

Afstudeerscriptie

Institutionele repertoires bij de Verantwoordingsplicht Groepsrisico

Institutional repertoires of decision making on major industrial risks

Titel: “Institutionele repertoires bij de verantwoordingsplicht groepsrisico”; een kwalitatief onderzoek (literatuuronderzoek en case study) naar institutionele repertoires bij de verantwoordingsplicht groepsrisico.

Versie: Definitief

Opdrachtgever(s): Universiteit Twente / Royal Haskoning (Enschede)

Begeleider(s): Dr. W. Smit (UT/BBT) / Dr. F. Coenen (UT/CSTM) / Drs. E. Arends (Royal Haskoning) / Ing. Arjan Boxman (Royal Haskoning).

Datum en Plaats: Juni 2009 / Enschede

Naam: Rutger Asma

Studentnummer: 0078263

E-Mail: R.J.M. Asma@student.utwente.nl

Samenvatting

De voor u liggende afstudeerscriptie richt op de verantwoordingsplicht groepsrisico. Een, na de Enschedese vuurwerkramp ontstane, motiveringsplicht voor overheden in geval een (ver)hoog(d) extern veiligheidsrisico wordt toegestaan. De verantwoordingsplicht groepsrisico verschilt in zoverre van een andere (hardere) gehanteerde plaatsgebonden norm, dat het een risico betreft dat in samenhang met de totale omgeving van het bedrijf moet worden gezien. De maatschappelijke omgevingsmeerwaarde, rol van de brandweer en (geografische) alternatieven zijn punten waar inhoudelijk verantwoording over moet worden afgelegd. In het verlengde hiervan is het interessant om te zien hoe overheden deze plicht oppakken. Niet alleen om op basis van de onderzoeksresultaten lokale overheden een zeker houvast te bieden. Ook om een zo optimaal en duurzaam mogelijke omgang met industriële risico's te bewerkstelligen.

Het onderzoeksrapport behandelt daarbij alle relevante beleidsaspecten die samenhangen met de invoering en implementering van de verantwoordingsplicht groepsrisico. Er wordt zowel een theoretische als een praktische deelbeschrijving gegeven van het beleidsprobleem. De theorie bestaat uit een theoretisch-analytisch kader en stelt de lezer in staat om het af te leggen empirische onderzoekspad te kunnen zien. Praktische-, bestuurlijke- en sociologische elementen worden uit de theorie afgeleid en geanalyseerd. Vervolgens komt in het praktische onderzoeksdeel een deel van de Drechtse spoorzone aan bod, waarop de verantwoordingsplicht betrekking heeft. Daarbij is vooral de gemeentelijke aanpak en omvang van de plicht tot verantwoorden beschreven. De kernvraag waarop de scriptie een antwoord probeert te geven luidt dan ook: a) *welke institutionele repertoires kunnen bij het bevoegd gezag t.a.v. de verantwoordingsplicht groepsrisico worden onderscheiden* en b) *in hoeverre bevatten deze repertoires elementen die aan de publieke acceptatie ervan bijdragen?*

Het antwoord op deze kernvraag wordt in gestructureerde vorm gegeven en verdeelt over een aantal onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn als volgt:

1. Wat is de ontwikkeling en (huidige) positie van het risicobegrip: groepsrisico in de externe veiligheid in algemene zin? (*hoofdstuk 3*)
2. Welke praktikaspecten zijn bij de verantwoordingsplicht groepsrisico van belang en welke (bestuurlijke) elementen zouden voor dit repertoire noodzakelijk kunnen zijn om publieke acceptatie ervan mogelijk te maken? (*hoofdstuk 4*)
3. Welke institutionele repertoires kunnen bij het bevoegd gezag onderscheiden worden t.a.v. de verschillende praktikaspecten van de verantwoordingsplicht groepsrisico en welke inhoudelijke afwegingsaspecten liggen ten grondslag in het toestaan van een GR overschrijdende situatie? (*hoofdstuk 5*)
4. In hoeverre bevatten de onderzochte repertoires elementen die aan de publieke acceptatie ervan kunnen bijdragen? (*hoofdstuk 5*)
5. Welke aanbevelingen zijn er op basis van het onderzochte repertoire te schetsen? (*hoofdstuk 6*)

Wat is de ontwikkeling en (huidige) positie van het risicobegrip: groepsrisico in de externe veiligheid in algemene zin?

In de jaren 70, 80, 90 en de 21^e eeuw hebben zich de nodige rampen en incidenten voltrokken. De op 27 oktober 2004 in werking getreden Besluit Externe Veiligheid voor Inrichtingen vormt de kern van het externe veiligheidsbeleid. Het BEVI bepaalt hoe een gemeente of provincie moet omgaan met risico's voor mensen die buiten een bedrijf met gevaarlijke stoffen verblijven. Aan het plaatsgebonden risico wordt een harde, vaste waarde gekoppeld waarmee gemeenten en provincies de veiligheidsafstanden rond risicobedrijven kunnen bepalen. Voor het groepsrisico geldt er een zogenaamde verantwoordings, c.q. motiveringsplicht. Bij deze plicht zijn geen veiligheidsnormen neergelegd. Lokale overheden moeten bij het accepteren van een (ver)hoog(d) groepsrisico een verantwoording te geven over het hoe en waarom.

Welke praktikaspecten zijn bij de verantwoordingsplicht groepsrisico van belang en welke (bestuurlijke) elementen zouden voor dit repertoire noodzakelijk kunnen zijn om publieke acceptatie ervan mogelijk te maken?

Er zijn grofweg een viertal praktische aspecten te onderscheiden bij het invullen van de verantwoordingsplicht.

Het *technische* inhoudelijke aspect moet volgens de artikelen 12 en 13 van BEVI in een milieuvergunning of een bestemmingsplan worden opgenomen. De *maatschappelijke kosten en baten* hebben betrekking op de maatschappelijke kant van het ruimtelijke plan en richten zich op een evt. uit te voeren analyse.

De *bestuurlijk/juridische* factor wordt gevormd door de, bij het overheidsfunctioneren van belang zijnde, beleidsregels en de strafrechtelijke aansprakelijkheid. De laatste variabele, het *communicatieve* aspect, heeft betrekking onderlinge samenwerking tussen de betrokken gemeentelijke afdelingen en de (risico)communicatie naar de buitenwereld.

Om een uiteindelijke publieke acceptatie van het gemeentelijk handelen te realiseren zijn een tweetal factoren van belang. Voor institutionele actoren die een publiek belang behartigen is een zekere mate van *legitimiteit* noodzakelijk. De burger kan door het hebben van inzicht in deze beleidsregels begrijpen waarom de overheid tot een bepaalde keuze is gekomen of waarom ze op een bepaalde manier gehandeld heeft. Deze “mogelijkheid tot verklaren” zal vervolgens bijdragen aan het burgerlijke *vertrouwen* (trust) in instituties met betrekking tot het adequaat omgaan met risico's.

Welke institutionele repertoires kunnen bij het bevoegd gezag onderscheiden worden ten aanzien van de verschillende aspecten van de verantwoordingsplicht groepsrisico en welke inhoudelijke afwegingsaspecten liggen ten grondslag in het toestaan van een GR overschrijdende situatie?

De gemeente Dordrecht/Zwijndrecht heeft door middel van een opgesteld toetsingskader een rationele beoordeling proberen te maken van een groepsrisico-overschrijdende situatie. Deze situatie is, in vergelijking met andere groepsrisico-overschrijdende situaties complex te noemen vanwege de aanwezigheid van meerdere risicobronnen (spoor en rijksweg) en de grote hoeveelheden te vervoeren gevaarlijke stoffen. De beschrijvingen van de vier aspecten van de verantwoordingsplicht geven een goede indicatie van het verlopen VG-proces. Uit de technische-, maatschappelijke kosten en baten-, bestuurlijk/juridisch- en communicatieve- aspecten valt wel een duidelijke werkbare structuur af te lezen. Een structuur die gedeeltelijk als een uniforme werkwijze kan worden gezien.

Bij de institutionele afweging tot het toestaan van de groepsrisico-overschrijdende situatie zijn meerdere directe en indirecte factoren van invloed geweest. De verbeterde externe veiligheid en bereikbaarheid van de locatie, de (positieve) economische gevolgen voor het betreffende stadsdeel, de economische impuls en een (uiteindelijk) aantrekkelijk investeringsklimaat voor het bedrijfsleven vormen de belangrijkste. Het is niet gelukt om achter de specifieke succes- en faalfactoren van het afwegingsproces een vinger te krijgen.

In hoeverre bevatten de onderzochte repertoires elementen die aan de publieke acceptatie ervan kunnen bijdragen?

De factoren die bijdragen aan publieke acceptatie van het gemeentelijk handelen, namelijk legitimiteit en vertrouwen, zijn met betrekking tot het verantwoordingsproces in ruime mate aanwezig geweest. Bij de factor “legitimiteit” wordt uitgegaan van een strategische formele organisatie die bureaucratisch van aard is. Deze organisatie kenmerkt zich door routinematige handelingen die volgens formele procedures verlopen. Voor de vertrouwensfactor geldt hetzelfde. Het burgerlijke vertrouwen in expertsystemen is gemeten aan de hand van de respondenten die van de organisatie zelf zijn onttrokken. Zowel van ambtelijk- als bestuurlijk niveau. De mate van vertrouwen is bepaald door toetsing op een aantal noodzakelijk aanwezige elementen. De “aanwezigheidsfactor” is leidend geweest in het vaststellen van de grootte van het burgerlijke vertrouwen en legitimiteit in de overheid.

Welke aanbevelingen zijn er op basis van het onderzochte repertoire te schetsen?

Op basis van het theoretisch-analytische kader en het praktijkonderzoek zijn een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Voor zowel de vier praktische aspecten als de twee factoren voor publieke acceptatie worden een aantal aanbevelingen gegeven. Gemeenten die met vergelijkbare verantwoordingssituaties te maken hebben, hebben door deze aanbevelingen een aantal bouwstenen voorhanden, waarmee de verantwoordingsmuur gemetseld kan worden.

De verantwoordingssituaties kunnen daarbij verschillen. Gemeentelijke organisaties lopen veelal uiteen, verschillen van agenda- en budgetvoering en kampen met uiteenlopende groepsrisico-overschrijdingen.

Inhoudsopgave

1 INLEIDING	6
1.1 AANLEIDING	6
1.2 DOEL	6
1.3 LEESWIJZER	6
2 ONDERZOEKSOPZET	7
2.1 INLEIDING EN PROBLEEMSITUATIE	7
2.2 PROBLEEMSTELLING, DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	8
2.3 KEUZE VAN CASES, ONDERZOEKSMETHODE EN RELEVANTIE	11
3. DE ONTWIKKELING EN (VIGERENDE) POSITIE VAN HET RISICOBEGRIIP: GROEPSRISICO IN DE EXTERNE VEILIGHEID	13
3.1 INLEIDING	13
3.2 (INTER)NATIONAAL-HISTORISCHE SCHETS VAN EV-RAMPEN EN BELEID	13
3.2.1 <i>De jaren 70</i>	13
3.2.2 <i>De jaren 80</i>	13
3.2.3 <i>De jaren 90</i>	14
3.2.4 <i>De 21^e eeuw</i>	14
3.3 HISTORISCHE SCHETS EN HUIDIGE POSITIE VAN HET GROEPSRISICO	16
4. DE THEORETISCHE REPERTOIRE-ASPECTEN VAN DE VG-PLICHT EN ELEMENTEN DIE AAN PUBLIEKE ACCEPTATIE ERVAN BIJDAGEN	19
4.1 INLEIDING	19
4.2 THEORETISCHE ASPECTEN VG-PLICHT	20
4.2.1 <i>Technisch</i>	20
4.2.1.1 <i>VG-plicht</i>	20
4.2.1.2 <i>Inhoudelijke aspecten</i>	21
4.2.1.3 <i>Relatie met VG-plicht</i>	21
4.2.2 <i>Maatschappelijk/economisch</i>	23
4.2.2.1 <i>MKBA</i>	23
4.2.2.2 <i>Relatie met VG-plicht</i>	24
4.2.3 <i>Bestuurlijk/juridisch</i>	25
4.2.3.1 <i>Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABvBB)</i>	25
4.2.3.2 <i>Overheidsaansprakelijkheid</i>	25
4.2.3.3 <i>Relatie met VG-plicht</i>	26
4.2.4 <i>Communicatief</i>	28
4.2.4.1 <i>Intern communicatief (multidisciplinairheid)</i>	28
4.2.4.2 <i>Extern communicatief (risicocommunicatie)</i>	29
4.2.4.2.1 <i>De wet en risicocommunicatie</i>	30
4.2.4.2.2 <i>De VG-plicht en risicocommunicatie</i>	30
4.2.4.3 <i>Relatie met VG-plicht</i>	31
4.3 ELEMENTEN DIE AAN PUBLIEKE ACCEPTATIE BIJDAGEN	33
4.3.1 <i>Repertoire</i>	33
4.3.1.1 <i>Begrip</i>	33
4.3.1.2 <i>Besluitvormingsmodellen</i>	34
4.3.2 <i>Legitimiteit</i>	37
4.3.2.1 <i>Begrip</i>	37
4.3.2.2 <i>Relatie met VG-plicht en kenmerken</i>	42
4.3.3 <i>Trust</i>	43
4.3.3.1 <i>Maatschappelijke context en begrip</i>	43
4.3.3.2 <i>Relatie met VG-plicht en kenmerken</i>	45
5. DE EMPIRISCHE REPERTOIRE-ASPECTEN VAN DE VG-PLICHT	48
5.1 INLEIDING	48
5.2 VG ASPECTEN TOETSINGSKADER EXTERNE VEILIGHEID BIJ TOEPASSING OP “MASTERPLAN LEERPARK”	48
5.2.1 <i>In hoeverre beoogt de gemeente Dordrecht een verantwoording te geven, c.q. zijn de verrichte handelingen een invulling van de verantwoordingsplicht groepsrisico?</i>	48
5.2.1.1 <i>Toetsingskader Externe Veiligheid Dordrecht Zwijndrecht</i>	48
5.2.1.2 <i>Toetsingskader en Masterplan Leerpark</i>	51

5.2.2 Welke verantwoordingsaspecten komen tijdens dit handelingsproces aan bod?	55
5.2.2.1 Inleiding en theoretisch kader	55
5.2.2.2 Technisch	55
5.2.2.3 Maatschappelijke kosten baten	65
5.2.2.4 Bestuurlijke strijdigheid en overheidsaansprakelijkheid	67
5.2.2.5 (Risiko)communicatie	70
5.2.3 Hoe is de gemeente tot een afweging gekomen waarbij het besluit tot realisering van het Leerpark is genomen?	74
5.2.3.1 Inleiding en theoretisch kader	74
5.2.3.2 Vorm van afwegingsproces Masterplan Leerpark	75
5.2.3.3 Inhoudelijke afwegingsproces Masterplan Leerpark	77
5.3 MATE VAN OVERHEIDSLEGITIMITEIT MET BETREKKING TOT HET VERANTWOORDINGSPROCES.	79
5.3.1 Inleiding en theoretisch kader	79
5.3.2 Rationele legitimiteit	80
5.3.3 Traditionele legitimiteit	82
5.3.4 Charismatische legitimiteit	83
5.3.5 Typen van legitimiteit en bijbehorende kenmerken (resumé)	84
5.4 MATE VAN VERTROUWEN (TRUST) BIJ HET OVERHEIDSHANDELEN MET BETREKKING TOT VERANTWOORDINGSPROCES.	85
5.4.1 Inleiding en theoretisch kader	85
5.4.2 De vertrouwensfactoren (variabelen)	86
5.4.3 Kenmerken van vertrouwen (resumé)	88
6 EVALUATIEHOOFDSTUK: CONCLUSIES & AANBEVELINGEN M.B.T HET INSTITUTIONELE REPERTOIRE “VERANTWOORDINGSPLIJCH GROEPSRISICO”.	89
6.1 INLEIDING	89
6.2 CONCLUSIES	90
6.2.1 Welke richtlijnen zijn vanuit het uitgevoerde empirische onderzoek te geven voor het institutionele VG-repertoire?	90
6.2.2 Welke richtlijnen zijn vanuit gerelateerde literatuur te geven voor het institutionele VG-repertoire?	94
6.3 AANBEVELINGEN	96
6.3.1 Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om het institutionele VG-repertoire in de toekomst te verbeteren?	96
LITERATUURLIJST	101
AFKORTINGENLIJST	111
CONTACTPERSONEN	112
APPENDIX	113
1 (INTER)NATIONALE SCHETS VAN EV-RAMPEN EN BELEID	115
2 UITWERKINGSVOORBEELDEN VAN HET TECHNISCHE DEEL VAN DE VERANTWOORDING.	118
3 FIGUUR MET DE MKBA AANDACHTSVELDEN EN DOELEN.	121
4 STAPPENPLAN MKBA	122
5 VOORBEELD VAN EEN UITGEVOERDE MKBA	123
6 ALGEMENE BEGINSLEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR	124
7 NEDERLANDSE WETGEVING T.A.V. RISICOCOMMUNICATIE	126
8 WERKOMGEVING VAN DE INSTITUTIONELE WERK- EN HANDELWIJZE	128
9 VRAGENLIJST	129
10 CASEBESCHRIJVING ÖNERYILDIZ ZAAK	132
11 EUROPESE WET- EN REGELGEVING TEN AANZIEN VAN RISICOCOMMUNICATIE	135
12 BESCHRIJVING BEGRIJ “REPERTOIRE”	136
13 BESCHRIJVING BEGRIJ “VERTROUWEN”	139

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Enschedese vuurwerkramp van 13 mei 2000 heeft veel betekend voor omwonenden en verantwoordelijke (overheid)instanties en bestuursfunctionarissen. Deze betekenis is ondermeer tot uitdrukking gekomen in de door de overheid ingezette beleidswijzingen. In 2004 is er veel veranderd wat externe veiligheid betreft. De Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen en het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen zijn verschenen. Beide documenten hebben twee belangrijke punten: de basisveiligheid wordt geregeld met het plaatsgebonden risico. Dit is een juridisch harde contour rondom de risicobron. Buiten deze contour is de basisveiligheid gewaarborgd.

Een andere belangrijk begrip uit beide rijksbesluiten is het groepsrisico. Nieuw in het beleid is dat het groepsrisico verantwoord dient te worden (de verantwoordingsplicht). Dit betekent dat zowel een rekenkundige toets dient plaats te vinden en een aantal “zachte” waarden bij het besluit betrokken moeten worden. Kort geschetst is het groepsrisico rekenkundig gezien afhankelijk van: 1. de jaarlijkse kans dat zich een ongeval voordoet met gevaarlijke stoffen en 2. het aantal potentiële slachtoffers in de omgeving van de activiteit. Als één van de twee aspecten veranderen dient het bevoegde gezag aan de verantwoordingsplicht te voldoen.

De verantwoordingsplicht groepsrisico verschilt in zoverre van de harde plaatsgebonden norm dat het plaatsgebonden risico een duidelijke contour rond een bedrijf is. Het groepsrisico is daarentegen een ontwikkeling dat in samenhang met haar totale omgeving valt te beschouwen.

1.2 Doel

Zoals duidelijk wordt kan alleen al het rekenkundige deel de betreffende milieuambtenaar en verantwoordelijke bestuursfunctionaris de nodige hoofdbrekens bezorgen. De overige wettelijke verantwoordingsaspecten, zoals maatschappelijke omgevingsmeerwaarde, alternatieven en de rol van de brandweer dragen hier aan bij. Redenen genoeg om een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop het bevoegde gezag de verantwoordingsplicht oppakt. Het doel van deze scriptie is, naast het schetsen van een praktijkomgang met een verantwoordingssituatie, een bevoegd gezag een houvast te geven over hoe met een dergelijke situatie dient te worden omgegaan. Niet alleen vanuit de optiek van een beter overheidsfunctioneren, maar ook vanwege een zo optimaal duurzame omgang met risico's.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport behandelt alle relevante beleidsaspecten die samenhangen met de invoering en implementatie van de verantwoordingsplicht groepsrisico. Het beschrijft de aanpak en omgang van de gemeente Dordrecht en Zwijndrecht zoals deze ten tijde van het ontwikkelen en toepassen van het toetsingskader externe veiligheid heeft plaatsgevonden. Deze aanpak en omgang wordt beschreven, verdeeld over een aantal hoofdstukken. Het *tweede hoofdstuk* gaat in op de onderzoeksopzet en de probleemstelling en onderzoeksvragen die de kern van het onderzoek vormen. *Hoofdstuk drie* beschrijft de ontwikkeling en (huidige) positie van het risicobegrip. Daarin komen zowel het plaatsgebonden risico als wel het groepsrisico inhoudelijk aan bod.

In het *vierde hoofdstuk* wordt het theoretisch kader uitgelegd en verklaard welke praktische- en bestuurlijk-sociologische elementen allemaal een rol spelen bij. Hoe deze theoretische elementen zich met de praktijk verhouden/overeenkomen wordt in het *vijfde hoofdstuk* beschreven. Daarbij wordt nog kort stilgestaan bij de bestuurlijke afweging van het goedkeuringsbesluit die ten grondslag ligt aan de plicht tot verantwoorden.

Tenslotte worden in het *zesde hoofdstuk* de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding en probleemsituatie

Het voor u liggende onderzoek heeft als onderwerp “de verantwoordingsplicht groepsrisico”. Aan deze motiveringsplicht voor overheden moet in geval van het toestaan van een (ver)hoog(d) externe veiligheidsrisico voldaan worden. Voordat inhoudelijk over de plicht gesproken gaat worden moet eerst kort het begrip externe veiligheid uitgelegd worden.

Het begrip veiligheid valt in een aantal categorieën uiteen. Als een willekeurige encyclopedie wordt opengeslagen wordt het begrip als volgt omschreven:

Veiligheid is de mate van afwezigheid van potentiële oorzaken van een gevaarlijke situatie of de mate van aanwezigheid van beschermde maatregelen tegen deze potentiële oorzaken. Het begrip veiligheid bestaat zowel rationeel als denkbeeldig. Rationeel kunnen er allerlei berekeningen worden toegepast op een situatie om te bepalen of deze veilig is (...)Om de veiligheid te waarborgen bestaat er regelgeving (wikipedia 2008).

Zoals het citaat duidelijk maakt valt het algemene begrip `veiligheid` uiteen in een aantal variabelen. Deze variabelen kunnen zowel aan- als afwezig zijn en bepalen het niveau van veiligheid. Een andere belangrijke factor is het punt van regelgeving. Regelgeving levert de noodzakelijke borging op. Veiligheid zal beter worden nageleefd als er een systeem van sanctionering bestaat is. Tenslotte valt het begrip veiligheid in een aantal categorieën te onderscheiden. Openbare veiligheid, staatsveiligheid, verkeersveiligheid en voedselveiligheid zijn hier een aantal voorbeelden van.

Externe veiligheid maakt hier ook deel van uit. Externe veiligheid is oorspronkelijk een begrip dat afkomstig is uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen en beschrijft de kans dat personen in de omgeving van een activiteit waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt, slachtoffer worden van een ongeval met die stoffen. In de jaren tachtig heeft de externe veiligheid zicht met name ontwikkeld. Door een aantal ongelukken (Seveso, Bhopal etc.) en het toenemende gebruik van LPG is men zich gaan beseffen dat het externe veiligheidsbeleid uitgebreid moest worden. Men voorzag hierin door een notitie bij het Nationaal Milieubeleidsplan (1986-1990) te voegen (“Omgaan met Risico’s”) waarin het externe veiligheidsbeleid gestalte kreeg. Het veiligheidsbeleid werd daarmee uitgebreid tot het voorkomen, beperken en bestrijden van ongewenste effecten van ongevallen, stoffen en straling op mensen, dieren, planten, ecosystemen, goederen en milieufuncties.

De risicobenadering die in de bijlage “Omgaan met Risico’s” gepresenteerd werd kan beschreven worden als een benadering die zich richt op het beheersen, en reduceren, van risico’s van zware ongevallen die buiten bedrijven, bedrijfsterreinen en vervoers- en transportsystemen plaatsvinden. In de risicobenadering wordt uitgegaan van de begrippen plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Het plaatsgebonden risico is een risicomaat die tot doel heeft te komen tot een uniform beschermingsniveau voor de individuele burger. Dit wordt gerealiseerd door een op de risicomaat gebaseerd minimaal vereiste risico/afstand aan te houden, waarbij bronmaatregelen een primaire bijdrage moeten leveren. Het groepsrisico is daarentegen een risicomaat om de politieke afweging inhoud te geven in welke mate de kans op sociale ontwrichting voor de samenleving – gegeven de specifieke maatschappelijke baten en kosten – acceptabel is te achten.

De Enschedese vuurwerkkramp heeft er in Nederland voor gezorgd dat externe veiligheid van zowel transport en inrichtingen weer na jaren boven aan de politieke agenda werd geplaatst. Niet alleen het externe veiligheidsbeleid ging op de schop, ook werd besloten tot het vastleggen van risicosituaties in openbare besluiten en het “upgraden” van (de slagkracht van) de hulpverleningsdiensten. Daarnaast vroeg de overheid zich af of de risico’s met betrekking tot eventuele calamiteiten wel acceptabel zijn en of deze nog wel in verhouding staan met het maatschappelijke nut?

Uiteindelijk is voor een wettelijke verankering van de risiconormen (PR en GR) gekozen in het Besluit Externe Veiligheid voor Inrichtingen.

Uitgaande van de gehanteerde grenswaarde, voor zowel transport en inrichtingen, zal het bevoegde gezag concrete handelingen moeten verrichten bij situaties waarin niet aan de gestelde eisen wordt voldaan. Indien de harde grenswaarde van het plaatsgebonden risico wordt overschreden zullen brongerichte- en/of ruimtelijke maatregelen genomen moeten worden. Deze saneringsmaatregelen beogen de kans dat een persoon overlijdt als gevolg van een zwaar ongeval in die risicobron, zwaar in te perken.

Indien het groepsrisico van een risicobron de oriënterende waarde overschrijdt geldt er een zogenaamde verantwoordingsplicht. Aan de verantwoordingsplicht is geen harde norm gekoppeld maar slechts een plicht tot motiveren. Het bevoegde gezag zal aan deze plicht moeten voldoen.

Inhoudelijk gezien moet er over een aantal punten verantwoording worden afgelegd. Deze punten hebben hoofdzakelijk betrekking op: de hoogte van het groepsrisico, de zelfredzaamheidsmogelijkheden van de bevolking en de bestrijdbaarheid van een ramp. Bij een vervoersknelpunt is het hulpverleningsaspect (en rampenbestrijding) nog een bijkomend verantwoordingsaspect. Het omgaan met het groepsrisico levert in de praktijk echter nogal wat problemen op. Het groepsrisico is te technocratisch, te ondoorzichtig en moeilijk communiceerbaar.

Om deze problemen te ondervangen heeft het kabinet aangekondigd om “uiterlijk 2005 een besluit te nemen over de wijze waarop het groepsrisico wettelijk kan worden geregeld. Ook de wijze waarop het groepsrisico moet worden berekend zal dan onderdeel zijn van de besluitvorming”. Het is echter de vraag in hoeverre de rijksoverheid zich aan haar eigen verplichting committeert. Het aanwezig zijn van deze onduidelijkheden en het afwezig zijn van uitgebreide praktische elementen geven aan dat er nog veel te doen is op het groepsrisicogebied. Dit onderzoek zal enige constructieve waarde hebben voor het scheppen van meer duidelijkheid in het betreffende risicogebied. De wijze waarop lokale overheden handelen bij het oppakken van de verantwoordingsplicht zal in deze scriptie aan bod komen.

2.2 Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen

De probleembeschrijving in voorgaande paragraaf maakt duidelijk dat een braakliggend onderzoeksterrein bestaat. In deze situatie draait het om de volgende (probleem)stelling:

Welke institutionele repertoires kunnen bij het bevoegd gezag ten aanzien van de verantwoordingsplicht groepsrisico worden onderscheiden en in hoeverre bevatten deze repertoires elementen die aan de publieke acceptatie ervan bijdragen?

Institutionele repertoires

Het door instituties volgens gekenmerkte patronen handelen, om daarmee de vertaalslag te maken naar beleidsregels en/om daarmee dit handelen te rechtvaardigen. *In dit geval wordt het handelen van het bevoegd gezag bij het toestaan van een GR overschrijdende situatie onderzocht (het repertoire).*

Het repertoire wordt in een tweetal aspecten onderverdeeld en wel: 1. *bestuurlijke beoordeling* (aangaande de aanvaardbaarheid GR) –intern institutioneel– en 2. *de verantwoording* –in- en extern institutioneel–

Bevoegd gezag

Gemeentelijke of provinciale overheden die de Wm vergunning verstrekken en handhaven bij de GR overschrijdende (geaccepteerde) situatie.

Verantwoordingsplicht groepsrisico

Aangaande de overschrijding van de oriënterende GR waarde bij een Wm-besluit.

Elementen en publieke acceptatie

Om publiek acceptatie van een repertoire (in algemeenheid) en risicobeleid (en risico's) in het bijzonder te bereiken, spelen de elementen: *legitimiteit* en *trust* een belangrijke rol.

Met het beantwoorden van de probleemstelling wordt aan de volgende doelstellingen voldaan:

Het onderzoeken van het handelen van (bevoegde) instituties –aan te merken als “repertoire”– ten aanzien van de verantwoordingsplicht groepsrisico bij een GR overschrijdende situatie, om:

1. de niet-gestabiliseerde repertoires zowel *procedureel-structureel* als wel *inhoudelijk* te beschrijven;
2. de repertoires: a) *theoretisch-empirisch* te analyseren –d.m.v. het theoretisch-analytisch kader– in hoeverre de elementen: *trust* en overheids*legitimatie* in het repertoire aanwezig zijn om publieke acceptatie van het repertoire mogelijk te maken.
3. de (aanbevelende) schets waarin de inhoudelijke aspecten van het verantwoordingsrepertoire aan bod komt. Deze aanbevelingen zouden als bouwsteen gezien kunnen worden van een te hanteren verantwoordingsrepertoire.

Om een beter inzicht te geven in de structuur van het onderzoek wordt het rapport in bouwplanstijl weergegeven. Hoofd- en subvragen vallen uiteen en worden vooraf aan de hand van een korte toelichting beschreven.

Hoofdstuk 3

Hoofdstuk 3 staat in het teken van de publieke veiligheidszorg in relatie tot industriële activiteiten. Er wordt afgetrapt met een tekstueel stuk waarin het ontstane en de verdere ontwikkeling van het (huidige) externe veiligheidsbeleid wordt beschreven. Aan de hand van rampen en incidenten zal het beleid uit de doeken gedaan worden. In het tweede deel van het hoofdstuk komt zowel de historische als de huidige stand van zaken ten aanzien van het groepsrisico aan bod.

Wat is de ontwikkeling en (huidige) positie van het risicobegrip: groepsrisico in de externe veiligheid in algemene zin?

- Historische schets van de ontwikkeling van de externe veiligheid
- Historische schets en huidige positie van het groepsrisico voor zowel statische (inrichtingen) als mobiele risicobronnen

Hoofdstuk 4

In het vierde hoofdstuk worden de praktische- en bestuurlijk-sociologische elementen van de verantwoordingsplicht beschreven. Dit hoofdstukdeel wordt ook wel het theoretisch-analytisch kader genoemd en valt in een tweetal delen uiteen. Het eerste deel bestaat uit vier praktijkaspecten welke, afhankelijk van de situatie, voor (lokale) overheden in meer of mindere mate van belang zijn voor het voldoen aan de verantwoordingsplicht. Het tweede deel van dit hoofdstuk schetst de bestuurlijke en sociologische kant van de verantwoordingsplicht groepsrisico. Twee kenmerkende begrippen worden in dit kader gedefinieerd en beschreven.

De rol van dit theoretisch-analytisch kader is de lezer een bril te geven om het af te leggen empirische onderzoekspad te kunnen zien. Dit houdt ten eerste in dat praktische-, bestuurlijke- en sociologische elementen, afgeleid uit de theorie, worden opgesomd en toegelicht. De tweede stap is deze elementen in de praktijk te analyseren. Als laatste zullen de onderzochte elementen in verbeterde vorm worden aanbevolen.

Welke praktijkaspecten zijn bij de verantwoordingsplicht groepsrisico van belang en welke (sociologische) elementen zouden voor dit repertoire noodzakelijk kunnen zijn om publieke acceptatie ervan mogelijk te maken?

1. *Praktijkaspecten verantwoordingsplicht groepsrisico*
 - a. Technisch
 - b. Maatschappelijk/economisch
 - c. Bestuurlijk/juridisch
 - d. Communicatief

2. *Bestuurlijk-sociologische* aspecten publieke acceptatie van het repertoire

- Wat zijn repertoires?
- Wanneer zijn deze publiekelijk geaccepteerd?
- Welke elementen zijn daarvoor noodzakelijk?
 1. Legitimiteit (institutie)
 - a) Begripsdefiniëring en verkrijgingswijze
 - b) Kenmerkenschets
 2. Trust (publiek)
 - a) Begripsdefiniëring en verkrijgingswijze
 - b) Kenmerkenschets

Hoofdstuk 5

De onderzochte praktijksituatie komt in hoofdstuk 5 aan bod. De vier praktijkaspecten, geschetst in het theoretisch-analytisch kader, worden besproken zoals deze zich in de onderzochte situatie hebben voorgedaan. Daarbij wordt verder nog kort stilgestaan bij de bestuurlijke afweging van het goedkeuringsbesluit. Het tweede deel van het hoofdstuk behandelt aansluitend de aspecten die noodzakelijk zijn voor publieke acceptatie van het overheidshandelen. Bekeken wordt in hoeverre de elementen voor publieke acceptatie aanwezig zijn in het handelspatroon.

Welke institutionele repertoires kunnen bij het bevoegd gezag onderscheiden worden ten aanzien van de verschillende aspecten van de verantwoordingsplicht groepsrisico?

- Beoogt de gemeente Dordrecht een verantwoording te geven, c.q. zijn de verrichte handelingen een invulling van de VG plicht?
- Welke verantwoordingsaspecten komen tijdens dit handelingsproces aan bod?
- Hoe is de gemeente tot een afweging gekomen waarbij het besluit tot realisering van het Leerpark is genomen?

In hoeverre bevatten de onderzochte repertoires elementen die aan de publieke acceptatie ervan kunnen bijdragen en welke inhoudelijke afwegingsaspecten zijn in het toestaan van een GR overschrijdende situatie te onderscheiden?

Legitimiteit

- In welke mate wordt met betrekking tot het verantwoordingsproces aandacht besteed aan de legitimiteit van de overheid?

Trust

- In welke mate wordt met betrekking tot het verantwoordingsproces aandacht besteed aan het verwerven en behouden van trust bij de bevolking voor de te nemen beslissingen?

Hoofdstuk 6

De conclusies en aanbevelingen worden in het slothoofdstuk gepresenteerd. Er wordt begonnen met een opsomming van bevindingen die in het praktijkonderzoek naar voren zijn gekomen. Na de opsomming worden een aantal aspecten aangehaald die vanuit gerelateerde literatuur kunnen worden gegeven ten aanzien van verantwoordingsproces. Het hoofdstuk eindigt met een lijst van aanbevelingen (bouwstenen).

Welke aanbevelingen zijn er op basis van het onderzochte repertoire te schetsen?

- Welke richtlijnen zijn vanuit het uitgevoerde empirische onderzoek te geven voor het institutionele VG-repertoire?
- Welke richtlijnen zijn vanuit gerelateerde literatuur te geven voor het institutionele VG-repertoire?

- Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om een dergelijk repertoire in de toekomst te verbeteren (bouwstenen)?

2.3 Keuze van cases, onderzoeksmethode en relevantie

Bij het selecteren van de te onderzoeken praktijksituaties is uitgegaan van de afhankelijke- en onafhankelijke variabelen. De afhankelijke variabele (de variabele die beschouwd wordt vanuit de onafhankelijke) is “repertoire”. De onafhankelijke variabele (variabele van waaruit andere variabelen worden beschouwd) is “toestaan van een groepsrisico-overschrijdende situatie”.

Naast deze twee variabelen zijn er ook een aantal selectievariabelen te onderscheiden die, op basis van de onafhankelijke variabele, bij de keuze van cases hebben meegespeeld:

- Type risicobron (statisch/mobiel)
- Bevoegd gezag (gemeente/provincie)
- Grootte van het overheidsorgaan (klein/groot)
- Mate van publieke acceptatie

De komst van de Betuwelijn heeft in het selectieproces ook nog kort een rol gespeeld. De Betuwelijn zorgt in een aantal situaties voor een toename van het goederenverkeer, waaronder het vervoer van gevaarlijke stoffen. Bij aanvang van het onderzoek waren een aantal punten nogal onduidelijk waardoor de case “Betuwelijn” al snel afviel. Deze punten hadden ondermeer betrekking op: de vervoersaantallen, de exacte spoorroute en de doorwerking in (het verhogen van) risicocijfers.

De cases die na toepassing van de verschillende variabelen overbleven, waren: Dordrecht/Zwijndrecht, Rijssen-Holten, Zwolle, Deventer, Geleen en Venlo. Venlo en Geleen spraken het minst tot de verbeelding vanwege de langsepende en complexe problematiek (rangeervergunning, variërende aantal gevaarlijke stoffen).

Uiteindelijk is gekozen voor de situatie in Dordrecht/Zwijndrecht (*voorjaar 2005*) omdat er al enigszins een beleidsstructuur bestond. Het toetsingskader EV was door de betrokken gemeenten en ministeries opgesteld en toepassingswaardig verklaard. De gemeente Dordrecht en Zwijndrecht konden dit toetsingskader dus gaan gebruiken om groepsrisico-overschrijdende situaties te gaan verantwoorden. Een mooier uitgangspunt voor een empirische VG-plichtige situatie dan deze is er niet. Temeer omdat het toetsingskader de goedkeuring van de rijksoverheid heeft. De onderzoeksresultaten kunnen wat zeggen over zowel het overheidshandelen ten tijde van de VG-plicht als de bruikbaarheid van het van rijksweg opgestelde toetsingskader. Bij andere mogelijke groepsrisico-overschrijdende situaties in Nederland was deze tweeledige onderzoeksvaliditeit niet aanwezig.

Nadat de keuze op Dordrecht/Zwijndrecht is gevallen werd halverwege het opstellen van het theoretisch kader gestart met een kort empirisch vooronderzoek. Dit vooronderzoek heeft uit een korte literatuurstudie en een interviewronde bestaan. Er is begonnen met het analyseren van het externe veiligheidsbeleid van de gemeente Dordrecht/Zwijndrecht.

Ook zijn er een drietal gesprekken gevoerd met de Provincie Zuid-Holland, de gemeente Dordrecht en de regionale brandweer (*medio 2005*). Deze drie verkennende gesprekken hebben onder andere als doel gehad een volledig beeld te krijgen van de Dordtse externe veiligheidssituatie. Verder is gebleken dat de omvang van de Dordtse situatie een zodanige grootte heeft, dat het opnemen van nog andere cases in het empirisch onderzoek niet haalbaar is binnen deze afstudeeropdracht.

Na het verkrijgen van dit overzicht is er een afweging gemaakt tussen de verschillende groepsrisico-overschrijdende situaties in Dordrecht. De spoor situatie bij het Masterplan Leerpark sprak vanwege een aantal redenen meer tot de verbeelding dan de groepsrisico-overschrijdende situaties bij (het chemische concern) Dupont en (ruimtelijk plangebied) Oostpoort. De hoogte van de groepsrisico-overschrijding en de bredere onderzoekssituatie zijn daarbij de voornaamste redenen geweest.

De informatie uit de verkennende gesprekken is verder nog gebruikt op instrumenteel onderzoeksniveau. De eerste drie gesprekken hebben informatie opgeleverd die de onderzoeker kon gebruiken om de juiste respondenten te benaderen en een zo gericht mogelijke vragenlijst op te stellen.

De gekozen respondenten zijn van een breed organisatorisch vlak afkomstig. Dit houdt in dat van alle betrokken institutionele actoren of organisaties één of meerdere sleutelfiguren zijn benaderd. De onderstaande opsomming geeft hier een beeld van. De namen van de geïnterviewden zijn terug te vinden in de lijst met contactpersonen.

- Gemeente Dordrecht, sector stadsontwikkeling
- Gemeente Dordrecht, projectleider Masterplan Leerpark
- Gemeente Dordrecht, Planjuridische Zaken Leerpark
- Gemeente Dordrecht, afdeling communicatie
- Gemeente Dordrecht, regionale brandweer
- Gemeente Zwijndrecht/sector milieu
- Provincie Zuid-Holland
- Ministerie Van VROM
- Ministerie van Verkeer&Waterstaat
- Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Prorail (spoorvervoerder)
- TNO (kennisorganisatie)

De daadwerkelijke case-interviews zijn afgenomen (*najaar 2005*) vanaf met een vooraf opgesteld interviewschema (zie appendix 7). Bij het interviewschema is gebruik gemaakt van een gestructureerd interviewschema waarvan de vragen vermeld stonden. Ondanks dit vooraf gestructureerde schema heeft de interviewer de vrijheid genomen om, daar waar nodig, af te wijken van de vraagvolgorde. Deze werkwijze heeft de interviewer in staat gesteld om het gesprek niet alleen te sturen maar ook in te springen op een evt. plotseling ontstaande informatiebehoefte. Niet alleen de interviewer maar ook de geïnterviewde wordt de vrijheid gegeven om zijn/haar mening te ventileren. Naast een ruimere tijdsduur van het interview dan normaal gebruikelijk is, wordt het gesprek afgesloten met een viertal abstracte(re) vragen. Deze vragen stellen de geïnterviewde in staat om een standpunt in te nemen over zowel de algemene werking als wel de toepassing in het bijzonder van de verantwoordingsplicht. De rest van de gestructureerde vragenlijst is opgesteld op basis van de vier praktische- en twee bestuurlijke-sociologische aspecten van het theoretisch-analytisch kader.

De geselecteerde respondenten zijn een aantal weken vooraf aan het interview benaderd en gevraagd tot medewerking. Na toestemming is de vragenlijst één week voor aanvang van het interview verstuurd. Bij de afname van de gesprekken zijn aantekeningen en opnamen (bandrecorder) gemaakt. De tapes zijn (na enkele technische mankementen) gebruikt voor verdere analyse.

De relevantie van het onderzoek betreft de situatie dat Nederland in toenemende mate dichtbevolkter raakt, technologisch verder zal ontwikkelen en uiteindelijk verder zal industrialiseren. Als gevolg daarvan zal de mobiliteit vergroot worden en komen woonwijken en industriële activiteiten dicht op elkaar te zitten.

De modernisering van de maatschappij zorgt voor een grotere omgang (productie, vervoer, opslag, verbruik) met gevaarlijke stoffen. Dit gegeven, gecombineerd met de kleiner wordende afstand tussen kwetsbare bestemmingen en risicobronnen, roept vragen op of de veiligheid voldoende is waarborgd. Een vraag is in hoeverre we de groter wordende industriële risico's in de toekomst binnen redelijke marges kunnen houden? Andere vragen hebben betrekking op de grootte van de marges en op de toekomstige ontwikkelingen

Het is niet vanzelfsprekend dat de veiligheid van burgers ten opzichte van de industriële activiteiten in de toekomst "meer" gegarandeerd kan gaan worden. De overheid heeft in het waarborgen van de (externe) veiligheid echter een leidende rol. Gestreefd moet worden naar situaties waarin duurzaam veilig (voldoen aan wettelijke normen) met risico's wordt omgegaan. Een gedeeltelijke invulling van een duurzame omgang met risico's is een zorgvuldige omgang met het groepsrisico. Indien het beoordelingsproces m.b.t. het aanvaarden van een risico-overschrijding op een zorgvuldige, consistente en evenwichtige wijze zal worden uitgevoerd, kan men spreken van een duurzaam veilige omgang met risico's. Een omgang met zowel praktische als bestuurlijk-sociologische kanten. Een handelingspatroon dat uiteindelijk zal leiden tot publiek acceptatie van zowel het handelen van de overheid als de risico's. Het onderzoek hoopt hieraan te kunnen bijdragen.

3. De ontwikkeling en (vigerende) positie van het risicobegrip: groepsrisico in de externe veiligheid

3.1 Inleiding

Na in voorgaand hoofdstuk aandacht te hebben geschonken aan het onderzoeksontwerp, wordt in dit hoofdstuk “de zorg voor veiligheid in verband met industriële activiteiten” uitgelegd. Een onderscheid wordt gemaakt in extern veiligheid(sbeleid) in algemene zin en het groepsrisico in enge zin.

De eerste paragraaf beschrijft een historische schets van de externe veiligheid in algemene zin. De ontwikkeling en huidige beleid wordt aan de hand van relevante rampen en incidenten beschreven. De tweede paragraaf licht de ontwikkeling van het risicobegrip: groepsrisico toe.

3.2 (Inter)Nationaal-historische schets van EV-rampen en beleid

Externe veiligheid heeft zich vanaf de jaren zeventig in Nederland in snel tempo ontwikkeld. Mede door een aantal ongelukken en rampen (o.a. Beek, Seveso, Bhopal, Los Alfaques) en het toenemende gebruik van LPG is de overheid tot het besef gekomen dat industriële veiligheidsbeleid ernstig moet worden herzien (Opstal en Vermeer 2002:17). De gebeurtenissen van de laatste jaren (o.a. Enschede, Volendam) staan in dat kader nog in het geheugen gegrift. Een aantal historische gebeurtenissen zijn echter minder bekend. De belangrijkste zullen in deze paragraaf worden behandeld. Voor een uitgebreide beschrijving moet naar appendix 1 worden verwezen.

3.2.1 De jaren 70

De ramp in Seveso (1976) is voor het Europees parlement aanleiding geweest om een richtlijn op te stellen. Nederland heeft de Seveso richtlijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. De wet Milieubeheer, de arbeidsomstandighedenwet, de Wet rampen en Zware Ongevallen en het Besluit Rampen en Zware Ongevallen zijn hier een uitwerking van. In het Brzo worden voor diverse stoffen en stofcategorieën een hoge en een lage drempelwaarde voor stofhoeveelheden genoemd. Bedrijven die alleen een lage drempelwaarde overschrijden (de zogeheten PBZO-bedrijven) moeten een Preventie Beleid Zware Rampen (PBZO) voeren, neergelegd in een veiligheidsbeheersysteem.

In het PBZO moeten alle maatregelen zijn opgenomen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken. Bedrijven die de hoge drempelwaarde overschrijden (VR-plichtige bedrijven) moeten niet alleen een PBZO veiligheidsbeheersysteem hebben maar ook een veiligheidsrapport opstellen.

3.2.2 De jaren 80

De incidenten en ongevallen in Beek, Seveso, Bhopal en Wijchen hebben de veiligheidsgevoelens van de burger en het (lokale) bestuur doen afnemen. Het ongeval bij Wijchen, de gevoerde Nederlandse energiepolitiek, de groei van de Nederlandse chemische industrie en het toenemende gebruik van de brandstof LPG, leidden tot de start van een uitgebreide veiligheidsstudie. Deze zogenaamde LPG-integraalstudie resulteerde in mei 1983 tot de nota LPG (1983-1984). De benadering van het huidige LPG rijksbeleid, met de nadruk op voldoende afstand tot woongebieden, is op deze nota gebaseerd, alsmede op de Integrale Nota LPG, het besluit LPG-tankstations milieubeheer en het REVI.

Naast de invoering van “LPG afstanden” heeft de integrale nota bijgedragen aan het vormen van de basis van het huidige EV-beleid. Het gaat hierbij om een drietal kenmerken die de basis vormen van de huidige risicobenadering:

1. een beleid waarin het gebruik van kwantitatieve risicoanalyses wordt gehanteerd om de hoogte van het risico te bepalen;

2. de aanname van een tweetal risicobepalende parameters (plaatsgebonden risico (toen nog individueel risico genoemd) en groepsrisico);
3. aanvaardbaarheidscriteria voor genoemde PR en GR (tezamen met het treffen van maatregelen en handhaven).

De kernpunten van de risicobenadering werden voor het eerst geïntroduceerd in het indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer van 1986-1990. De notitie “Omgaan met risico’s” (1988-1989) concretiseerde de risicobenadering. Tot aan het NMP 4 werd deze benadering niet in twijfel getrokken, ondanks de nadelen die eraan kleven.

In de septemberbrief, het NMP 4 en het BEVI staan een aantal kritische noten m.b.t. de risicobenadering: *“...de risicobenadering die tot op heden in het beleid inzake externe veiligheid is gehanteerd biedt onvoldoende inzicht in de gevolgen van zware ongevallen. In het kader van een meer integrale benadering van risico’s voor de veiligheid van de burger is dat een gemis; (...) Immers, **alle aspecten van veiligheid** (...) bieden de basis voor een optimale veiligheidssituatie* (BEVI 2004:21-22).

De hulpverleningsmogelijkheden en de burgerlijke zelfredzaamheid zijn de grootste minpunten in de risicobenadering.

De gehanteerde risicobenadering is overigens niet de enige mogelijkheid om het externe veiligheidsbeleid vorm te geven. Het beleid had ook uit kunnen gaan van de klassieke of effectbeperkende benadering. De klassieke benadering houdt in dat risico’s in een industriële samenleving onvermijdelijk zijn en dat iedereen zijn eigen schade draagt. De effectbeperking- en bronbenadering geven voorrang aan het preventiebeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt (Borgers 2002:311). In het verlengde van de effectgerichte benadering ligt het voorzorgbeginsel. Indien voldoende kennis bestaat van gevaren of de gevolgen daarvan, het aanleiding is om de mogelijk onveilige situatie niet op de aangevraagde manier toe te staan (Van der Meijden 2000:19).

De gehanteerde risicobenadering vormt de basis voor het effectgerichte milieubeleid. Het effectgerichte milieubeleid houdt in dat er een beschermingsniveau wordt gegeven voor mensen, ecosystemen, dieren, planten etc. om de milieukwaliteit en de ontwikkeling daarvan in de tijd te kunnen beoordelen (OmR 1988-1989:8). Om deze doelstelling te kunnen realiseren zijn risicolimieten, blootstellingslimieten en milieukwaliteitseisen bij elkaar gevoegd.

In het “ongevalsverband” kan de risicobenadering gezien worden als een maatlat om nadelige effecten van milieubelasting door een ongeval te kunnen voorspellen en vaststellen. Voor de mens is hiervoor het plaatsgebonden risico en groepsrisico geldend (zie paragraaf 3.3).

Naast het effectgerichte milieubeleid wordt er ook een brongericht milieubeleid gevoerd. Deze richt zich specifiek op de veroorzakers van de risico’s. Door het voeren van het ALARA-beginsel wordt geprobeerd om risico’s zo veel mogelijk te beperken.

3.2.3 De jaren 90

Halverwege de jaren negentig verschuift de aandacht meer naar het transport/vervoer van gevaarlijke stoffen. Het vervoer van gevaarlijke stoffen is in 1996 vastgelegd in de rijksnota: Risiconormering Vervoer Gevaarlijke stoffen. De nota sluit aan bij de notie OmR. Twee jaren later wordt er een handreiking uitgebracht om een praktisch vervolg te geven op de eerder genoemde rijksnota.

Voor de spoorwegemplacements wordt een speciaal plan van aanpak opgesteld (PAGE). Uit het plan komt de conclusie voort dat van de tachtig emplacementen er veertien een (veiligheids)probleem hebben. Het bekendste voorbeeld hiervan is Venlo.

3.2.4 De 21^e eeuw

Na de vuurwerkramp heeft het toenmalige kabinet (Paars II) opdracht gegeven om een inventariserend onderzoek uit te voeren naar eventuele externe veiligheidsknelpunten. Het onderzoek maakte o.a. duidelijk dat ten aanzien van “stationaire inrichtingen” er:

- van de 150 VR-plichtige bedrijven een beperkt aantal te maken heeft met veel gevoelige objecten binnen de 10^{-6} contour. Voor de PR en GR gecombineerd zijn er 16 bedrijven waar er knelpunten bestaan;
- er van de 2200 LPG-tankstations, 550 stations zijn waarbij zich kwetsbare objecten bevinden (binnen de 10^{-6} PR contour). Voor het GR lijkt er bij circa 1100 stations een overschrijding van de oriënterende waarde te bestaan. Hierbij kan ervan worden uitgegaan dat de genoemde 550 stations met een PR knelpunt ook een overschrijding van het GR veroorzaken.

Ten aanzien van “transporten” (weg en rail):

- er voor het transport van gevaarlijke stoffen “ammoniak” en “chloor” geen knelpunten langs weg en spoor zijn;
- de grootste risicoveroorzaker LPG is, waarbij de productie en raffinage de meest “potentiële” problemen kunnen veroorzaken;
- er bij het spoortransport 13 relatief kleine PR knelpunten zijn en 65 GR overschrijdingen aanwezig zijn als gevolg van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. De PR contour loopt maximaal 20-30 meter van het spoor, de oppervlakte binnen de PR contouren is vrij gering en het aantal woningen binnen de 10^{-6} grens wordt geschat op 80;
- er bij het transport over de weg 16 PR-knelpunten en 21 overschrijdingen van het GR bestaan, waarbij de totale saneringsomvang uitkomt op circa 1.000 woningen voor PR knelpunten en 12.500 woningen voor de GR grenswaarde.

Als gevolg van het inventariserende quickscan-onderzoek is gebleken dat er “spanningen” bestaan tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening op plaatsen waar stedelijke ontwikkelingen zijn gepland.

Naast een tekort aan inzicht in externe veiligheid, ruimtelijke ordening en gevaarlijke stoffen, is duidelijk geworden dat het gemeenten ontbreekt aan een overzicht van industriële risico's én bijbehorende risicocommunicatie.

De betrokken departementen (VROM en BZK) besloten hierop een register risicosituaties gevaarlijke stoffen op te stellen, tezamen met een model-risicokaart. Overheden kregen hiermee de verplichting om gegevens over risicovolle situaties (gevaarlijke stoffen) aan te dragen en te verwerken in een centraal openbaar register. Een digitale risicokaart moet de burgers informeren over mogelijke rampen en calamiteiten. Deze verplichting werd neergelegd in een registratiebesluit (besluit registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen, transportroutes en buisleidingen) en een wijziging van hoofdstuk 12 van de Wet Milieubeheer.

De risicocommunicatie van de rijksoverheid met haar burgers moest ook verbeterd worden. De wijziging van de brandweerwet (1985), de wet rampen en zware ongevallen en de wet geneeskundige hulpverlening was het gevolg van de invoering van de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR). Het binnen één jaar vaststellen van het beheersplan, organisatieplan, rampenplan en rampenbestrijdingsplan werd één van de verplichtingen die voortvloeien vanuit de WKR. Een andere verplichting richtte zich op het verstrekken van gegevens aan de burger.

In Nederland heeft de ramp in Toulouse, samen met de Enschedese vuurwerkramp, voor groter besef gezorgd van de noodzaak van de doorwerking van het EV-beleid in de ruimtelijke ordening. Het in oktober 2006 in werking getreden BEVI formuleerde kwaliteitseisen op het gebied van de externe veiligheid. Na een langdurig en stroperig proces (o.a. door uitstel van het algemene overleg door de demissionaire kabinetsstatus, waardoor de Tweede Kamer het besluit controversieel heeft verklaard) werd wettelijke verankering van beide risiconormen voor *inrichtingen* een feit.

Het BEVI houdt het volgende in:

- Indien de grenswaarde (PR) voor een statische risicobron wordt overtreden zullen brongerichte maatregelen (middels de Wet Milieubeheer, i.h.b.z. de Wm-vergunning) en/of ruimtelijke maatregelen (middels de Wet Ruimtelijke Ordening, i.h.b.z. het bestemmingsplan) genomen moeten worden.
- Bij een overschrijding (of toename) van het groepsrisico (GR) geldt er een zogenaamde verantwoordings-, c.q. motiveringsplicht.

Inhoudelijk gezien moet er over een aantal punten verantwoording worden afgelegd. Deze inhoudelijke punten hebben betrekking op: de hoogte van het groepsrisico, de zelfredzaamheidsmogelijkheden van de bevolking (zonder

hulp van hulpverleningsdiensten) en de bestrijdbaarheid (voor zowel het rampscenario als de inrichting van het gebied om bestrijding te faciliteren); bij een vervoersknelpunt is het hulpverleningsaspect (en rampenbestrijding) nog een bijkomend verantwoordingsaspect.

Voor het transport en vervoer van gevaarlijke stoffen bestaat (nog) geen wettelijke grondslag. Wel is in het NMP - 4 een wettelijke verankering van de risiconormen voor het vervoer aangekondigd. Tot die tijd wordt de in juli 2004 gepubliceerde circulaire risiconormen vervoer gevaarlijke stoffen als voorbode gebruikt, waarbij het beleid van de nota RNVGS verder wordt verduidelijkt en geoperationaliseerd.

3.3 Historische schets en huidige positie van het groepsrisico

De basis voor het risicobeleid in Nederland is eind jaren tachtig gelegd in het eerste Nationale Milieubeleidsplan. In plaats van het kiezen voor een klassieke- of een effectgericht (beperkende) benadering, wordt de in 1989 gekozen “risicobenadering” als maatleidend gezien. De risicobenadering kan als een benadering omschreven worden waarbij het gaat om het beheersen en reduceren van risico’s van zware ongevallen die buiten bedrijven, bedrijfsterreinen en vervoers- en transportsystemen kunnen plaatsvinden. Het belang spitst zich daarbij toe op de volgende doelstelling:

“...Een systematische risicobeheersing kan een belangrijke bijdrage leveren zowel aan de bescherming van de mens als aan de bescherming van het milieu als geheel, al was het alleen al omdat de mens alleen in een gezond milieu kan overleven...” (OmR 1989:7).

De doelstelling geeft niet alleen het belang aan van een zorgvuldig en evenwichtig gestructureerde risicobeheersing, maar ook een beheersing van de aanwezige risico’s zodat een “leefwaardige” omgeving voor de mens mogelijk is. De wetenschap dat risico’s in het leven altijd voorkomen wordt hiermee onderkend.

De risicobenadering probeert op een structurele en samenhangende wijze het hoofd te bieden aan de groeiende aantasting van de kwaliteit van de fysieke omgeving (“het milieu”). Het doel hiermee is de mogelijke schade aan de gezondheid en het milieu te minimaliseren (Gezondheidsraad 1995:36). De aantasting van gezondheid en milieu wordt gekarakteriseerd met behulp van kwantitatieve risicoschattingen. Door het meten, onderling vergelijken en toetsen aan overeenkomende getalsnormen wordt geprobeerd “risicobeheersing” te bewerkstelligen.

Als de (wetenschappelijke) literatuur erop nageslagen wordt bestaat er een grote verscheidenheid aan risicodefinities (zie Hanekamp 1999:6). De notitie OmR definieert de kern van het begrip als volgt:

“...Ongewenste gevolgen van een bepaalde activiteit verbonden met de kans dat deze zich zullen voordoen...” (OmR 1989:12)

Twee kenmerken zijn hierin te onderscheiden, namelijk de omvang van de gevolgen (effecten) en 2. de kans dat deze zich zullen voordoen. De meest gangbare vorm waarin beide grootheden worden gepresenteerd is de “kans-maal-effect” vorm ($R=K \times G$). Als deze vorm wordt aangehouden kan, als we een risico groot noemen, het twee dingen betekenen.

Het kan zijn dat de kans op een ongeval erg groot is, maar de gevolgen relatief gering zijn. Het is ook mogelijk dat de kans op een ongeval erg klein is, maar de gevolgen enorm zullen zijn (zie onderstaand tabel ¹)

Voorval	Kans per jaar	Gevolgen in aantal doden per voorval	Risico
Type 1	10^{-4}	1	10^{-4}
Type 2	10^{-6}	100	10^{-4}
Type 3	10^{-8}	10.000	10^{-4}

¹ Ontleend aan Van Opstal en Vermeer 2002:7.

In alle drie de voorvallen is het risico volgens de formule $R=K \times G$ even groot. Toch is er “een aanzienlijke kans” dat we deze risico’s niet als gelijkwaardig waarderen. Ongelukken waarbij in één keer veel doden vallen, ervaren we meestal als (bijna) niet-acceptabel dan iets wat vaak gebeurt maar weinig gevolgen heeft.

Om in staat te zijn het resultaat van een risicoanalyse langs een maatlat voor risico’s te kunnen leggen introduceerde men (in 1989) een aantal risicomaten.

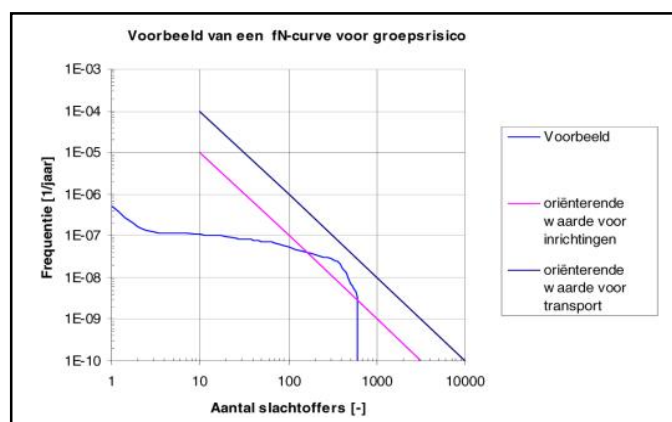
- 1) het plaatsgebonden risico (PR)
- 2) het groepsrisico GR);

Het plaatsgebonden risico (PR) is de kans per jaar dat een persoon op een bepaalde plaats *buiten* de inrichting komt te overlijden als gevolg van een zwaar ongeval *in* die inrichting (wanneer hij zich gedurende één jaar permanent en onbeschermd op die plaats zou bevinden). Het gaat hierbij om het maximale risico omdat ervan wordt uitgegaan dat de bedreigde persoon gedurende 24 per dag onbeschermd op die locatie aanwezig is. Zoals de term “plaatsgebonden risico” al aangeeft, is het PR afhankelijk van de geografische positie. Het is in de vorm van zogenaamde iso-risicocontouren weer te geven op een geografische kaart van de inrichting, waarbij de contouren vergelijkbaar zijn met hoogtelijnen op een topografische kaart. De hoogtelijnen verbinden de punten van dezelfde hoogte met elkaar en in iso-risicocontouren zijn punten van gelijke risico’s rond een gevaarlijke activiteit met elkaar verbonden. Het PR is dus niet karakteristiek voor een persoon maar voor een locatie buiten die (risicovolle) inrichting, waarvoor het risico berekend is.

Het groepsrisico is de kans dat een groep personen overlijdt door een ongeval bij een risicovolle activiteit. Met het GR gaat het om het aantal mogelijke slachtoffers als zich een ongeval voordoet. Het GR is een maat voor het risico dat wordt veroorzaakt door de combinatie van een potentieel gevaarlijke situatie en de personen die zich in de omgeving bevinden. Hoe meer mensen zich in de omgeving van een gevaarlijk bedrijf aanwezig zijn, des te groter het GR is, c.q. wordt. Als er geen mensen in de omgeving aanwezig zijn, is het GR nul; tegelijkertijd kan het PR wel hoog zijn. Het GR wordt dus niet de individuele kans op overlijden berekend, maar de kans op een aantal doden ².

Met de risicogrenzen van het GR wordt beoogd de sociale ontwrichting (door overlijden in één keer van een groep) te voorkomen. Het GR wordt weergegeven door een curve met op de Y-as een frequentie op het vóórkomen van ongevallen (F =kans op een ongeval) en op de X-as het aantal mensen dat slachtoffer kan zijn (N =aantal mensen dat omkomt) van deze ongevallen.

De zogenaamde F,N-curve kan er als volgt uitzien:



Het groepsrisico wordt zowel voor inrichtingen als voor transport getoetst aan de oriënterende waarde. De kromme lijn geeft de kans aan op een groep dodelijke slachtoffers die in één keer komt te overlijden. De rechte lijn geeft de oriënterende waarde aan, zowel voor transport als inrichtingen.

Uit het voorbeeld blijkt dat het groepsrisico de oriënterende waarde voor inrichtingen overschrijdt ingeval van een ramp met 300 dodelijke slachtoffers of méér. Uitspraken als “groter” of “kleiner” zijn moeilijk te doen omdat het een

² Bij het berekenen van het groepsrisico wordt (alleen) rekening gehouden met mensen die in omliggende woningen en kantoren aanwezig zijn (beperkt) kwetsbare bestemmingen en niet met passanten.

tweedimensionale grootte betreft. Ook voor de zonering is deze grootte minder makkelijk hanteerbaar omdat het GR niet in risicocontouren kan worden weergegeven.

Het groepsrisico (evenals het plaatsgebonden risico) dient voor niet-categorale inrichtingen berekend te worden. De rekenwijze verschilt “type risicobron”. Volgens de huidige maatstaven mag bij het groepsrisico, in het gebied tussen de 10^{-5} en de grens van het invloedsgebied, maximaal 10 doden vallen. De grens van de kans op een incident met meer dan 100 doden wordt op 10^{-7} en bij duizend doden op 10^{-9} gesteld. Dit om recht te doen aan de naar verhouding sterk toenemende ernst bij toenemende omvang (Ale 2003:61).

Bij het berekenen van het groepsrisico mag duidelijk zijn dat er een zekere mate van complexiteit aanwezig is. Het verwerken van de niet-harde norm, in getalsmatige vorm of voorschriften van een ruimtelijk plan, stuit vaak op problemen. Ook is rekenwijze van het groepsrisico op moment van schrijven nog aan onduidelijkheid onderhevig (moeten werknemers van-, en verkeersdeelnemers buiten de risicobron) worden mee genomen? De rijksoverheid heeft dit probleem onderkend nadat een (interdepartementale) projectgroep heeft duidelijk gemaakt dat er verschillende bezwaren zijn bij de “huidige” toepassing en omgang van de groepsrisicobenadering. *“Het groepsrisico is een grijs gebied waarin het nemen van beslissingen ten aanzien van aanvaardbaarheid is uitgesteld en/of afgesteld, en waarbij de dynamiek van (economische) activiteiten voor steeds weer nieuwe knelpunten zorgt. Het betreft hierbij veelal situaties waar bronmaatregelen alléén niet voldoende zijn gebleken en waar risicocontouren niet als harde grenzen zijn opgenomen in ruimtelijke plannen (VROM 2003A:9).*

Andere bezwaren die tegen de “huidige” benadering (de buitenwettelijke oriëntatienorm) van het groepsrisico zijn, omvatten:

- het leiden tot ongelijkwaardige behandeling doordat toetsing van verschillende situaties plaatsvindt aan één vaste norm (de oriënterende waarde);
- het GR te technocratisch en ondoorzichtig is;
- het moeilijk communiceerbaar is;
- het GR in de huidige praktijk niet of nauwelijks zorgt voor een terugkoppeling van de beoordeling van het groepsrisico op basis van de fN-curve naar de werkelijke situatie;
- het GR in zeer beperkte mate bijdraagt aan optimalisatie van de veiligheidssituatie. Opvullen van het risico tot de oriënterende waarde komt regelmatig voor;
- het GR alleen inzicht in een beperkt deel van de dodelijke slachtoffers geeft;
- hulpverlening en rampenbestrijding geen duidelijke rol geeft in de beoordeling van risicoaanvaardbaarheid.

Om de (omgangs) problemen ten aanzien van het groepsrisico te ondervangen kondigde het kabinet aan om uiterlijk 2005 een besluit te nemen over de wijze waarop het groepsrisico wettelijk kan worden geregeld. Ook de wijze waarop het groepsrisico moet worden berekend zal dan onderdeel zijn van de besluitvorming (BEVI 2004:23).

Deze termijn wordt echter niet gehaald. Lastige punten blijken te zijn: wat zijn de voorwaarden om een besluitvormingsproces dat uitgaat van een verantwoordingsplicht bestuurlijk hanteerbaar te maken (!), in hoeverre heeft het bestuur houvast nodig in de vorm van normen en hoe bereik je een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende bestuurslagen in de veiligheidsketen? Dit leidt in 2006 tot het besluit van de Verantwoordingsplicht Groepsrisico.

Over de praktische invulling van deze plicht bestaat dan nog veel onduidelijkheden. Lokale overheden dienen bij het accepteren van een (ver)hoog(d) groepsrisico een verantwoording te geven over het hoe en waarom. Aan deze plicht tot motiveren werd geen harde normatieve waarde gekoppeld. Hoe lokale overheden deze plicht hebben opgevat zal in deze scriptie aan bod komen. Dit afstudeeronderzoek beoogt enige constructieve waarde te hebben voor het scheppen van de benodigde onduidelijkheid. Daarbij wordt in een case studie ook onderzocht hoe een bepaalde lokale overheid in eerste instantie met deze plicht is omgegaan.

4. De theoretische repertoire-aspecten van de VG-plicht en elementen die aan publieke acceptatie ervan bijdragen

4.1 Inleiding

In hoofdstuk vier staat het theoretische kader centraal. Het kader bestaat uit twee delen, namelijk een praktisch deel en een bestuurlijk-sociologisch deel.

Paragraaf 4.2 begint met het opsommen van de praktische aspecten van de VG-plicht. De technische inhoudelijke kanten van een milieubeschikking komen in de eerste subparagraaf van 4.2 aan bod.

De tweede subparagraaf behandelt het maatschappelijke kosten en baten aspect. Hoe ziet een maatschappelijke kosten baten analyse er uit? Welke inhoudelijke aspecten vallen in deze analyse te onderscheiden?

Het bestuurlijke handelen wordt uiteengezet in de derde subparagraaf. Welke beleidsregels zijn bij het functioneren van lokale overheden van belang? In hoeverre kan de overheid hierin strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld?

De laatste subparagraaf van 4.2 behandelt het communicatieve aspect. Welke gemeentelijke afdelingen zijn bij het VG proces betrokken? Hoe is de onderlinge samenwerking verlopen? Vragen die betrekking hebben op de interne communicatie van een gemeente. De externe communicatie wordt later in de subparagraaf onder de aandacht gebracht.

Het bestuurlijk-sociologische deel van het theoretisch kader begint vanaf paragraaf 4.3. Eerst zal worden uitgelegd wat onder het begrip repertoire moet worden verstaan en wanneer deze publiekelijk geaccepteerd wordt. In paragraaf 4.3.2 wordt het (bestuurlijke) element legitimiteit uiteengezet. Welke legitimiteitstheorieën bestaan er? Welke specifieke aspecten spelen een rol bij de vraagstukken die aan bod komen?

In de derde subparagraaf van 4.3 komt het sociologische element vertrouwen aan bod. Naast een beschrijving van de maatschappelijke context worden een aantal meetbare variabelen opgesomd die in de empirie verder aan bod komen.

Om het overzicht te bewaren zal aan het einde van elke paragraaf een resumé gegeven worden. Hierin wordt de kern en onderzoekbaarheid van het onderzoeksaspect aangeduid. Dit vergroot het leesgemak (lezer) en geeft aanreikingen voor het empirisch kader (auteur).

4.2 Theoretische aspecten VG-plicht

4.2.1 Technisch

De Enschede vuurwerkramp heeft ervoor gezorgd dat de veiligheid rondom risicobronnen (stationair/mobiel) boven aan de politieke agenda werd geplaatst. Niet alleen het externe veiligheidsbeleid ging op de schop, ook werd besloten tot het vastleggen van risicosituaties in openbare besluiten en het “upgraden” van (de slagkracht van) de hulpverleningsdiensten. Daarnaast vroeg de overheid zich af of de risico’s met betrekking tot eventuele calamiteiten wel acceptabel zijn en of deze nog wel in verhouding staan met het maatschappelijke nut? (NMP4 2004:279).

Uitgaande van de hantering van de grenswaarde zal het bevoegde gezag concrete handelingen moeten verrichten bij situaties waarin niet aan de gestelde eisen wordt voldaan. Indien de grenswaarde (PR) van een extern veiligheidssknelpunt wordt overschreden, zullen brongerichte- en/of ruimtelijke maatregelen genomen moeten worden. Deze saneringsmaatregelen beogen de kans te beperken dat een persoon, die zich continue en onbeschermd op een bepaalde plaats in de omgeving van een risicobron bevindt, overlijdt als gevolg van een zwaar ongeval in die risicobron (zie hst. 3.3).

Als een risicobron de oriënterende waarde van het groepsrisico overschrijdt geldt er de verantwoordingsplicht groepsrisico (vanaf nu als *VG-plicht* omschreven) bij het accepteren/handhaven van dergelijke situaties.

4.2.1.1 VG-plicht

De wetgever heeft bewust gekozen voor een niet-normatieve benadering van het groepsrisico in het BEVI. De (technische) bedoeling van het groepsrisico is dat er een indicatie wordt gegeven van de schaal waarop de gevolgen zich manifesteren, inclusief de kans erop. Beide punten zijn terug te vinden in de definitie die in BEVI beschreven staat:

Cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is (BEVI 2004, artikel: 1 lid:1)

Het begrip risico is gebaseerd op het risicobeleid en geeft aan welk risico (kans X effect) in Nederland al dan niet acceptabel wordt geacht. In een maatschappij waarin risico’s worden geacht bij het leven te horen is dit een logische gedachtegang. De aandacht gaat daarbij niet zozeer uit naar de risicomaat maar voornamelijk naar de mogelijke effecten van bepaalde gebeurtenissen en de mogelijkheden tot bestrijding en beheersing daarvan.

Aangezien bij het groepsrisico geen gebruik kan worden gemaakt van risicocontouren wordt het vaak als “moeilijk te bevatten ervaren” (VROM 2003A).

Maar in welke situaties moet nu eigenlijk verantwoording worden afgelegd? Bij zowel een *significante toename* van het groepsrisico als een overschrijding van de oriënterende waarde moeten overheden voldoen aan de VG-plicht.

Bij de eerste situatie doet zich meteen een onduidelijkheid voor. Wat moet namelijk onder de term “significant” verstaan worden? Het BEVI en het REVI geven geen duidelijkheid. Als vanuit het groepsrisico wordt geredeneerd dan moet het gaan om een risicoverhoging met zowel gevolgen voor 1. de omvangschaal als 2. de kans dat deze gevolgen überhaupt kunnen ontstaan (de ongevalskans). Een toename van het groepsrisico hoeft niet echt ervaren te worden als een maatschappelijk probleem, mits er evenwichtig mee wordt omgegaan.

Dit laatste is nou juist het probleem. “De oriënterende waarde wordt vaak gezien als een norm die nog net opgevuld kan worden. Overschrijding van de oriënterende waarde wordt, los van alle afwegingsmogelijkheden, soms bij voorbaat uitgesloten. De vrees bestaat om op een overschrijding afgerekend te worden. Daarentegen wordt een forse toename van het groepsrisico tot onder de oriënterende waarde soms zonder meer acceptabel geacht” (Handreiking VG 2004:11).

Voor de tweede situatie, de overschrijding van de oriënterende waarde, zijn de genormaliseerde tabellen opgenomen in het REVI (zie bijlage 2, tabel 1 REVI) bruikbaar. De cijfers in de tabel mogen bij categorale

inrichtingen³ gehanteerd worden om te bepalen of door het aantal personen in het invloedsgebied, in combinatie met het gevaar van de risicobron, de oriënterende waarde wordt overschreden. Bij niet categorale inrichtingen⁴ moet altijd een berekening van het groepsrisico plaatsvinden.

4.2.1.2 Inhoudelijke aspecten

De VG plicht onderscheidt een aantal verplichte aspecten die in de beschikking moeten worden opgenomen. In artikel 12 en 13 BEVI gaat het om de volgende punten:

- het aantal personen in het invloedsgebied;
- het groepsrisico;
- de mogelijkheden tot risicovermindering;
- de alternatieven;
- de mogelijkheden om de omvang van de ramp te beperken;
- de mogelijkheden tot zelfredzaamheid;
- de mogelijkheden tot toepasbare (ruimtelijke) alternatieven om de maatschappelijke baten te realiseren. “Zijn die er, dan maakt dat de risico’s minder aanvaardbaar. Alternatieven kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in een ander productieproces of een andere wijze van opslag en transport. Ook de mogelijkheden voor de bestrijding aan de bron moeten daarbij aan bod komen (BEVI 2004:73);
- Tenslotte stelt het bevoegd gezag het bestuur van de regionale brandweer in de gelegenheid om advies uit te brengen (zie § 4.2.3.1) en dient er eventueel overleg plaats te vinden met omliggende gemeenten (zie § 4.2.2.1, 1^{ste} opsomming onder “grenzen aan de verantwoordelijkheid”).

Voor een voorbeeld van de wijze waarop de inhoudelijke aspecten van de VG kunnen worden gemotiveerd, wordt naar appendix 1 verwezen.

Voorbeelden van het verantwoordingsaspect “hoogte van het groepsrisico” (incl. de oriënterende waarde) worden niet weergegeven. Er zijn namelijk een aantal scenario’s mogelijk waarbij de variabelen “jaarlijkse kans dat zich een ongeval voordoet met gevaarlijke stoffen” en “het aantal potentiële slachtoffers in de omgeving van de activiteit” verschillend kunnen zijn. Aangezien de kern van het onderzoek niet ligt bij het schetsen van deze scenario’s, kan volstaan worden met een verwijzing naar de handreiking VG (2004:59).

4.2.1.3 Relatie met VG-plicht

In de voorgaande twee paragrafen zijn de inhoudelijke aspecten van de verantwoordingsplicht aan bod gekomen. Daarbij is de hoogte van het groepsrisico niet alleen voor de inhoudelijkheid van de VG-plicht van belang. Ook andere factoren spelen een rol bij het motiveren omtrent milieu- en ruimtelijke ordeningsbesluiten. Verder is nog aangegeven in welke situaties de VG-plicht geldend is en voor welke besluiten er verantwoording afgelegd dient te worden.

Samenvattend, in de case study in hoofdstuk 5 zal onderzocht worden wat de technische omstandigheden zijn van de VG-plichtige situatie (overschrijding oriënterende waarde of een significante toename van het groepsrisico) en hoe de inhoudelijke (wettelijke) criteria verantwoord worden. Andere vragen daarbij zijn:

- Ø Wat is de aanleiding tot de verantwoordingsplicht?
 - § In welke mate wordt de oriënterende waarde overschreden?
 - § Wat verstaat het bevoegd gezag onder een significante toename? (indien de situatie zich voordoet)
- Ø Hoe worden de inhoudelijke (wettelijke) criteria vastgelegd in het besluit?
- Ø Hoe ver gaat men in de verantwoording met het betrekken van (ruimtelijke) alternatieven?
 - § Met de ruimtelijke stedenbouwkundige inrichting?
 - § Met de allocatie van functies?

³ Inrichtingen, zoals aangewezen in het BEVI, waarvoor het plaatsgebonden risico wordt bepaald conform de bij ministeriële regeling vastgestelde afstanden. Voor de bepaling van het groepsrisico mag worden uitgegaan van de bij ministeriële regeling aangegeven personendichtheden, maar mag het groepsrisico ook worden bepaald met een QRA (*handreiking VG 2004:86*).

⁴ Inrichtingen waarbij voor de bepaling van het plaatsgebonden risico en groepsrisico een risicoanalyse moet worden uitgevoerd (*handreiking VG 2004:89*).

§ Met de geografische alternatieven?

Ø In hoeverre vindt men de hoogte van het risico, afzettend tegen de (te nemen) maatregelen, acceptabel?

De overige vragen zijn terug te vinden in de vragenlijst (zie appendix 9).

4.2.2 Maatschappelijk/economisch

Het herontwikkelen van een centrumlocatie, of het herstructureren van een woonlocatie van de leefomgeving zijn bestuurlijke aangelegenheden die een brede blik vereisen. Dit vereiste richt zich niet alleen op het meenemen van alle beoordelingsaspecten maar ook op de bijbehorende afweging. In de bestuurlijke afweging kan en mag niet alleen rekening gehouden worden met de voor- en nadelen van het project. Ook zijn de normen en waarden van de burger in dit kader van belang. Grote infrastructurele projecten, zoals de HSL en Betuwelijn, hebben bij zowel de politiek als de burger grote indruk gemaakt. Nu zijn grote infrastructurele projecten niet hetzelfde als een risicobron. Wel is de keuzemogelijkheid tot het uitvoeren van een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) door het bevoegd gezag aanwezig.

4.2.2.1 MKBA

Bij het MKBA voeren de economische aspecten van de voorkeuren voor een bepaald beleidsalternatief de boventoon. Een MKBA kan omschreven worden als een methode waarmee investeringsbeslissingen voor infrastructurele en ruimtelijke projecten kunnen worden weergegeven. Het is een essentieel onderdeel in het besluitvormingsproces, waarbij de voor- en nadelen van een investeringsproject zo objectief mogelijk in kaart worden gebracht. Het doel daarbij is om de economische en maatschappelijke meerwaarde (het welvaartseffect) van een investeringsproject aan te geven in termen van de huidige waarde van toekomstige kosten en baten (Lodewijks 2005:1).

De kwaliteit van de MKBA wordt gegarandeerd door nationale richtlijnen (OEI-leidraad) opgesteld door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische zaken. Met die leidraad kunnen de effecten van infrastructuurprojecten beter worden gestructureerd en transparanter naar buiten worden gepresenteerd (Ministerie V&W en EZ 2000:11).

Beslissingen ten aanzien van investeringen zullen genomen worden waarbij zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de belangen van betrokken stakeholders. De belangen van de stakeholders kunnen daarbij erg groot en divers zijn. Het is dus niet eenvoudig om aan alle belangen van betrokken partijen recht te doen. Wel wordt vaak gestreefd naar een zo optimaal mogelijke belangenbehartiging. Daarbij kan in hoofdlijnen een tweedeling aangebracht worden.

Vanuit het bedrijfsmatige, sectorale standpunt uit gezien zijn het die “holders” die ook maar in enige mate bij de totstandkoming en realisering van zowel het ontwerp-, bouw-, uitvoerende als wel het afrondende proces van de MKBA betrokken zijn. Daarnaast moet de maatschappij (burgers en politiek) als (belangrijke) actor worden gezien.

Het zijn immers de burgers/omwonenden die aan het risico van de betreffende risicobron blootgesteld worden.

Het is van belang om de maatschappij in een vroegtijdig stadium bij het proces te betrekken. Niet alleen omdat burgers zich moeilijk aan de voorgestelde ideeën laten houden, maar ook vanwege de vergroting van het maatschappelijke draagvlak voor een project. Door in een vroegtijdig stadium inspraakprocedures te houden zal niet alleen het draagvlak toenemen maar ook een maatschappelijke verbetering van het project worden gerealiseerd (Railforum Nederland 2004:18).

Andere (achterliggende) doelen kunnen zijn:

- het creëren van voldoende draagvlak bij lokale en regionale partijen;
- voor een optimale invulling zorgen van het besluitvormingsproces;
- de gemaakte beslissing zo objectieverbaar en transparant mogelijk laten zijn;
- met de effecten van een beslissing op een zodanige wijze naar buiten treden zodat het naar alle partijen eenduidig en helder overkomt.

Zie verder appendix 3 en 4 voor een verdere (figuurlijke) toelichting.

Het maken van een afweging om een risicobron toe te laten gebeurt op lokaal niveau. Een regionale MKBA onderscheidt zich op een aantal punten van een nationale analyse:

- de welvaartseffecten in een beperkt geografische gebied (wel) worden meegenomen;
- de analyse afgestemd is op de fase van het besluitvormingsproces;
- de analyse rekening houdt met de specifieke lokale politieke bestuurlijke context van de opdrachtgever;
- de belangen van nationale, regionale en lokale partijen kunnen worden overgedragen.

Om een (regionale) afweging van de maatschappelijke kosten en baten van een groepsrisicorelevante risicobron te kunnen maken zal een “brede blik” noodzakelijk zijn. Deze blik moet beginnen met een uiteenzetting/ kwantificering van de maatschappelijke baten. Het is alleen de vraag wat onder de maatschappelijke baten van een risicobron moet worden verstaan? Het BEVI definieert het begrip “maatschappelijke baten” als “de bijdrage van activiteit aan de Nederlandse economie” (BEVI 2004:72 e.v.). Gezien de algemeenheid van deze definitie is het lastig om hier dieper op in te gaan. Logischerwijs zou je de factoren: omzet en winst, regionale functie hieronder kunnen verstaan. Welke factoren nog meer meegenomen moeten worden en hoe je tot een eenduidig maatschappelijk batenplaatje komt is moeilijk te voorspellen.

Vervolgens is het de vraag wat onder de maatschappelijke kosten verstaan moet worden? Wederom geeft BEVI “antwoord”: (...) “bij maatschappelijke kosten spelen een rol: de kosten van indirect ruimtegebruik en de maatregelen die de overheid moet nemen om dat ruimtegebruik te minimaliseren” (BEVI 2004:73).

Bij het tegen elkaar afzetten van de baten v.s. de kosten ontstaat een andere onduidelijkheid. Wanneer zijn de baten groot genoeg om de “kosten” (het hoge risico) van een GR bron te rechtvaardigen?” BEVI zegt dat “als de maatschappelijke baten van een activiteit groot zijn, kunnen de bijbehorende risico’s eerder worden geaccepteerd dan wanneer die gering zijn” (BEVI 2004:72). Even later (en in een iets andere context) staat: “als de maatschappelijke baten gering zijn, als er veiliger alternatieven zijn of als er onvoldoende mogelijkheden zijn voor een adequate rampenbestrijding, dan mag in beginsel voor de desbetreffende activiteit geen (verhoogd) groepsrisico worden geaccepteerd” (BEVI 2004:73). Het behoeft weinig uitleg dat het (te) algemene karakter van de kosten/baten tot nogal wat onduidelijkheid leidt bij bestuurders en ambtelijk verantwoordelijken.

Deze onduidelijkheid komt terug in de vraag of een bestuurder/ambtelijk verantwoordelijke wel een MKBA zal uitvoeren en hoe deze MKBA er dan uit zou gaan zien? Een concreet voorbeeld van een uitgevoerde MKBA (incl. de waarden) wordt in appendix 5 gegeven.

4.2.2.2 Relatie met VG-plicht

Zoals in voorgaande paragraaf besproken is kunnen diverse stappen en processen worden onderscheiden op zowel nationaal als regionaal niveau. Ook is duidelijk gemaakt dat BEVI nogal abstract en algemeen omgaat met het begrip “maatschappelijk kosten en baten”.

Samenvattend, in de case study in hoofdstuk 5 zal onderzocht worden wat de maatschappelijke kosten en baten zijn van een groepsrisicobron en welke positie dit heeft ingenomen in het besluitvormingsproces. Daarnaast kunnen een aantal andere kernvragen worden opgesomd die de kern van de paragraaf weergeeft⁵. Het gaat daarbij niet zozeer om de vraag of de stappen in de aangehaalde tabellen, in paragraaf 4.2.1, exact overeenkomen met de onderzoeksbevindingen. Wel om de vraag in welke mate een analyse heeft plaatsgevonden naar de MKB en welke positie dit heeft gehad in het besluitvormingsproces. Andere vragen daarbij zijn:

- Ø Hoe ziet de MKBA/”beperkte” analyse eruit?
- Ø Welke aspecten worden in de MKBA meegenomen?
- Ø Bij welke aspecten ligt het zwaartepunt? (kosten/winst, geografische importantie en de kosten indirect ruimtegebruik geïnventariseerd?)
- Ø Hoe definieert men het begrip “kosten” en “baten”?
- Ø Hoe wordt het begrip “toepasbaar veiliger alternatief” afgebakend?
- Ø Wie zijn de stakeholders?
- Ø In hoeverre wordt rekening gehouden met het maatschappelijke draagvlak?

De overige vragen zijn terug te vinden in de vragenlijst (zie appendix 9).

⁵ Zoals in (de inleidende paragraaf) 4.1 duidelijk gemaakt is worden de MKBA aspecten (en de bestuurlijk/juridisch en communicatief) niet op aanwezigheid getoetst maar alleen beschreven.

4.2.3 Bestuurlijk/juridisch

4.2.3.1 Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABvBB)

Om bepaalde maatschappelijke gevolgen te realiseren mag het (openbaar) bestuur slechts gebruik maken van de hem in de vorm van bevoegdheden “ten dienste staande” (juridisch/financiële) middelen/instrumenten. Als het gebruik van deze instrumenten onevenwichtig plaatsvindt en afwijkt van het geschreven recht, dan kan dit als onrechtmatig bestempeld worden. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zien toe op een rechtmatig handelen van de overheid.

In deze beginselen wordt een onderscheid gemaakt tussen een formeel en een materieel deel. Het formele deel bestaat uit twee beginselen (zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel). Het materiële deel bestaat uit een zestal beginselen (detournement de pouvoir, gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel, verbod van willekeur, evenredigheidsbeginsel). In appendix 6 worden deze beginselen uitgebreid beschreven.

“In strijd met de wet”

Naast de formele en materiële beginselen van behoorlijk bestuur zijn er nog twee aspecten die waardevol zijn voor een bestuursorgaan. Het eerste punt is het handelen in strijd met de wet. Er is sprake van in strijd met de wet als een wettelijk voorschrift door een bestuursorgaan verkeerd is geïnterpreteerd of verkeerd is toegepast, of ten onrecht buiten toepassing is gelaten.

Grenzen aan de verantwoordelijkheid / Onredelijk beleid / beleid onjuist toegepast / afwijking van het beleid geboden / kennelijke onredelijkheid wegens het ontbreken van schadevergoeding

- De afweging van het groepsrisico is door de vg-plicht onder verantwoordelijkheid van het lokale gezag komen te vallen. De artikelen 12 en 13 van BEVI schetsen de inhoudelijke aspecten die meegenomen moeten worden in de motivatie. Voordat er een motivatie gegeven wordt, dient er een belangenafweging plaats te vinden waarin een aantal aspecten meespelen. Bij die afweging moet rekening gehouden worden met art. 8:27 Wm. Hiermee wordt een besluit bedoeld dat zou leiden tot een zodanig afwenteling van de risicoproblematiek dat elders in het land een onverantwoorde risicosituatie zou ontstaan. Een voorbeeld hiervan is de problematiek van het rangeren van spoorwagons met gevaarlijke stoffen.
- Onder “onredelijk beleid” wordt verstaan dat de administratieve rechter, door het uitvoeren van minimale toetsing, zich niet met het beleid kan verenigen (In ’t Veld en Koeman 1985:70).
- “Beleid onjuist toegepast”: indien het beleid door de rechter niet onacceptabel wordt geacht, dient beoordeeld te worden of de genomen beslissing met het beleid overeenstemt. Indien dat niet het geval blijkt te zijn kan het genomen besluit worden vernietigd wegens kennelijke onredelijkheid.
- Bij een situatie “afwijking van het beleid geboden” gaat het erom of met het oog op de bijzondere omstandigheden van het concrete geval niet in redelijkheid van het beleid afgeweken had moeten worden
- Tenslotte doet zich bij “kennelijke onredelijkheid wegens het ontbreken van schadevergoeding” een situatie voor waarin de overheid heeft nagelaten ingeval van schadebrengend overheidshandelen, schadevergoeding aan te bieden. (In ’t Veld en Koeman 1985:70).

4.2.3.2 Overheidsaansprakelijkheid

De Nederlandse Staat omvat een groot aantal entiteiten, zoals de verschillende departementen. Deze entiteiten hebben zelf geen rechtspersoonlijkheid. Dit houdt in dat ten aanzien van het aansprakelijkheidsaspect zij slechts via de rechtspersoon “de Staat” strafrechtelijk kunnen worden aangesproken. Hierbij is het van belang dat de Staat niet als zodanig is opgesomd als een openbaar lichaam (in de zin van hst. 7 Grondwet). Wel wordt in een aantal wetten de Staat of het Rijk als openbaar lichaam aangeduid.

Uit een arrest in het verleden blijkt (Volkelarrest) dat de Staat voor zijn handelingen ter zaken van een strafbaar feit niet vervolgd kan worden.

Rest de vraag hoe het nu zit met de strafrechtelijke vervolging van lokale overheden? Uit arresten in het verleden (Pikmeer arresten) kan geconcludeerd worden dat publiekrechtelijke rechtspersonen (in de zin van hst. 7 Grondwet; zoals provincies, gemeenten, waterschappen etc.) strafrechtelijke immuniteit genieten als het gaat om:

handelingen die naar hun aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak, zodat uitgesloten is dat derden op gelijke voet als het openbaar lichaam deze taak verricht (Pikmeer II arrest, HR 6 januari 1998, NJ, 1998, 367 m.nt.JdH; bevestigd in HR 30 juni 1998, NJ 1998, 819).

Simpel gesteld:

gemeenten/provincies zijn alleen strafrechtelijk vervolgbaar als het niet gaat om het uitvoeren van een exclusieve overheidstaak. Daarbij dient naar oordeel van de Hoge Raad voor het vervolgen van openbare lichamen het stelsel van rechtvaardigingsgronden te gelden, zodat op grond daarvan in voorkomende gevallen tot straffeloosheid kan worden beslist (Jörg en Kelk 1998:205).

Een uitspraak (2002) van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) moet in de context van “strafrechtelijke vervolgbaarheid van bestuurders” worden aangehaald.

Op 28 april 1993 deed zich op een vuilnisbelt in de buurt van het Turkse Istanbul een explosie voor. Als gevolg van een daardoor veroorzaakte aardverschuiving werden een tiental huizen in een nabij gelegen krottenwijk bedolven; 39 mensen verloren daarbij het leven. Twee jaar voor de ramp had een deskundige aan de gemeente gerapporteerd over de onveiligheid van de betreffende vuilnisbelt en gewaarschuwd voor het gevaar van een (methaangas) explosie. De overheid had met dit rapport niets gedaan en had de onveilige situatie laten voortbestaan.

Samengevat leidt de EHRM uitspraak, i.h.b.z. de interpretatie van art. 2 EVRM, niet zozeer tot een verruiming van de overheidsaansprakelijkheid in Nederland. Het schetst wel een duidelijk beeld van hoe een overheid met het recht op vrijheid van een ieder dient om te gaan. Daarbij is de overheid, op grond van deze EHRM uitspraak, verplicht om in te grijpen indien zij op de hoogte is (of had kunnen zijn) van een levensbedreigend gevaar.

Aangezien een direct levensbedreigende situatie zich niet in Nederland voordoet is in Nederland een concreet aanwijsbare situatie niet voorhanden. Wel kan het toestaan van een verhoogd risico op een bepaalde situatie onder deze noemer, voor Nederlandse begrippen, geschaard worden. Naast “levensbedreigendheid” spelen de variabelen “reëelheid” en “tijdigheid”, zoals uiteengezet is, ook nog een rol. Verder geeft de uitspraak een nadere invulling aan hetgeen beschouwd kan worden als een onrechtmatige overheidsdaad (art. 6162 BW).

De Öneriyildiz-zaak roept ook nog de vraag op of de niet-vervolgbaarheid van overheden als zodanig kan blijven bestaan? De verantwoordelijken, zoals gedestilleerd kan worden uit de Öneriyildiz-zaak, zouden altijd vervolgd moeten kunnen worden, ongeacht of zij al dan niet handelen binnen het kader van hun functie – dan wel op persoonlijke titel –.

Een uitgebreidere analyse van de Öneriyildiz-zaak is terug te vinden in appendix 10.

4.2.3.3 Relatie met VG-plicht

In de voorgaande twee paragrafen zijn de bestuurlijk, juridische aspecten besproken die door het bevoegd bij (het uitvoeren van) de VG-plicht in acht genomen moeten worden. Daarbij werd aangegeven dat het gezag zich, bij het gebruik van beleidsinstrumenten, moet houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het is niet zozeer de vraag of het gezag zich committeert aan deze beginselen, maar meer de vraag of het gezag afwijkt van deze beginselen.

Een andere vraag spitst zich toe op de aangehaalde en uiteengezette EHRM uitspraak. Deze uitspraak is relevant voor situaties die niet direct levensbedreigend van aard en vanwege “zwaarwegende belangen” kunnen worden toegestaan. Je zou mogen verwachten dat het decentrale gezag hiervan kennis heeft genomen of meegenomen heeft in de besluitvorming.

In de case study in hoofdstuk 5 zal onderzocht worden in hoeverre het bevoegde gezag is afgeweken van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, in hoeverre rekening is gehouden met evt. overheidsaansprakelijkheid bij

het vervullen van de VG-plicht en de mate van kennisneming van de EHRM uitspraak (en de implementatie ervan). Indien afwijking het geval is zijn de volgende kernvragen van belang:

- Ø In hoeverre heeft men rekening gehouden met art. 8:27 Wv?
- Ø In hoeverre belast het genomen besluit het belang van de burger?
- Ø In hoeverre is de motivering van het genomen besluit aan de burger kenbaar gemaakt?
- Ø In hoeverre is de situatie risicorelevant en in hoeverre valt deze situatie onder de EHRM uitspraak te schalen?
- Ø Worden daarbij de punten die in de EHRM uitspraak vermeld staan door het bevoegd gezag uitgevoerd?
- Ø In hoeverre vindt men dat de motiveringsplicht een voldoende/krachtige maatregel is “om het recht op leven” te garanderen?
- Ø In hoeverre vindt men dat de motiveringsplicht een geschikte maatregel is met een dergelijke (groeps)risicosituatie om te gaan?

De overige vragen zijn terug te vinden in de vragenlijst (zie appendix 9).

4.2.4 Communicatief

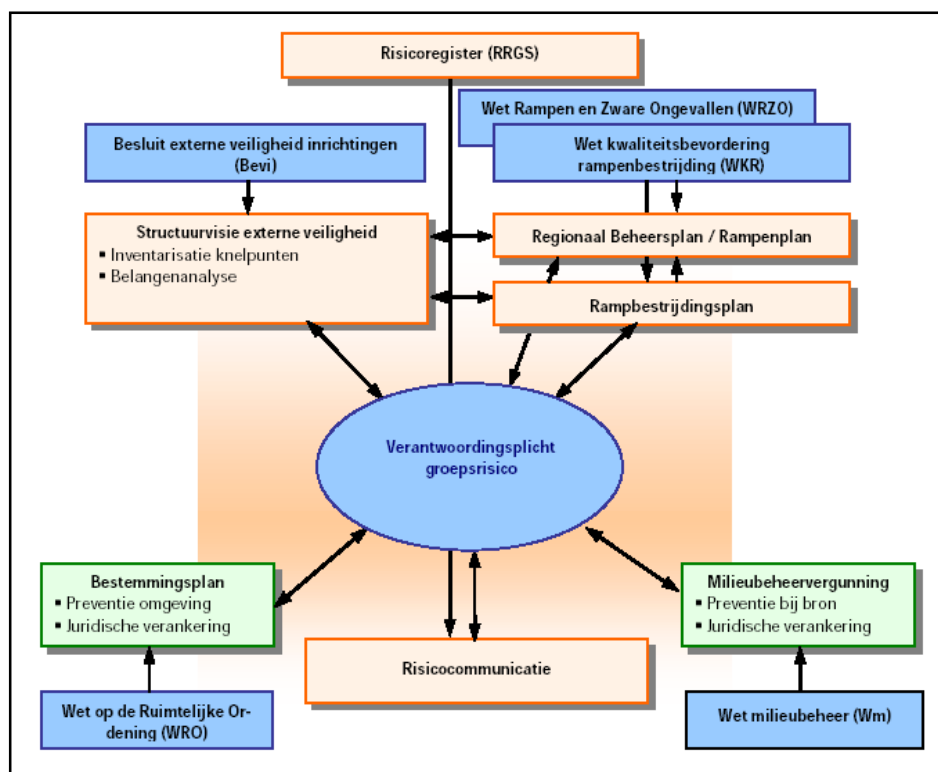
Na de vuurwerkramp in Enschede is de beleidsherziening zich o.a. gaan richten op het externe communicatie beleidsvlak. De verstrekking van externe veiligheidsinformatie door overheden was tot aan de Enschedese vuurwerkramp namelijk een ondergeschoven kindje geweest. Het wegnemen van het burgerlijke wantrouwen t.o.v. de overheid werd hiermee één van de belangrijkste gemeentelijke speerpunten. De incidenten die zich daarna hebben voltrokken (Toulouse en Amersfoort) hebben het wantrouwen van omwonenden ten aanzien van bedrijfseconomische risico's alleen maar bevestigd.

Naast het externe communicatieve deel speelt de interne communicatie/samenwerking ook een rol bij het invullen van de VG-plicht. In het BEVI zijn zowel bevoegdheden aangewezen in het kader van de Wet Milieubeheer als bevoegdheden die op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening kunnen worden uitgeoefend (BEVI 2004:16).

De integratie van de ruimtelijke ordening, milieu en fysieke veiligheid betekent vooral veel voor de interne communicatie op (lokaal) overheidsniveau. Om in ieder geval de samenwerking tussen milieu en ruimtelijke ordening soepel te laten verlopen is een zekere mate van regie en sturing nodig. De disciplines: ruimtelijke ordening, milieu, fysieke veiligheid en verkeer zijn werkelden die noodzakelijk zijn bij het interne werkveld. Over de samenwerking tussen deze velden wordt in de komende twee paragrafen meer gezegd.

4.2.4.1 Intern communicatief (multidisciplinairheid)

In de inleiding is naar voren gekomen dat er een zekere mate van sturing aanwezig moet zijn om de intern gemeentelijke communicatie in goede banen te leiden. Het onderstaande communicatieschema (Handreiking VG 2004:20) laat zien dat de afdelingen milieu, ruimtelijke ordening, verkeer en rampenbestrijding&fysieke veiligheid bij de invulling van de VG-plicht betrokken zijn.



Het BEVI vermeldt ten aanzien van dit multidisciplinaire punt dat “voor een adequate uitvoering van het onderhavige besluit (...) het nodig is dat de milieufunctie en de afdeling ruimtelijke zaken op lokaal niveau (...) waar

nodig samenwerken en ervoor zorg dragen dat de verschillende onderdelen van het gemeentelijk beleid op elkaar worden afgestemd (BEVI 2004:45). Hoe dit handen en voeten moeten gaan krijgen is onbekend.

Verder is de positie van de regionale brandweer in het gehele BEVI verhaal en de VG-plicht onduidelijk. BEVI zegt dat, m.b.t. milieu en ruimtelijke ordeningsbesluiten, de regionale brandweer “in de gelegenheid dient te worden gesteld” om advies uit te brengen met betrekking tot het groepsrisico (BEVI 12 lid:3 en 13 lid:3). De Algemene wet Bestuursrecht sluit daarbij aan en zegt: “het stelt die belanghebbende/een derde in de gelegenheid om zijn zienswijze naar voren te brengen” (art. 4:8 AWB).

Het bevoegd gezag is kortom verplicht om de regionale brandweer bij de afgifte of herziening van milieuvergunningen in de gelegenheid te stellen om advies uit te brengen. De praktijk leert dat de brandweer vaak niet of te laat betrokken wordt bij de advisering, vooral vanwege het functioneren van deze organisatie (Mesters en Killaars 2004:27). Het betrekken van de regionale brandweer bij een milieuvergunningprocedure moet een duidelijke meerwaarde hebben en mag de totstandkoming van de vergunning niet stagneren. De regionale brandweer zal zich dus ook aan de wettelijke termijnen moeten houden waarbinnen een milieuvergunningprocedure afgerond moet zijn.

De verplichting van de brandweer om (weder)advies uit te brengen aan het bevoegd gezag is niet wettelijk opgenomen. De regionale brandweer kan dan ook de adviestaak naar vrijblijvendheid invullen. Het bevoegd gezag is op haar beurt ook niet verplicht om dit advies op te volgen.

4.2.4.2 Extern communicatief (risicocommunicatie)

Risicocommunicatie was, vóór de jaren tachtig en negentig, het domein van overheidsfunctionarissen en deskundigen die bij grote bedrijven werkzaam waren. Een aantal rampen en incidenten met chemische bedrijven gaven aanleiding om het publiek en maatschappelijke groeperingen (preventief) over risico's voor te lichten. Door de grote verschillen en de (effecten van) rampen is de term risicocommunicatie veranderd en verbreed. Eerst werd gesproken over “iedere intentionele uitwisseling van wetenschappelijke informatie tussen belanghebbende partijen over gezondheids- of milieurisico's” (Covello). Later werd dit omgedoopt tot “the act of conveying or transmitting information between interested parties about levels of health or environmental risks; or decisions, actions or policies aimed at managing or controlling such risks” (Gutteling 2002:72).

Tegenwoordig zijn er meerdere definities van het begrip risicocommunicatie te onderscheiden, met elk weer hun eigen doel. De meest praktische definitie is “het op planmatige wijze en op grond van een gesignaleerd (dreigend) probleem overdragen van informatie over een betreffend risico” (Gutteling 1991:6). De term “risico” heeft in dit verband betrekking op industriële- en technologische activiteiten.

De doelstellingen die met risicocommunicatie wordt beoogd zijn door de jaren heen ook gewijzigd. Het oorspronkelijke beleid had vooral het geruststellen van de bevolking en het herstellen van vertrouwen tot doel (Merkz, Dijck en Rip 1999:13). Tijden later hanteerde men andere uitgangspunten waarbij informatie en educatie, preventieve gedragsverandering, waarschuwen voor rampen en noodsituaties, gezamenlijke probleemoplossing en conflicthantering (Gutteling en Wiegman 1996:32 e.v. en Merkz, Dijck en Rip 1999:13). Er is wel een onderliggende overeenkomst tussen de achtereenvolgende doelstellingen, namelijk dat burgers in staat worden gesteld om weldoordachte keuzes te maken.

De laatste jaren is de vertrouwensfactor naar voren gekomen. Mede door rampen en incidenten als Volendam en Enschede is het vertrouwen in de inhoud en de zender van de boodschap ernstig geschaad. Risicocommunicatie zou een belangrijke rol kunnen spelen in het herstellen van het beschadigde burgerlijke vertrouwen (Slovic 2000:317)

In de context van de risicocommunicatie hebben zowel de inhoud als de zender van de boodschap een rol. De volgende definitie laat dit zien.

Trust in communication refers to the generalized expectancy that a message received is true and reliable and that the communicator demonstrates competence and honesty by conveying accurate, objective, and complete information (Renn en Levine in Kasperson en Stallen 1991:179)

Naast herstel van het (burgerlijk) vertrouwen is het ook mogelijk om het ontstaan van maatschappelijke onrust te voorkomen (preventief). Maatschappelijke onrust ontstaat wanneer het betreffende risico bedreigend is voor een grote

groep mensen. Bijvoorbeeld wanneer de mogelijke consequenties ernstig gevonden worden, wanneer de gevolgen bij deskundige of publiek onvoldoende bekend zijn, wanneer men op een onvrijwillige manier aan het risico wordt blootgesteld en wanneer men er als individu weinig aan kan doen om het risico onder controle te houden (Slovic 2000:322).

Al duidelijk was dat voor de beleving en beoordeling van de risico's informatie van cruciaal belang is. De informatiebehoefte bestaat niet alleen uit informatievervalsing tijdens incidenten (crisiscommunicatie), maar ook bij "normaal bedrijf". Informatie zou dan ook altijd beschikbaar moeten zijn, ondanks dat de praktijk leert dat dit niet altijd zo is (Eindrapport Risicocommunicatie §4.3). Het is meestal de angst van bestuurders dat informatie over risico's alleen maar tot onrust leidt, terwijl het feitelijk een tegenovergesteld effect kan hebben. Daarnaast kan het voor een gemeente van belang zijn dat de perceptie van burgers wordt beïnvloed, het vertrouwen van de burger hersteld/gecreëerd wordt en een (achterliggende) bijdrage geleverd kan worden.

Risicocommunicatie zou ook kunnen bijdragen tot een grotere burgerlijke verantwoordelijkheid in het externe veiligheidsbeleid, herstel van burgerlijk vertrouwen in de overheid, een groter begrip voor en acceptatie van het externe veiligheidsbeleid.

4.2.4.2.1 De wet en risicocommunicatie

De giframp in Seveso (juli 1976) gaven Brussel in de jaren tachtig aanleiding om beleidsmaatregelen te treffen ter voorkoming van dergelijke rampen. Andere incidenten en rampen in de jaren 90/2000 zorgden voor aanvullende maatregelen om de communicatie van het bestuur met haar bevolking te verbeteren. Een aantal Europese richtlijnen, verdragen en uitspraken vallen te onderscheiden, waarbij de richtlijnen Seveso II, Verdrag van Aarhus en een EHRM uitspraak de belangrijkste zijn (zie appendix 11). Het komt erop neer dat een duidelijke verplichting geldt voor (lokale overheden van) de lidstaten om informatie te verstrekken aan burgers in het kader van communiceren over risico's. In hoeverre deze Europese richtlijn in de Nederlandse wet is geïmplementeerd wordt uitgelegd in appendix 7.

Duidelijk mag zijn dat de Europese verplichtingen vastgelegd zijn in verschillende Nederlandse wetten en een transparante informatiewisseling beoogd wordt tussen burgers en overheid.

4.2.4.2.2 De VG-plicht en risicocommunicatie

Als uitgegaan wordt van de doelstellingen die de term "risicocommunicatie" verbonden zijn, zou de overheid een behoorlijke waslijst krijgen aan doelstellingen, taken en maatregelen. Zo spitst risicocommunicatie zich toe op een drietal (taak)punten te weten: verruiming van de kennis ten aanzien van risicovraagstukken, beïnvloeden van risico gerelateerd gedrag en het faciliteren van coöperatieve conflictoplossingen (Rohrmann 1992:169).

In de praktijk is het een ondoenlijke opgave om de naleving van risicocommunicatie door lokale overheden, volledig aan het werkelijke behoefteniveau van de burger tegemoet te laten komen. Een burger die zich in gemeente A bevindt kan meer behoefte hebben aan risicocommunicatie dan een burger in gemeente B. Factoren als: aanwezige chemische industrie, vertrouwen in vergunninghouder/ verstrekker, gemeentelijke agendavoering zijn daarvoor verantwoordelijk. Aannemelijker is het dat het burgerlijke behoefteniveau aan risicocommunicatie hoger ligt als het gaat om een groepsrisico-overschrijdende risicobron.

Verder gaat de risicobeleving van de burger vaak niet uit van risico's (kans X effect) en sterftekansen. Het perspectief van waaruit risico's worden beschouwd kan voor een ieder of voor andere groeperingen anders liggen. De uitkomst van een bepaalde risicoberekening is niet alleen bepalend, ook de manier waarop men tegen die uitkomst aankijkt is van belangrijk.

Hoe een lokale overheid de risicocommunicatie in een dergelijke situatie moet invullen is onbekend. Een vereiste is dat het bevoegde decentrale bestuursorganen zich moet houden aan de geldende communicatieve wet- en regelgeving. Appendix 7 heeft laten zien dat de aan de informatieplicht van de overheid aan de burger m.b.t. de risicocommunicatie, uitvoering gegeven wordt door de WRZO, BRZO, BIR, het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit (IVB) en het Registratieplicht Risicosituaties gevaarlijke stoffen. De Europese richtlijnen Seveso en Aarhus zijn ook vrij helder in het toekennen van verantwoordelijkheden en verplichtingen (zie appendix 11). Een punt dat onduidelijk is gebleven is de wettelijke verplichting die voortkomt vanuit de EHRM uitspraak in de Öneriyildiz-zaak in 2002 (zie appendix 11 voor een korte inhoudelijke omschrijving).

Welke communicatiewijze had de Turkse overheid moeten hanteren om de bewoners op de hoogte te stellen van het risico? Met een hypermoderne risicokaart, advertentie in een huis-aan-huisblad, persbericht etc. bereik je de bewoners van een krottenwijk niet. Een optie zou zijn geweest dat de overheid de bewoners d.m.v. flyer's op de hoogte had gesteld of een mededeling had laten uitgaan aan het buurthoofd/wijkvertegenwoordiger. In ieder geval zou elk communicatief middel aangewend moeten worden om de bewoners te bereiken. Sterker nog, als het risico van een zodanig hoog niveau zou zijn geweest dat de kans dat grote aantallen mensen komen te overlijden als gevolg van een explosie (en dat is het geval als er 39 mensen dodelijk gewond raken), was het niet ondenkbaar geweest dat de overheid de bewoners had moeten verplaatsen. De individuele verplaatsingsmiddelen van de bewoners waren immers vrij beperkt.

Als de EHRM uitspraak met de Nederlandse (risico)communicatieve situatie wordt vergeleken, zijn er een aantal raakvlakken te ontdekken. Bij deze vergelijking is het de vraag hoe hoog het risico moet zijn en in welke mate er communicatie moet plaatsvinden? Om hierop een antwoord te kunnen geven is het nodig om te weten wat het EHRM onder het begrip "risico" verstaat? In een aantal zinsneden wordt genoemde begrip nader omschreven:

- *"health risk for the inhabitants of the valley, particularly those living in the slum areas" (p.3)*
- *"a real and immediate risk to the life of an individual or individuals" (p. 14)*

In het kort komt het neer op "een reëel en onmiddellijk risico voor de gezondheid en leven van een individu en individuen". Aangezien er in de rechtspraak niet gesproken wordt over kwantitatieve risico's/afstanden is het lastig om de term "risico" te projecteren op de Nederlandse situatie. Wat wel duidelijk is, is dat het in de Turkse situatie gaat om een risico (hoogte X) die 1. reëel en onmiddellijk van aard is en 2. de bestaans/ levensvoorwaarden van de individuele- en collectieve mens bedreigen. Aangezien Nederland het Verdrag voor de Rechten van de Mens heeft ondertekend is het gebonden aan art. 8 EHRM. Nederland is verplicht om omwonenden te waarschuwen voor dreigende milieugevaren/risico's. Een verplichting die uitgaat van artikel 2 EVRM en ook afgeleid kan worden uit art. 3 EVRM.

Als verder gekeken wordt naar het begrip risico dan kan men aannemen dat bij een maatschappelijk relevant risico het bevoegde gezag hier mededelingen over doet aan haar bevolking. In welke mate een gezag communiceert over een risico kan afhankelijk zijn van de gemeentelijk/provinciale prioriteitstelling, de beschikbare gemeentelijke gezagsresources en de informatiebehoefte van de bevolking. Ten aanzien van het eerst genoemde aspect, kan de communicatieve prioriteitsstelling groter worden op het moment dat zich meerdere VG-plichtige risicobronnen binnen de gemeentegrenzen bevinden.

Het laatste aspect "de informatiebehoefte van de bevolking" is vooral voor beleidsmakers interessant om te weten welke gewicht het publiek aan het groepsrisico toekent. Als zou blijken dat de burger het groepsrisico van zichzelf niet zo belangrijk vindt, dan is de vraag in hoeverre de overheid de burger moet lastigvallen met het groepsrisico. Als het gezag wel voor de communicatie kiest zou het niet in termen van plaatsgebonden- en groepsrisico moeten spreken maar de informatie middels "jip en janneke" taal overbrengen.

Indien er wel een grote mate van "groepsrisicobeleving" aanwezig is, zou je mogen verwachten dat de overheid aandacht besteedt aan (risico)communicatie, los van de wettelijk verplichte risicokaart. Zoals eerder vermeld is dit geheel afhankelijk van de gemeentelijke prioriteit, middelen etc.

4.2.4.3 Relatie met VG-plicht

Zoals voorgaande twee paragrafen hebben duidelijk gemaakt vereist de VG-plicht een aanzienlijke interne communicatie tussen de diverse organen. De intensiteit en wijze van samenwerking tussen de afdelingen: ruimtelijk ordening en milieu gecombineerd met de (advies)rol en positie van de regionale brandweer, de vergunninghouder en evt. externe partners, maken deel uit van de onderzoeksscope van hoofdstuk 5.

Naast het intern communicatieve deel, heeft de externe informatieverstrekking ook een aandeel in de scope van het onderzoek. Het gezag heeft bij risicocommunicatie niet alleen te maken met geldende wet- en regelgeving maar ook met perceptionele (burgerlijke)aspecten. We hebben het hier over beleid dat de burger moet voorlichten en gerust moet stellen. De intensiteit en inhoud ervan zal daarbij tussen gemeenten/provincies verschillen.

Samenvattend in de casestudy in hoofdstuk 5 zal onderzocht worden hoe door het bevoegde gezag invulling wordt gegeven aan zowel de multidisciplinairheid als wel de mate en vorm van de risicocommunicatie. Een aantal vragen kunnen daarbij geformuleerd worden:

Intern

- Ø Hoe verliep de samenwerking tussen afdeling R.O. en Milieu?
- Ø In welke fase werd de regionale brandweer bij het VG-proces betrokken en hoe verliep de samenwerking?
- Ø Heeft de regionale brandweer advies uitgebracht, nam de gemeente dit ter harte en op welke punten spitste zich dit advies toe?
- Ø Wie stuurde en bewaakte het proces?
- Ø Werd hierbij een structuurplan/programma van eisen opgesteld?

Extern

- Ø In hoeverre wordt er met de burgers gecommuniceerd over de risico's die zij mogelijkwijs lopen? (bedrijfsmatige activiteiten en de GR bron)
- Ø In hoeverre bestaat hier specifiek (gemeentelijke) beleid voor?
- Ø Wat zijn de uitgangspunten waarop dit beleid gebaseerd is? (wet en regelgeving, gemeentelijke prioritering, vertrouwensfactor etc)
- Ø Welke (aanvullende) instrumenten worden gehanteerd bij het communiceren over risico's?
- Ø In welke fase worden deze instrumenten ingezet?

De overige vragen zijn terug te vinden in de vragenlijst (zie appendix 9).

4.3 Elementen die aan publieke acceptatie bijdragen

4.3.1 Repertoire

Het technische industriële niveau in Nederland brengt voordelen en nadelen met zich mee. Om de nadelen zoveel mogelijk te bestrijden en de voordelen te optimaliseren is regelgevend gedrag nodig. Door middel van wet- en regelgeving wordt geprobeerd om een juiste aansluiting te vinden bij (maatschappelijke) normatieve en rationele uitgangspunten. De technologische cultuur laat zich sturen door een permanent leerproces, waarbij niets bij voorbaat vaststaat: de techniek niet, de identiteit van de betrokkenen niet (b.v. in termen van expertise) en de normatieve uitgangspunten voor sturing niet (Harbers 1996:311).

Om uitspraken te kunnen doen over de verhouding en wisselwerking tussen de technologische experts en de politiek enerzijds en bestuursorganen en betrokken burgers anderzijds, is inzicht nodig in de bestuurlijke handelspatronen. De volgende twee paragrafen zullen hier meer duidelijkheid over geven.

4.3.1.1 Begrip

In de inleiding werd al kort aangegeven dat regelgevend gedrag van belang is om de techniek tot haar recht te laten komen. Dit regelgevende gedrag heeft niet alleen invloed op de techniekoptimalisatie maar is ook van belang bij de organisatie- en bestuurswetenschappen. Dit is vooral het geval voorzover organisaties worden opgevat als samenstelling van regels, of het bestuur wordt opgevat als een producent van regels die nageleefd moeten worden binnen de maatschappij (Bal 1999:26). Daarbij is het voor actoren niet noodzakelijk om regels te formuleren. Het gaat namelijk om de toepassing ervan.

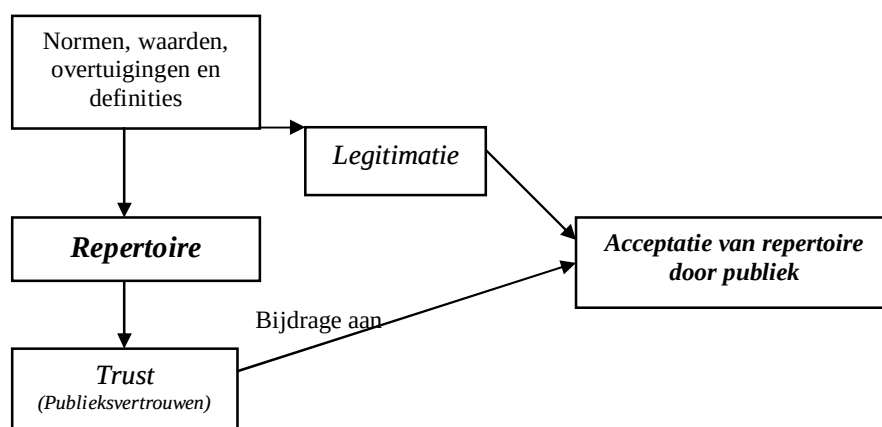
Aan de regels kunnen twee kanten zitten. Te strikte regels staan een adequate praktijk in de weg omdat onvoldoende rekening kan worden gehouden met de complexe werkelijkheid waarmee ambtenaren worden geconfronteerd. Aan de andere kant leiden “slappe” externe (beleids)regels tot andere problemen. Eén van deze problemen heeft betrekking op de discretionaire ruimte. Ondanks dat het overgrote deel van de regels specifiek zijn geformuleerd, heeft een ambtenaar in een aantal gevallen nog een zekere mate van beslissingsvrijheid. Deze beslissingsvrijheid wordt veroorzaakt door het feit dat de begrippen die in de wet- en regelgeving worden gebruikt tot op zekere hoogte onbepaald zijn (Van der Veen 1990:11).

Algemeen genomen omvat het begrip repertoire alle onderdelen van het handelen van actoren (Bal1999:31). Niet alleen wordt “het handelen van...” onder dit begrip verstaan, ook aspecten als: “argumenten en criteria”, “manieren van schrijven en spreken”, “woordkeus en genre van geproduceerde tekst” maken hier deel van uit. (Rip 1994:193) Daarbij weerspiegelen de repertoires de cognitieve, normatieve en institutionele opvattingen, kennis en praktijken die in hoge mate bepalen wat voor type beslissingen worden genomen en op welke wijze dat gebeurt (Rip en Smit 2002:81).

Bestuurders werken vanuit- en met repertoires die uit hoofdzakelijk beleidsrouting bestaat en het institutionele handelspatroon bepalen (“het ingeslepen patroon”). Het is daarbij de vraag of voordelen van deze routing opwegen tegen de nadelen, te weten het verwaarlozen van specifieke omstandigheden van bepaalde (vooral nieuwe) gevallen. Een voorwaarde voor tijdige toepassing is de aanwezigheid van het institutionele vermogen tot regelmatige of continue reflectie op bestaande repertoires (Rip en Smit 2002:82).

Voor institutionele actoren die een publiek belang behartigen is een zekere mate van legitimatie (zie paragraaf 4.3.2) noodzakelijk. Deze legitimatie kan verkregen worden door beleidsregels die voor en door deze organen gesteld zijn. Een burger kan door het hebben van inzicht in beleidsregels verklaren waarom de overheid tot een bepaalde keuze is gekomen of waarom ze volgens een dergelijke manier gehandeld heeft. Deze inzichtelijkheid zal vervolgens bijdragen tot een groter vertrouwen bij de burger, waardoor publieke acceptatie van het repertoire wordt mogelijk gemaakt. Het wekken van vertrouwen in instituties t.a.v. het adequaat omgaan met risico's is op zijn beurt weer een functie van het repertoire.

Het causale verband tussen de drie variabelen wordt in onderstaand figuur weergegeven:



Naast de voordelen voor de burger, kan ook de institutie gebruik maken van deze kennis om haar eigen handels- en werkwijze te optimaliseren. Deze optimalisatie kan zowel gelden voor decentrale bestuursorganen die zich bezig houden met de toepassing en uitvoering van sociaal zekerheidsbeleid, als voor organen die belast zijn met de beleidsomgang en uitvoering t.a.v. risicovolle situaties. De beleidsomgang- en uitvoering wordt onder het begrip “repertoire” verstaan. Het begrip “repertoire” houdt in dit geval in “het handelen van bevoegde decentrale bestuursorganen ten tijde van het toestaan van een GR overschrijdende situatie om daarmee aan de VG-plicht te moeten voldoen”.

Wat de verhouding van dit repertoire is ten opzichte van de wetenschap, wordt in appendix 9 beschreven. Ook de invloed op de dagelijkse handelwijze van publieke instituties, de cultuur en de omgeving wordt in deze bijlage uiteengezet.

4.3.1.2 Besluitvormingsmodellen

De voorgaande paragraaf heeft in het kort een beschrijving gegeven van het ambtelijke handelen ten tijde van een besluitvormingsproces. Het is daarbij niet duidelijk geworden welke besluitvormingsprocessen er zijn en welke aspecten daarin een rol spelen? Deze paragraaf zal op deze twee vragen een antwoord geven.

Een besluitvormingsproces wordt gedefinieerd als de gedachten en handelingen die te maken hebben met een serie keuzes, en ook die keuzes zelf. Dergelijke gedachten en handelingen houden ook de bewustwording van een probleem of kwestie in en zijn vaak zelf het resultaat van communicatie en andere beslissingen (Dawson 1995:212).

Veel van de besluitvormingsmodellen richten zich vooral op de individuele beslissers. Wanneer wordt uitgegaan van een situatie waarin een besluit door een groep personen genomen dient te worden zullen alle personen van elkaar moeten weten welke strategie zij volgen. Simon definieert een strategie als “a series of (alternative) decisions which determines behavior over some stretch of time” (Simon 1976:72).

Besluiten komen tot stand na afweging van alle mogelijke alternatieven. In het rationele model wordt een dergelijke afweging gemaakt waarbij wordt uitgegaan van een beslissers die de beschikking heeft over volledige feitelijke informatie. De gevolgen van de oplossingen kunnen in een voorkeursvolgorde worden geplaatst, zodat het alternatief kan worden gekozen dat tot de meest geprefereerde consequenties leidt (Muller 1990:26). Dit model kan worden gehanteerd in routinematige situaties, bijvoorbeeld in de ideaaltypische bureaucratie.

Een variant op dit model is de optimumtheorie, ontworpen door Dror (Muller 1990:27). In dit model wordt gesteld dat bij de afweging van de baten en lasten “niet allen rationele, maar ook buitenrationele elementen als intuïtie, ervaring en inzicht de uitkomst van de beslissing beïnvloeden”.

Volgens Simon dient dit ideaalrationele uitgangspunt gerelativeerd te worden. Volgens hem kan het menselijke gedrag en daarmee de keuzes die de mens maakt niet louter in feitelijke, logische elementen worden opgevat. Daarbij

is hij het wel eens met de aanname dat bij besluitvorming wordt gestreefd die alternatieve middelen te kiezen die geschikt zijn om de gestelde doelen te bewerkstelligen. Hij plaatst echter wel een drietal kanttekeningen:

- Ten eerste meent Simon dat de te bewerkstelligen doelen bij het ene alternatief incompleet of incorrect kunnen zijn doordat onduidelijkheid bestaat over te bewerkstelligen doelen bij het andere alternatief.
- Daarnaast is het onmogelijk om middelen en doelen volledig van elkaar gescheiden te zien omdat alternatieve middelen gewoonlijk niet waardenutraal zijn. Het te bereiken doel kan dan overschaduwd worden door de overige gevolgen die het gekozen middel met zich meebrengt.
- Tenslotte merkt Simon op dat het tijdelement vaak buiten beschouwing wordt gelaten. Sommige keuzes zijn gericht op korte-termijn-doelen. De keuze voor een bepaald middel heeft ook gevolgen voor de langere termijn. Bij het nemen van een besluit in een nieuwe situatie zal rekening gehouden moeten worden met het besluit dat heeft geleid tot die situatie.

Volledig rationeel handelen is niet altijd mogelijk. Hetzelfde kan gezegd worden van het routinematig oplossen van problemen. Op het uitvoerende niveau van een organisatie zouden de meeste handelingen volgens routine ingevuld kunnen worden. Op het strategische besluitvormingsniveau van een organisatie wordt dit echter lastiger vanwege de grote complexiteit. Zo moet er een afstemming plaatsvinden tussen actoren met conflicterende belangen, kan de besluitvorming verweven zijn met andere problemen, lopen korte- en lange termijnoverwegingen door elkaar etc (Muller 1990:28).

In plaats van het rationele model ziet Simon meer in het satisficing-model, waarbij de nadruk ligt op het korte-termijn-aspiratieniveau van de besluitvormer. Dit model gaat ervan uit dat er maar één criterium als leidraad voor de besluitvorming geldt. Simon (1976:77) merkt de bereikte korte-termijn-subdoelen aan als waarde-indicatoren op basis waarvan het mogelijk is vervolgstappen in kaart te brengen (omdat men inzichtelijk kan maken welk gedrag welke waardenvulling tot gevolg kan hebben). Nadeel van het zoeken naar een snelle bevredigende oplossing is dat de oorspronkelijke achterliggende oorzaken uit het oog verloren kunnen worden (Muller 1990:37).

Het satisficing-model van Simon is goed toe te passen op complexe beslissingen. Als alle betrokken actoren niet naar de beste oplossing zoeken, maar naar een bevredigende, ontstaat de mogelijkheid dat zij tot een gezamenlijke oplossing komen. Risico is wel dat de satisficing ten kosten kan gaan van de kwaliteit van het genomen besluiten, omdat alternatieve, betere oplossingen over het hoofd kunnen worden gezien.

Muller (1990:30-31) noemt in de bundel “kritieke momenten” nog twee modellen die mogelijk geschikt zijn voor besluitvorming in complexe situaties: “incrementalisme” en “mixed scanning”. Incrementalisme (Lindblom) gaat net als satisficing uit van een beperkte rationaliteit. In dit model beperken de besluitvormers zich in hun informatieverzameling tot marginale verbetering in een complexe situatie. Mixed scanning (Etzioni) wordt gekenmerkt door een werkwijze waarin de besluitvormer eerst alle alternatieven inventariseert, waarna de alternatieven die het meest bruikbaar zijn worden geselecteerd. Deze alternatieven worden vervolgens gedetailleerd uitgewerkt, totdat er één mogelijkheid resteert. In dit model is correctie en bijsturing van besluiten nog lange tijd mogelijk. Het is daardoor vooral toepasbaar in situaties waarin een grote mate van onzekerheid aanwezig is.

Naast de variabelen: “complexe situaties” en “onzekerheid” moet de dominante positie van het technisch-wetenschappelijke gehalte van de risicobenadering in het besluitvormingsproces, t.a.v. de risicoaanvaardbaarheid, opgemerkt te worden. Een mogelijke verklaring hiervoor wordt geboden door de stelling dat “dat deze benadering een objectief beeld geeft van de risico’s en dus een rationele besluitvorming mogelijk maakt” (Hogenboom 1992:10). Aangezien bij deze stelling nogal wat vraagtekens gezet kunnen worden (zie Hogenboom 1992:11) lijkt een simpele conclusie te zijn dat voor optimale maatschappelijke besluitvorming een aantal gewijzigde/nieuwe institutionele procedures noodzakelijk zijn. Of deze zich in het huidige onderzoeksveld voordoen en welke aspecten in deze nieuwe procedures een rol spelen, moet gezien worden.

Deze nieuwe procedures zouden zich kunnen richten op de erkenning van de rationaliteit van “leken” (b.v. de voorkeur van de burger t.a.v. de aanvaardbaarheid voor een risicodragende activiteit) of de onderkenning van de technisch-wetenschappelijke rationaliteit. Of dit het geval is zal, zoals gezegd, in de empirie duidelijk worden ⁶.

⁶ Dit komt in de vragenlijst (zie appendix 9) onder het aspect MKBA aan bod (“stakeholders”)

De beschreven modellen geven een goed beeld van de hoge mate van diversiteit in typen besluitvormingsprocessen. In de empirie (paragraaf 5.2.3) zal het Dordtse besluitvormingsproces van het Leerpark beschreven worden. Hoe is dit proces in Dordrecht precies verlopen en welke overeenkomsten vertoont het Dordtse goedkeuringsbesluit met de opgesomde theoretische modellen? Naast het “labellen” wordt beschreven waarom het model in de betreffende situatie de meest logische is. In de conclusies zal hierop verder worden ingegaan.

4.3.2 Legitimiteit

In elk tijdsbestek, in elke tijdsgeest kan legitimiteit verworven worden. De geldende normen en waarden spelen een belangrijke rol bij de manier waarop legitimiteit wordt verworven. Maar wat houdt het legitimiteitsbegrip nou precies in? Om deze uit te leggen wordt de klassieke theorie van Max Weber aangehaald. Ook worden een aantal modernere legitimiteitstheorieën (zoals Suchman, Van Kersbergen & Van Waarden, Lipset, Schmitter, Gijsberts en Van Geleuken, Scholten en Smend) erbij gehaald om meer duidelijkheid rond het begrip te krijgen. Nadat antwoord is gegeven op de inhoudelijke betekenisvraag, zullen een aantal concrete variabelen worden weergegeven die in de praktijksituatie verder onderzocht zullen gaan worden.

4.3.2.1 Begrip

Legitimiteit⁷ is in de literatuur een veelbesproken begrip met duidelijke kenmerken. Om als bestuursorgaan legitiem te worden bevonden is het ten eerste van belang om (als bestuursorgaan) erkend te worden. De (standaard)vereiste hiervoor ligt in de wet vastgelegd. (artikel 1:1 AwB)

Een orgaan kan op meerdere gronden als gezaghebbend worden beschouwd. Zo is b.v. de Minister-president wettelijk bevoegd om het Departement van Algemene Zaken te besturen en de regering te vertegenwoordigen. Ook wordt de president (als vanouds) gezien als het gezicht van de Nederlandse politiek. Het gezicht waarmee hij alleen al gezag zou verdienen op basis van dit (traditionele) element. Het aspect van “overkomen” speelt ook nog een rol. Door in begrijpelijke bewoordingen politieke ontwikkelingen aan de burger uit te leggen kan de legitimiteit van de minister-president namelijk versterkt worden.

Er is een grote mate van onduidelijkheid aanwezig ten aanzien van de legitimiteitstheorieën⁸. Om enige theoretische structuur te hebben, moeten een aantal auteurs worden aangehaald die het een en ander over legitimiteit uiteengezet hebben. Begonnen wordt met de moeder van alle legitimiteitstheorieën, en wel de theorie van Max Weber.

Kort omschreven stelt Weber (in zijn boek “Wirtschaft und Gesellschaft”, Grundriß der Verstehenden Soziologie) het legitimiteitsbegrip als volgt: “Legitime Macht ist gleichzusetzen mit einer Herrschaft” (1972:38); kort vertaald: gezag is gelegitimeerde macht. Drie kenmerken van legitimiteit worden onderscheiden die ertoe leiden dat de onderhorigen op voorhand bereid zijn om de bevelen van de gezagsdrager te volgen en te gehoorzamen.

Voordat deze drie principes worden toegelicht is het eerst van belang om na te gaan welke factoren een rol spelen bij het uitoefenen van invloed op het gedrag van mensen. De legitimiteitsdefinitie “gezag is gelegitimeerde macht”, roept namelijk de vraag op hoe personen vrijwillig beïnvloed kunnen worden (en op basis van welk legitimerend principe)? Weber maakt daarbij een onderscheid in een drietal instrumenten.

Macht

“Macht bedeutet jede chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht” (Weber 1972:38). Door machtuitoefening is het voor de leidinggevende mogelijk zijn eigen wil tegen de wil van anderen door te zetten. Een uiterste vorm van machtsuitoefening is oorlogsvoering. De definitie die Weber biedt voor het begrip macht ligt dicht bij de definitie van oorlog van Von Clausewitz: “War...is an act of violence intended to compel our opponent to fulfil our will” (Clausewitz 1873). Macht kan dus gebaseerd zijn op basis van dwang, en gaat desnoods gepaard met geestelijk of fysiek geweld (Zijderveld 2000:16).

Gezag

De andere wijze van beïnvloeding, gezag (“herrschaft”) kan omschreven worden als “die Chance für einen Befehl bestimmten Inhalts angebbaren Personen Gehorsam zu Finden” (Weber 1972:38). Gezag is in tegenstelling tot macht niet gebaseerd op dwang, maar op overtuiging, vertrouwen, respect en vrijwilligheid. Macht kan worden gegrepen terwijl gezag moet worden verdiend. Verdienen van gezag geschiedt op basis van legitimiteit. “Legitime Macht ist

⁷ Het begrip legitimiteit moet niet verward worden met het begrip legaliteit. Het legaliteitsbeginsel heeft betrekking op het uitgangspunt dat de heerschappij van de wet centraal stelt (Langbroek en Spelt 1993:107).

⁸ Bij het aanhalen van de verschillende theorieën is een selectie gemaakt op basis van “relevantie”. Andere theorieën, zoals die van Connolly en Cass & Catron, zijn kort aangehaald of achterwege gelaten omdat hierin meer de nadruk lag op het staatsrechtelijk element (en niet zozeer het maatschappelijk; normen en waarden).

gleichzusetzen mit einer Herrschaft”, aldus Weber (1972:38). Macht kan op verschillende wijzen worden bereikt, maar kan slechts behouden worden wanneer het als legitiem wordt beschouwd. Legitimiteit is dus een basis voor gezag. Een persoon heeft gezag wanneer anderen vrijwillig zijn wil volgen en vertrouwen hebben in zijn overwegingen.

Overreding

Beïnvloeding kan daarnaast worden gerealiseerd door “overreding” (“persuasion”). Door mensen te overtuigen van de wil van degene die deze aan hen wil opleggen kan beïnvloeding worden uitgeoefend. Overreding kan bovendien de beïnvloedingsinstrumenten macht en gezag versterken.

Zoals eerder vermeld hanteert Weber voor legitimiteit de definitie: gezag is gelegitimeerde macht, waarbij het geloof in de rechtsorde (als verantwoording van het geldende stelsel van normen en waarden) een evenredige rol speelt. Weber onderscheidt een drietal legitimerende principes. Tezamen met de theorie van Suchman (1995) zullen deze drie legitimerende principes worden beschreven.

Suchman onderscheidt kort gesteld pragmatische, morele- en cognitieve legitimiteit en hangt daar een aantal subtypen onder. Suchman’s overweging hierbij is dat legitimiteit meerdere vormen kan aannemen en dat de betekenis ervan over een bepaalde periode kan veranderen.

De definitie ziet er als volgt uit:

“Legitimacy is a generalised perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system to norms, values, beliefs and definitions”

Suchman’s definitie gaat uit van een brede maatstaf. Het gevoerde beleid dient te passen binnen het algemene beeld dat is gecreëerd door normen, waarden, overtuigingen en definities om uiteindelijk legitiem bevonden te worden. De breedheid van deze definitie maakt het in een groot aantal situaties toepasbaar, in het bijzonder in een situatie waarin een verhoogd (groeps)risico van een inrichting wordt geaccepteerd.

Naast de breedheid van de definitie is er nog een reden om Suchman’s definitie te hanteren. De definitie geeft namelijk de koppeling weer tussen de “wenselijkheid van het functioneren van een entiteit” (in dit geval een decentraal bevoegd bestuursorgaan) enerzijds en normen, waarden en overtuigingen die bij het publiek aanwezig zijn (geconstrueerd in sociale systemen) anderzijds.

Deze definitie maakt niet alleen duidelijk dat legitimiteit iets is van alle tijden, maar ook dat er een verschuiving kan plaatsvinden in de reikwijdte en importantie van het begrip. De normen, waarden en overtuigingen van het publiek veranderen namelijk over een bepaalde periode. Dat deze verandering zich in een kort tijdsbestek en door een enkele gebeurtenis kan voordoen werd bewezen door de Enschedese vuurwerkcramp. De maatschappelijke acceptatie t.a.v. het vervoer en opslag van gevaarlijke stoffen lagen in één klap anders. Burgers voelden zich in de buurt van een vuurwerkinrichting ineens niet meer veilig.

Nu beide invalshoeken van het legitimiteitsbegrip duidelijk zijn, kunnen Weber’s principes (gecombineerd met een aantal aanvullende theorieën) uiteengezet worden:

1. Rationele legitimiteit

Het geloof in de rechtsorde op grond waarvan de gezagsdragers het recht hebben om bevelen te geven, is een belangrijk element in het legitimiteitsbegrip. Weber zegt: (...) auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anwesungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft berufenen ruhen” (Weber 1972:159).

Een besluit kan gelegitimeerd worden omdat het aansluit op de procedurele voorwaarden die eraan zijn verbonden. Wanneer bij besluitvorming b.v. wordt aangehaakt bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dan wordt voldaan het subtype dat Suchman “procedural legitimacy” noemt. Hiermee is de wijze waarop een besluit tot stand komt voorspelbaar.

Ook de mate waarin rekening gehouden wordt met de belangenbehartiging van de belanghebbenden is van belang. De manier waarop een bestuursorgaan belangen behartigd en waarden deelt wordt door Suchman “dispositional legitimacy” genoemd (Suchman 1995:576). Deze subtypering heeft in het bijzonder betrekking op het vertrouwen van de belanghebbende in het volksvertegenwoordigende bestuursorgaan.

Om het beleid effectief te laten zijn maakt Suchman nog een onderscheid in exchange- en influence legitimacy. De eerste variant gaat over de functionaliteit van een enkel besluit. Het tweede aspect richt zich op de mate waarin genomen besluiten overeenkomen met de algemene, bredere doelen van de belanghebbende. De kenmerken die Suchman onderscheidt zijn comprehensibility (begrijpelijkheid) en taken-for-grantedness (vanzelfsprekendheid). Belangrijk is het dat de besluitvorming en de genomen besluiten dicht bij de realiteit van de belanghebbende staan. Wanneer besluiten inhoudelijk begrijpelijk zijn en op een voorspelbare manier tot stand komen, kunnen ze door de belanghebbende als legitiem beschouwd worden.

Een stap verder is de legitimiteit gebaseerd op output (Van Kersbergen & Van Waarden 2001:7). Doorslaggevend is hierin het element van rationaliteit. De belanghebbende beoordeelt niet louter of het gevoerde beleid “de juiste lijn” volgt, maar vergelijkt de praktische consequenties van het beleid met zijn eigen doelen. Macht wordt in dat geval gelegitimeerd doordat de belanghebbende instemt met het doel, de inhoud en de effectiviteit van het gevoerde beleid of de deskundige overwegingen die daaraan ten grondslag liggen.

Van Kersbergen & Van Waarden onderscheiden twee algemene peilers voor legitimiteit: accountability en governability. Onder accountability moet een verantwoordingsplicht over het gevoerde beleid worden verstaan. Ze omschrijven het als “a system to control the exercise of power”⁹. Governability houdt de mate van bestuurbaarheid in; “the capacity of organizations to act and to realize policies” (Van Kersbergen & Van Waarden 2001:7). Hiermee wordt bedoeld dat het bestuursorgaan de mogelijkheid moet hebben om bepaalde problemen aan te pakken. De bestuursvorm, de wijze van besluitvorming en de mate waarin het mogelijk is besluiten op een stelselmatige en gestructureerde wijze te nemen zijn manieren waarop problemen kunnen worden aangepakt.

Lipset biedt in aanvulling op Kersbergen & Van Waarden nog een andere invalshoek. Lipset stelt dat een besluit gelegitimeerd kan worden op basis van de effectiviteit ervan. Legitimiteit spitst zich toe op de capaciteit van het systeem. Legitimiteit zou tot geloof wekken dat de aanwezige politieke instituties de meest geschikte en capabele organisaties zijn om de maatschappij te dienen. De omvang van de legitimiteit van de eigentijdse democratische bestuurlijke systemen hangt af van de mate waarin de geschiedkundige punten (die de samenleving door de jaren verdeeld heeft) zijn opgelost.

Legitimiteit heeft verder nog een evaluerend karakter. De verschillende samenlevingsgroepen beoordelen de politiek van het systeem op de manier waarop het past bij de bij hun aanwezige normen en waarden.

Tenslotte associeert Lipset het begrip met vele vormen van politieke organisatie, inclusief “the oppressive ones” (Lipset 1976:77).

Binnen de legitimering rationaliteit dient de besturing enerzijds aan te sluiten bij het systeem van normen en waarden, welke grotendeels tot uitdrukking komt in de Nederlandse wet.

Kenmerken van goed bestuur in dit opzicht zijn het formeel correct handelen en het handelen binnen de kaders die de wet stelt (handelen conform de wet). Vanuit deze idee doet men er goed aan te trachten alle belangen te behartigen. Dit bevordert de controleerbaarheid (accountability), Anderzijds dienen de resultaten van het bestuurlijk optreden door de belanghebbenden als functioneel te worden beschouwd.

Het is daarnaast van belang om begrijpelijk en vanzelfsprekend te handelen. (Gezien het onderwerp dat in dit onderzoek centraal staat voert het te ver om voorspelbaarheid ook als kenmerk aan te wijzen). Een wijze van optreden die herkenbaar is voor alle belanghebbenden biedt hen een handvat om te oordelen of de strategische besturing aanvaardbaar is.

Deskundige onderbouwing is daarbij van belang.

Deze factoren vertonen raakvlakken met de bestuurbaarheid (governability) van de organisatie. De bestuursvorm en de wijze waarop besluiten worden genomen hangen hier eveneens mee samen.

Deze legitimering en kenmerken daarvan kunnen de legitimiteit van het handelen van het bestuursorgaan beïnvloeden. De aanwezigheid ervan wordt in het empirische deel gemeten.

⁹ Binnen de gemeentelijke organisatie vult de gemeenteraad deze verantwoordingsplicht in. De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente (zie art. 7 Gemeentewet) en met het in werking treden van de dualisering van het lokale bestuur zijn de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de Raad versterkt.

2. Traditionele legitimiteit

“Auf dem Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeder geltender Traditionen und die Legitimität der durch sie zur Autorität berufenen ruhen” (Weber 1972:159); het gangbare geloof in de heiligheid uit de van oudsher geldende tradities. Schmitter vult “een zekere verwachting” aan “that...the actions of those who rule are accepted voluntarily by those who are ruled, because the latter are convinced that the actions of the former conform to pre-established norm” (Schmitter 2001:2). Hij stelt dat de genomen besluiten gelegitimeerd worden omdat deze slechts voldoen aan vastgestelde normen. Deze normen zijn tijdsgebonden en houden verband met de genomen besluiten. De historie en symboliek geven de organisatie of de persoon algemene legitimiteit, ongeacht de genomen besluiten. Een voorbeeld hiervan is het gezag van een Koning(in) of dat van de Paus.

Een ander invalshoek, namelijk het perspectief van het gebiedsgerichte milieubeleid, wordt aangereikt door Gijsberts en Van Geleuken. Zij verstaan onder legitimiteit “als het rechtvaardig en juist aanvaarden van beleid” (Gijsberts en Van Geleuken 1996:4). Kort omschreven: legitiem beleid is (feitelijk) aanvaardbaar beleid. Beleid dat als legitiem wordt ervaren, leidt tot grotere doelmatigheid omdat de maatregelen eerder en beter worden uitgevoerd en nageleefd. In situaties waarin beleid niet alleen bepaald wordt door overheidsactoren maar ook semi-publieke of private instellingen een rol spelen, is het noodzakelijk dat ook deze overtuigd zijn van de juistheid van het beleid.

Het traditionele legitimiteitsaspect kan ook nog lokaalgebonden zijn. Een gemeente kan een bepaalde traditionele werkwijze hebben dat kenmerkend is voor die specifieke gemeentelijke organisatie. Gemeente X zou b.v. het lokale belang t.a.v. het vervoer van gevaarlijke stoffen tot op zekere hoogte altijd boven het rijksbelang kunnen stellen. Simpelweg omdat dit nu eenmaal het beleidsuitgangspunt is van deze gemeente.

Binnen dit onderzoek komt de legitimering traditie tot uitdrukking in het specifiek gevoerde decentrale beleid. Kenmerken van traditioneel bestuur omvatten het begripvol handelen, de mate van afwijking van het rijksbeleid (t.a.v. bijvoorbeeld gestelde risiconormen) en de mate van betrokkenheid van externe partners.

Deze legitimering en kenmerken daarvan kunnen de (traditionele) legitimiteit van het handelen van het bestuursorgaan beïnvloeden. De aanwezigheid ervan wordt in het empirische deel gemeten.

3. Charismatische legitimiteit

Van charismatische legitimiteit is sprake op het moment dat legitimiteit is gebaseerd op het geloof in de buitengewone heiligheid, het heldendom of het exemplarische karakter van een individuele persoon en in de door de profeten geopenbaarde waarden of normen. Weber omschrijft dit als: “Auf der außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder die heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person und der durch sie offenbarten oder geschaffenen ordenungen ruhen” (Weber 1972:159). Personen of organisaties verkrijgen dus gezag door hun voorbeeldige uitstraling en hun inspirerende woorden en daden. Daarbij kan de persoonlijkheid, de genius of de voortreffelijke eigenschap van een leider ertoe leiden dat het moraal dat deze leider uitdraagt, geaccepteerd wordt door de “onderdanen”.

Een voorbeeld van charismatisch gezag is dat van de godsdienstige leider die een intermediair tussen het menselijk en het bovennatuurlijke, goddelijke is (of zegt te zijn). Het is niet nodig om aan zogenaamd primitieve samenlevingen binnen vele religieuze, fundamentalistische stromingen te denken. Gezagsdragers op basis van het charismatische legitimerende principe zijn tot op heden seculair populistisch van aard geweest waarbij ook een zekere mate van charisma aanwezig was (Hoekema en Van Manen 1994:23).

Een andere invalshoek wordt geboden door Scholten. Scholten typeert deze als de overtuiging dat men de gezagsdragers (binnen een bepaald kader) behoort te gehoorzamen (Scholten 1975:18). Deze overtuiging is gebaseerd op een perceptie van de gezagsdragers en hun optreden, gecombineerd met de afhankelijkheid van de situatie en de normen en waarden van betrokkenen. Scholten maakt duidelijk dat van belang is hoe de gezagsdragers zelf hun legitimiteit ervaren. De vraag is alleen wie als gezagsdrager gezien moet worden?

- het accent kan vallen op de persoon of personen van de gezagsdragers of op de wijze waarop deze worden aangewezen

- het kan ook zijn dat de legitimatie verbonden wordt met de procedures die bij de uitoefening van het gezag in acht worden genomen
- in de derde plaats kan legitimatie gezocht worden in de feitelijke resultaten van de gezagsuitoefening. Het vermogen “to deliver the goods” staat dan centraal.

Verder speelt de inzet van communicatieve instrumenten, zoals overleg, voorlichting en onderhandeling, een rol om dit legitimiteitsaspect van het beleid te vergroten (Gijsberts en Van Geleuken 1996:5). Het voorkomen in de lokale media heeft invloed op de uitstraling en het charismatische voorkomen van het bestuursorgaan.

Charisma, uitstraling van het gezag, kan zowel in- als extern als legitimering dienen. Gericht wordt echter op de mate van externe inspiratie. De mate van voorkomen in de media (positief/negatief) en in hoeverre dit handelen als inspirerend kan worden gezien zijn de twee variabelen die van invloed zijn op het strategische handelen ten tijde van het voldoen aan de VG-plicht.

Deze legitimering en kenmerken daarvan kunnen de (charismatische) legitimiteit van het handelen van het bestuursorgaan beïnvloeden. De aanwezigheid ervan wordt in het empirische deel gemeten.

Aanvullend is de opvatting van Weber ten aanzien van het charismatische legitimiteitsaspect. Hij achtte het charismatische aspect in zijn tijd (rond 1900) van groot belang. De reden was dat er geen waardeconsensus aan de maatschappij kon worden opgelegd. Een gemeenschappelijk geloof in waarden op basis van traditie of charisma kon in een moderne samenleving niet meer objectief worden opgelegd en afgedwongen. Legitimiteit zou naar zijn mening het gebrek aan objectief bewijsbare waardeconsensus kunnen opvangen.

In later verschenen literatuur wordt door Weber zelf een aanvulling gedaan op dit laatste (charismatische) aspect. Weber onderscheidt een zestal karakteristieken, die vanuit charismatische en legitieme dominantie kunnen worden onderscheiden (de opsommingspunten worden in het Engels beschreven) (Rousseau en Weber 1979:107). Drie daarvan zijn:

- the extraordinary quality of a personality taken to be supernatural or, at least, endowed with exceptional powers, which place him above everyday routine;
- the fideistic trust of followers, which, Weber hastens to add, is not the basis of charismatic legitimacy, but rather a “duty” deeply felt by the faithful believers in someone’s charisma;
- the success, chiefly to be equated with some prosperity brought by charismatic leadership to the community;

Een aanvulling op de theorie van Weber richt zich op het kennisaspect. “Expertise” is een vierde gezagsgrond die in de moderne samenleving dominant is. Iemand heeft het krediet van de mensen die zijn wil volgen, omdat hij voortreffelijk functioneert en omdat hij met kennis van zaken en met virtuositeit zijn werk doet. Het gezag van b.v. Koningin Beatrix is nog gebaseerd op het feit dat zij een telg uit ons eeuwenoude vorstenhuis is (traditioneel gezag). Ook heeft zij, zo getuigen mensen die regelmatig met haar in contact komen, een charme en uitstraling die innemend kan worden genoemd (charismatisch gezag). Al staat dit thans weer ter discussie, het koningschap is staatsrechtelijk ingekaderd, de macht van de Koning wordt beperkt door de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt (legaal-rationeel gezag). Maar koningin Beatrix heeft in ons land vooral krediet gekregen door het feit dat zij haar werk als staatshoofd met een vaak “verbluffende kennis van zaken verricht, dat dus onder het functionele gezag valt (Zijderfeld 2000:18).

Tenslotte wordt een aanvullende benadering over legitimiteit gegeven door de theorie van Smend. Deze auteur geeft een (korte) aanvulling op Weber’s legitimiteitstheorie, waarbij persoonlijke, zakelijke en functionele integriteitsfactoren worden onderscheiden. Drie punten moeten bij deze zogenaamde “integriteitsfactoren” aanwezig zijn om het politieke bestuur (“Herrschaft”) legitiem te vinden (Hennis 1976:24):

1. legitimering door persoonlijke “ansehensmacht” (autoriteit) (“who sie den Herrschern ganz abgeht, wird Herrschaft verächtlich”);
2. uiteindelijke legitimering (“Ohne sie wird Herrschaft sinnlos”);

3. legitimering door structuur (limitatieve-, consensuszoekende- en relevant); “Who sie fehlen, wird Herrschaft despotisch”.

4.3.2.2 Relatie met VG-plicht en kenmerken

Voorgaande paragraaf heeft laten zien dat er een grote verscheidenheid bestaat aan legitimiteitstheorieën. Van Kersbergen&Van Waarden, Lipset, Schmitter, Suchman e.a formuleren een benadering die afkomstig is uit de hoek van de output-, integriteit-, en gebiedsgerichte benadering. De theorie van Suchman is in aanvulling op Weber's theorie het meest geschikt gebleken. De sociaal constructieve verankering die in de definitie van het begrip is verwerkt zorgt voor deze geschiktheid.

Weber schaaft onder het begrip legitimiteit de aanname dat gezag gelegitimeerde macht is. Suchman vult aan dat legitimiteit ten alle tijden binnen het algemene beeld –gecreëerd door (maatschappelijke) normen, waarden, overtuigingen en definities – moet passen. Door het aanhalen van beide definities wordt het belang van legitimiteit meteen duidelijk. Legitimiteit is een belangrijke basis voor gezag. Bij het handelen in onzekerheid is gezag noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het handelen van bestuursorganen door burgers algemeen erkend/geaccepteerd wordt.

De in de vorige paragraaf uiteengezette legitimiteitsvariabelen kunnen in één schema worden weergegeven. Het geeft een samenvatting van de variabelen die per (legitimerend) principe van Weber te onderscheiden zijn. In de empirie zal gekeken worden in hoeverre deze variabelen aanwezig zijn bij het strategische handelen.

1. Rationele legaliteit	Formeel correct handelen (ABvBB) Handelen conform de wet Alle belangen behartigen	Accountability (controleerbaarheid)
	Begrijpelijkheid Vanzelfsprekendheid	Governability (bestuurbaarheid)
	Deskundige onderbouwing	
2. Traditie	Begripvol handelen Mate van afwijking van het rijksbeleid Mate van betrokkenheid van externe partners	
3. Charisma	Voorkomen in de media Handelen als inspirerend kan worden gezien	

4.3.3 Trust

Het externe veiligheidsbeleid is na de vuurwerkramp in relatief korte termijn van de grond gekomen. Kort na de ramp krabden de gemeentelijke overheden zich achter de oren en werden de nodige dingen afgevraagd. Welke risicovolle bedrijven hebben wij precies binnen onze gezagsgrenzen liggen? Voldoen deze wel aan de gestelde regels en richtlijnen? Is er wel voldoende toezicht en handhaving op de omgang, verwerking, productie en vervoer van gevaarlijke stoffen? Kloppen de vergunningvoorschriften wel met wat er feitelijk ligt opgeslagen? Zijn de bestemmingsplannen wel actueel en wordt daarin wel voldoende zonering in aangebracht?

De gemeente Enschede was de eerste gemeente in Nederland die zich deze vragen stelde. Er werd niet gewacht op vaststelling van nieuw rijksbeleid en bijkomende rijksmiddelen, maar direct begonnen met het uitvoeren van handhavingsbezoeken (mei-juli 2000) bij de grotere bedrijven. Naar aanleiding van het resultaat van deze bezoeken werd besloten een aanvullende risicobeoordeling uit te voeren, met vooraf bepaalde kernpunten.

Andere gemeenten gingen minder snel te werk en wachtten de maatregelen van VROM af. Na o.a. het rapport van de commissie Oosting werd door Minister Pronk besloten tot oprichting van de Directie Externe Veiligheid (VROM toelichting Externe Veiligheid 2002:1). Kort na oprichting formuleerde de directie de volgende missie:

“(...) De directie richt zich op de veiligheid met betrekking tot zware ongevallen met gevaarlijke stoffen en met betrekking tot gebruik van de luchthavens en geeft daarbij vorm aan de beleidscoördinatie die de Minister van VROM ten aanzien van externe veiligheid is opgedragen. Verder ziet de directie het als haar taak te komen tot een evenwichtige afweging van veiligheids- en ruimtelijk belangen.

Tenslotte is de bijdrage aan de veiligheid, als onderdeel van de zorg voor de duurzame kwaliteit van de leefomgeving, op een zodanige wijze van belang dat het vertrouwen van de burger in het veiligheidsbeleid wordt versterkt. (Interdepartementale cursus EV 2003:14)

Bovenstaand vet gecursiveerde zinsdeel geeft aan dat het rijk de maatschappelijke bezorgdheid over de gevaren van technologische ontwikkelingen voor milieu, gezondheid en veiligheid van mensen heeft erkend. Vóór de vuurwerkramp werd een beleid gehanteerd waarin hoofdzakelijk werd uitgegaan van een technisch-wetenschappelijk-kwantificerende benadering van risico's. Niet alleen wordt de burgerlijke perceptie nu meer erkend, ook heeft de overheid de stap gemaakt om bij het uitvoeren van haar beleid het burgerlijke vertrouwensaspect mee te nemen (Interdepartementale cursus 2003:117).

In de geformuleerde missie wordt ervan uitgegaan dat het burgerlijke vertrouwen gerealiseerd/versterkt wordt door “een bijdrage aan de veiligheid”. Deze gedachtegang roept een aantal vragen op namelijk: levert een veiligheidsverbetering, bewerkstelligd door beleid X, wel automatisch tot burgerlijk vertrouwen in dit beleid (X)?

Houden de gemeenten überhaupt rekening houden met de veiligheidsgevoelen van burgers bij het toepassen van het EV beleid? Of zien zij dit sociologische aspect meer als een van buiten opgelegde plicht in plaats van een noodzakelijk bestanddeel van beleid?

Uit een eerder aangehaalde brief van het VNG (1993) wordt duidelijk dat toentertijd grote problemen waren met het berekenen en het toepassen van het groepsrisico en dat de vertrouwensfactor een grote rol zou gaan spelen. Verder lijkt niet duidelijk te zijn welke de doelgroep is als het gaat om het verhogen het vertrouwen. Moet de burger vertrouwen krijgen in het gevoerde beleid, de lokale overheid of de rijksoverheid? Ondanks dat opgesomde vragen niet in deze paragraaf beantwoordt zullen worden, is het toch van belang deze te stellen. Niet alleen om de weinig concrete doelstelling van VROM naar voren te brengen, maar ook om de noodzaak tot uitleg en specificatie van het begrip vertrouwen te onderstrepen.

Vragen die hier verder nog in deze uitleg aan bod komen hebben betrekking op het inhoudelijke vertrouwensbegrip, de kenmerken ervan en het belang voor de probleemonderhavige situatie.

4.3.3.1 Maatschappelijke context en begrip

Vertrouwen is een terugkerend thema in de maatschappijwetenschappen en is onmisbaar voor langdurige interactie en maatschappelijke cohesie. De raakvlakken met risicoperceptie en -communicatie zijn in grote mate

aanwezig (zie paragraaf 4.2.3.2) en kunnen niet als afzonderlijke variabele worden gezien. Het vertrouwen van de burger kan op een groot aantal aspecten betrekking hebben. Een gebrek aan vertrouwen kan b.v. te maken hebben met de perceptie van de belangengebondenheid van experts, een verschil in probleemdefinitie of met de vraag wat als rationeel moet worden gezien. Het kan ook in verband worden gebracht met institutionele veranderingen (Merks, Dijk en Rip 1999:13).

Hier zal het vertrouwensaspect in de context van de risicoproblematiek uiteengezet worden. Maar eerst zal eerst de maatschappelijke context van het begrip aan bod komen. Daarna wordt het begrip zelf behandeld. Aansluitend zal de koppeling met de probleemsituatie worden gemaakt.

Het vertrouwen van de burger in overheidsinstituten kan op een groot aantal beleidsaspecten/onderwerpen betrekking hebben. Niet alleen speelt het vertrouwen van de burger een rol bij de mate van legitiem overheidshandelen en bij het functioneren en de stabiliteit van de democratie, ook is het vertrouwensaspect een noodzakelijkheid bij consumentenzaken.

Het hebben van vertrouwen in de voedselveiligheid is hier een voorbeeld van. De laatste jaren is in toenemende mate een discussie ontstaan over genetisch gemanipuleerd voedsel. Vragen over de nut en noodzaak, veiligheid, ethische verantwoordelijkheid etc. kwamen hierbij aan bod. In de latere fase van de discussie trad (door verschillende incidenten) de vertrouwensfactor op de voorgrond. Het vertrouwen van consumenten in de voedselveiligheid zou gedaald zijn. De BSE crisis, varkenspest, Belgische dioxine-kippen etc.) hebben in deze kwestie ook geen positieve rol gespeeld. Het is alleen de vraag of het consumentenvertrouwen in genetisch gemanipuleerd voedsel ook een klap heeft gehad? Hier komt nog eens bij dat de productieketens van voedsel internationaler en technischer geworden zijn waardoor het voor de consumenten moeilijker is geworden de veiligheid ervan te beoordelen. Zelfs als de productieketen zichtbaar zou zijn en de consument primair de producten bij de producent kon betrekken, zouden er oncontroleerbare en potentieel riskante factoren in het spel zijn (SCP 2000:5).

Een interessante constatering daarbij is dat het vertrouwen van de consumenten in de voedselindustrie relatief hoog is te noemen en door opgesomde incidenten niet ernstig gedaald is. De verklaring hiervoor is dat de consument gelooft dat de voedselindustrie uit eigen belang juiste informatie geeft en de burger in een vroege fase zal voorlichten (SCP 2000:9).

Ook kan de vertrouwenscontext geprojecteerd worden op de risicoproblematiek. Voor de institutionele handelwijze van decentrale bestuursorganen speelt de mate van burgerlijke vertrouwen een grote rol. Het publieksvertrouwen zorgt voor een toename van de overheidslegitimiteit en erkenning van de handel- en beslissingswijze van de instituten. Daarnaast is vertrouwen ook van belang bij de perceptie van risico (tezamen met de risicocommunicatie). In een aantal studies is aangetoond dat het vertrouwen in en geloofwaardigheid van informatiebronnen nauw verbonden is met risicoperceptie (Slovic 2000 en SCP 2000:6). Vroeger werden risico's vooral gezien als spelingen der natuur. Tegenwoordig richt de risicoperceptie zich ook op producenten en overheden.

De omgang met risico's is volgens Beck kenmerkend voor het bewustzijn van "moderne" mensen en voor instituten van de moderne maatschappij in algemene zin. Hij geeft deze wisselwerking aan als "Risicogesellschaft".

Een andere auteur geeft, in aansluiting op Beck's theorie, een uiteenzetting van de (moderne) risicomaatschappij. In Giddens (1990) analyse wordt aandacht besteed aan de thema's risico's, gevaar, veiligheid en bestaanszekerheid.

Hij beschouwt deze thema's als aspecten van de moderne maatschappij die, in vergelijking met de premoderne samenleving, belangrijke veranderingen ondergaan. De aard en het bereik van risicovolle activiteiten en gebeurtenissen in de maatschappij, de sociale context en psychologische processen bij de ervaring van risico's worden in besproken.

De sociale context wordt toegespitst op wat de "vertrouwenscontext" wordt genoemd. Enkele aspecten van vertrouwen gelden voor alle culturen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de rol die het basisvertrouwen tussen kinderen en opvoeding speelt bij de totstandkoming van het gevoel van bestaanszekerheid. Dit voorkomt dat mensen in chronische onzekerheid over het bestaan verkeren, en maakt het mogelijk om met onzekerheden over het gedrag en de bedoelingen van anderen om te gaan.

Verder maakt Giddens een onderscheid in tijden waarin vertrouwensrelaties zich voor doen. De zogenaamde pre-moderne en moderne cultuur vormen de scheidende factoren. In de pre-moderne cultuur overheersen vier vertrouwenscontexten die van belang kunnen zijn voor de bestaanszekerheid: het verwantschapstelsel, de lokale gemeenschap, het religieuze wereldbeeld en de traditie.

In de moderne maatschappij is volgens een aantal sociologen sprake van reflexieve modernisering. Een aantal verschijnselen wordt daarbij waargenomen. Eén daarvan is dat kennis aanleiding kan geven om over het eigen risicogedrag na te denken en dit gedrag te veranderen. De kennis wordt hierdoor achterhaald, waardoor het vertrouwen in informatieverschaffers kan verminderen en weer aanleiding kan zijn voor verdere onzekerheid, meningsverschillen en reflexie (Giddens, 1999:53).

Daarnaast wordt een nieuw soort van vertrouwen van belang voor het gevoel van veiligheid en zekerheid, namelijk het *vertrouwen in expertsystemen*. Hiermee wordt door Giddens systemen bedoeld van technische vaardigheden en professionele kennis, die grote delen van het materiële en sociale milieu waarin we leven, beïnvloeden. Het vertrouwen in deze systemen is niet gebaseerd op de factor begrip maar op mate van geloof dat bij de bevolking aanwezig is. Dit geloof wordt in stand gehouden door de ervaring die de bevolking heeft ten aanzien van het (goede) functioneren van deze instituties.

Ondanks dat het gaat om vertrouwen in abstracte principes, zijn het de vertegenwoordigers van het systeem, “de experts”, die het vertrouwen van de bevolking moeten winnen en behouden. Het functioneren van experts is van belang voor het voortbestaan van de expertsystemen. Een verlies van vertrouwen zou niet alleen het gevoel van veiligheid van leken bedreigen, maar ook het functioneren van het expertsysteem ondermijnen (Hogenboom 1992:10).

Giddens heeft duidelijk gemaakt dat vertrouwen in expertsystemen voor het gevoel van veiligheid en zekerheid van de burger van belang is. In dit onderzoek wordt de definitie van Giddens’s expertsysteem gelijk geschaald met het te onderzoeken bestuursorgaan. De houdingen, gedragingen en positieve opvattingen van burgers over deze bestuursorganen, worden bepaald door het functioneren en handelen van deze publieke instituties. Zoals paragraaf 4.3.1.1 heeft duidelijk gemaakt, is het institutionele handelen afhankelijk van de uitgezette beleidsrouting.

De institutionele manier van handelen, de wijze van beslissen, het nemen van maatregelen etc. vindt plaats op basis van het gevoerde beleid. Er kan dus van uitgegaan worden dat het oordeel van de burger over het bestuursorgaan verband houdt met het gevoerde beleid. Als er vanuit gegaan wordt dat de geldende beleidsregels publiekelijk erkend worden, kan in redelijke mate worden aangenomen dat de institutionele handel- en beslissingswijze het pad van publieke acceptatie bewandelt.

Het schema in paragraaf 4.3.1.1 laat zien dat het eindpunt van het pad volledige publieke acceptatie van het repertoire is. Een verdere definitiebeschrijving van het begrip trust wordt in appendix 10 gegeven.

4.3.3.2 Relatie met VG-plicht en kenmerken

De uiteenzetting van de maatschappelijke context heeft laten zien dat het vertrouwensbegrip in uiteenlopende situaties van belang kan zijn. Verder is duidelijk gemaakt dat het vertrouwensbegrip een zekere positie heeft in de (fysieke) risicoproblematiek. Giddens maakt, naast het onderscheid in tijd, duidelijk dat de vertrouwenscontext zich tegenwoordig toespitst op het vertrouwen in “expertsystemen”; systemen waarbij technische vaardigheden en professionele kennis het materiële en sociale milieu waarin we leven beïnvloeden. Hij maakte duidelijk dat het deze experts moeten zijn die het vertrouwen van de bevolking moet winnen en behouden.

De rol van vertrouwen kenmerkt zich door een drietal aspecten: de afhankelijk-schikkende factor, het gebrek aan tijd/interesse/mogelijkheden/kennis en het aanwezig zijn ervan op wetenschappelijk, technologisch gebied. Naast deze begripsaspecten zijn er kenmerken die het begrip maken zoals het is.

Een punt dat nog niet behandeld is betreft het vraagstuk van burgerlijk vertrouwen bij situaties van externe veiligheid. Om hierop een antwoord te kunnen geven moet begonnen worden met het typeren van de burger. De voorgaande paragraaf heeft laten zien dat de vertrouwensfactor vooral aanwezig is in situaties waarin een gebrek aan tijd, interesse, mogelijkheden, kennis of andere bronnen is. Uit onderzoek blijkt dat drie van de vier burgers (in de V.S en Europa) een gebrek aan wetenschappelijke en technische kennis hebben om informatie rond deze onderwerpen te begrijpen en te interpreteren (Siegrist, Cvetkovich en Roth 2000:355). Door dit gebrek schatten burgers situaties, voordelen en risico’s verkeerd in. De expertrol is, ten aanzien van het verstrekken van juiste en begrijpelijke informatie, daarom van groot belang.

In situaties waarin het vermogen van burgers tot beoordeling onvoldoende is en waarin verwarrende informatie aanwezig is, wordt er een beroep gedaan op het vertrouwen (“social trust”) in experts en systemen. Het vertrouwen van de burger zorgt ervoor dat de benodigde complexiteit van het inschattingsvermogen van de burger wordt

versimpeld. Anders geformuleerd: de rationele beoordeling die burgers maken van een situatie wordt nagelaten en ingeruild voor een vertrouwenskwestie tussen experts en burgers. De door deze experts genomen beslissingen en gevelde oordelen worden hierdoor automatisch bestempeld als accuraat en juist (Siegrist en Cvetkovich 2000:714).

Op welk vertrouwensniveau de Nederlandse overheid zich bevindt is onduidelijk. De burger is niet alleen verantwoordelijk voor dit burgerlijke vertrouwensniveau. Ook de prioriteiten/agendavoering/(financiële) middelen van de overheid spelen hier een rol in. De overheid moet zich daarbij niet blind staren op het bereiken van het meest ideale vertrouwensniveau. Voor een goed functionerende samenleving kan het soms beter zijn om in bepaalde situaties kritiek te verduren krijgen, dan te maken hebben met niet-betrokken burgers (Poortinga en Pidgeon 2003:971).

Tenslotte spelen nog een aantal factoren bij het burgerlijke vertrouwen een rol. Giddens heeft duidelijk gemaakt dat niet alleen het vertrouwen in expertsystemen voor het gevoel van veiligheid en zekerheid van de burger van belang is. Ook wordt het vertrouwen in grote mate bepaald door het functioneren en handelen van publieke instituties.

Bij dit “functionerend institutionele handelen” zijn een aantal factoren te onderscheiden die de mate vertrouwen bepalen:

- Ten eerste is het vertrouwen afhankelijk van de *waargenomen competentie*. Een informatiebron is geloofwaardiger wanneer wordt gedacht dat de bron verstand van zaken heeft. Mensen hebben over het algemeen meer vertrouwen in informatie verstrekt door wetenschappers, medische bronnen en kwaliteitskranten.
- De tweede factor is de mate van *objectiviteit*. Dit aspect heeft te maken met de mate waarin men het idee heeft dat een informatiebron niet vooringenomen is en niet een bepaald belang probeert te verdedigen. Wanneer van een informatiebron wordt gedacht dat deze alleen het eigen belang nastreeft, dan wordt deze minder vertrouwd. Deze bron kan dan gekleurde informatie geven.
- De derde factor waarop vertrouwen gebaseerd is, is *billijkheid*. Billijkheid heeft betrekking op het erkennen en het in de gaten houden van alle belangen. Wanneer men van mening is dat iemand rekening houdt met alle betrokkenen en hun belangen, dan zal men meer vertrouwen stellen in deze persoon of instantie (SCP 2000:7). Deze factor is vooral van belang voor regulerende en controlerende instanties, zoals in de onderhavige situatie het geval is.
- Verder is het voor de informatiebron van belang om *consistent* te zijn. Wanneer b.v. berichten in overeenstemming zijn met eerdere berichten, dan zal dit bericht eerder vertrouwd worden. De berekenbaarheid en voorspelbaarheid van argumenten en gedrag draagt bij aan de geloofwaardigheid. Eenduidige informatiebronnen zullen daardoor meer vertrouwd worden.
- Ook is het belangrijk dat men het idee heeft dat *de bron van goede wil is*. Als men de inhoud van de communicatie toeschrijft aan oneigenlijke motieven of aan een verborgen agenda dan zal dit consequenties hebben voor de ontvankelijkheid voor informatie. Volgens Renn & Levine (Kasperson en Stallen, 1991) is vertrouwen gebaseerd op alle vijfgenoemde factoren. Wel kan een gebrek aan de ene factor gecompenseerd worden door een andere factor. Voor een producent zal het bijvoorbeeld moeilijk zijn om in de ogen van de consument objectieve informatie te verstrekken. Er kunnen namelijk altijd belangen van de onderneming meespelen. Het gebrek aan objectiviteit kan echter gecompenseerd worden door consistente informatie te verstrekken of door een goede wil te tonen (SCP 2000:8).
- De vuurwerkramp heeft er voor gezorgd dat er nog een vertrouwensfactor is bijgekomen. De commissie Oosting heeft in haar rapport duidelijk gemaakt dat waarborging van externe veiligheid door de rijksoverheid (wettelijke regels, vergunningvoorschriften, toezicht) ontoereikend is. In het rapport wordt een aanbeveling gedaan waarbij het belang wordt onderkend van een strikte scheiding van de verantwoordelijkheden voor vergunningverlening en toezicht; “het is van belang dat het bevoegd gezag in de eigen ambtelijke organisatie een strikte functionele scheiding aanbrengt tussen de vergunningverlening en het toezicht” (Commissie Onderzoek Vuurwerkramp 2001:102). Hieruit lijkt een *strikte scheiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden* een cruciale voorwaarde te zijn voor het herstel van vertrouwen.

De uiteengezette vertrouwensvariabelen kunnen in een schema worden weergegeven. In de empirie zal gekeken worden in hoeverre deze variabelen bij het strategische handelen aanwezig zijn.

- Waargenomen competentie
- Objectiviteit
- Billijkheid
- Consistentie
- “Goede wil” van de bron
- Scheiding rollen, taken en verantwoordelijkheden

5. De *empirische* repertoire-aspecten van de VG-plicht

5.1 Inleiding

Hoofdstuk vijf kan worden aangemerkt als het empirische deel van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt één onderzochte praktijkcase beschreven waarin de theoretische en bestuurlijk-sociologische aspecten van de VG-plicht, naar voren komen. Deze beschrijving bestaat uit een feitenrelaas en een analyse. Het in 2004 opgestelde toetsingskader externe veiligheid Dordrecht/Zwijndrecht is hierbij als uitgangspunt genomen.

Door de Drechtsteden Dordrecht en Zwijndrecht vinden grote aantallen transporten van gevaarlijke stoffen plaats. Het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor maakt hier deel van uit. Het spoor loopt deels langs (beperkt) kwetsbare bestemmingen met (verhoogde) externe veiligheidsrisico's tot gevolg. Zoals in het theoretische deel van de scriptie duidelijk is gemaakt mag het bevoegd gezag (gemeente Dordrecht) deze risico's toestaan mits voldaan wordt aan de VG-plicht.

Om meer inzicht te krijgen in de omvang van deze risico's hebben beide gemeentes een inventariserend onderzoek laten uitvoeren. De uitkomsten van deze inventarisatie zijn aanleiding geweest om de "Veiligheidsstudie spoorzone Dordrecht Zwijndrecht" (vanaf nu project VSD/Z genoemd) van start te laten gaan. Eén van de producten van de VSD/Z is het *toetsingskader externe veiligheid* geweest.

De toepassing (en uiteindelijke afweging en motivering) van dit toetsingskader op een ruimtelijk plan is een voorbeeld van invulling van de VG-plicht (*brief staatssecretaris VROM 2004*). De toepassing van dit toetsingskader op het *Dordtse Masterplan Leerpark* vormt daarbij het specifieke onderzoeksobject.

In *paragraaf 5.2* komen de VG-aspecten van het Masterplan Leerpark aan bod. De paragraaf begint met een (inhoudelijke) toelichting van het toetsingskader externe veiligheid en de toepassing ervan op het Leerpark (5.2.1).

Vervolgens worden in het tweede deel de technische, maatschappelijke, bestuurlijke en communicatieve VG-aspecten, zoals deze zich in de praktijk hebben voorgedaan, uiteengezet (5.2.2). De paragraaf wordt afgesloten met een korte beschrijving van het besluitvormingsproces tot realisering van het Leerpark (5.2.3).

In hoeverre hierbij aspecten aanwezig zijn die overheidslegitimiteit kenmerken wordt in *paragraaf 5.3* besproken. De drie typen van legitimiteit die in het theoretische hoofdstuk beschreven zijn bij deze bespreking leidend.

De vierde paragraaf (*paragraaf 5.4*) concentreert zich op het begrip "vertrouwen". Gekeken wordt in hoeverre de theoretische vertrouwenselementen aanwezig zijn bij het overheidshandelen t.a.v. de VG-plicht.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de beschreven bevindingen (*paragraaf 5.5*).

5.2 VG aspecten Toetsingskader Externe Veiligheid bij toepassing op "Masterplan Leerpark"

5.2.1 In hoeverre beoogt de gemeente Dordrecht een verantwoording te geven, c.q. zijn de verrichte handelingen een invulling van de verantwoordingsplicht groepsrisico?

5.2.1.1 Toetsingskader Externe Veiligheid Dordrecht Zwijndrecht

Zoals in de inleiding is duidelijk gemaakt vinden over de spoorlijn, die door Dordrecht en Zwijndrecht loopt, de meeste transporten van Nederland plaats van gevaarlijke stoffen. Het intensieve (toekomstige) gebruik van kantoren, scholen, bedrijven en woningen, aan weerszijden van het spoor, heeft ervoor gezorgd dat er een bovengemiddelde aandacht is ontstaan voor veiligheid in relatie tot ruimtelijke planvorming.

De aanwezigheid van deze hoge externe veiligheidsrisico's zijn voor de besturen van beide gemeenten aanleiding geweest om meer inzicht te krijgen in het beheersen van deze risico's. Zoals in de inleiding genoemd zijn beide gemeenten begonnen met een inventarisatie van de veiligheidsrisico's. Tegelijkertijd is besloten tot het bevriezen van een vijftiental vigerende bestemmingsplannen (*TNO 2004/104:3*) voor de duur van 2 jaar (in 2001). Het project VSD/Z, uitgevoerd door de ministeries van VROM, V&W, BZK, de provincie Zuid-Holland en TNO, heeft ondermeer het toetsingskader externe veiligheid opgeleverd.

Het toetsingskader is in eerste instantie opgezet als instrument ter beoordeling van ruimtelijke plannen in relatie tot transport van gevaarlijke stoffen. Naast toetsende aspecten bevat het kader ook aanknopingspunten voor optimalisatie van plannen (*interview Van Biene 11-10'05*). De toelichting bij het toetsingskader vermeldt dat "door toepassing op een ruimtelijk plan inzicht verkregen wordt in de te verwachte veiligheidssituatie en de mogelijk te nemen maatregelen".

Het ministerie van VROM heeft daarbij te kennen gegeven dat het ontwikkelde toetsingskader, in het bijzonder de toepassing ervan op een ruimtelijk plan, een voorbeeld is van invulling van gebiedsgerichte (groepsrisico) benadering.

Dit houdt in dat een gemeente door het toetsingskader, vanuit zijn eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid, een transparante afweging kan maken ten aanzien van externe veiligheidsrisico's en ruimtelijke plannen in een risicovolle situatie. Indien de afweging plaatsvindt op de wijze die in het toetsingskader is beschreven, kan dit worden beschouwd als een invulling van de verantwoordingsplicht groepsrisico (*brief staatssecretaris VROM 2004:1*).

Toetsingscriteria

De beoordeling van een ruimtelijk plan gebeurt aan de hand van een 5 tal criteria:

- 1. plaatsgebonden risico;
- 2. groepsrisico;
- 3. zelfredzaamheid;
- 4. beheersbaarheid;
- 5. resteffect.

1 en 2 Plaatsgebonden- en Groepsrisico:

Bij het geven van inhoud aan de begrippen: plaatsgebonden risico en het groepsrisico is door de werkgroep VSD/Z aangesloten bij het tot nu toe gangbare risicodenken (*zie hoofdstuk 3.3*). De hoogte van het groepsrisico heeft men vooral als thermometer aangemerkt. Dit houdt in dat de hoogte van het groepsrisico bepalend is voor de hoeveelheid aandacht die men schenkt aan andere elementen (bestrijdbaarheid, zelfredzaamheid etc) van het toetsingskader. De werkgroep heeft dit uitgangspunt gekozen vanwege het proportionele karakter van de beoordeling (*TNO 2004/104:57*). Een logische keuze aangezien een hoog groepsrisico een grotere noodzaak legt bij goede bestrijdbaarheid (hulpverlening) en zelfredzaamheid, dan een lager risico.

Voor de begrippen zelfredzaamheid, beheersbaarheid en resteffect is uitgegaan van BEVI (*zie hoofdstuk 4.2.1*). Per begrip heeft de werkgroep een meetmethode ontwikkeld (*zie bijlage X voor de ingekorte zelfredzaamheid- en beheersbaarheidschema's*).

3. Zelfredzaamheid:

- De mate waarin aanwezigen in staat zijn zich op eigen kracht in veiligheid te brengen. Zelfredzaamheid kan worden beïnvloed door infrastructurele voorzieningen in het gebied, voorbereiding van de in een gebied aanwezige populatie etc.

De toetsingscriteria (meetmethode) omvatten: het aantal vluchtwegen het gebouw uit (van de bron af), uitschakeling van evt. aanwezige ventilatie, aantal geprojecteerde verzamelplaatsen etc.

- Fysieke mogelijkheden van de in het gebied aanwezige personen spelen eveneens een rol bij zelfredzaamheid. Daarbij worden de niveau's hoog (kantoren, sportaccommodaties's), gemiddeld (woningen, winkels, musea) en laag (ziekenhuizen, verpleeghuizen) onderscheiden..

Verder zijn mentale mogelijkheden van invloed op de zelfredzaamheid. De niveau's: geen voorbereiding, basisvoorbereiding (verstrekking algemene informatie), gerichte voorbereiding en goede voorbereiding (zelfreddingsoefeningen) maken hier deel van uit.

4. Beheersbaarheid:

De mate waarin hulpdiensten in staat zijn hun taken goed uit te voeren en hiermee verdere ontwikkeling van schade kunnen voorkomen. Toetsing van een plan zal zich richten op de randvoorwaarden en omgevingscondities die noodzakelijk zijn voor de hulpdiensten

- De beheersbaarheid kan daarbij beïnvloed worden door de bereikbaarheid van een locatie, opstel mogelijkheden voor hulpdiensten, hulpverleningscapaciteit.

Geconcludeerd kan worden dat de toetsingscriteria vooral gericht zijn op de lokale omstandigheden. In het toetsingskader is alleen nog onduidelijk in hoeverre aan de randvoorwaarden die hulpverleners stellen aan de incidentbestrijding, voldaan kan worden. Dit verschilt immers per locatie.

5. Resteffect:

Het resteffect is een inschatting van het aantal doden, gewonden en materiële schade op de bebouwde locatie die optreden bij een aantal representatieve scenario's. Het beschrijft "het overblijvende, resterende effect", nadat alle mogelijke veiligheidsmaatregelen genomen zijn en één van de (ramp)scenario's zich voltrekt. De omvang van het resteffect wordt door de volgende factoren bepaald:

- omvang schadegebied van de verschillende maatgevende incidenttypen (brand, explosie, blootstelling aan toxische vloeistoffen en gassen, zie *pagina 106*);
- effectiviteit van voorzieningen en maatregelen op het gebied van zelfredzaamheid;
- effectiviteit van voorzieningen en maatregelen op het gebied van beheersbaarheid.

Opvallend is dat dit bestuurlijke (beslissings/afwegings/keuze)element specifiek op verzoek van de burgemeester in het kader is opgenomen (*interview Liesbeth van Biene 16-08-'05*). De behoefte om als bestuurder inzicht te krijgen in de schade die ontstaat bij een aantal representatieve scenario's heeft in dit geval zwaar gewogen. Ook heeft de kans op het optreden van eventuele domino-effecten en cumulatie van een scenario hierbij een rol gespeeld.

Naast het inzicht geven in potentiële schadelijke effectscenario's is het resteffect ook voor de hulpverleningsdiensten van belang in het kader van de preparatie op de calamiteiten (domino of cumulatie-effecten te verwachten?).

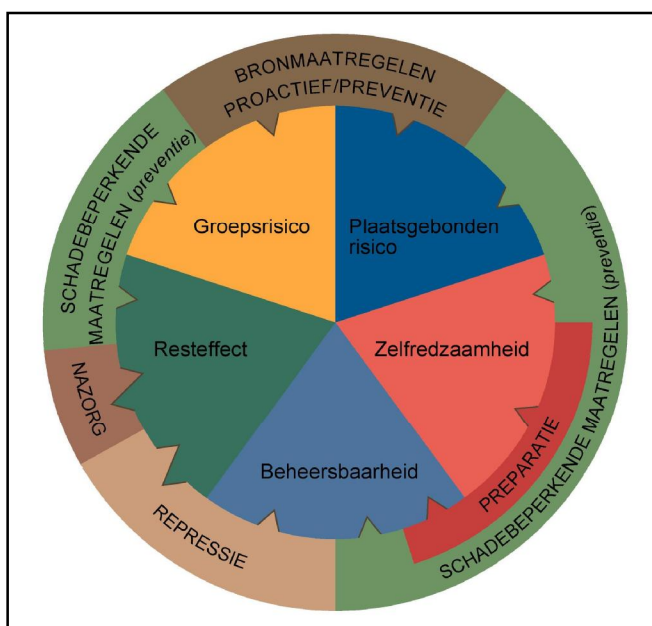
Het is ook bruikbaar voor het traject van de risicocommunicatie. De gevolgen van een mogelijk rampscenario dienen tot op zekere hoogte (matigende vorm die niet meteen tot publieke onrust leidt) gecommuniceerd te worden aan de burger.

Tenslotte speelt het criterium resteffect een rol om de invloed van veranderingen (ten gevolge van het bestemmingsplan of andere maatregelen) zichtbaar te maken.

De 5 criteria geven elk voor zich belangrijke informatie over de veiligheidssituatie; de kansen, gevolgen, het aantal (dodelijke)slachtoffers, materiële schade, hulpbehoefte enz. Daarom zijn ze alle vijf van belang bij de beoordeling van de veiligheid in een plangebied. Het toetsingskader brengt echter geen hiërarchie aan in de criteria.

De Drechtse gemeenten volgen het rijksbeleid waarin (BEVI, zie hoofdstuk 4.2.1) het plaatsgebonden risico als harde norm wordt beschouwd en voor het groepsrisico de oriënterende waarde in beschouwing genomen. Voor de overige criteria zijn geen normen opgenomen, maar wordt een kwalitatieve beschouwing gemaakt.

De vijf criteria zien weergegeven in een er figuur als volgt uit.



5.2.1.2 Toetsingskader en Masterplan Leerpark

Het uit maart 2000 daterende Stadsplan ¹⁰ van de gemeente Dordrecht geeft richtingen en hoofdlijnen aan voor de ruimtelijke ontwikkeling van stad en eiland van Dordrecht voor de periode 2000-2015 (met een doorkijk naar 2030). In het stadsplan wordt omtrent het Leerpark (een bestaande scholengemeenschap en woningen) ondermeer het volgende vermeld:

- *Dordrecht heeft op het vlak van onderwijsvoorzieningen een centrumfunctie binnen de regio. In het onderwijs doen zich zowel in het voortgezet onderwijs als in het basisonderwijs schaalvergrotingsprocessen voor. In het voortgezet onderwijs leidt dit tot fusies en concentraties van scholen. Dit heeft tot gevolg gehad dat een belangrijk deel van het Hoger Technisch Onderwijs uit Dordrecht is verdwenen naar Rotterdam. In het middelbaar en voorbereidend beroepsonderwijs vindt concentratie plaats. (...)*
- *Op de punten waar de grootschalige, bovenlokale infrastructuur aansluit op de stad worden knooppunten ontwikkeld. Hier ontstaan concentraties van stedelijke functies met een duidelijke eigen identiteit in de stad. Op de knooppunten aan de N3 toont de stad haar gezicht als centrum van de regio. In het knooppunt Kombipark-Leerpark is een voorzieningenconcentratie in ontwikkeling die regionaal van betekenis is. (...)*
- *De ligging van dit knooppunt, in het geografische midden van de stad en aan de stadsautoring en de HOV-regioring, is zonder meer goed. Het gebied biedt buiten gezondheidszorg en onderwijs in potentie mogelijkheden voor sport- en uitgaansvoorzieningen. De bestaande sportvoorzieningen zijn over een aantal jaren aan vernieuwing toe. Maar ook een uitbreiding van de werkfunctie en een geconcentreerde woonfunctie behoren tot de mogelijkheden. (...)*
- *De projectdoelstelling van de gebieden Leerpark/Kombipark behelst het realiseren van de uitbreiding van het ziekenhuis op de Kombiparklocatie en de vestiging van een Leerpark voor het beroepsonderwijs in het gebied rond de Maria Monhtessorilaan. In het Leerpark is de doelstelling verbreed naar een aantrekkelijke en gemengde omgeving, waar ook de bewoners van de aanliggende stadsdelen voorzieningen aantreffen. Ontspanningsvoorzieningen maken deel uit van het programma.(...)*

Een tweetal uitgezette lijnen (voor verdere ontwikkeling van het gebied) zijn o.a.:

¹⁰ Zie Stadsplan Dordrecht 2000:22 voor de gehele context.

(...)

1. *In de gebieden is een menging van de beoogde werk- en woonvoorzieningen goed mogelijk.*
2. *Zo'n menging kan de aantrekkelijkheid en de veiligheid (sociale veiligheid) van gebieden ten goede komen.*

Samengevat is de vernieuwing van het beroepsonderwijs¹¹ en de gelijktijdige vernieuwing van een stadsdeel de aanleiding om een bestaand stadsdeel verder te ontwikkelen. Het beroepsonderwijs bevindt zich namelijk grotendeels in verouderde gebouwen, verspreid over de stad, die ook nog eens onvoldoende mogelijkheden bieden voor de modernisering van het onderwijs. Verder belemmert de versnipperde ligging van de scholen het efficiënt exploiteren van nieuwe voorzieningen.

Het Leerparkconcept omvat daarbij de volgende inrichtingen:

- *Scholen:* Da Vinci College (mbo), het Insula College (Vmbo), het Stedelijk Dalton Lyceum (Vmbo) en het Wartburg College (Vmbo). In totaal gaat het om 200 à 300 leerlingen.
- *Overige onderwijsfuncties:* Naast genoemde scholen in de vmbo en mbo-sfeer zijn onderwijsfuncties in het gebied gewenst in de commerciële of semi-commerciële sfeer (bedrijfsscholen van grote bedrijven en bedrijfsvakopleidingen). Naast deze vakopleidingen kan ook gedacht worden aan andere opleidingsinstellingen als autorijscholen, dansscholen etc.
- *Bedrijven en kantoren:* Aan de randen van het gebied, met name langs het spoor en aan de zuidkant van het gebied, worden mogelijkheden gecreeerd voor realisering van bedrijfsruimten. In het bestemmingsplan is 20.000 m² als bedrijfsruimte opgenomen (zie *bestemmingsplan Leerpark 2005:22*).
- *Sportruimte:* Het Leerpark ligt tussen twee sportconcentraties in: het sportpark Krommedijk en het Kombipark met binnenaccommodaties. Beiden worden intensief gebruikt.
- *Woningen:* In het bestemmingsplan wordt uitgegaan van maximaal 250 woningen in het gebied. Een eventuele verdere uitbreiding wordt “wenselijk geacht vanwege “veiligheidsoverwegingen monofunctionaliteit tegen te gaan” zodat ook buiten schooltijden om het scholengebied levendig wordt gehouden (zie bestemmingsplan Leerpark 2005:12).

Om duidelijk te hebben wat het plangebied van het Leerpark is, geven we een korte beschrijving van de ligging en begrenzing:

¹¹ De vernieuwing van het beroepsonderwijs komt hoofdzakelijk voort uit de vraag, van de lokale arbeidsmarkt, naar opgeleide vakmensen (het aantal voortijdige schoolverlaters is daarbij ook nog eens hoog). Er ontstaan zelfs problemen voor de lokale en regionale economie, zie de brief college B&W van 4 december 2000 aan de gemeenteraad van Dordrecht.



Het bestemmingsplan¹² geeft de volgende beschrijving van het plangebied:

Het plangebied wordt in het westen door de spoorlijn Dordrecht-Lage Zwaluwe, gescheiden van de wijk Krispijn. Ten zuidwesten van het plangebied bevindt zich een brede verkeerszone (N3), de Laan der Verenigde Naties, met aansluitend daaraan een sportgebied en een klein bedrijfsterrein. Ten oosten van het plangebied ligt een deel van de Dordwijkzone en met name het parkengebied uit die zone. Het grootste deel van het plangebied wordt in beslag genomen door onderwijsinstellingen. Aan de noordrand bevindt zich woningbouw, deels in gestapelde vorm, deels in de vorm van de oorspronkelijke vrijstaande en twee aaneengesloten landarbeiderswoningen. Verder bevinden zich in het plangebied een opslagterrein van de gemeente, enkele sportfaciliteiten -waaronder twee tennisbanen-, een opvang voor verstandelijk gehandicapten, een schippersinternaat en een poldergemaal.

Bovenstaande beschrijving maakt duidelijk dat een tweetal risicobronnen bij het Leerpark aanwezig zijn:

- de spoorweg Dordrecht – Lage Zwaluwe (loopt van linksboven naar linksonder)
- de Randweg/Rijksweg (N3) (rechts onderin)

Gezien het feit dat het Leerpark ingeklemd zit tussen de spoorbaan en de provinciale weg, en over beide trajecten vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt, is het externe veiligheidsbeleid hierbij van bovengemiddeld belang. Het transport over het spoor zal verantwoordelijk zijn voor de grootste risico's. Het scenario "vrijkomen van gevaarlijke stoffen" zorgt voor de grootste schade (TNO 2004/104:40).

Binnen dit scenario zijn een viertal categorieën stoffen te onderscheiden die in grote hoeveelheden over het betreffende spoor worden vervoerd (zie voor een uitleg van de scenario's TNO-MEP-R 2004/104 § 5.4.1):

- 1) brandbare vloeistoffen;
- 2) toxische vloeistoffen;

¹² Zie bestemmingsplan Leerpark 2005:4 voor een uitgebreidere beschrijving.

- 3) brandbare gassen (BLEVE, gaswolkbrand, fakkelbrand);
- 4) toxische gassen.

5.2.2 Welke verantwoordingsaspecten komen tijdens dit handelingsproces aan bod?

5.2.2.1 Inleiding en theoretisch kader

Zoals hoofdstuk 4.2 heeft laten zien is het bevoegd gezag wettelijk verplicht om in de verantwoording een aantal inhoudelijke aspecten op te nemen. Hoe de gemeente Dordrecht met deze plicht is omgegaan wordt in de komende paragrafen duidelijk gemaakt. De afsluitende hoofd- en subvragen uit hoofdstuk 4.2 zullen leidend zijn bij het weergeven van het verantwoordingsproces en de bijbehorende analyse.

In *paragraaf 5.2.2.2* wordt begonnen met de technische kant van het verhaal. Hoe hoog is de overschrijding van de oriënterende waarde? Zoals gezegd is de hoogte van het groepsrisico voor de inhoudelijkheid van de VG-plicht van belang. Het toelaten van een grote risico-overschrijding vraagt namelijk vaak een uitgebreidere toelichting dan een relatief kleinere. De term “significant” speelt daarbij ook een rol. Zoals in hoofdstuk 4.2 vermeld is verschaffen rijksbesluiten BEVI en REVI voor niet-categoriale inrichtingen geen duidelijkheid. Interessant is om te zien wat de opvatting van de gemeente Dordrecht ten aanzien van dit risicobegrip is in geval van een niet-categoriale inrichting.

De vorm (opname en verwerking in ruimtelijk besluit) waarin de toelichting van het (groeps)risico wordt gegeven is ook een onderzoeksaspect dat in *paragraaf 5.2.2.2* toegelicht wordt. Duidelijk gemaakt zal worden hoe de (inhoudelijke) wettelijke criteria vast worden gelegd in het besluit.

Het betrekken van ruimtelijke alternatieven is een ander punt dat aan bod komt. In hoeverre heeft Dordrecht gekeken naar mogelijkheden om het ruimtelijke plan stedenbouwkundig zodanig in te richten dat de risico's ten aanzien van het spoor en de rijksweg zo laag mogelijk uitvallen? Probeert men het hierin vooral te zoeken in de keuze van bestemmingen of worden andere mogelijkheden aangewend om tot een veiligere omgeving te komen? Tenslotte kunnen eventuele geografische alternatieven aan de orde zijn gekomen/toegepast zijn om het ruimtelijke plan van verdere veiligheidsmaatregelen te voorzien.

Tenslotte wordt de gemeentelijke visie uiteengezet betreffende de hoogte van het risico in relatie tot de getroffen maatregelen uiteengezet. De gemeente bestaat hierbij uit de afdelingen milieu en ruimtelijke ordening enerzijds en de regionale brandweer anderzijds.

5.2.2.2 Technisch

Het Leerpark is, zoals het kaartje in *paragraaf 5.2.1* duidelijk maakt, gelegen tussen de *spoorlijn Dordrecht-Lage Zwaluwe* en de *Rijksweg N3*, een hoofdontsluitingsweg van Dordrecht vanuit het Noorden en Zuiden. Een landelijke inventarisatie (Ketenstudie Ammoniak, Chloor en LPG) heeft laten zien dat de spoorroute één van de gevaarlijkste van Nederland is. Na de daaropvolgende inventariserende studie van 2001 is het project VSD/Z begin 2002 opgestart om meer inzicht te krijgen in de veiligheidssituatie langs het spoor (*volgende pagina, onder A1*).

Ten aanzien van de risico's van het wegtransport over de N3 zijn een tweetal vervolgstudies verricht waarin het groepsrisico voor het Leerpark (en het gezondheidspark) gedetailleerd is berekend (AVIV externe veiligheid ontwikkeling Leerpark N3, Dordrecht, 8 april 2002 en Notitie groepsrisico voor alternatieven Da Vinci gebouw, 11 juli 2002). In oktober 2004 is ten behoeve van het Leerpark en het naastgelegen Gezondheidspark een nieuwe groepsrisicoberekening gemaakt. In deze berekening is men uitgegaan van een lager te verwachten transportintensiteit.

Voor de beschrijving van het groepsrisico van de N3 wordt van deze recente veiligheidsstudie uitgegaan (*volgende pagina, onder A2*).

De onder “A” en “B” verkregen risico-inzichten en de gemeentelijke wil tot stadsuitbreiding/vernieuwing (zie *paragraaf 5.2.1.2*) zijn verantwoordelijk voor het van start laten gaan van het Masterplan Leerpark. De motivatieplicht bij het realiseren van een ruimtelijk plan (art. 13 BEVI) met een verhoogd groepsrisico was daarmee geboren.

Hoe hoog dit groepsrisico is en de daarbij horende zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid, komt onder “A1” en “A2” aan bod.

A) (Significante) Overschrijding oriënterende waarde groepsrisico?

A1) Veiligheidssituatie Spoorzone Masterplan Leerpark (Dordrecht CS – Lage Zwaluwe)

Groepsrisico

Voor de VSD/Z is het externe veiligheidsrisico berekend langs de verschillende trajecten van de spoorlijn Dordrecht en Zwijndrecht. In dit onderzoek wordt het groepsrisico van alleen Dordrecht behandeld. In Dordrecht is gerekend vanuit het centrale knooppunt Dordrecht CS waarbij het (te behandelen) traject Dordrecht CS-Lage Zwaluwe uit 8 kilometer bestaat.

Zoals hoofdstuk 4 heeft duidelijk gemaakt wordt het groepsrisico (de cumulatieve kans per jaar dat een groep van een bepaalde grootte dodelijk getroffen wordt door een ongeval) weergegeven in de fN-curve. In deze grafiek wordt het aantal doden uitgezet tegen de cumulatieve kans op scenario's met dat aantal doden. Voor het traject Dordrecht CS richting Lage Zwaluwe is het groepsrisico in *bijlage X* na te lezen.

Uit de figuren¹³ blijkt dat bij de huidige vervoersgegevens en gegevens over aantallen aanwezige mensen (linkergrafiek) er op dit traject op twee kilometertrajecten in Dordrecht een overschrijding van de oriënterende waarde optreedt. In de toekomstige situatie (rechtergrafiek) wordt op vijf kilometertrajecten de oriënterende waarde overschreden. Dit wordt deels veroorzaakt door de stijging van het aantal transporten met brandbare gassen en deels door een toename van het aantal aanwezigen. Dit laatste geldt met name voor de kilometervakken 4 en 5, en in minder mate kilometervak 3.

Aangezien het traject acht kilometer lang is en het in deze situatie gaat om de groepsrisico-overschrijding van het Leerpark, is het noodzakelijk om de positie van het Leerpark te bepalen ten opzichte van het kilometervak. In *bijlage 1* staat het 8 kilometer lange traject weergegeven. Onderstaande tabel¹⁴ laat zien dat het Leerpark gelegen is ter hoogte van kilometervak 2.

Project	Kilometervak
Thureborg (renovatie bestaand gebouw)	1
4 woningen Nieuweweg	1
Inbreidingslocatie Salvia	2
Leerpark	2
Crabbehof Zuid-Oost	3
Smitsweglocatie	5
Dordtse Kil IV	6

De oriënterende waarde wordt in de huidige situatie met een factor twee overschreden. In de toekomst zal dit toenemen naar factor drie¹⁵ (*zie bijlage X*). In de bocht van het spoor neemt de overschrijding toe met factor 19. Deze wordt echter niet meegenomen vanwege de afwezigheid van kwetsbare bestemmingen.

Zelfredzaamheid en beheersbaarheid

In paragraaf 5.2.1 is duidelijk gemaakt dat in de VSD/Z wordt uitgegaan van het scenario “vrijkomen van gevaarlijke stoffen” waarbinnen een viertal categorieën stoffen te onderscheiden zijn die in grote hoeveelheden over het spoor worden vervoerd. Van elke vier categorieën is in de VSD/Z de schadeontwikkeling in kaart gebracht. De mate van zelfredzaamheid en beheersbaarheid maken hier onderdeel van uit.

1) Brandbare vloeistoffen:

Zelfredzaamheid: Vorming van een plas ten gevolge van een ongeval zal over het algemeen wel worden opgemerkt door omstanders. Bij ontsteking zal door de warmte die hierdoor vrijkomt een ieder onmiddellijk geneigd zijn om te vluchten. Hoewel de ontwikkeling van het scenario erg snel kan zijn, geldt daarom dat eventuele aanwezigen in de buurt (op de perrons bij een ongeval op het station of in de buurt van het spoor indien het ongeval buiten het spoor plaatsvindt) dat ze in principe nog wel kunnen vluchten, tenzij ze erg dichtbij staan (in de plas). Indien er zich een personentrein binnen het schadegebied bevindt, geldt dat men in eerste instantie nog wel enige

¹³ Uit TNO-MEP – R 2004/104:98.

¹⁴ Uit gemeente Dordrecht BRW/2004/2956, bijlage.

¹⁵ De nieuwste (TNO, december 2003) vervoersprognoses (huidige situatie: 0,7, toekomstige situatie (2010) 1,4), een neerwaartse bijstelling van de vervoerscijfers op het tracé Zwijndrecht – Lage Zwaluwe, laten een aanzienlijke verbetering op het gebied van het oude groepsrisico zien (huidig 2 en toekomstig 3). Aangezien deze nog slechts indicatief en niet volledig doorberekend zijn, wordt hier nog niet van uitgegaan (*zie Dordrecht juni 2004:11*).

bescherming tegen de warmte en rook geniet in de trein. Bij hoge temperaturen zullen de ramen springen en zal de temperatuur oplopen. Hierdoor ontstaat ook de noodzaak om uit de trein te vluchten. Dit zal meer tijd kosten en zal door het gedrang en eventueel verwonding door rondslingerend glas niet iedereen lukken.

Beheersbaarheid: In geval van directe ontsteking van de brandbare plas zullen op het moment dat de brandweer arriveert de meeste mensen al uit de buurt van de brand zijn. De brandweer zal de verkenning bij de brand uitvoeren. De inzet zal zich vervolgens richten op het blussen van de brand (nadat het traject spanningsvrij is) en het controleren of er nog mensen binnen het schadegebied aanwezig zijn. De brandweer zal pas beginnen met blussen nadat de railverkeersleiding heeft doorgegeven dat het traject spanningsvrij is.

Indien er nog geen ontsteking heeft plaatsgevonden, zal de brandweer het ongevalgebied ontruimen en vervolgens proberen het lek te dichten en de plas op te ruimen of af te dekken.

Het ambulancepersoneel zal zich (buiten het directe schadegebied) kunnen richten op het opvangen en verzorgen van gewonden (met brandwonden en wellicht wat snijwonden).

2) *Toxische vloeistoffen:*

Zelfredzaamheid: De mogelijkheden van zelfredzaamheid zijn sterk afhankelijk van de blootstelling. In sommige gevallen zullen personen dor de toxische belasting niet meer in staat zijn om te vluchten. Het gevaar is in dit geval minder zichtbaar en merkbaar als bij een brand. Dampen van toxische vloeistoffen kunnen, afhankelijk van de stof, worden geroken en kunnen bij blootstelling traanverwekkend en irriterend op ogen, huid en ademhalingsorganen werken. Bij waarneming zullen mensen wel geneigd zijn om te vluchten, maar wellicht weten ze niet welke kant op.

Beheersbaarheid: Zodra de lekkage is gedetecteerd zal zo snel mogelijk moeten worden gehandeld, nagaan wat de desbetreffende stof is, hoe groot de lekkage is en welk gebied mogelijk wordt blootgesteld aan toxische dampen. De brandweer beschikt over een adviseur gevaarlijke stoffen die een inschatting kan maken van de verspreiding van de dampwolk. De brandweer kan besluiten tot ontruiming van het station en waarschuwing van bewoners van het betrokken gebied d.m.v. sirenes. Het kost ongeveer een half uur voordat de sirenes in werking zijn, vanaf het moment dat de hulpverleners ter plaatse besloten hebben dat dit nodig is. Totaal kan het circa een uur duren vanaf het begin van het incident voordat de sirenes daadwerkelijk klinken ¹⁶.

3) *Brandbare gassen*

BLEVE ¹⁷:

Zelfredzaamheid: Bij een koude BLEVE zal er geheel geen tijd voor zelfredding beschikbaar zijn. Voor een cirkelvormig gebied met een straal van ongeveer 130 meter wordt aangenomen dat iedereen die zich hier bevindt overlijdt, zowel degene binnen als buiten een gebouw. Voor een tweede cirkelvormig gebied met een straal van ongeveer 350 meter liggend buiten de eerste cirkel wordt aangenomen dat personen die zich binnen een gebouw bevinden niet zullen overlijden en personen buiten wel en met een kans die afneemt van 1.0 op 130 meter tot 0.01 op 350 meter.

Bij een warme BLEVE is er wel enige tijd. Mensen zullen wel op enige afstand van de brand vluchten maar zullen niet in staat zijn om zelf in te schatten tot op welke afstand ontvluchting nodig is.

Beheersbaarheid: De werkzaamheden van de hulpverleningsdiensten zullen zich vooral richten op het redden van de slachtoffers, blussen van secundaire branden en het identificeren van de doden. Geschat wordt dat hier circa 30 minuten voor beschikbaar is. Theoretisch gezien zou de brandweer indien zij zeer tijd op de plek van het ongeval zouden zijn en snel zouden kunnen starten met blussen door middel van het koelen van de aangestraalde tankwagon een BLEVE kunnen voorkomen. De brandweerkorpsen van Dordrecht en Zwijndrecht geven aan dat zij het niet reëel achten dat zij tijdig instaat zullen zijn een warme BLEVE te voorkomen (*TNO-MEP-R 2004/104:74*). Binnen 3 jaar zal dit echter gaan veranderen doordat een tweede brandweerpost aan de noordzijde van het Leerpark gevestigd wordt (*interview Van Biene 12-10-'05 en Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2002-2006:22*).

¹⁶ De handelwijze voor het voorkomen van verdamping van een toxische plas zie *TNO-MEP – R 2004/104:74*

¹⁷ Een koude BLEVE is het gevolg van een mechanische impact waarbij de brandstof direct wordt ontstoken, bijvoorbeeld door vonken. Dit kan het gevolg zijn van een botsing of een ontsporing. Vluchten hierbij is uitgesloten.

Een warme BLEVE wordt veroorzaakt doordat een reeds aanwezige brand de druk in de tank doet oplopen totdat de tank bezwijkt. Dit bezwijken resulteert in een “blast” en een vuurbal. Geschat wordt dat men 30 minuten de tijd heeft om te vluchten.

Gezien de grote schade aan woningen en gebouwen zal een groot beroep worden gedaan op de gemeentelijke organisaties voor tijdelijke opvang, vervangende woningen, kantoren en scholen.

(Gaswolkbrand)

Zelfredzaamheid: Gezien het snelle verloop van het ongeval zal het voor de mensen die zich in de wolk bevinden niet mogelijk zijn om te vluchten. Daarbuiten geldt dat de schadeontwikkeling al goed en wel voorbij is voordat men beseft wat er aan de hand is. Te verwachten is dat de mensen wel de neiging zullen hebben om het ongevalsgebied zo snel mogelijk te verlaten.

Beheersbaarheid: Er kunnen secundaire branden optreden en nader onderzoek van de brandweer zal moeten uitwijzen of er verder gevaar dreigt. Hierdoor zal voor de zekerheid een groter gebied rondom de ongevallocatie ontruimd moeten worden. De geneeskundige hulpverlening zal veel capaciteit nodig hebben voor de behandeling van brandwondpatiënten.

(Fakkelbrand)

Zelfredzaamheid: De ontwikkeling van het ongeval is erg snel waardoor mensen die zich in het gebied van de fakkel bevinden niet meer tijdig zullen kunnen vluchten. Mensen op iets grotere afstanden zullen wel onmiddellijk wegrekken vanaf de hittebron, waardoor ernstige verwondingen mogelijk beperkt kunnen worden.

Beheersbaarheid

De beheersbaarheid van dit incident wordt mede bepaald door de aard van de betrokken stoffen in samenhang met de snelheid waarmee een incident zicht ontwikkeld, bereikbaarheid van de incidentenlocatie en de kwaliteit van de blusvoorzieningen. Incidenten waarbij brandbare gassen zijn betrokken en waarbij sprake is van een directe ontsteking bieden geen aangrijpingspunten ter verbetering van de beheersbaarheid van het incident.

4) Toxische gassen

Zelfredzaamheid: De mogelijkheden van zelfredzaamheid zijn sterk afhankelijk van de blootstelling. Afhankelijk van de concentraties zullen personen door de toxische belasting niet meer in staat zijn om te vluchten. Aangezien het gevaar niet goed zichtbaar is zijn de mogelijkheden tot zelfredzaamheid beperkt. Binnenshuis geniet men over het algemeen goede bescherming indien ramen, deuren en ventilatieopeningen gesloten zijn. Ten behoeve van de zelfredzaamheid van mensen in de omgeving is het van groot belang dat er snel oproepen worden gedaan om het gebied te verlaten en bij een van de nabij gelegen gebouwen naar binnen te gaan. In deze gebouwen moet men weten dat ramen, deuren en ventilatieopeningen gesloten moeten worden. Inzet van de sirenes en de hierbij behorende standaard boodschap is dus bij dit scenario van groot belang.

Beheersbaarheid: Afdichten van de lekkage (bij continue uitstroming) en hulpverlening ter plaatse van het ongeval kan alleen door de brandweer met gaspakbescherming. Daardoor gaat er enige tijd overheen voordat men ter plaatse eventuele gewonden uit het gebied kan halen.

Resteffect

Incidenten waarbij brandbare gassen zijn betrokken en waarbij sprake is van een directe ontsteking zullen de grootste resteffecten met zich mee brengen. Aangenomen wordt dat in het geval van een koude BLEVE alle personen binnen een straal van ca. 130 meter van het incident komen te overlijden. Personen die zich buiten gebouwen bevinden kunnen tot op een afstand van 300 meter ernstig gewond raken. Circa de helft van het plangebied Leerpark bevindt zich binnen deze contour (*zie bijlage X*). Ook de schade aan gebouwen zal aanzienlijk zijn. Aangenomen wordt dat in geval van een warme BLEVE alle gebouwen binnen een straal van 200 meter van het incident volledig moeten worden herbouwd. Tot op 350 meter zal naar schatting de helft van de gebouwen moeten worden herbouwd terwijl de overige gebouwen binnen deze straal reparaties behoeven (*bestemmingsplan Leerpark 2005:48*)

A2) Veiligheidssituatie Wegzone Masterplan Leerpark (Randweg N3)

De randweg N3 is een transportroute voor gevaarlijke stoffen tussen Rotterdam en Antwerpen en geldt als omleidingsroute voor een deel van de A16. Een deel van de gevaarlijke stoffen (brandbare gassen, met name LPG) mag niet door de Drechtunnel (of een andere tunnel). De N3 heeft hierdoor te maken met een flink aantal transporten van gevaarlijke stoffen over de weg. Ondanks dat in het najaar van 2003 de transportaanbieder (gevaarlijke stoffen) heeft gekozen voor een andere vervoersmodaliteit (water i.p.v. weg) waardoor een kleinere contour voor het plaatsgebonden risico is ontstaan, blijft dit transport “een bovengemiddeld aandachtspunt” (*zie bijlage X*).

Zoals in de inleiding van deze paragraaf is vermeld zijn er in totaal een drietal veiligheidsstudies verricht naar de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen over de N3. De veiligheidsstudie van oktober 2004 (recentste) laat een overschrijding van de oriënterende waarde voor kilometervak 5.5 tot 6.5 en 6.0 tot 7.0 zien (*zie bijlage X*). Voor kilometervak 5.5 tot 6.5 betreft het een overschrijding voor ongevallen met circa 500 slachtoffers. Deze overschrijding wordt veroorzaakt door de bebouwing in het Leerpark, te weten het bestaande Da Vinci gebouw.

Voor het kilometervak 5.5 tot 6.5 leidt realisatie van de plannen voor het Leerpark (toekomstige situatie) tot een overschrijding van de oriënterende waarde. Het groepsrisico is echter kleiner dan in de huidige situatie. Het groepsrisico voor kilometervak 6.0 tot 7.0 wordt nauwelijks beïnvloed door de plannen met het Leerpark.

In de zone 0-80 meter is geen bebouwing meer aanwezig. In de zone tussen 80 en 100 meter zijn de personen dichtheden afgenomen door in deze zone verkeersfuncties op te nemen. In de zone tussen 100 en 110 meter is de personendichtheid nagenoeg onveranderd (*Bestemmingsplan Leerpark 2005:45*).

Over de inhoud van het begrip “significante toename” verschaft de gemeente in beide risicosituaties geen duidelijkheid. Wat wel duidelijk gemaakt kan worden is dat bij Zwijndrecht/Dordrecht de opvatting heerst dat men zich niet alleen op het groepsrisico blind moet staren (ook niet in het toetsingskader). De mate waarin de groepsrisico-overschrijding varieert (van geen overschrijding tot aan factor 19) wordt veroorzaakt door de bevolkingsdichtheid en de bocht in het spoor. Door het groepsrisico, bij het nemen van bron- en effectgerichte maatregelen, als thermometer aan te merken (*paragraaf 5.2.1.1*) wordt het proportionele karakter van dit begrip onderstreept. Inhoudelijk betekent dit dat als bijvoorbeeld de oriënterende waarde met een factor twee wordt overschreden je met effectgerichte maatregelen een eind komt. Zou je echter de bocht in het spoor als uitgangspunt nemen, met een overschrijding van factor 19, dan zijn naast effectgerichte maatregelen ook bronmaatregelen noodzakelijk inzake het voorkomen en bestrijden van een calamiteit.

Gesteld kan worden dat door het koppelen van de hoogte van het groepsrisico aan de noodzaak tot het nemen van bron- en effectgerichte maatregelen een slimme en proportionele positie aan het groepsrisico wordt toegekend. Het begrip “significant” wordt hierbij echter niet ingevuld. Dit kan verklaard worden door de uiteenlopende overschrijdingsaantallen van de oriënterende waarde door het groepsrisico. Deze overschrijdingsaantallen lopen namelijk zó uiteen dat deze onmogelijk aan een specifieke invulling van het begrip “significant” kunnen worden toegekend.

B) Vastlegging (inhoudelijke) criteria in het besluit?

De inhoudelijke criteria komen aan bod in de externe veiligheidsparagraaf van het ruimtelijke plan *bestemmingsplan Leerpark* (Dordrecht 2005:37 e.v.). Voor de risicopunten *Randweg N3* en *Spoorweg Dordrecht* –

Lage Zwaluwe wordt het plaatsgebonden- en groepsrisico in tabel- en schemavorm uiteengezet. Hierbij worden een tweetal fases onderscheiden, te weten de voorontwerp (bestemmingsplan) fase en de ontwerp-bestemmingsplan fase ¹⁸.

De overige criteria van het toetsingskader komen aansluitend aan bod. De begrippen zelfredzaamheid, beheersbaarheid en resteffect worden puntsgewijs toegelicht. Bij het begrip zelfredzaamheid worden de drie optredende effecten (brand, explosie, blootstelling aan toxische vloeistoffen en gassen) beschreven inclusief de kans van optreden. Het beheersbaarheidbegrip omvat een uiteenzetting die zich vooral richt op de lokale situatie. De mate van bereikbaarheid en opstel- en blusmogelijkheden voor de hulpverleningsdiensten hebben hierin een dominante plaats. Het resteffect wordt tenslotte in een drietal alinea's uit de doeken gedaan. De schade en effectstraal van zowel een koude als een warme BLEVE (*zie paragraaf 5.2.2.2*) passeren hierbij de revue.

C) (Ruimtelijke) alternatieven in Masterplan Leerpark?

Een gemeente kan verschillende stedenbouwkundige alternatieven toepassen om het externe veiligheidsrisico in het te ontwikkelen plan lager te laten uitvallen. In geval van het Masterplan Leerpark is rekening gehouden met een tweetal zone's:

- 1) Een zone voor een individueel (plaatsgebonden) risico. Hierin wordt geen bebouwing ingepland.
- 2) Een zone waarin een relatief lage bezettingsgraad (de beoordelingszone) aanwezig is (dus minder risico)

Bestuurlijk is bepaald dat aan de wegwijk (N3) 80 meter als 10^{-6} zone wordt aangehouden. Bij de spoorzone is dit 30 meter. Dit uitgangspunt houdt in dat binnen de 80 meter aan de kant van de N3 en binnen de 30 meter aan de kant van het spoor *niet gebouwd mag worden*. Het rijksbeleid (circulaire RnVGS) stelt dat binnen de 10^{-6} zone *geen kwetsbare objecten aanwezig mogen zijn*. Beperkt kwetsbare objecten (bedrijfsgebouwen met maximaal 50 mensen, zie toelichting BEVI) vallen hier niet onder en zouden formeel gezien (conform landelijke rijkswetgeving) binnen deze zone gesitueerd mogen zijn. De gemeente vindt echter van niet en heeft haar eigen (stringentere) norm gesteld door in de gehele 10^{-6} zone geen bebouwing toe te laten (*interview Kooman 15-09-'05*). Deze handelswijze is te prijzen aangezien de gemeente een hogere veiligheidsnorm voor haar burgers in acht neemt.

Een deel van deze zorgzame handelswijze wordt echter tenietgedaan door de dodelijke effectafstand. Deze effectafstand ligt op 100 meter bij de weg en 200 meter bij het spoor. Aangezien er slechts tot op 80 meter aan de kant van de weg wordt gebouwd vallen er in de laatste 20 meter nog steeds dodelijke slachtoffers. De meerwaarde van het innemen van een hogere veiligheidsnorm (minimaliseren van het aantal burgers binnen de dodelijke effectafstand) wordt hiermee tenietgedaan. Financiële overwegingen hebben hier mogelijkwerwijs mee te maken (*zie paragraaf 5.2.2.3*).

Bij andere stadsdelen ontbreekt overigens op moment van schrijven deze gemeentelijke normstelling. Dordrecht heeft duidelijk gemaakt dat zij "over de plangrenzen heen kijkt". Dit om een opbouw van risico's in andere delen van de stad te voorkomen. Bij een aantal functies zal in de toekomst daarom geadviseerd worden om deze te verplaatsen naar gebieden waar een lager extern veiligheidsrisico aanwezig is.

Volgens de gemeente is het de bedoeling dat in 2007 een externe veiligheidsvisie in het nieuwe stadsplan is verwerkt (*nieuwe info*). Gezien het toetsingskader, de toepassing ervan op verschillende ruimtelijke plannen en de voorsprong op andere probleemonderhavige gemeenten lijkt dit een realistische termijn.

Bij de allocatie van functies is de gemeente bij het Leerpark uitgegaan van de gemeentelijke wensen (woon- en schoolfuncties) de wettelijke VG-plicht, de gemeentelijke (stringentere) norm, de bestaande situatie en het effectgebied. Door de effectgerichte benadering te hanteren is de gemeente in staat het effectgebied te bepalen, de omvang van het schadebeeld op te nemen en de te treffen maatregelen in kaart te brengen. Dit heeft ertoe geleid dat de meeste winst t.a.v externe veiligheid in de allocatie van functies te halen valt. Dordrecht hecht, zo wordt gesteld, veel waarde aan handhaving van de scholenconcentratie op de huidige locatie (*zie paragraaf 5.2.1.2*) en gaat daarbij uit van weg- en spoorafstanden die binnen het dodelijke effectgebied liggen ¹⁹.

¹⁸ Op basis van het voorontwerpplan is een ontwerp voor het Leerpark gemaakt. Na het maken van een selectie en het aanpassen van de plankaart is er opnieuw een veiligheidsanalyse gemaakt (*Dordrecht 2005:45*).

¹⁹ Als uit zou worden gegaan van de door de brandweer gehanteerde 200 meter (dodelijke) effectzone dan zou aan de linkerkant en de rechterkant van het spoor een 200 meter vrije bebouwingszone zijn. Dit is voor elke planoloog een onwerkbaar uitgangspunt gezien de beperkte mogelijkheden tot ruimtelijke ontwikkeling.

Bij het inrichten van het ruimtelijke plan is bij de allocatie van functies echter niet het maximale externe veiligheidsrendement eruit gehaald. De aanwezige groenstroken aan de binnenkant van het Masterplan zouden volgens de brandweer meer naar de kant van het spoor (buitenkant) geschoven moeten worden. Wat betreft de vormgeving van de gebouwen zou de meest ideale situatie zijn als de gebouwen haaks op de risicobron zouden komen te liggen (schuin inplannen van gebouwen) (*Interview Van Biene 12-10-05*).

In relatie tot het bestemmingsplan zou bij het toestaan van functies ook nog enige scherpte in detaillering van bestemmingen kunnen worden aangebracht. Momenteel is het mogelijk dat binnen de bestemming “gemengde doeleinden” en/of “maatschappelijke doeleinden” een kinderopvang gevestigd kan worden (*Interview Peter de Haas 13-10-05*). Vanuit het bestemmingsplan kan een dergelijke functie niet worden uitgesloten. Dit omdat het bestemmingsplan slechts planologische redenen kan bevatten om een functie te verbieden en geen redenen die veiligheidstechnisch van aard zijn, zoals een verminderde zelfredzaamheid (zie art. 10 WRO). De brandweer mag daarentegen natuurlijk ten alle tijden (mits gemotiveerd) een gebruiksvergunning weigeren. Het ontstaan van deze bestemmingsplansituatie wordt echter niet voorkomen. De gemeente had het zichzelf makkelijker kunnen maken door een wat specifiekere omschrijving van de functiedoelstellingen in het bestemmingsplan op te nemen.

Minder van belang, maar wel reden tot vermelden, zijn de afwezigheid van voldoende aan- en afvoerwegen, de afwezigheid van een extra ontsluitingsweg (waar hulpverleningsvoertuigen overheen kunnen), spoorwegoverbruggingen en de hoge persoonsdichtheid (leerlingen-lokaal). Doordat het brandweeradvies slechts “aan de achterkant” van ruimtelijk plan is meegenomen heeft het advies zich voornamelijk gericht op bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid (zie paragraaf 5.2.5) en niet op de gewenste allocatie van functies. Dit valt te betreuren aangezien het redelijk simpele te nemen maatregelen zijn die verhoudingsgewijs een aardige verbetering van het externe veiligheidsniveau met zich meegebracht zouden hebben (groenstroken naar buiten plannen i.p.v. naar binnen, andere bouwhoek gebouwen).

Op advies van de brandweer is wel een oude woontoren uit het oorspronkelijke bestemmingsplan gehaald. Deze toren zou na restauratie opnieuw bewoond gaan worden. Dit zou echter een ernstige stijging van het groepsrisico ten gevolge hebben. Na overleg is besloten om deze plannen uit het huidige plan te schrappen.

Ook heeft de gemeente een projectontwikkelaar teruggefloten die van plan was een achttal huizen neer te zetten in een kilometervak waarin sprake was van een groepsrisico-overschrijding. In dit geval betrof het een 24 tal mensen die niet direct voor een (verdere) stijging van het plaatsgebonden- en groepsrisico zouden zorgen. De bereikbaarheid en beheersbaarheid leverden ook geen problemen op. Alleen vanuit het veiligheidsstandpunt was het voor de gemeente niet te motiveren waarom een achttal woonbestemmingen in een groepsrisico-overschrijdend gebied zouden moeten worden gevestigd. Aangezien de woningen geen bijzonder belang hadden voor het gemeentelijke woningbouwprogramma en het niet om een specifieke doelgroep ging, is het plan uiteindelijk niet doorgegaan.

Dit maakt duidelijk dat de motiveringsfactor (de inhoud met name) voor het toelaten van kwetsbare bestemmingen in een (verhoogd) risicogebied een hoofdrol vervult.

Tenslotte zijn kantoorpanden aan de buitenkant van het plan (tegen de spoor- en wegwijk aan) gesitueerd die slechts een beperkte kwetsbaarheidfactor hebben (t.o.v woningen) .

Een punt dat ten aanzien van geografische alternatieven aangehaald moet worden is het ROBEL project. Een “alternatieve” goederenspoorverbinding die van Rotterdam naar Antwerpen loopt. Deze goederenlijn zal door een tunnel onder de Drechtsteden gaan lopen en voor een redelijke ontlasting van het vervoer van gevaarlijke stoffen gaan zorgen (behalve voor de stofcategorie LPG). ROBEL biedt echter geen uitkomst voor de korte termijn en middenlange termijn (zie Mobiliteitsplan Dordrecht 2004:3). De kosten voor de aanleg van de tunnel zijn namelijk te hoog (900 miljoen euro). Ook is momenteel het juiste investeringsklimaat afwezig (*Interview Kooman 22-08-05*).

In de Vijfde nota over de Ruimtelijk Ordening (2000-2001) wordt de ROBEL route genoemd als optie voor de lange termijn. Een concrete termijn wordt hierbij niet gemeld. Wel wordt een voornemen genoemd om aan delen van bestaande spoorverbindingen, zoals die van de Rotterdamse haven naar het Zuidelijke achterland, veiligheidsreducerende maatregelen te treffen.

Op gemeentelijk niveau zal ROBEL dus pas op de lange termijn zijn doorwerking gaan krijgen. Het geeft wel aan dat op rijksniveau naar alternatieven wordt gezocht.

D) Gemeentelijke standpunt t.a.v de hoogte van het risico en de genomen maatregelen bij het Masterplan Leerpark?

De afdelingen ruimtelijke ordening en milieu vinden dat het Masterplan Leerpark verhoudingsgewijs een veilig plan is. Door het opstellen en “achteraf” toepassen van het toetsingskader is het Leerpark veiliger geworden (t.o.v. de originele plannen). De bereikbaarheid (meer dan ideaal, namelijk in het midden/centrum van Dordrecht) en de reeds aanwezige scholenconcentratie op het Leerpark zijn voor genoemde gemeentelijke afdelingen aanleiding geweest om niet verder te zoeken naar andere stadslocaties (Interview *Kooman 15-09-'05* en *Cats 11-08-'05*).

Ondanks dat acceptatie van bekende en aanvaardbare risico's in dichtbevolkte gebieden onvermijdelijk zijn speelt het Leerpark volgens de gemeente meer dan voldoende in op de beperking van risico's (*Bekkers 9-11-05*). Op de vraag of de gemeente t.a.v. het Masterplan Leerpark wederom voor deze locatie zou kiezen (bij toepassing van het toetsingskader aan de voorkant van het plan) werd bevestigend beantwoord. Garanties ten aanzien van risico's kunnen niet worden afgegeven, zo wordt gesteld. Dit zou slechts kunnen als er geen ontplofbare en giftige stoffen over het spoor en weg vervoerd worden.

Wel wordt vermeld dat het van belang is dat de aanvullende beheersmaatregelen (door de brandweer geadviseerd) afdoende worden uitgevoerd. Het gaat hier om ontsnappingsroutes en –procedures, blusvoorzieningen, beheersing van het vervoer over spoor en weg etc.

Doordat de regionale brandweer uitgaat van een benadering die meer effectgericht is, is zij een andere mening toegedaan. De positionering van kantoorpanden aan de buitenkant van het plan, verwijdering van een woontoren en het nemen van enkele beheersmaatregelen zijn aspecten die tot tevredenheid stemmen. Ook de (goede) zelfredzaamheid van gebruikers van het Leerpark (volwassen en goed ter been), goede oefeningsmogelijkheden en relatief lage bezettingsgraad dragen aan deze tevredenheid bij. Als echter gekeken wordt naar de aanwezigheid van risicobronnen, de aangehouden zoningafstand en simpele uit te voeren maatregelen die niet genomen zijn, kan de externe veiligheidssituatie de regionale brandweer niet tot tevredenheid stemmen (*interview Van Biene 12-10'05*).

Samenvatting

Samengevat zien de verkorte antwoorden op de onderzoeksvragen er als volgt uit:

Ø A) Wat is de aanleiding tot de verantwoordingsplicht?

De aanleiding tot de verantwoordingsplicht bestaat uit een aantal factoren. De eerste factor heeft te maken met de risico-inzichten t.a.v de spoorzone en de provinciale weg. Door het verkrijgen van inzicht in de hoogte van het risico is de gemeente in staat geweest een uitgebreide afweging te maken over het wel of niet uitvoeren van het Masterplan Leerpark. De tweede factor omvat de gemeentelijke ambitie en noodzakelijke wil. De wil om tot stadsuitbreiding en vernieuwing van een stadsdeel.

§ *In welke mate wordt de oriënterende waarde overschreden?*

De oriënterende waarde van het groepsrisico wordt aan de spoorkant in de huidige situatie met een factor twee overschreden. In de toekomst zal deze factor tot drie toenemen. Bij enkele stukken (in de bocht) wordt zelfs factor 19 gehaald.

Ten aanzien van de N3 wordt in zowel de huidige als de toekomstige situatie de oriënterende waarde van het groepsrisico overschreden. De toekomstige groepsrisico-overschrijding is echter minder groot dan de huidige.

In de risicostudie wordt bij het vrijkomen van gevaarlijke stoffen uitgegaan van een viertal categorieën stoffen. Bij brandbare vloeistoffen, toxische vloeistoffen, brandbare gassen en toxische gassen wil de mate van bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid sterk uiteenlopen.

§ *Wat verstaat het bevoegde gezag onder een significante toename van het groepsrisico?*

Inhoudelijk gezien wordt geen antwoord gegeven op de vraag. Een mogelijke verklaring kan worden gezocht in de uiteenlopende overschrijdingsaantallen van de oriënterende waarde door het groepsrisico. Wel wordt duidelijk gemaakt dat Dordrecht zich niet blindstaart op het begrip groepsrisico. Door het toekennen van een thermometerfunctie aan het groepsrisico kunnen bron- en effectgerichte maatregelen in proportie worden genomen.

Ø B) Hoe worden de inhoudelijke (wettelijke) criteria vastgelegd in het besluit?

De technische beschrijvingen van de N3 en de spoorzone zijn in de externe veiligheidsparagraaf van het hoofdstuk *milieu* van het bestemmingsplan opgenomen. In zowel het voorontwerp als het ontwerpbestemmingsplan worden de criteria in tekst-, tabel- en schemavorm uiteengezet. De plaatsgebonden- en groepsrisico's worden in tabellen en schema's uitgedrukt. De begrippen zelfredzaamheid, beheersbaarheid en resteffect worden puntsgewijs toegelicht.

Ø C) Hoe ver gaat men in de verantwoording met het betrekken van (ruimtelijke) alternatieven?

§ *Met de ruimtelijke stedenbouwkundige inrichting?*

De gemeente heeft een eigen (stringentere) norm gesteld ten aanzien van het wel of niet toestaan van bebouwing in de nabijheid van een risicobron. Binnen de 10^{-6} zone van de spoorzone en de rijksweg dient volgens de gemeente Dordrecht *geen bebouwing aanwezig te zijn*. De rijksnorm stelt dat er *geen kwetsbare objecten aanwezig* mogen zijn. Deze normstelling ontbreekt echter nog bij andere stadsdelen.

§ *Met de allocatie van functies?*

Bij de allocatie van functies is de meeste winst te halen ten aanzien van het externe veiligheidsrisico. Hiermee is echter niet maximaal rekening gehouden. De positie van groenstroken, gebouwen en een verdere detaillering van bestemmingsplanomschrijvingen zijn enkele van die verwaarloosde punten. De positie van kantoorgebouwen, verwijdering van een woontoren en een achttal nieuw te ontwikkelen woonbestemmingen zijn enkele winstpunten.

§ *Met de geografische alternatieven?*

Het Robel project is een op rijksniveau toekomstig beleidspunt waarin over alternatieve (vervoers) mogelijkheden wordt nagedacht. Gezien de lange looptijd van het project (tientallen jaren) wordt op korte- en middellange termijn hier nog geen rekening mee gehouden. Op gemeentelijk niveau is een geografisch alternatief afwezig.

Ø D) In hoeverre vindt men de hoogte van het risico, afzettend tegen de (te nemen) maatregelen, acceptabel?

De gemeente Dordrecht vindt acceptatie van risico's in dichtbevolkte gebieden onvermijdelijk. Bij het Leerpark wordt volgens de gemeente meer dan voldoende ingespeeld op de beperking van deze risico's, zonder afgeving van garanties.

De gemeente zal bij een hypothetische herkansing wederom voor de huidige locatie kiezen op voorwaarde dat voldoende aanvullende beheersmaatregelen worden getroffen. Het Masterplan Leerpark kan de regionale brandweer echter niet tot tevredenheid stemmen.

5.2.2.3 Maatschappelijke kosten baten

Een VG-aspect dat ook een rol speelt bij de verantwoordingsplicht groepsrisico is de maatschappelijke kosten en baten die gepaard gaan met de risicodragende activiteit. Op rijksniveau is in een ketenstudie (Ketenstudies ammoniak, chloor en LPG 2004) onderzoek verricht naar de verschillende oplossingsrichtingen om de externe veiligheidsrisico's die met de productie, opslag en transport van ammoniak en LPG gepaard gaan, te reduceren. Eén van de doelen van dit onderzoek is de lokale besluitvorming te ondersteunen. Dit wordt gedaan door het in kaart brengen van de verschillende typen projecteffecten (effecten die van invloed zijn op de doorgangskeuze van een project, zoals daling van het aantal dodelijke slachtoffers, kosten die gepaard gaan per gespaard leven etc.). Inhoudelijk bieden de conclusies van het onderzoek echter geen duidelijk beeld van de kosten en baten die met het vervoer van gevaarlijke stoffen door de Drechtsteden gepaard gaan. Wat wel uit de ketenstudie valt af te leiden is dat het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor complex en breed van aard is en de rijksoverheid als hoofdrolspeler moet worden aangemerkt. Ze is namelijk de enige instantie die in staat is om het vervoer van gevaarlijke stoffen van producent naar consument anders te laten verlopen. De lokale overheid is in dit kader slechts slachtoffer.

Op lokaal niveau is geen maatschappelijke kosten baten analyse verricht (zoals b.v. bij Oostpoort in Dordrecht wel het geval is; in de vorm van een milieueffectrapportage²⁰). De ontwikkeling van het Leerpark is indirect voortgekomen vanuit de planologische kernbeslissing beschreven in de Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening (200-2001) (direct vanuit gemeentelijk) en verder gemotiveerd in hoofdstuk 4 van het bestemmingsplan (getiteld *“beschrijving van het plan”*)

“Stedelijke netwerken moeten voorzien in “zorgknooppunten” waar onderwijs, kinderopvang, zorg en vrijetijdsvoorzieningen worden aangeboden. Ook sociaal-culturele voorzieningen zoals bibliotheken en commerciële functies, zoals winkels en telewerk-centra kunnen hier onderdeel van uitmaken” (Nota Ruimte 2000-2001:179).

Kort gesteld gaat het hier om centraal gelegen en goed bereikbare stedelijke knooppunten die zich lenen voor intensivering van meervoudige stedelijke programma's. Een dergelijk knooppunt is in Dordrecht al in de maak: het knooppunt Dordwijk.

Naast het rijksbeleid zorgen ook lokale actoren voor een aanleiding om het grondgebruik uit te breiden en te intensiveren. In Dordrecht zijn namelijk een aantal gebieden verouderd en laagdrempelig voor het uitvoeren van criminele activiteiten. Ook is er weinig functionele samenhang tussen gebieden aanwezig doordat deze van elkaar zijn gescheiden door een bundel van infrastructurele barrières (zoals spoor-, rijks- en stadswegen). Tenslotte laat de bereikbaarheid, ondanks de aanwezigheid van genoemde overheidswegen, te wensen over.

Onderstaande twee speerpunten geven het te realiseren doel aan.

1. **Een economische impuls ter versterking van de sociaal economische structuur van de regio.**
 2. **Synergie van de kernfuncties van het zorgknooppunt: onderwijs, gezondheidszorg, sport en leisure, werken en wonen.**
 3. Verbetering van de kwaliteit van openbaar vervoer en langzaam verkeer.
 4. Opheffen van infrastructurele knelpunten voor autoverkeer; inrichting van de infrastructuur volgens het Rijksbeleid “Duurzaam veilig”.
 5. Inzetten op intensief en efficiënt ruimtegebruik.
 6. Duurzaamheid van stad en milieu: het groen-blauwe casco; stedelijk waterplan, energetisch plan en logistiek bomenplan.
 7. Werken aan een grotere veiligheid in de stad.
- (Dordrecht juli 2002:11)

Zou het Masterplan Leerpark niet uit een gemeentelijke (economische) behoefte zijn voortgekomen (b.v. winstgenererende ambities van een projectontwikkelaar) dan was het uitvoeren van een kosten baten analyse een voor

²⁰ Een milieueffectrapportage is wettelijke verplicht rapport op basis van een onderzoek dat moet worden uitgevoerd bij voorbereiding van belangrijke ruimtelijke beslissingen.

de hand liggende optie geweest. Het uitvoeren van een dergelijke analyse kan voor een financieel overzicht zorgen van bijvoorbeeld de totale risicoruimte (deel van het te bebouwen gebied dat beïnvloed wordt door het externe veiligheidsrisico). Bij een spoor situatie is het zo dat een risicocontour en een invloedsgebied kunnen worden onderscheiden (zie hoofdstuk 3). Indien ervoor gekozen wordt om het invloedsgebied onbebouwd te laten kunnen de kosten van de hoeveelheid bebouwbaar grond berekend worden. Men zou ook de geluids- en luchtnormen binnen het invloedsgebied voor de bebouwingsaantallen als uitgangspunt kunnen nemen (maximaal toegestaan) voor het schatten van de bebouwingskosten.

Er blijven echter variabelen aanwezig waar de gemeente geen greep op heeft en die dus niet meegenomen kunnen worden in de maatschappelijke analyse. De lokale overheid is niet in staat om het spoorvervoer alleen te organiseren.

Ze blijft hierbij aangewezen op de rijksoverheid met alle nadelige gevolgen van dien (geen greep op vervoersaantallen, gevaarlijke stoffen)

Samenvatting

Samengevat zien de verkorte antwoorden op de (relevante) onderzoeksvragen er als volgt uit.

Ø A) Hoe ziet de MKBA/”beperkte” analyse eruit?

Op rijksniveau geeft de ketenstudie een beeld van de problematiek van het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen. De rol van de rijksoverheid dient als belangrijkste te worden gezien in het oplossen van vervoersknelpunten van de externe veiligheid.

Ten aanzien van het Leerpark is geen specifieke maatschappelijke kosten en baten analyse uitgevoerd. Het Masterplan Leerpark is indirect voortgekomen vanuit een planologische kernbeslissing en direct vanuit een lokale economische- en onderwijskundige behoefte.

Ø B) Hoe definieert men het begrip “kosten” en “baten”?

De gemeente zal los van de exploitatiekosten van het plan het externe veiligheidsrisico aan kunnen merken als “kosten”. Hier is echter geen duidelijkheid over. De “baten” omvatten de twee gemeentelijke beleidspunten en wel de regionale economische impuls ter versterking van de sociaal-economische structuur en het bevorderen van het onderwijs-, sport- en gezondheidskundig karakter van Leerpark.

Ø C) In hoeverre wordt rekening gehouden met het maatschappelijke draagvlak?

Minimalisering van een risico is voor zowel bestuur als bevolking wenselijk. In dit geval heeft de toepassing van het toetsingskader op het Leerpark de veiligheid van het ruimtelijke plan bevorderd. Vanuit een logische optiek bekeken kan geconcludeerd worden dat deze toepassing van het toetsingskader maatschappelijk draagvlak heeft.

5.2.2.4 Bestuurlijke strijdigheid en overheidsaansprakelijkheid

Naast een maatschappelijke kosten baten analyse is een eventuele bestuurlijke strijdigheid en overheidsaansprakelijkheid van belang bij de verantwoordingsplicht van het groepsrisico. Bestuurlijke besluiten die betrekking hebben op risicodragende activiteiten dienen door het bevoegde gezag genomen te zijn volgens afgesproken werkwijze en regels. Dit houdt in dat de gemeente Dordrecht bij de uitvoering van de beleidsinstrumenten zich aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet houden. Het is niet zozeer de vraag *of* het gezag zich committeert aan deze beginselen, maar meer de vraag *of* het gezag afwijkt van deze beginselen.

Een andere vraag spitst zich toe op de in hoofdstuk 4.2.3. beschreven uitspraak van het Europese Hof. Deze uitspraak is relevant voor situatie's die niet direct levensbedreigend van aard zijn/of een aantasting van de fysieke integriteit oplevert, en vanwege "zwaarwegende belangen" kunnen worden toegestaan. In hoeverre de gemeente Dordrecht van deze uitspraak heeft kennis genomen, zal worden gezien.

De handelwijze van de gemeente Dordrecht heeft voor, tijdens en na het ruimtelijke planvormingsproces van het bestemmingsplan Leerpark heeft niet geleid tot een strijdigheid met één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het bestemmingsplan is conform de eisen van afdeling III, hst. 4 van de WRO opgesteld en is zorgvuldig en rechtmatig verlopen. Daarbij is met "besturen van de bij het plan betrokken waterschappen" overleg gevoerd (conform art. 10 BRO)²¹). Vervolgens heeft het ruimtelijke plan op provinciaal en gemeentelijk niveau ter inzage gelegen.

Ten tijde van het voorontwerp van het bestemmingsplan heeft een aantal mensen en instanties van de inspraakronden gebruik gemaakt om te reageren op het plan:

1. Bewoners van de Nieuweweg.
2. Stichting tot vestiging van internaten voor schippersjeugd.
3. Albërt Schweitzerziekenhuis, R. Laeijendecker.
4. NS Vastgoed.

De in het kader van de inspraakronde ingediende zienswijzen van de bewoners van de Nieuweweg hebben betrekking gehad op de handhaving van het woongenot en de beperking van geluidsoverlast voor de bewoners aan de Nieuweweg. Er is door de bewoners verzocht om de hoogte van de bebouwing te beperken en het groen aan de zijde van het spoor te handhaven. Verder heeft men gepleit voor het afzien van spooruitbreidingen en voor de eventuele aanleg van een station. De gemeente is aan de wensen van de bewoners in beperkte mate tegemoet gekomen. Een aantal wijzigingen zijn in het stedenbouwkundige plan doorgevoerd en hebben tot aanpassingen in het bestemmingsplan geleid. Dit is ondermeer het geval bij de hoogte van de eerste lijnbebouwing langs het spoor en de ligging van de busbaan (*Dordrecht 2000/8887:4*)

Geruime tijd later zijn de bewoners van de Nieuweweg pas in kennis gesteld van het besluit van het college (12 oktober 2004) omtrent resultaten van de inspraakronde van het bestemmingsplan Leerpark. De bewoners hadden echter al voor de genoemde kennisgeving hun zienswijze tegen het ontwerp-bestemmingsplan gemotiveerd ingediend.

Beperkingen in juridische mogelijkheden zijn hierdoor uitgebleven (College van B&W Dordrecht 2005:5-6).

De Stichting tot vestiging van internaten voor schippersjeugd wil uitbreidingsmogelijkheden voor hun internaat. Gezien de ligging van het internaatsgebouw dicht bij het spoor, de Laan der Verenigde Naties en de N3 vormt zowel de geluidssituatie als externe veiligheid een probleem voor uitbreiding van het gebouw. De gemeente heeft "om die reden" het verzoek van de Stichting afgezien.

De heer Laeijendecker van het Albërt Schweitzerziekenhuis pleit voor een ander beleid dan momenteel voor het Leerpark wordt gevoerd. In het Leerpark wordt gekozen voor een grote concentratie van onder meer scholen op een kleiner gebied. Volgens inspreker "druist dat in tegen het rijksbeleid dat juist kleinere scholen, kleinere klassen en minder concentratie voorstaat". De heer Laeijendecker verwacht een toegenomen onveilig gevoel bij de kinderen en

²¹ Overleg en reacties staan beschreven in "nota naar aanleiding van het artikel 10 BRO- en inspraakreacties op het voorontwerp bestemmingsplan Leerpark" (11 november 2004).

hun ouders, een toename van anonimiteit en een vermindering van geluk en prestatieniveau. Bovendien blijkt uit onderzoek dat ook ouders om bovengenoemde reden hun kinderen op kleinere compacte scholen doen” (*Dordrecht 2000/8887:5*)

De gemeente bestrijdt dit met het argument dat in de toelichting op het bestemmingsplan uitvoerig staat aangegeven waarom men tot een concentratie van onderwijsvoorzieningen in het VMBO wil komen. "Het genoemde Rijksbeleid" speelt eerder bij het basisonderwijs een rol. Basisscholen worden slechts in zeer beperkte mate in het plangebied ondergebracht.

NS vastgoed heeft geen opmerkingen over het plan. Wel wil NS Vastgoed als artikel 10-overlegpartner aangemerkt worden. In het kader van het artikel 10 BRO-overleg wordt Prorail, Regio Randstad-Zuid afd. Milieu en Juridisch Beheer ingeschakeld. Met Prorail is afgesproken dat zij voor coördinatie met onder meer NS Vastgoed zorgt als in ontwerp-bestemmingsplan belangen van het spoor aan de orde zijn (uit nota n.a.v. art. 10 BRO).

Resumerend kan gesteld worden dat Dordrecht in het ruimtelijk plan voldoende punten van helderheid en toetsbaarheid opgenomen heeft, om borging van handelen conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te realiseren. Indien dit niet het geval zou zijn wordt de gemeente op provinciaal niveau op de vingers getikt. Dit leidt niet alleen tot vertraging van het proces. Ook bestaat de kans dat de zorgvuldigheid van het ambtelijke apparaat in twijfel wordt getrokken (*interview Kooman 15-09-'05*). In zaken waarin het gaat om de veiligheid van de burger dient een begrip als "onzorgvuldigheid" in alle opzichten te worden vermeden.

Bij het handelen ten tijde van het laten doorgang vinden van het bestemmingsplan is door Dordrecht niet direct rekening gehouden met eventuele aansprakelijkheidsstelling door de burgers. Als de Oneryldiz zaak op de situatie Dordrecht/Zwijndrecht geprojecteerd wordt, kunnen een aantal dingen gesteld worden.

Ten eerste is er ten tijde van het vooroverleg geen negatief brandweeradvies aangaande het Leerpark afgegeven. Er wordt aangegeven wat de risicosituatie is, wat de gevolgen zijn van een incident en welk resteffect er overblijft (zo ook bij het Leerpark²²). Als de kosten van de bestrijdingsmaatregelen te hoog worden zou dit achteraf gezien, als een negatief advies kunnen worden aangemerkt.

Ten tweede is het aan het gemeentelijke bestuur om de knoop door te hakken van het toelaten van een ruimtelijke ontwikkeling "in de rook van twee risicobronnen" door te hakken (*interview Van Biene 12-10'05*). In Dordrecht zijn alle ruimtelijke ordeningsprojecten langs het spoor voor twee jaar de ijskast ingegaan totdat duidelijk werd wat het (werkelijke) risiconiveau was. Nadien is deze besluitvorming bewust bij het gemeentelijke bestuur neergelegd. Het bestuur heeft hierop willens en wetens bepaald dat het huidige en toekomstige risiconiveau gekoppeld aan de genomen (en nog te nemen) maatregelen acceptabel is.

Advocaat van de duivel spelend: als een negatief brandweeradvies wordt afgegeven en bewust genegeerd wordt (om andere, b.v. economische, belangen voor te laten gaan), komt "de poot van wettelijke overheidsaansprakelijkheid" sterker te staan. Daarbij zou dan ook nog eens de plicht tot risicocommunicatie genegeerd moeten zijn. Dit is echter niet waarschijnlijk. De positie van een veilig fysieke leeromgeving staat op plaats twee van de politieke veiligheidsagenda (op één staat sociale veiligheid).

Ook speelt de landelijke wetgeving (lees: het ontbreken eraan) in een soortgelijke situatie vaak mee. De risiconormen van het BEVI zijn slechts geldend voor inrichtingen. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen ontbreken deze (nog). Echter, de veiligheidsmaatregelen die voortkomen uit de bestrijdings- en zelfredzaamheidshoek van de brandweer, laten van een eventuele aansprakelijkheid weinig heel.

²² Het resteffect was ten tijde van het brandweeradvies (24 januari 2002) nog niet in beeld. Geadviseerd is over risicoreducerende maatregelen, zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid.

Samenvatting

Samengevat zien de verkorte antwoorden op de (relevante) onderzoeksvragen er als volgt uit.

Ø In hoeverre heeft men rekening gehouden met art. 8:27 Wm?

Is niet aan de orde geweest.

Ø In hoeverre belast het genomen besluit het belang van de burger?

De groep reclamanten kan grofweg verdeeld worden in twee delen: één deel heeft moeite met de inhoud en vorm van het Masterplan Leerpark. Het gaat hier ondermeer om ongewenste scholierenaantallen, belemmering van uitbreidingsmogelijkheden aanliggende panden, juridische wijzigingen e.d.

Een ander deel heeft moeite met de gevolgen van het Masterplan Leerpark. De bewoners van de Nieuweweg vallen hier onder. Ondanks een aantal ingewilligde bezwaren blijven een aantal externe veiligheidspunten overeind staan (groen aan spoorzijde verdwijnt, spooruitbreiding gaat door).

Ø In hoeverre is het besluit aan de burger kenbaar gemaakt?

Het besluit heeft conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ter inzage gelegen. Wel zijn de bewoners van de Nieuweweg verlaat op de hoogte gesteld. Aangezien de bewoners al voor de genoemde kennisgeving hun zienswijze tegen het ontwerp-bestemmingsplan gemotiveerd hadden ingediend, zijn juridische (negatieve) gevolgen uitgebleven

Ø In hoeverre is de situatie risicorelevant? In hoeverre valt deze onder de EHRM uitspraak te schalen? Worden de punten die in de EHRM uitspraak vermeld staan door het bevoegd gezag uitgevoerd?

De situatie is in zoverre risicorelevant dat een verhoogd extern veiligheidsrisico (meerdere) door een gemeente wordt toegestaan.

Deze valt echter in zeer beperkte mate onder de EHRM uitspraak te schalen. Redenen hiervoor zijn: directe afwezigheid negatief brandweeradvies, tijdelijke bevrozing van projecten met een onduidelijke risicohoogte, bewuste bestuurlijke afweging risico's en aanwezigheid van veiligheidsmaatregelen.

5.2.2.5 (Risico)communicatie

Het laatste aspect dat een rol speelt bij (het voldoen aan) de verantwoordingsplicht groepsrisico is communicatie. Zoals hoofdstuk 4.2.4 heeft duidelijk gemaakt zorgt de VG-plicht voor de nodige interne communicatieve belasting binnen de ambtelijke organisatie. De intensiteit en wijze van samenwerking tussen de afdelingen: ruimtelijk ordening en milieu gecombineerd met de (advies)rol en positie van de regionale brandweer, de vergunninghouder en evt. externe partners vormen de hoofdader van het communicatie-orgaan.

Naast de interne communicatie heeft de externe informatieverstrekking zijn deel in het VG verhaal. Het gezag heeft bij risicocommunicatie niet alleen te maken met vigerende wet- en regelgeving maar ook met sociologische en perceptionele (burgerlijke)aspecten. De communicatie moet hierdoor twee functies vervullen: het moet de burger enerzijds informeren en anderzijds geruststellen.

Het realiseren van het toetsingskader externe veiligheid heeft nogal wat voeten in de aarde gehad. Zoals in paragraaf 5.2.1 is duidelijk gemaakt is na het uitvoeren van een inventariserende studie (naar de omvang van het veiligheidsprobleem) het project VCD/Z gestart. Een werkbezoek van een delegatie van de Ministerie's VROM, BZK, V&W en de Provincie Zuid-Holland is hieraan voorafgegaan. Een commitment werd verkregen voor de gezamenlijke aanpak van het probleem als wel een aanwijzing van het project als landelijke pilot (binnen de task-force KIEV²³ van het ministerie van VROM).

Vervolgens is een projectvoorstel opgesteld²⁴. Na goedkeuring van het College (22 januari 2002) is het project VSD/Z op initiatief van de brandweer van start gegaan. Zowel bij het bestemmingsplan Leerpark (stedenbouwkundig plan) als bij het opstellen van het toetsingskader is een stuurgroep en projectgroep opgericht, die volgens een plan van aanpak te werk is gegaan.

Het uit het VSD/Z project voortkomende toetsingskader is, kijkend naar de verschillende partijen, verantwoordelijk geweest voor een breed spectrum aan betrokken actoren. Bij het totstandkomen van het toetsingskader is VROM, BZK, V&W, Prorail, TU Delft en TNO in stuurgroep vorm betrokken geweest (naast de regionale brandweer en de gemeente Zwijndrecht en Dordrecht die in de werkgroep zitting hadden).

Bij het Masterplan Leerpark is een Leerpark organisatie opgericht, waarin naast de stuurgroep Leerpark en Coöperatie Leerpark, de gemeente, Da Vinci college en bedrijven zitting hebben gehad. Beide projecten hebben overeenkomende samenwerkingsstructuren t.a.v. agendavorming, planning en beslismomenten, terugkoppeling en bijsturing. Bij de VSD/Z is het aantal betrokken actoren echter groter vanwege het aantal betrokken beleidsvelden (Verkeer&Waterstaat, VROM, Binnenlandse Zaken).

Bij het analyseren van de interne communicatie(structuur) bij het totstandkomen van zowel het toetsingskader als (de toepassing op) het Masterplan Leerpark, vallen een aantal punten op:

- *Het brede spectrum aan actoren tijdens het project VSD/Z heeft een positieve invloed gehad op ruimtelijk gemeentelijke planvorming, beoordeling en goedkeuring.*

De gemeente is als eerste verantwoordelijk voor het ruimtelijke beleid en de rampenbestrijding. Ze maakt daarbij haar beoordeling en afweging van de veiligheidsaspecten van een ruimtelijk plan. De provincie en Rijk hebben bij het totstandkomen van een ruimtelijk plan vooral een goedkeurende en beoordelende rol. Uitgaande van deze relatie kan gesteld worden dat alle relevante "ruimtelijke ordeningspartners" deel hebben genomen aan het opstellen van het toetsingskader. Het voordeel hiervan is dat het opgestelde meetinstrument een breed draagvlak heeft op de verschillende overheidsniveau's. Ruimtelijke beleidsplannen zullen door toepassing van het toetsingskader door de gemeenten evenwichtiger en completer worden ingevuld. Door inzicht in (de methodiek van) het instrument zullen de Provincie en het Rijk beter in staat zijn om het ruimtelijke plan te beoordelen.

²³ Het project KIEV (Knelpunten Infragerelateerde Investeringsprojecten en Externe Veiligheid) bekijkt de veiligheidssituatie van bepaalde infrastructurele projecten (Amsterdam, Rotterdam, Drechtsteden). Zie ook § 3.2.4.

²⁴ Zie voor inhoudelijke details *Projectveiligheidsstudie spoorzone Zwijndrecht/Dordrecht (projectopdracht 2002)*.

- *Er bestond een grote afstand en agendavorming tussen projectgroepleden en opdrachtgever en projectgroepleden onderling.*

Een nadeel van veel samenwerkende partners is dat in de beginfase van het project VSD/Z, volgens projectleden, veel tijd verloren is gegaan met inhoudelijke beleidsverkenningen en verdedigingen. VROM streefde bijvoorbeeld naar een veiligere omgeving, terwijl V&W maximale vervoerscijfers probeerde te realiseren.

De spanningen tussen VROM en V&W hebben uiteindelijk ervoor gezorgd dat de geplande intentieverklaring (vooraf vastgelegd doel en werkwijze) niet is ondertekend. Op basis van vertrouwen (in andere projecten) is toen een ander werkend bestuurlijk model afgesproken (*interview Jakschtow, Van Zwol 25-10-'05*).

Een aantal projectleden gaf aan dat de relatie tussen projectgroepleden en het opdrachtgevend bestuur niet duidelijk was en niet vlekkeloos verliep. In een later stadium is het zwaartepunt van het overleg naar de stuurgroep verlegd. Dit resulteerde in een betere aansluiting met het bestuur.

- *De multidisciplinaire samenwerking was enkelvoudig van aard (met alle positieve gevolgen van dien)*

De gemeente Dordrecht heeft door een reorganisatie (media 2005) de ruimtelijke ordeningsafdeling samen laten gaan met de milieuafdeling. Het doel hiervan was communicatief van aard (kleine lijnen) met als uiteindelijk doel een betere samenwerking (*Interview Wim Cats 11-08-'05*). Het Masterplan Leerpark is op Milieu en RO gebied daarom door eenzelfde persoon (Dhr. Kooman) opgesteld.

Het voordeel hiervan is dat externe veiligheid (milieu) optimaal in ruimtelijk planvorming verwerkt kan worden vanwege de bekendheid met beide beleidsvelden. Problemen ontstaan namelijk vaak doordat de milieuafdeling te laat in de planvorming wordt betrokken. “De planontwikkeling is al bijna klaar terwijl milieu het plan nog niet heeft gezien” (*Interview Wim Cats 11-08-'05*). De meest ideale situatie zou zijn om voor de planontwikkeling een aantal punten tussen de afdeling r.o. en milieu door te spreken. Deze punten kunnen betrekking hebben op wat de randvoorwaarden zijn, waar wel of niet gebouwd mag worden, welke type inrichtingen er mogen komen te staan (relateren aan de persoonsdichtheid) etc. Een stadsplan waarin genoemde punten beschreven staan kan het overlegproces bevorderen.

Ook de vertaling van het groepsrisico (fN curve) naar een voor planologen acceptabel begrip is optimaal. “De fN curve waarin het groepsrisico staat beschreven (incl. de eventuele overschrijding van de oriënterende waarde) is weinig bruikbaar voor planologen, in tegenstelling tot het plaatsgebonden risico” (*interview Kooman 15-09-'05*). “De vertaalslag zou gemaakt moeten worden naar het uitdrukken in (gewenste) personendichtheid en de daarbij gewenste functies en inrichtingen” (*Interview Wim Cats 11-08-'05*). Door het uitdrukken van het groepsrisico in de variabele “persoonsdichtheid” kunnen gradaties in de afstanden worden aangebracht. (tussen 0-10 meter, 10-30 meter, 30-100 etc.) Een stadsplan, waarin een bovenprojectmatige visie is verwerkt, kan hierbij wederom bruikbaar zijn²⁵. Op moment van schrijven is dit er echter nog niet.

- *Het brandweeraadvies was traditioneel van aard, spitste zich toe op slechts één project en werd slechts “aan de achterkant meegenomen”.*

De afgegeven brandweeraadviezen zijn in het vooroverleg met de gemeente meegenomen. De brandweer verklaart dat “daarbij wordt nooit meteen negatief geadviseerd, zo ook niet bij het Leerpark.” “Er wordt aangegeven wat de risicosituatie is, wat er de gevolgen zijn als er een incident plaatsvindt en welk resteffect er overblijft” (zo ook bij het Leerpark²⁶). “Het is aan het bestuur om de knoop aangaande het toelaten van een ruimtelijke ontwikkeling “in de rook van twee risicobronnen” door te hakken” (*interview Van Biene 11-10-'05*). “In afwachting van de hoogte van het risiconiveau heeft Dordrecht alle ruimtelijke ordeningsprojecten toentertijd (2001) langs het spoor voor twee jaar de ijskast ingezet.”

Deze werkwijze laat een veilige en terughoudende opstelling zien van het gemeentebestuur. Gezien de kosten die gepaard gaan met het plotseling stagneren van ruimtelijke plannen, is zeker niet gekozen voor de makkelijkste weg.

Het advies was traditioneel en vooral gericht op bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid (maatregelen t.a.v bluswater, bereikbaarheid van panden, zonering en ontsluiting van het gebied). Op advies van de brandweer is, zoals eerder

²⁵ In september 2006 zal Dordrecht dit o.a. in haar nieuwe stadsplan vastleggen (pers. med. Kooman 15-09-'05)

²⁶ Het resteffect was ten tijde van het brandweeraadvies (24 januari 2002) nog niet in beeld. Geadviseerd is over risicoreducerende maatregelen, zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid.

vermeld, een oude woontoren uit het oorspronkelijke bestemmingsplan gehaald. Hiermee wordt nogmaals de gemeentelijke houding t.a.v veiligheid verduidelijkt. Ook zegt het iets over de onderlinge verhouding tussen de gemeentelijke afdeling, namelijk de dominante positie van de brandweer.

“Zou de brandweer op basis van een leeg plan, bovenprojectmatig zijn gaan adviseren dan zou er qua buffervorming, vormgeving van aanwezige gebouwen layout van wegen, bereikbaarheid risicobron en extra afvoerweg de nodige veranderingen aangebracht zijn.” (zie de technische paragraaf)

“Doordat het Leerpark een plan is dat al jaren speelt en waarbij veel vooraf is gegaan (bestuurlijk) moest en zou dit plan er komen” (*interview Van Biene 11-10-'05*). Aangezien deze ruimtelijke plannen er eerder lagen dan het toetsingskader is het advies slechts aan de achterkant meegenomen (na ontwerprealisatie). Nadien bleek dat men “toevallig dingen goed heeft gedaan (*interview Kooman 15-09-05*). De inzichten in zelfredzaamheid (vluchtwegen, spoorweg dat bereikbaar moet zijn) zijn alom bekend en worden vanuit een automatisme toegepast. Ook de positie van het onderwerp externe veiligheid had voor het bestaan van het toetsingskader al een hoge positie op de gemeentelijke agenda.

In hoofdstuk 4.2.4 is duidelijk gemaakt dat communicatie over externe veiligheidsrisico's verplicht is. In Dordrecht stelt men ten aanzien van dit onderwerp het volgende:

“Communicatie over externe veiligheid is lastig: het onderwerp is ingewikkeld en tamelijk theoretisch en moeilijk grijpbaar (...).” “De gemeente communiceert over externe veiligheid in het algemeen in het kader van bestemmingsplanprocedures.” “Daarnaast is er in 2000 behoorlijk wat (algemene) publiciteit geweest in (lokale) dagen weekbladen over de problematiek van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor.” “Opvallend is echter dat het onderwerp voorsnog weinig leeft in Dordrecht.” “De bewoners van de Nieuweweg e.o. vormen evenwel een uitzondering” (gesprekken voorjaar 2003 en daaropvolgend een aantal bewonersavonden) (Stadsontwikkeling 2001:6).

Daarbij wordt nog aansluitend vermeld dat op kort termijn zich een aantal mogelijkheden voordoen om communicatie met de doelgroepen op te pakken. Het gaat hier om de volgende projecten (...) de veiligheidsstudie Spoorzone Dordrecht Zwijndrecht (...). Het voorstel is om deze projecten aan te grijpen om actief te communiceren met de diverse doelgroepen (Stadsontwikkeling 2001:2)

Met betrekking tot het Masterplan Leerpark het volgende:

“gebruikers van het terrein zullen op actieve wijze worden benaderd in het kader van de risicocommunicatie” (Bestemmingsplan Leerpark 2005:51-52)

De gemeente Dordrecht heeft op moment van schrijven (2007) nog geen communicatieplan. Ook is tot op heden het (risico) communicatietraject nog niet gestart. Dit had al moeten lopen aangezien er al gebruikers op het terrein zijn. Andere gemeentelijke prioriteiten en organisatorische redenen zijn hier de oorzaak voor (*Interview De Vries en Van Putten 22-09-'05*). De verminderde importantie van het communicatietraject is volgens een respondent een meer dan onwenselijke ontwikkeling. De afdeling Communicatie zet als stafdienst haar diensten in voor de hele organisatie. De brandweer heeft op dit moment de functie communicatie niet ingevuld en zou communicatieondersteuning kunnen aanvragen. Het budget is hiervoor momenteel niet toereikend. In de tijd van reorganisaties en bezuinigingen is dit namelijk een heikel punt.

Opmerkelijk is de prille fase van het communicatietraject. Een toetsingskader waarin gehamerd wordt op een hoge zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid vragen om een goede en actieve voorlichting aan de burger. Indien dit niet het geval is verkeren burgers/gebruikers van het Leerpark in het ongewisse over de handelwijze ten tijde van een incident/ramp.

Tijdens het opstellen van het toetsingskader is wel één bewonersavond georganiseerd over de risico's van gevaarlijke stoffen over het spoor en de N3. De andere twee zijn afgelast vanwege te lage respons. Dit is opvallend aangezien beide bewonersavonden tijdens de feestdagen zijn georganiseerd (december 2003). Ook kan men zich afvragen of “bewonersavonden” wel het juiste communicatiemiddel is om de burger te bereiken. De eerste avond liet

in ieder geval een zekere scheiding zien tussen “oude bewoners” (mensen die al geruime tijd in de buurt van het spoor en de N3 wonen) en “nieuwe bewoners”. Dit verschil tussen bewoners is een belangrijk gegeven voor het traject van de risicocommunicatie. Het traject zal ruim opgezet moeten worden zodat elke bewoner voldoende informatie ontvangt. Het feit dat daarbij het communicatieplan nog niet aanwezig is, moet als een ernstige gemeentelijke tekortkoming ten aanzien van risicocommunicatie worden aangemerkt.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat in het bestemmingsplan en toetsingskader van een actieve communicatieve werkwijze wordt uitgegaan, maar dat dit vanwege organisatorische en financiële redenen nog niet van de grond is gekomen.

Samenvatting

Samengevat zien de verkorte antwoorden op de (relevante) onderzoeksvragen er als volgt uit.

Intern

Ø Hoe verliep de samenwerking tussen afdeling R.O. en Milieu?

Het Masterplan Leerpark is op milieu- en ruimtelijke orderingsgebied door één persoon opgesteld. Van een samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen is dus geen sprake geweest. Deze eenvoudige “samenwerking” heeft als bijkomend voordeel dat het externe veiligheidsbeleid optimaal in planvorming verwerkt kan worden. Ook de vertaling van het groepsrisico naar een voor planologen acceptabel begrip levert een optimale situatie op. Eventuele gradaties in b.v. afstanden kunnen zodoende worden aangebracht.

Ø In welke fase werd de regionale brandweer bij het VG-proces betrokken en hoe verliep de samenwerking?

In het vooroverlegstadium is de brandweer bij het VG-proces betrokken. In deze fase werd een algemeen veiligheidsadvies afgegeven voor het gehele Masterplan Leerpark.

Tijdens het overlegstadium hebben zich geen communicatieve problemen voorgedaan.

Ø Heeft de regionale brandweer advies uitgebracht, nam de gemeente dit ter harte en op welke punten spitste zich dit advies toe?

Het afgegeven brandweeraadvies was niet negatief van aard en heeft zich met name geconcentreerd op de zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid van het Masterplan Leerpark. De gemeente heeft daarop deze adviezen in het plan meegenomen. Nadien zijn de bouwplannen voor de duur van twee jaar nog bevroren geweest (in afwachting van het rapport externe veiligheidsrisico). Na goedkeuring van het gemeentebestuur zijn de adviezen (maatregelen t.a.v. bluswater, bereikbaarheid van panden, zonering en ontsluiting van het gebied en verwijdering van een woontoren) uitgevoerd.

Ø Wie stuurde en bewaakte het proces en werd hierbij een structuurplan/programma van eisen opgesteld?

Bij het opstellen en uitvoeren van het Masterplan Leerpark is een organisatie opgericht waarin naast een stuurgroep en coöperatie de gemeente, het Da Vinci college en bedrijven zitting hebben gehad. De gemeente heeft daarbij sturing gegeven aan het proces. Indien er zich problemen voordeden was het wederom de gemeenten die de regie had. Bij het procesmanagement is gebruik gemaakt van een plan van aanpak.

Extern

Ø In hoeverre wordt er met de burgers gecommuniceerd over de risico's die zij mogelijk wel lopen?

De gemeente Dordrecht heeft aangegeven in het kader van bestemmingsplanprocedures en het opgestelde toetsingskader, te communiceren over de aanwezige externe veiligheidsrisico's. Ondanks deze actieve communicatieve houding moet geconstateerd worden dat dit vooralsnog niet geheel gebeurd is. Van de drie geplande bewonersavonden zijn er twee vanwege een te geringe belangstelling van de doelgroep niet doorgegaan.

Het aangekondigde communicatieplan is ook nog niet van de grond gekomen. Organisatorische en financiële redenen zijn hiervoor de oorzaak.

Ø In hoeverre bestaat hier specifiek (gemeentelijke) beleid voor en wat zijn de uitgangspunten waarop dit beleid gebaseerd is? (wet- en regelgeving, gemeentelijke prioritering, vertrouwensfactor etc)

Het aangekondigde communicatieplan is nog niet opgesteld. Dit gegeven kan als een ernstige gemeentelijke tekortkoming ten aanzien van risicocommunicatie worden aangemerkt.

5.2.3 Hoe is de gemeente tot een afweging gekomen waarbij het besluit tot realisering van het Leerpark is genomen?

5.2.3.1 Inleiding en theoretisch kader

Zoals hoofdstuk 4.3.1 heeft laten zien zijn er verschillende theoretische repertoiretypen, omgevingsfactoren, en besluitvormingsmodellen te onderscheiden die met de institutionele handelwijze verband houden. Deze theoretische, relatief abstracte, begrippen geven een beeld van de vorm van het institutionele afwegingsproces. Welke vorm en inhoud deze begrippen hebben in het afwegingsproces van het Masterplan leerpark, wordt in deze paragraaf uiteengezet.

In *paragraaf 5.2.3.2* wordt begonnen met het benoemen van de gemeentelijke repertoiretypen van handelwijze betreffende het Masterplan Leerpark. Duidelijk is dat er een tweetal typen te onderscheiden zijn: het *rationalistische* en het *contingente* repertoiretype. Bij het *rationalistische* repertoire staan b.v. logica, replicatie van experimenten en vooruitgang van kennis centraal. De gedachte is hierbij dat de uitvoerder (auteur) zijn eigen handelingen presenteert als een neutraal iets voor het doorgeven van empirische verschijnselen. Ten aanzien van het *contingente* repertoiretype is het leidende uitgangspunt dat handelingen en overtuigingen in grote mate worden beïnvloed door factoren die buiten het domein van het onderzoek liggen.

Duidelijk wordt hoe de omgeving van de Dordtse institutionele handelwijze eruit ziet met betrekking tot het afwegingsproces. Welke besluiten zijn op welk moment genomen en in hoeverre hebben (direct) betrokken hier zeggenschap/inspraak over gehad?

Aansluitend zal *paragraaf 5.2.3.2* ingaan op het onderwerp “besluitvormingsmodel”. Het beleidsmatige handelen in een besluitvormingsproces is erg verschillend en valt in een aantal categorieën te verdelen. Het rationele model laat een afweging zien die gemaakt wordt op basis van volledig feitelijke informatie. De beslissers heeft daarbij zicht op alle mogelijke oplossingen en consequenties. Een variant hierop is de optimumtheorie. In deze theorie wordt de mogelijkheid opengelaten dat buitenrationele elementen, zoals intuïtie, ervaring en inzicht, de uitkomst van de beslissing beïnvloeden.

Het satisficeringsmodel van Simon gaat, in tegenstelling tot het rationele model, niet uit van logische keuzes in het besluitvormingsproces. Volgens Simon is er op het strategische besluitvormingsniveau een grote mate van complexiteit. Naast actoren met conflicterende belangen, heeft besluitvorming te kampen met uiteenlopende kernproblemen, door elkaar lopende korte- en lange termijnoverwegingen, onzekerheden over aard en gevolg van het probleem etc. Wel is Simon het eens met de aanname dat bij besluitvorming wordt gestreefd die alternatieve middelen te kiezen die geschikt zijn om de gestelde doelen te bewerkstelligen.

Volgens Muller kunnen nog een tweetal modellen worden onderscheiden die geschikt zijn voor besluitvorming in complexe situatie's. Het incrementalismemodel van Lindblom gaat naast beperkte rationaliteit ervan uit dat besluitvormers zich beperken in hun informatieverzameling tot marginale verbetering. Het model “mixed scanning” wordt gekenmerkt door het feit dat de besluitvormer eerst alle alternatieven die hij en zijn staf kunnen bedenken inventariseert, waarna de alternatieven worden geselecteerd die het meest bruikbaar lijken. Deze alternatieven worden vervolgens gedetailleerd uitgewerkt, totdat er één mogelijkheid resteert.

Welke overeenkomsten het Dordtse goedkeuringsbesluit vertoont met de opgesomde theoretische modellen zal uitgelegd worden. Na het benoemen wordt beschreven waarom het model in de desbetreffende situatie de meest logische keus is.

Paragraaf 5.2.3.3 sluit tenslotte af met een inhoudelijke beschrijving van de besluiten van het Dordtse afwegingsproces. De invloed van de verschillende inhoudelijke factoren worden daarbij in het afwegingsproces uiteengezet. Deze verschillen kunnen betrekking hebben op de gemeentelijke organisatie zelf, maar ook op andere factoren zoals doelen/beleid, lokaal gestelde wetgeving/normen en werkgebied.

5.2.3.2 Vorm van afwegingsproces Masterplan Leerpark

De institutionele handelwijze kan ondanks een uniform rijksbeleid in grote mate uiteenlopen. De gemeente Dordrecht is inzake het proces van de verantwoordingsplicht groepsrisico hierop zeker geen uitzondering. De theoretische invulling van het begrip “repertoire” bestond uit *“het handelen van bevoegde decentrale bestuursorganen ten tijde van het toestaan van een GR overschrijdende situatie en/om daarmee aan de VG-plicht te moeten voldoen”*

De empirische invulling van het begrip repertoire bestond uit *“het handelen van de gemeente Dordrecht ten aanzien van het toestaan van het GR overschrijdende Masterplan Leerpark en/om daarmee aan de VG-plicht te voldoen”*. Aangezien het woord “handelen” nogal breed valt op te vatten wordt de bestuurlijke afweging in dit geval als hoofdonderwerp beschouwd. De gemaakte bestuursafweging valt daarbij te schalen onder het “contingente” repertoiretype en wel om de volgende redenen:

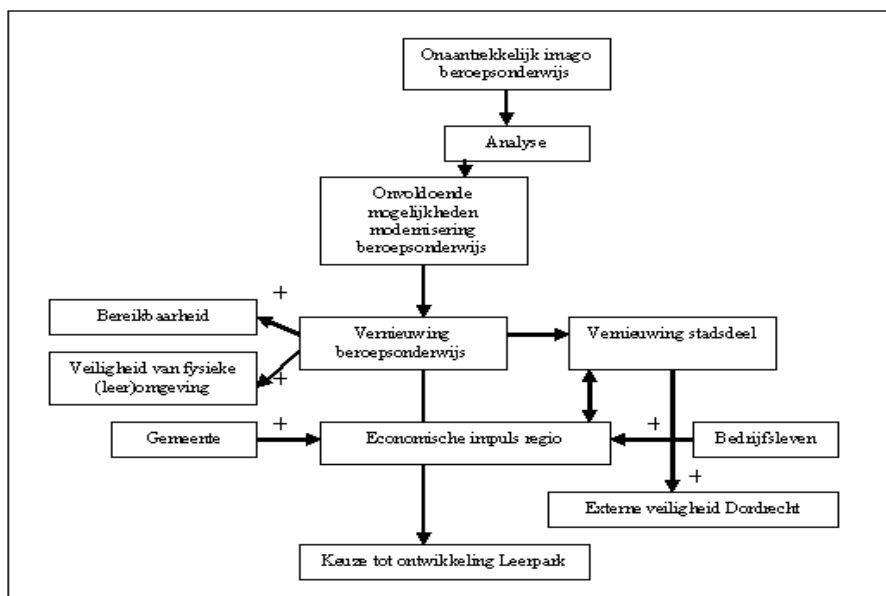
- De bouwplannen voor het Masterplan Leerpark zijn gedurende twee jaar bevroren geweest. Nadat het gemeentebestuur het besluit tot ontwikkeling van het Masterplan Leerpark had genomen, werd de (verdere) uitvoering van het plan tegengehouden door de onduidelijke veiligheidssituatie langs het spoor. Pas nadat inzicht werd verkregen in de hoogte van het risico en de brandweeradviezen in het plan waren verwerkt, gaf het gemeentebestuur (voor de tweede maal) goedkeuring aan het plan. Ondanks dat deze gemeentelijke handelwijze een zekere vorm van rationaliteit laat zien (kennis centraal stellen, combineren van onderzoeksresultaten en beslissingsmomenten), is de onmacht van de situatie vele malen groter. Direct betrokkenen (en gedupeerden) hebben geen invloed gehad op het afwegingsproces. Het zal duidelijk zijn dat de projectontwikkelaars' en bedrijven een stagnatie van twee jaar niet hadden ingecalculeerd. Ook de gemeente Dordrecht had, ondanks de beslissing tot tijdelijke bevroering, weinig keus. De gemeente kan zich, na de Enschedese vuurwerkramp, het bestaan van een ongeoorloofde risicosituatie (inclusief mogelijke calamiteit) niet meer permitteren.
- De Betuweroute is punt dat situatiegebonden is en uiteindelijk van invloed is (geweest) op de gehele bestuurlijke afweging. De aanleg van de Betuweroute betekende in eerste instantie een vermindering van het externe veiligheidsrisico aan de spoorkant. Op basis van deze ontwikkeling heeft het gemeentebestuur de beslissing genomen om een groepsrisico-overschrijdende situatie, zoals het Masterplan Leerpark, toe te staan. Naar aanleiding van de ketenstudie (zie hoofdstuk 3.2.4) wordt de rijksoverheid echter in toenemende mate geadviseerd om gevaarlijke stoffen vanuit Brabant en Zeeland via Kijfhoek (Dordrecht) naar de Betuweroute te vervoeren. Deze herroutering zal na alle waarschijnlijkheid leiden tot een toename van het aantal transporten langs het spoortraject van Dordrecht en Zwijndrecht. Het gevolg is dat het externe veiligheidsrisico bij het spoor zal stijgen. Deze situatie is tegenovergesteld aan de situatie waar het Dordse gemeentebestuur bij de bestuurlijke afweging van was uitgegaan.

Nu het repertoiretype duidelijk is kan ingezoomd worden op de omgeving waarin de institutionele afweging is/wordt gemaakt. Het figuur op de volgende pagina geeft een impressie van deze omgeving.

Het eerste punt dat naar voren komt is de grote mate van diversiteit aan betrokkenen in de omgeving. De actoren (gemeente, bedrijven, gebruikers Leerpark, burgers) lopen van profit tot non-profit en van publiek tot privaat uiteen. Daarbij heeft elke actor zijn eigen agenda en gestelde doel(en).

Het tweede punt heeft betrekking op de aanwezigheid van vele directe- en indirecte factoren in de afwegingsomgeving. Naast een betere (bereikbaarheid en ligging) leeromgeving en verbetering van de externe veiligheid, wordt een economische impuls gegeven aan het Dordtse stadsdeel. Daarmee wordt het gevolg beoogd om een aantrekkelijk investeringsklimaat te realiseren.

Genoemde twee punten geven al aan dat het institutionele besluitvormingsmodel van het Leerpark de meeste gelijkenis vertoont met het *satisficeringmodel* van Simon. Volgens Simon is het besluitvormingsniveau ook complex van aard, bestaan er conflicterende belangen, zijn kernproblemen structureel aanwezig, lopen overwegingen door elkaar heen (incl. tijdsniveauverschillen) en bestaan er onzekerheden over aard en gevolg van het probleem.



In de Dordtse situatie is verder nog een onderscheid te maken in korte en lange termijn van gevolgen en doelen, en zijn er een aantal conflicterende belangen aanwezig. ROBEL (de evt. ondertunneling van het spoor door de Drechtse steden) is een onduidelijkheid dat bijvoorbeeld op de lange termijn speelt. Gaat deze er wel of niet komen? Gesteld kan worden dat de keuze tot ondertunneling van het spoor in ieder geval van grote invloed is op het risiconiveau van de externe veiligheid. Zowel binnen als buiten de stad.

De (tegengestelde) belangenkwestie tussen de betrokken (rijks)overheden is een ander kenmerk van de overeenkomst met Simon's satisficingmodel. Het Ministerie van VROM streeft naar een veiligere omgeving terwijl het Ministerie van V&W maximale vervoerscijfers probeert te realiseren. De lokale overheid tracht op haar beurt weer een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van het gebied probeert te bewerkstelligen.

Deze drie compleet verschillende (beleids)uitgangspunten geven de moeilijkheid van de besluitvorming aan. Elke "speler" heeft zijn eigen insteek in het spel dat besluitvorming heet. Indien dergelijke grote verschillen bestaan kan en moet niet anders dan naar consensus gezocht worden. Een voor betrokken partijen algeheel plezende situatie moet hierbij het gewenste resultaat zijn.

Het incrementalistische model van Lindblom gaat net als Simon ook van beperkte rationaliteit uit. Lindblom is er van overtuigd dat rationeel handelen niet altijd mogelijk is. Vooral als verschillende groepen in het besluitvormingsproces een harde belangenstempel op het geheel drukken. In de Dordtse situatie is dit deels het geval. De belangen van de (rijks)overheid vieren namelijk hoogtij.

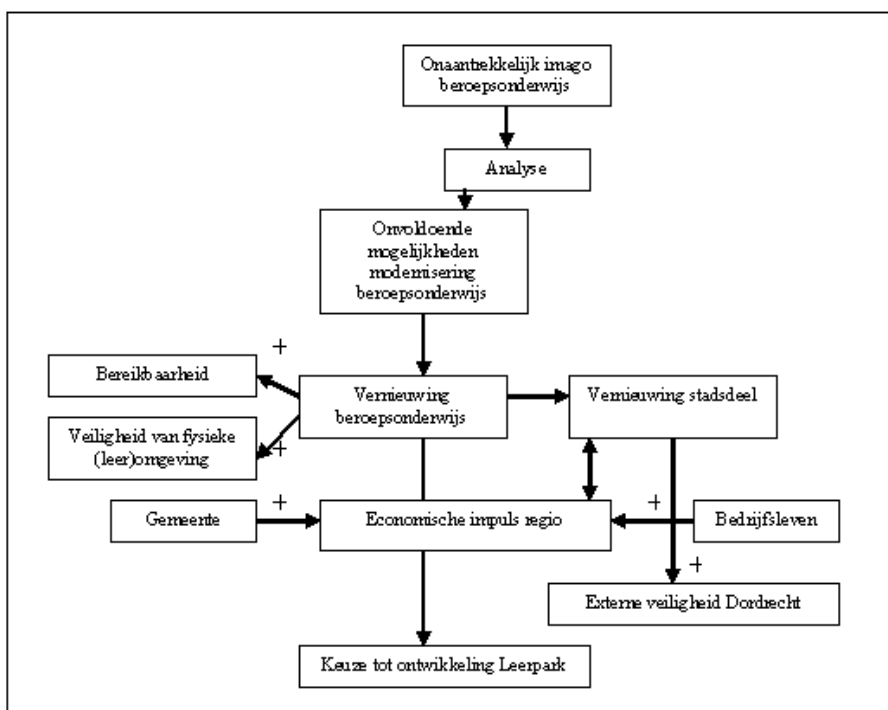
Muller's mixed scanning bevat ook enige overeenkomstigheden. Bij mixed scanning worden bruikbare alternatieven geselecteerd en vervolgens gedetailleerd uitgewerkt. Na uitwerking wordt er gekozen voor één alternatief. In het Dordtse besluitvormingsproces viel al snel de keuze op de geplande vestigingslocatie. Voordat dit besluit echter tot stand kwam, waren er een aantal relevante alternatieven uitgedacht. Deze hadden niet zozeer betrekking op een alternatieve locatie (b.v. buitenstedelijk gebied) maar meer op te nemen planologische veiligheidsmaatregelen. Het niet bestaan van een geschikte alternatieve locatie is tevens de reden geweest voor het uitblijven van een maatschappelijke kosten baten analyse. Voor de start van de besluitvorming was al bekend dat het Leerpark gerealiseerd zou gaan worden.

Zou dit gegeven er niet zijn geweest dan had het mixed scanning model voor bestuurders uitkomst kunnen bieden. Het gevaar van incomplete uitwerkingen van alternatieve mogelijkheden zou altijd aanwezig blijven. Zorgvuldig coördineren kan hierbij het gevaar van incomplete informatie behoorlijk indammen.

Zou het een besluitvormingssituatie betreffen met één gemeenschappelijk doel en uniforme strategie, dan is samenwerking (coöperatie) tussen de betreffende partners goed mogelijk. Er kan door het hebben van dezelfde doelen gericht gezocht worden naar oplossingen. De eventuele gepaard gaande consequenties kunnen worden gerangschikt,

en na zorgvuldig overleg en afweging een keuze worden gemaakt. Deze rationele handelwijze is bij publieke instituties zeker niet onbekend. In deze situatie is dit echter niet verstandig.

5.2.3.3 Inhoudelijke afwegingsproces Masterplan Leerpark



Bovenstaande figuur toont de verbeterde externe veiligheid en bereikbaarheid van de leerlocatie. Naast deze directe factoren hebben ook indirecte factoren een rol gespeeld in het afwegingsvraagstuk. De (economische) gevolgen van een hernieuwd Leerpark zijn voor het betreffende stadsdeel aanzienlijk te noemen. Het zorgt naast een vernieuwde omgeving van het beroepsonderwijs, voor een algehele economische impuls voor de regio. Een impuls die een aantrekkelijk investeringsklimaat mogelijk maakt voor het bedrijfsleven.

In de paragraaf (5.2.2.3) waarin de maatschappelijke kosten baten kant van het Leerpark aan bod kwam, werd duidelijk dat de keuze voor het Leerpark is voortgekomen uit het gemeentelijke beleid en indirect het rijksbeleid. Aangezien er geen maatschappelijke kosten baten analyse heeft plaatsgevonden, is het lastig inzicht te krijgen in het exacte beoordelingsproces. De vraag “welke succes- en faalfactoren aanwezig zijn geweest in het proces aangaande het maken van een afweging over het realiseren van het Leerpark”, moet daarom onbeantwoord blijven. College en raadstukken geven hierbij geen duidelijkheid. *Dat* het Leerpark echter gerealiseerd zou gaan worden stond voorop vast. Een citaat van één van de respondenten illustreert dit:

“...daarbij komt nog dat het Leerpark een plan is dat al vele jaren speelt.....dit plan zou en moest er komen”
(Interview Van Biene 12-10-'05)

Een vraag die wel beantwoord kan worden omvat het “locatievraagstuk”. Waarom wordt het Leerpark gevestigd op een locatie die zich tussen twee risicobronnen bevindt en dus vanuit extern veiligheidsoogpunt ongewenst is? De *bereikbaarheid* (toename) en *externe veiligheidsniveau* (afname) zijn hierbij de doorslaggevende variabelen geweest.

- Locatie:

Het plangebied ligt tussen de spoorlijn Dordrecht-Lage Zwaluwe, de N3 en de hoofdontsluitingsweg vanuit het noorden en zuiden. Gezien de centrale ligging van het gebied is de bereikbaarheid per fiets, bus en trein erg hoog.

- *Veiligheid:*

Het beroepsonderwijs wordt gegeven in scholen die niet alleen verouderd zijn, maar ook verspreid liggen over de stad. Het Stedelijk Dalton Lyceum omvat een drietal vestigingen, verspreid over Dordrecht, en liggen alle drie binnen de effectcontour van de N3 en het spoor. Door het onderbrengen van deze drie scholen in één centrale scholenlocatie wordt een daling van het aantal kwetsbare bestemmingen rondom het spoor en de N3 gerealiseerd. Ondanks het feit dat de bezettingsgraad van de bestemming in grote mate toeneemt, heeft de gemeente bewust voor deze maatregel gekozen.

De motivering voor het van start laten gaan van het Masterplan Leerpark ziet er tenslotte als volgt uit:

De kern van de motivering middels het toetsingskader luidt als volgt:

Ontwikkeling van het "Leerpark" zal in combinatie met de ontwikkeling van het "Gezondheidspark" een impuls geven aan de lokale en regionale economie. Voorts levert het plan een bijdrage aan duurzaam (intensief en efficiënt) ruimte gebruik en aan de verbetering van het openbaar vervoer en langzaam verkeer. Dit samen met de bereikte verbetering op het gebied van externe veiligheid (het saneren van de bebouwing binnen de 10-6 contour voor het plaatsgebonden risico het sterk reduceren van de overschrijding van de oriënterende waarde voor het groepsrisico ten gevolge van de N3) en de verwachtingen rondom de ontwikkelingen van het spoorvervoer op de middellange termijn maken dat de ontwikkeling van het Leerpark in onze visie doorgang kan vinden. (Bestemmingsplan Leerpark 2005:52)

De variabelen “verbetering externe veiligheid/reduceren overschrijding oriënterende waarde” afgezet tegen de “economisch, maatschappelijke” variabele zijn de kern van de motivering.

5.3 Mate van overheidslegitimiteit met betrekking tot het verantwoordingsproces.

5.3.1 Inleiding en theoretisch kader

Zoals hoofdstuk 4.3.2 heeft laten zien is voor institutionele actoren die een publiek belang behartigen een zekere mate van legitimiteit noodzakelijk. De burger kan namelijk door het hebben van inzicht in beleidsregels verklaren waarom de lokale overheid tot een bepaalde keuze is gekomen of waarom ze volgens een bepaalde manier gehandeld heeft. Dit inzicht zal uiteindelijk bijdragen tot een publieke acceptatie van het institutionele repertoire. In welke mate het legitimiteitsaspect aanwezig is bij de institutionele handelwijze van de gemeente Dordrecht t.a.v. de VG-plicht, wordt in deze paragraaf duidelijk gemaakt. Begonnen wordt met een korte theoretische uiteenzetting van het legitimiteitsaspect inclusief de drie specifieke kenmerken. In de drie paragrafen die daarop volgen zullen de kenmerken verder worden toegelicht en komt de empirische kant van het kenmerk aan bod. De paragraaf wordt tenslotte afgesloten met een schematische samenvatting, inclusief toelichting, van het aanwezige legitimiteitsaspect bij het strategische handelen t.a.v. de VG-plicht.

Het theoretische hoofdstuk heeft laten zien dat bij deze handelwijze wordt uitgegaan van een strategische formele organisatie. Een dergelijke organisatie is veelal in het leven geroepen om te voorzien in de behoefte collectieve doelen te bereiken en de activiteiten van grote groepen mensen te coördineren (algemeen gedefinieerd). Vanuit het grootstedenbeleid komt de zorg voor het verbeteren van de leefbaarheid voort (Gemeente Dordrecht 2002:6). Verantwoordelijkheid en de leefbare stad zijn thema's die door burgers erg belangrijk zijn gevonden.

Binnen deze paragraaf wordt verder uitgegaan van het handelen van een bureaucratische organisatie, in tegenstelling tot een organisatie die "professioneel" van aard is. Deze modellen onderscheiden zich van elkaar doordat in het professionele model sprake is van deskundige op output geënte dienstverlening richting de cliënt, terwijl het bureaucratische model wordt gekenmerkt door routinematig handelen volgens formele procedures. Hoofdstuk 4.3.1 heeft daarbij duidelijk gemaakt dat ondanks het gegeven dat niet alle decentrale overheden in zeer grote mate bureaucratisch van aard zijn, de mogelijkheden om te ontbureaucratiseren vrij beperkt zijn. De ondervraagde respondenten zijn allen van deze bureaucratische organisatie onttrokken, zowel van ambtelijk als bestuurlijk niveau. Burgers zijn niet in het verhaal betrokken vanwege de niet-systematische informatieverzameling. Het geschetste legitimiteitbeeld geeft dus slechts een indicatie.

In het begin van deze paragraaf is aangegeven dat bij een institutionele handelwijze een zekere mate van legitimiteit aanwezig moet zijn. Naast de burger is het ook voor de actor zelf van belang om bij de handel- en werkwijze "legitiem te zijn". Maar wat hield een legitieme institutionele handelwijze ook al weer in? Hoofdstuk 4.3.2 heeft duidelijk gemaakt dat er een aantal (oude en nieuwe) theorieën zijn (*Weber, Suchman, Van Kersbergen & Van Waarden e.d.*) die invulling geven aan dit begrip. Algemeen genomen houdt legitimiteit in dat het gevoerde beleid dient te passen binnen het algemene beeld dat gecreëerd is door normen, waarden, overtuigingen en definities om uiteindelijk legitiem bevonden te worden. Naast het brede, tijdloze karakter van het begrip kan er ook een verschuiving plaatsvinden in de reikwijdte en belangrijkheid. Normen, waarden en overtuigingen van burgers kunnen na verloop van tijd (of gebeurtenis) veranderen.

Bij het legitieme institutionele handelen kunnen drie typen worden onderscheiden. Bij de rationele legitimiteit (en de daarin te onderscheiden aspecten) dient de besturing aan te sluiten bij het systeem van normen en waarden, welke grotendeels tot uitdrukking komen in de Nederlandse wet. De traditionele legitimiteit komt voornamelijk tot uitdrukking in het decentrale beleid en heeft betrekking op het gangbare geloof in de in heiligheid uit de van oudsher geldende tradities. Tenslotte heeft de charismatische legitimiteit (plus kenmerken) vooral betrekking op de uitstraling van het gezag van het bestuursorgaan. De externe uitstraling is daarbij de belangrijkste.

In welke mate genoemde drie kenmerken in de empirie aanwezig zijn, komt in de volgende paragrafen aan bod. Ter verduidelijking worden alle drie de kenmerken in de inleiding van de paragraaf nog even kort besproken.

5.3.2 Rationele legitimiteit

Rationele legitimiteit bestaat uit twee onderdelen. Onder rationele legitimiteit verstaan we het geloof in de rechtsorde (als verwoording van het geldende stelsel van normen en waarden) op grond waarvan gezagsdragers het recht toekomt om bevelen te geven. De nadruk ligt vooral op de wettelijke basis waarop het handelen is gestoeld en de wijze waarop gehandeld wordt (de procedure). Hiermee wordt een soort van vanzelfsprekendheid van besturing gewaarborgd.

Daarnaast is een zekere mate van rationaliteit van invloed op het legitimiteitsbegrip. De belanghebbende moet de afweging kunnen maken of hij de gehanteerde procedure accepteert. Hierbij kan hij kijken naar de mate waarin het gevoerde beleid overeenkomt met zijn verwachting. Wanneer dit een positieve rationele oplevert zal de belanghebbende de procedure aanvaarden. Rationaliteit is dus vooral gericht op de output en de effectiviteit van het bestuurlijk handelen. Idealiter beoordeelt de belanghebbende binnen deze legitimering of sociaal geaccepteerde en begrijpelijke technieken en procedures worden gevolgd bij de besluitvorming. Daarna is het individu in staat om een afweging te maken van de functionaliteit van het besluit. Begrijpelijkheid en vanzelfsprekendheid scheppen de mogelijkheid voor het maken van deze keuze.

- *Formeel correct handelen en handelen conform de wet*

Het handelen van de gemeente Dordrecht voor, tijdens en na het proces van ruimtelijke planvorming (bestemmingsplan Leerpark) is conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verlopen. Het bestemmingsplan is conform de WRO eisen opgesteld waarbij provinciale goedkeuring is verkregen.

Een betrokken respondent merkt hierover op *“dat bij elk ruimtelijk plan strikt formeel gehandeld wordt. Stel je nu eens voor dat de burgemeester zich alleen zou richten op een voorbereide agenda zonder daadwerkelijk uitputtend in te gaan op alle thema’s, dat is niet goed. Ondanks dat je je snel laat meeslepen in allerlei bypasses en dergelijke is het van belang dat je de kernzaak niet vergeet. Een gedegen besluitvorming is van groot belang. De kwaliteit van een bestuurder is hiervoor bepalend. Weten waar de zwaartepunten liggen en waar het accent op moet worden gelegd, en op welke punten niet”*. (interview Cats 11-08-05)

Een respondent die in mindere mate met het bestuur van doen heeft merkt op: *“besluiten worden hier absoluut niet makkelijk genomen. Zelfs bij vrij simpele procedure’s zoals de aanvraag van een bijstandsuitkering wordt er strikt conform de wet gehandeld. Hierbij wordt absoluut niet de easy way genomen. Ondanks dat de activiteiten die ermee gepaard gaan en tijdverslindend zijn, moet je alles wel volgens de regels doen”* (Interview De Vries, Van Putten 22-09-05)

Een andere respondent sluit hierbij min of meer aan *“volgens mij zijn de procedures in het besluitvormings- en uitvoeringsproces van het bestemmingsplan Leerpark wel redelijk gevolgd. Zaken die in bestuursrechtelijke wetten geregeld zijn, zijn in tussentijdse overlegafspraken en terugkoppelingsmomenten aan bod gekomen en schriftelijk verwerkt. Door de (jarenlange) ervaring lag de frequentie om problemen terug te koppelen niet zo hoog. We wisten wat de eisen waren”* (Kooman 15-09-05)

Geconcludeerd kan worden dat de alle ondervraagde respondenten positief zijn over het wettelijke conform handelen van de gemeente Dordrecht. Door de werkwijze (tussentijdse overlegafspraken, terugkoppelingen), kwaliteit van bestuur en ervaring is handelen in strijd met de wet voorkomen.

- *Alle belangen behartigen*

Op de vraag of de respondenten het idee hadden dat alle belangen gediend waren met het bestuurlijk VG repertoire, werd uniform beantwoord. De reactie van beleidspersonen kwam neer op: *“het accepteren van bekende en aanvaardbare geachte risico’s in dichtbevolkte gebieden is onvermijdelijk. De opzet van het Leerpark speelt maximaal in op de beperking van risico’s. Een scholenconcentratie hoort op een centrale plaats in de stad.”* (interview Bekkers 22-09-05).

“Naast maatschappelijk, economische en sociale factoren is de veiligheid van het Leerpark erbij gebaat. Het toetsingskader en de toepassing ervan leidt immers tot een verbetering van de veiligheid” (interview Kooman 15-09-05)

Een persoon die niet op het gemeentelijke beleidsniveau aanwezig is maar op provinciaal niveau zegt zelfs *“Ik denk wel dat alle belangen voldoende behartigd werden. Misschien is zelfs in eerste instantie wel teveel rekening gehouden met de belangen van te veel mensen. Het gehele beleidsproces omvat namelijk een vrij lange periode”* (De Ruijter 01-09-'05).

De burgers hebben hun zienswijze op de ruimtelijke plannen volgens de inspraakmogelijkheid van het bestemmingsplan duidelijk gemaakt. Los van een aantal punten (beklag over verlate op de hoogstelling van inspraak, verdwijnen van groenvoorzieningen en bijkomende rust aan de kant van het spoor, overlast en schade door de bouwactiviteiten, de mogelijkheid tot het realiseren van een evt. hotelvoorziening in het Leerpark; Gemeente Dordrecht 2005/85:5 e.v), is aan alle belangen voldaan.

Samenvattend kan gesteld worden dat op basis van de ambtelijke respons de belangen meer dan behartigd zijn. Het ruimtelijke plan zorgt voor een verbetering van de externe veiligheid en maatschappelijke en economische belangen zijn behartigd. De regionale brandweer kan, als uitzondering hierop, wellicht een andere mening zijn toegedaan. Het beperkt ingewilligde advies zal niet tot tevreden gezichten hebben geleid. Dit heeft echter niet met onwelwillendheid of bewust negeren van de gemeente te maken maar meer met de starttermijn van betrokkenheid.

- Begrijpelijk en vanzelfsprekend

“Ten aanzien van de technische keuze van de gemeente om niet een extra 20 meter bij de 80 meter (10-6 zone) te pakken het volgende: “als je het netjes had gedaan dan had je nog 20 meter gepakt en zou je buiten de dodelijke effectafstand zitten. Je krijgt dan wel verbeteringen ten aanzien van de veiligheid maar je levert aanzienlijk in op financieel gebied. Je ruimtelijke plan moet financieel ook nog eens op kunnen leveren waarbij je exploitatietekorten wilt mijden. Als er geld bij moet wordt het ook geen plan meer. Kosten wegen in dit geval dan zwaarder dan de meerwaarden van een verminderd risico. Dit zal de burger denk ik wel begrijpen”. (interview Cats 110805).

Een andere respondent antwoordt hieromtrent *“Alles wat je als bestuur op moment van handelen uit de kast trekt hoeft niet altijd als vanzelfsprekend te worden geacht (werkduur, intensiteit). De burger kijkt hier echter anders naar. (interview Kooman 15-09-05) Wat er nu precies voor een structuur achter de handelwijze zit en waar de verschillende besluiten precies genomen worden, daarvan zullen weinigen iets van weten. Het gaat erom dat je zo handelt dat binnen de redelijkheidsmarge een verschrikkelijke ramp voorkomen gaat worden. Want dat is wat de burgers onthouden hebben van gevaarlijke stoffen, Enschede!*

Een andere respondent sluit hier min of meer bij aan en zegt dat *“veiligheid voorop staat, het liefst 110%, want je moet er niet aan denken als een wagon omvalt en een BLEVE ontstaat. Burgers gaan hier uiteraard niet vanuit. Die verkeren in de veronderstelling dat als er wat gebeurt de hulpverleningsdiensten voldoende tegenmaatregelen nemen. Heb je pech met het type maatrampe dan is niets minder waar natuurlijk.”*

Deze laatste opmerkingen zou je als “hand in de boezem” kunnen bestempelen aangezien de gemeente zich ervan bewust is dat dit de harde realiteit kan zijn. Hierbij zien zij zichzelf wel als “slachtoffers van de situatie” (interview Cats 110805).

- Deskundige onderbouwing

De wijze waarop besluiten worden genomen eisen een zorgvuldige onderbouwing. Het doel van de VG-plicht sluit hierbij aan. Kunnen we met de gegeven motivering onderbouwen waarom we een groepsrisico-overschrijdende situatie toestaan? Dordrecht antwoordt hier bevestigend op. *We hebben vooruitlopend op alle andere gemeentes in Nederland een toetsingskader ontwikkeld met behulp van uiteenlopende belanghebbende stakeholders, deze toegepast op vigerende ruimtelijke plannen en waar mogelijk plannen aangepast. Alle plannen zijn bestuurlijk onderbouwd en niet in de zin van “risico’s toestaan en een sappig verhaaltje eraan vastplakken”.*

Het antwoord van de respondent komt overeen met de handelwijze van de gemeente Dordrecht inzake het terugroepen van bouwplannen van een projectontwikkelaar. In hoofdstuk 5.2.2 wordt beschreven dat een

projectontwikkelaar plannen had om een achttal huizen neer te zetten in een gebied waarin sprake was van een groepsrisico-overschrijding. De plannen zijn uiteindelijk niet doorgegaan omdat het ontbrak aan een valide motivering (de woningen waren niet van waarde voor het gemeentelijke woningbouwprogramma).

5.3.3 Traditionele legitimiteit

De traditionele legitimiteit heeft in algemene zin betrekking op het gangbare geloof in de heiligheid uit de van oudsher geldende tradities. Vanuit het milieubeleid worden de aanvullende kenmerken zoals “rechtvaardig” en “juist aanvaarden van beleid” gegeven. De traditionele legitimiteit komt tot uitdrukking in het gevoerde decentrale beleid en is te onderscheiden in een drietal typen: is het handelen te begrijpen (aanvaardbaar en rechtvaardig)?, wordt hierbij van rijksbeleid afgeweken?, zijn er veel externe partners bij betrokken?

- Begrijpelijk handelen

“Het is terdege van belang dat bestuurder inhaken op de beleving die mensen hebben als het gaat om risico’s. Hier moet echter ook niet te zwaar aan worden gehecht. De burger ziet een wagon met een gevaarlijke stof als een reëel dagelijks gevaar terwijl de persoon eerder iets in het verkeer kan overkomen. Een kansscenario vanuit de externe veiligheid heeft een zwaardere positie dan de belevingswereld van een onwetende. Rekening houden is belangrijk maar wel maat houden”. (interview Kooman 15-09-05).

Vanuit de communicatieve hoek wordt een iets andere opmerking gemaakt *“het belang van het risicobegrip is voor de burger voortdurend aan de orde geweest, volgens mij.”* *“Vanaf het moment het eerste moment was het verstrekken van info aan burgers een belangrijk aspect”* (interview De Vries, Van putten 220905).

Een punt van kritiek is er op de mate waarin het bestuur begrijpelijk handelt. Zo staat een respondent stil bij de complexiteit van bepaalde besluiten. *“Af en toe werd er in mijn ogen net iets te moeilijk gedaan over bepaalde zaken. Dan was er een discussie over bijvoorbeeld dat asbestgedoe en ontstond er spanning, een soort onoplosbare puzzel, waar de burger eigenlijk de dupe van was. Als je alleen maar onbekenden hebt zul je moeten beginnen met een van die onbekenden bekend te maken, dan pas kun je de som maken”* (interview Van Biene 11-10’05).

Geconstateerd kan worden dat de opvatting van de respondenten over de mate van begrijpelijk handelen van de gemeente Dordrecht uiteenlopen. De afdeling communicatie hamert op het feit dat ten alle tijden een open informatiestroom heeft plaatsgevonden. Bij de andere respondenten is een zekere mate van irritatie aanwezig over de handelwijze.

- Afwijken van het rijksbeleid

“Als je alleen al kijkt naar de technische kant van het verhaal dan zul je zien dat we niet alleen afwijken van het rijksbeleid maar zelfs input geven. Uitgegaan van de spoorzone. De 80 meter is de 10-6 zone. We hebben het gemeentelijke standpunt ingenomen dat we binnen de 80 meter van de spoorkant niet bouwen. Rijksbeleid (circulaire RnVGS) zegt binnen de 10-6 zone geen kwetsbare objecten (een bedrijfsgebouw met 49 mensen is formeel gezien geen kwetsbaar object, maar de aanwezigen zijn wel dood op moment van de ramp). Wij hebben dus de norm gesteld: niet bouwen binnen 80 meter” (interview Kooman 15-09-’05).

Dit antwoord van de respondent is te staven door de brief van de Staatssecretaris van VROM. Hierin wordt aangegeven dat het opgestelde toetsingskader niet alleen een invulling is van de VG-plicht, maar deze ook meegenomen gaat worden in het van rijkswege op te stellen beoordelingskader (*brief staatssecretaris VROM 2004*).

Samengevat vormen de door de gemeente ingenomen risiconorm en opgestelde toetsingskader de afwijkende punten.

- *Betrokkenheid van partners*

Paragraaf 5.2.2 heeft laten zien dat bij de opstelling van het toetsingskader een verscheidenheid aan partners aanwezig zijn geweest met elk hun eigen specifieke kennis. De overleg en terugkoppelingsstructuur heeft ervoor gezorgd dat elke partij zich geeft kunnen vinden in het eindresultaat. Dit behoeft verder weinig toelichting.

5.3.4 *Charismatische legitimiteit*

Binnen de legitimering charisma verkrijgen bestuursorganen gezag op basis van hun voorbeeldige uitstralingen, inspirerende woorden en daden. Binnen de organisatie zelve kan charisma beschouwd worden als legitimering op het moment dat het bestuurlijk handelen inspirerend is voor de personen waar het handelen op gericht is (actoren die zich van hetzelfde gedrag willen bedienen). Dit interne deel wordt hier echter buiten beschouwing gelaten.

Extern kan het bestuurlijke handelen gelegitimeerd worden door de wijze van omgang met de media. Verder speelt de inzet van communicatieve instrumenten bij: overleg, voorlichting en onderhandeling een rol, om dit legitimiteitsaspect van beleid te vergroten. Daarbij heeft het voorkomen (mate van voorlichting) in de lokale media (ten aanzien van de risicobron) invloed op de uitstraling van het gezag.

- *Voorkomen in de media*

In paragraaf 5.2.3.4 is uiteengezet dat de gemeente op de hoogte is van het belang en inhoud van risicocommunicatie maar dat eigenlijk alleen maar uitvoert in het kader van bestemmingsplanprocedures. Het communicatieplan is ook nog niet van de grond gekomen. Eén respondent is zich meer dan bewust van de importantie van deze communicatie *“de risicocommunicatie is een succesfactor. Als de risicocommunicatie niet wordt afgemaakt, of dat alle voorbereidende werkzaamheden geen respons krijgen om te communiceren dan heb je simpel gesteld werk voor niets gedaan! Dat mag je best constateren* (Van Biene 11-10-05).

Een andere respondent vult aan *“de informatievoorziening dient volledig, tijdig, consistent, regelmatig, betrouwbaar, zorgvuldig, helder en toegankelijk in de richting van alle doelgroepen te zijn. Succesvolle risicocommunicatie betekent dikwijls spreken met één mond, spreke van klare taal en het vinden van een goede balans tussen zakelijk en emotionele communicatie. Organisatorisch worden we echter belemmerd”*. (interview De Vries, Van Putten 220905)

- *Inspirerend handelen*

Het toetsingskader externe veiligheid (provinciaal niveau) heeft belangstelling gewekt bij de provincie Noord-Brabant. Hieraan wordt momenteel gewerkt. De exacte status ervan is onbekend.

5.3.5 Typen van legitimiteit en bijbehorende kenmerken (resumé)

In onderstaand tabel is als afsluiting van deze paragraaf beknopt weergegeven in hoeverre de geformuleerde kenmerken aanwezig zijn geweest bij het strategische handelen om daarmee te voldoen aan de VG-plicht.

De schaalverdeling “beperkte mate, “ja” en “ruime mate” is hierbij gehanteerd. Het gebruik van deze kenmerken geeft de mate van bepaaldheid van het legitimiteitstype aan.

<i>Typen van legitimiteit (variabelen)</i>	<i>In hoeverre is dit bepalend geweest voor de mate van legitimiteit (kenmerk)?</i>
Rationele legaliteit	
Formeel correct handelen (ABvBB)	Ja
Handelen conform de wet	In ruime mate
Alle belangen behartigen	In ruime mate
Begrijpelijk handelen	Ja
Vanzelfsprekend handelen	Ja
Deskundig onderbouwd handelen	In ruime mate
Traditionele legitimiteit	
Begripvol handelen	Beperkt
Afwijking van rijksbeleid	In ruime mate
Betrokkenheid externe partners	In ruime mate
Charismatische legitimiteit	
Voorkomen in media	Beperkt
Inspirerend handelen	Ja

5.4 *Mate van vertrouwen (trust) bij het overheidshandelen met betrekking tot verantwoordingsproces.*

5.4.1 *Inleiding en theoretisch kader*

In hoofdstuk 4.3.3 is duidelijk gemaakt dat het vertrouwen van de burger in instituties op een groot aantal beleidsaspecten/onderwerpen betrekking kan hebben. Niet alleen speelt het vertrouwen van de burger een rol bij consumentenzaken, het functioneren en stabiliteit van de democratie, de mate van legitiem overheidshandelen (algemene zin), ook is het van belang voor “expertsystemen”(decentrale bestuursorganen). De houding en positieve dan wel negatieve opvattingen van burgers over decentrale bestuursorganen worden namelijk in grote mate bepaald door het functioneren en de handelwijze van deze publieke instituties. Het institutionele functioneren en handelen is op haar beurt weer afhankelijk van de uitgezette beleidsrouting. Het oordeel van de burger over het decentrale bestuursorgaan houdt dus verband met het gevoerde beleid. Het beleidsbeeld van de burger zal uiteindelijk bijdragen tot een publieke erkenning van de vigerende regels. Deze erkenning zal uiteindelijk bijdragen tot een publieke acceptatie van het institutionele repertoire. In welke mate het vertrouwensaspect aanwezig is bij de institutionele handelwijze van de gemeente Dordrecht t.a.v. de VG-plicht, wordt in deze paragraaf duidelijk gemaakt. Begonnen wordt met een korte theoretische uiteenzetting van het vertrouwensaspect. In de paragraaf die daarop volgt zullen de verschillende typen van vertrouwen worden toegelicht en komt de empirische kant van dit begrip aan bod. De paragraaf wordt tenslotte afgesloten met een schematische samenvatting, inclusief toelichting, van het aanwezige vertrouwensaspect bij het strategische handelen t.a.v. de VG-plicht.

In de voorgaande paragraaf is duidelijk gemaakt dat bij de institutionele handelwijze wordt uitgegaan van een strategische formele organisatie, die bureaucratisch van aard is. Ook in deze paragraaf is het van belang om dit gegeven in ogenschouw te nemen. Verder is onderstreept dat alle respondenten van de genoemde organisatie onttrokken zijn, zowel van ambtelijk- als bestuurlijk niveau. Wederom dient men dit gegeven in het achterhoofd te houden. Ondanks het feit dat deze paragraaf het burgerlijke vertrouwen in expertsystemen behandelt, is de “werkelijke” burgerlijke opvatting niet meegenomen in dit onderzoek. De “werkelijke” burgerlijke opvatting zou door het uitvoeren van een a-selecte, systematisch survey onderzoek gemeten kunnen worden. Gezien de beperkte onderzoekstijd en methodologische positie van het vertrouwensbegrip, is voor een andere onderzoeksmethode gekozen. De uitgevoerde niet-systematische informatieverzameling dient daarom slechts als indicatie te worden gezien.

In het begin van deze paragraaf is aangegeven dat vertrouwen in uiteenlopende maatschappelijke aspecten van het institutionele functioneren een rol speelt. Deze uiteenlopendheid komt terug in de verschillende definities die voor het vertrouwensbegrip gehanteerd worden. In de loop der jaren zijn er een aantal (oude en nieuwe) definities voor het begrip vertrouwen gehanteerd (*Slovic, Giddens, ZinnSiegrist, Earle, Gutscher e.d.*). Algemeen vertaald kan vertrouwen gedefinieerd worden als het proces waarin individuen de verantwoordelijkheid van een bepaalde taak aan een andere persoon/instantie overlaten met het idee heeft dat deze taak naar behoren wordt uitgevoerd. In de hier beschouwde situatie wordt onder het begrip “taak” verstaan: een duurzaam, veilige afweging en omgang van externe veiligheidsrisico's. Het vertrouwensbegrip is daarbij o.a. fragiel van aard en makkelijk te vernietigen.

In het theoretische hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat Giddens niet alleen het vertrouwen in expertsystemen voor het gevoel van veiligheid en zekerheid van de burger van belang acht, maar dat dit vertrouwen ook in grote mate wordt bepaald door het functioneren en handelen van publieke instituties. Een zestal factoren zijn daarbij te onderscheiden die voor de mate van burgerlijk vertrouwen bepalend zijn.

De eerste betreft de *waargenomen competentie*. Een informatiebron wordt geloofwaardiger geacht op het moment dat de bron als deskundig bestempeld wordt. Ten tweede is de mate van *objectiviteit* van belang. Een niet vooringenomen bron en met onafhankelijk, oordelend vermogen zijn hierbij de bepalende factoren. Ten derde speelt de *billijkheidsfactor* een rol. Wordt evenwichtig met alle betrokken belangen omgegaan? De vierde factor waarop vertrouwen gebaseerd is, is *consistentie*. Eenduidige informatieverstrekking is hier een voorbeeld van.

Ook is het van belang dat de burger het idee heeft dat *de bron van goede wil is*. Oneigenlijke motieven en verborgen agendavorming zijn voorbeelden van het tegenovergestelde “goede wil”.

Tenslotte is een strikte scheiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden van belang voor het realiseren van burgerlijk vertrouwen. Het rapport dat uitgekomen is n.a.v. de vuurwerkramp in Enschede hamert op een onderkenning van een strikte scheiding van de verantwoordelijkheden voor vergunningverlening en toezicht.

In welke mate de opgesomde factoren in de empirie aanwezig zijn, zal in de volgende paragraaf beschreven worden. Ter verduidelijking worden alle factoren in de paragraaf nog even kort besproken.

5.4.2 De vertrouwensfactoren (variabelen)

In deze paragraaf worden de vertrouwensfactoren besproken die in de empirie zijn onderkend in het institutionele handelen t.a.v de VG-plicht. De onderzoeksvariabele zal eerst kort worden toegelicht om vervolgens de reactie van de geïnterviewde respondenten aan te halen en verder te bespreken. Slechts de meest van toepassing zijnde reacties worden daarbij aangehaald.

- *Waargenomen competentie*

Het waargenomen vertrouwen is afhankelijk van de waargenomen competentie. Een informatiebron is geloofwaardiger op het moment dat gedacht wordt dat de bron verstand van zaken heeft. Mensen hebben over het algemeen genomen meer vertrouwen in informatie verstrekt door wetenschappers, medische bronnen en kwaliteitskranten.

Enkele respondenten antwoorden:

“Als bestuur zou je een volledig kloppende en legitieme motivering kunnen maken om wel de nodige woningen in de buurt van het spoor te realiseren. Als het echter misgaat heb je het als wethouder wel gedaan. Het enige wat je kan doen is de besluitvorming en helder en transparant maken (...) en de gehele risicoberekening door experts te laten uitvoeren. Door het inschakelen van TNO hebben we dit proberen te realiseren”.

(Interview Cats 11-08-05)

“Het opstellen van de risicoberekening voor het gehele spoortraject is een flinke kluit geweest. Los van een aantal technische probleempjes heeft de gehele berekening op zichzelf de nodige voeten in de aarde gehad. Dordrecht heeft dit waarschijnlijk op voorhand zien aankomen en daarom ons ingeschakeld om toch tot een risicobeeld te komen. Bovendien is dit niet alleen meer een veiligheidsonderwerp maar ook een economisch en maatschappelijke. Dordrecht dacht daar zeker niet te makkelijk over anders hadden ze een instituut als TNO zijnde niet ingeschakeld.” (Interview Wiersma 08-09-'05)

Bovenstaande citaten geven aan dat Dordrecht de complexiteit van de (technische) materie op een juiste manier heeft geschat. Dordrecht realiseerde zich dat haar ambtelijk aanwezige kennis ontoereikend was om evenwichtig met deze materie (risicoberekeningen langs het gehele Drechtse spoortraject) om te gaan. Daarop werd besloten om TNO in te schakelen. Een adviesbureau had mogelijkerwijs de risicoberekening ook uit kunnen voeren. Deze zou echter niet de uitstraling hebben van een zwaargewicht op het gebied van kennis en wetenschap als TNO. De uitstralende waarde van dit kennisinstituut werd door Dordrecht dus op een juiste wijze onderkend.

- *Objectiviteit*

Het objectiviteitsaspect heeft te maken met de mate waarin men het idee heeft dat een informatiebron niet vooringenomen is en niet een bepaald belang probeert te verdedigen. Wanneer van een informatiebron wordt gedacht dat alleen het eigen belang wordt nagestreefd, is het vertrouwen in deze bron minder groot. Deze bron kan dan gekleurde informatie geven en zal niet meer als objectief ervaren worden.

“Dordrecht heeft het risicoprobleem op haar merites beoordeeld. Naast maatschappelijk, economische en sociale factoren is de veiligheid van het Leerpark erbij gebaat. Het toetsingskader en de toepassing ervan leidt immers tot een verbetering van de veiligheid.” (interview Kooman 15-09-05)

“Als vanuit projecten zoals het gezondheidspark en Leerpark een specifieke behoefte ontstaat aan risicocommunicatie-advies dan worden wij ingeschakeld. De invulling van deze communicatiebehoefte wordt bepaald door het gewenste tempo, specifieke kwaliteit en beschikbaarheid. Bij het verstrekken van informatie proberen we zo eerlijk mogelijk te zijn (...) en de feiten te presenteren zoals ze zijn.” (Interview De Vries, Van Putten 22-09-'05)

Geconstateerd kan worden dat volgens beide antwoorden een objectieve institutionele handelwijze is nagestreefd. Naast een objectieve afweging van economische, maatschappelijke en sociale factoren is de wijze van informatieverstrekking, naar gemeentelijk zeggen, eerlijk en feitelijk van aard geweest.

- *Billijkheid*

Billijkheid heeft betrekking op het erkennen en het in de gaten houden van alle belangen. Wanneer men van mening is dat iemand rekening houdt met alle betrokkenen en hun belangen, dan zal men meer vertrouwen stellen in deze persoon of instantie. Deze factor is met name van belang voor regulerende en controlerende instanties.

Paragraaf 5.3.2 laat de reacties van de respondenten zien ten aanzien van de evenwichtigheid van de gemeentelijke belangenbehartiging. De reactie van de beleidspersonen laat een positief behartigend beeld zien. Los van een aantal punten (juridisch beklag, verdwijnen groenvoorzieningen en rust aan de spoorkant e.d.) is aan alle belangen voldaan.

- *Consistent*

De mate van consistentie is voor de informatiebron van belang bij bijvoorbeeld het uitvaardigen van gemeenteberichten. Indien berichten in overeenstemming zijn met eerdere berichten, zal dit bericht eerder vertrouwd worden. De berekenbaarheid en voorspelbaarheid van argumenten en gedrag draagt dan bij aan de geloofwaardigheid. Eenduidige informatiebronnen zullen als gevolg hiervan meer vertrouwd worden.

“De afdeling communicatie wordt in principe als onderdeel van Stafdiensten ingezet voor de gehele organisatie. De brandweer heeft op dit moment de functie communicatie niet ingevuld en kan dus communicatieondersteuning aanvragen bij de afdeling Communicatie. Als de brandweer de communicatiefunctie wel invult en de communicatiebehoefte bij de vigerende projecten (waaronder Leerpark) wordt actueel, dan zal toch altijd afstemming gezocht en gevonden worden met de afdeling Communicatie en betrokken sectoren. Een wederzijds overeenkomende informatiestroom is daarbij van belang. Niet alleen ten opzichte van de buitenwereld, ook ten aanzien van het aanwezig zijn van een juiste beeldvorming bij de relevante afdelingen.” (Interview De Vries, Van Putten 22-09-'05)

Op basis van deze (enige) uitspraak is te constateren dat de gemeente Dordrecht op een zorgvuldige en eenduidige manier met de buitenwereld wil communiceren. Ondanks het beperkte aantal reacties leert de ervaring, op basis van algemene maatschappelijke ervaringen, dat decentrale beleidsorganen traag maar wel eenhoofdig reageren.

- *Van goede wil zijn van bron*

Als men de inhoud van de communicatie toeschrijft aan oneigenlijke motieven of aan een verborgen (gemeentelijke/provinciale) agenda dan zal dit consequenties hebben voor de ontvankelijkheid voor informatie. Het gebrek aan objectiviteit kan echter gecompenseerd worden door consistente informatie te verstrekken of door een goede wil te tonen.

Eerder aangehaalde citaten van een respondent:

“Naast maatschappelijk, economische en sociale factoren is de veiligheid van het Leerpark erbij gebaat. Het toetsingskader en de toepassing ervan leidt immers tot een verbetering van de veiligheid”

(...)

“Uitgegaan van de spoorzone. De 80 meter is de 10-6 zone. We hebben het gemeentelijke standpunt ingenomen dat we binnen de 80 meter van de spoorkant niet bouwen (...). Wij hebben dus de norm gesteld: niet bouwen binnen 80 meter” (interview Kooman 15-09-'05).

Het recht doen aan alle aanwezige belangen en het innemen van een eigen gemeentelijke risiconorm getuigen van een positieve gemeentelijke instelling. Ondanks het aanwezige externe veiligheidsrisico wordt geprobeerd om een zo optimaal mogelijke situatie voor de burger over te houden.

- *Scheiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden*

In risicobeleid is het van belang om een strikte scheiding van verantwoordelijkheden voor vergunningverlening en toezicht te onderkennen. Deze strikte scheiding wordt als voorwaarde aangenomen voor het herstel van burgerlijk vertrouwen in de overheid.

‘Zowel het project VSD/Z als wel het Leerpark is door middel van een project- en stuurgroep uitgevoerd. In de onderschreven intentieverklaring is de taakverdeling, plichten en te realiseren doelen vastgelegd. Dit is niet alleen van belang voor een goede werkverhouding, ook kan het als eventuele back-up worden gebruikt bij het ontstaan van verhoudingsproblemen. De ervaring leert dat gaandeweg een project spanningen kunnen ontstaan ten aanzien van de uit te voeren taken. Juridisch is dit door middel van een intentieverklaring dichtgetimmerd.’ (Interview Cats 11-08-05)

“Er is bewust gekozen om de risicoafweging bij het bestuur neer te leggen (...). Ambtenaren bereiden het werk voor, bestuurders wegen op basis van het voorbereide werk en adviezen het risico af.” (interview Van Biene 11-10-05).

Vastgesteld kan worden dat zowel bij het uitvoeren van de projectmatigheden als wel het afwegen van het feitelijke risico een duidelijke scheiding is waar te nemen in de gemeentelijke organisatie. Het is moeilijk te zeggen of deze organisatorische scheiding specifiek door de vuurwerkramp is geïnitieerd. Het valt in ieder geval niet uit te sluiten.

5.4.3 Kenmerken van vertrouwen (resumé)

In onderstaand tabel is als afsluiting van deze paragraaf beknopt weergegeven in hoeverre de geformuleerde kenmerken aanwezig zijn geweest bij het strategische handelen om daarmee te voldoen aan de VG-plicht.

De schaalverdeling “beperkte mate, “ja” en “ruime mate” is hierbij gehanteerd. Het gebruik van deze kenmerken geeft de mate van bepaaldheid van de vertrouwensfactor aan.

<i>De vertrouwensfactoren (variabelen)</i>	<i>In hoeverre is dit type bepalend geweest voor de mate van vertrouwen (kenmerk)?</i>
Waargenomen competentie	In ruime mate
Objectiviteit	Ja
Billijkheid	Ja
Consistentie	Ja
“Goede wil” van de bron	In ruime mate
Scheiding rollen, taken en verantwoordelijkheden	Ja

6 Evaluatiehoofdstuk: Conclusies & aanbevelingen m.b.t het institutionele repertoire “verantwoordingsplicht groepsrisico”.

6.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is het empirische deel van het onderzoek aan bod gekomen. Beschreven is hoe de gemeente Dordrecht een invulling heeft gegeven aan de van rijkswege opgelegde plicht tot verantwoording van het groepsrisico. De praktijkbeschrijving maakt duidelijk dat de uitvoering van de VG-plicht de nodige voeten in de aarde heeft gehad. Dordrecht heeft door middel van een opgesteld toetsingskader een rationele beoordeling proberen te maken van een groepsrisico-overschrijdende situatie. Deze situatie is, in vergelijking met andere groepsrisico-overschrijdende situaties, complex te noemen vanwege de aanwezigheid van meerdere risicobronnen (spoor en rijksweg). Ook de grote (spoor)vervoersaantallen van gevaarlijke stoffen door de Drechtsteden in zowel het verleden, heden als de toekomst is aanleiding geweest tot (praktijk)onderzoek.

De rijksoverheid heeft daarbij aangekondigd dat in 2010 het groepsrisicobeleid (en bijbehorende besluitvorming) zal worden geëvalueerd (zie *beleidskader groepsrisico 2006:4*). In deze beleidsevaluatie richt het rijk zich op een aantal onderwerpen. De *kwaliteit* van de afgelegde verantwoordingen en het *ervaren veiligheidsniveau* (door de burger) zijn (inhoudelijke) voorbeelden die deel uitmaken van het verantwoordingsvraagstuk. Het uitgevoerde afstudeeronderzoek heeft als doel vanuit een breed analytisch perspectief een voorzet te geven ten aanzien van de aangekondigde evaluatie.

De onderzoeksopzet bestaat uit een probleemstelling en onderzoeksvragen. Bij het beantwoorden van een deel van de onderzoeksvragen is een zeker theoretisch kader ontstaan. Dit kader beschrijft een viertal (inhoudelijke) aspecten die bij het voldoen aan de verantwoordingsplicht groepsrisico van belang zijn. Gecombineerd met een tweetal aspecten, die voor een publieke acceptatie van deze overheidstaak bepalend zijn, is uitvoering gegeven aan het praktische deel van het onderzoek. Uit dit praktische onderzoeksdeel zijn een aantal bevindingen voortgekomen. Daarbij dient duidelijk gemaakt te worden dat de uitkomsten van het onderzoek een *indicatie* geven van het VG-proces. In het praktische onderzoeksdeel is “slechts” één praktijksituatie beschreven. De onderzochte respondenten zijn allen werkzaam voor de onderzochte, ambtelijke organisatie. De burger is niet in het verhaal betrokken. Om een volledig valide, geldig en representatief beeld te geven van de onderzoekspopulatie dient de actor “burger” wel onderzocht te worden. Dit is vanwege de te grote omvang en beperkte tijd achterwege gelaten. In plaats van survey-onderzoek is de mate van legitimiteit en vertrouwen bepaald door toetsing op een aantal noodzakelijk aanwezige elementen. De “aanwezigheidsfactor” is leidend geweest in het vaststellen van de grootte van het burgerlijke vertrouwen en legitimiteit in de overheid.

Nu het doel en onderzoeksopzet verder verduidelijkt zijn komen in dit concluderende hoofdstuk de lijntjes bij elkaar. In paragraaf 6.2 wordt allereerst teruggeblikt op het empirische deel van het onderzoek. Welke punten komen uit het uitgevoerde empirische onderzoek naar voren die als een mogelijke richtlijn dienen bij het verantwoordingsproces groepsrisico?

Vervolgens worden deze empirische richtlijnen afgezet tegen de aspecten die vanuit gerelateerde literatuur kunnen worden gegeven m.b.t. het VG-proces. Wat valt op? Welke overeenkomsten maar vooral welke verschillen zijn er waar te nemen? Waar liggen de winstpunten? Dit alles komt in het tweede deel van paragraaf 6.2 aan bod.

Tenslotte wordt dit hoofdstuk (en dus ook het onderzoek) afgesloten met een paragraaf waarin een aantal aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van het VG-proces.

6.2 Conclusies

6.2.1 Welke richtlijnen zijn vanuit het uitgevoerde empirische onderzoek te geven voor het institutionele VG-repertoire?

In het eerste deel van deze paragraaf worden de onderzoeksresultaten van het praktische gedeelte van het onderzoek nog even kort aangehaald. Welke aspecten van de VG-plicht hebben zich in de praktijk voorgedaan en in hoeverre zijn hierbij elementen aanwezig geweest die een publieke acceptatie van dit overheidshandelen mogelijk maken? De structuur van dit paragraafdeel bestaat uit de vier repertoire-aspecten, te weten: technisch, maatschappelijke kosten baten, bestuurlijk/juridisch en communicatie.

De opsomming van deze aspecten wordt gevolgd door de punten “legitimiteit” en “vertrouwen”. Van deze twee punten wordt aangenomen dat ze een bijdrage leveren tot een publieke acceptatie van het institutionele repertoire.

Het tweede paragraafdeel laat de onderzoeksresultaten van een korte documentenstudie zien. Er wordt een indicatie gegeven van institutionele richtlijnen die in gerelateerde literatuur te vinden zijn.

Aspecten van het repertoire VG

Ø Technisch

In opdracht van de gemeente Dordrecht zijn een aantal veiligheidsstudies uitgevoerd naar de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen. Voor de modaliteit *spoorvervoer* (tracé Zwijndrecht-Lage Zwaluwe) wordt de huidige oriënterende waarde van het groepsrisico met een factor twee overschreden. De verwachting is dat dit cijfer in de toekomst tot de factor drie zal toenemen. Bij een aantal stukken (in de bocht Dordrecht-Lage Zwaluwe) zal zelfs factor 19 worden gehaald. In de beoordeling is deze overschrijding alleen niet meegenomen vanwege de afwezigheid van kwetsbare objecten.

Bij de modaliteit *wegvervoer* (Rijksweg N3) is in zowel de huidige als de toekomstige situatie sprake van een overschrijding van de oriënterende waarde van het groepsrisico. Op moment van schrijven wordt in de kilometervakken 5.5. tot 6.5 en 6.0 tot 7.0 het groepsrisico overschreden. Voor het kilometervak 5.5 tot 6.5 zorgt de realisatie van het Leerpark echter voor een lagere groepsrisico-overschrijding dan de in huidige situatie het geval is. Het groepsrisico voor kilometervak 6.0 tot 7.0 wordt nauwelijks beïnvloed door de plannen met het Leerpark.

De wetgever heeft na de Enschedese vuurwerkramp besloten om geen harde norm voor het groepsrisico aan te houden. Er is voor gekozen om in geval van een significante toename of een overschrijding van de oriënterende waarde (van het groepsrisico) de plicht tot verantwoorden in te stellen. In de Dordtse situatie wordt geen concrete invulling gegeven aan het (abstracte) begrip “significant”. De sterk uiteenlopende overschrijdingsaantallen van de oriënterende waarde zijn hier mogelijkwerwijs debet aan. Ondanks deze onduidelijkheid is naar voren gekomen dat het groepsrisico een sterk proportioneel karakter kan hebben. Het groepsrisico kan namelijk als thermometer dienen voor de noodzaak tot het nemen van bron- en effectgerichte maatregelen. Inhoudelijk betekent dit dat als bijvoorbeeld de oriënterende waarde met een factor twee wordt overschreden je met effectgerichte maatregelen een eind komt.

Ten aanzien van het punt van mogelijke (geografische) vervoersalternatieven wordt duidelijk dat op *rijksniveau* op korte termijn geen concrete toepasbare maatregelen aanwezig zijn. De lange termijn laat zien dat de mogelijkheid bestaat om een alternatieve goederenspoorverbinding aan te leggen. Dit zogenaamde ROBEL project zal uiteindelijk voor een redelijke ontlasting van het vervoer van gevaarlijke stoffen zorgen (LPG uitgezonderd). Het aanzienlijke kostenplaatje (900 miljoen euro) en een afwezig investeringsklimaat zijn echter de grote stoorzenders.

Op *gemeentelijk niveau* is, vanwege de afwezigheid van een geografisch alternatief, getracht om waar mogelijk het externe veiligheidsrisico te beperken. Er is een eigen gemeentelijke (strengere) bebouwingsnorm aangenomen in de nabijheid van de risicobronnen. Bestuurlijk is bepaald dat aan de wegkant (N3) 80 meter en aan de kant van de spoorzone 30 meter als 10^{-6} zone wordt aangehouden. Binnen deze afstanden mag volgens de gemeente Dordrecht niet gebouwd worden. Het rijksbeleid (circulaire RnVGS) stelt dat binnen de 10^{-6} zone geen kwetsbare objecten aanwezig mogen zijn.

Op (*ruimtelijk*) *planniveau* is bij het schikken van functies (gebouwen) geprobeerd om enige winst te halen ten aanzien van de externe veiligheid. Doordat het brandweeraadvies “aan de achterkant” van het ruimtelijke plan is meegenomen is dit slechts gedeeltelijk gelukt. Enkele kritiekpunten omvatten: de (te sterk) aan de binnenkant van het plan gelegen groenstroken, de niet haakse/schuine ligging van de aanwezige gebouwen en de te ruime functieomschrijving van bestemmingen. Ook zijn er onvoldoende aan- en afvoerwegen, afwezigheid van een extra ontsluitingsweg, spoorwegoverbruggingen en een te hoge persoonsdichtheid.

Een winstpunt is het terugfluiten van een projectontwikkelaar die van plan was een achttal huizen neer te zetten in een kilometervak waarin sprake was van een groepsrisico-overschrijding. Aangezien de woningen geen bijzonder belang hadden voor het gemeentelijke woningbouwprogramma en het niet om een specifieke doelgroep ging, heeft Dordrecht het plan afgewezen. Ook is een woontoren op advies van de brandweer uit het plan gehaald. Deze toren zou na restauratie opnieuw bewoond gaan worden. Dit zou echter tot een verdere stijging van het groepsrisico leiden. Tenslotte zijn een groot aantal kantoorpanden van de binnenkant naar buitenkant van het plan (tegen de spoor- en wegwijk aan) verschoven. Deze inrichtingen hebben een lagere kwetsbaarheidsfactor (verblijfstijd van personen is minder dan 24 uur) dan woningen.

Ø *Maatschappelijke kosten en baten*

Een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) maakt een evenwichtige en rationele bestuurlijke afweging mogelijk over het al dan niet toestaan van een risicovolle bedrijfsactiviteit. Op *lokaal niveau* is deze MKBA uitgebleven. Het Masterplan Leerpark is indirect voortgekomen vanuit een planologische kernbeslissing (beschreven in de Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening (2000-2001:179) en direct vanuit de lokale economische- en onderwijskundige behoefte. Met betrekking tot de lokale behoefte kan gesteld worden dat het hier gaat om een centraal gelegen en goed bereikbare stedelijke knooppunten die zich lenen voor intensivering van meervoudige stedelijke programma's, zoals het knooppunt Dordwijk.

De begrippen “kosten” en “baten” die in een MKBA worden gehanteerd zijn in de Dordtse situatie niet geconcretiseerd. De gemeente Dordrecht zal los van de exploitatiekosten van het plan het externe veiligheidsrisico aan kunnen merken als “kosten”. Hier bestaat echter geen duidelijkheid over. De “baten” omvatten een tweetal gemeentelijk, ingenomen beleidspunten, te weten: het geven van een economische impuls en bevordering van onderwijs-, sport- en gezondheidskundig karakter van de regio

Op *rijksniveau* is in 2004 een studie verricht (Ketenstudie ammoniak, chloor en LPG) naar mogelijke risicoverminderende maatregelen t.a.v. de productie, opslag en transport van gevaarlijke stoffen. De uitkomsten van het onderzoek bieden voor de Drechtsteden geen duidelijkheid rondom de kosten en baten van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Wat wel duidelijk naar voren komt is dat de rijksoverheid een hoofdrol in het proces vervult en als enige actor in staat is om het vervoer van gevaarlijke stoffen van producent naar consument anders te laten verlopen.

Ø *Bestuurlijk/juridisch*

Bestuurlijke besluiten die betrekking hebben op risicovolle activiteiten dienen door het bevoegde gezag genomen te worden volgens een aantal vastgelegde regels. Het handelen van de gemeente Dordrecht heeft, t.a.v. het Masterplan Leerpark, conform deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur plaatsgevonden. Ondanks het feit dat een aantal bewoners pas verlaat op de hoogte zijn gesteld, zijn juridische (negatieve) gevolgen uitgebleven. De in hun belangen belaste reclamanten zijn daarbij grofweg in twee groepen te delen: één groep die bezwaar heeft tegen de vorm en concrete inhoud van het plan, de andere groep die problemen heeft met de gevolgen van het ruimtelijke plan.

Bij externe veiligheidssituaties die willens en wetens door het lokale bestuur worden toegestaan is het punt van evt. aansprakelijkheid altijd aanwezig. Bij de Dordtse goedkeuring van het Masterplan leerpark is geen directe rekening gehouden met een eventuele aansprakelijkheidsstelling door de burgers. Het Europese Hof van de Rechten van de Mens heeft in een relevante zaak (Öneryildiz) bepaald dat het recht op leven van de mens door welke overheid dan ook, ten alle tijden, dient te worden gerespecteerd. Als een levensbedreigende situatie zich voordoet moet o.a. het toezicht voldoende adequaat zijn en, indien nodig, moet er direct handhavend worden opgetreden. De Öneryildiz zaak is in zoverre relevant dat een verhoogd extern veiligheidsrisico (meerdere) door een gemeente wordt toegestaan. Punten die de evt. aansprakelijkheid van de overheid bij een calamiteit afzwakken omvatten: een directe afwezigheid van een negatief brandweeraadvies, een tijdelijke bevrozing van projecten met een onduidelijke risicohoogte, een bewuste bestuurlijke afweging van risico's en tenslotte de aanwezigheid van een aantal veiligheidsmaatregelen.

Ø (Risico)Communicatie

De verantwoordingsplicht legt, door haar multidisciplinaire karakter, in theorie een aanzienlijke druk op de *interne communicatie* van een ambtelijke organisatie. De afdelingen: ruimtelijke ordening, milieu en regionale brandweer vervullen in dit interne proces een hoofdrol. De praktijk laat deels een ander beeld zien. Los van de brandweer, is de ruimtelijke planvorming van het Masterplan Leerpark door één en dezelfde persoon uitgevoerd. Het gevolg hiervan is dat een evt. afdelingbarrière is vermeden en het externe veiligheidsbeleid optimaal in de planvorming verwerkt kon worden. Ook de vertaling van het groepsrisico naar een voor planologen acceptabel begrip leverde een optimale situatie op.

Een ander opvallend intern communicatief punt heeft betrekking op het brede scala van actoren bij het totstandkomen van het toetsingskader. De ministeries van VROM, BZK, V&W, Prorail, TU Delft en TNO in zijn in stuurgroep vorm betrokken geweest bij het realisatieproces van het toetsingskader. Het kader heeft door deze brede betrokkenheid een groot draagvlak op de verschillende overheidsniveaus. Een nadeel was alleen dat, vanwege de verschillende invalshoeken van de betrokken projectgroepleden, de afstanden onderling en t.o.v. de opdrachtgever nogal groot waren.

Tenslotte is het brandweeradvies een punt dat nadere omschrijving verdient. Naast de eerder besproken inhoud is de positie van het advies in het ruimtelijke planproces van belang. Het gemeentebestuur heeft in 2001 op advies van de brandweer een aantal in aanleg zijnde ruimtelijke ordeningsprojecten langs het spoor stilgelegd. Dit in afwachting van de dan nog uit te voeren veiligheidsstudies.

Ten aanzien van het Masterplan Leerpark is het advies aanvullend geweest. Nadat het toetsingskader gerealiseerd was werd deze op het, al in ruimtelijke planvorm gerealiseerde, Masterplan Leerpark toegepast. Het toevoegende advies dat hieruit volgde had betrekking op een te restaureren en voor woondoeleinden bestemde woontoren. Deze is daarbij nog uit het ruimtelijke plan verwijderd.

Landelijke wet- en regelgeving hebben duidelijk gemaakt dat communicatie over externe veiligheidsrisico's verplicht is. Op provinciaal niveau heeft de Provincie Zuid-Holland Zuid de CHAMP methodiek ontwikkeld om houvast te geven aan (de inhoud van) de verantwoording groepsrisico. De letter "C" staat daarbij voor communicatie. De *externe communicatie* over de veiligheidsrisico van het Masterplan Leerpark is in de Dordtse situatie echter achterwege gebleven. In het kader van de bestemmingsplanprocedures en het opgestelde toetsingskader wordt aangegeven dat een actieve manier van communiceren wordt gehanteerd. Aan deze actieve houding is vooralsnog weinig uitvoering gegeven. Van de drie aangekondigde bewonersavonden zijn er twee vanwege een te geringe belangstelling (van de doelgroep) niet doorgegaan. Het aangekondigde communicatieplan is ook nog niet van de grond gekomen. Organisatorische en financiële redenen zijn hiervoor de oorzaak.

Aspecten voor publieke acceptatie van het repertoire VG

Ø Legitimiteit

Bij een gemeentelijke handelwijze is een zekere mate van legitimiteit van belang. Algemeen wordt aangenomen dat dit inhoudt dat het beleid dient te passen binnen het beeld dat gecreëerd is door normen, waarden en overtuigingen om uiteindelijk legitiem bevonden te worden. De heersende normen en waarden kunnen gaandeweg (tijd, gebeurtenis etc) veranderen. Grofweg bestaan er drie vormen van overheidslegitimiteit, te weten: *rationele legitimiteit*, *traditionele legitimiteit* en *charismatische legitimiteit*.

Rationele legitimiteit houdt in dat de besturing aansluit bij het systeem van normen/waarden die wettelijk liggen vastgelegd (in de Nederlandse grondwet). In de Dordtse situatie is sprake geweest van formele en correcte handelwijze (conform de wettelijke beginselen van behoorlijk bestuur). De werkwijze (tussentijds overlegafspraken, terugkoppelingen), de kwaliteit van het bestuur en de ervaring van de betrokken medewerkers hebben dit mogelijk gemaakt. De aanwezige maatschappelijke en economische belangen worden daarbij meer dan behartigd. Los van de visie van de brandweer en een beperkt ingewilligd burgerlijk advies, zorgt het ruimtelijke Masterplan Leerpark voor een verbetering van de externe veiligheid.

De mate van begrijpelijkheid en vanzelfsprekendheid komt overeen en is gemiddeld van aard. De burger ziet de handelwijze van de gemeente Dordrecht als vanzelfsprekend. Ze verwacht dat elke gemeente in Nederland zijn lesje wel geleerd heeft na de Enschedese vuurwerkcramp. De begrijpelijkheidsfactor is ook aanwezig t.a.v. het financiële plaatje van het Masterplan Leerpark. De verbetering van de externe veiligheid door nog een extra 20 meter als vrije zone in te schalen, woog echter niet op tegen de financiële nadelen. De verwachting is sterk dat de burger hier hetzelfde over denkt.

De deskundige onderbouwing is tenslotte in ruimte mate aanwezig. Het afwijzen van de bouwplannen van een projectontwikkelaar geeft aan dat een valide motivering ten alle tijden aanwezig dient te zijn.

Onder *traditionele legitimiteit* wordt, met betrekking tot het milieubeleid, aan de kenmerken “rechtvaardig”, “juist aanvaarden van beleid” een belangrijke positie toegekend. De traditionele legitimiteit komt tot uitdrukking in het gevoerde decentrale beleid en is te onderscheiden in een drietal typen: is het handelen te begrijpen (aanvaardbaar en rechtvaardig)?, wordt hierbij van rijksbeleid afgeweken?, zijn er veel externe partners bij betrokken? Het begrijpelijk handelen van de gemeente Dordrecht loopt echter nogal uit één. De gemeentelijke communicatieafdeling houdt er daarbij nogal een eigen opvatting op na. Er zou te allen tijde een open communicatiestroom plaatsvinden naar de burger, terwijl andere gemeentelijke afdelingen dit juist minder van belang vinden.

Een zekere afwijking op het rijksbeleid en de daarbij betrokken partners vormden ook het inhoudelijke legitimiteitsdeel. De gemeente Dordrecht heeft een eigen risiconorm ingenomen en een toetsingskader opgesteld. Bij de opstelling is een groot aantal partners aanwezig geweest. Van ministeriele overheden (VROM, BZK, V&W) tot aan een kennisinstituut (TNO).

De derde vorm van overheidslegitimiteit is de *charismatische legitimiteit*. Deze heeft betrekking op de uitstraling van het gezag van het bestuursorgaan. In casu is het voorkomen in de media van de gemeente Dordrecht zeer beperkt geweest. Het aangekondigde (risico)communicatieplan is niet van de grond gekomen. Organisatorische beperkingen zouden hiervan de oorzaak zijn.

Of het gemeentelijke handelen tot (verdere) inspiratie van andere overheden heeft geleid is onduidelijk. Wel heeft de Provincie Noord-Brabant belangstelling getoond voor het toetsingskader.

Ø Vertrouwen (trust)

Het vertrouwen van de burger in de overheid speelt bij een groot aantal maatschappelijke onderwerpen van het institutionele functioneren een rol. De diversiteit van de maatschappelijke onderwerpen brengt met zich mee dat er een aantal uiteenlopende definities van het begrip “vertrouwen” zijn te onderscheiden. Samenvattend kan het begrip “vertrouwen” gedefinieerd worden als het proces waarin individuen de verantwoordelijkheid van een bepaalde taak aan een andere persoon/instantie overlaten. In dit proces heerst het idee dat deze taak naar behoren zal worden uitgevoerd. Daarbij zijn een zestal factoren te onderscheiden die belangrijk zijn voor de mate van burgerlijk vertrouwen.

De eerste is *waargenomen competentie* en richt zich op het deskundigheidsaspect van de informatiebron. In de Dordtse situatie was een grote mate aan deskundigheid aanwezig (lees: ingeschakeld) om de veiligheidsstudies uit te voeren. Al in een vroeg stadium werd onderkend dat het kennisniveau van de ambtelijke organisatie te beperkt was. Zodoende werd een samenwerking aangegaan met het kennisinstituut TNO om de risico's langs het gehele spoortraject uit te kunnen rekenen.

De tweede factor heeft betrekking op het *objectiviteitsaspect*. Deze factor spitst zich toe op het idee dat een informatiebron onpartijdig en belangeloos van aard is. In casu is gebleken dat een objectieve institutionele handelwijze is nagestreefd. De betrokken respondenten hebben verklaard dat bij het verstrekken van informatie zo eerlijk mogelijk wordt gehandeld en de feiten waarheidsgetrouw worden gepresenteerd.

Een derde factor wordt ingevuld door de *billijkheidsfactor*. Billijkheid houdt in dat alle aanwezige belangen worden erkend en gemonitord. In Dordrecht voert een positief behartigend beeld de boventoon. Op een paar klein punten na (juridisch beklag, verdwijnen groenvoorzieningen en de rust aan de spoorkant) is aan alle belangen voldaan.

De mate van *consistentie* vormt de vierde vertrouwensfactor. Indien berichten in overeenstemming zijn met eerdere berichten, zal een groter vertrouwen ontstaan in de inhoudelijke berichtgeving van de gemeentelijke organisatie. In de Dordtse situatie werd, zover de communicatie aanwezig was, de buitenwereld eenduidig en zorgvuldig op de hoogte gesteld en gehouden. Het aantal reacties was daarbij nogal beperkt.

De vraag of *de bron van goede wil* is maakt deel uit van de vijfde vertrouwensfactor. Bestaat er eventuele oneigenlijke motieven of is er zelfs een verborgen agenda? Op deze twee vragen dient een negatief antwoord te worden gegeven inzake Dordrecht. Ondanks het aanwezige externe veiligheidsrisico wordt geprobeerd om een zo optimaal mogelijke situatie voor de burger over te houden.

De *scheiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden* is tenslotte het laatste punt van de vertrouwenskwestie. Een strikte scheiding is een voorwaarde voor het herstel van het burgerlijke vertrouwen in de overheid. In de praktijk is deze scheiding zowel waargenomen bij het afwegen van de externe veiligheidsrisico's, als wel bij het uitvoeren van de projectmatige activiteiten inzake het toetsingskader. Door het werken in een project- en stuurgroepvorm werd een duidelijke scheiding aangebracht.

6.2.2 Welke richtlijnen zijn vanuit gerelateerde literatuur te geven voor het institutionele VG-repertoire?

De resultaten van het empirische onderzoeksdeel zijn in voorgaande paragraaf uitvoering aan bod gekomen. Ze geven een zekere indicatie van institutionele richtlijnen die aangehouden kunnen worden bij het invullen van de verantwoordingsplicht groepsrisico. Naast deze richtlijnen bestaan in de gerelateerde literatuur ook een aantal voorschriften die leidend kunnen zijn bij in het VG-proces. Een tweetal literatuurdocumenten verdient hierbij de aandacht, te weten de *handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico* en het *beleidskader groepsrisico (VROM brief)*.

Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico (versie 1.1 november 2007)

Genoemde handreiking VG is de meest specifieke en gedetailleerde handreiking die expliciet is opgesteld om meer duidelijkheid te verschaffen over de verantwoordingsplicht groepsrisico. De handreiking behandelt de inhoud van de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico evenals de wijze waarop met het groepsrisico in bestemmingsplannen dient te worden omgegaan. De (nieuwe) taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle betrokken partijen worden geschetst en wordt vormgegeven aan de uitvoering daarvan.

Aangezien de handreiking een aanzienlijke grootte en gedetailleerdheid kent is het ondoenlijk om alle aan- en afwezige verantwoordingsaspecten *inhoudelijk* langs te lopen. Wel is het mogelijk om vanuit de optiek van de gehanteerde aspecten in de afstudeerscriptie een aantal korte beschrijvingen te maken van aanwezigheden en tekortkomingen.

In de volgende aspecten zijn in de handreiking VG aanwezig:

- *Technisch*. Een inhoudelijke toelichting en verdere beschrijving van de wettelijke verankering (inclusief alle verantwoordingsaspecten). Welke aspecten dienen in de verantwoording wettelijk aanwezig te zijn en hoe zien deze er uit? Vanaf pagina 28 wordt in de handreiking een checklist gegeven van zaken die conform BEVI in de verantwoording moeten worden opgenomen.

- *Interne communicatie.* In hoofdstuk 5 van de handreiking wordt een uitgebreide beschrijving van de rol van de regionale brandweer (in welke fase een wenselijke betrokkenheid, inhoudelijke adviespunten), interne samenwerking (milieu, ruimtelijke ordening en milieu), rolverdeling en eventueel aanwezige valkuilen weergegeven.

Elementen die in de handreiking afwezig zijn:

- *Maatschappelijke kosten baten.* In de handreiking wordt het belang onderstreept van een zorgvuldige oordeelsvorming van het aanwezige veiligheidsrisico en de maatregelen die hierbij genomen kunnen worden. De keuze welke maatregelen haalbaar en zinvol zijn kan gemaakt worden door maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) uit te voeren. De inhoud en omvang van deze MKBA wordt echter niet (verder) toegelicht.
- *(Risico)communicatie.* In de handreiking wordt het belang en inzet van een goed communicatieplan herhaald. Duidelijk gemaakt wordt dat risicocommunicatie een rol speelt in het bewustwordingsproces van de potentiële gevolgen van de aanwezigheid van risicobronnen. Een toelichting over de inhoud van een dergelijk plan wordt jammer genoeg nagelaten. Er wordt slechts een verwijzing gemaakt naar een andere handreiking (handreiking risicocommunicatie).
- *Bestuurlijk/juridisch.* Hoofdstuk 14 van de handreiking wordt afgesloten met de mededeling dat er altijd een zekere restkans aanwezig blijft op een ongeval of calamiteit waarvan de schaal onbeheersbaar is. Daarbij wordt vermeld dat dit “de bestuurlijk of maatschappelijk te accepteren onveiligheid” inhoudt. Een verdere redenering naar evt. overheidsaansprakelijkheid blijft daarbij uit.
- *Elementen van publieke acceptatie.* De elementen legitiem overheidshandelen of burgerlijk vertrouwen blijven in welk verband dan ook onvermeld.

Beleidskader Groepsrisico (VROM brief, 4 oktober 2006)

In de VROM brief aan de Tweede Kamer worden ervaringen, standpunten, toelichtingen en overige beleidsaspecten van de verantwoordingsplicht groepsrisico uiteengezet. Er wordt informatie verstrekt over de versterking van de rol van hulpverlening en rampenbestrijding, de rol van het Rijk in de groepsrisicobenadering en aantal ervaringen in de praktijk. De brief wordt afgesloten met een toelichting op transport, hulpverlening& rampenbestrijding, risicocommunicatie en het beschermingsbeleid tegen overstromingen. Op een aantal deelonderwerpen zal wat dieper worden ingegaan.

In relatie tot de eerder beschreven empirische onderzoeksresultaten, kunnen een aantal interessante punten uit de brief worden geëxtraheerd:

- *Technisch.* De heersende rijksoverheidopvatting over het toepassen van de verantwoordingsplicht groepsrisico is positief te noemen. Ondanks de grote complexiteit van het risico is de VG-plicht effectief, realiseerbaar en een goed handvat voor het maken van een bestuurlijke afweging. De niet-normatieve benadering van het groepsrisico wordt dan ook aangehouden.
- *Communicatie (intern).* De adviesrol van de regionale brandweer wordt in de praktijk over het algemeen op een positieve wijze ingevuld. Er bestaat echter wel onduidelijkheid over hoe breed de adviestaak is. Onderstreept wordt dat het advies driedig van aard is, namelijk: het inzichtelijk maken van de risico's en gevolgen voor de zelfredzaamheid, hulpverlening en rampenbestrijding, de risicoverlagende maatregelen en het benadrukken van de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid.
- *Communicatie (extern).* De verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven dient inzake de risicocommunicatie groter van aard te zijn. Naast de intern verplichte communicatie (middels de ARBO wet) vindt de rijksoverheid dat meer bedrijven een actief communicatiebeleid rondom externe veiligheidsrisico's moeten gaan voeren. Hier hoort niet alleen de overheid een taak in te hebben.
- *Vertrouwen (trust).* De rijksoverheid wil in toenemende mate dat lokale overheden verantwoording afleggen over de wijze waarop het groepsrisico in de bestuurlijke beoordeling is meegewogen. Ook over de hoogte van het berekende groepsrisico en de voorgenomen maatregelen dient naar de buitenwereld duidelijkheid te worden verschaft. Het verstrekken van consistente informatie en het zichtbaar maken van genomen besluiten en maatregelen, onderstreept de goede wil van de bron. Burgerlijk vertrouwen wordt zodoende bevorderd.

6.3 Aanbevelingen

6.3.1 Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om het institutionele VG-repertoire in de toekomst te verbeteren?

Met de conclusies in voorgaande paragraaf wordt getracht een zo waarheidsgetrouw mogelijk beeld te schetsen van de onderzochte empirische situatie. Het beeld laat een aantal gemeentelijke tekortkomingen zien bij het institutionele verantwoorden, maar ook een aantal pluspunten. Op basis van deze resultaten kunnen een aantal aanbevelingen geformuleerd worden. Deze aanbevelingen moeten als bouwsteen worden gezien van het te hanteren verantwoordingsrepertoire. Vooraf dient echter duidelijk gemaakt te worden dat het werkbare repertoire per situatie kan verschillen. De gemeentelijke organisaties lopen veelal uiteen, verschillen van agenda- en budgetvoering van elkaar en kampen met uiteenlopende groepsrisico-overschrijdingen. Redenen te over om de geschetste bouwstenen per situatie te beoordelen.

Technisch

- Ø *Op de hoogte van de (toekomstige) groepsrisico-overschrijding(en) moet niet worden blindgestaard, maar mag ook niet uit het oog verloren worden.*

De mate waarin de oriënterende waarde van het groepsrisico wordt overschreden, kan het belang van een uitgebreide verantwoording onderstrepen. De hoogte van de overschrijding hoeft echter niet leidend te zijn. Indien er meerdere groepsrisico-overschrijdingen zijn is het raadzaam om te kijken welke overschrijding daadwerkelijk een probleem vormt (aanwezigheid van kwetsbare bestemmingen e.d.). Als de maatgevende groepsrisico-overschrijding bekend is, moet bepaald worden in hoeverre effectgerichte maatregelen voor een voldoende indamming van het risico zorgen. De hoogte van de overschrijding kan daarbij als thermometer fungeren voor de mate waarin effectgerichte maatregelen worden genomen.

De rijksoverheid heeft eind 2006 onderkend dat het (interpreteren van het) groepsrisico een zekere mate van complexiteit met zich meebrengt. Indien lokale overheden niet in staat zijn om met een dergelijke complexiteit om te gaan, dient de kennis hiervoor te worden ingeschakeld. Ondanks dit gegeven blijft de niet-normatieve benadering van het groepsrisico bestaan en moeten lokale overheden deze als zodanig te positioneren in het bestuurlijke afwegingsproces.

- Ø *Benut de winst die op ruimtelijk planniveau te halen valt door het slim alloceren van bestemmingen en bestemmingsplanomschrijvingen (verder) te detailleren.*

Bij het inrichten van een ruimtelijk plan kan bij de allocatie van bestemmingen in een aantal gevallen een zekere mate van winst gehaald worden. Deze “strategie” betaalt zich uit in een verlaging van het externe veiligheidsrisico. Door bestemmingen op een zodanige ruimtelijke wijze in te plannen (kwetsbare bestemmingen aan de binnenzijde van het plan, evt. aanwezige groenstroken en beperkt kwetsbare bestemmingen aan de buitenzijde e.d.) kan een maximaal extern veiligheidsrendement worden gerealiseerd.

Ook bestaat er de mogelijkheid om enige scherpheid in bestemmingsplanomschrijvingen aan te brengen zodat het ontstaan van een evt. ongewenste functies wordt voorkomen. Binnen de bestemming “gemengde doeleinden” en/of “maatschappelijke doeleinden” kan b.v. een kinderopvang gevestigd worden. Aanzien vanuit het bestemmingsplan een dergelijke functie niet kan worden uitgesloten, is in dit geval voorkomen beter dan genezen.

- Ø *Weeg de gemeentelijke (meer)waarde van ruimtelijke bestemmingen af tegen het externe veiligheidsrisico.*

Indien ruimtelijke bestemmingen geen directe meerwaarde hebben voor het gemeentelijke beleidsplan maar wel drukken op het externe veiligheidsrisico, kan het bestaansrecht van deze bestemmingen in twijfel worden

getrokken. Waarom moeten woonbestemmingen die geen directe meerwaarde hebben voor het woningbouwprogramma worden toegestaan terwijl deze wel van (negatieve) invloed zijn op het EV-risico? Indien deze vraag niet naar behoren (lees: gemeentelijke belang) kan worden beantwoord, moet het bestaan van deze woonbestemmingen meer dan serieus heroverwogen worden.

Maatschappelijke kosten baten

- Ø *Om een evenwichtige afweging van ruimtelijke planvorming op lokaal niveau mogelijk te maken verdient aanvullend kwanti- en kwalificerend onderzoek de aanbeveling.*

Het uitvoeren van aanvullend onderzoek kan meer duidelijkheid scheppen over de financiële kant van het ruimtelijke plan. Aangezien de kenmerken “kosten” en “baten” moeilijk te definiëren valt is het wenselijk om in zo gedetailleerd mogelijke vorm een specificatie te hebben van beide begrippen. Een financieel overzicht van de totale risicoruimte (deel van het te bebouwen gebied dat beïnvloed wordt door het externe veiligheidsrisico) is hier een voorbeeld van. Indien bij een spoor situatie ervoor gekozen wordt om het invloedsgebied onbebouwd te laten kunnen de kosten van de hoeveelheid bebouwbaar grond worden berekend. De geluids- en luchtnormen binnen het invloedsgebied kunnen voor de bebouwingsaantallen als uitgangspunt worden genomen (maximaal toegestaan) voor het schatten van de bebouwingskosten.

Bestuurlijk/juridisch

- Ø *Het verschaffen van een compleet inzicht in het externe veiligheidsrisico is met het oog op een evt. aansprakelijkheidsstelling meer dan wenselijk.*

Indien de bestuurlijke afweging wordt genomen om een verhoogd extern veiligheidsrisico te accepteren, dient de gemeente deze overweging te baseren op een zo compleet mogelijk beeld van het werkelijke externe veiligheidsrisico. Zou een ernstige calamiteit zich voordoen en het proces van overheidsaansprakelijkheid worden gestart, wordt een evt. gemeentelijke nalatigheid (in informeren) voorkomen.

(Risico)Communicatie

- Ø *Realiseer een op maat zijnde intern gemeentelijke samenwerkingsstructuur die aan de multidisciplinaire aard van de verantwoording tegemoet komt.*

Indien de gemeentelijke organisatie een sterk verkokerde organisatiestructuur kent is het noodzakelijk om de afdelingen ruimtelijke ordening en milieu zo optimaal mogelijk te laten samenwerken. Gedacht kan worden aan het opzetten van een stuur- en projectgroepstructuur waarin personeelsleden van beide afdelingen zitting hebben. Door het werken met agendapunten, terugkoppelings- en overlegmomenten kan de verantwoordingsplicht op een correcte manier worden ingevuld. Afhankelijk van de grootte van de gemeentelijke organisatie en de omvang van de verantwoording is in te schatten hoeveel projectleden zitting moeten hebben in de werkgroep. Gaat het om een relatief kleine gemeente dan is het de moeite waard om te kijken welke persoon de verantwoordingstaak in zijn eentje kan invullen. Deze persoon dient dan vanzelfsprekend kennis te hebben van zowel ruimtelijke ordening als wel milieu. Het voordeel hiervan is dat beide beleidsvelden optimaal kunnen worden afgestemd.

Als het bij het invullen van de verantwoordingsplicht aan kennis ontbreekt, verdient het de aanbeveling om de nodige externe expertise in te schakelen. Een breder scala aan inputgevende actoren wil veelal tot een breder algemeen draagvlak leiden.

- Ø *Een vroegtijdige betrokkenheid van de regionale brandweer bij ruimtelijke planvorming is een pré.*

De adviesfunctie van de regionale brandweer bestaat inhoudelijk gezien uit zowel adviezen over effectreducerende- als wel bronmaatregelen. Indien de gemeentelijke organisatie in zijn geheel wil “profiteren”

van het brandweeradvies dient de regionale brandweer in het vooroverleg al in de gelegenheid te worden gesteld om advies uit te brengen. Alleen door deze pro-actieve houding kan het externe veiligheidsrendement in ruimtelijke plannen zo hoog mogelijk zijn. Het bijkomende ontstaan van wederzijds begrip en moeilijkheden zijn welkome pluspunten.

Verder schrijft het BEVI niet voor dat de regionale brandweer dient te adviseren bij het opstellen van randvoorwaarden van een risicoanalyse. Dit verdient echter wel aanbeveling. Zodoende kan in de eerste fase advies worden gegeven bij het afgeven van een milieuvergunning. Ook kunnen andere bouwstenen, zoals de zelfredzaamheid van de burgers in het invloedsgebied en mogelijkheden van het voorkomen en bestrijden van een zwaar ongeval, van de verantwoordingsplicht vroegtijdig met het bevoegde gezag worden gecommuniceerd. Alleen op deze wijze wordt voorkomen dat de verantwoordingsplicht een excuusparagraaf wordt van de milieuvergunning.

Ø Voor het laten slagen van de verantwoordingsplicht is een actief gemeentelijke houding noodzakelijk t.a.v. risicocommunicatie.

Naast de wettelijk vereiste bestemmingsplanprocedures is het aan te bevelen om aanvullend met de burgers te communiceren over de risico's van gevaarlijke stoffen. Dit is niet alleen wenselijk voor het vertrouwen van de burger in de overheid, ook kan het een groot aantal dodelijke slachtoffers voorkomen tijde van een ernstige calamiteit.

Bij het ontwikkelen en uitvoeren van het risicocommunicatiebeleid is de keuze van communicatiemiddel belangrijk. Welke informatiebron zouden burgers aanwenden om zich te informeren? Gegevens over de inzet van communicatiemiddelen, het tijdstip waarop en de specifiek inhoudelijke informatie kunnen in een gemeentelijk communicatieplan worden vastgelegd. Indien de gemeente dit (risico)communicatieplan aankondigt, is het voor het gemeentelijke aanzien en geloofwaardigheid noodzakelijk dat een dergelijk plan binnen afzienbare termijn wordt gerealiseerd. Blijft planrealisatie uit dan kan het vertrouwen in het gemeentelijk functioneren een flinke deuk oplopen.

Legitimiteit en vertrouwen

De aanbevelingen die m.b.t. de aspecten legitimiteit en vertrouwen gedaan worden komen voort uit het theoretisch-analytisch kader en het praktijkonderzoek. Zoals inmiddels duidelijk is geworden wordt aangenomen dat beide aspecten een bijdrage leveren tot publieke acceptatie van het institutionele repertoire. Beide variabelen verschillen van elkaar maar vertonen ook een grote mate van verwantschap. Het "vertrouwenshoofdstuk" (hoofdstuk 4.3.3.1 "maatschappelijke context en begrip") heeft een aantal concrete voorbeelden laten zien waaruit blijkt dat het vertrouwen van de burger een grote rol speelt bij de mate van legitiem overheidshandelen. Doordat beide begrippen zo met elkaar verweven zijn wordt het maken van onderscheid tussen beide erg lastig. Dit onderscheid zal dan ook structureel niet als zodanig gemaakt worden.

Ø Besef dat de gemeentelijke besturing en bedrijfsvoering te allen tijde recht moeten doen aan de geldende (en veranderende) veiligheidsgevoelens van de burger. (legitimiteit en vertrouwen)

De gemeentelijke werk- en handelwijze moeten in beleidssituaties die maatschappelijk gevoelig liggen in de juiste proporties worden uitgevoerd. Het vervoer van gevaarlijke stoffen is een beleidspunt dat een grote maatschappelijke betrokkenheid kent en voor de burger erg gevoelig kan liggen. De gemeentelijke organisatie moet aan deze burgerlijke gevoeligheid recht doen. Door het externe veiligheidsbelevingsveld met een grotere voorkeur en grondigere beleidsaanpak te behandelen kan aangenomen worden dat minder burgers zich onveilig gaan voelen. Of een afname van onveiligheidsgevoelens hetzelfde betekent als een toename van gevoelens van veiligheid dient bezien te worden. Duidelijk is echter dat de gemeentelijke handelingswijze van invloed is op burgergevoelens en deze op elkaar afgestemd moeten zijn.

Ø Maak een zo vroeg mogelijke inschatting van de capaciteiten van de bestuurlijke organisatie en schakel waar nodig gezaghebbende externe instanties in. (legitimiteit en vertrouwen)

Als een beleidskoers niet bevaren kan worden met de gereedschappen van de gemeentelijke organisatie, kunnen waar nodig externe partners worden ingeschakeld. Dordrecht heeft door het realiseren en toepassen van een eigen toetsingskader externe veiligheid haar eigen morele verantwoordelijkheid genomen. In een vroeg stadium werd onderkend dat het realiseren van een dergelijk kader een zekere mate van expertise en financiële middelen komt kijken. Het inschakelen van een gezaghebbend, objectief, onafhankelijk en multidisciplinair kennisbedrijf zoals TNO is hier een voorbeeld van. Factoren die slechts in beperkte mate voorhanden zijn kunnen dus deels worden ingeschakeld en vergroten het legitieme handelende karakter van de gemeentelijke organisatie.

Ø *Hantering van een eigen gemeentelijke normstelling (in het externe veiligheidsbeleid) is het overwegen waard. Inzicht in de mogelijkheden en noodzakelijkheden ervan is echter een vereiste. (legitimiteit en vertrouwen)*

Zoals de eerste aanbeveling, m.b.t. het legitimiteits- en vertrouwensaspect heeft duidelijk gemaakt, worden genomen overheidsbesluiten gelegitimeerd door te voldoen aan vastgestelde normen. Normen zijn echter tijdsgebonden en gerelateerd aan het genomen besluit. De Enschedese vuurwerkramp heeft een directe impact gehad op het aanzien en beeldvorming van de burgers over de gemeentelijke organisatie. Ondanks het gegeven dat elke lokale overheid voldoet aan de aanbevelingspunten van de commissie Oosting, is in maar weinig situaties uitgegaan van een nog strengere norm. In de onderzochte empirische situatie vond men afwijken van het rijksbeleid echter een noodzaak. Dordrecht besloot, na het realiseren en ruimtelijke toepassen van het toetsingskader, tot het instellen van een gemeentelijk bebouwingsverbod aan de kant van de weg en de spoorzone. Dit verbod is strenger dan de ruimere rijksnorm, wat stelde dat er geen kwetsbare objecten aanwezig mogen zijn binnen de gehele 10^{-6} zone. De gemeente geeft hiermee een signaal af waarmee duidelijk wordt dat ze in grote mate rekening houdt met burgerlijke veiligheidsgevoelens t.a.v. (het vervoer van) gevaarlijke stoffen.

Het stellen van een eigen gemeentelijke norm is alleen aan de orde in situaties waarin voldoende mogelijkheden zijn, zowel op financieel- als ruimtelijk vlak. Is de interesse en gevoeligheid van de burger in het maatschappelijke veiligheidsveld vrij beperkt, dan kan de bestuurlijke handelingswijze hierop afgesteld worden. Dordrecht heeft b.v. de extra vrije zone van 20 meter (vanaf de spoorkant) laten schieten. De directe noodzakelijkheid (meerwaarde) ontbrak daarvoor aangezien financiële redenen zwaarder wogen.

Rekening houden met de burgerlijke ongerustheid is van belang voor de beeldvorming over de gemeentelijke organisatie. Ook het juist inschalen van het aanwezige externe veiligheidsniveau en waar nodig afwijken van het geldende beleid, hoort hierbij. Beide punten richten zich op de traditionele organisatorische kant van de gemeente.

Ø *Het stellen en uitvoeren van beleids(uitgangs)punten zijn twee verschillende bestuurlijke handelingen. Bezint eer gij stelt en begint. (legitimiteit)*

Het bestuurlijk- ambtelijke handelen schept over het algemeen een zeker verwachtingspatroon bij burgers. Beleidspunten die in meerjarenplannen worden aangekondigd maar om welke redenen dan ook uitblijven, beschadigen de uitstraling van het autoritaire gezag. Indien deze punten vanwege financiële of organisatorische redenen niet uitgevoerd kunnen worden, dient dit de burger duidelijk gemaakt te worden. Hoe moeilijk dit ook is.

Ø *Het vertrouwen van de burger in de overheid is een variabele waarmee al in de beleidsontwerpfase rekening gehouden moet worden. (vertrouwen)*

De beeldvorming van de burgers over de gemeentelijke organisatie vindt plaats door beoordeling van het functioneren en handelen van de gemeentelijke organisatie in zijn algemeenheid. De institutionele handelswijze is daarbij afhankelijk van de uitgezette beleidsroute. Deze afhankelijke relatie tussen beleid en handelen zorgt ervoor dat de beleidsontwerpfase één van de zwaartepunten van het overheidsfunctioneren is. Het beleidsprobleem dient daarbij volledig, zorgvuldig en met de juiste zwaarte geanalyseerd te worden (situatieanalyse), evenals de oorzaken van het probleem en het einddoel (probleemanalyse). Als het uiteindelijke beleidsresultaat dit (zoiest beschreven) pad van beleidsontwerp heeft bewandeld, kan ervan worden uitgegaan dat dit ontworpen beleid klaar is voor de publieke arena. Aangenomen wordt dat algemeen geldende beleidsregels publiekelijk erkend worden en voor het gevoel van veiligheid en zekerheid van de burger van belang zijn.

- Ø *De (beleids)informatieverstrekking aan de burger dient volledig en begrijpelijk van niveau te zijn. Op deze wijze wordt een positieve bijdrage geleverd aan het vertrouwensniveau van de burger. (vertrouwen)*

Het externe veiligheidsbeleid staat bol van de technische en (semi)wetenschappelijke termen. Zonder specifieke kennis van het onderwerp is het voor de burger veelal lastig om een individuele inschatting te maken van de situatie. Wat houdt de maatregel precies in en hoe groot is nu het daadwerkelijke risico? Vragen die bij de burger aan de orde zijn en deels van de overheid verlangen om hier op begrijpelijke wijze antwoord te geven. Het liefst zo volledig mogelijk. Voor het overige deel ziet de burger af van het maken van een rationele inschatting en vertrouwen op de expertise van experts.

- Ø *Ambtenaren bereiden, bestuurders besluiten! (vertrouwen)*

Ambtenaren bereiden de voorstellen of plannen waarover besloten gaat worden voor. Meestal vinden deze voorstellen plaats in opdracht van het college van B&W. In de wekelijkse collegevergadering wordt vervolgens hierover door B&W besloten. Het resultaat van de besluitvorming wordt vervolgens door de ambtenaren uitgevoerd. Door de voorstellen op ambtelijk niveau op een zodanige wijze voor te bereiden (uitgebreide schets van mogelijke ongevalsscenario's, overlijdenskans, aantal slachtoffers), wordt het gemeentebestuur met de risicoafweging belast. Door het vasthouden aan deze organisatorische tweedeling wordt een duidelijk signaal afgegeven. Een signaal van strikte taakscheiding.

- Ø *Aanbeveling voor verder onderzoek*

Het rapport moet gezien worden als een handreiking voor lokale overheden die te maken hebben of krijgen met de verantwoordingsplicht groepsrisico. In dit onderzoek is geprobeerd een aantal concluderende- en aanbevelende onderzoeksresultaten te presenteren. Zoals elk onderzoek heeft ook dit onderzoek te maken met een aantal beperkingen. Beperkingen ten aanzien van tijd, omvang en methodologie van het onderzoek. De concluderende resultaten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen roepen een aantal nieuwe vragen op. Deze nieuwe onderzoeksvragen kunnen als aanbevelingen voor verder onderzoek worden gezien, en zijn:

- *Onderzoek de intern (gemeentelijke) multidisciplinaire samenwerking!*
Door een reorganisatie heeft de gemeente Dordrecht de afdelingen milieu en ruimtelijke ordening samen laten gaan. Naast het financiële aspect was het doel hiervan communicatief van aard (kortere lijnen). Van een samenwerking tussen beide afdelingen is dus nooit sprake geweest.
- *Wat is het werkelijke burgerlijke vertrouwensniveau in expertsystemen?*
Ondanks het feit dat het burgerlijk vertrouwensniveau in expertsystemen is behandeld, is de "werkelijke" burgerlijke opvatting niet meegenomen in dit onderzoek. De "werkelijke" burgerlijke opvatting zou door het uitvoeren van een a-selecte, systematisch survey (vragenlijsten) onderzoek gemeten kunnen worden.

Literatuurlijst

Acuthas (2005), *Lokale communicatie over externe veiligheidsrisico's* [werktitel], bijdrage aan het project "Sleutelbos binnen handbereik", conceptversie 3 juni 2005, niet beschikbaar.

Adam, B., Beck, U., Van Loon, J. (2000), *The Risk Society and Beyond, critical issues for social theory*, London, 1e druk 2000.

Addink, G.H. (1999), *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur, Monografieën Algemene wet bestuursrecht*, onder redactie van Bolt, H., Van Buuren, P.J.J., Scheltema, M., Deventer, 1999.

Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding (2005), "*De Vrijblijvendheid Voorbij*", op naar een effectieve multidisciplinaire informatievoorziening bij grootschalig gezamenlijk optreden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat, advies van de ACIR; uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, maart 2005.

Ale, B.J.M. (2003 HO), *Risico's en veiligheid: een historische schets*, TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Maatschappij, Delft, juni 2003.

Ale, B.J.M. (2003), *Ons overkomt dat niet*, Inaugurele rede ter aanvaarding van het ambt van deeltijdhoogleraar in het vakgebied veiligheid en rampenbestrijding, Faculteit Techniek, Bestuur en Maatschappij TU Delft, Delft 17 september 2003.

AVIV (2004), *Externe veiligheid ontwikkeling N3 Dordrecht Leerpark en Gezondheidspark*, in opdracht van de Gemeente Dordrecht, projectnummer: 04625, Enschede, 1 oktober 2004.

Baas de, J.H. (1995), *Bestuurskunde in hoofdlijnen, invloed op beleid*, Duiven, 20 april 1995.

Bal, R.A. (1999), *Grenzenwerk, over het organiseren van normstelling voor de arbeidsplek*, proefschrift ter verkrijging van de graad doctor aan de Universiteit Twente, goedgekeurd door promotor: Rip, A., en assistent promotor: Vroom, de, B.

Barkhysen, T., Emmerik, M.L. (2003), *EHRM-uitspraak Öneriyildiz tegen Turkije: Europese grenzen aan het gedogen van gevaarlijke situaties en aan beperkingen van overheidsaansprakelijkheid bij ongelukken*, artikel in *Overheid en Aansprakelijkheid*, mei 2003, nr. 3, p. 109-121.

B&A Groep Beleidscommunicatie bv (2002), *Eindrapport risicocommunicatie*, Leewis M., Sybrandi F., Stijger E., Projectnummer: 20323/44485210.001, Den Haag, 29 mei 2002.

Beck, U. (2004), *Risk Society, Towards a new modernity, With an introduction by Scott Lash & Brian Wynne*, London, 5e druk 2004.

Bollen, Maarten (2004), *Op zoek naar de onderste steen, Enschede- het grootste rechercheonderzoek uit de Nederlandse politiegeschiedenis*, Winterswijk, April 2004.

Bom, J. (2003-2004), *LPG in bebouwde kom; De volgende ramp*, artikel in *People Planet Profit*, The International Magazine On Sustainable Development, winter 2003-2004, People, p. 16-19.

Borgers, H.C. (2002), *Kwaliteit in het externe veiligheidsbeleid*, artikel in *De Gemeentestem, weekblad aan de belangen van de gemeenten in Nederland gewijd (bestuursrechtelijk tijdschrift)*, nr. 7165, p. 309-317, 's-Gravenhage, vrijdag 28 juni 2002.

Bowonder, B. (1987), *The Bhopal Accident*, artikel in: *Technological Forecasting and Social Change*, nr. 32, p. 169-182.

Clausewitz, Von (1873), *Foreign Influences*, artikel van Von Clausewitz, "The continuation of politics", 1 juni, 1780, november 16, 1831, <http://civilwar.bluegrass.net/ForeignInfluences/carlvonclausewitz.html>.

Cleieren, C.P.M., Foqué, R.M.G.E., Gribnau, J.L.M., Van Male, R.M., Mevis, P.A.M. (red) (1996), *Voor risico van de overheid?, Vooruitzichten van de aansprakelijkheid van de overheid in bestuurs-, straf-, en civielrechtelijk perspectief*, SI-EUR-reeks, deel 13, Sanders Instituut, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 1996.

Commissie onderzoek vuurwerkramp (2001), *Onderzoeksrapport: de vuurwerkramp*, eindrapport Commissie Oosting, Enschede/Den Haag 28 februari 2001.

Commissie preventie van rampen door gevaarlijke stoffen, *Circulaire CPR-15*, 27 oktober 1991, DGM/SVS, nr. 97560078, Den Haag.

Commissie Roelvink (2002), *Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat*, advies van mr. H.L.J. Roelvink (voorzitter), prof. mr. M.A.P. Bovens, prof. mr. G. Knigge en prof. mr. H.R.B.M. Kummeling, Den Haag, februari 2002.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Wallage), *In dienst van de democratie*, zie website <http://www.minaz.nl/wallage>.

Connolly, W. (1984), *Legitimacy and the State, readings in social and political theory*, edited by Connolly, William, Oxford, 1984.

Council of Europe (2002), *Case of Öneriyildiz v. Turkey*, application no. 48939/99, Judgement Strasbourg, 18 juni 2002.

Crisis Onderzoek Team, Rijksuniversiteit Leiden, Erasmus Universiteit Rotterdam (1992), *Cindu 8 juli 1992, Een procesmatige analyse van een crisis*, Van Duin, M.J., Muller, E.R., Rosenthal, U., Leiden, 2 november 1992.

Dawson, S. (1995), *Organisaties analyseren*, vertaling van het Engelse boek: *Analysing organisations*, 2nd ed-Basingstoke: Macmillan, 1992.

De Limburger (2005), *Passanten tellen niet mee bij het bereken van risico ramp*, krantenartikel opgesteld door Twan Mientjes, 13 mei 2005.

De Marchi, B., Funtowicz S., Ravetz J. (1996) *Seveso : A paradoxical classic disaster*, hoofdstuk (vier) in: *The long road to recovery: community responses to industrial disasters*, Mitchell K. James., The United Nations University Press 1996.

De Vries, G., (2001), *De kwetsbare samenleving*, artikel in *Het Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jaargang 28, nr. 2, p. 141-184.

European Court of Human Rights (ECHR) (2004), *Matter of Judgments delivered by the Court 2004*, Öneriyildiz v. Turkey, nr. 48939/99, 30 november 2004.

Europees Parlement (2001), *Ongeval in de AZF-fabriek te Toulouse en hervorming van het milieubeleid van de Unie*, vergadering van maandag 1 oktober 2001, Brussel.

Europese Unie (2003), *Richtlijn 2003/105/EG van het Europees parlement en de Raad (tot wijziging van Richtlijn 96/82/EG van de Raad betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken)*, artikel in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (16 december 2003), Brussel, 31 december 2003.

Gemeente Dordrecht, college van B&W (2000), *Masterplan Leerpark*, brief aan de gemeenteraad, nr. 2000/8887/SO/PM, Dordrecht, 4 december 2000.

Gemeente Dordrecht (2002), *Stadsplan Dordrecht 2000*, dienst Stadsontwikkeling (bijlage nr. 74), Dordrecht, 4 april 2000.

Gemeente Dordrecht (2002), *Meerjaren(beleids)programma 2002-2006*, Dordrecht, november 2002.

Gemeente Dordrecht, college van B&W (2004), *Veiligheidsstudie spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht, Toetsingskader externe veiligheid*, nr. BRW/2004/2956, Dordrecht, 6 mei 2004.

Gemeente Dordrecht (2004), *Woningbouw in de Drechtsteden en Externe Veiligheid, Analyse van het externe veiligheidsprobleem in relatie tot het woningbouwprogramma in de Drechtsteden*, Dordrecht, juni 2004.

Gemeente Dordrecht (2005), *Bestemmingsplan Leerpark*, dienst stadsontwikkeling, Dordrecht, januari 2005.

Gemeente Dordrecht en Zwijndrecht (2002), *project veiligheidsstudie spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht*, projectopdracht, in samenwerking met de provincie Zuid-Holland en de ministerie's VROM, BZK en V&W, december 2002.

Gemeenteraden Dordrecht en Zwijndrecht (2002), *Concept-raadsvoorstel Ontwikkel(de) Spoorzone, potenties en (tijdelijke) beperkingen van een strategisch stedelijk gebied*, Dordrecht, 13 mei 2002.

Gemeente Enschede (2000), *Besluitenlijst vergadering van de Raad*, besluit F8 BMD; uitvoeren risico-inventarisatie bedrijven, stuknummer 10145, Enschede, maandag 10 juni 2000.

Gerrichthauzen en Partners (G&P team) (2002), *BIRK-project Spoorzone, plan van aanpak Programmamanagement BIRK*, Dordrecht, 8 april 2002.

Gezondheidsraad (1996), *Risico, meer dan een getal; handreiking voor een verdere ontwikkeling van de risicobenadering in het milieubeleid*, advies van de commissie "risicomaten en risicobeoordeling" aan het ministerie van VWS en VROM, 1996/03, Den Haag, 31 maart 1996.

Gezondheidsraad (1995), *Niet alle risico's zijn gelijk; kanttekeningen bij de grondslag van de risicobenadering in het milieubeleid*, advies van een commissie van de gezondheidsraad aan het ministerie van VROM en VWS, 1995/06, Den Haag, 20 april 1995.

Gijsberts, C.P., Geleuken van, B. (1996), *De legitimiteit van gebiedsgericht milieubeleid*, artikel in *Beleidsanalyse*, 96/2, p. 4-10, Nijmegen, 1996.

Giddens, A. (1990), *The Consequencies of Modernity*, Cambridge, 1990.

Gutteling, J., Beerepoot, W., Levi, R., Schreurs, K., Verschueren, K., Kuttschreuter, M. (2004), *De burger en de risicokaart: Gebruikerservaringen in Enschede drie jaar na de vuurwerkramp*, artikel in *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, Jaargang 32/2004, nr. 4, p. 378-387 (10) 2004.

Gutteling, J.M. (2002), *Risicocommunicatie, verleden, heden, toekomst?*, artikel in het *Tijdschrift voor Wetenschap, Technologie en Samenleving*, nr. 3, Enschede, 2002.

Gutteling, J.M. (1991), *Contouren van risicovoorlichting*, proefschrift ter verkrijging van de graad doctor aan de Universiteit Twente, Enschede: Universiteit Twente: vakgroep Psychologie, 1991.

Gutteling, J.M., Wiegman O. (1996), *Exploring Risk Communication, Advances in Natural and Technological Hazards Research*, vol. 8, 1996.

Haan, E. (2004), *Het externe veiligheidsbeleid*, artikel in *De veilige omgeving, werkelijkheid of utopie?; over het beheersen van risico's die ontstaan voor de omgeving bij productie, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen*, p. 25-39, Stichting Geo Promotions, Ministerie van VROM (2004), Groningen, 2004.

Hanekamp, J.C. (1999), *Normering en Risico in Wetenschappelijk Perspectief, Deel I: Waarden in Normen; de Risicomaatschappij*, Stichting Han, i.o.v. Commissie Aardappel- en Bietengrond, Amsterdam, 28 juli 1999.

Hale, A.R. (1985), *De menselijke paradox in technologie en veiligheid*, Inaugurele rede ter aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de algemene veiligheidkunde, Afdeling der Algemene Wetenschappen, onderafdeling der Wijsbegeerte en der Maatschappijwetenschappen, TU Delft, Delft 7 juni 1985.

Harbers, H. (1996), *Politiek van de technologie*, artikel in *Kennis en Management*, 1996, nr. 3, p. 308-316.

Harmsen, M. (2003-2004), *Straf(proces)recht*, reader van de faculteit der Bestuurskunde, vakcode 02176390, pro-nr. 93246, Enschede, 2003-2004.

Hendriks, F. (2003), *Vertrouwen op niveau, over het onbehagen in de politieke cultuur*, artikel in *Blad Bestuurskunde*, jaargang 12, nr. 3, mei 2003, p. 115-122.

Hisschemöller, M., Midden, C.J.H., Stallen, P.J. (1985), *Het kiezen van locaties voor gevaarlijk (radioactief) afval, bestuurlijk en psychologische aspecten*, uitgevoerd i.o.v. het Ministerie van VROM, in Sibas-kader door ECN, Rijksuniversiteit Leiden en TNO, m.m.v.: Van Rijn, H.T.U, Schwarz, J.J., Zanstra, D.A., Petten, september 1985.

Hoekema, A.J., Van Manen, N.F. (1994), *Typen van legaliteit, Recht en maatschappelijke orde in de twintigste eeuw*, Deventer, 1994.

Hoogerwerf, A., Arentsen, M.K., Klok, P.-J. (1993), *Om een aanvaardbaar beleid, een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*, uitgevoerd door het Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs (CBOO), Faculteit Bestuurskunde, Enschede, december 1992.

Hogenboom, J. (1992), *Risico-ervaring moet het onderspit delven: Gekwantificeerd risico geeft onvolledig beeld*, artikel in *Wetenschap en Samenleving*, nr. 2, p. 6-11, jaargang 44, 1992.

Hollander, de., A.E.M., Hanemaaijer, A.H. (2003), *Management van gezondheidsrisico's; mogelijkheden en beperkingen van kosten- batenanalyses*, artikel in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 29, nr. 9, p. 70-82, Bilthoven, 2003.

Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (1998), *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, 6^e druk, Enschede/Groningen, maart 1998.

Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding, Arbeidsinspectie, Inspectie Milieuhygiëne, Rijksverkeersinspectie (2001), *Onderzoek Vuurwerkkramp Enschede; follow up Culemborg, In hoeverre resulteerden de conclusies en aanbevelingen uit onderzoek naar de vuurwerkexplosie in 1991 te Culemborg in acties?*, definitief rapport als bijlage bij de brief van 19 februari 2001 met kenmerk: ES2001/55767.

Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (1996), *Handreiking Externe Veiligheid voor Inrichtingen*, i.o.v. het Ministerie van VROM en Binnenlandse Zaken, Den Haag, Juni 1996.
Integrale Nota LPG, kamerstukken II, 1983-1984, nr. 18233, nrs. 1-2, 's- Gravenhage, 2 februari 1984.

Jörg, N., Kelk, C. (1998), *Strafrecht met mate*, 10^e druk, Utrecht, voorjaar 1998.

Langbroek, P.M., Spelt, N.M. (1993), *Bestuursprocesrecht in vogelvlucht*, Samson H.D., Utrecht/Wijk bij Duurstede, juni 1993.

Kasperson, E. en Stallen, P.J.M. (1991), *Communicating Risks to the Public*, Technology, Risk, and Society; an International Series in Risk Analysis, vol. 4, Dordrecht 1991.

Kersbergen, K., Waarden, F. van (2001), *Shifts in governance: problems of legitimacy and accountability*, Den Haag: NWO (achtergrondstudie bij de NOW strategienota 2002-2005).

Kersten, R.J.A. (2002), *De explosie in de ammoniumnitraatfabriek in Toulouse*, presentatierapport en onderzoeksrapport uitgevoerd door TNO Prins Maurits Laboratorium, Delft, 1 maart 2002.

Kielmansegg, P.G. (1976), *Legitimations probleme politischer systeme*, artikel door Wilhelm Hennis, in *Sonderheft 7/1976 "Politische Vierteljahresschrift"*, 17^e jaargang, Westdeutscher Verlag, 1976, Opladen.

Kletz, T.A (1988), *Learning From Accidents In Industry*, Londen, 1988.

Kooman, R. (2004), *Ruimtelijke ontwikkeling en Externe Veiligheid in Dordrecht; een beoordelingsmethode*, artikel in tijdschrift *Externe Veiligheid, tijdschrift over risico en ruimte*, jaargang 1, nr. 1, p. 22-24, oktober 2004.

KPMG, TNO, ECORYS en CML (2004), *Ketenstudies ammoniak, chloor en LPG; Gedeelde risico's Externe Veiligheid productieketens ammoniak, chloor en LPG*, i.o.v. het ministerie van BZK, EZ, SZW, V&W en VROM, Amsterdam, Delft en Rotterdam, november 2004.

Kuijer, M. (2003), *Positieve verplichtingen voor een gedogende overheid*, artikel in *NJCM-Bulletin*, jaargang 28 (2003), nr. 1, p. 54-73.

Kuipers, W. (2003). *Het krachtenveld rond bestuurlijke rampenbestrijding: een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van de strategische besturing van de rampenbestrijding, uitgaande van de bestrijding van de vuurwerkramp in de gemeente Enschede*, doctoraalverslag, Enschede, 2003.

Lodewijks, D. (2005), *Beslissen over investeringen in ruimte en infrastructuur: hoe maak ik als bestuurder een afgewogen keuze?*, intern artikel (lange versie).

Lok, K.J. (1999), *De gemeente bestuurlijk verkend*, 2^e druk, Assen, juni 1999.

Lipset, S.M. (1976), *Political Man, An H-E-B Paperback*, Londen, 1976.

Meertens, R.W., Van der Pligt, J., Vlek, C.A.J. (1994), hoofdstuk (4) in *Consument en Milieu, beoordeling van milieurisico's*, onder redactie van Midden, C.J.H. en Bartels, G.C., Den Haag, 1994.

Merkx, F., Dijck Van, J., Rip, A. (1999), *Risicocommunicatie over nieuwe technologie op het gebied van de levenswetenschappen*, literatuurstudie in opdracht van de Stichting Wetenschap en Techniek Nederland, augustus 1999.

Meijden, Van Der, D. (2000), *Milieurecht in de praktijk*, Sauwerd (Groningen), februari 2000.

Mesters, J. en Killaars, H. (2004), *Nieuwe adviestaak regionale brandweer: verplicht of vrijblijvend?*, artikel in tijdschrift *Externe Veiligheid, tijdschrift over risico en ruimte*, jaargang 1, nr. 1, p. 26-28, oktober 2004.

Midden, C.J.H. (1994), *De perceptie van risico's*, intreerede ter verkrijging van de graad doctor aan de Technische Universiteit Eindhoven, Eindhoven, 1993.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties i.s.m. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (directie Externe Veiligheid) (2004), *Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico*,

projectteam Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico (projectcoördinatie: Temme, B., Holtrop, D., Buijtenlijk, M.), auteurs afkomstig van Advies- en Ingenieursbureau Oranjewoud B.V. / SAVE, Den Haag, augustus 2004.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties i.s.m. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2003), *Handreiking Risicocommunicatie*, B&A groep (ontwikkeling en productie), Den Haag, december 2003.

Ministerie van Justitie (2005), *Conceptwetsvoorstel inzake de aansprakelijkheid voor strafbare gedragingen van ambtsdragers en ambtenaren*, officiële titel: Conceptwetsvoorstel tot wijziging van het wetboek van Strafrecht strekkende tot het strafrechtelijk vervolgbaar maken van het opdracht geven tot en het feitelijk leidinggeven aan verboden gedragingen van overheidsorganen, nr. 5375572, Den Haag, Oktober 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken (2002), *Economische beoordeling van grote infrastructuurprojecten; leren van internationale ervaringen*, Onderzoeksprogramma Economische effecten Infrastructuur (Cluster A, deeltijdstudie A1), auteurs: Dings, J.M.W, Leurs, B.A., Bleijenbergh, A.N., februari 2000.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken (2004), *Aanvullingen op de Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur*, opgesteld door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (directie Besturing en Strategie), Den Haag, december 2004.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), *Spooreplacement Venlo vanaf 2007 veilig*, persbericht V&W, 9 juni 2004.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, VROM en BZK (2004), *Circulaire Risiconormering Vervoer van Gevaarlijke Stoffen (RNVGS)*, 26 juli 2004.

Ministerie van VROM (1988), *Besluit LPG-tankstations milieubeheer*, in overeenstemming met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 11 maart 1988, Stb. 95, houdende regels voor LPG-tankstations, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2003, nr. 315.

Ministerie van VROM (1989), *Omgaan met risico's; de risicobenadering in het milieubeleid*, bijlage van het Nationale Milieubeleidsplan, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21137, nr. 5.

Ministerie van VROM (1993), *Project: AMvB milieukwaliteitseisen externe veiligheid, Externe Veiligheid Projectplan*, VNG, 's-Gravenhage, 19 juli 1993.

Ministerie van VROM en V&W (1997), *Risiconormering vervoer van gevaarlijke stoffen*, rijksnotitie naar aanleiding van het RNVGS-project, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24611, nr. 2.

Ministerie van VROM, V&W, BZK, IPO en VNG (1998), *Handreiking Externe Veiligheid Vervoer Gevaarlijke Stoffen*, uitgave van VNG, Den Haag, maart 1998.

Ministerie van VROM (2001), *Integraal Veiligheidsprogramma*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26604, nr. 13, Den Haag 21 september 2001.

Ministerie van VROM, Directoraat-Generaal Milieubeheer (2002), *Quick Scan Gevolgen Beleidsvernieuwing Externe Veiligheid*, uitgevoerd door TNO en Arcadis, Den Haag, 9 januari 2002, 140221/BA1/0X5/539/kg.

Ministerie van VROM (2002), *(Eerste) voortgangsbrief kabinetsbeleid inzake Externe Veiligheid*, afkomstig van de projectdirectie Externe Veiligheid, EV2002.022611, Den Haag, 4 april 2002.

Ministerie van VROM (2002), Ontwerpbesluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen (besluit kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen milieubeheer), Staatscourant 22 Februari 2002, nr. 38, p. 15, Den Haag, februari 2002.

Ministerie van VROM (2002), *Toelichting Externe Veiligheid*, Den Haag, 31 oktober 2002.

Ministerie van VROM (2003A), *Groepsrisico als bouwsteen voor veiligheidsbeleid*, hoofdrapport, opgesteld in samenwerking met DHV Milieu en Infrastructuur BV., dossier V0252-69.001, registratienummer ML-TB20030390, 8 september 2003, versie 1.

Ministerie van VROM (2003), *Wijziging van de Wet Milieubeheer (Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen)*, Tweede Kamer 2002-2003, 28767, nr. 3, Den Haag, 22 januari 2003.
Ministerie van VROM, BZK, SZW en V&W (2003C), *Externe Veiligheid: Interdepartementale cursus*, Den Haag, 2003.

Ministerie van VROM (2004), directie Externe Veiligheid, *Gebiedsgerichte benadering groepsrisico Schiphol*, kamerbrief nr. EV2004.086562, Den Haag, publicatiedatum: 14 januari 2005.

Ministerie van VROM (2004), *Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen*, Staatsblad 2004, nr. 250, 29673, nr. 1, Den Haag, 27 mei 2004

Ministerie van VROM (2004), *Regeling externe veiligheid inrichtingen*, 8 september 2004, nr. EV2004.084072, uit: Staatscourant 23 september 2004, nr. 183, p. 12.

Ministerie van VROM (2004), *Historische schets van het Nationale Externe veiligheidsbeleid*, informatieblad bij serie 1 van de informatiebladen: *Externe veiligheidsbeleid in Nederland*, november 2004.

Ministerie van VROM (2004), Informatiebladen: *Externe Veiligheidsbeleid in Nederland*, informatieblad nr. 1, artikelcode 4198, Den Haag, november 2004.

Ministerie van VROM (2004), *Veiligheidsstudie Drechtsteden*, briefkenmerk: 2004/239/CV, 26 mei 2004.

Ministerie van VROM (2004), *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan; kabinetsstandpunt ketenstudies ammoniak, chloor, en LPG*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 27801, nr. 26, Den Haag, 22 december 2004.

Ministerie van VROM, BZK, EZ, LNV, V&W, BZ, Financiën, OCW en VWS (2001), *Nationaal Milieubeleidsplan 4, een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid*, 14548, nr. 176, Den Haag, juni 2001.

Ministerie van VROM en BZK (2001), *Communicatie naar de bevolking bij incidenten met gevaarlijke stoffen*, publicatie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Openbare Orde en Veiligheid, Directie Brandweer en Ramenbestrijding, mei 2001.

Monchen, M. (2003), *Veiligheid op eigen risico*, afstudeerscriptie in het kader van het afstuderen in de Sociale Organisatiepsychologie aan de Universiteit Leiden, onder afstudeerbegeleiding van P.J.M. Stallen, Leiden, 28 augustus 2003.

Muller, E.R. (1990), *Beslissen: van routine naar crisis*, in Hart, P. 't en Rosenthal, U. (red), in, *Kritieke momenten: studies over beslissen in moeilijke omstandigheden*, door C.O.T., Rijksuniversiteit Leiden en Erasmus Universiteit Rotterdam, p. 23-42, Arnhem, 1990.

Nederlandse Centrale Catalogus (2002), *Branden en explosies in Nederland 1500-2000; lijst van 249 publicaties uit de Nederlandse Centrale Catalogus (NCC), over of n.a.v. branden en explosies; gesorteerd op plaats*, het laatste bijgewerkt door Wim Rosema, 20 Mei 2002.

Opstal van, M., Vermeer L. (2002), *Risico's onder controle?, Externe veiligheid bij risicovolle industriële activiteiten*, Expertvisie van Stichting C3, Leidschendam, september 2002.

OpdenKamp, Adviesgroep B.V. (2004), *Project Implementatie Aarhus (PRIMA) – Milieu- Informatie*, concept-rapport fase I, Den Haag 17 februari 2004.

Partijbestuur Groenlinks (2004), *“Eigenwijs Europees”; laat Europa niet links liggen, Verkiezingsprogramma Europees Parlement 2004-2009*, Utrecht, maart 2004.

Poortinga, W., Pidgeon, N. (2003), *Exploring the Dimensionality of Trust in Risk Regulation*, artikel in *Risk Analysis*, vol. 23, nr. 5, p. 961-972.

Programmabureau Leerpark (2002), *Stedenbouwkundig plan Leerpark*, aanbestedingsstuk, doorontwikkelde versie ten opzichte van in juli 2002 vastgestelde Strategisch Stedenbouwkundig plan, Dordrecht, 21 november 2002.

Programmadirectie Leerpark (2002), *Het Leerpark, een afrondende rapportage over de resultaten uit de collegeperiode 1998-2002 met uitwerkingen ter besluitvorming*, Dordrecht, 25 april 2002.

Provincie Zuid-Holland (2003), *CHAMP: (zoals deze is vastgesteld door Gedeputeerde Staten), vijf plichten die zijn gericht op precisering en ondersteuning van de uitwerking van de motivatieplicht zoals die geldt voor het groepsrisico*, 4 februari 2003

Raad voor Europa (1970), *Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden zoals gewijzigd door Protocol Nr. 11*, met de aanvullende protocollen Nrs. 1,4,6 en 7, Griffie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, november 1998, Nederlandse vertaling.

Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad (2003), *Verantwoorde Risico's, Veilige Ruimte*, gezamenlijke uitgave van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad, advies 037, Den Haag, juni 2003.

Railforum Nederland (2004), *Verbetersuggesties Maatschappelijke Kosten Baten Analyse*, papers van de werkgroepen, Januari 2004.

Rip, A (1994), *De sociale constructie van wetenschap*, hoofdstuk in *Management van wetenschap*, Van der Meeren, L. en Van Langenhove, L., Utrecht, 1994

Rip, A., Smit, W. (2002), *Het risicobegrip vanuit een wetenschapsfilosofisch en sociologisch perspectief*, artikel in *Perspectieven op Milieurisico's*, Wissink, B. en Bouma, J., Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, werkdocumenten W128, Den Haag, april 2002.

Roef, D. (2001), *Strafbare overheden (diss)*, intersentia, 2001, p. 85-107, in reader straf(proces)recht 2003-2004, M. Harmsen.

Rohrman, B. (1992); *The evaluation of risk communication effectiveness*, artikel in *Acta Psychologica, European Journal of Psychonomics*, nr. 81 (24), p. 169-192, Noord-Holland, February 1992.

Rothschild, J. (1977), *Political legitimacy in Europe*, artikel opgesteld voor *The Conference on Legitimation and Delegitimation of European Regimes (22-24 april, 1977)*, hoofdstuk in *Legitimation of regimes*, international frameworks for analysis, edited by Denitch, Bogdan, New York, 1979.

Rousseau, J-J, Weber, M. (1979), *Rousseau and Weber, two studies in the theory of legitimacy*, onder redactie van J.G. Merquior, Londen, oktober 1979.

Schippers, E.C.M. (2004), *Externe veiligheid*, artikel in *De Gemeentestem, weekblad aan de belangen van de gemeenten in Nederland gewijd (bestuursrechtelijk tijdschrift)*, nr. 7218, p. 637-647, 's-Gravenhage, 20 november 2004.

Schmitter, P.C (2001), *What is there to legitimize in the European Union...and how might this be accomplished*, 75 Reihe Politikwissenschaft Political Science Series, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, Wenen, mei 2001.

Scholten, G.H. (1975), *Een empirische benadering van legitimatie*, artikel in *Beleid & Maatschappij*, 1975/1, p. 17-29, Den Haag, 1975.

Shrivastava, P. (1996), *Long-term recovery from the Bhopal crisis*, hoofdstuk (vijf) in *The long road to recovery: community responses to industrial disasters*, Mitchell K. James., The United Nations University Press 1996.

Siegrist, M., Cvetkovich, G. (2000), *Perception of Hazards: The Role of Social Trust and Knowledge*, artikel in *Risk Analysis*, vol. 20, nr. 5, 2000, p. 713-719.

Siegrist, M., Cvetkovich, G., Roth, C. (2000), *Salient Value Similarity, Social Trust, and Risk/Benefit Perception*, artikel in *Risk Analysis*, vol. 20, nr. 3, 2000, p. 353-362.

Siegrist, M., Earle, T.C, Gutscher, H. (2003), *Test of a Trust and Confidence Model in the Applied Context of Elektromagnetic Field (EMF) Risks*, artikel in *Risk Analysis*, vol. 23, nr. 4, 2003, p. 705-716.

Simon, H.A. (1976), *Administrative behavior, a study of decision-making processes in administrative organization*, with a foreword by Chester I. Barnard.

Slovic, P. (2000), *The perception of risk*, Risk, Society and Policy series, Londen, 2000.

Smalenburg, N.E., Van der Meijden, D. (2004), *Jaarboek Externe Veiligheid 2004-2005*, Den Haag, 2004.

Sociaal Cultureel Planbureau (2000), *Vertrouwen en risicopercepties, een onderzoek naar opvattingen over voedselveiligheid*, in opdracht van het Directoraat-Generaal Milieubeheer (directie BWL) van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, uitgevoerd door: Poortinga, W. (SCP), Dekker, P.(SCP), Male, van, J.(Ferro MCO), Den Haag, 13 oktober, 2000.

Sociaal Cultureel Planbureau (2002), *Kijken naar gevaren; over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*, F. Huysmans en A. Steenbekkers, Den Haag, december 2002.

Suchman, M.C. (1995), *Managing legitimacy: strategic and institutional approaches*, artikel in *Academy of Management Review*, volume 20, nr. 3, p. 571-610, Wisconsin (USA), juli, 1995.

TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie (2003), *(Bijlage bij) offerte aangaande: Veiligheidstudie Spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht*, offertenummer 882, 20 januari 2003.

TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie (2004), *Veiligheidsstudie spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht*, TNO-rapport, R 2004/104, maart 2004, Wiersma, Molag, Jap A. Joe en Suddle (TU Delft).

TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie (2004), *Toetsingskader externe veiligheid spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht*, TNO-rapport 2004/105, maart 2004, Wiersma, Molag en Ekelenkamp.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001), *Kabinetsstandpunt vuurwerkcramp*, nr. ES2001.061971, Den Haag, 23 maart 2001.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2002), *Strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen*, brief van de Minister van Justitie, vergaderjaar 2001-2002, 25 294, nr. 15, Den Haag, 8 maart 2002.

Uslaner, E.M. (2003), *Trust, Democracy, and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust*, hoofdstuk in *Generating Social Kapital: civil society and institutions in a comparative perspective*, door Hooghe, M.R.J., Stolle, D., New York, 2003.

- Van Klinken, J. (2001), *Echo Culemborg was snel verstompt*, artikel in *Het Reformatorisch Dagblad*, 16 januari 2001.
- Veen, Van der, R.J. (1990), *De sociale grenzen van beleid, een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Leiden, 1990.
- Veer, van der, N., Gutteling, J., Hanssen, L., Seydel, E. (2002), *Wiens woord men gelooft diens brood men eet, de rol van publieksvertrouwen bij de acceptatie van gevoedsel*, artikel in *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, jaargang 30/2002, nr. 4, Enschede, 2002.
- Veld, in 't J. en Koeman, N.S.K., (1985), *Beginnelen van Behoorlijk Bestuur*, studiepocket staats- en bestuursrecht nr. 2, Zwolle, 1985.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1993), *Brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer betreffende: externe veiligheid*, door: G.J. Fleers, kenmerk: RVM/307034A AB 93/177, 's-Gravenhage, 19 juli 1993.
- Verschuuren, J.M. (2004), *Codificatie en dynamiek in het milieurecht*, hoofdstuk in *Codificatie en dynamiek, instrumenten ter begeleiding van de omgang met de codificaties*, p. 65-97 van Vranken, J.B.M. en Giesen, I.
- Viklund, M. (2003), *Trust and Risk Perception in Western Europe: A Cross-National Study*, artikel in *Risk Analysis*, vol. 23, nr. 4, 2003.
- Vlek, C.A.J., Stallen, P.J.M. (1979), *Persoonlijke beoordeling van risico's, over risico's, voordeligheid en aanvaardbaarheid van individuele, maatschappelijke en industriële activiteiten*, een verslag naar aanleiding van een onderzoek naar de persoonlijk beleving van risico's voor de bevolking in een geïndustrialiseerd gebied, in opdracht van de Landelijke Stuurgroep Onderzoek Milieu (LaSOM), de Centrale en Nijverheidsorganisaties T.N.O., het openbaar lichaam Rijnmond en de Stichting Europoort/Botlek Belangen, Groningen/Apeldoorn, september 1979.
- Vlek, C., Gutteling, J., Pieterman, R. (2005), "Als ze dát zouden weten..."; *Risicocommunicatie: ingewikkeld maar in ontwikkeling*, artikel in *Externe Veiligheid, tijdschrift over risico en ruimte*, jaargang 2, nr. 2, p. 10-12, juni 2005.
- Wahlström, B. (1992), *Avoiding technological risks; the dilemma of complexity*, artikel in *Technological Forecasting and Social Change*, nr. 42, p. 351-365, 1992.
- Weber, M. (1972), *Wirtschaft und Gesellschaft*, vollständiger Nachdruck der Erstausgabe von 1922, jubiläumsausgabe zum 50. Jahrestage des Erscheinens der Erstausgabe, Frankfurt (Main), 1972.
- Wezeman, J.B. (1998), *Aansprakelijkheid van bestuurders*, proefschrift ter verkrijging van de het doctoraat in de Rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 1 januari 1998 (*onderzoek afgesloten*).
- Zinn, J.O. (2004), *Social Contexts and Responses to Risk*, Literature Review: Sociology and Risk, Working Paper no 1: Dr Jens Zinn, 24 juni 2004.
- Zijderveld, A.C. (2000), *De verandering van legitimiteit: enkele cultuursociologische overwegingen*, hoofdstuk in *Het gezag van de politie*, Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (2000), redactie K. Van der Vijver en L. Gunther Moor, Dordrecht, 2000.

Afkortingenlijst

Contactpersonen

Algemeen (*e-mailwisseling, commentaar, tips, gesprek*)

- Aron Duindam (Provincie Zuid-Holland, beleidsmedewerker externe veiligheid);
- Jeroen Eskens (adviesbureau Oranjewoud/medeauteur van de handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico);
- Tom Barkhuysen (docent aan de Universiteit Leiden/staats- en bestuursrecht);
- Dennis Holtrop (Ministerie van VROM/secretaris projectteam handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico);
- Frank Duenk (Royal Haskoning);
- Janice Meerenburgh, (afstudeerster UT en medewerkerster hulpverleningsdienst regio Twente);
- Jan Gutteling (docent UT/Gedragswetenschappen);
- Ramses Wessel (docent UT/Europees- en internationaal recht);
- Mark Harmsen (docent aan UT/Staats- en Bestuursrecht);
- Marcel Groeneveld (afstudeerder Saxion Hogeschool Enschede/afd. milieu gemeente Almelo);
- Eric Stegehuis (gemeente Almelo);
- Dries Lodewijks (Royal Haskoning);
- Lotte Peeters (afstudeerster Royal Haskoning Nijmegen);
- Jan Stallen (docent aan de Universiteit Leiden/Toegepaste psychologie en geluidhinder)

Empirie (*sleutelfiguren*)

Case study (Dordrecht/Zwijndrecht)

- Ronald Kooman (Gemeente Dordrecht/sector stadsontwikkeling);
- Wim Cats (Gemeente Zwijndrecht/milieu);
- Liesbeth van Biene (Brandweer Dordrecht/Regionale Brandweer ZHZ);
- Tineke Wiersma (TNO/afdeling Industriële en Externe Veiligheid);
- Bram de Ruijter (Provincie Zuid-Holland/Externe Veiligheid);
- Max Ungerer (Prorail/Regio Randstad Zuid, Milieubeheer);
- Hans van Zwol (Ministerie van V&W/Lading en risicobeleid);
- Karen Jakschtow (Ministerie van V&W/Lading en risicobeleid);
- Maarten Jenniskens (Ministerie van VROM/Rijksplanologische dienst/KIEV);
- Diedeke van de Hulsbeek (Ministerie van VROM/VROM inspectie Zuid-West);
- Pieter Bekkers (Gemeente Dordrecht/Projectleider Masterplan Leerpark);
- Peter de Haas (Gemeente Dordrecht/Planjuridische Zaken Leerpark);
- Sietske van Putten (Gemeente Dordrecht/Persvoorlichting, afdeling: communicatie);
- Marc de Vries (Gemeente Dordrecht/Stads Bestuurs Centrum, afdeling: communicatie).

Appendix

Inhoud appendix

Appendix 1	(Inter)Nationale schets van EV-rampen en beleid.
Appendix 2	Uitwerkingsvoorbeelden van het technische deel van de verantwoording
Appendix 3	Figuur waarin de hiërarchie van verschillende aandachtsvelden en de betekenis voor de MKBA duidelijk wordt gemaakt.
Appendix 4	Stappenplan van een MKBA
Appendix 5	Voorbeeld van een uitgevoerde MKBA
Appendix 6	Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur
Appendix 7	Nederlandse wetgeving ten aanzien van risicocommunicatie
Appendix 8	Werkomgeving van de institutionele werk- en handelwijze
Appendix 9	Vragenlijst
Appendix 10	Casebeschrijving Önergyldiz zaak
Appendix 11	Europese wet- en regelgeving ten aanzien van risicocommunicatie
Appendix 12	Beschrijving van het begrip “repertoire”
Appendix 13	Beschrijving van het begrip “vertrouwen/trust”

1 (Inter)Nationale schets van EV-rampen en beleid

Een aantal recente(re) (bekende en onbekende) incidenten (Enschede, Volendam, Toulouse, Amersfoort, Gellingen en Graniteville) staan nog in het geheugen gegrift. Een aantal historische gebeurtenissen zijn echter minder bekend, maar toch (in)direct bepalend geweest voor de “wortelvorming” van het (inter)nationale EV-beleid ²⁷.

- *De buskruitontploffingen in Delft (1654) en Leiden (1807) hadden een directe doorwerking in het uitvoeren en uitbaten van een bedrijf*²⁸; wat resulteerde in het invoeren van een vergunningensysteem. Een drietal jaren later werd het zgn. “decreet” omgezet in een Koninklijk Besluit. Beide uitvaardigingen bevatten toen al een voorwaarde voor het verkrijgen van een “goedkeuringsstem” alvorens de ruimtelijke ontwikkeling te ontplooiën. Eén jaar later werd een wet op het vervoer van buskruit ingesteld en in 1875 is de Hinderwet opgesteld.
- *Na de eerste en tweede industriële revolutie – en de met zich meebrengende groei van chemische industrie/energie-verbruik/bevolkingsgroei/industriële schaalvergroting – heeft de kunstmestexplosie, in 1921, bij BASF*²⁹ *de aandacht (enigszins) verlegd naar het buitenland (Duitsland). Als gevolg van dit ongeval binnen de BASF fabriek, zijn 561 burgers omgekomen*³⁰. *Het ongeval heeft destijds niet tot een herziening van het Nederlandse industriële beleid geleid.*³¹

De jaren 70

De “echte” industriële (beleids) ongevallen hadden plaats in de jaren zeventig.

- *De eerste geschiedde in 1974, in Flixborough, waar een explosie en een brand leidde tot de dood van 28 werknemers en tal van gewonden (op en buiten het bedrijfsterrein). Het ongeval werd veroorzaakt door een storing in de 5^e serie van zes reactoren van een cyclohexaan oxidatie fabriek. (Ale 2003, inaugurele rede, p. 8).*
- *Eén jaar later (7 november 1975) vielen bij DSM in Beek 14 doden te betreuren waar, als gevolg van een leidingbreuk (broos worden van een las in een leiding van een Naftakraker) ongeveer 6 ton propaan ontsnapte, gevolgd door een dampwolkexplosie. De daarop ingestelde commissie bracht een advies uit met betrekking tot de te nemen veiligheidsmaatregelen en aan te houden planologische afstanden (Ale HO 2003:33).*
- *Weer één jaar later (zaterdagmiddag 10 juli, 1976) vond het “Seveso ongeval” plaats (zie de positie ervan in het schema op voorgaande pagina*³²). *In de Italiaanse plaats Meda (nabij Seveso, 15 kilometer ten noorden van Milaan), kwam bij een chemische installatie – waar grote hoeveelheden pesticiden en herbiciden geproduceerd werden – een grote hoeveelheid dioxine vrij door een ongecontroleerde reactie (“the reactor got too hot, a runaway reaction occurred, dioxin was formed, pressure rised, the relief device was operated*

²⁷ Zie Ale 2003 HO (historisch overzicht), Ale 2003 IR (inaugurele rede) en de interdepartementale cursus 2003 (vanaf p. 29) voor een compleet historisch overzicht. Daarnaast zijn er nog 249 publicaties verschenen (zie de publicatielijst van de NCC) naar aanleiding van Nederlandse branden en explosies (in de periode 1500-2000).

²⁸ Zelfs de Romeinen kenden al regels die bedoeld waren om hinder en overlast door rook uit lager gelegen installaties tegen te gaan (zie Verschuuren 2004:65).

²⁹ Andere industriële accidenten met betrekking tot TCP zijn: Monsanto/V.S (1949), Dow Chemical/V.S (1953), Philips Duphar/N.L (1960) en Coalite Chemical Production/V.K. (1968).

³⁰ “Het ergste ongeval tot en met 1921”, (zie: “handelingen van het Europees Parlement: ongeval in de AZF-fabriek te Toulouse en hervorming van het milieubeleid van de Unie”) vergadering van maandag 1 oktober 2001.

³¹ Voor een overzicht van Nederlandse branden en explosies, zie “Branden en explosies in Nederland 1500-2000” (Nederlandse Centrale Catalogus, NCC, 249 publicaties).

³² Het figuur (uit Opstal en Vermeer 2002:16-17) geeft de EV incidenten weer t/m de (kunstmest/nitraat)explosie in Toulouse/Frankrijk (21 september 2001). De incidenten/ongelukken die niet worden weergegeven zijn: de Bijlmerramp (4 oktober 1992), de cafébrand in Volendam (nieuwjaarsnacht 2001), de lekkende ACN wagon op het station in Amersfoort (22 augustus 2002), de gasexplosie in Gellingen (België/30 juli 2004), de exploderende vuurwerkfabriek van Johnsens in Denemarken (04-11-2004) en de ontspoorde chloortrein in Graniteville/VS (6 januari 2005).

and the absence of a catchpot to collect the discharge caused the contents of the reactor (including 1 kg of dioxin) to distribute over the surrounding area”, Kletz 1988:79).

- *Op 12 juli 1978 vond in de Spaanse kustplaats (Los Alfaques) een ongeval met een tankauto plaats. Door nog onbekende oorzaak raakte een met propaangas gevulde tankauto van de weg en kwam vlakbij een camping terecht. Als gevolg van het warme weer vatte de tankauto vlam en ontvlamde het propaan. 200 doden en 600 verbrande toeristen waren het gevolg.
Ruim 5 maanden voor Los Alfaques gebeurde een soortgelijk ongeluk waar als gevolg van het ontploffen van een spoorketelwagen met LPG 16 doden en ruim 43 gewonden zijn gevallen in Waverly, Tennessee (V.S).*
- *Op 18 december 1978 ontplofte in Wijchen een tankauto na een brandje onder de tank. Door de snelle reactie van de tankauto-bestuurder vielen er gelukkig geen slachtoffers en bleef de schade beperkt tot de ontplofte tankauto en een verwoest LPG station (Ale 2003:14).
Dit laatste ongeval was de directe aanleiding om voor de toenmalige minister een tweetal analyserende studie's te laten uitvoeren – door een vergelijkende risicoanalyse – naar de veiligheidsaspecten van opslag, overslag, vervoer en gebruik van LPG.*
- *Het ongeluk op Three-Mile Island heeft (in)directe (beleids)gevolgen gehad³³. Op 28 maart 1979 resulteerde een verkeerde “diagnose” en een onjuist reageren van één van de operators, tot een gedeeltelijk smelten van de reactorkern. Mede door dit ongeluk (en later Chernobyl/26 april 1986) is het besef ontstaan van de menselijke paradox tussen techniek en veiligheid.*

De jaren 80

- *In de nacht van 2 op 3 december 1984 is – als gevolg van slecht functioneren, opgeheven of ontoereikend zijn van zes veiligheidsvoorzieningen (bestemd om het lekken van gassen te voorkomen) – 40 ton methyl isocyanaat en andere dodelijke gassen weggelekt bij een pesticidenfabriek in Bhopal (India). The Bhopal tragedy started when a tank of MIC – an intermediate used in the manufacture of the insecticide carbaryl – became contaminated with water, and a runaway reaction occurred, the temperature and pressure rose, the relief valve lifted and MIC vapour was discharged into the atmosphere (Kletz 1988:83).*

De jaren 90

In de jaren negentig zijn een tweetal nationale incidenten te benoemen die voor (directe en indirecte) beleidsaandacht hebben gezorgd.

- *In februari 1991 (februari 1991) vond er een explosie plaats in de MS vuurwerkfabriek (vuurwerkbunker) in Culemborg. Twee mensen komen als gevolg van de enorme explosie om het leven. De exacte toedracht van het ongeval is onbekend.
Het dringende advies van het TNO onderzoek luidde o.a. dat: opgeslagen vuurwerk voortdurend op gevarenklasse te testen, het aanpassen van de gevarenklasse (zodra het vuurwerk uit de oorspronkelijke verpakking wordt gehaald) en vuurwerk veel verder van de bebouwing op te slaan dan tot dan toe gebruikelijk was³⁴. Met de TNO adviezen wordt echter niets gedaan. Het verkokerd handelen van de betrokken ministeries (Binnenlandse Zaken, VROM en Justitie) zijn daar debet aan geweest.*
- *Op 8 juli 1992 vond er – als gevolg van een oververhitte reactorketel (met grondstoffen voor het maken van*

³³ De in 1988-1989 uitgebrachte notitie OmR maakte toentertijd duidelijk dat het risicobeleid “verbreed” was met andere bronnen van gevaar, zoals kernenergie, chronische blootstelling aan toxische stoffen etc. Tegenwoordig worden splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen in Nederland niet onder het begrip “gevaarlijke stof” geschaald (zie BEVI, nota van toelichting II, art. 1h).

Wel heeft TNO eind jaren zeventig de eerste generatie rekenmodellen ontwikkeld om inzicht te krijgen in de fysische effecten bij het vrijkomen van gevaarlijke stoffen bij ongevallen, zoals uitstroming, verdamping en dispersie. (...) Vanaf die periode is het in Nederland gebruikelijk geworden om risico's van chemische ongevallen zo veel mogelijk kwantitatief en met behulp van rekenmodellen te beschrijven (Informatieblad I, EV VROM 2004:7).

³⁴ “Echo Culemborg was snel verstomd”, artikel in Het Reformatorisch Dagblad (16 januari 2001).

harspolymeer) – een explosie plaats in de Cindu fabriek in Uithoorn. De tankdelen werden over grote afstanden weggeslingerd waardoor her- en der op het bedrijfsterein verschillende branden ontstonden. Drie bedrijfsbrandwachten komen hierbij om het leven en elf andere medewerkers raken gewond.

De 21^e eeuw

In de 21^e eeuw begint wederom beleidsherzieningsmolen te draaien na een aantal grote- en minder grote rampen ³⁵.

- *In Baia Mare (Roemenië) vindt op 30 januari 2000 een milieuramp plaats. Als gevolg van het lekken van een grote hoeveelheid cyanide (uit de darmwand van een goudmijn) nabij de rivier de Tisza is het ecologische systeem in- en nabij de rivier de Donau ernstige schade toegebracht. De autoriteiten hebben aangekondigd dat de visvangst in de rivier en het gebruiken van het water uit de rivier door de bevolking verboden wordt. Als gevolg van het “gevaarlijke stoffen ongeval” bij Baia Mare heeft het Europees Parlement en de Raad de richtlijn 2003/105/EG aangenomen. Bij deze richtlijn werd de toen van kracht zijnde Seveso II-richtlijn gewijzigd.*
- *Na het vuurwerkongeval in Culemborg volgde op 13 mei 2000 de vuurwerkkramp in Enschede. Een vuurwerkopslag ontplofte in de Enschedese woonwijk Roombeek met als gevolg: 22 doden, 900 gewonden en een enorme materiële schade.*
- *Een incident bij de opslag van ammoniumnitraat afval is op 21 september 2001 de oorzaak geweest voor het ontploffen van de AZF kunstmestfabriek in de Franse plaats Toulouse. De explosie had de kracht van 3.4 op de schaal van Richter en richtte schade aan tot op vier kilometer afstand van de bron (Kersten 2002:10). De ramp in Toulouse heeft gezorgd, zoals eerder op pagina 9 vermeld staat, voor een uitbreiding van de Europese Seveso-richtlijn 2003/105/EG.*

³⁵ De Volendamse cafébrand behandel ik niet gezien de non-relevantie met (de omgang van) gevaarlijke stoffen.

2 Uitwerkingsvoorbeelden van het technische deel van de verantwoording.

Personen in het invloedsgebied

		Bedrijven	Bezoekers	Dichtheid (pers/m ²)
Tijdens kantooruren	08.00 tot 19.00 (ma. t/m vr.)	1045	73	0,00186
Tijdens avond/nacht	19.00 tot 08.00 (ma. t/m vr.)	60	42	0,00017
Tijdens de dag	08.00 tot 19.00 (za. en zo.)	> 60	92	> 0,00025
In de nacht	19.00 tot 08.00 (za. en zo.)	60	78	0,00023

Mogelijkheden tot risicovermindering (bron- en effectgerichte maatregelen)

Bronmaatregelen

Onderzochte varianten	Investerings SABIC	Berekende Effecten	Opmerkingen
Beperken opslag tot 1730 ton propeen 1030 ton buteen	Geen	PR Crematorium > 10 ⁻⁶ GR > Oriënterende waarden	Veiligheidsproblemen bij NAK 3 en NAK 4 Meer fakkelen
4 gekoelde tanks in plaats van drukopslagen	60 M€ - 80 M€	PR Crematorium < 10 ⁻⁶ GR > Oriënterende waarden	Dure extra investering Meer energieverbruik, Meer lekverliezen Restrisico voor koelen met propeen blijft
6 drukopslagen verplaatsen	90 M€ - 105 M€	PR Crematorium < 10 ⁻⁶ GR < Oriënterende waarden	Dure extra investering Waar tanks plaatsen? Nieuwe afstand tot bestaande krakers?
6 drukopslagen ingeterpt	n.v.t.	n.v.t.	Technisch niet uitvoerbaar in tankenpark

Effectmaatregelen

Variant	Kosten	(Mogelijke) effecten	Opmerkingen
Onttrekken woningen en Potterie in Spoorstraat	In kosten aanleg Westelijke Randweg	Geen 10 ⁻⁶ contour meer over woonbestemming	Bestemming nu groen. Woningen weg binnen 3 jaar, d.w.z. vóór 2007
Afschermdende wal aan terreingrens ()	N.v.t.	Onvoldoende bescherming	Niet technisch uitvoerbaar
Verplaatsen van het Crematorium	Schatting () op basis OZB-taxatie 15 M€ - 20 M€	Crematorium met bezoekers buiten 10 ⁻⁶ ; GR > Oriënterende waarde	Is er een andere geschikte locatie voor het crematorium?
Verplaatsen Crematorium en Sportaccommodaties	Schatting () op basis OZB-taxatie 20 M€ - 25 M€	Crematorium en sportaccommodaties buiten 10 ⁻⁶ ; GR > Oriënterende waarde	Zijn er andere geschikte locaties voor het crematorium en de sportaccommodaties?

Beheersbaarheid en zelfredzaamheid van omwonenden

Tijdige alarmering en evacuatie van werkbevolking en buurtbewoners is mogelijk bij een "warme" BLEVE-scenario met een langere ontwikkeltijd van meer dan ca. 30 minuten. Juist bij hogere vulgraden van de bollen, wanneer er meer inwendige koeling van de bollen kan optreden, is deze tijd beschikbaar. Dit geldt zeker ook, wanneer de aanwezige sprinklers voor uitwendige koeling van de bollen ook adequaat functioneren en de bedrijfsbrandweer in 6 minuten aan-wezig is.

Mogelijkheden voor zelfredzaamheid. De ingang van de sportaccommodaties ligt weliswaar ongunstig, dit wil zeggen naar de richting van het Tankenpark 3 toe. De ingang / vluchtwegen van het crematorium, de vier vluchtwegen van de sportaccommodaties, de begraafplaats en van de begrafenisonderneming zijn echter alle van het Tankenpark 3 af gericht.

Branddetectie is op en om de drukopslagen aanwezig en gasdetectie is bij de pompenplaat aanwezig. Op alle 6 de op-slagbollen is een sprinklerinstallatie aanwezig. De goede werking van al deze systemen wordt periodiek getest. De inzet van de bedrijfsbrandweer ... wordt bepaald door het actuele fabrieksnoodplan van ... en het actuele noodplan voor de locatie Afhankelijk van het optredende ongeval, wordt een ploeg opgeroepen, die de gevolgen van een onverhoopt zwaar ongeval dient te bestrijden, dan wel een "warme" BLEVE dient te voorkomen. De inzet van hulpverlenende instanties en de bereikbaarheid voor hulpverlenende instanties zal nog verder uitgewerkt worden in samenhang met lopende landelijke ontwikkelingsprojecten op dit gebied.

Voorbereiding op de rampenbestrijding

Voor beide scenario's is een berekening / schatting gemaakt van het aantal te verwachten slachtoffers. Deze berekeningen zijn uitgevoerd voor een "worst case", een zwaar ongeval in de dagperiode, wanneer ook het grootste aantal mensen in de directe omgeving van het Tankenpark 3 aanwezig zijn.

Afgerond voor de verwachte nauwkeurigheid van de modellen, komen de resultaten op het volgende neer:

"warme" BLEVE:

- 600 dodelijke slachtoffers
- 230 zwaar en middelzwaar gewonden (T1 en T2 slachtoffers)
- 730 lichtgewonde slachtoffers (T3)

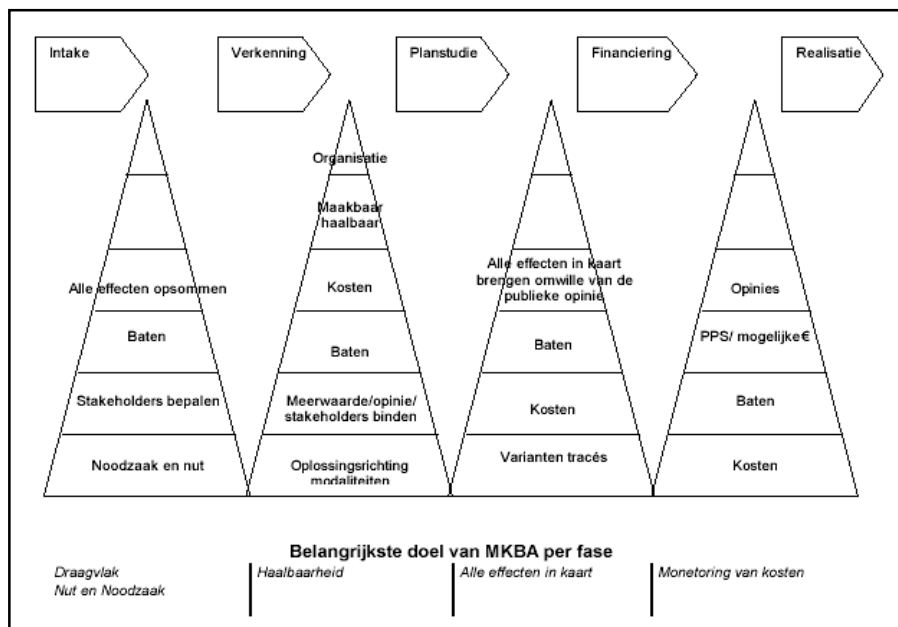
Vertraagde gaswolk explosie:

- 70 dodelijke slachtoffers
- 60 zwaar gewonden (T1)
- 150 middelzwaargewonden (T2)
- 3200 lichtgewonden (T3)

Aan de hand van bovenstaande gegevens dient een inschatting gemaakt te worden van de benodigde capaciteit van de hulpverleningsdiensten (politie, GHOR en brandweer). Hiervoor dient nog overleg gevoerd te worden met politie en GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen). De benodigde capaciteit zal vervolgens worden afgezet tegen de beschikbare capaciteit.

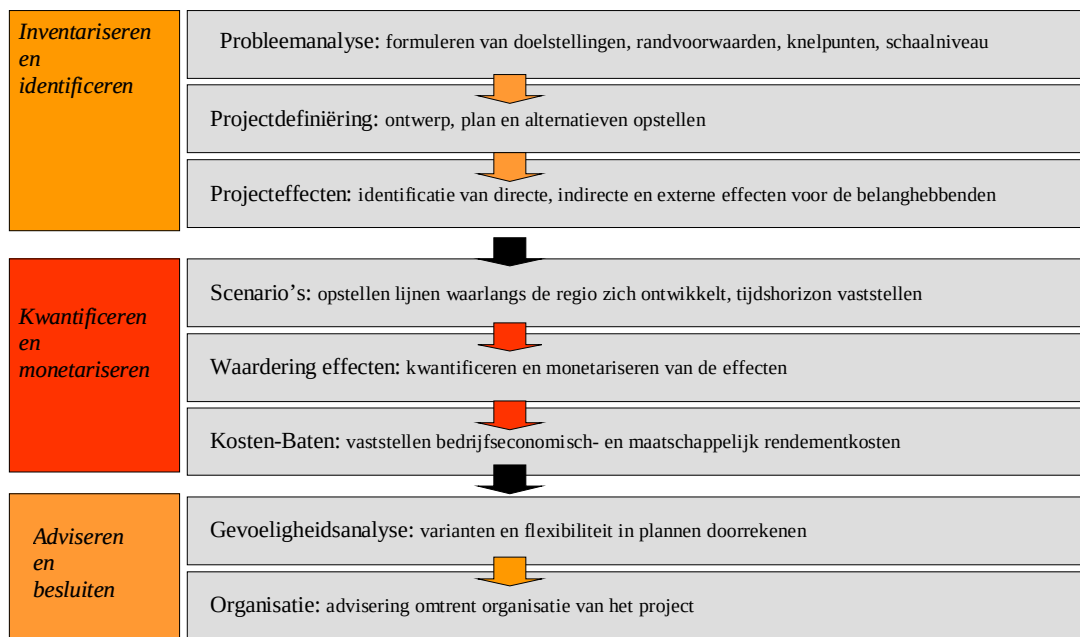
Voor de bepaling van deze inzet lopen momenteel ook diverse landelijke trajecten om te komen tot landelijk uniforme advisering vanuit de Regionale Brandweerkorpsen. Resultaten van deze landelijke projecten worden verwacht in de loop van 2005. In de tussentijd werkt de Regionale Brandweer ... met een groeimodel voor haar advisering naar het bevoegde gezag voor de Wet milieubeheer.

3 Figuur met de MKBA aandachtsvelden en doelen.³⁶



³⁶ Het figuur is ontleend aan *Railforum Nederland 2004:24* en laat de rol en positie van stakeholders (incl. de publieke opinie) zien.

4 Stappenplan MKBA³⁷



³⁷ Aangezien dit stappenplan algemeen van aard is hoeven niet alle stappen van toepassing te zijn op een GR bron (overgenomen uit *Lodewijks 2005:2*).

5 Voorbeeld van een uitgevoerde MKBA³⁸

		Projecteffecten in 2030 Verschillen ten opzichte van het nulalternatief				Netto contante waarde 2005-2100 Verschillen ten opzichte van het nulalternatief miljard euro			
	Meeteenheid	Ring	Hoefijzer	Directe lijn	Benutting	Ring	Hoefijzer	Directe lijn	Benutting
Baten:									
<i>Directe effecten</i>									
Gebruikers: reistijdwinst	uren (x 1min)	4,5 à 6,4	4,9 à 7,3	7,6 à 9,7	2,5 à 5,6	1,3 à 1,9	1,5 à 2,2	2,1 à 3,3	0,7 à 1,4
Betrouwbaarheid, comfort	+/-	++	+	++	+	++	+	++	+
Exploitatie: opbrengsten	reiskm (x 1min)	220 à 350	890 à 1.250	1.140 à 1.600	310 à 500	0,4 à 0,8	2,3 à 3,4	2,8 à 3,9	0,7 à 1,4
Congestie: reistijdwinst derden	uren (x 1min)	0,6	0,7	1,1	0,5	0,1	0,1	0,2	0,1
<i>Indirecte effecten</i>									
Efficiëntie: arbeidsmarkt	Banen	110 à 210	-320 à -540	-530 à - 990	-150 à 330	0,1 à 0,2	-0,2 à -0,4	-0,3 à -0,6	-0,1 à -0,2
Internationale verdeling	Banen	1.360 à 2.390	1.360 à 2.390	1.360 à 2.390	680 à 1.190	0,6 à 1,0	0,6 à 1,0	0,6 à 1,0	0,3 à 0,5
<i>Externe effecten</i>									
Veiligheid: slachtoffers	doden	-12	-12	-10	-6	2,3	2,3	1,9	1,3
Natuur: doorsnijding	kilometer	181	62	175	0	-?	-?	-?	0
Overige baten*	Diversen					0,1	0,1	0,1	0,0
Totaal Baten						5,2 à 6,2 -?, ++	6,8 à 8,6 -?, +	7,5 à 9,7 -?, ++	3,2 à 4,2 +
Kosten:									
Investerings	mld euro	11,3 à 15,1	8,7 à 10,3	12,8 à 20,0	1,8 à 2,1	9,8 à 13,6	7,8 à 9,4	11,1 à 18,0	1,5 à 1,8
Onderhoud						1,2	1,1	1,4	0,2
Exploitatie						3,0	0,8	3,6	2,1
Totaal Kosten						14,0 à 17,8	9,7 à 11,3	16,1 à 23,0	3,8 à 4,1
Saldo						-8,0 à -12,6 -?, +	-1,3 à -4,5 -?, +	-7,0 à -15,5 -?, ++	-0,9 à +0,4 +

³⁸ De voorbeeldtabel is overgenomen uit *Ministerie V&W en EZ 2004:21*. In de tabel worden de kosten en baten laten zien van de aanleg van een drietal (verbindings/vervoers)opties van een fictief project.

6 Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur

Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 AwB)

Het zorgvuldigheidsbeginsel wordt vaak in eerste instantie in verband gebracht met de procedure van de besluitvorming of, ruimer, de wijze waarop de besluitvorming door de overheid plaatsvindt. Het materiële zorgvuldigheidsbeginsel heeft betrekking op de inhoud van een besluit. Het eist dat dát besluit genomen wordt dat voor een burger het minst bezwarend is (*Langbroek en Spelt 1993:114*). Vanuit het overheidsperspectief bezien: worden de verschillende belangen door de overheid wel voldoende in het oog gehouden? Daarbij worden een drietal punten nagelopen: 1. de lasten dienen niet meer dan strikt noodzakelijk te zijn, 2. niet onevenredig zwaar te zijn en 3. niet zwaarder voor de één dan voor de ander te zijn.

Motiveringsbeginsel (art. 3:46 en 3:47 AwB)

Het motiveringsbeginsel heeft evenals het zorgvuldigheidsbeginsel meerdere betekenissen. Ten eerste behelst het beginsel dat de motivering het besluit moet kunnen dragen. Dit aspect van het motiveringsbeginsel heeft betrekking op de inhoud van het besluit. Dit betekent onder meer, dat de redenering van het bestuursorgaan consistent moet zijn. De motivering van het besluit moet de keuze van de genomen beslissing kunnen dragen en wordt ook wel het materiële motiveringsbeginsel genoemd.

Ten tweede moet de beslissing op een voor de betrokkene kenbare wijze worden gemotiveerd (de formele kant van het motiveringsbeginsel). De motivering moet kenbaar zijn, opdat een belanghebbende in bezwaar of beroep het besluit gefundeerd kan bestrijden. Dit heeft niet alleen betrekking op de redenering van het besluit, maar ook op het vermelden van de wettelijke voorschriften die evt. zijn overtreden. Als aanvullende eis voor een verwijzing naar beleid is gesteld dat zulk beleid dan in een beleidsregel moet zijn neergelegd. Is dat niet het geval, dan kan bij de motivering van een besluit niet worden volstaan met een verwijzing naar het beleid (*Langbroek en Spelt 1993:120*).

Na de formele beginselen van behoorlijk bestuur zijn er een zestal materiële beginselen te onderscheiden.

Détournement de pouvoir (art. 3:3 AwB)

“Het gebruik van een bevoegdheid kennelijk tot een ander doel dan tot de doeleinden, waartoe die bevoegdheid is gegeven”, zo luidt de omschrijving van de definitie van *détournement de pouvoir* (ddp). Kort gesteld, het verbod op het misbruik van bevoegdheden in “onze” wetgeving. Het verbod is neergelegd in artikel 3:3 van de AwB: het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel van waarvoor die bevoegdheid is verleend. Besluitvorming in strijd met dit beginsel zal voortaan als strijd met de wettelijke bepaling van art. 3:3 AwB³⁹ moeten worden gekwalificeerd (*Langbroek en Spelt 1993:109*). Het gebruik van deze toetsingsgrond wordt overigens niet zeer frequent door administratieve rechters gehanteerd. Dit heeft niet zozeer te maken met het feit dat misbruik van bevoegdheden zelden voorkomt, maar meer met het feit dat het rechterlijke verwijt van misbruik van bevoegdheid nogal hard aankomt.

Gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel (in de volksmond: “gelijke monniken, gelijke kappen”) is samen met het rechtszekerheidsbeginsel te rekenen tot de meest fundamentele rechtsbeginselen (af te leiden uit de positie van dit beginsel uit de plaats van de grondwet, art. 1). In het kort komt het neer op de volgende omschrijving: “het beginsel” dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen naar de mate waarin zij verschillen (*Addink 1999:153*). In het meest concreet geval speelt het gelijkheidsbeginsel een rol bij het nemen van individuele beschikkingen, die genomen moet worden in overeenstemming met het door het bestuur gevoerde beleid.

³⁹ “Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend” (art. 3:3 AwB).

Rechtszekerheidsbeginsel (indirect: art. 4:23 en 5:22)

Ervan uitgaande dat het rechtszekerheidsbeginsel tot algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt gerekend⁴⁰ kan aan dit begrip een drietal betekenissen worden toegekend. De eerste betekenis is, dat de strekking van een besluit uit de inhoud ervan kenbaar moet zijn. Indien een bestuursorgaan met een besluit rechtsgevolgen in het leven roept, dan dienen die rechtsgevolgen uit de inhoud van dat besluit voor een ieder kenbaar te zijn (de wet van de wetmatigheid). Deze kenbaarheid dient in het bijzonder voor de burger duidelijk te zijn als het gaat om zijn of haar positie ten opzichte van het (lands)bestuur.

De tweede betekenis is het verbod om besluiten te nemen die ten nadele van een belanghebbende eerder van kracht zullen zijn dan het moment waarop zij werden vastgesteld. In het kort komt het neer op het verbod om met terugwerkende kracht te besluiten (het verbod van terugwerkende kracht). De derde betekenis is kort omschreven: de eis van de duidelijkheid van voorschriften.

Vertrouwensbeginsel (deels in art. 6:18, lid: 1 AwB)

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat gewekte verwachtingen dienen te worden gehonoreerd (of in strijd met een wettelijk voorschrift door het bestuur op een gerechtvaardigde wijze verwachtingen kunnen worden gewekt). Het beginsel houdt verband met de verschillende wijzen waarop verwachtingen kunnen worden gewekt (b.v. door het verschaffen van inlichtingen, neergelegd in beleidsregels).

Het vertrouwensbeginsel kan overigens in strijd komen met het rechtszekerheidsbeginsel. Dat zou zich voor kunnen doen wanneer met een beroep op het rechtszekerheidsbeginsel een handeling van het bestuur, die een vergissing blijkt te zijn, voor betrokkene een voordeel oplevert dat niet ongedaan wordt gemaakt.

Verbod van willekeur (redelijkheidsbeginsel) (art. 3:4, lid: 1 AwB)

Het redelijkheidsbeginsel, zoals het willekeurverbod ook wel wordt genoemd, houdt in dat het bestuursoptreden afstandelijk door de rechter wordt getoetst. De beroepsgrond, inhoudende “dat het administratieve bestuursorgaan bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beschikking heeft kunnen komen”. Het onderwerp van deze toetsing is de belangenafweging die aan het besluit ten grondslag ligt (het gaat hier dus wel om een inhoudelijke beoordeling van het bestreden besluit). De belangenafweging mag daarbij niet onredelijk zijn. Het beginsel is in artikel 3:4 lid:1 AwB neergelegd.

Evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 AwB)

Het evenredigheidsbeginsel ziet, kort gesteld, toe op de verhouding tussen enerzijds het doel dat de overheid met haar handelen wil bereiken en anderzijds de middelen die daarbij worden gehanteerd: de verhouding daartussen dient evenredig te zijn. Zoals eerder onder het kopje “zorgvuldigheidsbeginsel” is vermeld, benadert de materiële zekerheidstoets vrij dicht de kennelijke onredelijkheidstoetsing. Daarbij staat uitgesproken dat de overheid bij de afweging van de in aanmerking komende belangen “in redelijkheid niet tot het bestreden besluit had kunnen komen” (“de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen”, art. 3:4 AwB).

⁴⁰ Sommige mensen (b.v. dhr. Nicolai, Staatssecretaris van Europese Zaken en Internationaal Cultuurbeleid) rekent het rechtszekerheidsbeginsel niet tot algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hij is van mening dat het hier om een fundamenteel rechtsbeginsel gaat (zie Addink 1999:119).

7 Nederlandse wetgeving t.a.v. risicocommunicatie

- *Wet openbaarheid van bestuur (WOB)*

Vanuit het bestuursrecht wordt een algemene verplichting gesteld om als gemeenten zijnde één en ander te verantwoorden. Artikel 2 van de wet regelt dat “een bestuursorgaan die belast is met de uitvoering van een taak, de plicht heeft hierover informatie te verschaffen”. Duidelijk mag zijn dat dit artikel nogal abstract geformuleerd is en als uitgangspunt dient voor verdere invulling van de wet. Artikel 3 regelt dat éénieder een verzoek om informatieverschaffing kan neerleggen. In bepaalde gevallen (art. 10) kan een bestuursorgaan of een daaronder hangende instelling dit verzoek weigeren.

Artikel 8 regelt dat een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie verschaft wanneer dat in belang is voor een goede en democratische bestuursvoering. Deze plicht geldt alleen voor een bestuursorgaan die rechtstreeks betrokken is bij het gevoerde beleid waarop de informatie betrekking heeft. Lid 2 stelt eisen aan de informatie met betrekking tot het taalgebruik en communicatiewijze. Hiermee wordt bedoeld dat een bestuursorgaan de burger de mogelijkheid biedt, inzicht te krijgen in het gevoerde beleid op een wijze die voor een ieder begrijpelijk en bereikbaar is.

Bepalingen over wanneer een bestuursorgaan niet verplicht is tot het verstrekken van informatie wordt in artikel 10 uiteengezet. Kern hiervan is het afwegen van belangen. Het belang van openbaarheid is in bepaalde gevallen ondergeschikt, waardoor het verschaffen van informatie achterwege blijft. Ook in artikel 11 worden een aantal bepalingen genoemd waarbij het verstrekken van informatie wel of niet verplicht is. Het betreft hier vooral uitzonderingen met betrekking tot persoonlijke opvattingen.

- *Inrichtingen en Vergunningen Besluit milieubeheer (IVB)*

In artikel 6:1 wordt het bevoegd gezag de verplichting opgelegd de verklaringen (art. 8:19 Wm) - afgegeven gegeven aan de vergunninghouder - openbaar te maken door middel van kennisgeving in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. Het betreft hier een verklaring van “goedkeuring”⁴¹ van een verandering aan de inrichting of werking ervan. De openbare kennisgeving van de verklaring moet daarbij de zakelijke inhoud en de uren waarop/plaats waar de stukken kunnen worden ingezien, vermelden.

- *Wet rampen en zware ongevallen (WRZO)*

Naast de in de WOB geformuleerde algemene informatieplicht kent de WRZO een aantal die specifieke punten die betrekking hebben op risicocommunicatie. Volgens de WRZO is rampenbestrijding een taak van de lokale overheid (college van B&W), waarbij informatieverstrekking een bijkomende taak is.

Wanneer binnen een gemeente een inrichting ligt waarvoor een rampenbestrijdingsplan verplicht is, moet de gemeente risicovoorkoming geven. Voorlichting over risico's heeft in de WRZO echter “alleen” betrekking op het “vooraf” en het “tijdens”. In aanvulling hierop wordt in artikel 10 g de verplichting gesteld –voor het college van B&W – “zorg te dragen voor een informatieverstrekking over een ramp achteraf, door te voorzien in een onderzoek waarbij aanbevelingen geformuleerd worden, gericht op het voorkomen van dergelijke incidenten in de toekomst of de gevolgen daarvan te beperken”.

Artikel 10 stelt dat niet alleen bestuurders de verplichting tot informeren hebben maar “in feite iedereen die over informatie beschikt die van belang is voor de voorbereiding op de rampenbestrijding”. Indien het om bedrijven gaat kan B&W door bestuursdwang tot stillegging, gedeeltelijke buitenwerking stelling of verzegeling van de inrichting dan wel het verzegelen of verwijderen van hetgeen zich in de inrichting bevindt; indien de vergunninghouder niet aan de informatieplicht voldoet.

- *Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen (BIR)*

Het BIR, uitvloeisel van de WRZO, stelt nadere regels over de inhoud van de informatie en de wijze waarop De info wordt verstrekt. Verschillende categorieën informatie kunnen op grond van dit besluit onderscheiden worden, waarover B&W informatie dient te verschaffen aan de bevolking ter voorbereiding op de rampenbestrijding van rampen en zware ongevallen. Het betreft hier de oorsprong, omvang en de te verwachten gevolgen van mogelijke rampen. Ook stelt het BIR extra eisen aan het verschaffen van informatie over mogelijke rampen met stralingsgevaar

⁴¹ Gezien de letter van de wet is het een schriftelijke verklaring van het bevoegd gezag dat besloten heeft dat de voorgenomen verandering geen aanleiding vormt voor tot toepassing van art. 8.22, 8.23 en 8.25 (wijziging/intrekken van de vergunning).

(waarvan de gevolgen in beginsel beperkt zullen blijven tot de gemeente waar de ramp zich voordoet). Algemene informatie wordt hierbij gegeven over radioactiviteit, gevolgen daarvan voor de bevolking en/of milieu en over de verschillende gevallen van stralingsgevaar en de gevolgen voor de bevolking/milieu. Verder onderscheidt de wet een jaarlijkse en vijfjaarlijkse campagne waarin de burger wordt geïnformeerd.

- *Besluit risico's en zware ongevallen 1999 (BRZO) en Besluit rampenbestrijdingsplannen inrichtingen 1999 (BRI)*

In beide besluiten, die betrekking hebben op de bestrijding van rampen die naar aard, plaats en omvang te voorzien zijn, zijn enkele bepalingen opgenomen die betrekking hebben op voorlichting. Het betreft hier niet alleen informatieplichten van bestuurders maar ook van bedrijven. Genoemde besluiten stellen aan bedrijven, waar gevaarlijke stoffen een rol spelen, allerlei verplichtingen rond het informeren over de risico's van het bedrijf. Daarbij dienen ook maatregelen getroffen te worden ter voorkoming en bestrijding van eventuele ongevallen, die hervat worden in zogenaamde veiligheidsrapportages en de basis vormen voor rampenbestrijdingsplannen.

- *Besluit registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen, transportroutes en buisleidingen*

Gemeentelijke- en provinciale overheden en de rijksoverheid moeten risico-informatie over risicovolle situaties, m.b.t. de productie, opslag en transport van gevaarlijke stoffen, en waarvoor zij een beleidsverantwoording dragen, melden aan een daartoe in te richten centraal register⁴². Het toeleveren van informatie voor dit register is een verplichting voor elke overheid, neergelegd in de AMvB registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen⁴³, die primair over risico-informatie beschikt of (be)hoort te beschikken. Het centrale register geeft zowel bestuurders als burgers de mogelijkheid tot transparant inzicht in risicovolle situaties waarvoor de overheid beleidsverantwoordelijkheid draagt. Burgers “kunnen door het raadplegen van het register op snelle en eenvoudige wijze een beeld vormen van de risico's van gevaarlijke stoffen in de omgeving” (ontwerp-registratiebesluit 200, p. 1 n.v.t.).

- *Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (WKR)*

De WKR is ingevoerd⁴⁴ (juli 2004) om de kwaliteit van de rampenbestrijding door middel van een planmatige aanpak en de aanscherping van toezicht te verbeteren. Eén van de manieren om de kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding te verbeteren is het verhogen van het risicobewustzijn bij bestuur, burgers, bedrijven en hulpverleners. Om dit te bewerkstelligen is een vereiste om aanwezige risico's te inventariseren en te analyseren. De bevindingen moeten vervolgens gecommuniceerd worden richting collegabesturen, hulpverleningsdiensten en (in het bijzonder) de burger.

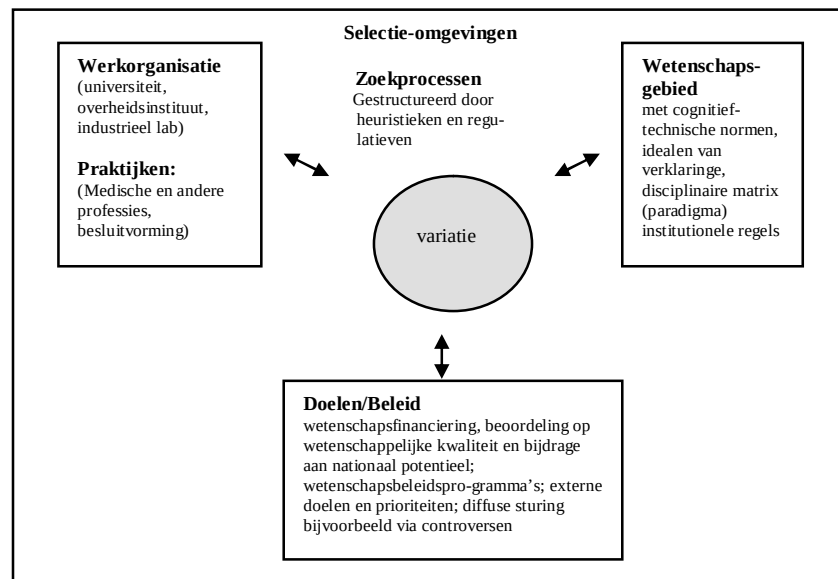
Naast het verhogen van het risicobewustzijn bij de burgers brengt de invoering van de WKR nog de plicht met zich mee dat elke gemeenten binnen één jaar (na de inwerkingtreding van de WKR) de volgende plannen opnieuw moet vaststellen: rampenplan, rampenbestrijdingsplan, regionaal beheersplan rampenbestrijding en een organisatieplan.

⁴² Voortgekomen vanuit de aanbevelingen van de commissie Oosting (zie hst. 3) en de commissie Wallage. Commissie Wallage is een product van het regeerakkoord dat in 1998 gesloten is. Het onderzoek van de commissie Wallage spitte zich toe op “toekomstige ontwikkelingen van overheidscommunicatie”. Kort samengevat richten de aanbevelingen zich op de transparantie, interactiviteit en organisatie van het “nieuwe” communicatiebeleid van de overheid (zie het betreffende rapport “In dienst van de democratie” (hst. 6 en 7) voor een uitgebreidere toelichting)

⁴³ De ministerraad heeft het ontwerp-registratiebesluit externe veiligheid (kenmerk MJZ2005045821) op 28 april 2005 naar de Eerste Kamer gestuurd. De verwachting is dat eind dit jaar de AMvB van kracht wordt.

⁴⁴ De WKR (wet van 13 april 2004, Staatsblad 2004, nr. 184; Nota v. T 2002-2003, 28644, nr. 3) is geen nieuwe wet, maar omvat uitsluitend wijzigingen in de Brandweerwet 1985, de Wet Rampen en Zware ongevallen, de Wet Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en de Wet Ambulancevervoer.

8 Werkomgeving van de institutionele werk- en handelwijze



9 Vragenlijst

Deelvragen vragenlijst:

Technisch

- o Wat is de aanleiding tot de verantwoordingsplicht?
 - § In welke mate wordt de oriënterende waarde overschreden?
 - § Wat verstaat het bevoegd gezag onder een significante toename? (indien deze situatie zich voordoet)
 - § In hoeverre wordt de personendichtheid geïnventariseerd?
 - § In hoeverre wordt de parameter “zelfredzaamheid” bij het berekenen van het groepsrisico betrokken?
- o Wat is de rol van de technische aspecten, c.q. de hoogte van het GR in het besluitvormingsproces (afzettend tegen de andere aspecten)?
- o Hoe worden de inhoudelijke (wettelijke) criteria vastgelegd in het besluit?
 - § Personen in het invloedsgebied
 - § Hoogte groepsrisico
 - § Mogelijkheden tot risicovermindering
 - § Alternatieven
 - § Bestrijdbaarheid
 - § Zelfredzaamheid
- o Hoe ver gaat men in de verantwoording met het betrekken van (ruimtelijke) alternatieven?
 - § Met de ruimtelijke stedenbouwkundige inrichting?
 - § Met de allocatie van functies?
 - § Met de geografische alternatieven?
- o In hoeverre vindt men de hoogte van het risico, afzettend tegen de getroffen maatregelen, acceptabel?

MKBA

- **MKBA?**
 - o In hoeverre heeft er een analyse plaatsgevonden van de MKB?
 - o Wordt daarbij een “echte” MKBA uitgevoerd of een analyse op “beperkte” schaal?
 - o Hoe ziet de MKBA/”beperkte” analyse eruit?
 - o Is daarbij van een bepaald model/theorie gebruik gemaakt? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
 - o Wat is de positie van de MKBA in het besluitvormingsproces?
 - o Wordt de MKBA gebruikt om een bepaalde keuze te legitimeren? Zo ja, in welke fase stond de keuze al vast?
 - o Wie stelt de MKBA/”analyse” op?
 - o In welke fase wordt de MKBA/”analyse” opgesteld?
 - o In welke fase wordt de wens van de burger bij het proces betrokken?
 - o Hoe meet men de hoogte van het maatschappelijk draagvlak?
 - o Wie waarborgt de kwaliteit?
 - o In hoeverre is rekening gehouden met transparantie en de objectiveerbaarheid van het MKBA/”analyse”?
 - o Hoe worden de uitkomsten van de MKBA/”analyse” naar buiten toe gepresenteerd? (eenduidigheid/helderheid)
- **Variabelen?**
 - o Welke aspecten worden in de MKBA betrokken?
 - o Bij welke aspecten ligt het zwaartepunt? (kosten/winst, geografische importantie en de kosten indirect ruimte gebruik geïnventariseerd?)
 - o Hoe definieert men het begrip “kosten”, c.q. welke variabelen vallen daaronder?
 - o Hoe definieert men het begrip “baten”, c.q. welke variabelen vallen daaronder?
 - o In hoeverre heeft de politiek bestuurlijke context (politieke klimaat, agendavoering) invloed op de MKBA?
 - o Bij welke aspecten ligt het omslagpunt, c.q. wat is de doorslaggevende variabele geweest?
 - o Wat is de waarde/marge/hoogte van deze variabele geweest?

- o In hoeverre is/wordt rekening gehouden met het maatschappelijk draagvlak?
- o Wat is de positie van dit maatschappelijke aspect ten opzichte van de andere variabelen/uiteindelijke keuze?
- o In hoeverre vindt men de hoogte van het risico, afzettend tegen de baten, acceptabel?
- *Stakeholders?*
 - o Wie zijn de betrokken actoren?
 - o Wat zijn hun belangen?
 - o Wat is de hoogte van het draagvlak van de bevolking?
 - o In hoeverre verhoudt dit burgerlijke aspect zich met de uiteindelijke keuze?
 - o In hoeverre wordt rekening gehouden met de belangen van regionale, lokale partijen?
 - o Hoe en op welk punt wordt het begrip “toepasbaar veiliger alternatief” afgebakend?

(Risico)communicatie

- *Multidisciplinair (intern communicatief)*
 - o Welke gemeentelijke afdelingen/organisaties zijn bij het opstellen van de VG-plicht betrokken?
 - o Was er voor het in/vervullen van de VG-plicht een stuurgroep/projectgroep of zelfs een klankbordgroep opgericht?, zo ja wie hadden daar zitting in?
 - o Wie stuurde en bewaakte het proces?
 - o Indien een klankbordgroep was ingesteld: hoe verliep de samenwerking tussen beide (klankbord en stuurgroep)?
 - o Was voor het vervullen van de VG-plicht een structuurplan/programma van eisen opgesteld? (taakverdeling, planning, werkafspraken, deadline) gemaakt? Zo ja, hoe zag dit eruit?
 - o In hoeverre zijn er beoordelings- en terugkoppelmomenten geweest? Zo ja, in welke fase?
 - o Hoe ging men met evt. problemen om?
 - o Hoe verliep de samenwerking tussen de afdeling R.O. en Milieu?
 - o In welke fase werd de regionale brandweer bij het VG proces betrokken?
 - o Hoe verliep de samenwerking met de regionale brandweer? (verplicht, 12 en 13 lid:3 BEVI, 4:8 AwB)
 - o Heeft de regionale brandweer advies uitgebracht? (niet verplicht)
 - o In hoeverre nam de gemeente dit advies ter harte?
 - o Hoe verliep de samenwerking tussen externe partners/stakeholders en hoe werd daarbij met evt. weestanden omgegaan?
 - RIVM?
 - DCMR?
 - VROM?
 - Provincie?
 - Consultancybureau's
 - o In welke fase is de ontwerpbeschikking ingediend (periode tussen de start v.h. VG-proces en de indiening v.d. ontwerpbeschikking)
 - o Wie zijn intern op de hoogte gesteld v.d. beschikking?
- *Risicocommunicatie (extern communicatief)*
 - o In hoeverre wordt er met de burgers gecommuniceerd over de risico's die zij mogelijkkerwijs lopen?
 - § Communicatie over risico's van bedrijfsmatige activiteiten (in algemeenheid)?
 - § Communicatie over de GR bron?
 - o Bestaat hier specifiek beleid voor? (communicatieplan of iets van dien aard)
 - o Wat zijn de uitgangspunten waarop dit risicocommunicatieve beleid gebaseerd is?
 - § In hoeverre neemt men bij deze uitgangspunten de vigerende wet- en regelgeving in acht? (WOB/IVB/WRZO/BIR/BRZO/BRI/Registratieplicht (risicokaart)/WKR/Aarhus)
 - In hoeverre is men bekend met de EHRM uitspraak (gelden voor zowel direct als minder direct levensbedreigende situatie's)?
 - Indien ja, hoe heeft men de communicatieve uitgangspunten (art. 2, 3 en 8 EVRM) verwerkt? (omwonenden waarschuwen etc)
 - Indien nee, gaat men het risicocommunicatieve beleid wijzigen, waarom wel/niet en op welke punten dan?
 - § Is het beleid voorlichtend van aard of meer...?
 - § In hoeverre wordt hierin aandacht besteed aan de vertrouwensfactor? (geruststellen van de bevolking)

- § In hoeverre wordt in dit beleid empowerment toegepast? ((immers een emanciperende werking zorgt voor zelfredzaamheid en bewustwording) Zo ja, in welke vorm is dit gegoten? (burgerpanels etc.) Zo nee, waarom niet?
- o Welke instrumenten worden gehanteerd bij het communiceren over risico's? (persberichten, huis-aan-huisbladen, gemeentelijke website, risicokaart etc.)
 - § Communicatie over risico's van bedrijfsmatige activiteiten (in algemeenheid)?
 - § Communicatie over de GR bron?
- o In welke fase vindt risicocommunicatie plaats? (verleden, heden, toekomst)
- o Wie wordt hierbij gezien als doelgroep?
- o Bestaat er enig inzicht in hoe de communicatie over risico's op de te onderscheiden doelgroepen overkomt?
- o Welke dilemma's spelen bij het communiceren over risico's een rol en hoe gaat u hiermee om?
- o Welke overwegingen liggen aan de inzet van het com.instrument ten grondslag?

Bestuurlijk/juridisch

- *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*

Zorgvuldigheid

- o Hoe is de voorbereiding van het besluit verlopen?
- o In hoeverre is hier sprake geweest van zorgvuldigheid, c.q. welke aspecten zijn bij het nemen van het besluit in achtgenomen?
 - § Heeft men rekening gehouden met art. 8:27 WvM?
- o Zijn de in achtgenomen aspecten op gelijke zwaarte beoordeeld zodat van een objectieve afweging gesproken kan worden?
- o In hoeverre belast het genomen besluit het belang van de burger? (lasten dienen niet meer dan strikt noodzakelijk-, onevenredig zwaar en voor elke burger te zijn)

Motivering

- o In hoeverre draagt de motivering het genomen besluit? (mate van consistentie)
- o In hoeverre is de motivering van het genomen besluit aan de burger kenbaar gemaakt?
- o Wordt hierbij alleen verwezen naar het gevoerde beleid? (mag maar dan moet het wel in een beleidsregel zijn neergelegd)
- o Wat is hierbij wel/niet aan de burger onthouden? (interne, ambtelijke adviezen tellen niet mee)
- o In hoeverre zijn er burgers geweest die bezwaar/beroep hebben aangetekend?
- o In hoeverre is er sprake geweest van het misbruiken van de bevoegdheden door het bevoegd gezag?
- o In hoeverre heeft het besluit rechtsgevolgen in het leven geroepen?
- o Zijn deze rechtsgevolgen uit de inhoud van het besluit voor iedereen kenbaar?
- o Zijn de -door het bevoegde gezag- gewekte verwachtingen bij de burger geschonden?
- o Is wellicht in strijd gehandeld met de wet (AMvB, algemeen verbindend voorschrift)
- o Heeft zich de omstandigheid voorgedaan dat, met het oog op de bijzondere omstandigheden van het concrete geval, afwijking van het beleid geboden was?
- o In hoeverre heeft zich de situatie dat door kennelijke onredelijkheid van de overheid het aan schadevergoeding heeft ontbroken? (waardedaling huizen door toename risicotransport)

- *Overheidsaansprakelijkheid*

- o In hoeverre houdt het bevoegd gezag rekening met een evt. aansprakelijkheidstelling door burgers (op welk vlak dan ook)?
- o In hoeverre is men bekend met de EHRM uitspraak/EVRM?
- o Is er sprake van een "direct levensbedreigende" situatie? (zie definitie EHRM uitspraak) Indien nee,
 - § In hoeverre is de situatie risicorelevant en in hoeverre valt deze onder de EHRM uitspraak te schalen?
 - § Worden daarbij de punten die in de EHRM uitspraak vermeld staan door het bevoegd gezag uitgevoerd (communicatieve verplichtingen (zie het "communicatieve deel"), voldoende motivering etc.)
- o In hoeverre vindt men (de ondervraagde actor) dat de motiveringsplicht een voldoende/krachtige maatregel is "het recht op leven" te garanderen?
- o In hoeverre vindt men dat de motiveringsplicht een geschikte maatregel is om met een dergelijke (groeps)risicosituatie om te gaan?
- o In hoeverre vindt men dat de invulling van de motiveringsplicht op een juiste wijze is verlopen?
- o In hoeverre vindt men dat de belangen (economisch/maatschappelijk) voldoende opwegen tegen het risico?

10 Casebeschrijving Öneriyildiz zaak

Op 28 april 1993 deed zich op een vuilnisbelt in de buurt van het Turkse Istanbul een explosie voor. Als gevolg van een daardoor veroorzaakte aardverschuiving werden een tiental huizen in een nabij gelegen krottenwijk bedolven; 39 mensen verloren daarbij het leven. Twee jaar voor de ramp had een deskundige aan de gemeente gerapporteerd over de onveiligheid van de betreffende vuilnisbelt en gewaarschuwd voor het gevaar van een (methaangas) explosie. De overheid had met dit rapport niets gedaan en had de onveilige situatie laten voortbestaan.

Voordat antwoord gegeven gaat worden op de mogelijke implicaties van de EHRM uitspraak voor de strafrechtelijke vervolging van dienen vooraf een aantal opmerkingen gemaakt te worden:

- De uitspraak is afkomstig van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (Straatsburg), welke niet verward dient te worden met de Europese Unie. Ten behoeve van de naleving van de mensenrechten (neergelegd in het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)) is het Europese Hof ingesteld (binnen de Raad van Europa) en is *de* rechtssprekende instantie voor mensen die vinden dat zijn of haar mensenrechten zijn aangetast en bij de nationale rechter bot hebben gevangen ⁴⁵.

Een zevenkoppige kamer had zich in eerste instantie uitgesproken ten aanzien van de onderhavige kwestie. Turkije weigerde zich echter neer te leggen bij de veroordeling (zie *Barkhuysen en Emmerik 2003:110*) en heeft kort daarna intern appel ingesteld bij de Grote Kamer (van zeventien rechters) (zie voor de regeling van het intern appel en de EHRM kracht *art. 42 en 44 van EVRM*). Eind vorig jaar (dd 30 november 2004) heeft de Grote Kamer het oordeel van de Kleine Kamer bevestigd en daarmee het beroep van Turkije verworpen (zie *ECHR 2004, nr. 48939/99*).

- In een, naar aanleiding van de EHRM uitspraak, verschenen artikel (zie *Bom:2003-2004:17*) heeft dhr. A. Wolfsen (PVDA) het over het “strafrechtelijk vervolgen (...) van burgemeesters (...) voor doodslag (...)”. De EHRM uitspraak gaat echter **niet** over de (evt.) vervolgbaarheid van burgemeesters voor doodslag ⁴⁶.

De Turkse burgemeester was namelijk al veroordeeld. Het (strafrechtelijke) toetsingskader van het Hof spitste zich toe op het bestaansrecht “leven”; is het recht op leven van de mens door de Turkse overheid voldoende gerespecteerd (door de wet) (zie *art. 2 lid:1 EVRM*)? Het Hof heeft gezegd dat de Turkse overheidsnaleving (van dit artikel) onvoldoende is geweest, de rechtsgang niet juist heeft plaatsgevonden en dat er een schadevergoeding uitgekeerd had moeten worden (“*het Hof acht het aannemelijk dat er een causaal verband aanwezig is tussen de schade die door de appellant geclaimd wordt en een schending van (artikel 2 van) het EVRM*”, zie VI, nr. 2:31 e.v.).

De Öneriyildiz-zaak maakt niet alleen de bijzondere positie en verantwoordelijkheid van de overheid – om handhavend op te treden tegen levensbedreigende situatie’s– duidelijk, maar legt ook nog eens de nadruk op de rechtskracht van Europese verdragen. De vraag is alleen wat de rechtskracht van een Europees verdrag is (i.h.b.z. het EVRM)? Ondanks dat niet precies vaststaat hoe ver de verplichting van de overheid reikt om toezicht te houden op de naleving van normen, bestaat er wel duidelijkheid over de verplichting van de overheid op grond van art. 2 EVRM. De overheid is namelijk verplicht om op basis van genoemd artikel in te grijpen indien zij op de hoogte is geraakt van het levensbedreigende gevaar of ervan op de hoogte had kunnen zijn. Indien normen, die uit het EVRM volgen, niet worden nageleefd dan moet deze (niet) handelwijze als onrechtmatige daad worden aangemerkt (art. 6:162 BW). De overheid handelt namelijk in strijd met een wettelijke plicht (waar ook een ieder verbindende verdragsbepalingen onder vallen) (zie *Barkhuysen en Emmerik 2003:118*).

⁴⁵ Zie voor de juridische procedure ook het *Verkiezingsprogramma Europees Parlement 2004-2009:62* van Groenlinks.

⁴⁶ De aandacht van het Hof richt zich op de strafrechtelijke procedure. Het Hof constateert namelijk dat de burgemeesters van Istanbul en Ümraniye door de strafrechter slechts schuldig zijn bevonden aan nalatigheid in de uitoefening van hun functies en veroordeeld zijn tot een voorwaardelijke geldboete van elk 9,70 Euro. Verder heeft de strafrechter geen enkel verband gelegd tussen het nalaten van de autoriteiten en de dood van de negen familieleden. De aanklager heeft zich daarbij niet uitgesproken over de eventuele verantwoordelijkheid van de burgemeesters voor de dood van deze personen. Verder hebben de autoriteiten nagelaten de klager op de hoogte te stellen van de lopende strafprocedure, waardoor zij zich niet daarin hebben kunnen voegen. Volgens het Hof genoten de burgemeesters op deze wijze quasi-immuniteit. Het Hof concludeert dan ook dat de strafrechtelijke procedure niet heeft geleid tot een adequaat en effectief eerherstel (zie voor verdere implicaties *Barkhuysen en Van Emmerik 2003:112*).

Een andere punt spitst zich toe op de rechtskracht van de EHRM uitspraak. Op grond van artikel 46 EVRM dienen de lidstaten (waaronder Nederland) zich te houden aan de einduitspraak van het EHRM (definitief en bindend van aard). Een aantal lidstaten behoudt zich het recht voor om de EHRM uitspraak naast zich neer te leggen indien het in strijd is met de grondwet (theoretische ruimte). Voor Nederland geldt deze theoretische ruimte niet. De hoogste rechtersorganen in Nederland (Hoge Raad, Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) zijn verplicht om het EVRM te volgen. Bij het niet volgen is het orgaan volkenrechtelijk aansprakelijk (*pers.med, T. Barkhuysen, 22 juni 2005*).

De bijzondere verantwoordelijkheid geldt zowel voor activiteiten waarvoor de overheid zelf direct verantwoordelijk is als voor activiteiten van derden, die potentieel levensbedreigend zijn. Voorwaarde daarvoor is dat de nationale materiële normstelling zodanig is dat op grond daarvan levensbedreiging niet is toegestaan en een schending van art. 2 EVRM en – in het licht van de andere milieujurisprudentie – art. 3 en 8 EVRM wordt voorkomen (*Barkhuysen en Emmerik 2003:117*).

Verder volgt uit de Önerildiz-zaak en de daarmee verband houdende Straatsburgse jurisprudentie, dat de overheid ook adequaat toezicht moet houden zodat tijdig kan worden onderkend of zich een levensbedreigende situatie zou kunnen voordoen. Tenslotte moet de overheid direct handhavend optreden indien zij bekend is met het feit dat er een reële en directe bedreiging voor het leven bestaat (ter voorkoming van een schending van art. 2 EVRM), dan wel gevaar voor een vernederende of onmenselijke behandeling (ter voorkoming van een schending van art. 3 EVRM).

De EHRM uitspraak kan in een aantal situaties gevolgen hebben voor het overheidshandelen ten aanzien van een risicovolle situatie. Deze situatie moet dan wel reëel en direct bedreigend van aard zijn (*“real and immediate” p. 14, “serious risk for live”, p. 14, “immediate risk” p. 37; Case of Önerildiz v. Turkije, nr. 48939/99*). Aangezien Nederland geen direct levensbedreigende situaties kent, gecombineerd met de uitgegane risicobenadering, is het niet eenvoudig aan te geven bij welk risico de grens getrokken moet worden. Wat wel duidelijk is dat:

- Indien zich een situatie zou voordoen waarbij een persoon zich illegaal op een “(levens)gevaarlijke plek” zou hebben gevestigd, dan zou deze persoon (desnoods tegen zijn zin in) op basis van de EHRM uitspraak, van deze locatie verwijderd moet worden (zie ook § 4.2.3.2.2). Financiële redenen om (voorlopig) geen einde te maken aan een bij de overheid bekende (levens)bedreigende situatie kunnen in beginsel onder art. 2 en 3 EVRM niet worden geaccepteerd (*Barkhuysen en Emmerik 2003:118*).
- Er zou zich ook een situatie kunnen voordoen die minder/niet (levens)gevaarlijk van aard is maar waarbij toch sprake is van een relevant risico. Deze relevantie werkt niet alleen door in de verplichting om omwonenden te waarschuwen voor dreigende (milieu)gevaaren; neergelegd in art. 2, 3 en 8 EVRM (zie ook § 4.2.3.2.2), maar is ook van belang bij de verantwoording die de lokale overheid moet afleggen over het toestaan en handhaven van een risicorelevante situatie.

Als een risicorelevante situatie zich voordoet en als de (lokale)overheid bewust kiest om deze situatie te accepteren/handhaven, dan is een link naar een tweetal artikelen van een Nederlandse maatregel van bestuur, te weten de verantwoordingsplicht groepsrisico, mogelijk (art. 12 en 13 BEVI). De Europese wetgeving⁴⁷ biedt door middel van artikel 8 EVRM overheden de ruimte om vanwege “zwaarwegende belangen” niet direct een einde te maken aan een dergelijke (risico-overlastgevende) situatie; het gaat hier immers niet om situaties die levensbedreigend zijn (art. 2 EVRM) of een ernstige aantasting van de fysieke integriteit opleveren (art. 3 EVRM). Tevens biedt de nationale wetgeving van de betreffende lidstaat (AMvB, in het bijzonder het BEVI) door middel van artikel 12 en 13 overheden de bevoegdheid om “risicorelevante inrichtingen” toe te staan.

Indien bij zo’n “risicorelevante” – door overheidswegen geaccepteerde – inrichting (b.v. een PR relevante inrichting) een ongeval plaatsvindt met dodelijke slachtoffers tot gevolg (personen die zich buiten het terrein van de inrichting bevonden) en door b.v. een omwonende een beroep wordt ingesteld wegens de schending van art. 2 EVRM, zal het EHRM d.m.v. een bepaald toetsingskader bekijken of er inderdaad sprake is van schending van de mensenrechten.

Dit toetsingskader zal ten eerste bestaan uit de *vraag in hoeverre de nationale wetgeving (van de lidstaat)*

⁴⁷ Zoals eerder beschreven (zie paragraaf 4.2.1.) verschaft de Nederlandse wetgeving deze mogelijkheid ook (art. 12 en 13 BEVI).

voorziet in het waarborgen van de mensenrechten (in dit geval art. 2 EVRM)? Vastgesteld kan worden dat in het huidige Nederlandse regime – inzake overheidsaansprakelijkheid – de normen ter zake van levensbedreigende situaties uit het EVRM, zoals geformuleerd in de Önerildiz-zaak, reeds voldoende zijn opgenomen (*Barkhuysen en Emmerik 2003:118*). Aangezien Nederland geen directe “levensbedreigende” situaties kent en ook deze terminologie niet in het BEVI voorkomt, is het de vraag of er zich in Nederland, een redelijk vergelijkbare situatie voordoet?

Een situatie die in dit kader in de buurt kan komen – vanwege de hoogte van het risico en de kortste afstand tussen de (beperkt) kwetsbare bestemmingen en risicoveroorzakende bron – zijn ongevallen met (sanerings)gevallen die betrekking hebben op een overschrijding van de grenswaarde (PR)⁴⁸. Indien een risicobron zich volgens de wet niet had mogen ontstaan of niet had mogen blijven bestaan is het niet onaannemelijk dat een rechtelijke projectie van het onderhavige geval op de Önerildiz zaak niet mank gaat. Aangezien deze situaties binnen drie jaar na inwerkingtreding van het BEVI (oktober 2004) wettelijke gezien gesaneerd moeten worden, zou het ongeval zich in deze periode plaats moeten vinden. Een procesmatig onderscheid moet daarbij wel gemaakt worden; in welke fase bevindt het saneringsproces zich?

Een andere mogelijkheid is dat een ongeval plaatsvindt met een VG-plichtige risicobron. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt in een acceptatie/handhaving van een significante toename van het GR of een overschrijding van de oriënterende waarde van de risicobron. Aangezien beide gevallen erg situatieafhankelijk zijn is het moeilijk om een onderscheid te maken.

Een punt dat wel op basis van de EHRM uitspraak duidelijk gemaakt kan worden omvat het toetsingskader van nationale wetgeving. Indien namelijk omwonenden komen te overlijden als gevolg van een ongeval met een VG-plichtige risicobron waarbij de overheid vooraf van deze (mogelijke) levensbedreiging op de hoogte was (of duidelijke indicaties had), zal het EHRM gaan analyseren of de artikelen 12 en 13 BEVI voldoende bescherming hebben geboden om het “recht op leven” (art. 3 EVRM) te waarborgen. In concreto zal getoetst worden of het “slechts” motiveren van een overschrijding van de oriënterende waarde of een significantie GR toename van een risicobron in die specifieke situatie voldoende soelaas heeft geboden om “het recht op leven” te garanderen; in vraagvorm: had het bevoegde gezag de risicobron wel mogen handhaven/accepteren (ondanks de wettelijke mogelijkheid) wetende dat dit besluit een “gevaar voor de omgeving zou kunnen vormen”?

Daarbij zouden zowel de inhoudelijke wettelijke motiveringsaspecten van de VG, zoals de hoogte van het GR, bestrijdbaarheid, zelfredzaamheid, hulpverlening, (advies) positie van de brandweer⁴⁹, als wel de concrete invulling ervan door het bevoegde gezag, door het EHRM tegen het licht gehouden kunnen worden.

Verder is het niet onaannemelijk dat het EHRM kijkt in hoeverre de belangen (die gemoeid zijn met het toelaten van de risicobron) opwegen tegen het risico. Zoals op voorgaande pagina vermeld staat biedt art. 8 EVRM overheden de ruimte om vanwege “conflicterende zwaarwegende bezwaren” niet direct een einde te maken aan een risicoveroorzakende situatie (niet direct en reëel levensbedreigend van aard). Het is de vraag hoe groot de (economische/maatschappelijke) belangen opwegen tegen mensenlevens? Ook is onduidelijk wat onder de definitie “niet-direct” moet worden verstaan. Bij een GR overschrijdende situatie wordt gezocht naar een oplossing voor lange termijn. De woorden “niet-direct” impliceert een tijdelijke situatie.

⁴⁸ Bij overschrijding van de grenswaarde van 10^{-5} per jaar, of voor categoriale inrichtingen, de bij die waarde behorende, bij ministeriële regeling vastgestelde afstand voor op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit aanwezige kwetsbare objecten, moet het risico binnen een periode van drie jaar zijn teruggebracht tot ten minste het niveau van die grenswaarde en moet ten minste aan die afstand zijn voldaan (art. 17 BEVI).

⁴⁹ Indien een negatief brandweeraadvies (om een groepsrisicoverhogende situatie niet toe te laten staan) door het bevoegd gezag in de wind geslagen wordt, om daarmee b.v. de voorkeur te geven aan andere (economische of ruimtelijke) belangen zal de poot van overheidsaansprakelijkheid sterker komen te staan dan indien het brandweeraadvies gehonoreerd zou worden.

11 Europese wet- en regelgeving ten aanzien van risicocommunicatie

- *De Seveso II-richtlijn*

In de jaren tachtig werd als reactie op de giframp van Seveso de Post-Seveso Richtlijn van kracht. Deze (post)richtlijn verplicht lidstaten om het publiek, dat met een vergelijkbaar ongeval te maken kan krijgen, te informeren over de aard van de risico's en over de beste manier om zich na een ongeval te gedragen. Eind jaren tachtig (1989) werd deze (basis) richtlijn uitgebreid, in die zin dat ten aanzien van de communicatie werd vermeld over welke aspecten de bevolking zou moeten worden geïnformeerd en tevens dat een dergelijke informatieopdracht op een actieve wijze zou moeten plaatsvinden. De vernieuwde Seveso II richtlijn (richtlijn 96/82/EG tezamen met de (nieuwe) 2003/105/EG) is erop gericht om de risico's van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen beter te beheersen. Eén van de mogelijkheden om dit te bereiken is het voorzien in de informatiebehoefte van de burger. De net genoemde hernieuwde versie van de Seveso II richtlijn (2003/105 EG) is tot stand gekomen door de her- en vernieuwingsprocedure die in gang is gezet na de rampen in Baie Mare, Enschede en Toulouse om tegemoet te komen aan de implicaties voor het (externe) veiligheidsbeleid⁵⁰.

- *Verdrag van Aarhus / EU richtlijn 2003/4/EG*

In 1998 is het verdrag van Aarhus gesloten met als doel de rechten op 1. toegang tot informatie, 2. inspraak in de besluitvorming en 3. toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden voor het publiek te waarborgen. De Europeesrechtelijke implementatie van het eerste deel van het verdrag (2003/4/EG) richt zich op de doelstelling: "toegang tot milieu-informatie" en voegt aan deze doelstelling toe "het waarborgen dat milieu-informatie van voldoende kwaliteit op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld".

Kort geschetst moeten overheden bepaalde verplichtingen in het kader van actieve en passieve verstrekking van milieu-informatie aan het publiek te verrichten:

- Wijziging van het begrip "overheidsinstantie";
- Een bredere en specifiekere definiëring van het begrip "milieu-informatie" en het geven van nadere definiëringen voor wat betreft de actieve en passieve openbaarheid;
- Het stellen van eisen aan de kwaliteit van milieu-informatie (actueel, nauwkeurig, vergelijkbaar, ordenend en definiëring van meetmethoden);
- Etc..

- *Uitspraak Europese Hof van de rechten van de mens (Öneryildiz/Turkije; nr. 48939/99)*

Zoals in paragraaf 4.2.2.2 al vermeld is, heeft het Europese Hof van de Rechten van de Mens, in 2002 (18 juni), een uitspraak gedaan in een Turkse zaak waarin sprake was van een schending van de mensenrechten. Als gevolg van een methaanexplosie en de daardoor ontstane bedelving, kwamen 39 mensen om het leven. Aangezien een deskundige twee jaar daarvoor al had gewaarschuwd voor het gevaar van een (methaan) explosie en de Turkse overheid niets met deze waarschuwing gedaan had, stelde het EHRM de appellant in het gelijk. Het EHRM is van oordeel dat de Turkse overheid ten onrechte had nagelaten om de omwonenden over het gevaar te informeren. Het Hof stelt daarbij de verplichting dat regionale overheden de plicht hebben om burgers over een "mogelijke gevaar" te informeren.

⁵⁰ De vernieuwde Seveso II richtlijn omvat een drietal wijzigingen, te weten: 1) een verruiming van de werkingssfeer van de richtlijn, de verbetering van de definitie van pyrotechnische en explosieve stoffen, het opnemen van het tijdens het productieproces afgekeurde stoffen en aan de fabrikant geretourneerd materiaal op te nemen in de bestaande categorieën (van ammoniumnitraat en ammoniumnitraatmeststoffen). De communicatieve verplichtingen zijn hetzelfde gebleven, uitgezonderd nr. 13: "de lidstaten zouden moeten worden verplicht de commissie minimale informatie te verstrekken over de inrichtingen die onder Richtlijn 96/82/EG vallen" (zie publicatieblad van de Europese Unie 2003:345/98).

12 Beschrijving begrip “repertoire”

In de wetenschapsbeoefening zijn een tweetal repertoires te onderscheiden:

- Het *rationalistische repertoire*

In het rationalistische repertoire staan logica, replicatie van experimenten, vooruitgang van kennis etc, centraal en vormen traditionele wetenschappelijke artikelen (en naar de maatschappij toe, boodschappen over wetenschappelijke rationaliteit en vooruitgang) het genre. Het leidende principe van dit repertoire lijkt te zijn dat de auteur zijn eigen handelingen en overtuigingen presenteert als een neutraal medium voor het doorgeven van empirische verschijnselen (*Rip 1994:193*).

Samenvattend: het rationalistische repertoire heeft betrekking op de taal van het normstellingsmandaat, waarbij het in gaat op de taakstelling, samenhang en werkwijze van de verschillende onderdelen van het normstellingsproces (*Bal 1999:33*).

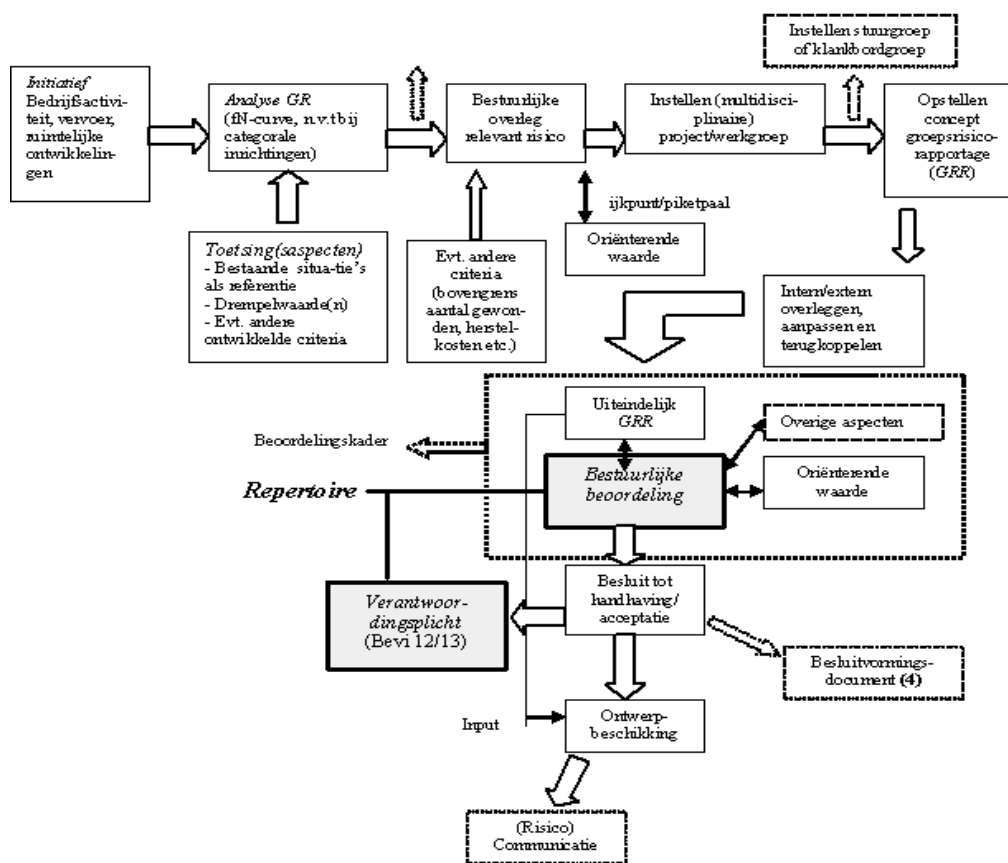
- De tweede omvat het *contingente repertoire*

In dit repertoire kunnen toevallige omstandigheden, opinies etc wel een plaats krijgen. Leidend beginsel voor dit repertoire lijkt te zijn dat handelingen en overtuigingen van wetenschappers in belangrijke mate worden beïnvloed door factoren die buiten het domein van onderzoek liggen (*Bal 1999:32*). Het (wetenschappelijke) onderzoek is bij dit repertoire een persoonlijke zaak en waaruit soms (maar voorzichtig) geput wordt bij de deconstructie van kennisclaims (*Rip 1994:193*).

Samenvattend: bij het contingente repertoire spelen zaken die bij het rationalistische repertoire ook een rol spelen (taakstelling, samenhang etc) tezamen met persoons- en situatiegebonden zaken.

Nu de wetenschappelijke context van de repertoire zijn uitgelegd kan “het handelen van bevoegde decentrale bestuursorganen ten tijde van het toestaan van een GR overschrijdende situatie, om daarmee aan de VG-plicht te moeten voldoen”, structureel (lees: schematisch) weergegeven worden.

Het schema op de volgende pagina geeft hier uitvoering aan:



De twee grijze arceringen van de tekstvlakken geven de (twee) onderdelen van het repertoire aan. Zoals in hst. (...) vermeld staat bestaat het repertoire uit een tweetal aspecten. De bestuurlijke beoordeling (eerste repertoire-aspect) vindt plaats op basis van een “kader” waarin o.a. de technische aspecten en maatschappelijk kosten en baten van de risicovolle activiteit in ogenschouw wordt genomen. Dit kader zal, zoals het schema op de volgende pagina duidelijk maakt, de belangrijkste input zijn voor de verantwoording.

Het tweede repertoire-aspect spitst zich toe op de “plicht tot verantwoorden”. Na het maken van de bestuurlijke beoordeling (lees: politieke afweging) wordt de gemaakte keuze (het toelaten/handhaven van de GR overschrijdende risicobron) verantwoord. De plicht tot verantwoorden legt daarbij een grote druk op de interne- en externe communicatie van het bevoegde gezag.

Nu de repertoiretypen van de wetenschapsbeoefening kort beschreven zijn, is het de vraag wat dit met de (dagelijkse) handelwijze van instituties te maken? Wat is de verbindende factor tussen “het maken van wetenschap” en de “institutioneel publiekelijke werk- en handelwijze”? Op het eerste oog lijken er weinig tot geen overeenkomsten te bestaan; los van de opdrachten die door (semi-)publieke instituties aan de wetenschap worden gegeven. Als echter naar de omgeving van de wetenschapsbeoefening wordt gekeken, kan geconcludeerd worden dat er wel degelijk een aantal overeenkomsten zijn.

De institutionele werk- en handelwijze heeft evenals de wetenschapsbeoefening (“op locatie”) te maken met een omgeving waarin zich variabelen bevinden die van invloed zijn op de manier waarop een taak/werkproces wordt uitgevoerd. Bij het maken van wetenschap zijn de werkorganisatie, de praktijken, de doelen en het werk/wetenschapgebied te onderscheiden. Een soortgelijke omgeving is bij bevoegde (decentrale) bestuursorganen ook aanwezig. De werkorganisatie, de doelen/beleid, en de zoekprocessen tussen deze aspecten zijn namelijk bij de dagelijkse handels- en werkwijze van publieke instituties, “het repertoire”, ook aan de orde (ondanks de inhoudelijke verschillen). Er zijn echter ook een aantal structurele en procedurele verschillen op te merken:

- De werkomgeving is differentiërend (tussen wetenschap en publieke instituties). Gemeenten/provincies hebben dagelijks met burgerlijke dienstverlenende taken te maken terwijl dit bij de wetenschap bijna niet aanwezig is.

- In het wetenschapsschema staat de variabele “wetgeving” niet opgenomen. De wetgever heeft door het van kracht worden van BEVI normerende waarden aan de decentrale bestuursorganen meegegeven.
- De doelen van de publieke instituties zijn nogal verschillend met de intern- en externe wetenschappelijke domein, vanwege de koppeling met het gevoerde gemeentelijke/provinciale beleid. Het ene decentrale bestuursorgaan heeft immers externe veiligheid hoger op de politieke agenda staan dan de ander.

Een ander verschil maar niet in bovenstaande alinea genoemd heeft betrekking op de typering van de decentrale overheidsorganisatie. Dergelijke uitvoerende bureaucratische organen worden in meer of mindere mate gestuurd door vormen van formele rationaliteit. Onder “formeel” verstaan we in dit geval “regelgeleid”; beslissingen worden genomen op basis van algemene regels die door ambtenaren worden toegepast op individuele gevallen. Bij deze “individuele gevallen” komt een zekere mate van rationaliteit kijken. De toepassing van regels moet namelijk logischerwijs plaatsvinden, tezamen met het aanverwante besluitvormingsproces. Deze besluitvorming is gebaseerd op een min of meer logische toepassing van de wettelijke regels op “individuele” gevallen. Deze uit te voeren regels hebben een bepaald doel waarbij de uitvoerende organisaties het middel zijn om dit doel te bereiken. Daarbij stellen de eerder genoemde rationele en formele aspecten verschillende eisen aan het besluitvormingsproces.

Zonder verder uit te gaan weiden over mogelijke besluitvormingsmodellen, kan het ambtelijk contextuele handelen ten tijde van dit proces als volgt omschreven worden:

*Het leggen van een grote nadruk op de contextuele interpretatie die uitvoerende ambtenaren moeten maken van de specifieke omstandigheden (...). De leidraad daarbij is rechtvaardigheid en de effecten van de te nemen beslissing. Binnen de organisatie komt de nadruk niet te liggen op de controle van het ambtelijk handelen, maar op het in stand houden van de taakopvatting van ambtenaren – of, anders geformuleerd: **het stimuleren en in stand houden van een bepaalde ambtelijke cultuur.*** (Van der Veen 1990:144).

Deze ambtelijke cultuur is medebepalend voor het repertoire van het ambtelijk handelen (i.h.b.z. bij het toepassen van regels). Verder komt bij het toepassen van regels het aspect van “bureaucratie” kijken. Bureaucratische organisaties worden niet bestuurd door het formuleren van beleidsdoelen of het inrichten van projecten, maar door het vastleggen van procedures, beslissingscriteria en andere regels voor het handelen van de medewerkers. In complexe en dynamische omstandigheden blijken zulke regels vaak te weinig flexibel en te ver verwijderd van de uitvoeringspraktijk. Ze hebben dan meer een contraproductieve invloed voor het bereiken van beleidsdoeleinden dan een productieve. Als de regels dan moeten worden nageleefd, lokt dit bij uitvoerende ambtenaren formalistisch gedrag uit, dat resulteert in (een toename van) bureaucratie (De Baas 1995:60). Dit formalistische gedrag is van “uitzondering naar regelmaat” gepromoveerd tot “een ingeslepen handelspatroon”. Ondanks dat het inhoudelijk gezien geen invloed zal hebben op het repertoire, kan wel gesteld worden dat het een vertragende werking heeft op de procedurele kant van de decentrale institutionele handels- en werkwijze.

Nu is het niet zo dat alle decentrale overheden in zeer grote mate bureaucratisch van aard zijn, toch zal de formalistisch remmende factor aanwezig blijven⁵¹. Een logisch antwoord/oplossing zou ontbureaucratisering zijn, met name ten aanzien van beleidsvrijheid op uitvoeringsniveau. De mogelijkheden hiervoor zijn echter binnen het openbaar bestuur beperkt vanwege de eisen van de democratische rechtsstaat en de norm van politieke verantwoordelijkheid (*idem*).

⁵¹ Bij het toepassen van de modellen van Kagan en Mashaw op de organisatie van decentrale overheden kan geconcludeerd worden dat het kenmerk tussen een bureaucratische- en een professionele organisatie in schuilt. De factoren: sterk hiërarchische structuur, geringe delegatie van bevoegdheden, omvangrijke interne regelgeving en noodzakelijkheid aan professionele kennis (i.h.b.z. technische kennis, denk aan het opdracht geven, aan externe partners, tot het uitvoeren van QRA's) vormen de typerende variabelen (zie Van der Veen 1990:145).

13 Beschrijving begrip “vertrouwen”

De maatschappelijke context van het vertrouwensbegrip laat zien dat het in uiteenlopende situaties en in verschillende maten een rol kan spelen. Deze uiteenlopendheid komt terug in de definitie van het vertrouwensbegrip. Een aantal sociologen (*Earle, Cvetkovich, Siegrist, Roth, Poortinga&Pidgeon, Uslaner, Sjöberg, Delhey&Newton*) hanteren verschillende soorten definities van het begrip “trust”. De twee meest dekkende definitie’s voor de onderhavige situatie luiden als volgt:

- Trust is...
the willingness to rely on those who have the responsibility for making decisions and taking actions related to the management of technology, the environment, medicine, or other realms of public health and safety. The believe is that it is generally true that being able to determine who to trust is most important in those situations where the individual lacks the interest, time, abilities, knowledge, or other resources to personally make decisions and take actions. Science and technology are areas where many individuals seem to lack such resources (Siegrist, Cvetkovich en Roth 2000:354)
- Trust may be defined as...
confidence in the reliability of a person or system, regarding a given set of outcomes of event, where that confidence expresses a faith in the probity or love of another, or in the correctness of abstract principles (technical knowledge) (Giddens 1990:34)

Een drietal (kenmerkende) aspecten zijn uit deze definitie te destilleren:

- de (bewuste) afhankelijkheids/schikkingsfactor. De burger “neemt aan dat” de handelingen/beslissingen/acties/beleid van het bevoegd gezag een zodanig aanvaardbaarheids/kwaliteitsniveau bevatten dat daarop vertrouwd kan worden,
- deze factor is vooral in situaties aanwezig waar een gebrek aan tijd, interesse, mogelijkheden, kennis of andere bronnen is,
- voorgaande aspecten vooral op wetenschappelijk en technologisch gebied aanwezig zijn (zie ook *Beck 2004:45*)

Algemeen vertaald kan vertrouwen gedefinieerd worden als het proces waarin individuen de verantwoordelijkheid van een “bepaalde taak” aan een andere persoon of instantie overlaten en men het idee heeft dat deze taak (het op een duurzaam veilige manier omgaan met “risico’s”) naar behoren wordt uitgevoerd.

De woorden “bepaalde taak” en “risico’s maken duidelijk dat het vertrouwensaspect nogal divers is (*zie het schema op pagina 87*⁵²); van het managen van technologische risico’s tot aan de volksgezondheid en veiligheid. Aangezien we het in het onderhavige geval hebben over handelingen ten tijde van een (groeps)risicovolle situatie, wordt het vertrouwensbegrip uitsluitend in deze context uiteengezet. Het vertrouwen zal daardoor mede afhankelijk zijn van de “framing” van ervaringen en de mate van (publieke) bekendheid met plaatsgevonden incidenten (bij risicobedrijven).

Om op het laatste punt in te gaan kunnen incidenten gezien worden als een toevallige samenloop van omstandigheden waarbij een aantal soorten “faaltypen” te onderscheiden zijn. Het menselijk falen, met name ten aanzien van het voeren van verkeerd beleid of onvoldoende doorvoering van controles, kan in grote mate gevolgen hebben voor het vertrouwen in de verantwoordelijk te houden instanties (*SCP 2000:7*). Beck en Giddens stellen echter dat door de veranderende “modernity” de erosie van traditionele instituties en wetenschappelijke kennis “vertrouwen” meer en meer een aspect wordt dat door individuen wordt voortgebracht/geproduceerd dan door (publieke) instituties. Deels kan dit worden gestaafd door de constatering dat voor deze (toch wel significant –in de risicoperceptionele- en rationeel beleids(afwegende)modellen aanwezige-) variabele, nog (geen) algemeen model ontwikkeld is (*Zinn 2004:13*).

⁵² Ondanks dat het (hypothetische) schema bedoeld is om de tweesporige benadering van coöperatie te laten zien, geeft het een goed inzicht in welk krachtenveld het vertrouwensbegrip zich bevindt en welke andere (aan)verwante entiteiten te onderscheiden zijn. Het schema en toelichting van variabelen is afkomstig van *Siegrist, Earle en Gutscher 2003:708*.

Ondanks de afwezigheid van een “general trust-model” kan het begrip getypeerd worden aan de hand van een aantal kenmerken:

- *“Trust is fragile”* (Slovic 2000:319)
- *“Trust is much easier to destroy than to built”* (Zinn 2004:13)⁵³
- *“Familiarity with a place, a situation or a person produces trust”* (Zinn 2004:13)
- *“Persons will develop trust if a person or situation has ascriptive characteristics positively valued”* (Zinn 2004:13)
- *“Negative (trust-destroying) events are more visible or noticeable than positive (trust-building) events”* (Slovic 2000:320)

De opgesomde kenmerken geven aan dat het vertrouwensbegrip fragiel van aard is, makkelijk(er) te vernietigen is (dan te herstellen) en de negatieve gebeurtenissen t.a.v vertrouwen eerder opvallen dan de positieve. Naast de conceptualisatie is er ook nog een verschil op te merken in verschillende soorten van vertrouwen, te weten: “general trust” en “social trust”. Het type “social trust” van het schema is de variabele die het vertrouwensbegrip in het onderhavige onderzoek voorstelt.

⁵³ Of zoals Abraham Lincoln zegt: “If you *once* forfeit the confidence of your fellow citizens, you can *never* regain their respect and esteem” (uit Slovic 2000:319). Het citaat geeft de asymmetrie aan tussen enerzijds de moeilijkheid van het creëren van vertrouwen enerzijds en de eenvoudigheid van het vernietigen ervan anderzijds.