget lang, så tiden blev taget fra det væsentlige af interviewet. Projektgruppen skulle derfor kun have bedt deltagerne om at sige deres navn, stilling, og hvor de arbejder. Grunden til de mange punkter i præsentation er, at en overvejelse i forbindelse med forberedelsen af fokusgruppeinterviewet er, at deltagerne skulle være repræsenteret ud fra, hvilke sager de arbejder med. Det viste sig dog gennem præsentationsrunden, at deltagerne arbejder meget bredt, hvorfor der ikke kunne være lavet en opdeling mellem typer af projekter.

Efter introduktionen blev plakaten for kravene til bygherre placeret på bordet foran deltagerne, og der blev stillet et spørgsmål til deres nuværende praksis for kvalitetssikring. Efter besvarelse af dette spørgsmål stillede deltagerne selv spørgsmål til de andre ordninger, hvilket var i overensstemmelse med de spørgsmål, projektgruppen havde forberedt. Af denne årsag så projektgruppen det ikke nødvendigt selv at stille spørgsmål. Deltagerne styrede derfor i høj grad selv, hvad der blev talt om, hvilket på den ene side gav gode resultater, da deltagerne kom rundt om de væsentlige spørgsmål, og der ikke kom afbrydelser fra projektgruppen, så snakken bare gik. På den anden side var det ikke alle, der fik lov til at udtrykke deres holdninger på alle tidspunkter, da de, der råbte højest, var dem, der fik lov til at sige noget. En løsning kunne derfor have været, at deltagerne skulle række hånden op, når de vil sige noget, og moderatoren fungerede som ordstyrer. Problemet med dette er, at gruppedynamikken forsvinder, da der vil være mange små pauser, hvor den næste person udpeges til at sige noget.

Kritik af fokusgruppe/overvejelser om resultatet

Fokusgruppeinterview er en kvalitativ dataindsamlingsmetode, hvorfor der skal tages hensyn til tre faktorer, når resultatet skal vurderes (Jakobsen 2011):

- Validitet
- Pålidelighed
- Repræsentativitet

I specialet er validiteten sikret ved anvendelse af citater fra fokusgruppeinterviewet, så deltagernes eksakte holdninger vises, så det ikke er moderatorens frie fortolkning af, hvad deltagerne siger. Validitet handler om, at den forståelse af emnet, der kommer ud af fokusgruppen, er forankret i, hvad der rent faktisk er sagt og sket i gruppen (Jakobsen 2011).

Pålideligheden af et studie er til stede, hvis undersøgelsen blev gennemført på samme måde igen med samme resultat. Problemet med fokusgruppeinterviews og pålidelighed er, at grupperne består af flere personer, og der gerne er en dynamisk spørgeramme, da formålet med fokusgrupper netop er at bruge dynamikken fra de forskellige personer til at komme vidt omkring emnet og afdække alle facetter af det. Det er ensbetydende med, at det ikke er meningen at prøve at få præcis samme resultat igen ved et andet fokusgruppeinterview. En måde, at verificere om alt er afdækket,

kan være at lave undersøgelsen igen og igen, indtil svarerne går igen. På denne måde sikres det, at emnet er undersøgt hele vejen rundt. (Jakobsen 2011)

Fokusgruppeinterviewet vurderes ikke at være tilstrækkeligt repræsentativt, da det ikke er alle rådgivningsvirksomheder og alle kommuner, der deltog. Det kan være vanskeligt at afholde et fokusgruppeinterview med alle repræsenteret, da der i en fokusgruppe er at gøre med relativt få personer. I stedet kan der samles en gruppe, som formodes at repræsentere en tilfredsstillende bredde af holdninger og synspunkter i forhold til det konkrete emne. Projektgruppen forsøgte at sikre repræsentativitet ved at samle deltagere med forskellig erfaring, fra forskellige konsulentfirmaer og forskellige kommuner.

Deltagerne i dette fokusgruppeinterview var kun fra store rådgivningsvirksomheder, så der manglende repræsentanter fra mindre virksomheder. Ved afholdelse af et fokusgruppeinterview et andet sted i landet f.eks. København, hvor der er flere rådgivere, der arbejder indenfor VVM-faget, kunne have givet et mere nuanceret billede af, hvad rådgivere forbinder med kvalitetssikring, og hvordan det kan implementeres i Danmark.

Dernæst deltog kun store kommuner, hvorfor der manglede kommuner af mindre størrelse og med færre ressourcer. Dernæst kan andre typer og størrelser af kommuner have givet et andet syn på VVM, f.eks. en kommune med få ressourcer, kunne have givet mere indblik i, hvilke problemer det giver ikke at have tilstrækkelig kompetence til at vurdere på VVM-redegørelsen. Dette kunne være løst gennem en spørgeskemaundersøgelse af alle kommuner, da det kunne verificere de argumenter, som den indsamlede empiri kommer frem med.

I forbindelse med fokusgruppeinterviewet kom Ole Gregor med mange ideer til, hvordan kvalitetssikring kunne implementeres på andre måder, end dem projektgruppen havde identificeret. Det var tydeligt, at Ole var mere inde i direktivet og havde gjort sig tanker omkring direktivet og dets ændringer, hvilket de andre deltagere ikke i samme grad havde. De andre deltagere var derfor på et andet abstraktionsniveau end Ole. Dette viste sig især tydeligt i anden halvdel af fokusgruppeinterviewet, hvor Ole Gregor blev opmærksom på, at der ikke var så lang tid tilbage af den afsatte tid, og derfor gerne ville ud med alle sine ideer, hvilket betød, at de andre deltagere blev sat af. Dette kunne være løst, hvis projektgruppen i højere grad havde styret fokusgruppeinterviewet, men samtidig havde mere styring betydet, at Ole Gregors ideer ikke var kommet frem. Metodemæssigt havde det fungeret bedre, hvis der inden fokusgruppeinterviewet havde været afholdt et semistruktureret interview med Ole Gregor alene, hvor han fortalte om sine ideer, så disse kunne være implementeret i projektgruppens modeller inden afholdelsen af fokusgruppeinterviewet, og Ole Gregor ikke havde deltaget i fokusgruppeinterviewet. På den måde ville fokusgruppeinterviewets deltagere have været på samme abstraktionsniveau, og deltagerne havde derfor i højere grad kunne deltaget på lige fod.

7 TEORETISK RAMME

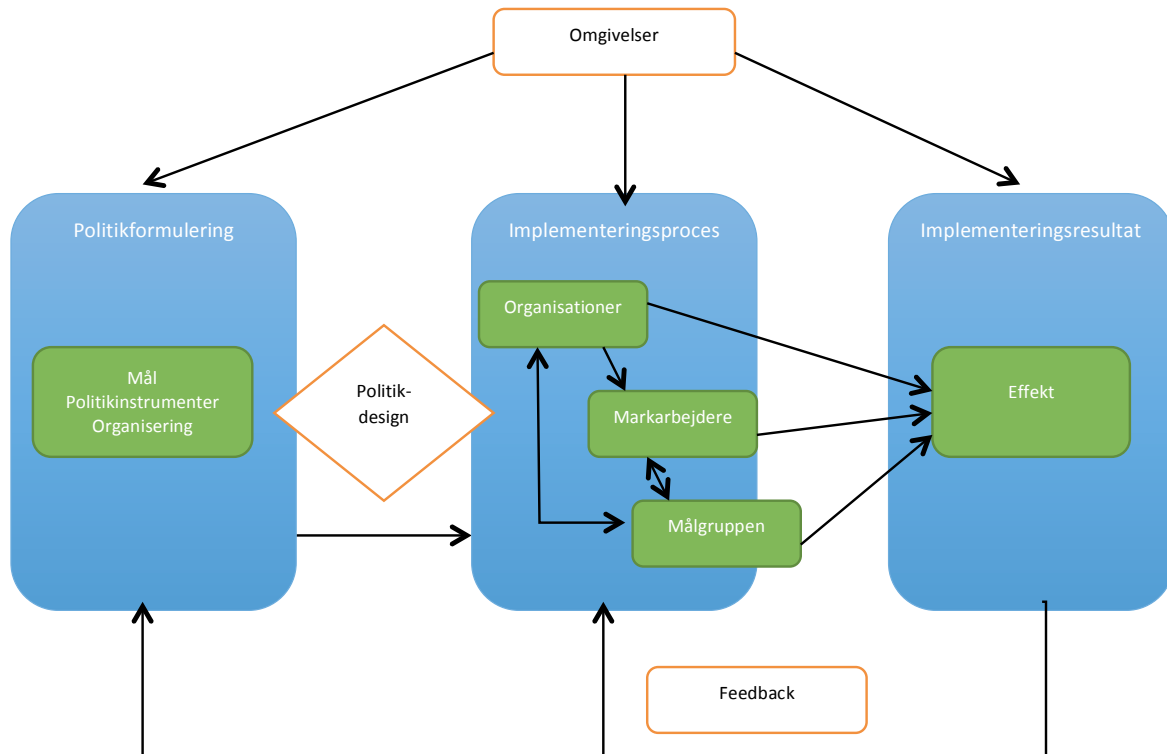
Formålet med dette kapitel er at præsentere specialets teoretiske ramme i form af implementeringsteori. Implementeringsteori er valgt, da specialets formål er at undersøge hvordan EU's krav om kvalitetssikring i det nye VVM-direktiv kan implementeres i Danmark. Implementeringsteorien kan hjælpe til at forklare, hvordan implementeringsprocessen er foregået på EU niveau og kan hjælpe med at forudsige, hvordan implementeringsteorien kommer til at foregå i Danmark. På baggrund af implementeringsteorien operationaliseres en analyseramme, som skal analysere implementeringsprocesserne på EU og dansk niveau.

7.1 IMPLEMENTERINGSTEORI

Formålet med implementeringsteorien er at forstå, hvordan politikker føres ud i livet, og om de virker efter hensigten. Teorien kan anvendes til at belyse de igangværende processer, fra en politik formuleres, til den er implementeret i virkeligheden. Hertil understreger teorien, at politik ikke kun foregår, indtil beslutningen om politikken er truffet, men at de aktører, der fører politikken ud i livet bevidst, ubevidst, direkte eller indirekte påvirker den. (Winter 1994)

Implementeringsforskningen er primært repræsenteret ved to hovedskoler: top-down og bottom-up. Top-down teoretikerne har fokus på de politiske styrings- og kontrolmuligheder ved implementeringsprocessen. Bottom-up teoretikerne har fokus på samspillet mellem målgruppen for politikken og medarbejderne, som skal udføre politikken i bunden af implementeringssystemet. Begge skoler har været udsat for kritik, og der har derfor været en erkendelse af, at ingen af de to skoler er tilstrækkelige til at forklare implementeringen af offentlig politik, hvorfor forskellige teoretikere har forsøgt at kombinere de to. (Winter, Lehmann Nielsen 2008)

Søren Winter er en af disse teoretikere, der har kombineret top-down og bottom-up gennem den integrerede implementeringsmodel vist på figur 6. Modellen kan anvendes til at belyse de forskellige faser, processer og aktører, der præger implementeringsprocesser. Helt overordnet kan modellen forklares ved, at der gennem politikformuleringen bliver fastlagt officielle mål og hensigter for politikken, hvilket er med til at bestemme og tilrettelægge implementeringsprocessen. Under implementeringsprocessen føres politikken ud i livet af en række aktører i form af organisationer, medarbejdere og selve målgruppen ved hjælp af nogle politikinstrumenter, hvilket vil føre til en effekt på målgruppens adfærd. Denne effekt kan evalueres, så det er muligt at anvende erfaringer til at afgøre, om det er nødvendigt at gentænke politikken i en ny politik, så succeser kan videreudvikles, og mindre effektive initiativer udskiftes med mere virkningsfulde initiativer. (Winter, Lehmann Nielsen 2008)



Figur 6: Winters integrerede implementeringsmodel udarbejdet på baggrund af (Winter 1994)

Herudover skal der tages højde for omgivelserne, da de kan spille en rolle for både politikformuleringen og implementeringsprocessen. Det kan for eksempel være en ændring i den offentlige mening, som kan lægge pres på de politiske aktører. Mere miljøbevidsthed kan være med til at føre til ændringer i miljølovgivningen, herunder ændre praksis og dermed også målgruppens adfærd og måske holdning. Derudover kan ændringer i socioøkonomiske forhold og fysiske omgivelser spille en rolle. Omgivelserne er dog sjældent direkte deterministiske for effekt og præstationer. (Winter 1994)

Modellen er en analytisk model, hvorfor virkeligheden ofte vil opføre sig anderledes og mere kompleks. Det er derfor ikke nødvendigvis alle faser, der eksisterer, eller flere faser foregår samtidigt eller i en anden rækkefølge, end den modellen viser. Fasemodellen medfører ikke en rationel antagelse om en mere eller mindre automatisk transformation af politik fra en fase til den næste. Politiske og kognitive processer medfører, at der kan være manglende sammenhæng mellem faserne. På den anden side giver modellen mulighed for med et abduktivt udgangspunkt at undersøge en bred vifte af problemstillinger og mønstre og derudfra give en vurdering af de væsentligste faktorer, der påvirker implementeringsprocessen. (Winter, Lehmann Nielsen 2008). I det følgende bliver de faser, der har betydning for dette speciale beskrevet.

7.2 POLITIKFORMULERING

Politikformuleringen er den første fase i implementeringsprocessen og har stor betydning for processen for implementeringen og for selve implementeringsresultatet. (Winter, Lehmann Nielsen 2008). Søren

Winters integrerede implementeringsmodels politikformuleringsfase sætter fokus på identificering af mål for politikken, et sæt af instrumenter til opnåelse af målene samt en fastlæggelse af, hvilke organisationer eller myndigheder, der har ansvaret for at igangsætte og føre den politiske beslutning ud i livet. Før det er muligt at foretage denne identificering, skal det pågældende emne erobre beslutningsdagsordenen og der skal være et reformvindue. Winters model udbygges derfor med John W. Kingdons teori om åbning af reformvindue. I specialet skal dette anvendes til at beskrive den politikformuleringsproces, der er sket på EU-niveau, og som skal til at ske i Danmark. Teorien anvendes til at beskrive, hvordan reformvinduet har åbnet sig på EU-niveau, så der kan opnås en forståelse for baggrunden for ændringer i det nye VVM-direktiv. Dernæst anvendes teorien til at analysere, om der ud over kravene fra EU er et reformvindue i Danmark til at indføre kvalitetssikring af VVM-redegørelsen.

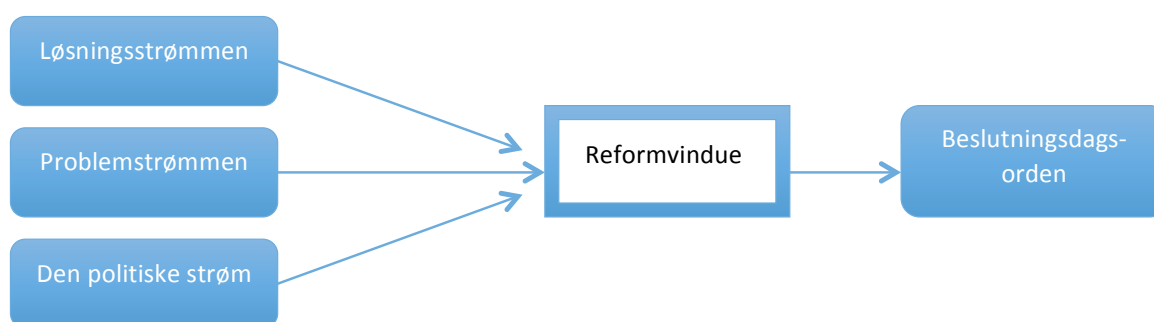
7.2.1 Åbning af reformvindue

Inden selve politikformuleringsprocessen går i gang, skal det konkrete emne have politisk opmærksomhed, så det kan komme på beslutningsdagsordenen. Der er forskellige bud på, hvorfor et konkret emne pludselig får politisk opmærksomhed, hvor et bud er, at hvis et problem i samfundet har et tilstrækkeligt stort omfang, nogle klare fordelingsmæssige konsekvenser og kan sammenkobles med enkle modeller for at finde en løsning, vil det resultere i en høj placering på beslutningsdagsordnen. Et andet bud er, at de politiske aktører sætter emnet på dagsordnen, så de kan påvirke formuleringen af emnet, ud fra deres hensigter, ressourcer og muligheder. Det kan være politiske ledere, interessegrupper, eksperter og embedsmænd, der frempromoverer en politisk løsning på et givent problem. (Klitgaard, Christensen 2008)

Ifølge Kingdon er problemer, definitioner og interesser betydningsfulde for, hvad der kommer på dagsordnen, men hovedvægten er på aktører og interesser. Et emne optages ifølge Kingdon på beslutningsdagsordnen gennem sammenkoblingen af tre separate strømme i den politiske proces: Problemstrømmen, løsningsstrømmen og den politiske strøm. (Kingdon 2011)

Den første strøm er *problemstrømmen*, hvor der skal være en situation med et problem, og som er sat på agendaen, som noget, der bør ændres. Det er dog ikke alle situationer, der er på agendaen. For at dette kan ske, skal der sættes opmærksomhed på situationen. Dette kan ske gennem mere eller mindre systematisk overvågning af aktiviteter eller katastrofer, der sætter fokus på en situation eller evalueringer og klager fra borgerne. Til trods for at et problem bliver defineret og anerkendt, bliver det ikke nødvendigvis sat på beslutningsdagsordenen. Dette kræver som minimum en vellykket sammenkobling med *løsningsstrømmen*. Denne strøm betegnes som en "utidssuppe" bestående af ideer og forslag, der flyder rundt mellem hinanden. Nogle af disse ideer er formuleret som instrumentelle løsninger på konkrete problemer, mens andre kan være foreslået af embedsmænd eller interessegrupper med egne interesser. Hvis ideerne skal overleve udvælgelsesprocessen og blive koblet sammen med problemstrømmen, skal de opfylde en række krav. Ideerne skal være teknisk gennemførlige samt mere eller mindre klar til implementering. Dernæst skal de være kompatible med beslutningstagernes interesser samt de fremherskende ideer og værdier i samfundet. (Kingdon 2011)

Koblingen mellem problemer og ideer medfører ikke nødvendigvis, at et vindue for politisk beslutning bliver åbnet. Dette sker først, når problem- og løsningsstrømmen kommer i sammenhæng med *den politiske strøm*. Denne strøm består af den offentlige holdning. Er der sammenhæng mellem den måde, hvorpå problemerne er udpeget og defineret samt de opstillede løsninger? Og kan der skabes et politisk flertal for ændringen, og vil det medvirke til, at der rent faktisk ændres på noget? Det er kun i særlige situationer, at de tre elementer flyder sammen, og der åbnes et politisk reformvindue. Timing er derfor af afgørende betydning for politiske beslutningsprocesser, da der skal være en række elementer til stede på samme tid, hvis konkrete beslutninger skal blive en realitet. Dernæst skal der være nogle entreprenører til at forbinde de tre strømme, for at sikre at der rent faktisk ændres noget. (Kingdon 2011). Figur 7 søger at illustrere denne kobling.



Figur 7: Åbning af et reformvindue ved, at et emne erobrer beslutningsdagsordenen udarbejdet på baggrund af Kingdons teori (Kingdon 2011)

Den politiske strøm har større autonomi og har en mere selvstændig betydning for, at det politiske vindue åbnes sammenlignet med de andre strømme. Uanset, hvor vigtige de enkelte forslag til ændringer er, afhænger de af muligheder og begrænsninger på den politiske arena for at komme på beslutningsdagsordenen. (Kingdon 2011)

Kingdons teori om åbning af reformvindue er en overskuelig model for, hvordan en ny politik opstår, men den kan kritiseres for at være for simplificeret, hvorfor den vil medføre for generelle antagelser. På den anden side indeholder de enkelte dele af modellen teoretiske værktøjer, der kan anvendes til en detaljeret analyse af de specifikke forhold i dette speciale. Kingdons teori fokuserer kun på en politiks oprindelse og dermed ikke om selve implementeringen eller virkningen af politikken, hvorfor den er væsentlig at koble sammen med Winters integrerede implementeringsmodel, som inddrager disse faktorer.

Kingdons teori om åbning af reformvindue kan anvendes til analysen af, hvorfor og hvordan revisionen af VVM-direktivet blev i gangsat og selve revisionens forløb. Dernæst kan det hjælpe til at forklare, om der reelt er et reformvindue i Danmark til at implementere VVM-direktivets ændringer om kvalitetssikring på mere end et minimum. Dernæst kan der identificeres potentielle kvalitetssikringsordninger, som analyseres ud fra en række kriterier operationaliseret ud fra VVM-direktivet og kvalitetsbegrebet. Dette gøres for at identificere den mest hensigtsmæssige

kvalitetssikringsordning i forhold til at opfylde VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen.

For bedre at forstå vigtigheden af den politiske strøm, bliver der i det følgende beskrevet, hvorfor politiske aktører handler, som de gør. Det kan hjælpe til at forklare de politiske aktørers interesser i både revisionen af VVM-direktivet samt de politiske aktørers interesser under implementeringen af direktivet i Danmark.

7.2.2 Politikernes adfærd

Ændring af politik er en funktion af aktørernes intentioner, præferencer, ressourcer og handlinger. Det forventes ikke, at politiske aktører handler ud fra et ønske om at optimere kollektiv velfærd eller at udarbejde effektive løsninger på samfundets problemer, når de skal foretage institutionelle valg. Til gengæld forventes det, at aktørerne følger deres egne interesser ved at sikre eller forbedre mulighederne for genvalg, at fastholde eller tilkæmpe positioner, der er adgangsgivende for at deltage i den politiske og administrative beslutningsproces eller at få en større del af de knappe ressourcer. (Klitgaard, Christensen 2008)

Magtfulde aktører er interesseret i at investere betydelige ressourcer i at få indflydelse på en politiks institutionelle design. Aktørerne kender ikke alle fremtidige beslutningsprocesser, men de har en erkendelse om, at det er væsentligt at være til stede og sidde i en position, hvor beslutninger kan påvirkes. Rationelle aktører handler ikke ud fra sikker viden om, hvad der tjener dem bedst, men på en forventning om, hvordan deres interesser varetages bedst muligt. Beslutningsprocessens deltagere forsøger derfor at manipulere de politiske spilleregler gennem det institutionelle design, så de også i fremtiden kan påvirke beslutninger. (Klitgaard, Christensen 2008)

Forskellige partier og regeringskonstellationer har forskellige mærkesager og særinteresser, som de vil profilere sig på, hvorfor de også har mere interesse i at bringe disse under central politisk kontrol end andre. Regeringspartierne har ikke nødvendigvis interesse i, at vælgernes og mediernes opmærksomhed fordeles ligeligt mellem alle sager, men i stedet skal deres opmærksomhed koncentreres på områder med et godt kompetenceimage. Regeringspartier ønsker i mange tilfælde at centralisere områder inden for deres partipolitiske interesser, da de kan få øget politisk kontrol over området, og så de dermed kan *credit claime* eller, sagt på dansk, tage æren for de politiske initiativer, vælgerkorpset typisk bedømmer positivt. (Klitgaard, Christensen 2008)

Credit claiming er dog ikke den eneste vælgermæssige tilskyndelse, som driver politikerne. Vælgere vil ofte straffe politikere hårdere for upopulære tiltag, end de belønner populære, hvorfor politikere er mindst lige så interesserede i *blame avoidance*-muligheder. Det betyder, at politikerne gerne vil undgå at få skyld for upopulære politiske hændelser, indgreb og skandaler. Det er ensbetydende med, at der kan være fordele ved at give afstand til centrale dele af opgavevaretagelsen på politiske områder ved at placere dem på decentrale niveauer. På den måde undgår de overordnede politikere at tage del i ansvaret for upopulære beslutninger og problemerne hermed. (Klitgaard, Christensen 2008)

Stemme- og policy-maksimerende hensyn kan være med til at påvirke de oprindelige forslag til helt nye, hvorfor der kan være afvigelser fra regeringens forslag til den endelige politiske aftale. De

politiske modstandere kan give endnu større afvigelser i den endelige politiske aftale. Det er ensbetydende med, at regeringen sjældent har mulighed for fuldstændig at realisere sine politikpræferencer. Dette skyldes, at regeringen kan se strategiske fordele ved at vælge forskellige organisationerformer, samt at det kan blive nødvendigt at give indrømmelser til forhandlings- og koalitionspartnerne, der kan have andre interesser end regeringen. (Klitgaard, Christensen 2008)

En anden tilskyndelse kommer fra interesseorganisationerne, da det er sjældent, at regeringen kan nøjes med at forhandle og indgå aftaler med de parlamentariske med- og modspillere på den politiske arena. Udover den politiske arena findes en korporativ arena, hvor veletablerede interesseorganisationer har incitament og mulighed for at få indflydelse på resultatet af en politisk proces. Indflydelsen kan opnås enten gennem *insider*strategier, hvor interesseorganisationen skaber kontakt til beslutningstagerne, eller via *outsider*strategier, hvor det forsøges at mobilisere befolkningen og på den måde påvirke den politiske dagsorden. Organisationerne kan hjælpe med information og ekspertise på de enkelte politikområder, og samtidig kan inddragelsen af organisationerne medvirke til en effektivisering af implementeringen, da organisationsrepræsentanterne har nemmere ved at "sælge" forhandlingsresultatet til medlemmerne. (Klitgaard, Christensen 2008)

I dette speciale anvendes den politiske strøm til at forstå den politiske behandling, som Europa-Kommissionens forslag til VVM-direktivet har været igennem. Europa-Parlamentet består af en lang række partier fra forskellige medlemslande organiseret i tværnationale grupper, hvorfor der er flere politiske forhold, der skal tages hensyn til, når politikker skal udformes. Politikere i Parlamentet skal både varetage deres eget partis, deres tværnationale gruppes og deres eget lands interesser.

Samtidig kræver vedtagelsen af politikker i EU-regi bred konsensus, da det er en lang beslutningskæde, et politisk forslag skal igennem, før det kan lægges op til afstemning. Omfattende politikker kan derfor være svære at få gennemført, da EU-lovgivninger er bindende for de enkelte medlemslande, og det er forskelligt, hvad det enkelte land føler, at det kan og vil forpligte sig juridisk til. Lovgivning kan i nogle tilfælde laves i forhold til laveste fællesnævner, da det er nemmere at blive enige om få ting, hvilket vurderes at være tilfældet med VVM-direktivet.

Endvidere kan politikernes sammenspil med interesseorganisationer bruges til at forstå, at større interesseorganisationer vil have en indflydelse på, hvordan en dansk model vil blive udformet. Det vil i dette tilfælde være blandt andet Dansk Industri samt Kommunernes Landsforening, der vil sidde med til forhandlingsbordet.

7.2.3 Politik-design

Implementeringen af en politik afhænger af, hvordan den er skruet sammen, hvilket afgøres under politikformuleringen. Konklusionerne opsamles i et *politik-design*, som oftest består af et eller flere mål, et sæt af instrumenter til opnåelse af målene, en fastlæggelse af, hvilke organisationer eller myndigheder, der har ansvaret for at igangsætte og føre den politiske beslutning ud i livet, samt en bevilling af ressourcer til de foreskrevne opgaver. Designet af en politik har stor betydning for implementeringen og kan påvirke både implementeringsprocessen, dens præstationer og dens effekt. (Winter, Lehmann Nielsen 2008)

Teoretikerne diskuterer, om det er et succeskriterium for implementeringen for en politik, at der opstilles klare, entydige og konsistente mål. Nogle teoretikere kritiserer dette, da de fleste love har en eller anden form for delvis modstridende eller konkurrerende mål. Der er ifølge Winter to årsager til, at der forekommer problemer med at opnå de fastsatte mål med de opstillede midler. Den ene årsag er manglende viden hos politikmagerne om sammenhængen mellem mål og midler. På mange politikområder findes der ingen evidensbaseret viden om effekterne af forskellige typer af organiseringer og foranstaltninger, hvorimod der på andre gør, men politikkerne fastsættes ikke efter det. Den anden årsag til, at der udarbejdes politik med et ineffektivt politik-design, er selve den politiske logik. Der kan forekomme politiske incitamenter til at vælge instrumenter og organiseringer, der ikke eller i begrænset omfang indfrier de opstillede mål. Problemet i dette kan være, at midler fastsættes før målene, hvilket sker gennem en politisk proces, hvor det største antal aktører bliver stillet tilfredse. Der indgås derfor politiske kompromisser, hvor politikmagerne ikke nødvendigvis kan blive enige om målet, men kan blive enige om midlerne. Efter den politiske proces er overstået, kan der hæftes nogle officielle mål på midlerne, hvilket legitimerer beslutningen. Målene bliver derfor i høj grad uklare, tvetydige og inkonsistente. (Winter, Lehmann Nielsen 2008).

Målene opfyldes og føres ud i livet gennem midler i form af en række politikinstrumenter, hvorfor de har væsentlig betydning for implementeringsprocessen. Der skal derfor være en sammenhæng mellem mål og midler i politikdesignet for at opnå den bedste implementering. (Winter, Lehmann Nielsen 2008). De typiske politikinstrumenter er:

- Regler
- Information
- Hierarki og organisering
- Økonomiske styringsinstrumenter

De politiske beslutningstagere kan derfor anvende en række forskellige instrumenter til at løse et samfundsmæssigt problem. Det er muligt enten at bruge et enkelt af instrumenterne eller instrumenterne i kombination. Det typiske er en kombination mellem flere instrumenter. Det er ikke altid, at de mest effektive instrumenter til at realisere de politiske mål vælges, hvilket kan forklares med, at politikken formuleres af både tilhængere og modstandere af politikken. Dernæst vælger beslutningstagerne ofte instrumenter, de kender i forvejen fra det pågældende område eller fra lignende områder. (Winter, Lehmann Nielsen 2008)

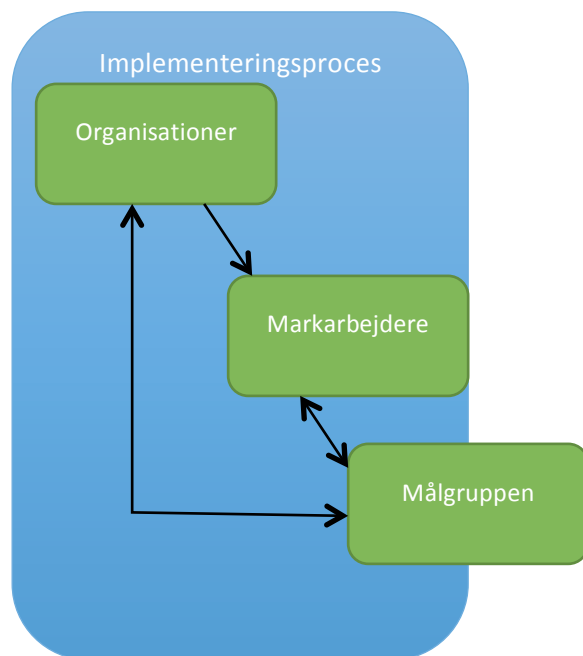
Udover politikinstrumenter består politik-designet af et valg om organisering, hvilket indebærer et valg om hvilke myndigheder og organisationer, der skal være ansvarlige for at varetage implementeringen. Overordnet står valget af organiseringen mellem hierarki, netværk og marked. *Hierarki* indebærer en offentlig opgaveløsning med en politisk ansvarlig myndighed i toppen. Der sker derfor en myndigheds-udøvelse gennem håndhævelse af regler, så borgernes handlefrihed er indskrænket. Det organiserende princip *netværk* indebærer, at der vælges en implementeringsstruktur med flere forskellige deltagende myndigheder og eventuelle organisationer f.eks. interesseorganisationer. Det organiserende princip *marked* indebærer, at det offentlige betaler for ydelser fra private aktører. Det kan enten foregå gennem aftaler med en enkelt

privat aktør eller gennem en konkurrencesituation med licitation og udbud, hvor flere private aktører byder på en given offentlig opgave. (Winter, Lehmann Nielsen 2008)

Politik-designet anvendes i dette speciale til at opstille mål, politikinstrumenter og organiseringen for den identificerede kvalitetssikringsordning, der er mest hensigtsmæssig i forhold til at opfylde VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen. De overordnede rammer er blevet opstillet af EU, men det er op til de ansvarlige danske politikere og embedsmænd at afklare definitionsspørgsmål og bestemme, hvordan det skal implementeres i Danmark.

7.3 IMPLEMENTERINGSPROCES

Selve implementeringen skal ses i forhold til en række mekanismer, der påvirker, om forvaltningsorganisationerne udfører de præstationer eller opnår de mål, som de politiske beslutninger forudsætter. Dette gøres med udgangspunkt i de offentlige og private organisationers organisatoriske og interorganisatoriske adfærd, dernæst er det med udgangspunkt de offentligt ansatte, som fører politikken ud i livet. Disse aktører kaldes for markarbejdere. Den sidste type af aktør, der kan påvirke implementeringen er målgruppen for politikken. Disse aktører vil i det følgende blive præsenteret og beskrevet i forhold til, hvordan de kan påvirke implementeringen. Sammenhængen mellem de forskellige aktører fremgår af figur 8 og vil blive yderligere beskrevet i de følgende afsnit.



Figur 8: Sammenhængen mellem de forskellige aktører i implementeringsprocessen. Udarbejdet på baggrund af (Winter 1994)

7.3.1 Organisationer

Politikker og politiske beslutninger er generelt set ikke selvimplementerende, hvorfor en eller flere organisationer må involveres for at føre dem ud i livet. De meste almindelige typer af implementeringsorganer er: statslige organer, korporative organer, regioner, kommuner samt private foreninger. (Winter 1994). Karakteristisk for organisationer er, at de varetager egne interesser. Interesser kan være befordrende eller hæmmede for målrealiseringen af politikken, alt efter om organisationens interesser harmonerer med målene i politikken. Spørgsmålet er, om de har en interesse i, at det fungerer? Implementeringen er derfor afhængig af de involverede implementeringsaktørers vilje og kapacitet. Der kan opstå problemer, når aktører med modsatrettede hensigter i forhold til målrealiseringen inddrages i implementeringsprocessen. (Winter, Lehmann Nielsen 2008)

Der er flere fordele ved at inddrage organisationer i politikformuleringsfasen. Organisationer får en bedre forståelse for politikken, og organisationerne kan komme med input til politikken, så der skabes en konsensus mellem organisationerne og politikmagerne. På denne måde får organisationerne en ejerskabsfølelse, så de får sværere ved at modsætte sig senere beslutninger. (Winter, Lehmann Nielsen 2008)

Koordination er centralt i implementeringsprocessen. Sandsynligheden for en implementeringsfiasko stiger med antallet af beslutningspunkter, der lades åbne til fortolkning, antallet af aktører i hvert af punkterne og interessevariationerne mellem dem. Dette bringer et spørgsmål op om hvilke organisationer, der skal inkluderes i implementeringsprocessen, og hvordan ansvares skal placeres ved de forskellige organisationer? (Winter, Lehmann Nielsen 2008)

I dette speciale kan organisationernes organisatoriske og interorganisatorisk adfærd bruges til at forstå betydningen af de organisationer, der bliver valgt til at administrere dele af det nye system, som implementeringen vil medføre. De organisationer, som vælges til at administrere forskellige dele af implementeringen, vil have en indflydelse på systemet, og dermed om politikmålene nås. Eksempler kunne være, hvis en akkrediteringsordning vælges, så skal det bestemmes om organisationen, der skal stå for akkrediteringen, skal være en eksisterende institution, eller om der skal oprettes et nyt organ? Der er positive og negative effekter forbundet med begge, bl.a. at eksisterende institutioner har egne interesser og procedurer, som de har opbygget igennem tid, hvorimod et nyt organ først skal til at identificere både sit ståsted, men også måden hvorpå de vil gøre tingene.

7.3.2 Markarbejdere

Markarbejderne er en anden variabel, der har en indflydelse på implementeringsprocessen. Markarbejderne er offentligt ansatte, som er i direkte kontakt med de berørte borgere, også kaldet målgruppen. Markarbejderne har en væsentlig indflydelse på implementeringsprocessen, da de afleverer politikken til målgruppen. Dette er relevant, da politikker først får en social eksistens, når de føres ud i livet. Samtidig har markarbejderne mulighed for at sætte et personligt præg på politikken, da nogle funktioner kræver, at de laver et personligt skøn i deres daglige arbejde. Heri ligger også interessen for markarbejderne og deres adfærd, da det skal undersøges, om der er en sammenhæng mellem markarbejdernes adfærd og den officielle politik. Følger markarbejderen skøn politikken mål? Markarbejderen påvirkes af lovgivningsgrundlaget og dets politik-design, uformelle normer

eller organisationskultur, ledelsesstil, organisationens politiske omgivelser og adfærden af opgaveområdets omgivelser. (Winter, Lehmann Nielsen 2008)

Disse faktorer har en betydning for markarbejdernes råderum til at føre politikken ud i livet. Des flere ting der efterlades til fortolkning af markarbejderen, des større råderum har de. Hvilken betydning får dette for udførelsen af politikken? Ifølge Michael Lipsky (1980) giver det plads til, at markarbejderne kan bruge nogle såkaldte afværgemekanismer, der er metoder til at komme nemmest muligt uden om problemer, uden at skulle forholde sig til dem. Råderummet er derfor ifølge Lipskys udlægning en barriere for at føre politikker bedst muligt ud i livet.

Det er dog ikke ensbetydende med, at markarbejdere bruger disse afværgemekanismer, hver gang de har et råderum, da det er situationsbestemt hvorledes markarbejderne bruger deres råderum. I et casestudie fra Københavns Kommune med planlæggere, der arbejdede med strategisk miljøvurdering (SMV), blev det konstateret, at markarbejdernes råderum faktisk havde en positiv effekt på, hvordan politikker blev ført ud i livet. Studiet viste, at markarbejderne stod over for nogle udfordringer med bl.a. ressourcemangel, men at de brugte deres råderum til at bryde rutinerne og være kreative og innovative for at løse problemerne og ikke bare til at undgå dem. (Kørnøv, Zhang & Christensen 2014)

Studiet viste eksempler på, at når planlæggerne er bevidste om deres roller og den virkelighed, de arbejder i, samt har et råderum, kunne de bryde rutiner for at få mere udbytte af den tid og de ressourcer, der var til rådighed. Modsat Lipskys teori viste planlæggerne at være selvreflekterende og –kritiske i forhold til deres eget system samt åbne for kritik og input udefra. Derved fik de en bedre forståelse for de valg, som de selv træffer, hvormed de bedre kan stå inde for de beslutninger, de træffer. Dette eksempel viser, at markarbejdernes brug af deres råderum er kontekstafhængigt. (Kørnøv, Zhang & Christensen 2014)

I dette speciale er forståelsen af markarbejdernes rolle vigtig, da de står for at føre politikken ud i livet. De skal derfor sørge for at følge de krav, lovgivningen stiller og samtidig dække målgruppens behov. Markarbejderne vil sætte deres eget præg på processen, hvorfor deres egen forståelse for de opgaver, de skal løse, samt de rammer, de skal operere under, er vigtig. Derved bliver det et samspil mellem de mål, de skal nå, de hierarkisk bestemte fremgangsmåder, hvorpå de skal nå målene, de ressourcer de får stillet til rådighed samt deres egne kompetencer og vilje, som vil have en indflydelse på, hvordan opgaverne bliver udført. Markarbejderne har også en væsentlig betydning i dette speciale, idet der vil være nogle offentligt ansatte, der skal føre de nye løsninger ud i livet, som identificeres gennem specialet. De vil kunne påvirke processen, så kvalitetssikringsordningen ikke kommer til at fungere på den måde, den er tiltænkt. De er derfor vigtige at få med i politikformuleringsfasen, så de har været med til at udpege de løsninger, de skal bruge i fremtiden. På denne måde vil markarbejderne få ejerskab til løsningerne, så de i højere grad kan indfri politikkens mål.

7.3.3 Målgruppen

Målgruppen for politikken er vigtig at tage hensyn til, da politikken er henvendt til dem, og de har derved en væsentlig indflydelse på, om den bliver anvendt korrekt. Målgruppens adfærd er vigtig at belyse, da den ikke altid reagerer som forventet. Borgerne er ikke kun passive undersåtter, men har deres egen opfattelse af, hvad de bør og kan gøre. Dette skyldes, at borgerne er politiske individer

med egne holdninger og interesser, og disse interesser er ikke altid i overensstemmelse med de politiske intentioner bag de politiske beslutninger. Det er ensbetydende med, at der kan være udfordringer ved at måle succesraten gennem brugerundersøgelser, der viser brugernes grad af tilfredshed. (Winter, Lehmann Nielsen 2008)

Deres adfærd i forhold til politikken kan afhænge af flere faktorer. Tekniske og organisatoriske udfordringer kan være barrierer for, at målgruppen opfylder politikkenes målsætning til fulde. Det kan også betyde, at der fra implementeringsaktørerne skal ydes ekstra for at hjælpe målgruppen til den ønskede adfærd. Omvendt er politikker nemmere for dem at følge, hvis det er i tråd med de normer, der er hos målgruppen i forvejen. Ligeledes hvis de selv eller deres interesseorganisation har medvirket til at føre politikken ud i livet. Samtidig kan virkemidler som uddannelse, information eller incitamenter hjælpe politikken frem. Målgruppens adfærd har altså en betydning for både effekten af politikken, og hvor mange ressourcer der skal ydes fra implementeringsaktørerne for at opnå den tilsluttede effekt. (Winter, Lehmann Nielsen 2008)

Målgruppen for ændringen af VVM-lovgivningen er bygherre og konsulenter, hvorfor de kan påvirke selve implementeringen af kvalitetssikringsordningen. Dernæst får bygherre ansvaret for, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter. Den identificerede kvalitetssikringsordning vil derfor have en betydning for, hvordan de skal gribe dette an. Samtidig er konsulenter i dag typisk inde over stort set alle VVM-redegørelser, hvilket betyder, at definitionen af, hvad en kompetent ekspert er, samt hvordan dette skal dokumenteres, vil have en betydning for dem.

7.4 IMPLEMENTERINGSRESULTATER

Implementeringsresultaterne består af effekter af politikken samt graden af målopfyldelse. Der skal derfor foretages en evaluering af effekterne af politikken. Evaluering er en systematisk metode til at analysere offentlige foranstaltningers virkemåde og effekt. De klassiske evalueringsspørgsmål i forhold til at belyse effekten af en given politisk foranstaltning er:

- 1) Ændrer problemerne karakter i retning af en større målopfyldelse, efter at man har igangsat en eller anden offentlig foranstaltning?
- 2) Er en given ændring forårsaget af den pågældende foranstaltning eller af helt andre forhold?

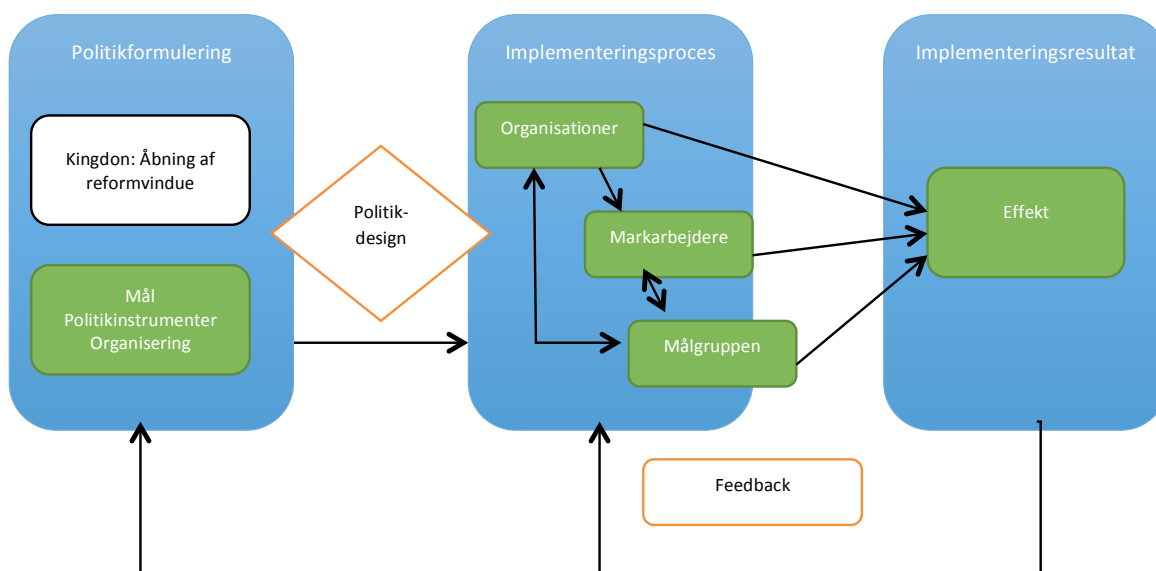
En væsentlig del af evalueringen er systematisk at udelukke, at andre faktorer end selve den offentlige foranstaltning er skyld i den tilsyneladende effekt, eller finde frem til andelen af de andre faktorer, så det er muligt at skelne mellem, hvad der er den offentlige foranstaltningens skyld og hvad der er andre faktoreres skyld. Dernæst er spørgsmålet, om politikkenes mål er opfyldt, og hvis ikke, hvordan kan de eventuelle mangler forklares?

Effekterne dækker derfor i dette speciale over, om VVM-redegørelsen får højere kvalitet med indførelsen af løsningerne.

7.5 ANALYSERAMME

Formålet med dette afsnit er at opsamle på den beskrevne teori i dette kapitel og at operationalisere teorien til en analyseramme, som skal anvendes i de følgende kapitler. Specialet tager udgangspunkt i Søren Winters integrerede implementeringsmodel, mens Kingdons teori om åbning af reformvindue anvendes til at beskrive den politikformuleringsproces, der er sket på EU-niveau, og som skal til at ske i Danmark.

Winters politikformuleringsproces handler om måloppstilling samt den organisering og de instrumenter, der skal bruges til at opfylde målet. Inden disse mål og midler til opfyldelsen kan identificeres skal et reformvindue være åbnet, hvilket betyder, at det pågældende emne skal have erobret beslutningsdagsordenen. Sammenkoblingen af de to teorier illustreres på figur 9, hvor Kingdons tre strømme er placeret i politikformuleringen.



Figur 9: Analyseramme

Kingdon har opsat en teori om åbning af et reformvindue, som sker ved forening af tre strømme. Disse strømme er *problemstrømmen*, *løsningsstrømmen* og *den politiske strøm*. Den første strøm er problemstrømmen, der består af de problemer, som en politisk beslutning skal løse. Efter den følger løsningsstrømmen, der består af ideer og forslag til politiske beslutninger, som kan, men ikke nødvendigvis relaterer sig til problemstrømmen. Den sidste og afgørende strøm er den politiske strøm, som omhandler de beslutningskompetente politikeres præferencer i forhold til de to andre strømme. (Kingdon 2011). Denne teori anvendes til at analysere processen for revisionen af VVM-direktivet i EU samt den proces, Danmark skal igennem for at gennemføre direktivet, så det er muligt at identificere åbningen af reformvinduerne på begge niveauer.

Det næste trin i Winters integrerede implementeringsmodel er implementeringsprocessen, som omhandler, hvilke aktiviteter der skal udføres, hvem disse er henvendt til, samt hvem der skal stå for det, og hvilke problemer det medfører. Der er forskellige aktører, der kan påvirke processen i forskellige retninger. Disse aktører er organisationer, medarbejdere og målgruppen. Det sidste trin i processen er implementeringsresultater, som handler om effekten af den indførte politik, hvilket vil sige, om de opstillede mål er nået.

Resultaterne sættes i et feedback-loop, hvor det vurderes hvilke ændringer, der kan laves for at forbedre kvaliteten af VVM. Feedback-loopet vil bestå af de ting, som skal ændres i forhold den næste politikformuleringsfase, der kommer til at foregå ved Naturstyrelsen. Specialet kan derfor forstås som et tænkt eksempel på en implementeringsproces, som ender ud i nogle anbefalinger, så når den "virkelige" implementeringsproces skal foregå, vil de identificerede fejl og udfordringer kunne undgås.

Analyserammen er sammensat af de beskrevne teorier i dette kapitel omhandlende åbning af reformvindue og implementeringsteori. Analyserammen tager udgangspunkt i Søren Winters integrerede implementeringsmodel, mens Kingdons teori om åbning af reformvindue anvendes til at beskrive den politikformuleringsproces, der er sket på EU-niveau, og som skal til at ske i Danmark. På denne måde bliver Winters integrerede implementeringsmodel anvendt to gange i specialet. Først på EU niveau i kapitel 8, hvor først den allerede gennemførte politikformulering analyseres ud fra Kingdons teori, hvorefter implementeringsprocessen, som skal foregå i medlemslandene, bliver beskrevet. Dette leder ned til næste kapitel 9, hvor politikformuleringsprocessen i Danmark analyseres i forhold til Kingdons teori, hvilket anvendes til at identificere den mest hensigtsmæssige kvalitetssikringsordning til opfyldelse af VVM-direktivets krav om kvalitetssikring ud fra nogle operationaliserede kriterier fra det nye VVM-direktiv og begrebet kvalitet. Dette leder til den sidste analyse i kapitel 10, som gennem deduktion af Winters implementeringsteori drager slutninger om implementeringen af den identificerede kvalitetssikringsordning i Danmark.

Tabellen nedenfor viser sammenhængen mellem specialets analyser og anvendelsen af teori og empiri. Formålet med analyserne er at svare på dele af dette speciales forskningsspørgsmål. Første forskningsspørgsmål: *"Hvilke krav stiller det nye VVM-direktiv til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen?"* besvares gennem kapitel 8 om reformvindue i EU ved, at der ud fra VVM-direktivet operationaliseres en række kriterier til at analysere potentielle kvalitetssikringsordninger til implementering i Danmark, hvilket fører til analysen i kapitel 9 og besvarelsen af andet forskningsspørgsmål: *"Hvilken kvalitetssikringsordning er mest hensigtsmæssig for at opfylde VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen?"*. Dette kapitel anvender de operationaliserede kriterier til at identificere den mest hensigtsmæssige kvalitetssikringsordning i forhold til opfyldelsen af VVM-direktivets krav. Dette fører videre til den sidste analyse i kapitel 10 og besvarelsen af tredje forskningsspørgsmål: *"Hvordan kan denne kvalitetssikringsordning implementeres i Danmark?"*. Her diskuteres det i forhold til implementeringsteorien, hvordan den identificerede kvalitetssikringsordning kan implementeres i Danmark.

Kapitel/formål	Anvendt teori	Empiri
8. Reformvindue for revisionen af VVM-direktivet Processen for revideringen af VVM-direktivet for at forstå, hvilke krav det er, Danmark skal til at implementere Operationalisere kriterier ud fra VVM-direktivet til analysering af forskellige potentielle ordninger i Danmark	Politikformulering Åbning af reformvindue Implementeringsprocessen der skal ske i medlemslandene bl.a. Danmark	Litteraturstudie - Kommissionens rapporter - EU direktiver - Kommissionens undersøgelser - Høring af aktører Interview - Helle Ina Elmer
9. Åbning af reformvindue i Danmark Identificere problemer ift. kvalitetssikring af VVM-redegørelsen og finde passende løsninger På den baggrund identificere den mest hensigtsmæssige model ud fra de operationaliserede kriterier	Politikformulering Åbning af reformvindue	Fokusgruppeinterview Interview med Naturstyrelsen og med aktører fra andre lande Litteraturstudie - Årsrapporter fra andre landes ordninger - Hjemmesider om andre landes ordninger - Rapporter om andre landes ordninger
10. Implementering af kvalitets-sikringsordning i Danmark Diskutere, hvordan de identificerede modeller kan implementeres i Danmark	Politik-design Implementeringsprocessen Implementeringsresultat	På baggrund af det foregående kapitel

8 REFORMVINDUE FOR REVISION AF VVM-DIREKTIVET

Formålet med dette kapitel er at analysere, hvordan reformvinduet for kvalitetssikring af VVM-redegørelsen åbnes gennem en revision af VVM-direktivet. Dette gøres ved først at se på beslutningsproceduren for, hvordan politikker kommer på dagsordenen, formuleres og vedtages i EU. Dernæst analyseres processen i forhold til Kingdons teori om de tre strømme, der skal opfyldes for, at VVM-direktivet bliver vedtaget.

Problemstrømmen omhandler, hvordan Europa-Kommissionen identificerer problemer ved det forrige VVM-direktiv. Løsningsstrømmen består af de løsninger, som Europa-Kommissionen foreslår at løse problemerne med. Eftersom der skal være politisk enighed for at gennemføre forslaget, gennemgår forslaget en politisk revidering, før det bliver ført ud i livet, hvilket kaldes den politiske strøm.

Inden beskrivelsen af revisionen af VVM-direktivet bliver EU's lovgivningsproces kort gennemgået for bedre at forstå de forskellige procestrin under revisionen af VVM-direktivet.

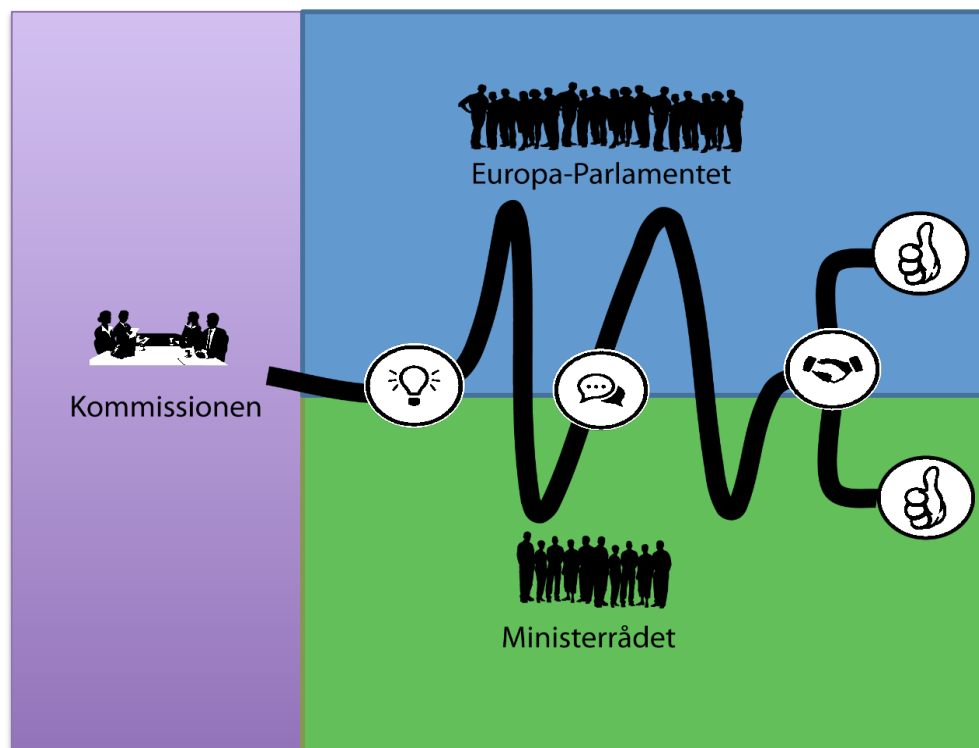
8.1 BESLUTNINGSPROCEDUREN I EU

Processen for beslutningstagning i EU kaldes *den fælles beslutningsprocedure* og består af en række trin. Europa-Kommissionen, bestående af én kommissær fra hvert af de 27 medlemslande, tager initiativ til nye lovforslag eller revision af eksisterende lovgivning. Forslagene skal være inden for emner, der er skrevet ind i EU-traktaterne. Europa-Kommissionen skal varetage EU's interesser. Europa-Parlamentet består af 754 medlemmer, der er valgt ind af borgerne i de enkelte medlemslande. I Parlamentet stemmer medlemmerne om de forslag, som Europa-Kommissionen fremstiller. Endvidere kan Parlamentet komme med forslag til ændringer til Europa-Kommissionens forslag. Ministerrådet består af en minister fra hvert medlemsland samt en formand, hvis position hvert halve år går på skift mellem medlemslandene. Ministerrådet varetager derfor de forskellige medlemslandes interesser. Ministerrådet består af en række arbejdsgrupper, som gennemgår forhandlinger for at nå frem til en konsensus om det pågældende emne. (EU-Oplysningen 2014)

Figur 10 viser, hvordan Europa-Kommissionens forslag diskuteres separat i både Parlamentet og Ministerrådet. Efter Parlamentet og Ministerrådet hver især er kommet frem til enighed omkring det pågældende emne, mødes formandsskabet fra Ministerrådet med en gruppe ordførere fra Parlamentet. Hvis parterne er enige, vedtages forslaget, hvis ikke, sendes forslaget til andenbehandling. (EU-Oplysningen 2014). Figuren skal ses som et eksempel på den formelle beslutningsprocedure. Der er andre faktorer og aktører som typisk vil påvirke Parlamentet og Ministerrådet, herunder de over 30.000 lobbyister, som ifølge The Guardian er at finde i Bruxelles (Traynor 2004).

Parlamentet skal derefter på ny stemme om det kompromis, formandsskabet og ordførerne er kommet frem til eller ved uenighed opstille et nyt forslag. Dette forslag skal Ministerrådet så tage stilling til, om de kan godkende. Hvis ikke dette er tilfældet, påbegyndes formelle forhandlinger i de såkaldte forligsudvalg, hvor Ministerrådet er repræsenteret med en fra hvert medlemsland, og Par-

lamentet er repræsenteret med lige så mange medlemmer. I forligsudvalget forhandles et kompromis, som Ministerrådet og Parlamentet hver især skal godkende. (EU-Oplysningen 2014)



Figur 10: EU's lovgivningsproces udarbejdet med udgangspunkt i (EU-Oplysningen 2014)

Med den generelle forståelse for EU's lovgivningsproces in mente analyseres processen for revisionen af VVM-direktivet i forhold til Kingdons tre strømme i det følgende. Dette gøres for at få en forståelse for, hvorfor revisionen af VVM-direktivet blev sat på beslutningsdagsordenen, samt hvordan processen har forløbet. På denne baggrund operationaliseres en række kriterier til at analysere forskellige kvalitetssikringsordninger, så det er muligt at identificere den mest hensigtsmæssige ordning i forhold til VVM-direktivets krav og i forhold til, hvad der er muligt at implementere i dansk lovgivning og praksis ifølge specialets respondenter.

8.2 PROBLEMSTRØMMEN

VVM-direktivet revideres på baggrund af problemer identificeret med det tidligere direktiv. I det følgende beskrives processen for, hvordan Europa-Kommissionen identificerer problemerne.

Processen for revisionen af VVM-direktivet blev i 2009 igangsat af Europa-Kommissionen, der foretog en vurdering af forslagets økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser gennem en rapport om anvendelsen og effektiviteten af VVM-direktivet. I rapporten bliver direktivets styrker udpeget, og den fremhæver de områder, der behøver forbedringer og opstiller en række anbefalinger. (Europa-Kommissionen 2014c). Europa-Kommissionens næste træk er at sikre, at forslaget svarer til de berørte parter's behov (Den Europæiske Union 2014). Dette foregik ved en internetbaseret spørge-

skemaundersøgelse, hvor alle berørte aktører i EU, lige fra borgere til regeringer og andre dele af EU, kunne give deres holdning til kende om funktionen og effektiviteten af direktivet, behovet for ændring af direktivet, de politiske muligheder for ændringer samt hvilke områder, der kan forbedres. (Europa-Kommissionen 2010a)

Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i 2010 og skulle i sammenhæng med Europa-Kommissionens erfaringer, rådgivning fra en gruppe af nationale eksperter samt resultater fra relevante undersøgelser anvendes til at identificere den mest hensigtsmæssige løsning til ændring af direktivet. (Europa-Kommissionen 2010a). Undersøgelsen blev afsluttet med en konference i forbindelse med 25-års jubilæet for VVM-direktivet (Europa-Kommissionen 2014c). På konferencen blev de mere specialiserede aktørers holdninger til styrker og svagheder ved funktionen af VVM-direktivet identificeret, så det var muligt at fastlægge den videre proces (Europa-Kommissionen 2014a).

Allerede i Europa-Kommissionens rapport fra 2009 blev Europa-Kommissionen opmærksom på, at det er et problem, at oplysninger anvendt i VVM-redegørelsen ikke er af tilstrækkelig høj kvalitet, og at der er anselige forskelle i kvaliteten af VVM-redegørelserne. Europa-Kommissionen anser kvaliteten af VVM-redegørelsen for en altafgørende faktor for direktivets effektivitet, da den kompetente myndigheds mulighed for at træffe valide afgørelser afhænger af kvaliteten af informationen i VVM-redegørelsen. (Europa-Kommissionen 2009)

Europa-Kommissionen havde derfor fra start fokus på, at der var problemer med kvaliteten af VVM-redegørelsen. Det medførte, at de i deres spørgeskemaundersøgelse i 2010 spurgte til, om der var et behov for at introducere mekanismer til at sikre kvaliteten af den information, bygherre skal give. Hertil svarede 53 % ja, så også her viste der sig et behov for øget kvalitetssikring. (Europa-Kommissionen 2010b). Udover selve spørgeskemaundersøgelsen var det muligt at sende e-mails med uddybende kommentarer til spørgsmålene. Nogle aktører anvendte denne mulighed til at gøre opmærksom på, at VVM-direktivet mangler en metode til at kvalitetssikre redegørelsen (Europa-Kommissionen 2010a). Endvidere foreslog non-profit organisationen ClientEarth fra Bruxelles et uafhængigt og transparent akkrediteringssystem for konsulenter eller andre, der udarbejder redegørelserne. Endvidere ser de det som problematisk, at bygherre har ansvaret for at udarbejde redegørelsen. (ClientEarth 2010). The Netherlands Commission for Environmental Assessment går ligeledes ind for at opsætte en forpligtigelse til at sikre kvaliteten af VVM-redegørelsen i direktivet, men mener, at selve realiseringen af kvalitetssikringen kan blive overladt til medlemslandene. (Netherlands Commission for Environmental Assessment 2010)

Forskellige aktører ser derfor både generelle problemer med VVM-direktivet og de krav, der stilles der i. Interessant for dette speciale er, at flere aktører ser manglende kvalitetssikring af VVM-redegørelsen som et væsentligt problem.

8.3 LØSNINGSSTRØMMEN

I nogle tilfælde falder problemstrømmen og løsningsstrømmen sammen. Dette skyldes, at aktører forsøger at skabe opmærksomhed på bestemte problemer, som de allerede har identificeret en række løsninger til. Det er dog ikke altid tilfældet, hvorfor problemstrømmen og løsningsstrømmen i nogen grad er uafhængige af hinanden. (Klitgaard, Christensen 2008)

I dette tilfælde havde Europa-Kommissionen allerede en række potentielle løsninger på problemerne for øje. I deres rapport fra 2009, hvori problemerne blev identificeret, opstillede Europa-Kommissionen en række metoder til, hvordan kvalitetssikringen kan foregå (Europa-Kommissionen 2009):

- Hensigtsmæssig akkreditering af de konsulenter, der udfører VVM-arbejdet
- Udarbejdelse af rapporter af uafhængige konsulenter
- Anvendelse af uafhængig ekstern revision eller ekspertise
- Anvendelse af retningslinjer for specifikke spørgsmål, der skal tages i betragtning i forbindelse med bestemte typer projekter
- Ajourføring af de indsamlede data
- Krav om scoping
- Indførelse af udvalgsproceduren til ajourføring af bilag IV (de oplysninger, som bygherren skal forelægge)

På baggrund af Europa-Kommissionens rapport, spørgeskemaundersøgelsen og konferencen udarbejder Europa-Kommissionen et forslag til direktiv den 26. oktober 2012, som skal gennem en forhandlingsproces mellem Parlamentet og Ministerrådet. Forslaget indebærer blandt andet ændringer i forhold til det identificerede behov for kvalitetssikring. (Europa-Kommissionen 2012b). Formuleringen i Europa-Kommissionens forslag til direktiv artikel 5, stk. 3 er:

"For at sikre, at miljørapporten, jf. stk. 1, er fuldstændig og af tilstrækkelig kvalitet, skal:

*a) bygherren sørge for, at miljørapporten udarbejdes af **akkrediterede og teknisk kompetente eksperter** eller*

*b) den kompetente myndighed sørge for, at miljørapporten kontrolleres af **akkrediterede og teknisk kompetente eksperter** og/eller **udvalg af nationale eksperter**.*

Hvis den kompetente myndighed er blevet bistået af akkrediterede og teknisk kompetente eksperter i forbindelse med den afgørelse, der henvises til i stk. 2, må bygherren ikke benytte de samme eksperter til at udarbejde miljørapporten.

De nærmere bestemmelser om brug og udvælgelse af akkrediterede og teknisk kompetente eksperter (f.eks. vedrørende påkrævede kvalifikationer, tildeling af evalueringsopgaver, autorisation og udelukkelse) fastsættes af medlemsstaterne." (Europa-Kommissionen 2012b)

Forslaget indeholder derfor konkrete kvalitetssikringsordninger i form af akkreditering og et udvalg af nationale eksperter og forslaget indeholder et valg, om der skal sættes krav til udarbejderen eller til myndigheden.

8.4 DEN POLITISKE STRØM

Selvom nogle aktører har identificeret løsninger på et konkret problem, er det ikke nødvendigvis sikkert, at det er muligt at få det på den politiske dagsorden og gennemføre det som påtænkt. (Klitgaard, Christensen 2008). I EU skal et forslag igennem en lang beslutningskæde før, det kan føres ud i livet. Der skal være en konsensus blandt flere aktører, hvorfor forslaget bliver tilpasset undervejs i processen.

Europa-Kommissionens forslag til revision af VVM-direktivet skal gennem en forhandlingsproces mellem Parlamentet og Ministerrådet. Parterne gennemgår forslaget og kommer med forslag til ændringer, og hvis dette er tilfældet, sendes forslaget til andenbehandling. (Den Europæiske Union 2014). Formandsskabet i Ministerrådet skal sætte det konkrete emne på dagsordenen, hvis det skal forhandles. De forskellige lande har forskellige interesser og mærkesager, hvilket skinner igennem i deres formandskab, og dermed hvad der bliver sat på dagsordenen. Det kan forstås med begrebet *credit claime*, som beskrevet under kapitlet om implementeringsteori. Forskellige beslutningstagere vil have forskellige mærkesager og særinteresser, og disse udvælges med henblik på, at vælgerkorpset skal bedømme dem positivt, så det pågældende formandsskabsland får et positivt image inden for disse mærkesager. *Credit claim* skal både forstås som noget positivt og negativt, hvilket kan forklare, hvorfor beslutningstagere vil holde sig fra emner, de ikke har interesse i.

I slutningen af Cyperns formandskab i oktober 2012 ønskede de at starte diskussionen op omkring revisionen af VVM-direktivet. Der var dog ikke opbakning fra medlemslandene, hvilket medførte, at revisionen blev sat på standby. I januar 2013 overtog Irland formandskabet, og de gjorde det klart fra begyndelsen af deres formandskabsperiode, at de ikke ønskede at gøre en masse ud af revisionen. (Elmer 2014). Det medførte, at mange af Europa-Kommissionen og Parlamentets forslag om ændring af VVM-direktivet blev slettet, hvilket væsentligt svækkede forslaget. (European Environmental Bureau 2013)

I sommeren 2013 overtog Litauen formandskabet, som havde et ambitiøst mål om at sætte Europas miljø på dagsordenen. (Elmer 2014). Det litauiske formandskab spillede derfor en vigtig og aktiv rolle for hurtigt at udarbejde et nyt formandskabsudkast af direktivet, hvor en del af de ting, det irske formandskab havde taget ud, blev introduceret igen. De fik dermed sat gang i processen for dialogen om direktivet igen. (European Environmental Bureau 2013). Litauerne pressede på processen med revisionen af direktivet, hvilket betød, at medlemslandene fandt en løsning på revisionen, så forslaget kunne stadfæstes i december 2013. (Elmer 2014). Den endelige vedtagelse af direktivet ved Parlamentet skete den 12. marts 2014, og den endelige formulering af direktivet på de forskellige medlemslandes sprog blev udgivet den 16. april 2014 med nummeret 2014/52/EU. (Europa-Kommissionen 2014b). Nogle af de væsentligste ændringer i direktivet er (Europa-Kommissionen 2014c):

- Screeningsprocessen er simplificeret med opdaterede screeningskriterier
- Konkrete tidsfrister for myndighedsfaserne
- Mulighed for kun at have én myndighed, også kaldet 'one stop shop', hvor bygherre kan henvende sig med sit projekt og få alle tilladelser hertil
- Bygherren får ansvaret for udarbejdelsen af VVM-redegørelsen

- Forbedring af kvaliteten og indholdet i VVM-redegørelsen
- Udarbejdelse af en sammenfattende redegørelse fra den kompetent myndighed
- Mulighed for overvågning af projekter med væsentlig påvirkning på miljøet

Europa-Kommissionens forslag fra 2012 indebærer, som tidligere nævnt, konkrete ordninger for, hvordan kvaliteten af VVM-redegørelserne kan sikres. Dette krav er stadig med, men blev dog ændret i det vedtagende direktiv fra 2014. (Europa-Kommissionen 2014b). Formuleringen blev i det vedtagende direktivs artikel 5, stk. 3:

"For at sikre, at miljøkonsekvensvurderingsrapporten er fuldstændig og af god kvalitet:

- a) sikrer bygherren, at miljøkonsekvensvurderingsrapporten udarbejdes af kompetente eksperter*
- b) sikrer den kompetente myndighed, at den har, eller efter behov har adgang til, tilstrækkelig ekspertise til at undersøge miljøkonsekvensvurderingsrapporten"* (Europa-Kommissionen 2014b)

Formuleringen er derfor blevet mere løs uden konkrete ordninger til, hvordan kvaliteten skal sikres. I stedet bliver det nu lagt ud til medlemslandene at definere de centrale begreber, som *"fuldstændig og af god kvalitet"*, *"kompetente eksperter"* samt *"tilstrækkelig ekspertise"*. Ud fra de fastlagte definitioner skal medlemslandene opstille passende kvalitetssikringsordninger.

Ændringerne skal formentligt ses i lyset af, at der er behov for at nå en konsensus mellem forskellige politiske aktører, når noget skal vedtages på EU-niveau. Det begrænser mulighederne for at sætte et højt ambitionsniveau, da en fælles beslutning skal være forenelig med de enkelte landes lovgivning og ambitioner på området. Dette beskrives også i implementeringsteorien, hvor det ikke forventes, at politiske aktører handler ud fra et ønske om at optimere kollektiv velfærd eller at udarbejde effektive løsninger på samfundets problemer, når de skal foretage institutionelle valg. Til gengæld forventes det, at aktørene følger deres egne interesser ved at sikre eller forbedre mulighederne for genvalg, at fastholde eller tilkæmpe positioner, der er adgangsgivende for at deltage i den politiske og administrative beslutningsproces eller at få en større del af de knappe ressourcer. Endvidere er det ikke altid de mest effektive instrumenter, der vælges til at realisere de politiske mål, da både tilhængere og modstandere af politikken skal blive enige om en politikformulering. Det er kravene til kvalitetssikring et godt eksempel på, da ambitionsniveauet for, hvad der bliver sat krav til, sænkes gennem forhandlingsprocessen mellem EU's forskellige institutioner.

8.5 DEN VIDERE IMPLEMENTERINGSPROCES

Implementeringsprocessen for det reviderede VVM-direktiv foregår i de forskellige medlemslande. Medlemslandene har tre år til at implementere ændringerne i deres lovgivning, hvilket kan medføre en række udfordringer, da direktivets ændringer vil være med til at ændre den eksisterende praksis. Endvidere er der ikke defineret centrale begreber for kravene, beskrevet i det vedtagne direktivs

artikel 5, stk. 3, om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen. Implementeringsprocessen vil derfor afhænge af de forskellige aktører i de enkelte medlemslande. Dette speciale tager udgangspunkt i den danske implementering, hvor forskellige aktører vil være involveret i processen og dermed kan påvirke EU's implementeringsresultat. EU har ikke fastlagt nogle udførligt definerede mål for, hvad deres krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen betyder, eller hvilke politikinstrumenter, medlemslandene skal anvende. Det er derfor op til det enkelte medlemsland at definere, hvilket kan betyde, at medlemslandene ikke nødvendigvis opfylder de mål for politikken, som EU har sat.

Selvom medlemslandene får defineret de centrale begreber og finder frem til passende metoder, skal deres lovgivning afprøves i praksis, hvilket indebærer, at EU-domstolen skal afgøre, om det enkelte medlemslands implementering er tilstrækkelig til at opfylde direktivet. EU-domstolen er dermed den instans, der afgør, om medlemslandenes definition af de førnævnte begreber er dækkende. (Elmer 2014). Det vil sige, at selvom det enkelte medlemsland har fundet en passende praksis set fra deres synspunkt, er det ikke nødvendigvis sikkert, at det set fra en højere instans' synspunkt er tilfredsstillende. Hvis implementeringsniveauet ikke bliver fundet tilstrækkelig, vil det medføre en ny implementeringsproces for medlemslandet, hvor definitioner og metoder skal politisk diskuteres igen. Udfordringen er derfor for det enkelte medlemsland at definere begreber og finde politikinstrumenter til at nå et acceptabelt implementeringsniveau, både i forhold til landets egne og EU's visioner og forståelse af begreberne. De endelige definitioner vil derfor først være på plads, når medlemslandene har gennemført implementeringsprocessen, og EU-domstolen har foretaget afgørelser. Det er ensbetydende med, at implementeringsresultatet af EU's politik først vil kunne ses, når medlemslandene har implementeret kravene i deres lovgivning, og der er foretaget afgørelser ved EU-domstolen.

De enkelte medlemslande skal derfor definere begreberne for kvalitetssikring og fastlægge de tilhørende metoder til sikring af kvaliteten af redegørelsen. Som implementeringsteorien foreskriver, gøres dette gennem politikformuleringsprocessen, så der kan opsættes et politik-design med mål og midler for, hvordan kvaliteten af VVM-redegørelserne kan sikres. Det er ensbetydende med, at under EU's implementeringsproces vil der starte en ny implementeringsproces på dansk niveau.

Definitionen af begreberne og de afledte metoder hertil er derfor væsentlige og meget aktuelle at få diskuteret og defineret, så implementeringsprocessen kan igangsættes på et acceptabelt niveau. Først skal det dog sikres, at der er et reformvindue for, at ændringerne kan implementeres i Danmark, hvilket beskrives i det følgende kapitel. Selve vedtagelsen af VVM-direktivet på EU-niveau betyder, at et reformvindue åbner sig i Danmark, men dette reformvindue åbner kun op for en minimumsimplicitering. Det er derfor nødvendigt at undersøge, om der er mulighed for at indføre skrappe krav, end hvad VVM-direktivet lægger op til. Dernæst skal der defineres nogle mål for kvalitetssikring af VVM-redegørelsen og fastsættes midler til at opnå disse mål. Inden dette kan gøres, skal det undersøges, hvilke kvalitetssikringsordninger der potentielt kan implementeres i Danmark. Til vurdering af dette bliver der i det følgende operationaliseret nogle kriterier ud fra det nye VVM-direktiv samt kvalitetsforståelsen beskrevet i specialets *begrebsafklaring*. Begrundelsen for dette er, at der skal identificeres en kvalitetssikringsordning, som opfylder de krav, VVM-direktivet stiller.

8.6 OPERATIONALISEREDE KRAV TIL VURDERING AF KVALITETSSIKRINGSORDNINGER

I det følgende operationaliseres VVM-direktivet samt kvalitetsforståelsen beskrevet i *begrebsafklaringen* til en række kriterier, der skal anvendes til at vurdere på potentielle kvalitetssikringsordninger i afsnit 9.2. Det vurderes, at med anvendelsen af de operationaliserede kriterier vil der kunne identificeres den mest hensigtsmæssige kvalitetssikringsordning i forhold til opfyldelse af VVM-direktivets krav og i forhold til kvalitetsforståelsen i dette speciale.

8.6.1 Dokumentation over for EU

Det nye VVM-direktiv fastsætter, at medlemslandene skal dokumentere over for Europa-Kommissionen, at de nødvendige love og administrative bestemmelser er på plads til at efterkomme VVM-direktivet. Dette gøres ved, at teksten til de vigtigste nationale retsfor skrifter på området afleveres til Europa-Kommissionen. (Europa-Kommissionen 2014b). Dernæst vurderer Europa-Kommissionen, om retsfor skrifterne efterkommer direktivet, eller om det skal vurderes hos Europa-Domstolen. Et kriterie til vurdering af kvalitetssikringsordningerne er derfor, at det skal kunne dokumenteres, at ordningen efterkommer VVM-direktivets krav om kvalitetssikring.

8.6.2 Kontrolcheck af VVM-redegørelsen

VVM-direktivet sætter krav om, at VVM-redegørelsen skal være fuldstændig og af god kvalitet (Europa-Kommissionen 2014b). Kvalitetssikringsordningen indføres, da den skal sikre, at dette krav opfyldes. Det er ensbetydende med, at kvalitetssikringsordningen skal have en fremgangsmåde til at sikre, at kvaliteten af VVM-redegørelsen er god.

8.6.3 Krav om erfaring

VVM-direktivet sætter krav til de personer, der udarbejder og vurderer VVM-redegørelserne: Udarbejderen skal være kompetent ekspert, mens myndigheden skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise til at vurdere på VVM-redegørelsen (Europa-Kommissionen 2014b). Den kvalitetssikringsordning, der implementeres i Danmark, skal derfor leve op til disse krav, men EU har ikke defineret, hvad kravene betyder. Projektgruppen har fastlagt disse krav til, at de involverede aktører skal have erfaring, da kompetence og ekspertise afhænger af erfaring. Som beskrevet i indledningen, viser studier, at erfaring ved konsulenter og myndigheder giver VVM-redegørelsen højere kvalitet. (Glasson et al. 1997). Det er ensbetydende med, at den kompetente myndighed samt konsulenter og/eller bygherrens erfaring med VVM er en væsentlig faktor for kvaliteten af VVM-redegørelsen.

8.6.4 Effektivitet

Det nye VVM-direktiv lægger op til, at VVM-processen skal foregå mere effektivt sammenlignet med tidligere. Dette synliggøres gennem de tidsfrister, der sættes for myndighedens sagsbehandlingstid på maks. 90 dage fra den dato, hvor bygherren har afleveret VVM-redegørelsen (Europa-Kommissionen 2014b). Det er ensbetydende med, at den kvalitetssikringsordning, der implementeres i Danmark ikke må mindske effektiviteten af VVM-processen. Effektivitet omhandler implementeringen af ordningen, administrationen af den samt den anvendte tid til ordningen.

Implementeringen af ordningen dækker over, hvor besværlig ordningen bliver at implementere. Ordninger, der ligner den eksisterende praksis, vil være nemmere at implementere, da der ikke kræves større ændringer af praksis. Samtidig vil både markarbejdere og målgruppen være mere

åbne over for løsninger, der ligner det, de kender. Implementering af en ny ordning med et anderledes system end det eksisterende kan påvirke effektiviteten negativt, indtil det er implementeret til fulde.

Administration omfatter, hvor mange ressourcer i form af tid, personale, penge samt øget dokumentation, der skal anvendes til forvaltning af kvalitetssikringsordningen. Mere bureaukratisering øger administrationsbyrden, hvilket kan være medvirkende til en længere proces og dermed mindre effektivitet. Det er vigtigt, at VVM-processen foregår så hurtigt og gnidningsfrit som muligt, da en længere VVM-proces vil betyde ekstra omkostninger for bygherre.

8.6.5 Udviklingen af VVM

Kvalitetsbegrebet kan bruges både offensivt og defensivt. Defensiv kvalitet sikres gennem brugen af minimumskrav, mens den offensive kvalitet er stræben efter noget ekstraordinært. Kvalitetssikringsordningen skal gøre plads til begge kvalitetsforståelser ved at sætte rammerne for udvikling af kvaliteten af VVM med fokus på udvikling af både VVM-processen og de personer, der arbejder med det. Det er ensbetydende med, at udviklingen af VVM minimum skal være defensiv, men sigtet skal være den offensive kvalitet.

Udvikling af VVM-processen skal klarificere tvivlsspørgsmål forbundet med processen, hvorfor de kompetencer, der opbygges, kan anvendes i standarder og vejledning, således at *best practice* fremmes inden for den generelle VVM-praksis. Dernæst er kompetenceopbygning hos de enkelte personer i VVM-processen vigtigt, da de har stor indflydelse på kvaliteten. Det handler med andre ord om, at læringen fra VVM samles og muliggøres anvendt i fremtidige VVM-redegørelser

8.6.6 Opsamling

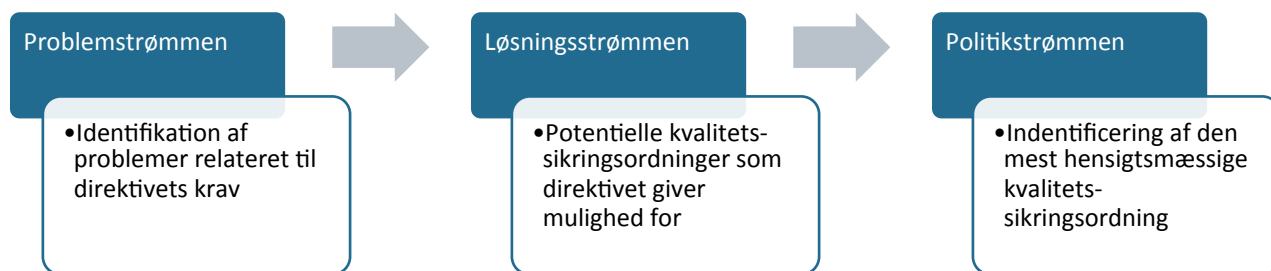
I dette afsnit er VVM-direktivet samt kvalitetsforståelsen operationaliseret til en række kriterier, der skal anvendes til at vurdere på potentielle kvalitetssikringsordninger i næste kapitel. Begrundelsen for dette er, at der skal identificeres en kvalitetssikringsordning, som opfylder de krav, VVM-direktivet stiller, men samtidig skal ordningen kunne implementeres i Danmark, hvorfor specialets respondenteres erfaringer med VVM-praksis ligeliges diskuteres i forhold til kvalitetssikringsordningerne i næste kapitel.

Kriterie	Spørgsmål
Dokumentation over for EU	Kan det dokumenteres over for EU, at kvalitetssikringsordningen opfylder kravene?
Kontrolcheck af VVM-redegørelsen	Har kvalitetssikringsordningen en fremgangsmåde til at sikre, at kvaliteten af redegørelsen er god?
Krav om erfaring	Stiller kvalitetssikringsordningen krav om, at de involverede aktører har erfaring?
Effektivitet	Påvirker kvalitetssikringsordningen VVM-processens effektivitet negativt?
Udviklingen af VVM	Er kvalitetssikringsordningen kompetenceopbyggende inden for VVM?

9 ÅBNING AF REFORMVINDUE I DANMARK

Formålet med dette kapitel er at analysere, om der i Danmark er et reformvindue for kvalitetssikring af VVM-redegørelsen, så det er muligt at implementere VVM-direktivet i dansk lovgivning og praksis. Dernæst analyseres forskellige potentielle kvalitetssikringsordninger ud fra de operationaliserede kriterier, beskrevet i forrige kapitel, som er opstillet ud fra VVM-direktivet samt kvalitetsforståelsen. Dette gøres for at identificere den mest hensigtsmæssige kvalitetssikringsordning i forhold til at opfylde VVM-direktivets krav.

Analysen tager udgangspunkt i Kingdons teori om de tre strømme, der skal være opfyldt for, at kvalitetssikring af VVM-redegørelsen kan komme på den danske beslutningsdagsorden. Figur 11 viser en oversigt over indholdet i de tre strømme i dette kapitel. På baggrund af teorien anvendes den indsamlede empiri fra interviews og fokusgruppeinterviews samt litteraturstudie.



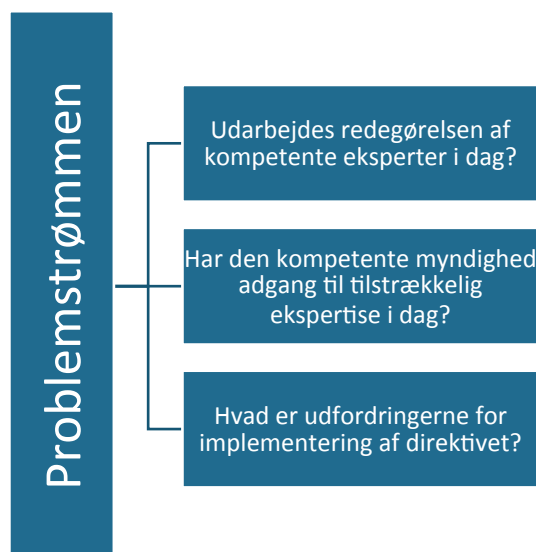
Figur 11: De tre strømme, egen produktion

9.1 PROBLEMSTRØMMEN

Danmark er et af EU-medlemslandene, der skal implementere det reviderede VVM-direktiv. Derfor vil EU's ændring af VVM-direktivet automatisk medføre et reformvindue i Danmark, idet ændringerne skal implementeres i dansk lovgivning inden for tre år. På den anden side er VVM-direktivet et rammedirektiv, hvorfor der er mulighed for, at der sker en minimumsimplicitering i den danske lovgivning, så implementeringen kun lige er tilstrækkelig til, at den ikke bliver sendt i EU-domstolen.

VVM-direktivets ændringer inden for kvalitetssikring har medført brugen af nogle ukonkrete begreber, som Danmarks politikere nu skal definere i direktivets implementeringsproces. Helle Ina Elmer, specialkonsulent i juridisk afdeling ved Naturstyrelsen, beskriver begreberne med: *"Det er som at sætte elastik i metermål"* (Elmer 2014). Direktivet er et minimumsdirektiv, hvilket betyder, at der kan sættes højere krav, end hvad direktivet sætter. Den politiske proces afhænger derfor af de forskellige politikeres holdninger til begrebernes definitioner, og sammen skal politikerne blive enige om en tilfredsstillende løsning for, hvordan disse krav kan opfyldes i dansk VVM-praksis. Det betyder, at der skal fastlægges fremgangsmåder til at udpege de kompetente eksperter, og der skal være fremgangsmåder til at sikre, at myndighederne har adgang til tilstrækkelig ekspertise. (Elmer 2014)

Eftersom at kravene fra direktivet skal implementeres i dansk lovgivning, kan der stilles spørgsmål til, om det i den eksisterende praksis er kompetente eksperter, der udarbejder VVM-redegørelsen, og om myndigheden har adgang til tilstrækkelig ekspertise til at vurdere på VVM-redegørelsen, da det vil have betydning for, hvor meget der skal ændres i den eksisterende praksis. I det følgende diskuteres det ud fra de foretagende interviews og fokusgruppeinterview, om der er problemer i forhold til dette. Først bliver det diskuteret, om VVM-redegørelser i dag udarbejdes af kompetente eksperter og efterfølgende diskuteres det, om myndigheden har adgang til tilstrækkelig ekspertise. Udfordringerne for implementeringen af direktivet diskuteres under de to dele. Dette er illustreret på figur 12 nedenfor.



Figur 12: Problemstrømmen, egen produktion

9.1.1 Bygherre skal sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter

Gert Johansen, specialkonsulent hos Naturstyrelsen, har ikke for nylig oplevet, at en VVM-redegørelse er udarbejdet af inkompetente personer i Danmark (Johansen 2014). Han ser derfor ikke et behov for yderligere kvalitetssikring, da kendetegnet ved danske VVM-redegørelser er, at de udarbejdes af professionelle konsulentvirksomheder og udtaler endvidere:

"De leverer varen, og det gør bygherre i egen interesse, fordi han er interesseret i, at sagen skal køre og er ikke interesseret i, at den ikke skal køre. Så det vil være nogle meget få sager, der ikke vil komme til at køre ordentligt " (Johansen 2014)

Fokusgruppeinterviewdeltagerne påpeger dog, at de har oplevet, at bygherre selv udarbejder VVM-redegørelsen. Aalborg Kommune har i et tilfælde oplevet, at en bygherre selv udarbejdede VVM-redegørelsen for sit projekt, hvor kommunen hjalp ham igennem processen. Dernæst udtaler Lotte Weesgaard fra Orbicon, at hun har oplevet bygherre komme med en VVM-redegørelse af dårlig kvalitet til Orbicon, hvor de skulle færdiggøre enkelte dele af denne. Men rådgiveren kan ikke pålægge bygherren at lave det om, da det er bygherre, der skal betale for det. På den anden side har Frederikshavn Kommune aldrig oplevet, at der ikke er en rådgiver tilknyttet udarbejdelsen af en VVM-redegørelse. Jette Brønnum fra Frederikshavn Kommune påpeger, at hvis tilfældet skulle ske, at en

bygherre kom til dem med et VVM-redegørelse af dårlig kvalitet, ville de bedre ham om at hyre en rådgiver til at hjælpe med udarbejdelsen. (Brønnum et al. 2014)

Til trods for at det oftest er kompetente rådgivere, der udarbejder VVM-redegørelserne, er der ifølge Energinet eksempler på ved projekter for opstilling af vindmøller, at der til trods for overholdelse af alle formalia og lovkrav, forekommer en stor variation i fokus, struktur, indhold og faglighed i VVM-redegørelserne. I Danmark eksisterer der ikke en overordnet styring af fremgangsmåden og det resulterende produkt, så selvom alle lovkrav overholdes, forekommer der store forskelle i de udarbejdede redegørelser (Energinet 2011), hvilket kan have betydning for kvaliteten af redegørelserne.

Dernæst har COWI konkluderet, at en række af medlemslandene har ytret bekymring om kvalitetskontrollen af VVM-redegørelsen, samt at de har udfordringer med at sikre kvaliteten af det data, der anvendes i VVM-redegørelsen. Dernæst påpeger COWI's studie, at det manglende krav om kvalitetssikring medfører forskellig kvalitet af VVM-redegørelserne, og at det kan føre til, at beslutningstagere giver tilladelse på baggrund af utilstrækkelige oplysninger. (COWI A/S 2009). Endvidere blev der i 2012 udført en spørgeskemaundersøgelse ved 98 respondenter af miljøvurderingspraksis i Danmark af Dansk Center for Miljøvurdering, Aalborg Universitet, som viste, at næsten 20 % er overvejende uenige i, at kvaliteten af miljøvurderingsrapporter og VVM-redegørelser er god, mens godt 40 % er overvejende eller helt enige i, at kvaliteten er god. (Lyhne, Cashmore 2012).

Lone Kørnøv, Per Christensen og Eskild Holm Nielsen gennemførte på vegne af Miljøministeriet en spørgeundersøgelse af brugen af VVM ved sagsbehandlere og ledere i amterne, amtspolitikere og involverede konsulenter kaldet *"Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark"*. Under dette studie blev et væsentligt problem identificeret gennem studiet for at opnå god kvalitet af VVM-redegørelserne. Dette problem er manglende viden, manglende ressourcer og manglende metoder. (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2003a)

Det kan derfor diskuteres, om kvaliteten af VVM-redegørelserne er tilstrækkelig, selvom respondenterne i dette studie anser de danske konsulentvirksomheder som kompetente eksperter, da forskellige studier har andre konklusioner.

Jette Brønnum påpeger, at der går meget tid med at kvalitetssikre VVM-redegørelser, da det ofte skal gøres op til tre til fire gange. (Brønnum et al. 2014). Samtidig mener hun, at myndigheden skal kunne stå bag redegørelsen, hvorfor hun efterspørger en kvalitetssikring:

"Hvis der på en eller anden måde var en kvalitetssikring af VVM'en, inden den nåede ind til myndigheden, for så lå den også med en vis standard" (Brønnum et al. 2014)

Dette problem kunne løses gennem standarder fra central hånd, men ifølge Ole Gregor fra Rambøll er Miljøstyrelsen gået fuldstændig i stå i forhold til at udarbejde standarder. Han mener, at det oftest er nødvendigt til at melde ud, hvordan der skal vurderes i VVM-redegørelserne. Inger Andreasen fra COWI påpeger, at der ikke er nogen udmeldinger fra Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen om, hvad kriterier til vurdering af, om noget er væsentligt eller af afgørende betydning. I stedet sidder hver kommune og myndighed og afgør, hvad de synes er tåleligt. De må derfor se på deres erfaringer, og hvis der er nogle grænseværdier, kan de anvendes, men ellers er det op til den enkelte rådgiver og

myndighed. (Brønnum et al. 2014)

Lotte Weesgaard fortæller, at deres problem er, at de er nødt til at referere til en metode eller noget viden i redegørelsen, men når dette ikke eksisterer, er de nødt til at opfinde det selv og derefter aftale med myndighederne, om den pågældende metode kan godkendes af dem. Udfordringen i den forbindelse er, at forskellige metoder kan lede til forskellige tal, og yderligere kan de pågældende tal vurderes på forskellige måder, hvilket betyder, at der kan opstå mange forskellige resultater om et konkret emne. (Brønnum et al. 2014)

Ifølge Gert Johansen har kravet om, at data og informationer anvendt i VVM-redegørelsen skal være fuldstændige og af tilstrækkelig høj kvalitet, altid været i direktivet, men det bliver i det nye direktiv udtrykt mere præcist. Dernæst ser han det ikke som et problem, at der kun sættes krav til VVM-redegørelsen, da direktivet er et procesdirektiv med krav til processen og påpeger, at disse krav er der ikke ændret på. (Johansen 2014). Han ser det ikke som et problem at skulle implementere VVM-direktivets krav til kvalitetssikring:

"Jeg tror ikke, det er det store problem i den danske kontekst, for det, der er sket i Danmark, er jo typisk, at vi har nogle få konsulentfirmaer, som laver arbejdet. De vil jo være kompetente. De har den fornødne faglige kunnen til at foretage dem. Jeg tror ikke, du vil se den store forskel i de danske VVM på det punkt. Men nu er der så et direktivkrav om, at det skal være tilfældet" (Johansen 2014)

Der er en konsensus mellem respondenterne i dette speciale om, at konsulentvirksomheder kan karakteriseres som kompetente eksperter. På den anden side viser studier, at kvaliteten af VVM-redegørelsen ikke nødvendigvis er så god, som respondenterne anser den for at være, og at et væsentligt problem for at opnå god kvalitet af VVM-redegørelserne er manglende viden, manglende ressourcer og manglende metoder. Samtidig er der stor variation i fokus, struktur, indhold og faglighed i VVM-redegørelserne, selvom det i de fleste tilfælde er konsulentvirksomheder, der udarbejder dem. Endvidere forekommer det, at bygherre selv udarbejder VVM-redegørelsen, hvor kvaliteten ikke altid vurderes lige god. Spørgsmålet er derfor, om der reelt er et behov for at stille krav til kompetente eksperter. Samtidig skal det overvejes, om det er tilstrækkeligt i forhold til opfyldelsen af EU's krav, hvis ikke der foretages nogle ændringer.

I det følgende afsnit diskuteres det, om myndigheden har adgang til tilstrækkelig ekspertise, hvorefter potentielle løsninger til de identificerede problemer bliver beskrevet og diskuteret.

9.1.2 Myndigheden skal have adgang til tilstrækkelig kompetence

Det andet krav i det nye VVM-direktiv omhandler, at myndigheden skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise til at kunne vurdere på VVM-redegørelsen. Til spørgsmålet om den kompetente myndighed har tilstrækkelig ekspertise i dag, udtaler Ole Gregor:

"Rent lovgivningsmæssigt kan du ikke gå ud og sige, at myndighederne ikke har tilstrækkelig kompetence. Så på en eller anden måde bliver man nødt til at sige, at det har de, og hvis de ikke har, må de skaffe det" (Brønnum et al. 2014)

Det er ensbetydende med, at der allerede i dag er et krav om, at myndighederne skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise. Spørgsmålet er derfor, om de i praksis besidder den tilstrækkelige eksper-

tise. Lotte Weesgaard mener, at myndighederne i høj grad har kompetencerne, men påpeger, at der kan være nogle specialisering, som de ikke ved noget om, hvorfor de må hyre nogen til det (Brønnum et al. 2014). Endvidere påpeger hun som Ole Gregor, at det især er et problem ved de små kommuner:

"De små kommuner kan jo ikke have den specialistviden, der skal til på samtlige projekter, der kommer ind. Det kan jo ikke lade sig gøre." (Brønnum et al. 2014)

Samtidig er der ifølge Ole Gregor kommuner, som nærmest ikke har nogen VVM-sager (Brønnum et al. 2014), hvilket gør det svært at sikre, at de besidder tilstrækkelig ekspertise til at håndtere en eventuel VVM-sag. På den anden side kan alle kommuner komme til kort ved særligt komplekse projekter, hvor det kan blive nødvendigt at få hjælp fra en rådgiver til at kvalitetssikre dele af VVM-redegørelsen. Jette Brønnum udtaler:

"Jeg kan se, at den dag det kommer til hydraulisk fakturering i Frederikshavn, der ved jeg, at vi kommer til at trække på nogen andre end os selv. Der kommer vi jo til kort. Hvad er det lige, der sker fire kilometer nede i undergrunden, når man putter en masse kemikalier ned, kan det have en indflydelse på grundvandet? Og selvfølgelig kan man spørge Energistyrelsen, som kan spørge GEOS, og så får man måske et ret godt svar derfra. Men har de husket at tage den ene kasket af og den anden på?" (Brønnum et al. 2014)

Ole Gregor ser på samme vis som Jette Brønnum problemer ved, at der er projekter med mange myndigheder indblandet i processen, og ansvarsfordelingen ikke er helt tydelig. Han nævner som eksempel et projekt med testcenteret i Østerild, hvor der var uklarheder omkring potentielle miljøeffekter af skovfældning i forhold til et nærliggende Natura 2000-område. Derfor efterspurgte han i flere omgange indsigelser fra berørte myndigheder, men blev gentagende gange ignoreret. Myndigheden følte sig ikke forpligtet til at udtale sig, og det betød, at han hverken fik svar eller mulighed for finansiering til at undersøge forholdene yderligere. I et andet tilfælde gik myndigheden efterfølgende ud i pressen med skarp kritik af projektet. (Brønnum et al. 2014)

Dette er et eksempel på, at systemets indretning på nuværende tidspunkt kan give nogle problemer, da det kan miskrediterer de forkerte folk. Det kommer til at fremstå som om, at konsulenten har lavet et dårligt stykke arbejde, men reelt er det myndighederne, der ikke har gjort, hvad de kunne for at hjælpe processen.

Udfordringerne ved, at myndighederne skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise, er, at de forskellige myndigheder har forskellige ressourcer og erfaring inden for VVM. Endvidere er der nogle særligt komplekse projekter, som kommunerne generelt set vil have svært ved at håndtere. Samtidig mangler der standarder til brug under udarbejdelsen af VVM-redegørelserne, da myndighederne og rådgiverne i dag sammen fastlægger de metoder, som de ser relevante for det givne VVM-projekt. Dernæst er der nogle udfordringer i forhold til ansvarsfordelingen mellem de forskellige myndigheder i forbindelse med en VVM-sag.

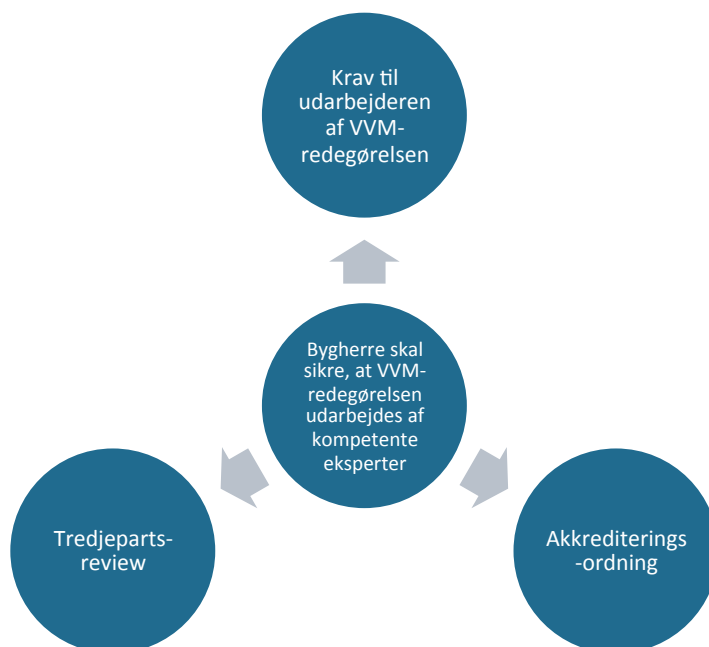
9.2 LØSNINGSSTRØMMEN

Formålet med dette afsnit er at beskrive og analysere forskellige løsninger på de identificerede problemer i forrige afsnit i forhold til de operationaliserede kriterier til opfyldelse af VVM-direktivet. Løsningerne består af en række kvalitetssikringsordninger til sikring af kvaliteten af VVM-redegørelsen, hvor der anvendes erfaringer fra andre landes kvalitetssikringsordninger samt de interviewede respondenter i specialet til at beskrive og analysere ud fra de operationaliserede kriterier, beskrevet i afsnit 8.6.

Kvalitetssikringsordningerne er identificeret gennem forslag fra EU, Naturstyrelsen, danske rådgivere og fra andre lande med kvalitetssikringsordninger. Dette afsnit tager udgangspunkt i de to krav om kvalitetssikring i det reviderede VVM-direktiv. Der vil derfor først blive diskuteret løsninger i forhold til kravet om, at bygherre skal sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter, og derefter diskuteres løsninger i forhold til, at myndigheden skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise.

9.2.1 Bygherre skal sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter

Som beskrevet under afsnittet om problemstrømmen, er der ikke ifølge respondenterne i dette speciale væsentlige udfordringer ved, at VVM-redegørelsen skal udarbejdes af kompetente eksperter, da mange aktører allerede i dag ser dette krav som opfyldt. Der er dog forskellige studier, der viser, at praktikere ikke ser kvaliteten af VVM-redegørelsen som god og at der mangler viden, ressourcer og metoder til at udarbejde en VVM-redegørelse med god kvalitet. Dernæst skal det kunne dokumenteres over for EU, at kravet er opfyldt. De identificerede løsninger er illustreret på figur 13:



Figur 13: Modeller for at bygherren skal sikre at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter, egen produktion

Disse løsninger bliver i det følgende beskrevet og diskuteret, så det er muligt at identificere potentielle løsninger til implementering i den danske lovgivning og praksis.

Krav til udarbejderen af VVM-redegørelsen

De nye krav om kvalitetssikring kan ifølge Gert Johansen opfyldes ved at stille nogle faglige krav til kvaliteten af de oplysninger og de noteringer, der foretages. (Johansen 2014). Til spørgsmålet om, hvordan og hvem der skal sikre, at eksperterne er kompetente i Danmark, svarer han:

"Det må man sikre ved at se på deres uddannelsesmæssige baggrund og de efterfølgende kompetencer, de har fået. Men det gør man jo allerede i dag. Du kan jo ikke sidde i COWI eller Rambøll, eller hvem det ellers er, der er konsulentfirmaer og sidde og postulere, at du kan det her uden, at du reelt kan levere varen. Det kan de firmaer ikke holde til, hvis ikke de leverer en faglig kompetent vare" (Johansen 2014)

Ole Gregor er enig i Gert Johansens forslag, da han foreslår, at der skal sættes krav til projektleders erfaring, så der stilles krav om, at for at kunne blive projektleder, skal personen have været involveret i to eller tre VVM-sager. (Brønnum et al. 2014). Endvidere mener han, at det er en del af rådgivningsvirksomhedens ansvar at sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af eksperter:

"Det er vores ansvar. Vi sætter jo alligevel ikke en grøn en på VVM'en over Vejleffjord eller sådan et eller andet. Gud forbyde tanken, ikke? Det vil være den helt simple at øge kvaliteten. Ved at sige, at dem, der skal arbejde med det her, skal have prøvet det før" (Brønnum et al. 2014)

Spørgsmålet er, om det er tilstrækkeligt kun at sætte krav til projektlederen, eller om der ligeledes skal sættes krav til andre involverede i VVM-processen, f.eks. de personer der udarbejder vurderinger inden for de forskellige fagområder. Er projektlederen i stand til at vurdere, om alt fagspecifikt er korrekt? Højest sandsynligt ikke, hvorfor der bør sættes krav til flere involverede i VVM-processen.

Dernæst foreslår Ole Gregor, at der skal stilles krav om, at der skal fulde navn på de personer, der har udarbejdet redegørelsen (Brønnum et al. 2014). Det betyder, at udarbejderen ikke kan gemme sig bag sine initialer, og dermed kan det resultere i en større ansvarsfølelse for at sikre kvaliteten af VVM-redegørelsen.

Ole Gregor foreslår, at disse krav til rådgiverne kan stilles i VVM-bekendtgørelsen, og så kan det være bygherres ansvar, at rådgiveren opfylder dem, når han hyrer rådgiveren (Brønnum et al. 2014). Spørgsmålet er dog, om der skal være en kontrolinstans i forhold til bygherres overholdelse af dette krav, eller om bygherre er ansvarlig nok til at varetage denne opgave?

I sammenhæng med kravene i VVM-bekendtgørelsen er der et ønske fra fokusgruppeinterviewdeltagerne om standarder eller retningslinjer for, hvordan en VVM-redegørelse skal udarbejdes. Ifølge Lotte Weesgaard er der ikke på nuværende tidspunkt lovkrav eller vejledninger til, hvordan VVM-redegørelsen skal udarbejdes og hvilke metoder, der skal anvendes for at beregne forskellige ting. Ligeledes er der ikke nødvendigvis fastsat nogle teoretiske metoder til de ting, lovgivningen sætter krav til. F.eks. i forhold til at beregne, hvor meget svovl lugter. Endvidere påpeger Inger Andreassen, at der ikke er nogen udmeldinger fra Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen om kriterier til vurdering af, om noget er væsentligt eller af afgørende betydning. I stedet sidder hver konsulent og myndighed og afgør, hvad de synes er tåleligt. De må derfor se på deres erfaringer, og hvis der er nogle grænseværdier, kan de anvendes, men ellers er det op til den enkelte rådgiver og myn-

dighed. Lotte Weesgaard kan samtidig godt se, at det er mere håndgribeligt med ting, der kan måles og vejes, hvorimod beskrivelser kan være sværere at lave standarder for. (Brønnum et al. 2014). I den forbindelse udtaler Lotte Weesgaard:

"Jeg vil ikke sige, de er subjektive, det er de ikke, men man fletter de ting ind, som man finder relevant. Det er måske svært at sætte nogle krav " (Brønnum et al. 2014)

Idet mange af VVM-redegørelsens vurderinger er subjektive, kan der stilles spørgsmålstegn ved, om dataene er rigtige. Hvis der derfor var en metode til at foretage disse subjektive vurderinger, kunne ensartetheden måske højnes, da der ikke vil være forskel mellem forskellige redegørelser i forhold til, hvordan det er vurderet.

I den flamske region af Belgien er den offentlige organisation EIA Service forpligtet gennem lovgivningen at stille retningslinjer til rådighed for myndigheder, bygherre, koordinatore og eksperter. På denne baggrund kan VVM-processen køre mere gnidningsfrit. Retningslinjerne kombinerer viden omkring procedurer og metoder. Miljømæssige bestemmelser er under konstant udvikling, da der hele tiden kommer ny viden og nye metoder omkring miljøpåvirkninger. Dette vil resultere i nye retningslinjer inden for de forskellige discipliner og grupper af aktiviteter f.eks. inden for infrastruktur. Der er derfor retningslinjer inden for metodiske og proceduremæssige aspekter samt inden for de enkelte fagområder og inden for forskellige virksomhedstyper. (Department of Environment, Nature and Energy 2014)

Lovgivningskravet til EIA Service er derfor med til at sikre, at der hele tiden udarbejdes nye retningslinjer til VVM i Belgien. Et sådan krav i Danmark vil på samme måde sikre udarbejdelsen af retningslinjer, hvorfor den stilstand, der har været ved Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen, kan ophæves. Problemet er dog, at der skal stilles ressourcer til rådighed for, at det kan gennemføres. En anden metode er derfor, at konsulentvirksomhederne selv deltager i diskussionen om udarbejdelsen af retningslinjer for metoder til VVM-redegørelsen.

Ole Gregor forklarer, at de ved Rambøll har udarbejdet en metode til, hvordan den generelle VVM-redegørelse ser ud, så det sikres, at de forskellige vurderingskriterier vurderes ud fra deres påvirkningsgrad, sandsynligheden for påvirkningen og den geografiske udbredelse af påvirkningen. Ole Gregor mener, at det kan være problematisk at lave sådanne krav på nationalt plan, men samtidig vil han gerne have en frivillig anbefalet metode, firmaerne kan vælge at benytte sig af. Metoden kan anvendes til at samle op på hvert afsnit, så det bliver nemmere for beslutningstagerne at finde ud af, hvor projektets miljøpåvirkninger er, og om de har en betydning. På den måde er det ikke nødvendigt at læse 250 sider igennem og så derudfra gætte, hvad hovedkonklusionerne er. (Brønnum et al. 2014). I Frederikshavn Kommune har de sat krav om, at VVM-redegørelsernes vurderingskriterier skal vurderes ud fra fire niveauer i forhold til deres påvirkning af miljøet. Dette giver et overblik over projektet, og afsnittene bliver kortere, da det er muligt at nå hurtigere frem til konklusionen af afsnittet.

Fordelene ved en sådan metode, påpeger Lotte Weesgaard, er, at det også bliver nemmere for borgerne, da der vil være en genkendelighed i opbygningen af redegørelserne. På den måde ved borgerne, hvilke afsnit der har relevans for dem.

Denne løsning med at stille nogle faglige og erfaringskrav til de personer, der udarbejder VVM-redegørelsen samt stille krav om, at der skal fulde navne på de personer, der har udarbejdet redegørelsen, kan udformes ved, at kravene til rådgiverne kan stilles i VVM-bekendtgørelsen, og så kan det være bygherres ansvar, at rådgiveren opfylder dem, når han hyrer rådgiveren. Endvidere skal der til hjælp for udarbejdelsen fastsættes nogle retningslinjer til, hvordan VVM-redegørelsen skal udarbejdes og hvilke metoder, der skal anvendes for at beregne og vurdere forskellige ting i VVM-redegørelsen. På den måde vil der være mindre variation af fokus, struktur, indhold og faglighed mellem de forskellige VVM-redegørelser. Dette kan gøres som i Belgien gennem lovkrav, så det sikres, at der hele tiden udarbejdes nye retningslinjer på VVM-området. Det kræver dog, at der afsættes ressourcer til, at en organisation kan udarbejde retningslinjerne. En anden metode er, at få konsulentvirksomhederne til selv at udarbejde retningslinjer hver især, som de kan gøre brug af. Der er derfor forskellige måder at udarbejde en løsning på, hvor der stilles krav til de kompetente eksperter gennem lovgivningen, da der kan stilles forskellige krav til eksperterne. Hvis bygherre overholder kravene, vil det kunne sikres, at det er kompetente eksperter, der udarbejder VVM-redegørelserne ud fra den definition på kompetent ekspert, lovgivningen sætter. Samtidig vil det kunne dokumenteres over for EU, at Danmark har opfyldt kravene om, at bygherre skal sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter, når de førnævnte krav fremgår af VVM-bekendtgørelsen.

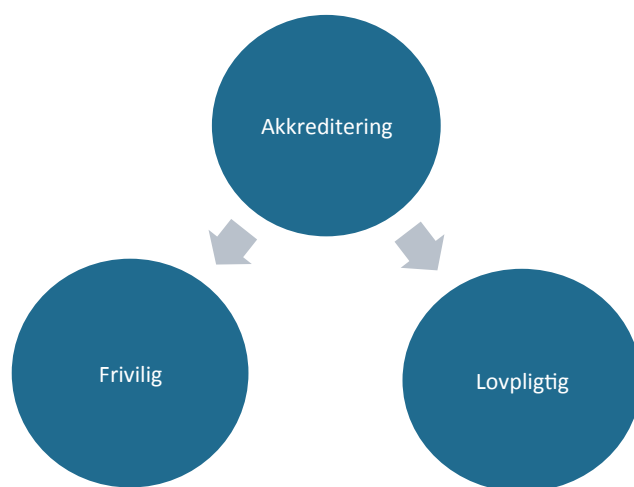
Kvalitetssikringsordningens opfyldelse af de operationaliserede kriterier er opstillet i tabellen nedenfor.

Opfyldelse af kriteriet	
Kriterie	
Dokumentation over for EU	Der stilles krav i VVM-bekendtgørelsen til udarbejderen af VVM-redegørelsen
Kontrolcheck af VVM-redegørelsen	Der stilles ikke krav til kontrolcheck af redegørelsen
Krav om erfaring	Udarbejderen bliver stillet nogle faglige og erfaringsmæssige krav
Effektivitet	Ordningen vil ikke påvirke effektiviteten af VVM-processen, da det eneste ekstra i forhold til tidligere er, at bygherre skal kontrollere udarbejders CV. Standarder og vejledninger vil kunne effektivisere processen for bygherre og konsulenter, da der i mindre grad skal identificeres passende metoder til at beregne og vurdere.
Udviklingen af VVM	Udarbejdelsen af standarder og vejledninger vil medføre en udvikling af VVM. Under udarbejdelsen skal det dog understreges, at standarder skal sikre den defensive kvalitet, mens vejledninger i højere grad skal gå efter den offensive kvalitet. På denne måde sikres et råderum for udarbejderen af VVM-redegørelsen, hvor standarderne skal opfyldes, men samtidig anbefales det at sigte mod vejledningerne.

Akkrediteringsordning

Akkreditering af de personer, der udarbejder VVM-redegørelserne, er en anden metode til sikring af, at VVM-redegørelserne udarbejdes af kompetente eksperter. En akkrediteringsordning går ud på, at de personer eller virksomheder, der bliver akkrediteret, skal leve op til en række på forhånd fastlagte standarder. Akkrediteringsordningen kan enten være frivillig, eller der kan gennem lovgivningen sættes krav om, at en virksomhed, der udarbejder VVM-redegørelser, skal være akkrediteret. Endvidere er der forskellige modeller, alt efter hvem der skal akkrediteres: Er det projektlederen, eksperter på det enkelte område, hele konsulentvirksomheden eller en helt tredje?

Andre medlemslande i EU har implementeret akkrediteringsordninger. I Storbritannien er der en frivillig akkrediteringsordning af hele virksomheden, der udarbejder VVM-redegørelserne, men med fokus på projektlederen. I den flamske region af Belgien er der en akkrediteringsordning gennem lovgivningen af VVM-eksperter inden for de forskellige fagområder. Disse to muligheder er vist på figur 14.



Figur 14: Modeller for akkreditering, egen produktion

Disse ordninger bliver i det følgende beskrevet, så det ud fra de udenlandske erfaringer kan diskuteres, om en akkrediteringsordning er en mulighed i Danmark.

EIA Quality Mark i Storbritannien

I Storbritannien har Institute of Environmental Management & Assessment (IEMA) en frivillig ordning kaldet EIA Quality Mark. Her kan virksomheder bestående af bygherre eller rådgivere, der koordinerer lovpligtige VVM-redegørelser, forpligte sig til at sikre deres VVM-aktiviteter. De virksomheder, som ønsker at være en del af EIA Quality Mark bliver uafhængigt vurderet af et uvildigt panel og skal følge 7 *commitments*, som omhandler (Institute of Environmental Management & Assessment 2011a):

- Effektiv projektledelse
- Medarbejdernes løbende udvikling
- Redegørelsens overensstemmelse med lovgivningen,
- Redegørelsens kontekst og indflydelse
- Redegørelsens indhold
- Præsentationen af redegørelsen
- Forbedring af VVM-praksis

Det uvildige panel består af en række personer, som ikke er ansat i en virksomhed, der enten er medlem af EIA Quality Mark eller som er berettiget til at ansøge om medlemskab af ordningen. Paneldeltagerne arbejder derfor enten inden for den akademiske verden, er uafhængige konsulenter eller arbejder for små konsulentvirksomheder, der ikke koordinerer VVM-redegørelser i Storbritannien. Inden paneldeltagerne må have lov til at foretage vurderinger af virksomheders ansøgninger, skal de gennem en uddannelsesproces ved IEMA, hvor de opnår viden omkring IEMA's vurderingskriterier og anvendelsen af klassificeringssystemet. Endvidere vil IEMA vurdere på paneldeltagernes arbejde både som individ og som samlet panel. (Institute of Environmental Management & Assessment 2011b)



Figur 15: EIA Quality Marks logo, som medlemmerne ser fordele ved at anvende i deres udbudsmateriale (Institute of Environmental Management & Assessment 2011b)

Fordelene ved et medlemskab ved EIA Quality Mark er den værdi den regelmæssige og uafhængige vurdering af kvaliteten af virksomhedens VVM-aktiviteter gennemgår, samt den adgang virksomheden får til et stadigt voksende bibliotek af VVM-redegørelser. Dette bibliotek vokser, da medlemmer af ordningen skal indsende alle udarbejdede VVM-redegørelser til IEMA. En anden forpligtelse er, at der skal udarbejdes artikler, casestudier og præsentationer om gennemførte sager. Dette medfører ligeledes et bibliotek bestående af viden omkring VVM, som forefindes online, så det er muligt for virksomheden at holde sig opdateret med den seneste udvikling på VVM-området. Ordningen fungerer derfor ligeledes som et netværk, hvor virksomhederne deler erfaringer omkring deres arbejde med hinanden. Virksomhederne har også mulighed for at få undervisning gennem ordningen. (Institute of Environmental Management & Assessment 2011b)

Andre fordele ved akkrediteringen er, at konsulentvirksomhederne kan anvende EIA Quality Mark logoet i udbud, hvilket Thomas Clayton, kontaktperson i forbindelse med ansøgning om akkreditering ved det Britiske EIA Quality Mark, ser som en af hovedårsagerne til, at konsulentvirksomhederne vil akkrediteres ved EIA Quality Mark. Dette skyldes, at der er nogle omdømmemæssige fordele ved at være akkrediteret. (Clayton 2014). Thomas Clayton uddyber:

“A lot of the organizations that seems to come in contact with us to make inquiries have seen the Quality Mark used by a organization, and they feel that they would also like to benefit from it.” (Clayton 2014)

Ansøger skal betale for at komme med i ordningen og skal endvidere betale for en fornyelse af medlemskabet hvert år. Prisen afgøres ud fra antallet af udførte lovgivningspligtige VVM-redegørelser. Gebyret anvendes til at finansiere ansøgningsprocessen, den årlige fornyelsesproces samt finansiering af ordningens administrative omkostninger samt driftsomkostninger. (Institute of Environmental Management & Assessment 2011b)

Alle virksomheder med medlemskab ved EIA Quality Mark vil løbende få deres overholdelse af ordningens forpligtigelser kontrolleret af det uvildige panel. Dette indebærer, at de hvert år vil modtage et spørgeskema omkring deres organisation. Hvis ikke der her i fremgår væsentlige ændringer, vil vurderingen først hvert tredje år blive revurderet. Dernæst bliver der en gang om året afholdt interviews af virksomhedens ansatte for at sikre et højt professionelt niveau af deres evner. Yderligere bliver en tilfældigt udvalgt VVM-redegørelse årligt vurderet i forhold til forpligtelserne i de 7 *commitments*. (Institute of Environmental Management & Assessment 2011b)

IEMA's Quality Mark kan give nogle erfaringer til implementeringen af kvalitetssikringskravene i VVM-direktivet i Danmark. Disse erfaringer er, at det kun er virksomheder, der koordinerer VVM-processen, der akkrediteres og dermed ikke rådgivere, der udarbejder de enkelte del af redegørelsen. Et uvildigt panel foretager vurdering af, om den ansøgende virksomhed kan akkrediteres. Inden dette panel må foretage disse vurderinger, skal den enkelte paneldeltager gennemgå noget undervisning, og endvidere bliver deres vurderinger kontrolleret af IEMA.

Akkrediteringen kræver både et ansøgningsgebyr og et årligt medlemsgebyr, hvilket udover at finansiere ordningen kan være med til at forpligte virksomheden til at overholde forpligtelserne, som består af 7 *commitments*. Disse commitments omhandler virksomhedens ledelse, medarbejdernes professionelle udvikling samt VVM-redegørelsens indhold, kontekst, indflydelse og præsentationen af denne. Dernæst er der en forpligtelse om, at VVM-praksis skal forbedres, hvilket gøres gennem erfaringsudveksling medlemmerne imellem. Ordningen giver derfor det enkelte medlem et netværk inden for VVM-området. Den enkelte virksomhed får regelmæssigt kontrolleret kvaliteten både af deres VVM-redegørelse, men også af selve virksomheden i form af en årlig vurdering af én af virksomhedens redegørelser samt et spørgeskema med spørgsmål omkring virksomheden.

Den frivillige akkrediteringsordning medfører, at ordningen selv fastsætter godkendelseskriterierne, som virksomhederne skal opfylde for at blive medlem. Ordningen vil dermed kunne diktere sin egen dagsorden for, hvad der er kvalitet i forhold til VVM-redegørelsen. Det skal derfor sikres, at disse kriterier fremstilles tydeligt over for offentligheden og over for de politikere, der sidenhen skal vurdere på VVM-redegørelsen. Ordningen skal derfor for at være så gennemsigtig som muligt kunne formidle sine kriterier ud til offentligheden, samt der skal være en række konkrete forpligtelser for de virksomheder, som er med i ordningen. En anden fordel ved den frivillige ordning er, at virksomheden udover at vise, at de har forpligtet sig til at opfylde en række kriterier i forhold til at sikre kvaliteten af VVM-redegørelsen, også kan anvende ordningen til netværksforum de deltagende virksomheder imellem. Virksomhederne kan dele både gode og dårlige erfaringer, så det er

muligt at lære af hinandens fejl, så andre virksomheder ikke begår de samme fejl. Endvidere er en væsentlig pointe, at ordningen skal oprettes og administreres af uvildige personer, så nogle virksomheder ikke fremhæves frem for andre. Dernæst kan en frivillig ordning betyde, at udenlandske virksomheder har mulighed for at byde på opgaver, da det ikke er et krav at være akkrediteret. En ulempe er, at en frivillig ordning ikke tvinger konsulentvirksomheder til at melde sig ind, hvorfor det ikke kan dokumenteres over for EU, at det er kompetente eksperter, der udarbejder VVM-redegørelsen.

Kvalitetssikringsordningens opfyldelse af de operationaliserede kriterier er opstillet i tabellen nedenfor.

Kriterie	Opfyldelse af kriteriet
Dokumentation over for EU	En frivillig akkrediteringsordning kan ikke dokumentere over for EU, at VVM-direktivets krav er opfyldt, da ordningen kun sikrer de virksomheder, der er meldt ind i ordningen.
Kontrolcheck af VVM-redegørelsen	Alle virksomheder med medlemskab ved EIA Quality Mark vil løbende få deres overholdelse af ordningens forpligtigelser kontrolleret af det uvildige panel både i forhold til selve virksomheden og kontrol af én VVM-redegørelse om året.
Krav om erfaring	Medlemsskabet af ordningen kræver at virksomheden opfylder de 7 <i>commitments</i> , hvor der stilles krav om effektiv projektledelse og medarbejderes løbende udvikling.
Effektivitet	En frivillig akkrediteringsordning ændrer ikke på selve processen for udarbejdelsen af VVM-redegørelsen. De virksomheder, der er med i ordningen vil dog få en større administrationsbyrde, da de skal svare på spørgeskemaer fra ordningen og skal indsende alle deres VVM-redegørelsen. Administrationen af ordningen vil påvirke effektiviteten, da der skal et stort organisationsapparat til at varetage de opgaver, som ordningen medfører.
Udviklingen af VVM	Den frivillige akkrediteringsordning er kompetenceopbyggende inden for VVM, da medlemmerne skal indsende alle deres udførte VVM-redegørelse samt skrive artikler, casestudier og præsentationer om gennemførte sager. Dette medfører et vidensbibliotek omkring VVM, som forefindes online, så det er muligt for medlemmerne at holde sig opdateret med den seneste udvikling på VVM-området. Vidensbiblioteket er dog kun tilgængeligt for medlemmerne

Akkrediteringsordning gennem lovkrav i Belgien

Den flamske region af Belgien har lovgivning omkring akkreditering af VVM-eksperter, så det derfor er et lovkrav, at de, der udarbejder VVM-redegørelsen, skal være akkrediteret. Akkrediteringen sker ved enkeltpersoner, som er eksperter inden for ét eller flere fagområder. VVM-redegørelsen skal udarbejdes under ansvaret af de akkrediterede eksperter, men eksperterne kan have ikke-akkrediterede personer til at hjælpe dem med udarbejdelsen. (Maes 2014). Nele Maes, kontaktperson i forbindelse med ansøgning om akkreditering, udtaler:

"Mostly when they want to make an EIA, the EIA service follows the process of making the EIA. They say: "ok we need an expert for that field, and that field and that field" and the other fields, that is not that important, they can be made by other people or by people that are not recognized experts in that field. Just because that field is not that important, as the other fields in that matter. So if you are, just an example, making a report for something that is in land, you don't need an expert in marine waters. Just because marine waters does not apply for land projects." (Maes 2014)

EIA service, som kan sammenlignes med en styrelse eller et sekretariat, udpeger, hvilke fagområder der er vigtige for projektet, da det kun er dem, der kræver at akkrediterede eksperter behandler dem.

Kravene til ansøger er, at de skal enten være bachelor- eller kandidatuddannet med henholdsvis fem og tre års erfaring inden for det fagområde, som ansøger vil akkrediteres inden for. Erfaringen skal være opnået inden for udarbejdelse af effektreporter inden for det specifikke fagområde. (Maes 2014). Ansøgningsprocessen foregår ved, at ansøger sender en ansøgning til afdelingen for Miljø, Natur og Energi. Hvis betingelserne for godkendelse er opfyldt, gives en anerkendelse som VVM-ekspert inden for det ansøgte fagområde for en ubegrænset periode. Denne anerkendelse kan altid annulleres eller suspenderes, hvis betingelserne for godkendelse ikke opfyldes, eller hvis VVM-eksperter ikke opfylder sine forpligtelser. Til ansøgningen medfølger et startgebyr for den første disciplin og de efterfølgende discipliner har en lavere pris pr. disciplin. (Department of Environment Nature and Energy 2014c). De forskellige discipliner er (Department of Environment Nature and Energy 2014b):

- Menneske
- Fauna og flora
- Jord
- Vand
- Luft
- Lys, varme og elektromagnetiske bølger
- Støj og vibrationer
- Klima
- Landskab, arkitektoniske arv og arkæologi

Ordningen har et kodeks for god praksis for VVM-eksperter, som anvendes til vejledning om ansøgning om anerkendelse som VVM-ekspert og er ligeledes en del af den generelle forpligtelse til kvalitet i VVM-redegørelsen både i forhold til indhold og til procedure. Principperne udspringer hovedsageligt fra VVM-lovgivningen samt fra kravene til akkreditering af VVM-eksperter. (Department of

Environment Nature and Energy 2014b). Kodekset sætter bl.a. krav om, at VVM-eksperten skal være opmærksom på den nyeste lovgivning angående den pågældende disciplin. Dernæst skal VVM-eksperten have adgang til information og værktøjer til at udvikle det pågældende fagområde. VVM-eksperten skal endvidere kunne foretage en god scoping, skal være objektiv og selvstændig samt anvende en klar metodologi. (Department of Environment Nature and Energy 2013)

Dernæst er et krav, at VVM-eksperten årligt skal deltage i minimum otte timers undervisning omhandlende den seneste udvikling og lovgivning inden for hver af de tilmeldte fagområder. Undervisningen kan gå på tværs af fagområderne, så der opnås viden om flere af fagområderne i sammenhæng. Det skal dog kunne bevises over for ordningen, at undervisningen er gennemført, hvilket kan gøres ved et certifikat, et eksamensbevis eller et dokument, der beviser deltagerens tilstedeværelse. Yderligere skal programmet for undervisningen gemmes. (Department of Environment Nature and Energy 2014c)

Udover VVM-eksperterne skal der være en koordinator af VVM-processen, der skal lede de akkrediterede VVM-eksperter, så det sikres, at de forskellige discipliner og delundersøgelser er afstemt. Koordinatoren skal være akkrediteret ekspert og skal have grundlæggende kendskab til de forskellige discipliner for VVM og være opmærksom på den nyeste lovgivning på miljøområdet. Koordinatoren er den, der ved VVM-processens afslutning udarbejder den sammenhængende VVM-redegørelse. Det er ensbetydende med, at koordinatoren skal sikre en passende mængde information til de involverede VVM-eksperter ved at organisere dataene mellem bygherre og de forskellige VVM-eksperter. Dernæst skal koordinatoren være opmærksom på formen og præsentationen af VVM-redegørelsen ved at balancere dataene mellem de forskellige fagområder på den ene side og undgå modsigelser og gentagelser på den anden. (Department of Environment Nature and Energy 2014a)

Den flamske del af Belgiens ordning for akkreditering af VVM-eksperter kan give nogle erfaringer, som kan tages med til diskussionen af forslaget om en akkrediteringsordning i Danmark. Denne ordning sætter krav om, at det er VVM-eksperten inden for det enkelte fagområde af VVM, der skal være akkrediteret, hvor der i alt findes ni forskellige fagområder. Koordinatoren af VVM-processen skal ligeledes være akkrediteret VVM-ekspert, men der sættes ikke krav om projektledelse. For at blive akkrediteret skal eksperten have et vist uddannelsesniveau og erfaring. Ansøgningen om anerkendelse som VVM-ekspert medfører et ansøgningsgebyr, der bliver billigere ved ansøgning om flere fagområder. Akkrediteringsordningen sætter krav om, at den enkelte VVM-ekspert årligt skal gennemgå minimum otte timers undervisning på hvert af de akkrediterede fagområder. Dernæst er VVM-eksperten forpligtet til at følge ordningens kodeks for god praksis, som sætter forpligtelser i forhold til VVM-redegørelsens indhold og proceduren af den.

En akkrediteringsordning gennem krav i lovgivningen medfører mere gennemsigtige krav til, hvad konsulentvirksomhederne skal opfylde for at sikre kvaliteten, da de fremgår af lovgivningen. En anden fordel ved akkrediteringen er mere ensrettede metoder, da akkrediteringsordningen kan sætte krav til brugen af metoder til f.eks. beregninger og vurderinger, som alle skal følge. Endvidere vil der skulle laves et nyt organ til at stå for akkrediteringen, som samtidig har mulighed for at stå for udarbejdelse af standarder. En ulempe ved akkreditering gennem lovkrav er, at udenlandske virksomheder skal være akkrediteret for at kunne byde på opgaver i Danmark. Dette kan blive et

problem, da der kan opstå behov for udenlandske konsulentvirksomheder i fremtiden. Det kan derfor blive et problem, hvis de få projektledere i Danmark akkrediteres, for så bliver de udenlandske firmaer udelukket (Brønnum et al. 2014). En lovpligtig akkreditering vil kunne anvendes til at dokumentere over for EU, at det er kompetente eksperter, der udarbejder VVM-redegørelsen, da der er krav om akkreditering til alle personer med et bestemt hverv.

Kvalitetssikringsordningens opfyldelse af de operationaliserede kriterier er opstillet i tabellen nedenfor.

Kriterie	Opfyldelse af kriterier
Dokumentation over for EU	En lovpligtig akkrediteringsordning vil kunne dokumentere over for EU, at VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen er opfyldt, da der stilles nogle konkrete krav til eksperterne på de enkelte fagområder
Kontrolcheck af VVM-redegørelsen	Kvalitetssikringsordningen sikre indirekte, at kvaliteten af redegørelsen er god ved at stille krav til eksperthen gennem et kodeks for god praksis samt kræver minimum otte timers undervisning årligt
Krav om erfaring	Kravene til ansøger er, at de skal enten være bachelor- eller kandidatuddannet med henholdsvis fem og tre års erfaring inden for det fagområde, som ansøger vil akkrediteres inden for.
Effektivitet	En frivillig akkrediteringsordning ændrer ikke på selve processen for udarbejdelsen af VVM-redegørelsen. De virksomheder, der er med i ordningen vil dog få en større administrationsbyrde, da de skal opfylde kravene i kodekset for god praksis og skal minimum gennemføre 8 timers undervisning om året Administrationen af ordningen vil påvirke effektiviteten, da der skal et stort organisationsapparat til at varetage de opgaver, som ordningen medfører.
Udviklingen af VVM	Kravet om, at medlemmerne skal have minimum otte timers undervisning om året, vil være medføre en kompetenceopbygning for den enkelte ekspert. Der er her dog kun tale om defensiv kvalitet, da dette kun er en minimumsløsning.

Generel diskussion om akkreditering

Som eksemplerne fra Storbritannien og Belgien viser, er der forskellige måder at udforme en akkrediteringsordning på. Først og fremmest kan der stilles krav om akkreditering i lovgivningen, eller det kan ske gennem en frivillig ordning. Dernæst er spørgsmålet, hvem der skal akkrediteres.

Indførsel af en akkrediteringsordning gennem lovkrav kan være med til at forebygge, at bygherre selv kan indsende VVM-redegørelser til myndigheden. Lotte Weesgaard forklarer, at de ved Orbicon har oplevet, at en bygherre har hyret dem til at lave dele af en redegørelse, hvor han selv har lavet størstedelen. Orbicon påpegede over for bygherren, at hans arbejde ikke var tilfredsstillende, men de kunne ikke pålægge bygherren, at de skulle lave hans arbejde om. (Brønnum et al. 2014). Uanset

hvem der bliver akkrediteret vil denne situation blive forebygget. Hvis der sættes krav om akkreditering af projektlederen, skal bygherre på samme vis som konsulenterne være akkrediteret, da bygherre i så fald vil være projektlederen af projektet. Hvis det derimod er en ordning med akkreditering af VVM-eksperterne, vil Orbicon kunne lave enkelte dele af redegørelsen, men samtidig skal bygherre også anvende VVM-eksperter på alle andre områder. På den måde vil den omtalte situation ikke kunne forekomme, hvis der implementeres en akkrediteringsordning gennem lovkrav. Akkrediteringen vil derfor kunne fungere som en buffer for, at det ikke er alting, der kan indsendes til myndighederne. Derimod er det ikke på samme måde muligt at have denne sikring med en frivillig akkrediteringsordning, da der ikke er krav om, at virksomhederne skal være akkrediteret, hvorfor bygherre vil kunne udarbejde VVM-redegørelsen uden, at der stilles krav til ham.

I den forbindelse kan der stilles spørgsmål ved, hvem der skal akkrediteres: Er det firmaet? Er det projektlederen? Er det dem, der bidrager med dele af VVM-redegørelsen? I Storbritannien akkrediteres hele konsulentvirksomheden med udgangspunkt i krav til projektlederen. I Belgien akkrediteres VVM-eksperter på de forskellige fagområder.

Ole Gregor mener, at den væsentligste person i VVM-processen er projektlederen, da de designer og samler redegørelsen, hvorfor han ser flest fordele ved at akkreditere projektledere. (Brønnum et al. 2014). På den anden side kan der ligeledes være fordele ved at akkreditere VVM-eksperterne på de forskellige fagområder, da projektlederen ikke nødvendigvis har ekspertviden på alle nødvendige områder inden for et projekt.

Akkrediteringsordningen i Belgien sætter specifikke krav til de forskellige eksperter på de forskellige fagområder. På denne måde stilles der krav om brugen af værktøjer og metoder til anvendelse under udarbejdelsen af en VVM-redegørelse. På denne måde sikres et fastlagt niveau af kvalitet i de fagspecifikke dele af VVM-redegørelsen i stedet for som ved akkrediteringen af projektlederen, hvor der sættes krav til projektlederens erfaring og til dennes ledelse af de andre involverede aktører.

En anden bekymring, som Jette Brønnum opstiller, er, om myndighedernes rolle bliver undermineret, hvis rådgiverne, der udarbejder redegørelserne, bliver akkrediteret. Hun stiller spørgsmål til, om akkrediteringen medfører, at rådgiverne får mere magt, og kommunens embedsmænd dermed bliver overflødige. Ole Gregor mener, at direktivet er uklart på dette punkt, hvorfor denne beslutning må overlades til Naturstyrelsen. (Brønnum et al. 2014)

Ole Gregor er imod etablering af et organ, der skal stå for akkrediteringen, da der skal et stort og dyrt apparat til at køre det, der ikke ifølge Ole Gregor kommer ret meget miljø ud af (Brønnum et al. 2014). Dette kan underbygges med EIA Quality Marks leder Josh Fothergills erfaringer fra implementeringen af EIA Quality Mark i Storbritannien, hvor de undervurderede den nødvendige administration ved at drive akkrediteringsordningen samt at få deres medlemmer til at indfri deres forpligtelser. Dette har lagt et internt finansielt pres på ordningen. (Fothergill 2014)

Endvidere kan det medføre, at prisen for en VVM-redegørelse vil stige, når de akkrediterede virksomheder skal bruge ressourcer på at sende folk til undervisning og eksaminering for at opfylde kravene til akkrediteringen. Dernæst kan en akkrediteringsordning have indflydelse på konkurren-

ceevnen, hvis der er nogle konsulentvirksomheder, der ikke kan opfylde godkendelseskriterierne og derfor ikke kan blive en del af ordningen. (Europa-Kommissionen 2012a)

De øgede omkostninger fører ikke nødvendigvis til direkte kvalitet af VVM-redegørelsen, hvorfor det kan være svært for bygherre at se, hvad det egentlige udbytte af akkrediteringen er. Spørgsmålet er, hvor meget miljø, der kommer ud af de ekstra udgifter, en akkreditering medfører?

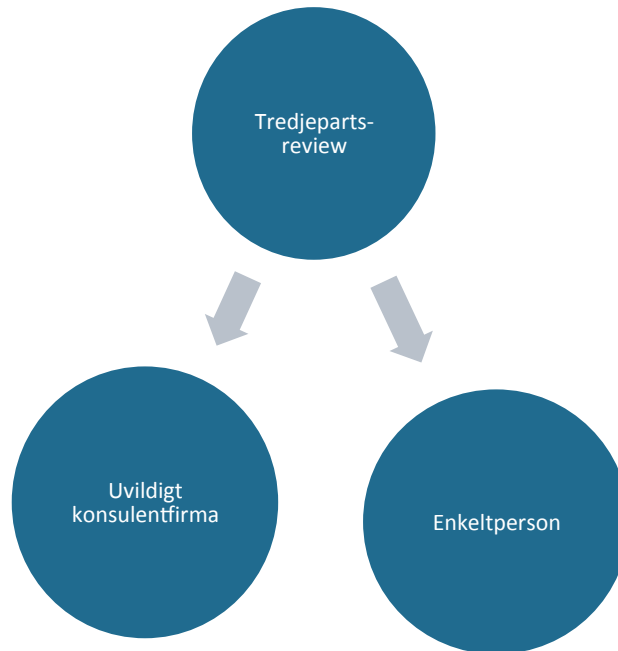
Samtidig vil en akkrediteringsordning som EIA Quality Mark, hvor opfyldelsen af kravene kontrolleres af et uvildigt panel årligt, i højere grad kunne sikre kvaliteten, end hvis der udelukkende sættes krav til konsulenten om erfaring og uddannelse. På denne måde er der en form for kontrolinstans af kvaliteten af VVM-redegørelserne, da de akkrediterede konsulentvirksomheder skal indsende alle deres VVM-redegørelser, og en af disse bliver kontrolleret. Der bliver derfor holdt øje med, at kvaliteten er på det niveau, som ordningen har fastsat. Dette kan ikke opretholdes, hvis der kun sættes krav til dem, der udarbejder VVM-redegørelsen. Udfordringerne ved at indføre denne kontrolinstans er ifølge Josh Fothergill, at det kan være svært at finde frem til personer til det uvildige panel, der bedømmer VVM-redegørelserne og dernæst at standardisere kvalitetskontrollen af panelet (Fothergill 2014).

En akkrediteringsordning vurderes ikke at være hensigtsmæssig at implementere i Danmark pga. de mange udfordringer samt de store udgifter, der er forbundet med ordningen. Der er dog en række fordele ved ordningen, som kan være gode at tage med videre til den endelige løsning af, hvordan bygherre kan sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter. Dette gælder især:

- De krav, som en akkrediteringsordning anvender i forhold til den akkrediterede projektleder og de akkrediterede VVM-eksperter.
- Ordningernes erfaringsudveksling væsentlig at indføre i Danmark, som f.eks. at indsamle alle VVM-redegørelser et centralt sted.
- De vejledninger, ordningerne har lavet, kan anvendes til at udarbejde vejledninger i Danmark.

Tredjepartsreview

En anden mulighed er, at bygherre vælger at være proaktiv og signalere en miljøbevidst profil ved at få en uvildig tredjepart til at læse og kommenterer på VVM-redegørelsen, inden dette sendes til kommentering ved myndigheden. Et tredjepartsreview giver mulighed for, at en eller flere uvildige personer kan gennemgå redegørelsen uden at kende til processen for udarbejdelsen af redegørelsen. På denne måde sikres det, at oversete faktorer bliver taget med, og der kan stilles spørgsmål til den hidtidige proces for at sikre transparens. Denne tredjepart kan enten være en konsulent eller en konsulentvirksomhed, som har kompetencer inden for det pågældende område. Bygherres udgangspunkt for at gøre dette er at få en mere glidende og oplyst proces, hvor udfordringer og problemer tages på forhånd, og derudover understreges de væsentligste miljøpåvirkninger. I det følgende beskrives først et tredjepartsreview udført af en enkelt konsulent og efterfølgende af en konsulentvirksomhed. De to muligheder for kvalitetssikringsordninger er illustreret på figur 16.



Figur 16: Tredjepartsreview hos bygherre, egen produktion

Som opsamling diskuteres de to løsninger i forhold til hinanden og tredjepartsreview som kvalitetssikringsordning.

Enkeltperson som reviewer

Tredjepartsreviewet kan forgå ved, at bygherre hyrer en enkelt person til at reviewe VVM-redegørelsen fra en anden konsulentvirksomhed end den, der har udarbejdet VVM-redegørelsen, inden den sendes til myndighederne. På denne måde kommer der uvildige øjne på det skrevne, så kvaliteten af VVM-redegørelsen kan kontrolleres.

Et væsentlig spørgsmål i forbindelse med denne form for tredjepartsreview er, hvilke kompetencer vedkommende skal have. Skal personen have ekspertviden inden for et specifikt fagområde, eller skal personens viden være mere generel i forhold til VVM-procedure og til vurdering af redegørelsen som helhed. Idet der kun skal være en reviewer, vil det være mest hensigtsmæssigt, at personen har generel viden om VVM, frem for viden om et specifikt fagområde. Dette skyldes, at en person med specifik fagviden vil fokusere på sit fagområde i VVM-redegørelsen og vil derfor ikke nødvendigvis kunne se problemer eller urigtigheder ved andre dele af redegørelsen. Dette vil i højere grad være tilfældet med en generalist, som dog ikke vil kunne gå i dybden med de fagspecifikke dele.

Uvildig konsulentvirksomhed

Tredjepartsreviewet kan også forgå ved, at en konsulentvirksomhed med både generalister og eksperter på forskellige fagområder skal læse og kommentere på VVM-redegørelsen. Ved brugen af en hel virksomhed skal det ikke på samme måde afgøres, hvilke fagområder der skal involveres, da virksomheden vil have alle kompetencer in house.

Generel diskussion af tredjepartsreview

Tredjepartsreview som kvalitetssikringsordning stiller nogle væsentlige spørgsmål, der skal afklares, før det kan implementeres. Det første spørgsmål er, at det skal afgøres, hvem tredjeparten skal være. Det kunne foregå gennem en akkrediteringsordning, så der kan laves en database med personer eller virksomheder, der kan foretage et tredjepartsreview. På denne måde sikres det, at det er kompetente personer, der gennemgår VVM-redegørelsen. En anden metode er, at bygherre selv hyrer en konsulent eller konsulentvirksomhed til at gennemlæse redegørelsen uafhængigt af nogen ordning. På denne måde er der ikke nogen central udmelding om tredjepartens evner, men i stedet vælges personen eller virksomheden ud fra kriterier som pris og bygherres kendskab til personen eller virksomheden.

En udfordring ved begge typer af tredjepartsreview er, at der skal findes en konkret metode til proceduren for reviewet. Forskellige personer har ikke de samme arbejdsgange og det samme fokus i deres vurderinger, da de har forskellige interesseområder og fokuseringer, hvilket kan have betydning for forståelsen for den pågældende redegørelse og de affødte vurderinger. (Europa-Kommissionen 2012a). Dette medfører et behov for et krav om detaljeringsgrad i form af en tjekliste eller en anden form for analyseramme. Fokusgruppeinterviewdeltagerne foreslår, at det kan gøres gennem standarder fra central hånd (Brønnum et al. 2014). Jette Brønnum udtaler:

"Men så er vi tilbage ved, at vi mangler nogle standarder. De er ret afgørende, fordi ellers kan man jo altid finde fejl og forbedringer" (Brønnum et al. 2014)

Lotte Weesgaard påpeger dog, at som enkeltperson er det altid muligt at finde fejl og mangler i sine egne ting, hvis man lagde det væk i en periode for så at finde det frem igen og gå det igennem. (Brønnum et al. 2014)

Tiden for at gennemføre en VVM-proces er ifølge Inger Andreassen en væsentlig faktor for mange bygherrer og myndigheder, hvorfor hun ser en udfordring ved at skulle indføre et system som tredjepartsreview, da det vil forlænge VVM-processen. Samtidig stiller hun spørgsmål ved, hvornår reviewet skal lægges ind i processen. Inger Andreassen sammenligner det med, hvornår den interne kvalitetssikring af VVM-redegørelsen ved konsulentvirksomheden skal foregå, da det skal være det tidspunkt, som er mest hensigtsmæssig, så dobbeltarbejde undgås. (Brønnum et al. 2014). På den anden side vil forsinkelser i forbindelse med tredjepartsreviewet medføre, at der forhåbentlig ikke forekommer forsinkelser, når myndigheden efterfølgende skal vurdere på VVM-redegørelsen. Jette Brønnum håber, at brugen af et tredjepartsreview vil kunne medføre en kortere periode ved myndigheden, men hun er ikke sikker på det. Samtidig kan hun se fordele ved, at kvaliteten af den redegørelse, som bygherre afleverer til myndigheden, var højere, da de i dag bruger mange ressourcer på at rette redegørelsen igennem hos myndigheden. (Brønnum et al. 2014). I den forbindelse udtaler hun:

"Så hvis niveauet var højere, når man får den første gang, og niveauet var lagt, og vi måske i højere grad kan læne os lidt tilbage og kan sige, at nu er det andre, der har bestemt, at det er der, niveauet ligger, så er det der, det ligger, så er vores rolle ikke så stor. Men jeg kan godt se, at der er alle mulige konkrete ting, som vi kan have interesse i, at man relaterede projektet til, og der kommer vi måske til kort, for der er tiden måske ikke til det" (Brønnum et al. 2014)

Anne-Vibeke Skovmark fra Aalborg Kommune ser det derimod som en fordel, at myndigheden kan være med til at præge redegørelsen under dens udarbejdelse, hvorfor de er nødt til at få den til gennemlæsning, inden den er færdig. Hvis de derimod først får den, når den er helt færdig, har de ikke på samme måde mulighed for at præge den. Til dette svarer Jette Brønnum, at ved den sene involvering kan informationerne i redegørelsen være mere rigtige. Direktivet har ikke nogle klare udmeldinger om, om der stadig kan foregå dette samarbejde mellem bygherre/rådgiver og myndigheden med indførslen af det nye direktiv. Spørgsmålet er derfor, om dette samarbejde ophører med indførslen af det nye VVM-direktiv, for så vil tredjepartsreviewet enten kunne indføres, inden bygherre afleverer redegørelsen til myndigheden eller efter eller samtidig med, at myndigheden kommenterer på den. (Brønnum et al. 2014)

Processen kan besværliggøres af, at konkurrerende rådgivere skal kontrollere hinandens arbejde. Spørgsmålet er, om tredjepartens kritik er reel, og om virksomhederne i det hele taget er interesserede i at kommentere på hinandens arbejde? Grunden til dette er, at der ikke er så mange personer, der arbejder inden for dette felt. Der er her tale om, at udarbejder og reviewerne både er konkurrenter og kollegaer. Det kan derfor være et problem at skulle kritisere hinanden, da det ikke er til at vide, om de på et senere tidspunkt havner i samme firma. Flere af fokusgruppeinterviewdeltagerne mener, at det er en vanesag at skulle reviewe sine medrådgiveres arbejde. Holdningen i dag til tredjepartsreview er ifølge Lotte Weesgaard, at det virker lidt angstprovokerende, da der ikke er vane for at bedømme andre medrådgiveres arbejde. Men både hun og flere af fokusgruppeinterviewdeltagerne er enige om, hvis det bliver et krav at skulle gøre det, så skal de nok tilpasse sig situationen. De mener endvidere interaktion på tværs af rådgivere kan være positivt for sparring imellem dem, så de på den måde kan dele erfaringer. (Brønnum et al. 2014)

Valget mellem en enkelt person eller en konsulentvirksomhed som tredjepartsreview medfører en række overvejelser. Først og fremmest skal det overvejes, hvad formålet med tredjepartsreviewet er. Hvis formålet er en kontrol af, at den første konsulentvirksomhed har gjort sit arbejde godt nok, vil det kræve et mere fagspecifikt tredjepartsreview, hvorfor det vil være nødvendigt at få en anden konsulentvirksomhed involveret for at få så mange forskellige kompetencer ind over reviewet. Hvis det derimod er en kontrol af den samlede kvalitet og formidlingen af VVM-redegørelsen, er en enkelt person tilstrækkelig til at foretage denne vurdering. Samtidig vil et tredjepartsreview af en enkelt person være billigere, end hvis der skal en hel konsulentvirksomhed indover, hvilket ligeledes vil trække processen ud, idet flere forskellige personer skal læse og kommentere på VVM-redegørelsen. På den anden side kan det diskuteres, om én persons holdning til en VVM-redegørelses kvalitet er tilstrækkeligt?

Et tredjepartsreview vurderes til ikke at være en hensigtsmæssig løsning, da det vil trække VVM-processen ud og ikke nødvendigvis vil give øget kvalitet i forhold til, hvad det koster i øgede ressourcer. Et tredjepartsreview kan være en mulighed, hvis bygherre vil have VVM-redegørelsen kontrolleret, inden den kommer ind til myndigheden, da et sådan review vil kunne fange nogle af de huller, der kan være i VVM-redegørelsen, så sagsbehandlingstiden ved myndigheden måske kan forkortes. Det er dog ikke sikkert, at myndigheden er enig i de ting, som tredjeparten har vurderet, og dernæst kan myndigheden også have andre kommentarer, som alligevel trækker VVM-processen ud.

Tredjepartsreviews' opfyldelse af de operationaliserede kriterier er opstillet i tabellen nedenfor.

Kriterie	Opfyldelse af kriterier
Dokumentation over for EU	Et tredjepartsreview vil ikke kunne dokumentere over for EU, at kravene i VVM-direktivet opfyldes, da der ikke kan sættes krav i lovgivningen om, at der skal laves et tredjepartsreview.
Kontrolcheck af VVM-redegørelser	Et tredjepartsreview vil verificere kvaliteten af VVM-redegørelsen, da en tredjepart læser og kommentere på redegørelsen. Alt efter hvem og hvor mange der foretager reviewet vil kvaliteten blive sikret på forskellige måder.
Krav om erfaring	Der kan laves en akkrediteringsordning for, hvem der kan foretage tredjepartsreviewet, så der stilles krav til tredjepartens erfaring. Ordningen sætter dog ikke krav til de personer, der udarbejder selve VVM-redegørelsen. Hvis bygherre selv finder tredjeparten, er det bygherre, der sætter kravene til tredjeparten
Effektivitet	Tredjepartsreviewet vil medføre en længere VVM-proces, da der sammenlignet med i dag skal foretages et ekstra review af VVM-redegørelsen Øget administrationen i forhold til at afgøre, hvem der må foretage tredjepartsreviewet, hvis ikke bygherre selv finder en tredjepart, hvorfor der vil være en forholdsvis lille administrationsbyrde relateret hertil.
Udviklingen af VVM	Ordningen vurderes ikke at være kompetenceopbyggende inden for VVM

9.2.2 Den kompetente myndighed skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise

Som beskrevet under afsnittet om problemstrømmen, er der nogle udfordringer i forbindelse med, at myndighederne skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise til at vurdere på VVM-redegørelsen. Rent lovgivningsmæssige skal myndighederne allerede i dag have adgang til denne ekspertise, men det er ifølge respondenterne i dette specialet ikke altid tilfældet. Problemerne er, at de forskellige myndigheder har forskellige ressourcer og erfaring inden for VVM. Endvidere er der nogle særligt komplekse projekter, som kommunerne generelt set vil have svært ved at håndtere. Samtidig mangler der standarder til brug under udarbejdelsen af VVM-redegørelserne, da myndighederne og rådgiverne i dag sammen fastlægger de metoder, som de ser relevante for det givne VVM-projekt. Dernæst er der nogle udfordringer i forhold til ansvarsfordelingen mellem de forskellige myndigheder i forbindelse med en VVM-sag. De identificerede typer af løsninger er vist på figur 17.



Figur 17: Modeller for kompetent myndighed har adgang til tilstrækkelig ekspertise, egen produktion

Disse løsninger bliver i det følgende beskrevet og diskuteret, så det er muligt at identificere potentielle løsninger til implementering i den danske lovgivning og praksis.

Myndigheden ansætter den kompetente ekspertise

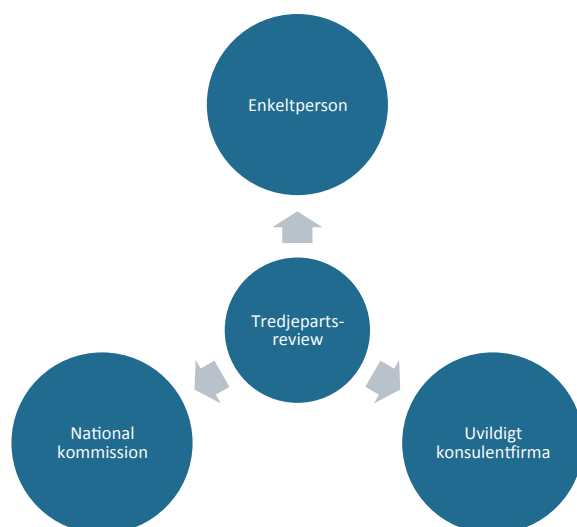
Den umiddelbare løsning er, at myndighederne ansætter den kompetente ekspertise, når der er behov for det, hvilket Gert Johansen mener er en løsning (Johansen 2014). Der er dog nogle tilfælde, hvor det ikke vil give mening eller være muligt. Nogle VVM-sager vil kræve noget specifik viden om et fagområde, som kun vil være nødvendigt at besidde viden om i forbindelse med den pågældende VVM-sag, hvorfor det ikke vil kunne svare sig at ansætte den kompetente ekspertise. Små kommuner eller kommuner med få ressourcer kan få problemer, hvis de skal have tilstrækkelig ekspertise ansat internt, da der ikke nødvendigvis er tilstrækkelig med ressourcer til dette. Dette er især et problem, hvis der er tale om de førnævnte specialiseringer, da det kan kræve mange forskellige personer. Dernæst har nogle kommuner kun været involveret i ingen eller meget få VVM-sager, hvilket gør det svært at sikre, at de besidder tilstrækkelig ekspertise til at håndtere en eventuel VVM-sag. Det vurderes derfor ikke at kunne dokumenteres over for EU, at ordningen kan opfylde kravene om kvalitetssikring i VVM-direktivet.

Kvalitetssikringsordningen vil ikke påvirke VVM-processen effektivitet, da der skal ikke indføres noget nyt i forhold til i dag. Der kan dog forekomme klager over afgørelsen om tilladelse, hvis myndigheden vurderer et projekt forkert. Dette kan trække processen ud for bygherre, hvis projektet skal igennem en klagesag ved Natur- og Miljøklagenævnet. Modellens opfyldelse af de operationaliserede kriterier er opstillet i tabellen nedenfor:

Kriterie	Opfyldelse af kriterier
Dokumentation over for EU	Ordningen vil ikke kunne dokumentere over for EU, at kravene om kvalitetssikring opfyldes, da der ikke opsættes nogle krav til myndighederne.
Kontrolcheck af VVM-redegørelse	Ordningen medfører ikke nogen verificering af kvaliteten af VVM-redegørelsen.
Krav om erfaring	Kvalitetssikringsordningen stiller ingen krav om, at de involverede aktører har erfaring, da det er op til myndighederne selv at erkende, at de mangler ekspertise.
Effektivitet	Kvalitetssikringsordningen vil ikke påvirke VVM-processen effektivitet. Der skal ikke indføres noget nyt i forhold til i dag. Der kan dog forekomme klager over afgørelsen om tilladelse, hvis myndigheden vurderer et projekt forkert, hvilket kan trække processen ud for bygherre.
Udviklingen af VVM	Kvalitetssikringsordningen vil være kompetenceopbyggende for den enkelte myndighed, da de får ny ekspertise til myndigheden, men det vil ikke påvirke kompetencerne inden for generel VVM.

Tredjepartsreview

Som beskrevet under kravet til bygherre kan der også under myndighedens behandling af VVM-redegørelsen foretages et tredjepartsreview hele eller dele af VVM-redegørelsen, eller tredjeparten kan hjælpe myndigheden gennem VVM-processen. Formålet er det samme som ved tredjepartsreviewet ved bygherres del, men ud over mulighederne med at få et tredjepartsreview foretaget af en konsulent eller en konsulentvirksomhed, er der også en mulighed med at lave en national kommission til at hjælpe myndighederne med at vurdere på VVM-redegørelsen. Disse er illustreret på figur 18.



Figur 18: Tredjepartsreview hos kompetent myndighed, egen produktion

Disse tre løsninger vil i det følgende blive beskrevet og diskuteret i forhold til hinanden.

Enkeltperson som reviewer

En enkeltperson som reviewer kan enten foregå ved, at en enkelt person hjælper myndigheden gennem processen, så myndigheden er sikker på, at processen foregår planmæssigt, eller at personen gennemlæser og kommenterer på VVM-redegørelsen.

I Tjekkiet er det et lovkrav, at VVM-redegørelsen skal udarbejdes af akkrediterede eksperter, samt at den efterfølgende skal kvalitetssikres af én reviewer, der også er akkrediteret. Den kompetente myndighed udpeger revieweren (Goldberg 1993, Graggaber, Pisteky 2012). Myndighederne har et centralt register over akkrediterede eksperter, der kan vælges fra. Listen består i skrivende stund af 315 personer. Eksperterne er i myndighedens database inddelt efter de fagområder, de har ekspertise i. (Czech Environmental Information Agency 2014)

Fremgangsmåden for reviewet er, at efter VVM-redegørelsen er udarbejdet og har gennemgået en offentlighedsperiode, sendes den til en akkrediteret ekspert, der er på miljøministeriets liste over akkrediterede eksperter. Eksperten skal vurdere VVM-redegørelsen og give en udtalelse om kvaliteten. Det er et krav, at eksperten ikke må have deltaget i udarbejdelsen af redegørelsen. (Goldberg 1993, Graggaber, Pisteky 2012). Eksperten skal evaluere:

- Fuldstændigheden af redegørelsen
- Indsigelserne fra offentlighedsfasen
- Grundigheden af identifikationen af miljøpåvirkningerne
- Data og evalueringsmetoder
- Forslåede tekniske løsninger
- Alternative løsninger
- Afbødende foranstaltninger

Afslutningsvis skal eksperten give et forslag til, hvorvidt redegørelsen kan godkendes eller ej. Beslutningen herom er dog i sidste ende op til den kompetente myndighed. (Goldberg 1993, Graggaber, Pisteky 2012)

Den tjekkiske ordning for tredjepartsreview af en enkelt akkrediteret ekspert kan give nogle erfaringer, som kan tages med til diskussionen af forslaget om en akkrediteringsordning i Danmark. VVM-redegørelsen udarbejdes af akkrediterede eksperter og efter offentlighedsperioden sendes VVM-redegørelsen til evaluering ved en uvildig akkrediteret ekspert, hvor kvaliteten af redegørelsen vurderes, og herudfra giver revieweren en anbefaling til, om VVM-redegørelsen kan godkendes.

Kriterie	Opfyldelse af kriterier
Dokumentation over for EU	Kvalitetssikringsordningen vil kunne dokumentere over for EU, at kravene i VVM-direktivet opfyldes, da tredjepartsreviewet er lovpligtigt.
Kontrolcheck af VVM-redegørelser	Et tredjepartsreview vil verificere kvaliteten af VVM-redegørelsen, da en tredjepart læser og kommentere på redegørelsen.
Krav om erfaring	Akkrediteringsordningen til afgørelse af, hvem der kan foretage tredjepartsreviewet, medfører krav til tredjepartens erfaring. Ordningen sætter dog ikke krav til de myndigheder, der foretager vurderingen, men tredjeparten vil fungere som myndighedens adgang til ekspertise.
Effektivitet	Tredjepartsreviewet vil medføre en længere VVM-proces, da der sammenlignet med i dag skal foretages et ekstra review af VVM-redegørelsen. Øget administrationen i forhold til at afgøre, hvem der må foretage tredjepartsreviewet.
Udviklingen af VVM	Ordningen vurderes ikke at være kompetenceopbyggende inden for VVM

Uvildig konsulentvirksomhed

På samme måde som beskrevet under kravet til bygherre, kan tredjepartsreviewet forgå ved, at en konsulentvirksomhed med både generalister og eksperter på forskellige fagområder læser og kommenterer på VVM-redegørelsen. Ved brugen af en hel virksomhed sikres det, at alle nødvendige fagområder involveres i reviewet, da virksomheden vil have alle kompetencer in house. Dernæst kan en konsulentvirksomhed hjælpe myndigheden gennem processen, så de er sikre på, at de har alle væsentlige miljøpåvirkninger med i scoping, og processen fungerer på den rigtige måde.

National kommission

En national kommission kan oprettes, således at der er et organ, der kan hjælpe den kompetente myndighed med fastlæggelsen af scoping, sparring i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen eller vurdere kvaliteten af den efterfølgende. Holland har en national kommission for dette, der kan understøtte myndigheden i deres vurdering af VVM-redegørelsen.

The Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA) er en permanent uafhængigt nationalt kommission, der hjælper med rådgivning og kapacitetsopbygning på VVM-området. Kommissionen søger at fremme kvaliteten af VVM generelt i Holland og samtidig fremme bæredygtighed i projekter, hvorfor der er fokus på alle aktører og alle faser, der har indflydelse på VVM-processen (Netherlands Commission for Environmental Assessment 2014a). NCEA skal involveres i større, kontroversielle og komplekse projekter, men myndigheder kan dog efterspørge assistance i sager, hvor de mangler ekspertise (Netherlands Commission for Environmental Assessment 2014b), hvorfor arbejdsopgaverne er styret af efterspørgslen. Disse komplekse projekter omhandler projekter, hvor der sideløbende med VVM-redegørelsen skal udarbejdes en miljøvurdering eller projekter med påvirkning af Natura 2000-områder samt projekter, hvor myndigheden både er bygherre og kompetent myndighed. (Hakeman 2014). Kommissionen vurderer derfor kvaliteten af VVM-

redegørelser, og herudfra kommer de med indvendinger om mangler i VVM-redegørelsen. De har dog ingen magt til at ændre projektet, da det i sidste ende er op til den kompetente myndighed at godkende redegørelsen og indføre de af kommissionens forslag, de finder relevant (Sadler 1996).

NCEA assisterer den kompetente myndighed på forskellige måder gennem såkaldte rådgivende rapporter. Disse kan have fokus på forskellige aspekter af VVM-processen, herunder scoping, midlertidig vurdering, vurdering af kvaliteten af redegørelsen og vurdering af supplerende materiale til redegørelsen. De rådgivende rapporter bliver udarbejdet af skræddersyede arbejdsgrupper bestående af tre til seks forskellige eksperter, alt afhængigt af det konkrete projekt. Kommissionen består af et sekretariat på 58 medlemmer i alt, men består også af en pulje af 700 eksperter. (Netherlands Commission for Environmental Assessment 2014d, Netherlands Commission for Environmental Assessment 2014c)

Puljen af eksperter bliver udvidet ved, at personer fra NCEA spørger personer fra deres netværk eller personer, de møder på kongresser eller ekspertmøder, om de vil være med i ekspertpuljen af NCEA. Dernæst har alle mulighed for at sende NCEA en ansøgning, og så kan de efter et interview være med i puljen af eksperter. Alle ansøgere får deres baggrund tjekket, så derfor bliver deres klienter og kompetente myndigheder spurgt til personens kompetencer. (Hakeman 2014)

Fremgangsmåden for proceduren er, at NCEA bliver informeret, så snart screeningen er fastlagt, og får tilsendt denne samt supplerende materiale, senest en dag før denne bliver gjort offentlig tilgængelig. Dernæst opstiller sekretariatet en arbejdsgruppe bestående af en formand, en sekretær og flere eksperter med fagområder inden for det aktuelle projekt. Deres navne bliver sendt ud til den kompetente myndighed, som skal sikre, at de ikke har anden tilknytning til det aktuelle projekt. Hvis de har, udskiftes de for at sikre, at eksperterne er uafhængige. Sekretæren aftaler dernæst tidspunkter for, hvornår arbejdsgruppen skal besøge projektets lokalitet, hvorvidt arbejdsgruppen skal tage indvendingerne fra offentligheden med i overvejelserne og sætter en tidshorisont på, hvornår NCEAs rådgivende rapport skal være klar. (Hoevenaars 2013)

Efter at arbejdsgruppen har besøgt projektets lokalitet, mødes gruppen en eller flere gange for at diskutere de vigtigste spørgsmål om projektet. Selve besøget arrangeres således, at alle de implicerede parter er tilstede, så projektspecifikke faktorer kan blive diskuteret. Sekretæren udarbejder dernæst et udkast til arbejdsgruppens rapport. Denne bliver sendt ud til den kompetente myndighed en uges tid inden arbejdsgruppens deadline, og myndigheden bliver inviteret til at mødes med arbejdsgruppen for at diskutere eventuelle uklarheder. Selve rapporten bliver dernæst udarbejdet og sendt til den kompetente myndighed samt offentliggjort på NCEAs hjemmeside. (Hoevenaars 2013)

Hvis arbejdsgruppens review af VVM-redegørelsen viser, at redegørelsen er mangelfuld, og mere data er nødvendigt for at have et godt beslutningsgrundlag, påpeges dette over for den kompetente myndighed. Arbejdsgruppens opgave er udelukkende at komme med input til projektet, og den kompetente myndighed behøver derfor ikke at følge gruppens råd. De skal dog kunne redegøre for fravalg af kommissionens forslag. (Hoevenaars 2013). Den senest tilgængelige årsrapport viser, at arbejdsgrupperne fandt væsentlige mangler i 55 % af de sager, de var involveret i. Samtidig tog de kompetente myndigheder indvendingerne fra arbejdsgruppens rapporter til sig i 87 % af tilfældene.

(Boerman et al. 2012). Indtil år 2010 var det lovpligtigt, at NCEA skulle involveres i VVM-processen, men den hollandske regering ville give de kompetente myndigheder muligheden for selv at udføre kvalitetssikringen af VVM-redegørelsen. Dette skyldes, at der er en tendens i Holland til, at alle miljø- og planlægningsmæssige beslutninger skal decentraliseres. De kompetente myndigheder får på denne måde større frihed, men ifølge Sjoerd Hakeman, teknisk sekretær for arbejdsgrupperne inden for the NCEA, har de ikke nødvendigvis tilstrækkelig ekspertise. (Hakeman 2014)

NCEA bidrager ligeledes med en vidensdatabase bestående af alle VVM-redegørelser og miljøvurderinger udført i Holland samt erfaringer og gode eksempler fra de forskellige sager. Dernæst sammensætter NCEA ekspertgrupper inden for et bestemt fagområde, hvis der f.eks. er kommet ny lovgivning eller ny viden inden for et fagområde, så de kan komme med anbefalinger til, hvordan udfordringerne på det pågældende område kan afhjælpes. Dernæst afholder NCEA undervisning for at hjælpe alle aktører inden for VVM-området i Holland. (Hakeman 2014). Sjoerd Hakeman udtaler:

"It's more capacity building, more training, than just advising on contents of environmental assessments" (Hakeman 2014)

NCEA evaluerer deres arbejde ved at holde styr på, hvad der sker med deres råd til myndighederne, så derfor laver de en opfølgning på, om myndighederne har anvendt rådene. På denne måde kan de lære af deres fejl og genbruge de gode ting i andre sammenhænge. Yderligere får de hvert andet år en tredjepart til at evaluere på deres arbejde ved at tale med de involverede aktører i VVM-processen, hvilket indebærer kompetente eksperter, bygherre, konsulentvirksomheder samt ministerier. (Hakeman 2014)

Erfaringer fra Holland viser, at der er en del gevinster forbundet med oprettelsen af en national kommission. Den mest væsentlige gevinst er den generelle støtte, som kommissionen medfører. Holland er tætbebygget, så der er som regel mange interessenter, når projekter foreslås og skal have bred opbakning for at kunne føres ud i livet. Derfor er en uafhængig vurdering af kvaliteten af de miljømæssige oplysninger, som NCEA giver, en god måde at hjælpe til at skabe et godt beslutningsgrundlag for projektet. Dette er specielt vigtigt i kontroversielle sager. (Hoevenaars 2013). Samtidig medførte implementeringen af ordningen en række udfordringer for NCEA, da de skulle identificere, hvornår en VVM-redegørelse er tilstrækkelig, hvilket er svært at sætte en standard for, da alle projekter er forskellige. En anden udfordring var at få kontakt med de forskellige involverede aktører, her især beslutningstagerne, så da kan blive informeret om kommissionens arbejde i forbindelse med den enkelte VVM-sag. En sidste udfordring, som også har betydning i dag, selvom kommissionen er veletableret er, at det ikke er alle repræsentanter fra myndighederne, der bryder sig om VVM, da de mener, at det er spild af tid og ressourcer. (Hakeman 2014)

Den hollandske kommission for miljøvurdering, NCEA, kan give nogle erfaringer, som kan tages med til diskussionen af forslaget om en akkrediteringsordning i Danmark. Kommissionen består af en pulje af eksperter inden for forskellige fagområder, som rådgiver myndigheden og udbygger viden om VVM. NCEA assisterer den kompetente myndighed på forskellige måder gennem såkaldte rådgivende rapporter. Disse kan have fokus på forskellige aspekter af VVM-processen, herunder scoping, midlertidig vurdering, vurdering af kvaliteten af redegørelsen og vurdering af supplerende materiale til redegørelsen. Myndigheden skal bede NCEA om hjælp, da NCEA ellers kun skal invol-

veres ved komplekse projekter. Dernæst bestemmer myndigheden selv, om de vil følge rådene. Ud over den direkte hjælp til myndighederne administrerer NCEA en vidensdatabase bestående af alle udarbejdede VVM-redegørelser, og så underviser de og udarbejder anbefalinger omkring metoder og om konkrete fagområder.

Kriterie	Opfyldelse af kriterier
Dokumentation over for EU	Kvalitetssikringsordningen vil kunne dokumentere over for EU, at kravene i VVM-direktivet opfyldes, da myndigheden vil kunne få rådgivning til projekter, som de føler sig usikre på. På denne måde får myndigheden adgang til ekspertise
Kontrolcheck af VVM-redegørelser	En arbejdsgruppe af eksperter kobles på VVM-processen og udarbejder en rådgivende rapport med input til projektet, som myndigheden kan vælge at anvende
Krav om erfaring	Puljen af eksperter består af personer fra NCEAs netværk eller personer, de møder på kongresser eller ekspertmøder. Alle har mulighed for at blive ekspert ved NCEA, men ansøgeren får sin baggrund tjekket, hvorfor deres klienter og kompetente myndigheder bliver spurgt til personens kompetencer.
Effektivitet	Kvalitetssikringsordningen vil ikke påvirke effektiviteten af VVM-processen negativt, da kommissionens arbejde vil foregå samtidig med myndighedens. Øget administration i forbindelse med opstarten og driften af kommissionen.
Udviklingen af VVM	Kvalitetssikringsordningen bidrager til kompetenceopbygningen på flere måder. Vidensdatabase bestående af alle VVM-redegørelser og miljøvurderinger udført i Holland vil bidrage til deling af erfaringer og gode eksempler fra de forskellige sager. Dernæst sammensætter NCEA ekspertgrupper inden for et bestemt fagområde, som kommer med anbefalinger til, hvordan udfordringerne på et givent område kan afhjælpes. NCEA afholder undervisning for at hjælpe forskellige aktører inden for VVM-området

Generel diskussion af tredjepartsreview

Tredjepartsreviewet kan på samme vis som ved kravene til bygherre udformes på forskellige måder. De forskellige modeller giver nogle fordele og ulemper i forhold til en implementering i Danmark. I forhold til et tredjepartsreview foretaget af en enkelt person eller af en hel konsulentvirksomhed er en del af disse diskuteret i afsnittet om kravene til bygherre, hvorfor fokus i dette afsnit vil være på at diskutere den nationale kommission, og afslutningsvis diskutere de forskellige løsninger i forhold til hinanden.

En implementering af en national kommission vil kræve en afklaring af, hvordan det skal udformes. Det indebærer, at der skal tages stilling til, hvilke type projekter det skal inddrages i, hvilke opgaver og autoritet det skal have, og hvem deltagerne skal være. Dernæst skal spørgsmålet om, det skal være en permanent kommission, der vurderer alle projekter, således at kvaliteten af alle VVM-redegørelser vurderes, eller om der kun skal oprettes midlertidige arbejdsgrupper, som kun inddrages i store projekter? Dette bringer spørgsmålet frem om, hvordan sammensætningen af kommissionen skal være for at sikre tilstrækkelig ekspertise i alle de sager, kommissionen deltager i – hvordan sikres det, at alle faggrupper er med? Der relativt få i Danmark, der har stor ekspertise inden for VVM, hvilket kan give problemer i forhold til, hvem der er i kommissionen, og hvem der udarbejder VVM-redegørelsen. Dernæst er spørgsmålet, om myndighederne kommer til at føle sig overflødige, hvis der alligevel er en ekspertgruppe, der ser VVM-redegørelsen igennem? Her kan det være relevant at gøre som i Holland, hvor det er op til myndighederne at spørge kommissionen til råd, så det ikke bliver trukket ned over hovederne på myndighederne.

Ole Gregor anser den hollandske model for værende for stor til Danmark, da NCEA har mange personer involveret i processen med at hjælpe myndigheden (Brønnum et al. 2014). Europa-Kommissionen anser det ikke for muligt at kvantificere omkostningerne forbundet med implementering af en national kommission. Men de betragter det som en kostelig affære – specielt hvis et helt nyt organ skal oprettes. Men det vurderes dog, at positive effekter vil opveje dette, da kvaliteten af VVM vil stige, og det vil nedsætte tiden, der bruges på indsamling af data og revision af redegørelsen (Europa-Kommissionen 2012a), da kommissionen vil fungere som vidensbank.

Løsningen tredjepartsreview under myndighedens behandling af VVM-redegørelsen, åbner op for nogle forskellige muligheder for udformning. I forhold til diskussionen omkring mængden af forskellige kompetencer til at vurdere på redegørelsen, vil der kunne opnås den bredeste viden gennem brugen af en national kommission og den smalleste ved brugen af en enkeltperson. Endnu en gang skal det derfor diskuteres, hvad målet og behovet er for et tredjepartsreview. Hvor er det, myndighederne føler, at de ikke har tilstrækkelig ekspertise, og hvad er det, de gerne vil have kommentarer på ved VVM-redegørelsen?

Et udfordring ved først at have et tredjepartsreview efter myndighederne er begyndt at kommentere på VVM-redegørelsen er, at der kan forekomme forsinkelser af processen, hvis allerede undersøgte faktorer skal undersøges igen pga. huller i undersøgelserne, eller den samlede kvalitet af VVM-redegørelsen er dårlig (Europa-Kommissionen 2012a). Dette bringer spørgsmålet frem om, hvor stor indflydelse tredjeparten skal have på projektet, og hvordan tredjepartens kommentarer skal implementeres i VVM-redegørelsen?

I Holland bestemmer myndigheden selv, om de vil implementere kommissionens kommentarer i VVM-redegørelsen, men skal argumentere for eventuelle fravalg af kommentarerne. I Tjekkiet skal revieweren også bare komme med anbefalinger og har heller ingen direkte indflydelse på, om hans forslag kommer med i den endelige VVM-redegørelse. Tredjeparten i de udenlandske eksempler har derfor ingen direkte indflydelse på VVM-redegørelsen, men i Holland vil der i en given retssag blive taget udgangspunkt i kommissionens kommentarer som det mest rigtige.

Et review af VVM-redegørelsen, uanset hvem der udfører det, vil gøre VVM-processen længere, da myndighederne skal vente på, at det bliver udført, og efterfølgende skal eventuelle kommentarer implementeres i VVM-redegørelsen. Det er derfor mere hensigtsmæssigt, hvis myndigheden får hjælp under hele VVM-processen, så de understøttes i de valg, de træffer undervejs. Igen er spørgsmålet, hvem der kan varetage denne rolle med mest udbytte? Er det en enkelt person, en hel konsulentvirksomhed eller en national kommission? En enkelt person vil kunne anvendes, hvis myndigheden har brug for hjælp til et specifikt fagområde i VVM-redegørelsen eller til selve VVM-proceduren. En enkelt person vil ikke kunne hjælpe myndigheden, hvis de har brug for hjælp på forskellige fagområder, da en enkelt person ikke kan være ekspert på mange forskellige områder. Her kommer muligheden med en hel konsulentvirksomhed ind, da de vil kunne have eksperter på forskellige fagområder. Udfordringen er at finde en konsulentvirksomhed med de kompetencer, et projekt med specialistviden kræver. Vil en konsulentvirksomhed byde på en opgave, som de ikke 100 % har kompetencerne inden for? Kan der f.eks. være et image ved at være den konsulentvirksomhed, der løste problemet i forhold til, hvad der sker fire km nede i jorden ved skifergas? Hvis dette er tilfældet, og konsulentvirksomheden ikke løser problematikken på den mest hensigtsmæssige måde pga. manglende ekspertise, hvilken situation stiller det så myndigheden i? I dette tilfælde vil en national kommission være en mere hensigtsmæssig løsning, da kommissionen vil have de bedste eksperter i Danmark i deres register, så det på den måde sikres, at de mest kompetente eksperter vurderer på projektet, i stedet for at det er eksperter, der mener at have ekspertisen. Samtidig vil kommissionen kunne hjælpe myndighederne med de samme ting, som en enkelt person eller en konsulentvirksomhed vil kunne gøre i forhold til metode og proceduren for VVM.

På den anden side vil indførsel af en national kommission kunne løse de udfordringer, som blev beskrevet i afsnittet om problemstrømmen. Disse problemer er, at de forskellige myndigheder har forskellige ressourcer og erfaring inden for VVM, samt at der er nogle særligt komplekse projekter, som kommunerne generelt set vil have svært ved at håndtere. I disse tilfælde er det vigtigste, at myndigheden erkender at have manglende ekspertise og derfor kontakter kommissionen for at få hjælp til processen på de fagområder, de ikke har tilstrækkelig med ekspertise på. Dernæst er problemet, at der mangler standarder til brug under udarbejdelsen af VVM-redegørelsen, hvilket den nationale kommission vil kunne hjælpe med at udarbejde, hvis kommissionen organiseres som i Holland. Her kan den indsamlede vidensdatabase af alle VVM-redegørelser anvendes til at udarbejde standarder. Dernæst kan kommissionen anvendes til at sammensætte ekspertgrupper inden for et bestemt fagområde, hvis der er nogle udfordringer, som de kan komme med anbefalinger til at komme uden om. En sidste udfordring er, at de manglende udtalelser fra berørte myndigheder ikke i samme grad er så væsentlige, da der i kommissionen vil være eksperter på området. Det er ikke ensbetydende med, at myndighederne kan slippe for at udtale sig, men processen kan foregå mere effektivt ved, at kommissionen besidder viden.

9.3 DEN POLITISKE STRØM

Implementeringen af kravene VVM-direktivet stiller afhænger af de forskellige beslutningstagende politikeres holdninger til begrebernes definitioner. Politikerne skal derfor nå frem til en konsensus om en tilfredsstillende løsning. Men eftersom at der i specialet afgrænses fra at undersøge politikernes holdning, diskuteres embedsmændenes holdninger og tilgange til implementeringsprocessen, da det er dem, som skal vejlede politikerne i processen.

Direktivet foreskriver, at implementeringen skal være gennemført inden 16. maj 2017. Gert Johansen tør derfor ikke svare på, om processen bliver hurtigere, da det er et politisk spørgsmål, hvor hurtigt processen skal gå (Johansen 2014). Han udtaler:

"Jeg tror ikke, man skal forvente, at det går hurtigere end de tre år. Men man skal aldrig sige aldrig. Så skal det være fordi, man vælger at gennemføre det på en måde, hvor der er andre nationale fordele ved at gøre det hurtigere. Så vil man nok gøre det hurtigere" (Johansen 2014)

Tilgangen er derved at tilpasse implementeringen til at være i mål om tre år, med mindre at der identificeres nationale fordele ved at fremskynde processen. Han specificerer ikke, hvilke fordele det kan være, men det må formodes at kunne være miljømæssige, økonomiske eller organisatoriske fordele, og at det er en politisk vurdering, hvorvidt fordelene er så væsentlige, at implementeringen skal fremskyndes.

Direktivet er endvidere et rammedirektiv, hvorfor det kun sætter krav til, hvad der minimum skal gøres. Det lader derved muligheden være åben for, at medlemslandene kan sætte højere krav, hvis de finder det nødvendigt eller hensigtsmæssigt. Niveauet i det enkelte medlemsland kommer derved til at afhænge af dets ambitionsniveau. Helle Ina Elmer udtaler sig om tilgangen til implementeringen i Danmark:

"... udgangspunktet er en minimumsimplicitering, resten kan man sige, er et politisk slagsmål eller en politisk holdning, til hvordan man vil implementere – hvor meget mere man vil give i forhold til at implementere? Hvor meget mere har vi brug for? Hvad synes vi, der skal være for at opfylde direktivet? Og det vil typisk gå på nogle miljøparametre. Jeg kan ikke forestille mig, at det vil gå på kvalitetskrav, men som sagt, så er det en politisk proces, der går i gang, når vi implementerer. Jeg ved ikke, hvor højt op vi når." (Elmer 2014)

Implementeringen tager derved udgangspunkt i minimumskravene, som VVM-direktivet stiller, og hvis andet skal ændres, skal det være på baggrund af en vurdering af, at andet er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at inkludere. Endvidere forventer hun ikke, at kvalitetssikringsordninger vil komme på dagsordenen i diskussionen om, hvordan direktivet skal implementeres, men at diskussionen i stedet vil handle om miljøparametre. Processen for implementeringen er at opstille en politisk ramme:

"Det kommer an på, når man først har fundet den politiske ramme for, hvordan vi laver det her. Så kan man begynde at udfylde den med, hvad har vi så af muligheder, og hvordan får vi det strikket sammen, så alle bliver tilfredse - i hvert fald nogenlunde" (Elmer 2014)

Med den politiske ramme sættes dagsordenen for, hvilke ændringer der skal tages hensyn til i forbindelse med implementeringen. Rammen identificeres formentlig på baggrund af en politisk diskussion om, hvilke typer ændringer der er nødvendige at lave ud fra de identificerede problemer med henblik på at nå VVM-direktivets krav. Men spørgsmålet er, om politikernes forståelse af problemer er den samme som praktikernes? Hvem er bedst til at identificere problemerne; dem som kan tolke lovgivningen bedst, eller dem som arbejder med det til daglig? Som beskrevet tidligere under *Begrebsafklaringen af kvalitet*, er der forskellige holdninger til væsentligheden af de forskellige elementer af VVM, samt hvordan kvaliteten af dem vurderes af de forskellige aktører. Projektgruppen tager udgangspunkt i praktikernes holdninger til problemerne.

I det følgende opsummeres de væsentligste problemer identificeret under problemstrømmen med baggrund i respondenterne fra fokusgruppeinterviewets mening herom. Dernæst diskuteres det, hvilken kvalitetssikringsordning der er mest hensigtsmæssig til at sikre kvaliteten af VVM-redegørelser vurderet ud fra de operationaliserede kriterier med udgangspunkt i modellerne fra *løsningsstrømmen*.

9.3.1 Opsummering af problemer

Under problemstrømmen blev problemer i forhold til kvaliteten af VVM-redegørelsen identificeret. I forhold til at VVM-redegørelsen skal udarbejdes af kompetente eksperter, er der mellem respondenterne i dette speciale en enighed om, at konsulenter hos konsulentvirksomheder kan karakteriseres som kompetente eksperter. Men problemer skal findes i følgende forhold:

- Stor variation i indholdet af VVM-redegørelserne
- Bygherre udarbejder VVM-redegørelsen selv uden den fornødne kompetence
- Mangel på standarder
- Manglende dokumentation over for EU

Dernæst er der spørgsmålet, om myndigheden har adgang til tilstrækkelig ekspertise til at vurdere på VVM-redegørelsen. Her blev det påpeget, at den kompetente myndighed rent lovgivningsmæssigt allerede i dag skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise, hvilket dog ikke altid er tilfældet. Problemerne relateret til denne del er:

- Forskellene i ressourcer og kompetence blandt forskellige kompetente myndigheder
- Mangel på ekspertise ved specialsager
- Manglende standarder og vejledninger
- Manglende udtalelser fra berørte myndigheder
- Manglende dokumentation over for EU

9.3.2 Diskussion af løsninger

Den mest hensigtsmæssige løsning identificeres på baggrund af følgende diskussion, med udgangspunkt i de operationaliserede kriterier for indfrielse af VVM-direktivets krav.

For det første giver effektivitetskriteriet udfordringer i forhold til løsninger med store administrative systemer. For spørgsmålet er, hvor meget kvalitet disse giver kontra den administrative byrde de medfører? Anne Hededal Christensen fra Orbicon påpeger at et sådan system kan give proble-

mer, da VVM-reglerne ikke kun er for store bygherrer, men at der også findes små bygherrer. Indførslen af et stort administrativt system med en række minimumskrav kan ifølge hende være et problem for disse små bygherre, da deres projekt måske i forvejen er en dyr affære. Flere krav vil måske medføre en højere pris, som de ikke nødvendigvis kan betale for. (Brønnum et al. 2014)

Helle Ina Elmer er ligeledes enig i, at der kan være problemer ved løsninger med et stort administrativt system (Elmer 2014). Problemet er ifølge Helle Ina Elmer, at:

"Jo højere krav du stiller til de her eksterne rådgivere, jo dyrere bliver rådgivningsydelsen, jo dyrere bliver det for bygherren. Så der er også et konkurrenceparameter i det her. Så hvordan den lander, det kan jeg ikke sige dig. Det bliver en politisk beslutning" (Elmer 2014).

En akkrediteringsordning vurderes derfor ikke at være hensigtsmæssig at implementere i Danmark pga. de mange udfordringer samt de store udgifter og det store administrative system, der er forbundet med ordningen. Hverken Helle Ina Elmer eller Gert Johansen ser akkrediteringen som en ordning, der kan implementeres i Danmark. Helle Ina Elmer påpeger endvidere, at hun heller ikke tror, at der er politisk stemning for en akkrediteringsordning. Dernæst fortæller hun, at der under forhandlingerne i EU var kritik af akkrediteringsordningen (Elmer 2014), hvilket kan være en af grundene til, at det er blevet taget ud af det vedtagne direktiv.

Der er dog en række fordele ved akkrediteringsordningen, som kan være gode at tage med videre til den endelige løsning af, hvordan bygherre kan sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter. Dette gælder især de krav, som en akkrediteringsordning anvender i forhold til den akkrediterede projektleder og de akkrediterede VVM-eksperter. Endvidere er ordningernes erfaringsudveksling væsentlig at indføre i Danmark, som f.eks. at indsamle alle VVM-redegørelser et centralt sted. Dernæst kan de vejledninger, ordningerne har lavet, anvendes til at udarbejde vejledninger i Danmark.

En løsning kan derfor være at stille nogle faglige og erfaringskrav til de personer, der udarbejder VVM-redegørelsen samt sætte krav til, at der skal fulde navne på de personer, der har udarbejdet redegørelsen. Det kan udformes ved, at kravene til rådgiverne kan stilles i VVM-bekendtgørelsen, og så kan det være bygherres ansvar, at rådgiveren opfylder dem, når han hyrer rådgiveren. Endvidere skal der til hjælp for udarbejdelsen fastsættes nogle retningslinjer til, hvordan VVM-redegørelsen skal udarbejdes og hvilke metoder, der skal anvendes for at beregne og vurdere forskellige ting i VVM-redegørelsen. På den måde vil der være mindre variation af fokus, struktur, indhold og faglighed mellem de forskellige VVM-redegørelser. Dette kan gøres som i Belgien gennem lovkrav, så det sikres, at der hele tiden udarbejdes nye retningslinjer på VVM-området. Det kræver dog, at der afsættes ressourcer til, at en organisation kan udarbejde retningslinjerne. En anden metode er, at få konsulentvirksomhederne til selv at udarbejde retningslinjer hver især, som de kan gøre brug af. Der er derfor forskellige måder at udarbejde en løsning på, hvor der stilles krav til de kompetente eksperter gennem lovgivningen. Hvis bygherre overholder kravene, vil det kunne sikres, at det er kompetente eksperter, der udarbejder VVM-redegørelserne ud fra den definition på kompetent ekspert, lovgivningen sætter. Samtidig vil det kunne dokumenteres over for EU, at Danmark har opfyldt kravene om, at bygherre skal sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter, når de førnævnte krav fremgår af VVM-bekendtgørelsen.

Et tredjepartsreview af VVM-redegørelsen inden myndigheden får den til kommentering vurderes ikke at være en hensigtsmæssig løsning, da det vil trække VVM-processen ud og ikke nødvendigvis vil give øget kvalitet i forhold til, hvad det koster i øgede ressourcer. Et tredjepartsreview kan være en mulighed, hvis bygherre vil have VVM-redegørelsen kontrolleret, inden den kommer ind til myndigheden, da et sådan review vil kunne fange nogle af de huller, der kan være i VVM-redegørelsen, så sagsbehandlingstiden ved myndigheden måske kan forkortes. Det er dog ikke sikkert, at myndigheden er enig i de ting, som tredjeparten har vurderet, og dernæst kan myndigheden også have andre kommentarer, som alligevel trækker VVM-processen ud.

Et review af VVM-redegørelsen under myndighedens behandling af redegørelsen, uanset hvem der udfører det, vil gøre VVM-processen længere, da myndighederne skal vente på, at det bliver udført, og efterfølgende skal eventuelle kommentarer implementeres i VVM-redegørelsen. Det er derfor mere hensigtsmæssigt, hvis myndigheden får hjælp under hele VVM-processen, så de understøttes i de valg, de træffer undervejs. En mulighed for dette er gennem en national kommission, da kommissionen vil have de bedste eksperter i Danmark i deres register, så det på den måde sikres, at de mest kompetente eksperter vurderer på projektet. Samtidig vil kommissionen kunne hjælpe myndighederne med de samme ting, som en enkeltperson eller en konsulentvirksomhed vil kunne gøre i forhold til metode og proceduren for VVM.

Indførsel af en national kommission kan løse de udfordringer, som blev beskrevet i afsnittet om problemstrømmen. Disse problemer er, at de forskellige myndigheder har forskellige ressourcer og erfaring inden for VVM, samt at der er nogle særligt komplekse projekter, som kommunerne generelt set vil have svært ved at håndtere. I disse tilfælde er det vigtigste, at myndigheden erkender at have manglende ekspertise og derfor kontakte kommissionen og få hjælp til processen og på de fagområder, som de ikke har tilstrækkelig med ekspertise på. Endvidere kan kommissionen bidrage til at afhjælpe problemet med mangel på standarder, hvis kommissionen organiseres på samme måde som NCEA i Holland. Når der identificeres et område med behov for ekspertviden, nedsættes en arbejdsgruppe, bestående af eksperter inden for fagområdet, således at de kan give deres anbefalinger til, hvorledes problemet kan håndteres. Endvidere kan kommissionen stå for oprettelse og drift af en central national database for alle VVM-redegørelser, så de kan samles på et sted.

En sidste udfordring er, at de manglende udtalelser fra berørte myndigheder ikke i samme grad er så væsentlige, da der i kommissionen vil være eksperter på området. Det er ikke ensbetydende med, at myndighederne kan slippe for at udtale sig. I den forbindelse skal der derfor sættes krav til de berørte myndigheder om, at alle berørte myndigheder skal komme med bindende udtalelser. At gøre dette til et krav kan være med til at engagere myndighederne, så det sikres, at de kigger på projektet og kommer med udtalelser om det.

9.3.3 Den mest hensigtsmæssig model

Det vurderes, at der er et reformvindue i Danmark i forhold til ændring af kvalitetssikring af VVM-redegørelsen. Gennem analysen er der identificeret løsninger, der kan indfri kravene, VVM-direktivet stiller om, at det skal sikres, at VVM-redegørelsen er tilstrækkelig og af god kvalitet ved, at bygherre sikrer, at den udarbejdes af kompetente eksperter, samt at myndigheden skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise til at vurdere den. Modellerne er behandlet separat i forhold til de

to dele, men de skal kunne fungere sammen i en helhed, når de implementeres som en kvalitetssikringsordning, hvilket de vurderes at kunne. Modellerne bliver kort opsummeret i det følgende.

Kravet om, at bygherre skal sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter, kan sikres ved, at der stilles nogle faglige krav til konsulenten i VVM-bekendtgørelsen, som bygherren skal kontrollere opfyldelsen af, ved at skulle se konsulenternes CV, inden de hyres til en opgave. Herudover kan konsulenterne forbedre deres arbejdsgange ved, at der bliver udarbejdet nogle standarder fra central hånd, så konsulenterne i højere grad ved, hvilke procedurer og beregningsmetoder, der skal anvendes, så kvalitetskravene herigennem er lagt.

Kravet om, at myndigheden skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise til at vurdere VVM-redegørelsen, kan sikres ved, at der oprettes en national kommission til at hjælpe de myndigheder igennem VVM-processen, som enten har brug for hjælp til selve VVM-processen eller til specifikke udfordringer i forbindelse med specialistting. Dernæst skal der stilles krav til berørte myndigheder om, at de er forpligtet til at udtale sig, når de er i berøring med et VVM-projekt.

I det følgende kapitel bliver løsningerne analyseret på baggrund af Winters integrerede implementeringsmodel, så det uddybes, hvordan løsningerne politisk skal formuleres, så de kan blive implementeret, og her ud fra hvilke implementeringsresultater det får.

10 IMPLEMENTERING AF KVALITETSSIKRINGSORDNING

I forrige kapitel blev mulige modeller for kvalitetssikringsordninger af VVM-redegørelsen analyseret, og de mest hensigtsmæssige modeller, i forhold til VVM-direktivets krav til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen blev udpeget. I dette kapitel analyseres de udvalgte modellers mulige politikformulering samt implementeringsproces og -resultat på baggrund af Winters integrerede implementeringsmodel. Formålet med analysen er at analysere de forventede ændringer, som implementeringen af kvalitetssikringsordningen vil medføre.

Først analyseres modellen for, hvordan bygherre skal sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter, og dernæst modellen for hvordan den kompetente myndighed skal sikre at have adgang til tilstrækkelig ekspertise til at vurdere VVM-redegørelsen. Afslutningsvis diskuteres, hvordan disse to dele tilsammen kan indarbejdes i en samlet model til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen i Danmark.

10.1 BYGHERRE SKAL SIKRE, AT REDEGØRELSEN UDARBEJDES AF KOMPETENTE EKSPERTER

I forrige kapitel blev det konkluderet, at den mest hensigtsmæssige model for, hvordan bygherre skal sikre, at redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter, er at stille faglige og erfaringskrav til dem, der udarbejder VVM-redegørelsen i VVM-bekendtgørelsen. Endvidere skal navnet på personerne, der udarbejder redegørelsen, fremgå i redegørelsen. Bygherren vil have ansvaret for at sikre, at rådgiverne, han ansætter, lever op til kravene. Samtidig skal der udarbejdes standarder fra central hånd i form af retningslinjer, vejledninger og metoder til at behandle forskellige ting i VVM-redegørelsen.

I det følgende diskuteres modellens politikformulering for at kunne implementere modellen samt dens implementeringsproces og -resultat.

10.1.1 Politikformulering

I dette afsnit analyseres måloppstilling samt den organisering og de politikinstrumenter, der skal bruges til at opfylde målet. Under *mål* analyseres målet med modellen, samt hvordan kompetente eksperter defineres i forhold til løsningen. *Politikinstrumenterne* er de midler, der skal anvendes til at føre politikken ud i livet, mens *organisering* omfatter et valg af, hvilke myndigheder og organisationer der skal være ansvarlige for at varetage forskellige dele af implementeringen. Afslutningsvis opsamles alle disse dele af politikformuleringen i et *politik-design*, som implementeringsprocessen vil blive diskuteret i forhold til.

Mål

Målet med modellen er at løse de identificerede problemer i forbindelse med, at bygherre skal sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter. De primære problemer omfatter:

- Stor variation i indholdet af VVM-redegørelserne

- Bygherre udarbejder VVM-redegørelsen selv uden den fornødne kompetence
- Mangel på standarder
- Manglende dokumentation over for EU

De kompetente eksperter, der udarbejder redegørelsen skal dokumentere sin uddannelse, kompetencer og erfaring. Dette kan dokumenteres ved, at bygherren efterspørger CV fra dem, der skal udarbejde VVM-redegørelsen. Løsningen blev blandt andet udpeget med udgangspunkt i, at personer, der i dag udarbejder VVM-redegørelserne, vurderes at have kompetencen, og kan derfor betragtes som kompetente eksperter. Hensigten med denne organisering er at indfri kravet med manglende dokumentation over for EU. Samtidig vil løsningen også løse problemet med, at bygherrer uden den fornødne kompetence, selv udarbejder redegørelsen.

Målet med flere vejledninger og standarder er at ensformige dele af VVM-processen, således at de mest optimale kendte fremgangsmåder anvendes i de konkrete analyser og at *best practice* fremmes. Dette vil imødekomme respondenternes forespørgsler om flere standarder samt hjælpe til at sikre, at der ikke bliver stor variation i indholdet af VVM-redegørelserne.

Med modellen vil der opnås en ensartet måde at definere kompetent ekspert på samt en ensartet metode til at dokumentere ekspertens kvalifikationer på.

Politikinstrumenter

Politikinstrumenterne, der skal anvendes for at føre politikken ud i livet, er regler og informationer. Regler dækker over ændringer i VVM-bekendtgørelsen. Bekendtgørelsen skal ændres således, at den stiller krav til, at bygherren får ansvaret for, at eksperterne, der udarbejder VVM-redegørelsen, er kompetente, hvilket skal dokumenteres med eksempelvis deres CV. Derudover skal eksperternes navn påføres VVM-redegørelsen.

Informationer dækker over vejledninger, retningslinjer og metoder til at standardisere, hvordan forskellige dele af VVM-redegørelsen skal udarbejdes. Selvom de nuværende konsulenter, der udarbejder VVM-redegørelser, vurderes at være kompetente eksperter, efterspørger de også standarder. Informationer er en blød måde at regulere med, da det har til hensigt at hjælpe med at afklare uklarheder gennem vidensdeling. Samtidig kan det være effektivt, da det indirekte skaber et paradigme for, hvor god praksis er.

Organisering

Der er to overordnede ændringer i forhold til den nuværende organisering, der skal ændres som følge af implementeringen. Den første er, at bygherre skal sikre, at eksperterne er kompetente. Denne ændring forventes ikke at få den store betydning i forhold til nuværende praksis, da bygherrerne i forvejen typisk hyrer konsulenter til at udarbejde VVM-redegørelsen. Konkrete krav i VVM-bekendtgørelsen for hvilke kvalifikationer, en kompetent ekspert skal have, kan endda gøre det nemmere for bygherre, da det vil overskueliggøre denne del af processen.

Den anden ændring i organiseringen vil være i forbindelse med udarbejdelsen af standarder. Standarderne skal udarbejdes fra central hånd for at sikre pålideligheden og validiteten af dem. Det

vurderes, at aktører vil være mere tilbøjelige til at følge standarder fra myndigheder end fra private organisationer. Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen kan gøres ansvarlige for udarbejdelsen, da det ligger inden for deres nuværende ansvarsområde at have viden om miljøspørgsmål. Det vil derfor være naturligt, at de varetager opgaven med udarbejdelsen af standarder, da det vil være en metode til at dele deres viden og skabe debat om *best practice*. Inspiration kan endvidere hentes fra NCEA i Holland i forhold til specialsager. Her nedsættes en arbejdsgruppe eller kommission af eksperter inden for området til at komme med deres anbefaling til, hvordan det skal gribes an, når der identificeres et behov for viden om et specialområde. Det er en god metode til at indsamle den eksisterende viden, der er i Danmark. Naturstyrelsen eller Miljøstyrelsen kan påtage sig opgaven med at organisere sådanne udvalg. Det giver dog logistiske udfordringer i form af behov for finansiering samt metoder til at udpege sådanne eksperter.

Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen har i forvejen et ansvar for kompetenceopbygning indenfor VVM-området i Danmark og bør derfor have fokus på tiltag, der kan have stor effekt uden store omkostninger. Et eksempel herpå er oprettelse af en central database til at samle alle redegørelser. Det har i udenlandske eksempler vist sig at have en positiv effekt, både når databasen er lukket til en enkelt gruppe i Storbritannien, hvor IEMA har en database til EIA Quality Mark-medlemmer, og når den er åben for offentligheden som i Holland, hvor NCEA har en database, der er åben for offentligheden. En central og offentlig tilgængelig database vil fremme vidensdelingen, da alle får muligheden for at se lignende projekter, som det der arbejdes på. Det vil samtidig øge kvaliteten indirekte, da det vil skabe transparens for beslutningsgrundlaget for projekter. Organiseringen kan foregå *hierarkisk*, hvor Naturstyrelsen eller Miljøministeriet laver en database, og beder alle kompetente myndigheder sende de VVM-redegørelser, der laves. Natur- og Miljøklagenævnet har allerede en database med projekter, der er blevet klaget over, som er frit tilgængelig, så det kan bruges til erfaringsudveksling (Natur- og Miljøklagenævnet 2014). Andre muligheder kan være organisering via *netværk*, hvor en interesseorganisation varetager opgaven, eller via *marked*, hvor opgaven sendes i udbud og uddelegere den det private erhvervsliv.

Opsamling: politik-design

Modellen går ud på, at der i VVM-bekendtgørelsen skal stilles krav til, at bygherre skal dokumentere, at VVM-redegørelsen er udarbejdet af kompetente eksperter. Eksperternes kompetence vurderes på baggrund af deres uddannelse, kompetencer og erfaring. De skal kunne dokumentere dette over for bygherre i form af eksempelvis et CV.

Modellen skal reguleres ved hjælp af regler, hvilket skrives ind i VVM-bekendtgørelsen. Derudover udarbejdes der vejledninger og standarder i form af retningslinjer og metoder til at behandle forskellige ting i VVM-redegørelsen, som udarbejdes af Miljøstyrelsen eller Naturstyrelsen. Miljøstyrelsen eller Naturstyrelsen udarbejder også en central database til at samle alle redegørelser. Denne vil være tilgængelig for offentligheden.

Bygherre vil få ansvaret for at vurdere og kunne dokumentere, at personerne, som udarbejder redegørelsen, er kompetente eksperter. Kravene til eksperterne vil blive specificeret i VVM-bekendtgørelsen, hvilket vil gøre processen for at finde rådgivere nemmere for bygherren, end den

er i dag, da de i dag typisk også ansætter konsulenter til at lave VVM-redegørelser, selvom de ikke har pligt herfor.

10.1.2 Implementeringsproces

Som nævnt, medfører modellen to primære aktiviteter; ændringer i VVM-bekendtgørelsen samt udarbejdelsen af standarder. I det følgende diskuteres implementeringsprocessen for, hvorledes aktiviteterne kan føres ud i livet. Det omhandler hvilke *organisationer*, der skal føre de forskellige aktiviteter ud i livet. Samtidig diskuteres *markarbejdernes* rolle, samt hvilken indflydelse aktiviteterne får på *målgruppen*.

Organisationer

Ændringerne i VVM-bekendtgørelsen vil ske efter typisk procedure herfor. Det vil sige, at Miljøministeren har ansvaret herfor og skal sørge for, at ændringerne har hjemmel i den lovgivning, som bekendtgørelsen tager udgangspunkt i, hvilket er *planloven*. Forvaltning af loven bliver dog mere vanskelig, da den kompetente myndighed afgiver ansvaret for udarbejdelsen af VVM-redegørelsen til bygherren, der sker dermed en ændring i proceduren. Der skal dog være en form for kontrol med, at bygherren følger lovgivningen, og det skal være en af den kompetente myndigheds opgaver i forbindelse med deres vurdering af redegørelse.

Standarderne skal udarbejdes af Miljøstyrelsen eller Naturstyrelsen eller udvalg af eksperter til specialsager. Hvem, der konkret skal stå for de forskellige typer af standarder, kan bestemmes i forhold til de to instansers ansvarsområder.

Miljøstyrelsen er i dag ansvarlig for at indsamle viden og data om miljøpåvirkninger. De gennemfører projekter herfor, formidler deres viden gennem bl.a. publikationer samt udvikler og driver forskellige miljødatabaser. (Miljøstyrelsen 2014). Deres del af standardiseringsopgaverne kan derfor relatere sig til vidensopbygning, herunder udarbejdelse af metoder til at beregne og vurdere miljøpåvirkninger.

Naturstyrelsens ansvarsområder er ansvarlige for at udmønte regeringens miljø- og naturpolitik. Deres opgaver omhandler derved drift, forvaltning, beskyttelse og administration. (Naturstyrelsen 2014). Deres opgaver i forhold til standarder kan derfor være udarbejdelse af vejledninger og retningslinjer, der relaterer sig til VVM-processen og andre planer om eksempelvis naturbeskyttelse.

Ekspertudvalg til specialsager kan oprettes, når der identificeres områder, hvor ekspertisen mangler, og det vurderes som væsentligt at få undersøgt. Det kunne eksempelvis være sagen med hydraulisk frakturering af skifergas, som der ikke er set eksempler på tidligere i Danmark. Som sagen forløber nu, er det den kompetente myndighed, som er ansvarlig for at vurdere sagens påvirkning på miljøet, og ifølge Jette Brønnum forventer Frederikshavn Kommune at hyre en ekspert til de videre undersøgelser (Brønnum et al. 2014). Men det kan være en sådan sag, som vurderes til at være i samfundets interesse at få undersøgt i dybden, således at erfaringerne herfra kan bruges til at bestemme fremgangsmåder for samme type projekter i fremtiden, identificere de forholdsregler, der skal tages eller til principielt at afgøre, om sådanne sager overhovedet skal have lov at blive gennemført i Danmark.

Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen hører ind under Miljøministeriet og finansieres derfor af staten. Udvalgene kan finansieres igennem de to instanser eller på anden måde igennem finansloven.

Markarbejdere

Markarbejderne er de offentlige ansatte, der skal føre ændringerne ud i livet. Der er flere organisationer, som vil være en del af implementeringen, som beskrevet i det forrige. Markarbejderne er forskellige i de forskellige organisationer, da de har forskellige arbejdsområder. Det interessante at diskutere i forhold til markarbejderne er ændringerne i deres arbejdsopgaver og deres råderum.

Hos den kompetente myndighed vil markarbejderne miste nogle af deres arbejdsopgaver, da de ikke længere vil være ansvarlige for udarbejdelsen af VVM-redegørelsen. I praksis bør det ikke få den store betydning, da bygherre i dag typisk hyrer konsulenter til at udarbejde VVM-redegørelsen for at accelerere VVM-processen. Løsningen bør ikke medføre den store ændring i markarbejdernes råderum. I projektgruppens fokusgruppeinterview blev der sat spørgsmålstegn ved, om markarbejdernes indflydelse vil indskrænkes, når kompetente eksperter i højere grad kan dokumentere deres kompetence (Brønnum et al. 2014). Men det forventes ikke at have indflydelse, da den kompetente myndighed stadig er ansvarlig for at vurdere redegørelsen.

I fokusgruppeinterviewet udtrykte flere deltagere dog bekymring for, hvilke betydning dette skifte i ansvarsfordelingen vil få for selve VVM-processen, da myndigheden ikke på samme måde kan være involveret i VVM-processen. De mener, at samarbejdet mellem bygherre/rådgiver og myndighed er vigtigt for at skabe samhørighed om projektet, da processen ikke slutter, når VVM-tilladelsen gives, men at den først rigtig starter her. Et godt samarbejde omkring udarbejdelsen af VVM-redegørelsen kan tilpasse projektet, så alle aktører er tilfredse, og at myndigheden kommer til at føle ejerskab over projektet, som følge af dialogen. Modsat mener de, at det vil være vanskeligt at forholde sig til projektet, hvis der blot afleveres en VVM-redegørelse, som de skal forholde sig til, ud fra de oplysninger den giver (Brønnum et al. 2014). Derfor er der god mening i at sikre dette samarbejde, selv om den kompetente myndighed mister ansvaret for udarbejdelse af VVM-redegørelsen, og at der ikke kan sættes krav igennem lovgivningen til, hvordan en god dialog skal føres. Løsningen vil være at lave vejledninger med anbefalinger til, hvordan en god proces sikres.

Markarbejderne hos Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen vil få nye arbejdsopgaver, da de skal stå for udarbejdelsen af vejledninger og standarder. Til denne opgave hører flere dele. Først skal det identificeres, hvad der skal laves vejledninger og standarder for. Dernæst skal det bestemmes, hvilke undersøgelser der skal laves for at undersøge problemet, herunder hvilke ressourcer der skal bruges i form af personale, økonomi med mere. Afslutningsvis skal det beslattes, hvordan resultaterne skal præsenteres; skal det bare være undersøgelserne, der offentliggøres, eller skal resultaterne operationaliseres i form af konkrete metoder? Disse nye arbejdsopgaver medfører et nyt råderum til de markarbejdere, der bliver ansvarlige for at udføre dem, da opgaverne vil kræve, at der udføres skøn for at vurdere de nævnte dele.

De standarder og vejledninger, der udarbejdes, kan være med til at begrænse markarbejdernes råderum, da formålet med dem er at afklare uklarheder. Det kan derved fjerne nogle af de ting, som markarbejderne tidligere selv skulle vurdere.

Målgruppen

Målgruppen består af bygherre og konsulenter. Det mest interessant at diskutere er, hvilken betydning ændringerne får for dem, hvordan de må forventes at reagere på ændringerne, samt om ændringerne vil medføre tekniske og organisatoriske udfordringer.

At bygherre får ansvaret for udarbejdelsen af VVM-redegørelsen kommer ikke til at medføre de store ændringer i den eksisterende praksis, som diskuteret tidligere. Bygherren påtager sig allerede dette ansvar i forvejen, selvom der ikke er hjemmel i lovgivningen herfor. Reglerne foreskriver ikke, at de skal samarbejde med den kompetente myndighed på samme måde som i dag, hvilket kan give udfordringer i forhold til at skabe samhørighed om VVM-redegørelsen, hvis de vælger ikke at gå i dialog med myndigheden. Omvendt er der ikke noget, der forbyder dem at søge dialogen, så det er op til dem, hvorvidt dette får indflydelse.

Definitionen af, hvad kompetente eksperter er, samt fremgangsmåden for dokumentationen herfor, kan få indflydelse på, hvilke konsulenter bygherren hyrer. Kravet skaber mere klare spilleregler for, hvem bygherrerne kan hyre, og konsulenterne kan se, hvilke kvalifikationer der kræves af dem. Kravene vurderes til ikke at være forskellig fra praksis, og dokumentationsformen burde ikke give tekniske udfordringer, hvorfor de forventes at blive modtaget positivt.

Formålet med standarder og vejledninger er at hjælpe med at afklare nuværende problemer ved VVM-processen. Disse forventes også at blive positivt modtaget af konsulenterne, da det kan hjælpe med at afklare uklarheder om eksempelvis beregningsmetoder og lignende. Tekniske udfordringer kan dog forekomme, hvis der bliver stillet krav til brug af konkrete metoder, som konsulenterne ikke har erfaring med på nuværende tidspunkt.

10.1.3 Implementeringsresultat

I det følgende diskuteres de forventede resultater af implementeringen. Det diskuteres, hvad effekten forventes at være af den valgte model for, at bygherre skal sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter. Samtidig diskuteres det, om løsningen giver mere kvalitet.

Den valgte model for kravene til eksperternes kompetence forventes, ikke at give store ændringer på den eksisterende praksis, hvilket betyder, at den ikke forventes at give store omkostninger. Udbyttet af den forventes derimod at blive betydelige. Løsningen vil klarlægge, hvilke krav der er til kompetente eksperter indenfor VVM.

Udarbejdelse af standarder og vejledninger vil medføre ekstra omkostninger i forhold til i dag, for dem der udarbejder dem. Formålet med dem er at klarlægge, hvordan aktiviteter skal udføres. Det kan afhjælpe uklarheder og ensformige processerne. Derved kan diskussioner om metodevalg imellem kompetent myndighed og bygherre/rådgiver begrænses, hvilket kan give tidsmæssige og dermed også økonomiske gevinster.

Modellen vil betyde, at VVM-redegørelserne bliver af højere kvalitet, da kravene til eksperternes kompetence er en gardering imod, at uerfarne folk står for udarbejdelsen. Samtidig opnås målet, som VVM-direktivet stiller, da det giver mulighed for at dokumentere, at redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter. Dokumentationen foregår samtidig på en måde, der ikke forvrider kon-

kurrenceevnen, da udenlandske konsulenter stadig vil kunne konkurrere på samme vilkår som de danske.

Flere standarder og vejledninger vil også højne kvaliteten af VVM-redegørelsen, da det vil sikre, at tingene udarbejdes på de rigtige måder. Selvom VVM tager udgangspunkt i det brede miljøbegreb, hvilket åbner op for at medtage ting, der ikke kan måles og vejes, så er der identificeret et behov for standarder og vejledninger, der kan hjælpe med at sikre *best practice*.

10.2 KOMPETENT MYNDIGHED SKAL HAVE ADGANG TIL TILTRÆKKELIG EKSPERTISE

Det konkluderes, at den mest hensigtsmæssige model til at sikre, at den kompetente myndighed har adgang til tilstrækkelig ekspertise, er igennem oprettelse af en kommission til rådgivning af kompetente myndigheder. Kommissionen vil bestå af en pulje af eksperter med ekspertise inden for forskellige fagområder, der kan udpeges til rådgivning af forskellige projekter alt efter projekttype. Derudover stilles der krav i VVM-bekendtgørelsen om, at den kompetente myndighed kan kræve bindende udtalelser fra berørte myndigheder.

I det følgende diskuteres modellens politikformulering for at kunne implementere modellen samt dens implementeringsproces og -resultat.

10.2.1 Politikformulering

I det følgende diskuteres målopstillingen samt organiseringen og instrumenterne, der bruges til at nå målet. Først diskuteres *målet* med modellen, herunder hvordan adgang til tilstrækkelig ekspertise defineres. *Politikinstrumenterne* er midlerne, der skal bruges til at føre politikken ud i livet, og *organisering* omfatter et valg af hvilke myndigheder og organisationer, der skal være ansvarlige for at varetage forskellige dele af implementeringen. Afslutningsvis opsamles alle ændringer i et *policy-design*, på baggrund af hvilket implementeringsprocessen vil blive diskuteret i forhold til.

Mål

Målet med løsningen er at løse de identificerede problemer i forbindelse med, at den kompetente myndighed skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise. De primære problemer omfatter:

- Forskellene i ressourcer og kompetence blandt forskellige kompetente myndigheder
- Mangel på ekspertise ved specialsager
- Manglende standarder og vejledninger
- Manglende udtalelser fra berørte myndigheder
- Dokumentation over for EU

Kommissionen skal inkluderes i alle større og komplekse projekter, herunder specialsager, projekter, der kræver strategiske miljøvurderinger (SMV), projekter der berører Natura 2000-områder, samt er over et vist beløb. Kompetente myndigheder kan endvidere efterspørge kommissionens assistance i sager, hvor de vurderer, at de behøver mere kompetence. Hensigten med dette er at overkomme udfordringerne med forskellene i ressourcer og kompetence samt mangel på ekspertise i specialsager.

Kommissionen skal derudover stå for udarbejdelsen af standarder og vejledninger til optimering af VVM-processen. Målet og potentiel effekt af standarder og vejledninger blev diskuteret i forrige afsnit. Det kan dog tilføjes til den diskussion, at der ved en centralisering af denne opgave til kommissionen skabes et centralt organ til kompetenceopbygning. Dette kan hjælpe til at skabe overblikket over, hvilke standarder der er mest pressende at få lavet. Oprettelsen af en kommission kan samtidig virke som en dokumentation over for EU.

Endvidere skal en bemyndigelse til den kompetente myndighed om at kræve bindende udtalelser fra berørte myndigheder, sikre, at den berørte myndighed tager stilling til projektet.

Modellen blev valgt på baggrund af dataindsamlingen, der viste, at de kompetente myndigheder som regel har ekspertise, men ikke tilstrækkelig ekspertise i alle tilfælde. For at få det er der et behov for, at de har nogen at trække på. Derved defineres *have adgang til tilstrækkelig ekspertise* i overensstemmelse hermed, som enten at have den selv eller have nogen at kunne inkludere i processen. Med en kommission er der altid adgang til understøttelse for den kompetente myndighed, så de vil derved altid have adgang til ekspertise på den måde.

Politikinstrumenter

For at føre modellen ud i livet gøres der brug af tre forskellige politikinstrumenter; regler, informationer og økonomiske styringsmidler. Regler dækker over ændringer i VVM-bekendtgørelsen. Det indskrives i VVM-bekendtgørelsen, at berørte myndigheder skal komme med bindende udtalelser til den kompetente myndighed. Information dækker over de standarder og vejledninger, som kommissionen skal udarbejde.

Kommissionen skal inkluderes i udvalgte projekter, som beskrevet tidligere. Dertil kan den kompetente myndighed også efterspørge kommissionens assistance i sager, hvor de ikke selv føler, at de har kompetencen. Denne mulighed skal dog ikke ses som en tilskyndelse til at slække på kompetenceopbygning hos den kompetente myndighed – at de ikke behøver at have kompetencen in house, da de altid vil kunne få hjælp fra kommissionen. Derfor indføres økonomiske styringsmidler for at begrænse dette. Der sættes en afgift for at søge om assistance fra og gøre brug af kommissionen. Dermed sikres det, at der stadig er et incitament for at have kompetence hos den kompetente myndighed.

Organisering

Modellen medfører flere ændringer i organiseringen. For det første får den kompetent myndighed mulighed for at efterspørge bindende udtalelser til projektet fra berørte myndigheder. Dette er en ændring i forhold til de nuværende regler, hvilket vil betyde, at berørte myndigheder ikke længere vil kunne ignorere forespørgslerne i sager, de ikke har interesse i eller måske af politiske årsager ikke ønsker at udtale sig om. Dette vil tvinge dem til at forholde sig til projektet, hvilket kan være med til at oplyse beslutningsgrundlaget yderligere.

Den væsentligste ændring i organisationen er oprettelse af en nationalt kommission. Kommissionen skal følge den hollandske model med NCEA. Her er der et sekretariat, der er ansvarlig for at identificere relevante projekter og sager at gå ind i med arbejdsgrupper. Derudover udvælger se-

ekretariatet eksperterne, der skal indgå i arbejdsgrupperne. Eksperterne udpeges til arbejdsgrupperne fra en pulje af eksperter med ekspertise inden for forskellige fokusområder. De udvælges til puljen på baggrund af deres erfaring i VVM og arbejde med miljøforhold. Sekretariatet er ansvarlig herfor og skal opstille optagelseskrav samt sikre, at ansøgerne indfrier dem. Medlemmer til puljen af eksperter kan hverves igennem sekretariatets netværk, ekspertmøder, konferencer og lignende, ellers skal det også være muligt for potentielle medlemmer at søge om at blive optaget gennem en optagelsesprocedure.

Arbejdsgruppens opgave skal være at assistere den kompetente myndighed igennem forskellige dele af VVM-processen. De skal hjælpe med scoping, hjælpe under udarbejdelsen af de forskellige analyser samt slutvis vurdere kvaliteten af VVM-redegørelsen. De afleverer deres anbefalinger til den kompetente myndighed i skriftlig form, på samme måde som NCEA laver rådgivende rapporter.

Som tidligere nævnt ved organisering i forhold til bygherre, blev Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen udpeget til at lave standarder og vejledninger, da det er inden for deres nuværende ansvarsområder. Alt afhængigt af om kommissionen bliver et uafhængigt organ eller skal oprettes under en af de eksisterende styrelser, kan deres opgave være enten at komme med anbefalinger til, hvordan standarder og vejledninger skal laves, eller de kan stå for selve udarbejdelsen af dem.

Opsamling: politik-design

Modellen går ud på, at myndigheden skal sørge for så vidt muligt at have kompetencen selv. Dette suppleres i de konkrete projekter med bindende udtalelser fra berørte myndigheder samt en national kommission, der skal give anbefalinger gennem hele VVM-processen på store og komplekse projekter eller til projekter, hvor myndigheden efterspørger assistance.

Modellen reguleres gennem regler i VVM-bekendtgørelsen, om at berørte myndigheder skal komme med bindende udtalelser til den kompetente myndighed. Kommissionen skal udarbejde standarder og vejledninger. Derudover skal det sikres, at myndigheden ikke forsømmer intern kompetenceopbygning, hvorfor der pålægges afgifter på assistance fra kommissionen.

Kommissionen vil bestå af et sekretariat og en pulje af eksperter. Sekretariatet udpeger eksperterne til arbejdsgrupper, der er ansvarlige for at assistere kompetente myndigheder igennem VVM-processen.

10.2.2 Implementeringsproces

De primære aktiviteter, som modellen medfører, er; ændringer i bekendtgørelsen, udarbejdelsen af standarder og vejledninger samt oprettelse af en kommission. Implementeringsprocessen for, hvorledes, disse føres ud i livet, bliver diskuteret i det efterfølgende i forhold til hvilke *organisationer*, der skal stå for det. Samtidig diskuteres, hvilken rolle *markarbejderne* får samt modellens indflydelse på *målgruppen*.

Organisationer

Ændringerne i VVM-bekendtgørelsen foregår efter typisk procedure herfor, hvor Miljøministeren har det overordnede ansvar. Lovændringen skal forvaltes af den kompetente myndighed, da de nu vil få ansvaret for, at berørte myndigheder bliver hørt. Det vil også give en ændring af praksis hos de berørte myndigheder, da de herved kan blive inddraget yderligere i processen, end tilfældet er i dag. Det vil give god mening for dem selv at engagere sig i projektet, da de på den måde i højere grad kan danne sig et overblik over, hvad de skal give udtalelser til. Ændringen vil betyde, at de skal bruge mere tid på andre projekter, end tilfældet er i dag.

Oprettelsen af kommissionen vil betyde, at et nyt organ kommer i spil til VVM-processen. Det vil være en hjælp til at sikre kvaliteten af VVM-redegørelsen og VVM-processen generelt. Det skal dog sikres, at kommissionens indblanding ikke forlænger VVM-processen mere end nødvendigt. Derfor skal processen planlægges mest optimalt for at få det bedste resultat på baggrund af den til rådige tid og ressourcer. Andre udfordringer i forhold til implementeringen med udgangspunkt i erfaringer fra NCEA i Holland er at sætte en standard for, hvornår en VVM-redegørelse er tilstrækkelig, skabe kontakt til de involverede aktører samt skabe forståelse for kommissionens arbejde blandt aktørerne (Hakeman 2014). Dette kan gøres ved udarbejdelse af standarder og vejledninger til formålet.

Det blev beskrevet tidligere, hvorledes udarbejdelsen af standarder og vejledninger vil falde ind under Miljøstyrelsen og Naturstyrelsens nuværende ansvarsområder. Kommissionens arbejdsgrupper kan supplere med anbefalinger herfor eller selv påtage sig opgaven, når det bliver aktuelt.

Markarbejdere

Der vil være nogle ændringer i markarbejdernes arbejdsopgaver og råderum som følge af ændringerne, som modellen medfører. Disse diskuteres i det følgende i forhold til markarbejderne hos den kompetente myndighed, berørte myndigheder, Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen samt hos den nyetablerede kommission.

Ændringen med, at den kompetente myndighed skal sikre, at de berørte myndigheder kommer med bindende udtalelser, vil påvirke arbejdsopgaver og råderum for begge parter. Hos den kompetente myndighed vil proceduren for at efterspørge udtalelser formentlig være den samme, men eftersom at det nu bliver obligatorisk for den berørte myndighed at indsende disse, vil der være flere udtalelser at forholde sig til end før. Det vil øge arbejdsbyrden med at gennemgå udtalelserne, men bør samtidig forbedre beslutningsgrundlaget hos den kompetente myndighed.

Hos de berørte myndigheder vil det medføre en højere arbejdsbyrde, da de skal sætte sig ind i alle projekter, der berører dem. Dette kan give dem et incitament for at følge nogle projekter hen ad vejen, da de skal sikre, at deres udtalelser er korrekte, eftersom at de bliver bindende. Ændringen betyder også en ændring af deres råderum, da de før selv kunne bestemme, hvorvidt de ønskede at udtale sig om projekterne.

Den nyetablerede kommission vil få helt nye arbejdsopgaver. Alle kommissionens arbejdsprocedurer skal bestemmes. Der skal etableres procedurer for, hvem der skal udvælges til puljen af eksperter, hvordan dette skal foregå, samt hvordan arbejdsgruppernes arbejdsopgaver skal gennemføres. Der kan hentes inspiration hos NCEAs procedureguidelines for forskellige processer. Arbejdsopgaverne for sekretariatet og arbejdsgrupperne blev beskrevet i det forrige. Dertil er der også forskellige procedurer, som arbejdsgruppen skal følge, såsom forskellige deadlines de skal følge, formen af rådgivningsrapporterne, samt at arbejdsgruppen skal besøge projektstedet, inden deres rådgivningsrapporter afleveres. Dertil tillægges alle kommissionens ekstraopgaver, som ikke har direkte forbindelse til sikring af VVM-redegørelsen. Det er eksempelvis udarbejdelsen af anbefalinger til standarder og vejledninger. Alle disse opgaver skal der udarbejdes procedurer for, og markarbejdernes råderum vil afhænge af disse.

Oprettelsen af kommissionen vil samtidig få stor indflydelse på den kompetente myndighed, da arbejdsgruppernes anbefalinger vil støtte myndigheden i dens arbejde på de konkrete projekter. Det kan nedsætte arbejdsbyrden, da de fleste uklarheder bør afklares gennem hjælp af arbejdsgruppen. Myndigheden bliver dog påtvunget at forholde sig til arbejdsgruppernes anbefalinger, hvorfor det kan begrænse deres råderum.

Kommissionens anbefalinger vil påvirke Naturstyrelsen og Miljøstyrelsens markarbejdere, da de skal forholde sig til disse. Dette vil ikke nødvendigvis øge arbejdsbyrden, da anbefalingerne er tiltænkt for at vejlede styrelsernes ansatte i forhold til, hvad der skal laves standarder og vejledninger om, samt hvad disse kan indeholde.

Målgruppen

For målgruppen, som er bygherre og konsulent, diskuteres, hvilken betydning ændringerne får for dem, hvordan de forventes at reagere på ændringerne, samt om ændringerne medfører tekniske og organisatoriske udfordringer.

Ændringerne har ikke direkte betydning for hverken bygherre og konsulenter, da arbejdsgruppens anbefalinger er tiltænkt den kompetente myndighed. Det er derfor myndigheden, der bestemmer, hvorvidt den ønsker at følge anbefalingerne. Det samme gælder med ændringen om, at berørte myndigheder skal komme med bindende udtalelser til den kompetente myndighed, samt kommissionens opgaver med anbefalinger til standarder og vejledninger.

Men i praksis bør ændringerne få betydning. Alle ændringer har til formål at forbedre beslutningsgrundlaget, som projektet bestemmes på baggrund af. Det betyder, at ændringerne burde betyde optimeringer af de forskellige dele af VVM-processen, såsom bedre scoping, bedre input i løbet af processen samt en vurdering af kvaliteten af VVM-redegørelsen til sidst.

Disse ændringer kan betragtes både positivt og negativt af målgruppen. Mere kvalitet i processen generelt vil være positivt for især konsulenterne, da det vil give klarhed om, hvilke undersøgelser de skal lave, og hvilke metoder de skal bruge. Derved kan det være med til at fjerne de udfordringer, som de oplever i forhold til dette i dag. Det kan også være positivt for bygherren, hvis inputtene resulterer i økonomiske gevinster. Projektet burde samtidig blive bedre miljømæssigt. Men det kan

også betyde, at der efterspørges flere undersøgelser end ellers, hvilket kan gøre projektet dyre og mere langtrukket. Dette vil selvfølgelig være negativt for bygherre.

10.2.3 Implementeringsresultat

I det følgende diskuteres de forventede resultater af implementeringen. Det diskuteres, hvad effekten forventes at være af den valgte model for, at den kompetente myndighed skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise. Effekten er forholdet mellem udgifter og udbyttet, som ordningen giver. Samtidig diskuteres det, om løsningen giver mere kvalitet.

Modellen forventes at give flere ændringer på den eksisterende praksis, hvilket forventes at resultere i ekstra økonomiske omkostninger. Dog forventes effekten af løsningsmodellen at øge kvaliteten af VVM i Danmark generelt, hvilket vil få en positiv miljømæssig indvirkning.

Oprettelsen af en kommission vil være en kostelig affære. Opstarten, hvor kommissionens mål og arbejdsprocesser defineres, vil samtidig tage tid at få på plads, samt vil give udfordringer at finde plads til kommissionens arbejde blandt de nuværende VVM-processer. Men når den kommer på plads, kan kommissionen blive en vigtig faktor for udarbejdelsen af VVM, samt muligvis også andre områder vedrørende miljø og planlægning, såsom strategisk miljøvurdering (SMV). Det vil den, da det bliver et forum til at samle denne type eksperter på et sted og give dem mulighed for at interagere med hinanden og sammen hjælpe til at øge kvaliteten af projekter. Kommissionen forventes at højne kvaliteten af VVM-redegørelserne samt VVM-processerne generelt, da alt det ekstra arbejde omkring anbefalinger til standarder og vejledninger kan hjælpe aktører, som har ansvaret for udarbejdelsen af disse. Samtidig vil oprettelse af en kommission klarlægge procedurerne for, hvad den kompetente myndighed skal gøre, når den mangler viden i miljøspørgsmål. Det vil derfor være med til at nå målene med VVM-direktivet, samtidig med at det vil kunne dokumentere, at Danmark lever op til VVM-direktivet.

Kvaliteten højnes også af, at berørte myndigheder skal komme med bindende udtalelser til den kompetente myndighed, da det vil give et bredere beslutningsgrundlag til de enkelte projekter. Det vil dog medføre mere arbejde til de berørte myndigheder, hvilket vil have en negativ tidsmæssig og økonomisk effekt. Men det vurderes, at de positive miljøeffekter vil opveje dette, da det forbedrer beslutningsgrundlaget med indsigelser fra myndigheder, der må forventes at have ekspertise på området.

10.3 SAMMENSÆTNING AF DE TO DELE

I det følgende afsnit diskuteres kvalitetssikringen af de to dele i forhold til hinanden. Det diskuteres, hvorvidt der er sammenhæng mellem de to løsninger, således at de begge lever op til VVM-direktivets krav om kvalitetssikring, at dette kan dokumenteres, men at det ikke bureaukratiserer VVM-processen unødigt.

Det konkluderes, at begge beskrevne løsninger individuelt lever op til kvalitetssikring af deres del. Den første del om, at bygherren skal sikre, at VVM-redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter, er vurderet til at være en effektiv metode. Det er det, da den ikke forventes at give store omkostninger, samtidig med at den vil have et betydeligt udbytte. Anden del om, at den kompetente

myndighed skal sikre at have adgang til tilstrækkelig ekspertise til at vurdere kvaliteten af VVM-redegørelsen, vil til gengæld være mere omfattende og dermed også mere omkostningsfuldt. Men det forventes, at den vil øge kvaliteten betragteligt.

Når de sættes sammen, vurderes det, at modellerne ikke vil modarbejde hinanden, men tilsammen kan dokumentere, at der i Danmark leves op til, at VVM-redegørelserne bliver af tilpas høj kvalitet samt sikrer, at der leves op til VVM-direktivets krav. Samtidig vil den samlede løsning ikke bureaukratisere VVM-processen unødigt, da kun myndighedsdelen kræver en omfattende implementeringsproces, da der skal oprettes en kommission.

11 DISKUSSION

Formålet med dette kapitel er at vurdere, om den identificerede kvalitetssikringsordning er tilstrækkelig til at sikre, at VVM-redegørelsen er af fuldstændig og tilstrækkelig god kvalitet. På den baggrund diskuteres det, om VVM-direktivets krav til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen gennem kravene til kompetente eksperter og til myndigheden er tilstrækkelig til at sikre, at VVM-redegørelsen er fuldstændig og af tilstrækkelig god kvalitet. Med til diskussionen inddrages andre initiativer, der kan løfte kvaliteten af VVM-redegørelsen.

11.1 ER DEN IDENTIFICEREDE KVALITETSSIKRINGSORDNING TILSTRÆKKELIG TIL AT SIKRE, AT VVM-REDEGØRELSEN ER AF FULDSTÆNDIG OG TILSTRÆKKELIG GOD KVALITET?

Specialet har fokus på implementering af EU's reviderede VVM-direktiv, hvorfor der gennem specialet er fokuseret på kvalitetssikringsordninger, der kan opfylde kravene for kvalitetssikring af VVM-redegørelsen gennem kravene til kompetente eksperter og til myndigheden. Formålet med at sætte krav til personer i processen er en forventning om, at det vil øge kvaliteten af VVM-redegørelsen. Men er dette et tilstrækkeligt fokus?

Ikke umiddelbart, da de involverede personers kompetencer ikke er det eneste forhold, der påvirker kvaliteten af VVM-redegørelsen. VVM-processen består af mange forskellige processer, hvor kvaliteten af den enkelte proces bliver bedre med erfaring, men andre forhold kan ligeledes påvirke processen og dermed kvaliteten af VVM-redegørelsen, hvilket figur 19 illustrerer. Eksempler her på er lovgivningens udformning, dialogen mellem de forskellige aktører, den politiske behandling samt offentlighedens kommentarer. Dette er ikke en udtømmende liste, og identificerede forhold gennem specialets empiriindsamling vil blive diskuteret i næste afsnit.

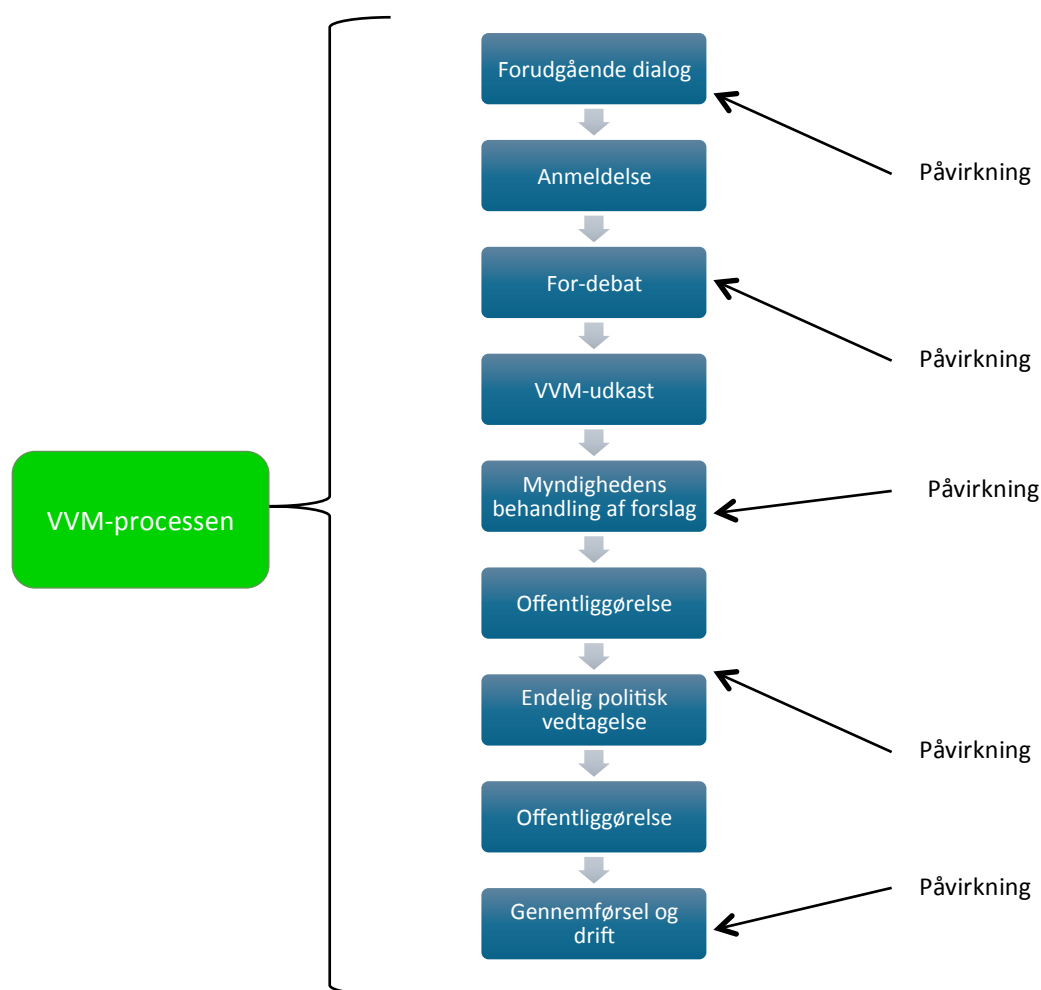
Gennem specialet er den identificerede kvalitetssikringsordning udpeget på baggrund af en række operationaliserede kriterier ud fra VVM-direktivet. Det er ensbetydende med, at kvalitetssikringsordningen er valgt ud fra de krav, VVM-direktivet stiller. Spørgsmålet er derfor, hvordan kvalitetssikringsordningen påvirker VVM-processen udover selve kvaliteten af VVM-redegørelsen?

Den nationale kommission har til formål at forbedre beslutningsgrundlaget, som projektet sluttes på baggrund af. Det betyder, at kommissionen vil forbedre de forskellige dele af VVM-processen, såsom bedre scoping, bedre input i løbet af processen samt en vurdering af kvaliteten af VVM-redegørelsen til sidst, da både den kompetente myndighed og kommissionen vurderer på projektet.

Samtidig vil indførslen af kvalitetssikringsordningen påvirke, at den kompetente myndighed opbygger mere ekspertise gennem anvendelsen af den nationale kommission. Den nationale kommission rådgiver myndigheden, hvilket vurderes at være kompetenceopbyggende for myndigheden. Myndigheden vil derfor i højere grad have viden om det konkrete emne, hvilket kan anvendes til andre projekter. På den måde vil myndigheden have viden, som kan anvendes under ansøgningsprocessen til andre projekter, hvilket kan føre til flere eller bedre tilpasninger af det enkelte projekt.

Dernæst kan det antages, at flere standarder og vejledninger til udarbejdelse af VVM-redegørelsen samt databasen med allerede gennemførte VVM-redegørelser kan hjælpe den kompetente myndighed til i højere grad at rådgive bygherre i forhold til at tilpasse projektet, inden ansøgningen om projektet sendes. Når myndighederne i højere grad er i stand til at rådgive bygherre omkring tilpasning af projektet, vil nogle ressourcekrævende vurderinger eventuelt kunne undgås.

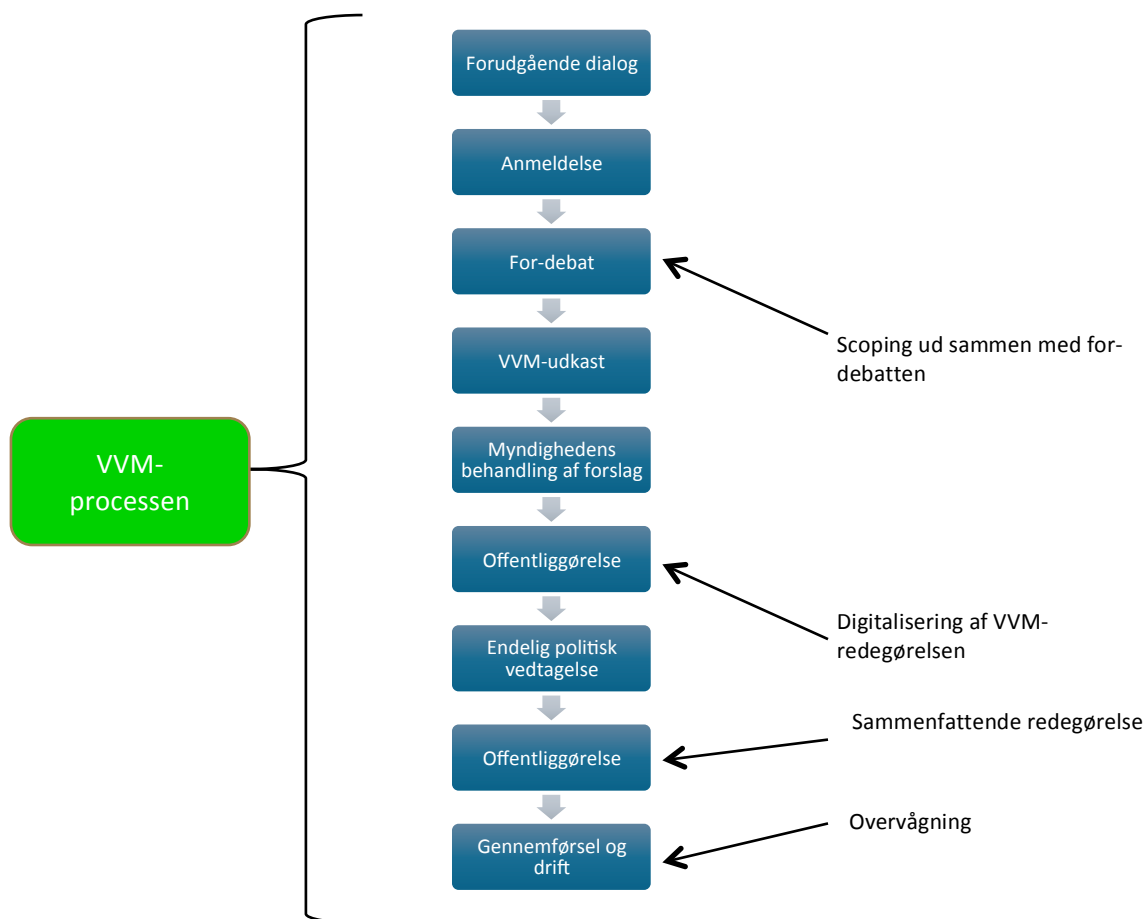
Kvalitetssikringsordningen vil derfor i høj grad påvirke VVM-processen, som indirekte vil føre til kvalitet af VVM-redegørelsen. Grunden til dette er, at kvalitetssikringsordningen ud over kriterierne til opfyldelse af VVM-direktivet opfylder kriteriet til udviklingen af VVM, som er operationaliseret ud fra kvalitetsforståelsen. Kvalitetssikringsordningen opfylder ikke kun minimumskravene, men sigter højere i form af den offensive kvalitet. Til trods for at den identificerede kvalitetssikringsordning påvirker VVM-processen på andre dele end selve VVM-redegørelsen, er der stadig fordele ved at indføre andre forhold, der kan påvirke processen og dermed højne kvaliteten af VVM-redegørelsen.



Figur 19: Andre faktorer påvirker VVM-processen, egen produktion

11.2 ANDRE INITIATIVER DER KAN LØFTE KVALITETEN AF VVM-REDEGØRELSEN

Specialets fokus har været at sikre kvaliteten af VVM-redegørelsen med fokus på de personer, der udarbejder og vurderer VVM-redegørelserne. Gennem empiriindsamlingen er flere andre forhold uden for specialets fokusområder til direkte eller indirekte at øge kvaliteten af VVM-redegørelserne kommet frem. Disse er scoping i forbindelse med for-debatten, offentlige høringer, digitalisering af redegørelserne, sammenfattende redegørelser samt overvågning, hvilket er illustreret på figur 20 i forhold til, hvornår de er i spil i VVM-processen. I det følgende diskuteres, hvorledes de kan have indflydelse på kvaliteten af VVM-redegørelsen på baggrund af udsagn fra fokusgruppeinterviews samt supplerende litteraturstudie.



11.2.1

Figur 20: Andre faktorer påvirker VVM-processen 2, egen produktion

11.2.2 Scoping flyttes til før for-debatten

En væsentlig parameter for højere kvalitet af VVM-redegørelsen er scoping, da den er tæt forbundet med vurderingen af alternativer samt specifikke miljøforhold relateret til projektet (Europa-Kommissionen 2012a). Det nye VVM-direktiv giver bygherre mulighed for at efterspørge en scoping fra den kompetente myndighed. Når denne laves skal myndigheden bede om udtalelser fra berørte myndigheder. (Europa-Kommissionen 2014b)

Ole Gregor mener, at scoping-beslutningen er vigtig for VVM-processen, og derfor er den væsentlig at lave af god kvalitet. Han forslår derfor at flytte scoping til før for-debatten, så en offentliggørelse af denne kan tvinge myndigheder til at overveje scoping grundigere. Der er intet krav til at offentliggøre det i dag, men eftersom at bygherren nu får ansvaret for at udarbejde redegørelsen, ser Ole Gregor gerne et krav til myndighederne om at komme med en skriftlig scoping og offentliggøre den inden den første høringsperiode, så der kan komme ideer til det tidligt i VVM-processen. (Brønnum et al. 2014). Han udtaler:

"Du er nødt til at komme ud af busken og sige, hvad tror vi, der er. Du bliver også nødt til at have den holdning, at du skal kunne tåle at erkende, at du har taget fejl. Og det tvinger dig til at blive åben, og så tror jeg, at du får en bedre VVM-proces" (Brønnum et al. 2014)

Lotte Weesgaard er ikke afvisende over for ideen. Hun mener, at det kan hjælpe til at sikre, at de væsentlige input kommer tidligt i processen. På den måde kan det sikres, at der ikke kommer for mange ændringer senere, så projektet bliver lavet så meget om, at der skal laves en ny høring. (Brønnum et al. 2014)

Samtidig mener fokusgruppeinterviewdeltagerne, at for-debatten vil få mere indhold, da der rent faktisk bliver noget, offentligheden kan kommentere på, i stedet for at der kun opfordres til, at de kan komme med ideer og forslag til projektet. På denne måde får myndigheden tidligt i processen fastsat, hvilke miljøpåvirkninger de vurderer som væsentlige, og derved kan offentligheden se, om det får en betydning for dem, og om de er enige i myndighedens afgørelse. På denne baggrund kan myndigheden fastsætte den endelige scoping ud fra offentlighedens inddragelse. (Brønnum et al. 2014)

Samtidig påpeger Lotte Weesgaard, at offentligheden i højere grad efter VVM-processens afslutning kan se, at de rent faktisk er blevet hørt fra starten. (Brønnum et al. 2014). Hertil uddyber Ole Gregor, at politikerne og myndigheden er nødt til at tage offentlighedens input til efterretning:

"Du vil være pisket nødt til som politiker og kommune at lytte til de ting, der er kommet, og det lægger direktivet også op til, at man skal lytte til de ting, der kommer ind" (Brønnum et al. 2014)

11.2.3 Offentlig inddragelse

I Danmark er der tradition for at søge at fremme offentlig deltagelse gennem VVM-lovgivningen (Hilding-Rydevik 2006). Det op til den kompetente myndighed at bestemme, hvorledes borgerinddragelsen skal foregå, men inddragelsen skal tage højde for det konkrete projekts type og kompleksitet, så det sikres, at inddragelsen sker mest optimalt (COWI A/S 2009). Formålet med dem er, at det skal fungere som en form for kvalitetssikring, da alle kan komme med indvendinger og stille spørgsmål i offentlighedsfaserne, hvorfor de betragtes som vigtige for VVM-processen.

Offentlig inddragelse vurderes dog af respondenterne fra fokusgruppeinterviewet ikke som en objektiv kvalitetssikring. Begrundelsen herfor er, at det ikke kan forventes af offentligheden, at de har kompetence til at vurdere komplekse sager, eftersom de ikke nødvendigvis har en passende uddannelsesmæssig baggrund, og samtidig gør det udelukkende af egen interesse. Dernæst sættes der spørgsmålstejn ved, om det er i borgerens interesse at opnå et miljømæssigt godt projekt eller blot at sikre, at de ikke selv bliver berørt af det. (Brønnum et al. 2014)

Lotte Weesgaard påpeger, at der kan være problemer ved at bruge offentligheden som den eneste form for kvalitetssikring, da hun mener, at de er for partiske. De vil kun komme frem, hvis der er noget, de er utilfredse med. Det betyder, at der ikke er de store incitamenter for at deltage for de borgere, der ikke er direkte berørt af eller har interesse i projektet. Med baggrund i dette er respondenterne enige om, at en VVM-redegørelse ikke nødvendigvis bliver kvalitetssikret eller er af god kvalitet, bare fordi der ikke kommer indsigelser til den i offentlighedsfasen. Det kan typisk mere ses som, at projektet har lav interesse, frem for at redegørelsen er af god kvalitet. Derved kan en objektiv og upartisk vurdering af kvaliteten af redegørelsen ikke forventes. (Brønnum et al. 2014)

11.2.4 Digitalisering af redegørelserne

Fokusgruppeinterviewdeltagerne mener, at kvaliteten kan forøges, samt at tid og ressourcer kan spares, ved at digitalisere redegørelserne. De ser problemer ved, at VVM-redegørelserne er papirbaserede, da det sætter nogle begrænsninger i forhold til at bruge eksterne kilder. (Brønnum et al. 2014)

Ifølge Ole Gregor er der nogle bygherrer, der forespørger en kildefortegnelse som i videnskabelige artikler. Men han mener, at begrænsningen for at udføre dette er, at redegørelserne er papirbaserede, hvilket giver udfordringer i forhold til at give læseren mulighed for hurtigt at finde frem til kilden. Dette skyldes, at henvisningerne må laves i flere led med en henvisning i rapporten til litteraturlisten, og herfra skal læseren finde frem til den oprindelige kilde. Han mener, at dette er langsomt, og at læseren på den måde kan tabe tråden. Hvis redegørelserne var elektroniske, kunne henvisningen laves mere direkte. (Brønnum et al. 2014)

Lotte Weesgaard ser potentiale i digitalisering af redegørelsen, da læseren på den måde kan komme direkte til sagen i rapporten. Hvis vedkommende har interesser i en specifik del, kan han eller hun på den måde klikke sig direkte videre til noget uddybende omkring det. Hun mener ligeledes, at det ville gøre deres arbejde som konsulenter nemmere, hvis kommunens hjemmeside også var mere interaktiv. Dette er Inger Andreasen enig i, da hun mener, at kommunernes hjemmesider kan være så forvirrende, at det direkte kan have indflydelse på kvaliteten af VVM-redegørelserne. Endvidere påpeger hun, at nogle kommuners hjemmesider er så svære at finde rundt i, at konsulenterne kan være i tvivl om, om de rent faktisk har fundet alt det væsentligste. (Brønnum et al. 2014)

11.2.5 Sammenfattende redegørelse

Det nye VVM-direktiv stiller krav til, at den kompetente myndighed skal udarbejde en sammenfattende redegørelse, der skal gøre rede for, hvordan VVM-processen er foregået. Heri begrundes, hvorfor de konkrete miljøundersøgelser er lavet, samt hvad der er projektets væsentligste miljøpåvirkninger. Konklusionerne drages på baggrund af VVM-redegørelsen samt eventuelle egne supplerende undersøgelser, som myndigheden selv har lavet. (Europa-Kommissionen 2014b)

Der er enighed blandt flere af respondenterne om, at dette kan være med til at øge kvaliteten. Anne-Vibeke Skovmark mener, at det kan være en god metode til at vise, hvilke ændringer projektet har været udsat for undervejs. Hun mener, at formen af det bør være kort og præcist, så det kan læses af den brede befolkning, på samme måde som et ikke-teknisk resume. (Brønnum et al. 2014)

Anne Hededal Christensen er ligeledes enig. Hun påpeger, at alle de ændringer, et projekt udsættes for i VVM-processen, fra for-offentlighedsfasen til den endelige redegørelse kommer ud i offentligheden, skal beskrives, da der ofte kan være nogle gode overvejelser, som ikke altid kommer med ud til offentligheden (Brønnum et al. 2014). Hun udtaler:

"Det her er det, vi ændrer, så beskriver vi godt nok alternativer, der har været overvejet, men der er faktisk rigtig mange guldgruber og vigtige beslutninger, som vi glemmer at få beskrevet og belyst" (Brønnum et al. 2014)

Hun påpeger, at nogle ændringer i forvejen beskrives i afsnittet om alternativer, men hun mener ikke, at alle beslutninger truffet undervejs er beskrevet. (Brønnum et al. 2014). Hun ser en opdeling mellem processen og den færdige rapport og udtrykker et ønske om:

"Nogen gange kunne jeg godt ønske mig, at den færdige rapport i højere grad afspejlede det stykke arbejde, der faktisk ligger gennem processen" (Brønnum et al. 2014)

Inger Andreassen har svært ved at se, hvordan det skal bruges, og for hvis skyld det skal gøres, hvor- til Anne Hededal Christensen mener, at alle har interesse i at kende processen for udarbejdelsen af VVM-redegørelsen. Det kan være med til at skabe forståelsen for, at VVM-redegørelsen rent faktisk har betydet noget for projektet og ikke bare er en unødigt ekstra udgift uden udbytte. Anne-Vibeke Skovmark kan godt følge ideen, men påpeger, at fokus skal være på de overordnede ting, hvorfor ikke alle detaljer skal beskrives, da VVM-redegørelsen ellers vil blive for lang, hvilket Inger Andreassen også påpeger ved, at en vigtig del af øvelsen er, at VVM-redegørelsen skalfattes i korthed og præcist. (Brønnum et al. 2014)

Ole Gregor mener, at de sammenfattende redegørelser kan bruges til at fortælle den gode historie om, hvordan bygherren har tilpasset sit projekt, så det giver færre miljøpåvirkninger. Han fortalte, at han har oplevet en bygherre, der forsøgte at skjule, at der var miljøpåvirkninger ved hans projekt, selvom de ændrede projektet til at have mindre miljøpåvirkning. Ole Gregor var uforstående herfor, da han mener, at tilpasningen viser noget positivt om bygherren og projektet. (Brønnum et al. 2014)

11.2.6 Overvågning

VVM-direktivet foreskriver, at medlemslandene bør fastlægge passende procedure for overvågning af projekter. Der skal dog først laves overvågning, hvis det findes *relevant* i forbindelse med indførelsen af afværgemekanismer for at begrænse miljøpåvirkningen af et projekt. Det er derfor en vurderingssag for de enkelte medlemslande, hvorvidt der skal indføres overvågning, samt i hvilket omfang det skal foregå. (Europa-Kommissionen 2014b)

Ole Gregor mener, at kvaliteten af VVM kan forbedres, hvis resultatet af gennemførte projekter evalueres, således at de opnåede erfaringer kan anvendes i fremtidige projekter. Han efterspørger, at der stilles krav til myndighederne eller bygherren om, at de et stykke tid efter projektet er realiseret, laver en vurdering af, om de identificerede miljøpåvirkninger var rigtige, samt om der skulle være nogle uventede påvirkninger. Dette kan lægges på en offentlig database, som alle har adgang til, således at alle kan anvende disse data til fremtidige VVM-projekter. Overvågningen vil derfor fungere som læring, så det undgås, at fejl gentager sig. (Brønnum et al. 2014)

Inger Andreasen stiller spørgsmålstejn ved effekten af overvågning, da det vil blive omfattende og kræve en del ressourcer, hvis det skal gøres på alle VVM-sager. Hun mener i stedet, at det er specifikke dele, der skal udpeges til overvågning, således at det kun er interessante ting, der overvåges. På den måde skabes et bedre overblik, og kun relevante ting vil blive overvåget. (Brønnum et al. 2014)

11.2.7 Opsamling

De beskrevne faktorer kan alle have betydning for kvaliteten af VVM-redegørelsen. Det viser, at VVM-processen er kompleks, og forskellige elementer af den kan hjælpe til at løfte niveauet af VVM-redegørelsen på forskellige måder.

Eksempler her på er lovgivningens udformning, dialogen mellem de forskellige aktører, den politiske behandling samt offentlighedens kommentarer. Dette er ikke en udtømmende liste, og identificerede forhold gennem specialets empiriindsamling vil blive diskuteret i næste afsnit.

En mulighed er at ændre lovgivningens udformning, hvilket forslagene om at flytte scoping til før-for-debatten, indførelse af krav om udarbejdelse af en sammenfattende redegørelse samt overvågning af projektet efter det er gennemført. Scoping har betydning for, hvilke miljøundersøgelser der skal laves i redegørelsen. Samtidig kan den afklare uklarheder om brug af metoder, hvilket både kan øge kvaliteten og nedsætte tiden for udarbejdelsen af VVM-redegørelsen. De to andre forslag er ændringer i det nye VVM-direktiv og det vurderes, at indførelsen af krav om udarbejdelse af en sammenfattende redegørelse vil hjælpe til at skabe gennemsigtighed med de valg, der er foretaget igennem VVM-processen, hvilket vil være med til at forklare, hvorfor VVM-redegørelsen ser ud, som den gør. Overvågning kan blive et initiativ med stort potential, hvis det indføres helhjertet, da det vil være en effektiv metode til at vurdere, om især afværgeforanstaltninger virker efter hensigten. Det kan fremme brugen af afværgeforanstaltninger med dokumenteret effekt i stedet for at bruge penge på usikre initiativer.

Inddragelse af offentligheden er en form for kvalitetssikring, da alle kan komme med spørgsmål og input til projektet. Dette kan hjælpe til at skabe klarhed om og forståelse for projektet samt øge kvaliteten af processen, hvis inputtene er gode.

11.3 ER VVM-DIREKTIVETS KRAV OM KVALITETSSIKRING TILSTRÆKKELIG FOR, AT VVM-REDEGØRELSEN ER AF FULDSTÆNDIG OG TILSTRÆKKELIG GOD KVALITET?

Dette spørgsmål er svært at give et klart svar på. I Europa-Kommissionens undersøgelser af status på VVM blev problemer med kvaliteten af VVM-redegørelserne identificeret, hvilket har medført kravet om, at VVM-redegørelserne skal være fuldstændige og af god kvalitet. I stedet for at fokusere på, *hvad* der er god kvalitet, tager kravene fat i, *hvordan* god kvalitet kan opnås. Dette kan være forklaringen på, at der i direktivet kun stilles krav til de personer, der udarbejder VVM-redegørelsen, og ikke stilles krav til VVM-redegørelsens egentlige kvalitet. Begrundelsen for dette fokus skal formentlig hentes i baggrunden for VVM i form af det brede miljøbegreb, samt at der måske ikke kan laves en klar definition på, hvad en VVM-redegørelse af god kvalitet er. Dette skyldes, at det brede miljøbegreb indeholder forhold, som ikke kan måles og vejes, hvorfor der vil forekomme subjektive

vurderinger af nogle forhold. Dernæst er en VVM-redegørelse situationsbestemt, hvorfor det kan være svært at sammenligne forskellige VVM-redegørelser.

Den største udfordring for, at direktivet kommer til at virke efter hensigten, er den manglende definition af begreberne kompetence og ekspertise. Ansvarer herfor efterlades til de enkelte medlemslande samt Europa-Domstolen. EU's manglende definitioner på begreberne er en politisk afvejning i forbindelse med vedtagelsen af direktivet. Dette skyldes, at der er grænser for, hvad de enkelte medlemslande vil gå med til og kan stå inde for over for deres egne vælgere i forbindelse med fastlæggelsen af kravene i VVM-direktivet. Det sætter dog en begrænsning i forhold til at lave en samlet indsats på området, så *best practice* på tværs af EU kan fremmes. Dette er problematisk, da kumulationen af miljøeffekter hos de enkelte lande kan have en tværnational betydning, hvilket taler for en samlet indsats på tværs af EU. På den anden side skal nationale interesser respekteres, og der bør være en tro på, at medlemslandene vil bruge deres råderum til at handle i fællesskabets bedste.

Hvorvidt VVM-direktivet kommer til at virke efter hensigten, er derved helt og aldeles op til de enkelte medlemslande. Hvis direktivet gennemføres med minimumsgrænsen for øje, bliver VVM i høj grad en øvelse for øvelsens skyld, hvorfor det ikke kommer til at virke efter hensigten. Begrundelsen for at øge kontrollen og sikre kvaliteten af VVM-redegørelsen er, at VVM-redegørelsen i højere grad kan anvendes til at oplyse beslutningsgrundlaget for beslutningstagerne således, at de kan integrere miljømæssige overvejelser i beslutningsprocessen, sikre et højt beskyttelsesniveau og forbedre den miljømæssige kvalitet (Europa-Kommissionen 2012a).

Direktivet lægger op til kvalitet efter både det offensive og defensive kvalitetsbegreb. Det sætter nogle minimumskrav, hvilket forbindes med det defensive kvalitetsbegreb. Men samtidig giver det også medlemslandene muligheden for at sætte skrapere krav. Dette ses som en opfordring til at søge det ekstraordinære, hvilket er karakteriseret ved det offensive kvalitetsbegreb. Muligheden er derfor at bruge reformvinduet, som VVM-direktivet åbner som løftestang til at øge den miljømæssige kvalitet. Men er det målsætningen i Danmark?

Det er ikke til at sige på nuværende tidspunkt, da implementeringen først skal være gennemført 16. maj 2017. Samtidig har informationerne fra Naturstyrelsen været sparsomme, men at de forventer en minimumsimplicitering af direktivet. Selvom det på nuværende tidspunkt er tidligt i implementeringsprocessen, må det forventes, at de har gjort sig nogle overvejelser om, hvordan de vil gribe udfordringen an. Projektgruppen er derfor uforstående over for, hvorfor Naturstyrelsen vælger at holde kortene tæt ind til kroppen. Samtidig er selvopfattelsen, at alt fungerer i bedste velgående i Danmark, som beskrevet tidligere. Hverken respondenterne fra Naturstyrelsen eller fra fokusgruppeinterviewet vurderer, at implementeringen af VVM-direktivet vil/bør føre til store ændringer, da de ikke føler et behov herfor (Elmer 2014, Brønnum et al. 2014, Johansen 2014). Det vil være en god mulighed gået forbi, hvis det er tilfældet, da det er en god anledning til at revurdere systemet, her et kvart århundrede efter, at VVM blev indført som den systematiske og dokumenterede miljøvurdering, som det er i dag. Det er en god mulighed til at søge at bruge VVM efter hensigten, som en del af beslutningsgrundlaget, og ikke bare smide penge efter at lave en rapport, som gemmes og glemmes, efter at den er godkendt. Reformvinduet er der, miljøbevidstheden er der i samfundet, og der er potentiale for forbedring!

12 KONKLUSION

Specialet indledes med en beskrivelse af det reviderede VVM-direktivs nye krav til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen gennem krav til udarbejderen og myndighedens kompetencer. EU har ikke defineret, hvad kravene betyder, hvorfor de enkelte medlemslande selv skal igennem en politik-formuleringsproces for at finde frem til, hvordan kravene kan implementeres i hver deres lovgivning og praksis. Det er derfor væsentligt at undersøge, hvilke krav det reviderede VVM-direktiv opstiller, så der ud fra disse krav kan identificeres de mest hensigtsmæssige kvalitetssikringsordninger, der kan opfylde VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen. Specialet tager udgangspunkt i implementeringen i Danmark, hvorfor processen for implementeringen af de identificerede kvalitetssikringsordninger er væsentlige at undersøge. Der er dog nogle udfordringer i forbindelse med manglende viden, ressourcer og metoder hos praktikerne, hvorfor det ikke nødvendigvis er tilstrækkeligt at identificere en løsning, der udelukkende kan opfylde VVM-direktivets krav om kvalitetssikring. På denne baggrund er følgende problemformulering opstillet:

Hvordan kan VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen implementeres i Danmark, og er det tilstrækkeligt til at sikre kvaliteten af VVM-redegørelsen?

Det konkluderes, at kravet om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen kan indføres ved at sætte krav til eksperternes kvalifikationer igennem VVM-bekendtgørelsen samt gennem oprettelse af en national kommission af eksperter til at rådgive den kompetente myndighed. Denne løsning er dog ikke tilstrækkelig til i sig selv at sikre kvaliteten af VVM-redegørelsen, da der er andre dele af VVM-processen, som har indflydelse på redegørelsen. Konklusionen udpensles igennem besvarelsen af forskningsspørgsmålene.

Hvilke krav stiller det nye VVM-direktiv til kvalitetssikring af VVM-redegørelsen?

VVM-direktivet stiller krav til, at VVM-redegørelsen skal være fuldstændig og af god kvalitet. Endvidere stiller den krav til, at bygherren skal sikre, at redegørelsen udarbejdes af kompetente eksperter, samt at den kompetente myndighed skal have adgang til tilstrækkelig ekspertise for at vurdere VVM-redegørelsen. Kravene i VVM-direktivet er derved rettet mod de personer, der udarbejder og vurderer redegørelsen, men det er ikke specificeret af EU, hvordan kompetente eksperter og adgang til tilstrækkelig ekspertise skal defineres.

Projektgruppen operationaliserer derfor VVM-direktivets krav og kvalitetsbegrebet til en række kriterier, som kvalitetssikringsordningerne skal følge for at opfylde VVM-direktivets krav. Kriterierne omhandler:

- Dokumentation over for EU
- Verificering
- Krav om erfaring
- Effektivitet
- Konkurrence
- Ansvarsfordeling
- Udvikling af VVM

Hvilken kvalitetssikringsordning er mest hensigtsmæssig i forhold til at opfylde VVM-direktivets krav om kvalitetssikring af VVM-redegørelsen?

På baggrund af projektgruppens kriterier konkluderes det, at den mest hensigtsmæssige kvalitets-sikringsordning er at sætte krav til eksperternes kvalifikationer igennem VVM-bekendtgørelsen, samt gennem oprettelse af en national kommission til at rådgive den kompetente myndighed.

Bygherren skal sikre, at eksperterne lever op til bekendtgørelsens krav, hvorfor de skal kunne frembringe skriftlig dokumentation herpå. Eksperternes kompetence vurderes på baggrund af deres uddannelse, kompetencer og erfaring, hvilket kan dokumenteres over for bygherre i form af eksempelvis et CV. Eksperternes navn skal endvidere påføres VVM-redegørelsen, så de kan stilles til ansvar for deres arbejde.

Det konkluderes endvidere, at den kompetente myndighed selv skal besidde kompetencen til at vurdere kvaliteten af VVM-redegørelserne. Endvidere skal der oprettes en national kommission af eksperter, der skal rådgive den kompetente myndighed. Kommissionen vil bestå af en pulje af eksperter med ekspertise inden for forskellige fagområder, der kan udpeges til rådgivning af forskellige projekter alt efter projekttype. Kommissionen skal inkluderes i alle større og komplekse projekter, herunder specialsager, projekter der kræver strategiske miljøvurderinger (SMV), projekter der berører Natura 2000-områder samt projekter over et vist beløb. Kompetente myndigheder kan endvidere efterspørge kommissionens rådgivning i sager, hvor de vurderer, at de behøver mere ekspertise.

Endvidere skal andre initiativer indføres for at øge kvaliteten af VVM-redegørelsen. Herunder skal der i VVM-bekendtgørelsen stilles krav om, at den kompetente myndighed kan kræve bindende udtalelser fra berørte myndigheder. Derudover skal Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen eller den nyoprettede kommission udarbejde standarder og vejledninger til forskellige dele af VVM-processen for at fremme *best practice*. Standarder dækker over retningslinjer og modeller til at behandle forskellige ting i VVM-redegørelsen. Dernæst skal der oprettes en offentlig central database til at samle alle redegørelser, der udarbejdes i Danmark.

Hvordan kan denne kvalitetssikringsordning implementeres i Danmark?

Det konkluderes, at kvalitetssikringsordningen vil medføre flere forskellige typer af ændringer. For det første er der flere ændringer i VVM-bekendtgørelsen, hvor der stilles krav til, at eksperterne skriftligt skal kunne dokumentere deres kvalifikationer. Derudover stilles der ligeledes krav til, at den kompetente myndighed kan kræve bindende udtalelser fra berørte myndigheder. Ændringerne i VVM-bekendtgørelsen vil ske efter typisk procedure herfor. Det vil sige, at Miljøministeren har ansvaret herfor og skal sørge for, at ændringerne har hjemmel i den lovgivning, som bekendtgørelsen tager udgangspunkt i, hvilket er *planloven*.

Kravene i VVM-bekendtgørelsen til eksperternes kompetence forventes ikke at give store ændringer på den eksisterende praksis, hvilket betyder, at den ikke forventes at give store omkostninger. Udbyttet af den forventes derimod at blive betydelige. Løsningen vil klarlægge, hvilke krav der er til kompetente eksperter indenfor VVM.

Oprettelsen af en national kommission skal følge den hollandske model NCEA. Her er der et sekretariat, der er ansvarlig for at identificere relevante projekter og sager at gå ind i med arbejdsgrupper. Derudover udvælger sekretariatet eksperterne, der skal indgå i arbejdsgrupperne. Eksperterne udpeges til arbejdsgrupperne fra en pulje af eksperter med ekspertise inden for forskellige fokusområder. De udvælges til puljen på baggrund af deres erfaring i VVM og arbejde med miljøforhold. Sekretariatet er ansvarlig herfor og skal opstille optagelseskrav samt sikre, at ansøgerne indfrier dem. Medlemmer til puljen af eksperter kan hverves gennem sekretariatets netværk, ekspertmøder, konferencer og lignende, derudover skal det være muligt for potentielle medlemmer at søge om at blive optaget gennem en optagelsesprocedure.

Modellen med kommissionen forventes at give flere ændringer på den eksisterende praksis, hvilket forventes at resultere i ekstra økonomiske omkostninger. Dog forventes effekten af løsningsmodellen at øge kvaliteten af VVM i Danmark generelt, hvilket vil få en positiv miljømæssig indvirkning.

Standarder, vejledninger og en database til samling af alle redegørelser skal udarbejdes af Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen eller den nyoprettede kommission. Hvem, der konkret skal stå for de forskellige opgaver, kan bestemmes efter instansernes ansvarsområder. Denne løsningsmodel vil medføre ekstra omkostninger i forhold til i dag, for dem der udarbejder dem. Formålet med dem er at klarlægge, hvordan aktiviteter skal udføres. Det kan afhjælpe uklarheder og ensformige processerne. Derved kan diskussioner om metodevalg imellem den kompetente myndighed og bygherre/rådgiver begrænses, hvilket kan give tidsmæssige og dermed også økonomiske gevinster.

Er VVM-direktivets krav om kvalitetssikring tilstrækkelig for, at VVM-redegørelsen er af fuldstændig og tilstrækkelig god kvalitet?

Det konkluderes, at VVM-direktivets krav om kvalitetssikring ikke er tilstrækkelig for, at VVM-redegørelserne bliver fuldstændige og af tilstrækkelig god kvalitet. Kvaliteten af VVM-redegørelsen kan ikke sikres ved kun at fokusere på de personer, der udarbejder og vurderer dem, da redegørelsen kun er en del af den samlede VVM-proces. VVM-processen er kompleks, og forskellige elementer af den kan hjælpe til at løfte niveauet af VVM-redegørelsen på forskellige måder.

Samtidig giver VVM-direktivet plads til fortolkning hos de enkelte medlemslande. Hvorvidt direktivet kommer til at virke efter hensigten, er derved helt og aldeles op til de enkelte medlemslande. Hvis direktivet gennemføres med minimumsgrænsen for øje, bliver VVM i høj grad en øvelse for øvelsens skyld, hvorfor det ikke kommer til at virke efter hensigten. Samtidig giver direktivet medlemslandene muligheden for at sætte skrappe krav, end hvad det foreskriver. Dette ses som en opfordring til medlemslandene om at søge at forbedre deres praksis. Muligheden er derfor at bruge det reformvindue, som VVM-direktivet åbner som løftestang til at øge den generelle miljømæssige kvalitet.

Naturstyrelsens udmeldinger tyder på, at VVM-direktivet vil blive minimumsimplementeret i Danmark. Det vil være en god mulighed gået forbi, hvis det er tilfældet, da der er en god anledning til at revurdere systemet her et kvart århundrede efter, at VVM blev indført som den systematiske og dokumenterede miljøvurdering, det er i dag. Det er en god mulighed til at søge at bruge VVM efter hensigten, som en del af beslutningsgrundlaget, og ikke bare smide penge efter at lave en rapport,

som gemmes og glemmes, efter at den er godkendt. Reformvinduet er der, miljøbevidstheden er der i samfundet, og der er potentiale for forbedring.

Det videre arbejde

Gennem specialet er der bemærket en række uhensigtsmæssigheder ved nogle af de anvendte argumenter. Specialet har udgangspunkt i empirien indsamlet gennem fokusgruppeinterviewet, hvilket ikke vurderes repræsentativt for konsulenter eller kommuner i Danmark. Det er ensbetydende med, at de argumenter, fokusgruppeinterviewdeltagerne har, bliver anvendt som gyldige i forhold til, hvordan VVM-praksis er i Danmark. Dette er ikke nødvendigvis tilfældet, da deltagerne kun repræsenterer en del af de danske VVM-praktikere. Et eksempel er, at deltagerne så dem selv som kompetente og med tilstrækkelig ekspertise, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet ved mindre konsulentvirksomheder eller mindre kommuner. Det vurderes derfor, at for at specialet skal blive mere validt, skal flere aktørers holdninger frem omkring emnet.

Dernæst er der ikke foretaget en egentlig evaluering af VVM siden 2003 gennem "*Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark*", hvilket projektgruppen anbefaler at udarbejde, da denne vil vise, hvad kvalitetsforståelsen af VVM er i dag, samt hvad praktikerne ser som udfordringer og mangler ved VVM-processen. Denne viden vil kunne anvendes til at retningsbestemme indsatsen for at højne kvaliteten af VVM, så der kan udarbejdes standarder og vejledninger på de konkrete problemområder.

13 LISTE OVER BILAG

Følgende er en liste over bilag, der er at finde på CD'en bagerst i rapporten

1 Helle Ina Elmer

- a. Interviewguide
- b. Optagelse
- c. Transskription

2 Gert Johansen

- a. Interviewguide
- b. Optagelse
- c. Transskription

3 Sjored Hakeman

- a. Interviewguide
- b. Optagelse
- c. Transskription

4 Nele Maes

- a. Interviewguide
- b. Optagelse
- c. Transskription

5 Quality mark, IEMA

- a. Interviewguide til Thomas Clayton
- b. Optagelse af Thomas Clayton
- c. Transskription af interview med Thomas Clayton
- d. E-mailsvar fra Josh Fothergill

6 Fokusgruppeinterview

- a. Skabelon for e-mail
- b. Spørgeguide til fokusgruppeinterview
- c. Slides til fokusgruppeinterview
- d. Optagelse 1
- e. Optagelse 2
- f. Transskription

14 BIBLIOGRAFI

- Andersen, I. 2008, *Den skinbarlige virkelighed : om vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne*, 4. udgave edn, Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- BikeHub 2012, 18. september 2012-last update, *Münster's iconic 'waste of space' photo keeps on giving*. Available: <http://www.bikehub.co.uk/news/sustainability/iconic-waste-of-space-photo-keeps-on-giving/> [2014, 29. maj].
- Boerman, H., Groenendijk, S., Hardon, A. & Wildenburg, L. 2012, , *Annual report 2011* [Homepage of Netherlands Commission for Environmental Assessment], [Online]. Available: <http://mer.myflipbook.net/EN/> [2014, 20. maj].
- Brønnum, J., Skovmark, A., Andreasen, I., Weesgaard, L., Gregor, O. & Christensen, A.H. 2014, *Fokus-gruppeinterview afholdt på Aalborg universitet den 5/5 2014*, Aalborg Universitet.
- Bryman, A. 2008, *Social Research Methods*, 3. edition edn, Oxford, Oxford University Press.
- Christensen, P., Kørnøv, L. & Nielsen, E.H. 2003a, *Udbytte af VVM - Evaluering af VVM i Danmark*, Miljøministeriet, København.
- Christensen, P., Kørnøv, L. & Nielsen, E.H. 2003b, *Udbytte af VVM - Evaluering af VVM i Danmark. Delrapport II - Kvalitet og kvalitetssikring af VVM-arbejdet*, Miljøministeriet, København.
- Clayton, T. 2014, *Telefoninterview med Thomas Clayton fra EIA Quality Mark i Storbritannien den 13/5-2014*.
- ClientEarth 2010, 24. september 2010-last update, *Response to the European Commission's review of Directive 85/337/EEC - Environmental Impact Assessment Directive*. Available: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/consultation/position_papers.zip [2014, 28. marts].
- COWI A/S 2009, , *Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive* [Homepage of European Commission], [Online]. Available: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf [2014, 27. maj].
- Czech Environmental Information Agency 2014, , *Autorizované osoby pro zpracování dokumentace a posudku* [Homepage of Cenía, Czech Environmental Information Agency], [Online]. Available: <http://portal.cenia.cz/eiasea/osoby/osoby> [2014, 16. april].
- Dahler-Larsen, P. 2008, *Kvalitetens beskaffenhed*, 1. edition edn, Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Den Europæiske Union 2014, , *Sådan tages beslutningerne i EU*. Available: http://europa.eu/eu-law/decision-making/procedures/index_da.htm [2014, 28. marts].
- Department of Environment Nature and Energy 2014a, 11. april 2014-last update, *Code van goede praktijk voor MER-coördinator* [Homepage of Departement Leefmilieu, Natuur en Energie], [Online]. Available:

- <http://www.lne.be/themas/milieueffectrapportage/deskundigen/erkenningen/Code%20MER-coordinator%20Def.docx> [2014, 14. marts].
- Department of Environment Nature and Energy 2014b, , *Erkenningen* [Homepage of Departement Leefmilieu, Natuur en Energie], [Online]. Available: <http://www.lne.be/themas/milieueffectrapportage/deskundigen/erkenningen> [2014, 14. marts].
- Department of Environment Nature and Energy 2014c, , *MER-deskundigen* [Homepage of Departement Leefmilieu, Natuur en Energie], [Online]. Available: <http://www.lne.be/themas/erkenningen/mer/mer-deskundigen> [2014, 14. marts].
- Department of Environment Nature and Energy 2013, 11. juni 2013-last update, *Code van goede praktijk* [Homepage of Departement Leefmilieu, Natuur en Energie], [Online]. Available: <http://www.lne.be/themas/milieueffectrapportage/deskundigen/erkenningen/0130604-code-van-goede-praktijk.pdf> [2014, 14. marts].
- Department of Environment, Nature and Energy 2014, , *Richtlijnenboeken* [Homepage of Departement Leefmilieu, Natuur en Energie], [Online]. Available: <http://www.lne.be/themas/milieueffectrapportage/deskundigen/richtlijnenboeken> [2014, 14. marts].
- Elmer, H.I. 2014, *Telefoninterview med Helle Ina Elmer fra Naturstyrelsen den 20/3 - 2014*.
- Energinet 2011, *Den Gode Proces 2.0 - forslag til forbedringer af processen for opstilling af vindmøller på land* , energinet.dk.
- EU-Oplysningen 2014, , *Sådan lovgiver EU* [Homepage of EU-Oplysningen], [Online]. Available: <http://www.eu-oplysningen.dk/fakta/beslutninger/> [2014, 01. maj].
- Europa-Kommissionen 2014a, 25. marts 2014-last update, *Conference for the 25th anniversary of the EIA Directive* [Homepage of Europa-Kommissionen], [Online]. Available: http://ec.europa.eu/environment/eia/conference_25years.htm [2014, 28. marts].
- Europa-Kommissionen 2014b, *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 om ændring af direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet* , Den Europæiske Unions Tidende.
- Europa-Kommissionen 2014c, 25. marts 2014-last update, *Review of the Environmental Impact Assessment (EIA) Directive* [Homepage of Europa-Kommissionen], [Online]. Available: <http://ec.europa.eu/environment/eia/review.htm> [2014, 28. marts].
- Europa-Kommissionen 2012a, *Commission staff working paper impact assessment Accompanying the document proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.* , Bruxelles.
- Europa-Kommissionen 2012b, *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/92/EF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet*, Bruxelles.

- Europa-Kommissionen 2010a, 25. marts 2014-last update, *Public consultation on the Review of the Environmental Impact Assessment (EIA) Directive (Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended)* [Homepage of Europa-Kommissionen], [Online]. Available: <http://ec.europa.eu/environment/consultations/eia.htm> [2014, 27. marts].
- Europa-Kommissionen 2010b, , *Response statistics for Public consultation on the Review of the Environmental Impact Assessment (EIA) Directive* [Homepage of Europa-Kommissionen], [Online]. Available: <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/consultation/all.xls> [2014, 28. marts].
- Europa-Kommissionen 2009, *Beretning fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om VVM-direktivets anvendelse og virkning (direktiv 85/337/EØF ændret ved direktiv 97/11/EF og direktiv 2003/35/EF)*, Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Bruxelles.
- European Environmental Bureau 2013, Juli 2013-last update, *The EEB's assessment of the environmental results of the Lithuanian Presidency og the EU July – December 2013*. Available: <http://www.eeb.org/EEB/?LinkServID=A45EBB94-5056-B741-DBB8EABF617AE0D8> [2014, 27. maj].
- Fothergill, J. 2014, *Mail-korrespondance med Thomas Clayton på vegne af Josh Fothergill ved EIA Quality Mark i Storbritannien den 20/5-2014*.
- Glasson, J., Therivel, R., Weston, J., Wilson, E. & Frost, R. 1997, "EIA-Learning from Experience: Changes in the Quality of Environmental Impact Statements for UK Planning Projects", *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 40, no. 4, pp. 451.
- Goldberg, D.M. 1993, *A comparison of six environmental impact assessment regimes*, Center for International Environmental Law.
- Graggaber, M. & Pistecky, W. 2012, 12. november 2012-last update, *The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples* [Homepage of European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law], [Online]. Available: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2013/01/IMPEL-EIA-Report-final.pdf> [2014, 27. maj].
- Hakeman, S. 2014, *Telefoninterview med Sjoerd Hakeman fra The Netherlands Commission for Environmental Assessment den 30/4-2014*.
- Hilding-Rydevik, T. 2006, "Environmental Assessment - Effectiveness, quality and success" in *Effective Environmental Assessment Tools - critical reflections on concepts and practice*, ed. L. Emmelin, Blekinge Institute of Technology, , pp. 24.
- Hoevenaars, G. 2013, "Assessing the assessment: Quality review of EIAs/ SEAs: a Dutch perspective", *elni review*, , no. 1+2.
- Holm, A.B. 2011, *Videnskab i virkeligheden : en grundbog i videnskabsteori*, 1. udgave edn, Samfundslitteratur, Frederiksberg.

Institute of Environmental Management & Assessment 2011a, April 2011-last update, *EIA Quality Mark Commitments*. Available:
http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.iema.net%2Fsystem%2Ffiles%2F020quality20mark20commitments_final20v1.020april202011.pdf&ei=d5JDU_i8GcO6OLO_gPgJ&usg=AFQjCNHCSkKBZmP7PjtNTXyIyTlA_x50btw&bvm=bv.64367178,d.ZWU [2014, 08. april].

Institute of Environmental Management & Assessment 2011b, Marts 2011-last update, *EIA Quality Mark: Applicant Guide*. Available:
http://www.iema.net/system/files/applicant_guide_eia_quality_mark_september_2012.pdf [2014, 13. april].

Jacobsen, M.H. & Jensen, S.Q. 2012, *Kvalitative udfordringer*, Hans Reitzel, København.

Jakobsen, M.R. 2011, *Fokusgrupper for begyndere: en praktisk håndbog*, 1. udgave edn, Frydenlund, Frederiksberg.

Johansen, G. 2014, *Telefoninterview med Gert Johansen fra Naturstyrelsen den 20/3 - 2014*.

Kingdon, J.W. 2011, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman, Boston, Mass.

Klitgaard, M.B. & Christensen, P.M. 2008, *Den utænkelige reform: strukturformens tilblivelse 2002-2005*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.

Kørnøv, L., Zhang, J. & Christensen, P. 2014, "The influence of street level bureaucracy on the implementation of Strategic Environmental Assessment", *Journal of Environmental Planning and Management*, , pp. 1-18.

Kvale, S. & Brinkmann, S. 2009, *Interview: introduktion til et håndværk*, 2. udgave edn, København, Hans Reitzel.

Langergaard, L.L., Rasmussen, S.B. & Sørensen, A. 2006, *Viden, videnskab og virkelighed*, Samfundslitteratur, Frederiksberg.

Lipsky, M. 1980, *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York.

Lyhne, I. & Cashmore, M. 2012, *Miljøvurderingspraksis i Danmark. Resultater fra en spørgeskemaundersøgelse i 2012*, DCEA.

Maes, N. 2014, *Telefoninterview med Nele Maes fra Belgiens akkreditering af VVM-eksperter den 30/4-2014*.

Miljøstyrelsen 2014, , *Miljøstyrelsens opgaver* [Homepage of Miljøstyrelsen], [Online]. Available:
<http://mst.dk/service/om-miljoestyrelsen/opgaver,-maal-og-resultater/miljoestyrelsens-opgaver/> [2014, 25. maj].

Natur- og Miljøklagenævnet 2014, , *Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser* [Homepage of Natur- og Miljøklagenævnet], [Online]. Available: <http://www.nmkn.dk/afgoerelser/> [2014, 3. juni].

- Naturstyrelsen 2014, , *Om Naturstyrelsen* [Homepage of Naturstyrelsen], [Online]. Available: <http://naturstyrelsen.dk/om-os/> [2014, 25. maj].
- Netherlands Commission for Environmental Assessment 2014a, , *About us - NCEA*. Available: <http://www.eia.nl/en/about-us> [2014, 16. april].
- Netherlands Commission for Environmental Assessment 2014b, , *FAQ - NCEA*. Available: <http://www.eia.nl/en/our-work/faq> [2014, 16. april].
- Netherlands Commission for Environmental Assessment 2014c, , *How the NCEA operates?*. Available: <http://www.commissiemer.nl/english/advice/howthenceaoperates> [2014, 16. april].
- Netherlands Commission for Environmental Assessment 2014d, , *Types of advisory report*. Available: <http://www.commissiemer.nl/english/advice/typesofadvisoryreport> [2014, 16. april].
- Netherlands Commission for Environmental Assessment 2010, , *Possible adaptations of Directive 83/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC, 2003/35/EC and 2009/31/EC (Environmental Impact Assessment – EIA Directive)*. Available: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/consultation/position_papers.zip [2014, 28. marts].
- Sadler, B. 1996, *Environmental Assessment in a changing world: Evaluating Practice to Improve Performance*, Canadian Environmental Assessment Agency.
- Traynor, I. 2004, 8. maj 2014-last update, *30,000 lobbyists and counting: is Brussels under corporate sway?* [Homepage of The Guardian], [Online]. Available: <http://www.theguardian.com/world/2014/may/08/lobbyists-european-parliament-brussels-corporate> [2014, 2. juni].
- Winter, S. 1994, *Offentlig forvaltning i Danmark - Implementering og effektivitet*, 1. udgave edn, systime, Viborg.
- Winter, S.C. & Lehmann Nielsen, V. 2008, *Implementering af politik*, Academica, Århus.
- Wood, C. & Barker, A. 1999, "An evaluation of eia system performance in eight EU countries", *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 19, no. 4, pp. 387.
- Yin, R.K. 2003, *Case study research: design and methods*, 3. edition edn, Sage, Los Angeles.