

Externe veiligheid en ruimtelijke ordening:

# Afstemmingsproblematiek

*Knelpunten in het verantwoordingsproces van het  
groepsrisico*

Tom van der Linde  
30 oktober 2009

Universiteit Utrecht  
Master thesis Planologie

Begeleider Universiteit : Prof. Dr. Tejo Spit  
Begeleider Oranjewoud : Ing. Jeroen Eskens



Universiteit Utrecht

# Samenvatting

Met de komst van het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen in 2003 is externe veiligheid een wettelijk onderdeel geworden van het integraal afwegingskader van de ruimtelijke ordening. Externe veiligheid wordt op twee manieren geïntegreerd bij het maken van bestemmingsplannen: middels het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Het plaatsgebonden risico bestaat uit wettelijk bepaalde minimale afstandseisen die in acht moeten worden genomen bij het plannen van (beperkt) kwetsbaar objecten in de buurt van een risicobron. Het groepsrisico is een maat die de kans weergeeft dat bij een ongeval een groep slachtoffers met een bepaalde omvang valt. Wanneer het groepsrisico door het nemen van een ruimtelijke besluit (bijvoorbeeld het bestemmingsplan) in een bepaalde mate toeneemt, of boven de oriëntatiewaarde komt te liggen, moet dit verantwoord worden in de verantwoordingsparagraaf van het bestemmingsplan. In het Bevi is bepaald dat bij het verantwoordingsproces de afdeling ruimtelijke ordening, de afdeling milieu en de veiligheidsregio (in dit onderzoek aangeduid als de ketenpartners) worden betrokken. In deze masterscriptie is vanuit neo-institutionalistisch perspectief onderzocht in hoeverre er sprake is van een moeizame afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening in het verantwoordingsproces van het groepsrisico en welke factoren dit veroorzaken. Hierbij is de volgende hoofdvraag gesteld:

*“In hoeverre is er sprake van een moeizame afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?”*

Vanuit de neo-institutionalistische theorie kan gesteld worden dat omdat de drie ketenpartners allen afkomstig zijn uit verschillende beleidsvelden, zij ook over verschillende rationaliteiten beschikken. Deze rationaliteiten zijn bepalend voor de manier waarop men tegen de problematiek aankijkt en de beleidspreferenties die ze hebben, voor de manier van werken, redeneren en handelen en de taal (het vakjargon) die men spreekt (Voogd & de Roo, 2004, p. 110).

Personen met verschillende rationaliteiten kunnen tot consensus komen in de vorm van een communicatieve rationaliteit (Innes, 1998, p. 13). Communicatieve rationaliteit ontstaat wanneer actoren het middels communicatie eens worden dat een bepaalde uitspraak als waarheid kan worden bestempeld. Het proces dat hieraan voorafgaat is een proces van continue communicatie en uitwisseling van gedachten, visies, ideeën en standpunten. Dit proces wordt social learning genoemd. Het *social learning* proces brengt beleidsparticipanten met verschillende rationaliteiten van *dissensus* tot *consensus* (Healey, 1999, p.8).

In het empirisch onderzoek is gekeken in hoeverre er in de praktijk van het verantwoordingsproces van het groepsrisico sprake is van gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces van het groepsrisico en in hoeverre deze rationaliteitsverschillen leiden tot een moeizaam verantwoordingsproces.

Het empirisch onderzoek onder 32 actoren heeft aangetoond dat ook beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces beschikken over deze gebonden rationaliteit. Deze gebonden rationaliteiten leiden echter slechts in beperkte mate tot problemen. Ze frustreren het verantwoordingsproces van het groepsrisico, maar leiden niet tot fundamentele problematiek. Hoe complexer het verantwoordingsproces is en hoe onervarener de beleidsparticipanten zijn, hoe moeizamer de afstemming verloopt.

Uit het onderzoek zijn drie probleempunten naar voren gekomen die aanzet geven tot verdere verbetering van het groepsrisicobeleid, of onderzoek daarnaar. Factoren die het verantwoordingsproces bemoeilijken zijn de praktische onduidelijkheid over de inhoud van de verantwoordingsparagraaf en de onduidelijkheid over de mogelijkheden tot juridische borging daarvan. Hierdoor hebben de beleidsparticipanten met verschillende rationaliteiten andere visies op de aard van de problematiek en andere beleidspreferenties. De derde factor die het verantwoordingsproces bemoeilijkt is dat de verantwoording van het groepsrisico plaatsvindt op het moment dat ruimtelijke keuzes (informeel) al gemaakt zijn, waardoor het verantwoordingsproces slechts een verantwoording van reeds gemaakte keuzes is. Dit gaat voorbij aan de achterliggende gedachte van het verantwoordingsproces, dat bedoeld is om externe veiligheid onderdeel te maken van het ruimtelijke afwegingsproces.

# Voorwoord

Deze thesis is de afsluiting van de master Planologie aan de Universiteit Utrecht en een periode van 21 jaar scholing en opleiding. Deze periode begon na de basisschool op de MAVO van het Coenecoop College te Waddinxveen en leidde via fabriekswerk, het MBO en het HBO naar de Universiteit. Met een breed scala aan afgeronde opleidingen op negen verschillende instituten kan ik op mijn vijfentwintigste levensjaar terugkijken op een gevarieerde, hectische maar vooral leerzame eerste periode van mijn leven.

Via een studiegenoot ben ik in de laatste stap van het opleidingstraject, het schrijven van deze masterthesis, terecht gekomen bij de afdeling Milieumanagement van Oranjewoud. Bij Oranjewoud kreeg ik de mogelijkheid om, naast het schrijven van deze thesis, te participeren in enkele projecten waarbij ik uitgebreid ben rondgeleid achter de schermen van het ruimtelijk advieswerk. Deze periode is voor mij een unieke kans geweest om nog binnen de vierjarige studie planologie ervaring op te doen met de praktijk. Ook heeft Oranjewoud mij voorzien van een faciliterend kader en een netwerk waarbinnen ik het onderzoek heb kunnen uitvoeren en deze thesis heb kunnen schrijven. Ook ben ik ondersteund door een vaste begeleider, Jeroen Eskens. Kenmerkend was zijn begeleiding op maat: de vrijheid om naar eigen inzicht invulling te geven aan het onderzoek in combinatie met desgevraagd kritisch commentaar en inhoudelijke aanvullingen. Mijn dank gaat daarom in de eerste plaats naar hem uit.

Ook ben ik speciale dank verschuldigd aan Prof. Dr. T.J.M. Spit van de Universiteit Utrecht. Met name zijn opbouwende theoretisch gefundeerde kritiek is bepalend geweest voor de wetenschappelijke kwaliteit van deze thesis. Speciale dank ben ik ook verschuldigd aan Arnaud van Elk, een studiegenoot en medewerker van Oranjewoud aan wie ik mijn afstudeerplek bij Oranjewoud te danken heb. Ook wil ik Diede Zwanenberg en mijn ouders bedanken voor hun steun bij zowel het schrijven van deze thesis, als in mijn gehele opleidingstraject. Tot slot ben ik dank verschuldigd aan de hele afdeling Milieumanagement Oosterhout van Oranjewoud voor de informele aanvulling die zij hebben geleverd.

Veel plezier met het lezen van mijn scriptie,

Tom van der Linde,

Utrecht, 30 oktober 2009

# Inhoudsopgave

## Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1	<b>Aanleiding</b>	Pagina 8
1.2	<b>Doelstelling en onderzoeksvraag</b>	Pagina 11
1.3	<b>Veronderstellingen en opzet</b>	Pagina 12
1.3.1	Veronderstellingen	Pagina 12
1.3.2	Opzet	Pagina 13

## Hoofdstuk 2: Het externe veiligheidsbeleid

2.1	<b>Inleiding</b>	Pagina 15
2.2	<b>Het sectorale externe veiligheidsbeleid</b>	Pagina 16
2.2.1	Historische positionering van het externe veiligheidsbeleid	Pagina 16
2.2.2	Verschillende vormen van externe veiligheidsbeleid	Pagina 18
2.2.3	Externe Veiligheid en Ruimtelijke Ordening in andere Europese landen	Pagina 27
2.2.4	Conclusie	Pagina 28
2.3	<b>Het Bevi-beleid in vergunningverlening en ruimtelijke plannen</b>	Pagina 31
2.3.1	Inleiding	Pagina 31
2.3.2	Het Bevi-beleid in ruimtelijke plannen	Pagina 31
2.3.3	Conclusie	Pagina 33
2.4	<b>Uitvoering en handhaving van het bestemmingsplan</b>	Pagina 35
2.4.1	Inleiding	Pagina 35
2.4.2	Handhaving van de vergunningen	Pagina 35
2.4.3	Uitvoering en handhaving bestemmingsplan	Pagina 35
2.4.4	Conclusie	Pagina 36
2.5	<b>Beleidsevaluatie</b>	Pagina 37
2.6	<b>Conclusie</b>	Pagina 37

## Hoofdstuk 3: Het verantwoordingsproces

<b>3.1 Inleiding</b>	Pagina 40
<b>3.2 De positie van het verantwoordingsproces</b>	Pagina 40
3.2.1 De positie van het verantwoordingsproces in de beleidscyclus	Pagina 40
3.2.2 Het spanningsveld tussen sector- en facetbeleid	Pagina 42
<b>3.3 De gebonden rationaliteit</b>	Pagina 44
3.3.1 Inleiding	Pagina 44
3.3.2 Neo-institutionalisme en bounded rationality	Pagina 44
3.3.3 Gebonden rationaliteit in een beleidsproces	Pagina 45
3.3.4 Gebonden rationaliteit in het verantwoordingsproces	Pagina 46
3.3.5 Conclusie	Pagina 48
<b>3.4 Overeenstemming in het verantwoordingsproces</b>	Pagina 48
3.4.1 Inleiding	Pagina 48
3.4.2 Onderhandelen	Pagina 48
3.4.3 Wilsvorming	Pagina 49
3.4.4 Leerproces	Pagina 49
3.4.5 Van social learning naar consensusplanning	Pagina 50
3.4.6 Conclusie	Pagina 51
<b>3.5 Problematiek in het social learning-proces</b>	Pagina 51
3.5.1 Selectie en groepsgrootte	Pagina 52
3.5.2 Context	Pagina 53
3.5.3 Operationeel	Pagina 53
3.5.4 Cultuur	Pagina 53
<b>3.6 Conclusie en verwachtingen</b>	Pagina 54

## Hoofdstuk 4: Opzet empirisch onderzoek

<b>4.1 Onderzoeksontwerp</b>	Pagina 55
4.1.1 Strategie	Pagina 55
4.1.2 Respondenten	Pagina 56
4.1.3 Procedure	Pagina 56
4.1.4 Analysemethode	Pagina 57

<b>4.2 Nadelen van de onderzoeksmethode</b>	Pagina 57
<b>4.3 Operationalisatie</b>	Pagina 58
4.3.1 Verwachtingen	Pagina 58
4.3.2 Interviewschema	Pagina 62
<b>Hoofdstuk 5: Resultaten empirisch onderzoek</b>	
<b>5.1 Inleiding</b>	Pagina 65
<b>5.2 Rationaliteitenverschillen in een geïnstitutionaliseerd proces</b>	Pagina 66
5.2.1 Rationaliteiten verschillen in het verantwoordingsproces	Pagina 66
5.2.2 Social learning in het verantwoordingsproces	Pagina 66
5.2.3 Barrières voor social learning	Pagina 66
<b>5.3 Juridische en praktische onduidelijkheid</b>	Pagina 68
5.3.1 Juridische onduidelijkheid	Pagina 68
5.3.2 Praktische onduidelijkheid	Pagina 69
<b>5.4 Het groepsrisico als onderdeel van het ruimtelijk afwegingsproces</b>	Pagina 70
<b>5.5 Conclusie</b>	Pagina 79
<b>Hoofdstuk 6: Conclusie</b>	Pagina 77
<b>Literatuurlijst</b>	Pagina 82
<b>Slotbeschouwing</b>	Pagina 84
<b>Bijlage 1: Bedrijven die onder het Bevi vallen:</b>	Pagina 89
<b>Bijlage 2: Definiëring (beperkt) kwetsbaar object</b>	Pagina 90
<b>Bijlage 3: Beschrijving empirisch onderzoek</b>	Pagina 92

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Door de druk op de bebouwbare ruimte in Nederland (dat wil zeggen: de ruimte waar stedelijke ontwikkeling wordt toegestaan) kunnen verschillende functies van uiteenlopende aard dichtbij of boven elkaar kunnen komen te liggen. Een gevaar van deze functievermenging werd in het jaar 2000 pijnlijk zichtbaar in Enschede, waar een vuurwerkopslagloods midden in een woonwijk tot ontploffing kwam. Er vielen 22 doden, ongeveer 950 mensen raakten gewond en 200 woningen werden geheel vernield. Deze gebeurtenis heeft het onderwerp externe veiligheid hoog op de politieke agenda gezet (VNG, 2004, p.8).

Externe veiligheid gaat over het beheersen van risico's voor de omgeving bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen als vuurwerk, LPG en munitie over weg, water en spoor en door buisleidingen. Ook de risico's van het gebruik van luchthavens vallen onder externe veiligheid (VROM, 2009). Het externe veiligheidsbeleid is gericht op het beperken van (de kans op en het effect van) ongevallen veroorzaakt door activiteiten met deze gevaarlijke stoffen of het gebruik van luchthavens (Infomil, 2005, p.8).

Om de kans op een ramp zoals de vuurwerkcramp in Enschede en de effecten daarvan te verkleinen, is er sinds het jaar 2000 nieuw beleid op het gebied van externe veiligheid ontwikkeld. Voorheen was het externe veiligheidsbeleid voornamelijk gericht op de risicobron, tegenwoordig worden er ook eisen gesteld aan de ruimtelijke indeling van de omgeving van de risicobron (VROM, 2008). Dit betekent dat de sector externe veiligheid een onderdeel is geworden van het integrale afwegingskader van het facet ruimtelijke ordening. Bij het opstellen van ruimtelijke besluiten speelt externe veiligheid een grotere rol dan vaak wordt onderkend. Zelfs wanneer er geen risicobronnen in een plangebied aanwezig zijn kan externe veiligheid een rol spelen, omdat het plan ontwikkeld wordt binnen het invloedsgebied van een risicobron verderop (VNG, 2007, p. 5). Ook kan besloten worden een gebied geheel vrij te houden van risicobronnen, zonder dat deze ooit aanwezig waren.

Sinds de komst van het nieuwe beleid moet het externe veiligheidsaspect worden afgewogen bij het nemen van ruimtelijke besluiten. Het facetmatige ruimtelijk beleid moet dus worden afgestemd met het sectorale externe veiligheidsbeleid. Door de relatief korte bestaansgeschiedenis van het huidige externe veiligheidsbeleid is tot op heden nog weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening en de daarmee gepaard gaande problematiek.



Wel wordt de noodzaak van een goede afstemming tussen verschillende actoren onderkend (Suddle, 2008, p. 1), terwijl uit één van de onderzoeken dat zich wel tot de afstemmingsproblematiek richt, blijkt dat van goede afstemming tussen beide beleidsvelden niet altijd sprake is (Oranjewoud, 2007). In dit onderzoek worden in het verantwoordingsproces onder andere abstractieverschillen en definitie- kennis- en coördinatieproblemen gesignaleerd. In het onderzoek van Oranjewoud (2007) bleek vervolgens dat gebrekkige afstemming kan leiden tot een onnodig complexe en onduidelijke uitvoerings- en handhavingspraktijk (Oranjewoud, 2007, pp. 17-18). Ook kan gebrekkige afstemming leiden tot verkeerd gebruik van middelen en expertise (tijd- en geldverlies) en ten koste gaan van het beleidsproduct (Verhoest e.a., 2003, p. 22).

Een oorzaak voor de (gedeeltelijk) moeizame afstemming tussen beide beleidsvelden wordt vanuit neo-institutionalistische invalshoek aangedragen: de verschillende actoren die het afstemmingsproces vormgeven handelen vanuit verschillende gebonden rationaliteiten (Steunenbergh, e.a., 1996). Door deze gebonden rationaliteit, die gevormd wordt door het beleidsveld waar de actor uit afkomstig is, krijgen verschillende actoren allen een eigen unieke beoordeling van het gewenste beleid (Voogd & de Roo, 2004, p. 110). De mate waarin deze theoretische verklaringen ook gelden voor de specifieke afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening is onduidelijk. Ondanks dat de relevantie van een goede afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening wordt onderkend, bestaan er momenteel nog veel vragen omtrent het afstemmingsproces, de daarmee gepaard gaande problematiek en de factoren die daaraan ten grondslag liggen.

Onderzoek naar de afstemmingsproblematiek tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening kan leiden tot bewustwording van de problematiek en haar achterliggende factoren bij de actoren die betrokken zijn bij het afstemmingsproces. Ook kan het onderzoek een aanzet zijn voor verdere kennisontwikkeling over de afstemming tussen de sector externe veiligheid en het facet ruimtelijke ordening. Deze kennis kan leiden tot een efficiënter ruimtelijk planproces met een effectievere inzet van middelen en een veiligere leefomgeving voor de burger. Tot slot kunnen de uitkomsten van het onderzoek van betekenis zijn bij de evaluatie van het externe veiligheidsbeleid van het ministerie van VROM.

Naast deze praktische maatschappelijke relevantie is onderzoek naar het afstemmingsproces ook binnen het wetenschappelijk debat te positioneren. Om de legitimiteit van ruimtelijke plannen te optimaliseren heeft de zoektocht naar succesvolle vormen van afstemming tussen allerlei vormen van sectoraal beleid met ruimtelijke implicaties een prominente plek op de planologische beleidsagenda gekregen (Spit & Zoete, 2005, pp. 21, 97). De verwachting is dat de roep om integrale afstemming tussen verschillende soorten beleid met de komst van steeds complexere planningprocessen alsmaar sterker wordt, dit geldt in het bijzonder ook voor de inbreng van milieubelangen (zoals externe veiligheid) in ruimtelijke beleid (Spit & Zoete, 2005, p. 96).

Vanuit het neo-institutionalistische paradigma bezien, wordt het integrale afstemmingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening vormgegeven door actoren die handelen vanuit een rationaliteit die gevormd wordt door de institutionele setting waar de actor in zit (Simon, 1955, pp. 1-5). Het afstemmingsproces wordt vormgegeven door actoren met verschillende institutionele settings en daarmee verschillende rationaliteiten. Het afstemmingsproces geschiedt niet middels een door rationele kennis gestructureerd proces waarbij de beste beleidsopties objectief kunnen worden vastgesteld, maar via een proces dat Lindblom (1959) omschreef als "muddling through" (aanmodderen). Het ontbreken van de objectieve externe rationaliteit dwingt actoren tot een incrementeel besluitvormingsproces waarbij keuzes in een reeks kleine stappen worden gemaakt (Birkland, 2005, p. 216). In het afstemmingsproces bestaat geen objectieve externe rationaliteit, maar een rationaliteit die tot stand komt wanneer actoren door middel van communicatie tot consensus komen over welke informatie waar is en welke niet.

Deze communicatieve rationaliteit is een subjectieve constructie in de hoofden van actoren en staat los van de materiële buitenwereld (Habermas, 1984).

Om in het afstemmingsproces de verschillende rationaliteiten van actoren samen te brengen tot één communicatieve rationaliteit, bestaan er in de planologie een reeks planningtheorieën: consensusplanning (Innes, 1996, p.2), communicatieve planning (Forester, 1989; Healey, 1992; Innes, 1996), discours planning, (Taylor 1998), en collaboratieve planning, (Healey 1997; Innes and Booher, 1999).

In dit onderzoek worden de problemen in het afstemmingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening en de factoren die daaraan ten grondslag liggen geanalyseerd. De uitkomsten van dit onderzoek vormen vanuit een neo-institutioneel oogpunt een bijdrage aan de wetenschappelijke theorievorming over het integrale afstemmingsvraagstuk. Het onderzoek verschaft meer inzicht in de factoren die ten grondslag kunnen liggen aan afstemmingsproblematiek tussen verschillende beleidsvelden en biedt daarmee aanknopingspunten voor verdere optimalisering van integrale planning.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Bovenstaande aanleiding en onderzoeksrelevantie vormen samen de doelstellingen van dit onderzoek. Het eerste doel is het beschrijven van het externe veiligheidsbeleid, het raakvlak met ruimtelijke ordening en het afstemmingsproces tussen beide beleidsvelden. Het tweede doel is te onderzoeken in welke mate er sprake is van een moeizame afstemming tussen beide beleidsvelden. Tot slot heeft het onderzoek als doel te analyseren welke factoren de afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening kunnen bemoeilijken. Deze doelstellingen leiden tot de volgende hoofdvraag en deelvragen:

Hoofdvraag:

*“In hoeverre is er sprake van een moeizame afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?”*

Deelvragen:

- 1. In hoeverre is er sprake van gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten in het afstemmingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening?*
- 2. In hoeverre leiden gebonden rationaliteiten tot problemen in het afstemmingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?*

De hoofdvraag richt zich dus enerzijds op het afstemmingsproces en de mate waarin dit proces moeizaam verloopt en anderzijds op de factoren die daaraan ten grondslag liggen. In paragraaf 2.6 zijn naar aanleiding van een diepere verkenning van het externe veiligheidsbeleid de deelvragen verder aangescherpt.

De hoofdvraag bevat enkele begrippen die nader gedefinieerd kunnen worden. Dit zijn de begrippen afstemming, externe veiligheid en ruimtelijke ordening.

Afstemming is een proces waarbij zowel de objectieve als de subjectieve variabelen van verschillende actoren zodanig met elkaar in overeenstemming worden gebracht dat ze zo effectief en efficiënt mogelijk naar een gezamenlijk einddoel kunnen streven.

Een actor is hierbij een partij die betrokken is bij het afstemmingsproces. Dit kan een publieke of particuliere organisatie of persoon zijn die een handeling verricht waarbij het afstemmingsproces wordt beïnvloed.

Externe veiligheid is een containerbegrip zonder scherp afgebakende betekenis waaraan de gebruiker zelf nader invulling kan geven en dat op veel verschillende toestanden, gebeurtenissen of zaken kan worden toegepast (van Dale, 2008). In de literatuur blijken de verschillende gebruikte definities vaak niet zuiver te zijn en van elkaar te verschillen.

De in de literatuur gehanteerde definities van externe veiligheid bestaan uit drie delen: 1) de risicobronnen die onder externe veiligheid vallen; 2) de handelingen met gevaarlijke stoffen die onder externe veiligheid vallen en 3) de risico-ontvangers die onder externe veiligheid vallen.

Op basis van bestaande definities (van Alphen e.a., 2008, p. 279; van Buuren, 2006, p.445; VROM, 2009; Infomill, 2009) wordt in dit onderzoek een brede werkdefinitie opgesteld. Deze definitie bevat de eerder genoemde drie onderdelen.

*"Externe veiligheid is de veiligheid die verband houdt met de risico's die mensen lopen om te overlijden door een calamiteit met de productie, het gebruik, de opslag of het vervoer van gevaarlijke stoffen of door het gebruik van luchthavens, terwijl de persoon niet deelneemt aan de genoemde activiteiten met gevaarlijke stoffen en zich buiten de luchthaven of inrichting bevindt waar deze activiteiten plaatsvinden".*

Net als externe veiligheid is ook ruimtelijke ordening een containerbegrip dat op vele manieren gedefinieerd kan worden (van Buuren, 2005, p.1). In verschillende definities blijkt met name de definiëring van de actoren die ruimtelijke ordening bedrijven te kunnen verschillen. In dit onderzoek zal ruimtelijke ordening worden beschouwd als een overheidsactiviteit, omdat het onderzoek zich richt op de afstemming van verschillende soorten overheidsbeleid. Overigens wordt hierbij onderkend dat de overheid niet de enige actor is, ook bedrijven en instellingen kunnen invloed hebben op de ruimtelijke ordening. De gehanteerde definitie is gebaseerd op de definitie van Spit & Zoete (2005, p. 15). Deze definitie is verder afgebakend door ruimtelijke ordening te beschouwen als een overheidsactiviteit.

*"Ruimtelijke ordening omvat het zoekproces van de overheid naar een optimale ruimtelijke inrichting van een veranderende samenleving en het maken van keuzes over hoe en waar functies tot hun recht komen, vooral met het oog op lange(re) termijn-ontwikkeling, inclusief de reflectie daarop."*

## 1.3 Veronderstellingen en opzet

### 1.3.1 Veronderstellingen

Voor het uitvoeren van een wetenschappelijk onderzoek staan twee epistemologische zienswijzen centraal: inductie en deductie. Er bestaan veel varianten tussen beide benaderingen (Maso & Smaling, 1998, pp. 28–30).

Een verschil tussen beide benaderingen is de rol van theorie in wetenschappelijk onderzoek. Deductief onderzoek is een positivistische manier van onderzoeken waarbij een bestaande theorie empirisch getoetst wordt. De interpretivistische inductieve benadering werkt

andersom: het richt zich niet op het toepassen van een algemene theorie op een specifieke situatie, maar op het generaliseren van een specifieke situatie tot een algemene theorie (Maso & Smaling, 1998, pp. 28–30). Dit epistemologische verschil in opvatting heeft tot gevolg dat zuiver deductief onderzoek werkt vanuit een volgens strenge regels opgebouwd theoretisch kader met afgebakende hoofdvragen, deelvragen, verwachtingen en hypothesen. Zuiver inductief onderzoek daarentegen werkt juist helemaal zonder theoretisch kader, hypothesen of verwachtingen en met vage onderzoeksvragen. Het gebruik van een theoretisch kader heeft voor- en nadelen. Zo heeft het gebruik van een theoretisch kader tot gevolg dat de wetenschapper “blind” wordt voor andere, wellicht contrasterende, typen gegevens. Wanneer er zonder theoretisch kader wordt gewerkt bestaat echter het risico dat het onderzoek “stuurloos” wordt en het de relatie met de wetenschappelijke context verliest waardoor “het wiel steeds opnieuw uitgevonden wordt” (Maso & Smaling, 1998, pp. 28–30).

Om de voordelen van beide soorten onderzoek te combineren en de nadelen te elimineren zal in dit onderzoek een mengvorm van beide benaderingen gehanteerd worden. Het onderzoek heeft een kwantitatief, deductief karakter waarbij de wijze van dataverzameling open maar gestructureerd uitgevoerd wordt. Daarnaast wordt er ruimte gelaten voor ongeplande en onvoorziene wendingen in het onderzoeksproces. Naar aanleiding van het empirisch onderzoek en de daarop gebaseerde analyse kan een vooraf samengestelde theorie worden toegespitst op het afstemmingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening.

Het onderzoek wordt gestuurd door een theoretisch kader waarin de vraagstelling verder wordt gespecificeerd, waarin relevante literatuur wordt geraadpleegd en waar gezocht wordt naar mogelijke antwoordrichtingen op de deelvragen die empirisch onderzocht worden. Hoewel in het onderzoek geen formele hypothesen worden uitgesproken of getoetst, worden er in het empirisch hoofdstuk wel verwachtingen voor het onderzoek gesteld die de leidraad voor het empirisch onderzoek vormen. Hierdoor kan het onderzoek gericht en gestructureerder uitgevoerd worden. Ook heeft het theoretisch kader tot doel de bevindingen uit het empirisch onderzoek te plaatsen in de maatschappelijk en wetenschappelijke context. Hierdoor wordt voorkomen dat het onderzoek eindigt in een reeks losse constatering die hun relatie met de wetenschappelijke achtergrond verloren zijn (Maso en Smaling, 1998, pp. 30–34).

### 1.3.2 Opzet

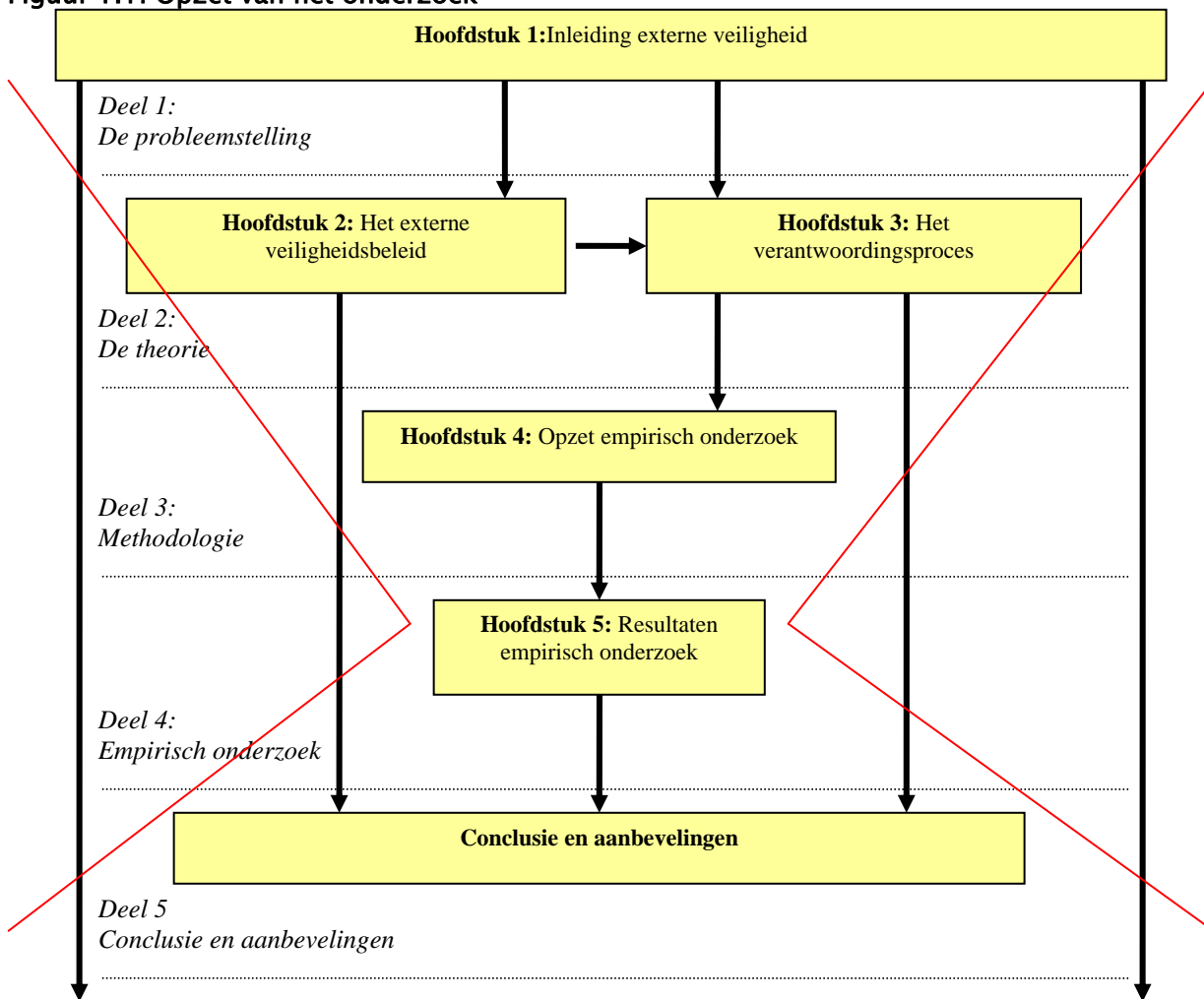
In figuur 1.1 is de schematische opzet van het onderzoek te zien. De rode lijnen in het schema illustreren het trechtermodel dat in paragraaf 1.3.1 omschreven is: van algemene theorie naar specifiek empirisch onderzoek, waarna vervolgens de onderzoeksresultaten weer terug geplaatst worden in de algemene theorie.

In hoofdstuk 1 is de aanleiding, de relevantie en het doel van het onderzoek behandeld en is het onderzoek in het maatschappelijke en wetenschappelijk debat gepositioneerd. Tevens zijn in dit hoofdstuk de hoofdvraag en deelvragen gepresenteerd en gedefinieerd. Tot slot zijn in dit hoofdstuk enkele epistemologische keuzes gemotiveerd. In hoofdstuk 2 wordt het Nederlandse externe veiligheidsbeleid en de relatie met ruimtelijke ordening beschreven om het onderzoek binnen dit kader te kunnen positioneren. In hoofdstuk 3 (het theoretisch kader)

wordt aandacht besteed aan de exacte positie van het afstemmingsproces tussen beide beleidsvelden.

Het zwaartepunt van dit hoofdstuk is een theoretische beschouwing van de factoren die het afstemmingsproces kunnen bemoeilijken. Op basis van deze theoretische beschouwing worden in hoofdstuk 4 de deelvragen geoperationaliseerd en wordt de onderzoeksmethodologie opgesteld. Op basis hiervan worden er globale verwachtingen voor het empirisch onderzoek en een interviewschema opgesteld. De resultaten van het empirisch onderzoek komen in hoofdstuk 5 aan bod. In hoofdstuk 6 worden naar aanleiding van de onderzoeksresultaten oplossingsrichtingen voor de afstemmingsproblematiek gegeven en aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

**Figuur 1.1: Opzet van het onderzoek**



# Hoofdstuk 2: Het externe veiligheidsbeleid

## 2.1 Inleiding

Zoals gesteld in hoofdstuk één, bestaan er problemen bij de afstemming tussen de sector externe veiligheid en het facet ruimtelijke ordening. Voordat verder op deze problematiek wordt ingegaan, wordt in dit hoofdstuk een algemeen beeld gegeven van het externe veiligheidsbeleid en de relatie daarvan met de ruimtelijke ordening.

Beleid kan gezien worden als een continu cyclisch proces dat uit verschillende fasen bestaat (Winsemius, 1986, p. 15). In dit hoofdstuk volgt een beschouwing van het externe veiligheidsbeleid aan de hand van de verschillende fasen in de traditionele beleidscyclus: beleidsontwikkeling, planvorming, uitvoering en handhaving/evaluatie (zie figuur 2.1).

**Figuur 2.1: De traditionele beleidscyclus**



*Bron: Winsemius (1986), p. 80*

In figuur 2.1 is de traditionele externe veiligheidsbeleidscyclus te zien. Hoewel een cyclus per definitie geen begin en eind heeft, wordt de beleidsontwikkelingsfase veelal gezien als startpunt van de beleidscyclus. Na de ontwikkeling van sectoraal externe veiligheidsbeleid is de volgende stap is de planvorming. Deze fase bestaat enerzijds uit het opstellen van ruimtelijk plannen waarbij de externe veiligheid is overwogen en anderzijds uit het opstellen van plannen voor de vergunningverlening aan risicovolle bedrijven. De volgende fase in de cyclus bestaat uit de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid.

De uitvoering is het daadwerkelijk wel of niet realiseren van objecten waarbij externe veiligheidsaspecten zijn overwogen. De laatste fase is de beleidsevaluatie, dat weer aanzet geeft tot nieuwe beleidsontwikkeling (Winsemius, 1986, p. 15–19). De beleidslevenscyclus is een vereenvoudigd denkmodel waarbij veel kanttekeningen te plaatsen zijn, zo zullen de verschillende fasen in de praktijk niet zo scherp gescheiden zijn als het model doet veronderstellen. De beleidscyclus kan wel dienen als denkkader bij het analyseren van beleid omdat het een inzicht verschaft in de lijnen waarlangs beleid zich voltrekt (Winsemius, 1986, p. 19). In dit hoofdstuk worden de verschillende fasen van het externe veiligheidsbeleid toegelicht en wordt de relatie met ruimtelijke ordening gelegd.

## 2.2 Beleidsontwikkeling: Het sectorale externe veiligheidsbeleid

### 2.2.1 Historische positionering van het externe veiligheidsbeleid

Ontwikkelingen van het externe veiligheidsbeleid hebben in het verleden veelal plaatsgevonden in reactie op grote ongevallen (Ale, 2003, p. 7). Hoewel er weldegelijk sprake is van continuïteit in het externe veiligheidsbeleid, blijkt uit de geschiedenis dat perioden van nieuwe beleidsontwikkelingen vaak volgen op zware ongevallen, terwijl in de periode tussen deze ongevallen de maatschappelijke aandacht voor externe veiligheid relatief afnam (Ale, 2007, p. 3).

De eerste vorm van externe veiligheidsbeleid ontstond na een calamiteit met een kruisvaart in Leiden in 1807 (Brand, 2003, p. 29). In 1810 vaardigde Napoleon een decreet uit, waarin onder meer werd voorgeschreven dat een vergunning nodig was voor het voeren van een bedrijf en dat van bezwaren van omwonenden proces verbaal opgemaakt moest worden (Ale, 2003, p. 7). In 1875 werd het Koninklijk Besluit omgezet in de Fabriekswet en in 1896 in de Hinderwet (Bruin, 2005, p.11).

Vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw vond er een snelle groei van de industrie plaats, evenals het aantal LPG-verkooppunten, waardoor het externe veiligheidsrisico op veel plaatsen in Nederland toenam. Er vonden in deze periode dan ook enkele zware ongelukken plaats (zie figuur 2.2). Deze ongelukken hebben nieuwe ontwikkelingen van het externe veiligheidsbeleid tot gevolg gehad (Brand, 2003, p. 30).

**Figuur 2.2: Zware ongevallen met gevaarlijke stoffen**

Plaats	Jaar	Gebeurtenis	Dodelijke slachtoffers
Feyzin (Frankrijk)	1966	Ontploffing propaanopslag	18
Flixborough (UK)	1974	Ontploffing raffinaderij	28
Geleen (Nederland)	1975	Ontploffing naftakraker	14
Seveso (Italië)	1976	Dioxineramp	0
LosAlfacques (Spanje)	1978	Ontploffing tankwagen propyl	216
Mexico City	1984	BLEVE LPG tank	544
Bhopal (India)	1984	Vrijkomen methylenisocyanaat	3000
Culemborg	1991	Explosie vuurwerkfabriek	2
Amsterdam	1992	Neergestort vliegtuig	40
Enschede	2000	Explosie vuurwerkfabriek	22
Toulouse	2000	Explosie nitraatfabriek	24
Viareggio	2009	Explosie LPG-treinwagon	28

Bron: Brand (2003) p. 30



Ongevallen zoals aangegeven in figuur 2.2 hadden als effect dat men bewuster werd van het gevaar dat het gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen met zich mee kan brengen. Hierdoor ging men steeds systematischer nadenken over de aard van de verschillende soorten stoffen en de afstanden die in acht zouden moeten worden genomen tussen de risicobron en kwetsbare objecten om de externe veiligheid te verbeteren (Brand, 2003, p. 29).

Met name de dioxineramp in Seveso in 1976, waarbij uit een fabriek een wolk dioxine vrijkwam en een groot gebied besmette, is een keerpunt in het externe veiligheidsbeleid geweest (VROM & Ministerie van V&W, 2003, p. 26). Na de dioxineramp in Seveso heeft de Europese Commissie de Seveso richtlijn opgesteld, met als doel zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen voor de omgeving te reduceren. Nieuw aan deze richtlijn was dat men zich voor het eerst ook richtte tot de mensen buiten het fabrieksterrein die gevaar liepen, en niet alleen op de werknemers van de fabriek zelf.

De Seveso richtlijn is in 1996 vernieuwd in de Seveso II richtlijn. Een belangrijk verschil tussen Seveso I en II is dat de maatregelen ter voorkoming en beheersing van zware ongevallen zich van het technische naar het organisatorische veld verschuiven (VROM e.a., 1999, p. 6). In 1999 is de Seveso II richtlijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO'99). In dit besluit worden bedrijven die boven een bepaalde risicodrempelwaarde vallen verplicht om een preventiebeleid te voeren en dit schriftelijk vast te stellen. Bedrijven met een verhoogd risico moeten naast het preventiebeleid ook een veiligheidsrapport opstellen. Hierin wordt informatie verstrekt over de gevaren van ongevallen met gevaarlijke stoffen en de maatregelen die het bedrijf daartegen heeft genomen. Wanneer een bedrijf niet in staat is aan te tonen dat de beheersing van risico's en de borging daarvan adequaat geregeld zijn, vraagt de overheid om aanvullende reductie van de risico's aan de bron (VROM & Ministerie van V&W, 2003, p. 26).

Na de vuurwerkramp in Enschede in het jaar 2000 en het rapport van de commissie-Oosting dat naar aanleiding daarvan is opgesteld, bleek dat er in Nederland te weinig directe controle op de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid was. In plaats daarvan had de algemene deregulerings-trend van de overheid in de jaren '90 geleid tot een tweedelijns toezicht op procedures in plaats van op de inhoud. Hierdoor was er een gebrekkige handhaving van het externe veiligheidsbeleid ontstaan. Ook de juridische verankering van het externe veiligheidsbeleid bleek ineffectief. Het beleid was tot dan toe vastgelegd in verschillende nota's, richtlijnen, besluiten en circulaire's waardoor veel onduidelijkheid ontstond bij bedrijven, planontwikkelaars, vergunningverleners en handhavers. Een combinatie van de gebrekkige handhaving en het ontbreken van een eenduidige wettelijke grondslag van het externe veiligheidsbeleid heeft ertoe geleid dat een ramp zoals die in Enschede heeft kunnen plaatsvinden (Ale, 2003, p. 8).

In 2001 is met het Nationaal Milieubeleidsplan 4 een beleidsvernieuwing ingezet. Het Nationaal Milieubeleidsplan 4 geeft onder andere de uitgangspunten en ambities voor het nieuwe externe veiligheidsbeleid weer (Bruin, 2005, p. 13). In dit beleidsplan wordt de relatie tussen milieu- en ruimtelijk beleid voor het eerst nadrukkelijk gelegd (Nationaal Milieubeleidsplan 4, 2001, p. 53). Tot de komst van het Nationaal Milieubeleidsplan 4 was het externe veiligheidsbeleid alleen gericht op maatregelen aan de risicobron.

In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 wordt voor het eerst gesproken van een externe veiligheidsbeleid dat zich ook richt op de ruimtelijke indeling van de omgeving, waarmee de relatie tussen de sector externe veiligheid en het facet ruimtelijke ordening wordt gelegd.

De eerste wettelijke verankering van het nieuwe externe veiligheidsbeleid trad in 2004 in werking met het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Dit besluit garandeert burgers een basisbeschermingsniveau tegen een ongeval met het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen. Het besluit verplicht gemeenten en provincies rekening te houden met de externe veiligheid als ze een milieuvergunning verlenen of een bestemmingsplan maken (VROM, 2008). Het externe veiligheidsbeleid met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen is vooralsnog geregeld in de 'circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen'. De wettelijke verankering van het externe veiligheidsbeleid met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen zal worden vastgelegd in het Besluit transportroutes externe veiligheid (Btev), dat momenteel in ontwikkeling is. De wettelijke verankering van het externe veiligheidsbeleid bij het gebruik van luchthavens is geregeld in diverse afzonderlijke wetgeving. Zo bestaat er aparte wetgeving voor Schiphol, voor regionale luchthavens, voor burgerluchthavens van nationale betekenis en voor militaire luchthavens. In paragraaf 2.2.2 wordt ingegaan op de wettelijke verankering van deze verschillende soorten externe veiligheid.

Concluderend kan gesteld worden dat het moderne externe veiligheidsbeleid gedeeltelijk ontstaat als reactie op een reeks ongevallen met gevaarlijke stoffen. Met name de vuurwerkramp in Enschede in het jaar 2000 heeft het denken over externe veiligheid in Nederland gestimuleerd. Sinds 2000 is dan ook de relatie tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening gelegd en is er nieuwe wetgeving ontwikkeld en in ontwikkeling (zoals het Bevi en het Btev).

Het externe veiligheidsbeleid is gericht op het verkleinen van de kans op een ongeval en de gevolgen daarvan. Hoe beter het beleid hierin slaagt, hoe langer het interval tussen twee ongevallen zal zijn. Paradoxaal genoeg is deze langere interval contraproductief voor het vasthouden van ingezet beleid (Ale, 2003, p. 5).

### **2.2.2 Verschillende vormen van externe veiligheidsbeleid**

Zoals blijkt uit de definitie van externe veiligheid in paragraaf 1.3, bestaan er drie soorten externe veiligheid:

- 1) Externe veiligheid die verband houdt met de risico's ten gevolge van de productie, het gebruik en de opslag van gevaarlijke stoffen.
- 2) Externe veiligheid die verband houdt met de risico's omtrent het vervoer van gevaarlijke stoffen.
- 3) Externe veiligheid die verband houdt met de risico's omtrent gebruik van luchthavens.

In deze paragraaf worden deze drie soorten externe veiligheid en hun wettelijke verankering verder toegelicht.

### *Externe veiligheid bij productie, gebruik en opslag van gevaarlijke stoffen*

Het externe veiligheidsbeleid bij productie, gebruik en opslag van gevaarlijke stoffen heeft als doel individuele en groepen burgers een minimum beschermingsniveau te garanderen tegen een ongeval met gevaarlijke stoffen. Deze vorm van externe veiligheid heeft betrekking op risicovolle inrichtingen die een milieuvergunning nodig hebben (VROM, 2009). Een overzicht van de bedrijven die onder het Bevi vallen is opgenomen in bijlage 1. Het beleid is wettelijk verankerd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), het Vuurwerkbesluit en het Activiteitenbesluit.

Bij het externe veiligheidsbeleid kan een onderscheid gemaakt worden tussen de risicobenadering en de effectenbenadering. De risicobenadering gaat uit van het verminderen van het risico van een ongeval tot een bepaald aanvaardbaar beoordeeld maximum. De effectenbenadering poogt het risico van een bepaald ongeval helemaal te elimineren door bijvoorbeeld een risicovolle inrichting op een dusdanige afstand van kwetsbare objecten te situeren dat ongewenste effecten uitblijven (van der Ven, 2007, p.17). De risicobenadering staat centraal in het Nederlandse externe veiligheidsbeleid. Wanneer men uit zou gaan van een effectenbenadering, zou dit betekenen dat er kilometersbrede veiligheidscontouren rondom de risicobronnen zouden liggen die niet bebouwd kunnen worden, wat zowel onmogelijk als onwenselijk is. Alleen het externe veiligheidsbeleid met betrekking tot de productie en opslag van vuurwerk, zoals geregeld in het vuurwerkbesluit, wordt gekenmerkt door een effectenbenadering (de Bruin, 2005, p.11). Bedrijven die vuurwerk produceren of opslaan vallen dus niet onder het Bevi.

In het Bevi zijn bevoegdheden in het kader van de Wet milieubeheer en in het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) aangewezen (van Alphen e.a., 2008, pp. 88–90).

Ten aanzien van de Wet milieubeheer bestaan de bevoegdheden uit het wel of niet toekennen van een vergunning aan risicovolle bedrijven. Met het wel of niet verlenen van vergunningen kunnen er milieumaatregelen zoals afstandseisen tussen de risicobron en het (beperkt) kwetsbaar object worden afgedwongen. Over welke objecten als wel of niet kwetsbaar worden beschouwd geeft het Bevi een niet limitatieve opsomming (zie bijlage 2). Bij het opstellen van een bestemmingsplan en het verlenen van vergunningen kan de gemeente een locatiespecifieke keuze maken over welke objecten als kwetsbaar worden beschouwd.

Het kan echter ook zo zijn dat het externe veiligheidsrisico toeneemt doordat kwetsbare functies binnen het invloedsgebied van een al bestaand risicovol bedrijf worden gepland (De Bruin, 2005, p 19). Naast vergunningverlening richt het externe veiligheidsbeleid zich daarom ook op de situering van (beperkt) kwetsbare objecten ten opzichte van de risicobron. In figuur 2.3 is een overzicht te zien van de ruimtelijke besluiten waarbij er eisen met betrekking tot de externe veiligheid worden gesteld.

**Figuur 2.3: Ruimtelijke besluiten waarop het Bevi van toepassing is**

De vaststelling, goedkeuring en herziening van een bestemmingsplan

De wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan

De goedkeuring van een wijziging of uitwerking

De binnenplanse vrijstelling

De tijdelijke vrijstelling

De zelfstandige projectprocedure

De vrijstelling voor kruimelgevallen

Het rijksprojectenbesluit

Vrijstellingsverzoek voor bovengemeentelijk belang

Vrijstelling van de bouwverordening

Vrijstelling van de verplichting het bestemmingsplan eens in de 10 jaar te herzien

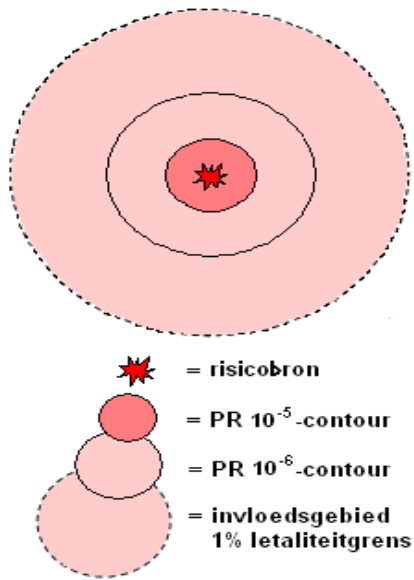
*Bron: Bevi (2008), p. 53*

Voor de in tabel 2.3 genoemde ruimtelijke besluiten geldt dat wanneer er sprake is van de bouw of vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten of risicobronnen er bepaalde grenswaarden met betrekking tot externe veiligheid in acht moeten worden genomen. Het implementeren van externe veiligheid in deze ruimtelijke besluiten geschiedt op basis van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.

*Plaatsgebonden risico*

Het plaatsgebonden risico, voorheen individueel risico genoemd, is de kans per jaar dat een persoon die zich op een bepaalde plaats bevindt, overlijdt ten gevolge van een ongeval met gevaarlijke stoffen. In de wet is arbitrair gesteld dat een overlijdingskans van 1 op 1.000.000 aanvaardbaar is, dit wordt de  $10^{-6}$  contour genoemd (Ministerie van V&W, 2008). De  $10^{-5}$  contour omvat regels voor bestaande (beperkt) kwetsbare objecten. Binnen het invloedsgebied is het groepsrisico van toepassing. Figuur 2.4 geeft de risicocontouren van het plaatsgebonden risico weer.

**Figuur 2.4: De risicocontouren van het plaatsgebonden risico Bevi**



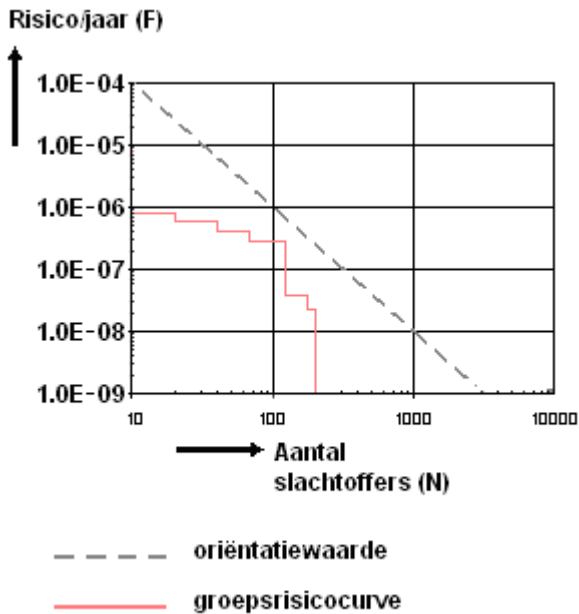
Bron: Oranjewoud (2008), p. 9

Voor beide contouren geldt dat bestaande kwetsbare objecten voor 2010 gesaneerd moeten zijn. Nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten zijn verboden, binnen de  $10^{-6}$  contour mag hier om gewichtige redenen vanaf worden geweken

### *Groepsrisico*

Binnen het gehele invloedsgebied van de risicobron (zie figuur 2.4) is het groepsrisico van toepassing. De grens van het invloedsgebied wordt gevormd door de plek waarop nog 1% van de blootgestelde mensen komt te overlijden bij een calamiteit met gevaarlijke stoffen. Het groepsrisico is een maat die de kans weergeeft dat bij een ongeval een groep slachtoffers met een bepaalde omvang valt. Het groepsrisico wordt gezien als een maat voor de maatschappelijke ontwrichting bij een calamiteit. Hoe groter de groep slachtoffers die bij een incident vallen, hoe groter de maatschappelijke ontwrichting (De Bruin, 2005, p. 20). Het groepsrisico kan niet geografisch worden weergegeven, maar wordt weergegeven in een grafiek waar de kans (f) afgezet wordt tegen het aantal slachtoffers (N): de fN-curve (zie figuur 2.5).

Figuur 2.5: De fN-curve van het groepsrisico



Bron: Oranjewoud (2008), p. 8

In figuur 2.5 is te zien hoe het groepsrisico wordt weergegeven in de fN-curve. Het groepsrisico wordt vastgesteld op basis van het aantal dodelijke slachtoffers bij een ramp en de kans dat deze ramp zich voordoet. De hoogte van het groepsrisico is daarmee afhankelijk van:

- De jaarlijkse kans dat zich een ongeval voordoet met gevaarlijke Stoffen:
  - De aard en omvang van de gevaarlijke stoffen
  - De daarmee te verrichten handelingen
  - De wijze waarop de inrichting omgaat met veiligheid
- Het aantal potentiële dodelijke slachtoffers:
  - De samenstelling van de bevolking in het risicogebied
  - De effecten van een stof in geval van een ongeluk

Hoe groter het aantal slachtoffers bij een ongeval, hoe kleiner de kans dat dit ook daadwerkelijk plaats zal gaan vinden. De grootte van het groepsrisico is in de fN-curve aangeduid met de rode lijn. De stippellijn is de oriëntatiewaarde die de cumulatieve frequenties per jaar van  $10^{-4}$  van 10 dodelijke slachtoffers, van  $10^{-6}$  van 100 dodelijke slachtoffers en van  $10^{-8}$  van 1000 dodelijke slachtoffers met elkaar verbindt. Deze arbitraire waarde dient niet als plafond van het groepsrisico maar slechts ter oriëntatie daarvan (De Bruin, 2005, p. 20).

In het Bevi is een verantwoordingsplicht voor het groepsrisico opgenomen, waarbij er naast het rekenkundig groepsrisico ook kwalitatieve indicatoren worden meegenomen. Deze kwalitatieve indicatoren zijn: 1) de mogelijkheden tot risicovermindering; 2) de

planalternatieven; 3) de mogelijkheden om de omvang van de ramp te beperken en 4) de mogelijkheden tot zelfredzaamheid. Bij de bestuurlijke besluitvorming over het te nemen risico wordt een afweging gemaakt welke omvang van een ramp, gegeven de kans daarop, aanvaardbaar is (VROM, 2007, pp. 6–14).

De verantwoording van het groepsrisico is verplicht bij ruimtelijke besluiten (zie figuur 2.3) waarbij de bouw of vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten wordt toegestaan (VROM, 2007, p. 14). In het kader van de Wet milieubeheer is verantwoording van het groepsrisico ook verplicht bij het beoordelen van 1) een oprichtingsvergunningaanvraag en 2) een veranderingsvergunning indien er sprake is van een nadelig gevolg voor het plaatsgebonden risico. Een nadelig gevolg voor het plaatsgebonden risico betekent hier niet uitsluitend een toename van de  $10^{-6}$  contour, het kan ook gaan om een verandering van bijvoorbeeld de  $10^{-8}$  contour (VROM, 2007, p. 14).

#### *Activiteitenbesluit*

Bedrijven die niet onder het Bevi vallen, vallen sinds 2008 onder het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, ook wel het Activiteitenbesluit genoemd. Het Activiteitenbesluit stelt algemene milieueisen aan bedrijven, waardoor deze bedrijven geen aparte milieuvergunning meer hoeven te hebben zoals dat voor 2008 het geval was. Wanneer er gevaarlijke stoffen in een inrichting aanwezig zijn bestaan er regels over de afstand die gehouden dient te worden tussen de risicobron en (beperkt) kwetsbare objecten. Dit zijn vaste afstanden en vormen dus geen  $10^{-5}$  of  $10^{-6}$  contour. Voor bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen bestaat geen verantwoordingsplicht van het groepsrisico. De effecten van bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen op het groepsrisico zijn dermate laag dat het groepsrisico buiten beschouwing kan worden gelaten (VROM, 2008, pp. 2–9).

#### *Externe veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen*

Door de intensivering van het ruimtegebruik rondom infrastructuur waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, groeit ook de aandacht voor het externe veiligheidsprobleem bij het vervoer van gevaarlijke stoffen (VROM, 2008, p. 23).

Net als bij de externe veiligheid rondom inrichtingen, is in het vierde Nationaal milieubeleidsplan voorgenomen om de externe veiligheidsrisico's met het vervoer van gevaarlijke stoffen te beperken. In 2004 is begonnen met de ontwikkeling van een Basisnet voor vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en het water. Ook bestaat er aparte regelgeving rondom het transport van gevaarlijke stoffen via pijpleidingen.

Het Basisnet is een overheidsproject dat is bedoeld om de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen, de ruimtelijke ontwikkeling en de externe veiligheid op elkaar af te stemmen. Om dat te bewerkstelligen richt het basisnet zich op (VROM, 2008, p. 25):

- De aanwijzing van routes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor, over de binnenwateren en over de weg.
- De vaststelling van een bij elke aangewezen transportroute behorende gebruiksruimte voor dat vervoer.
- De doorwerking van de bij de gebruiksruimte behorende afstand in ruimtelijk relevante besluiten.

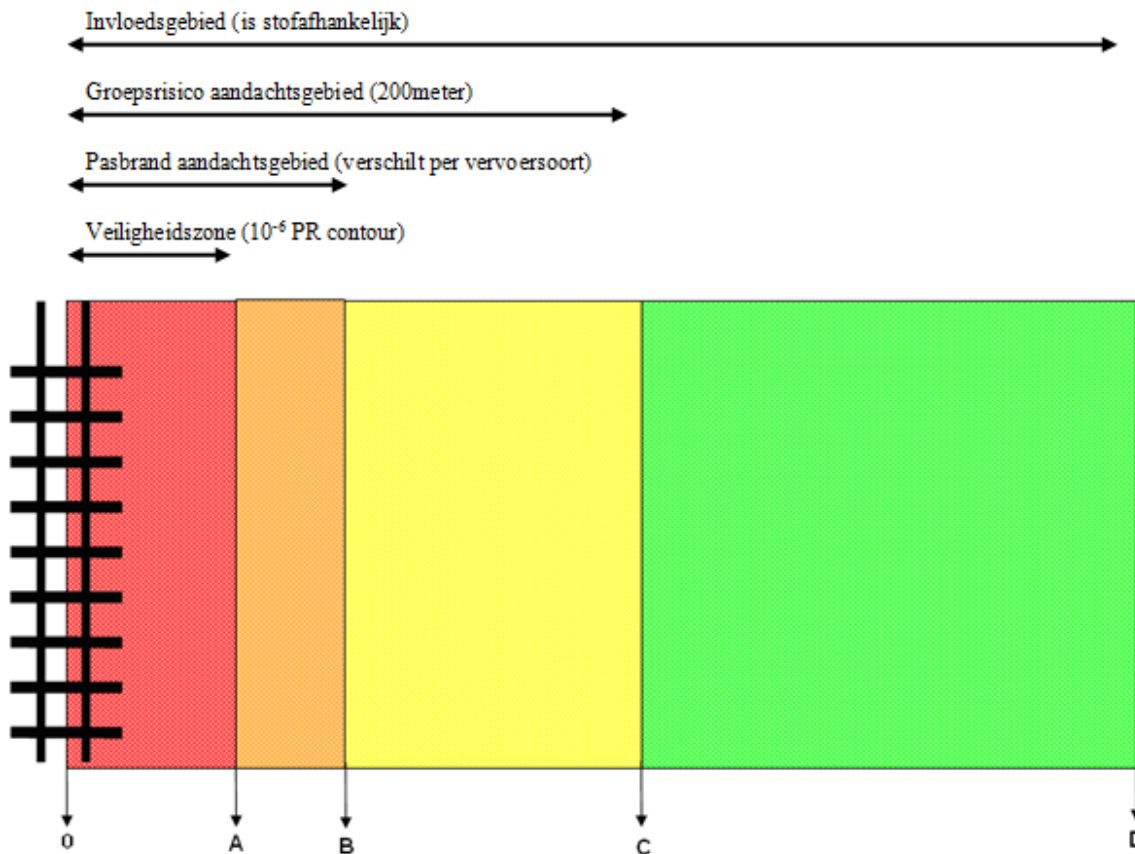
Momenteel is het externe veiligheidsbeleid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen geregeld in de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen uit 2004 (en later gewijzigd in 2008). In het Vierde Nationaal Milieu Beleidsplan (2001) is een wettelijke verankering van de risiconormen aangekondigd: het Besluit transportroutes externe veiligheid (Btev). Met de realisatie van deze wettelijke verankering zal de circulaire komen te vervallen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat e.a. , 2004).

Het externe veiligheidsbeleid in de circulaire is zoveel mogelijk aangesloten bij dat in het Bevi. De circulaire is, net als het Bevi, gericht op het aanbrengen van een ruimtelijke scheiding tussen risicobron en kwetsbaar object waarbij een risicobenadering in acht wordt genomen. Ook wordt er in de circulaire op dezelfde manier aandacht besteed aan het plaatsgebonden risico en het groepsrisico als in het Bevi (Ministerie van Verkeer en Waterstaat e.a., 2004). Het Btev ligt momenteel in conceptvorm ter inzage bij de Tweede Kamer en zal waarschijnlijk op korte termijn (voor 2010) van kracht gaan.

De werking van het Btev is vergelijkbaar met die van het Bevi. Bij het opstellen van ruimtelijke plannen (zie figuur 2.3) geldt dat wanneer er sprake is van de bouw of vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten binnen de risicocontouren van het basisnet, er bepaalde grenswaarden met betrekking tot externe veiligheid gelden. De zonering van het Btev verschilt echter wel van het Bevi (zie figuur 2.4 en 2.6)



Figuur 2.6: De risicocontouren van het plaatsgebonden risico Btev



Bron: Ministerie van V&W (2008)

Figuur 2.6 toont de risicocontouren zoals deze zijn vastgesteld in het Btev. Het rode gebied (A) toont de 10<sup>-6</sup> contour aan wanneer de gebruikruimte van het vervoer voor gevaarlijke stoffen maximaal benut wordt. Binnen de PR-max contour is het niet toegestaan om kwetsbare objecten te bouwen. Beperkt kwetsbare objecten zijn alleen toegestaan wanneer er sprake is van gewichtige redenen. Over de inhoud van deze gewichtige redenen geeft het Btev geen uitsluitel.

Het oranje gebied (B) geeft het plasbrandaandachtsgebied weer (een plasbrand is een plas van brandende vloeistof, zoals olie). Binnen dit plasbrandaandachtsgebied geldt een verantwoordingsplicht voor alle nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten.

Het gele gebied is het groepsrisicoaandachtsgebied (C). Binnen dit gebied geldt een verantwoordingsplicht van het groepsrisico, tenzij het groepsrisico kleiner is dan 0,1 keer de oriëntatiewaarde, of als de toename van het groepsrisico kleiner is dan 10% en het groepsrisico onder de oriëntatiewaarde blijft. De verantwoording van het groepsrisico geschiedt op dezelfde wijze als bij het Bevi (zie paragraaf 2.2.2).

Het groene gebied (D) is het invloedsgebied van de transportas. De grens wordt gevormd door de plek waarop nog 1% van de blootgestelde mensen in de omgeving komt te overlijden bij een calamiteit met gevaarlijke stoffen. Binnen het invloedsgebied tellen alle aanwezigen mee voor de groepsrisicoberekening. Mogelijkheden voor de bestrijding van een ramp, de beperking van de omvang en de zelfredzaamheid worden in dit gebied afgewogen (Ministerie van V&W, 2008).

#### *Externe veiligheid bij buisleidingen*

Voor het transport van gevaarlijke stoffen via pijpleiding is momenteel de circulaire Zonering langs hogedruk aardgastransportleidingen uit 1984 van toepassing. De circulaire bevat afstandstabellen die afhankelijk zijn van de diameter van, en de druk in de buisleiding. Uitgangspunt is om niet binnen een bepaalde afstand te bouwen tenzij er gewichtige redenen zijn om dit wel te doen. De afstand tussen de pijpleiding en het object varieert van 4 tot 60 meter.

Op dit moment is het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) in ontwikkeling. In het Bevb zullen er conform het Bevi en het Btev regels gesteld worden aan risiconormering en de zonering langs buisleidingen. Ook zullen er voorschriften worden opgenomen in bestemmingsplannen, zullen er technische eisen aan de buisleidingen worden gesteld, wordt er een toezichthouder aangewezen en wordt het opstellen van een noodplan verplicht (De Lange, 2008, p.7).

#### *Externe veiligheid bij het gebruik van luchthavens*

Het derde en laatste type externe veiligheidsbeleid heeft betrekking op de externe veiligheid bij het gebruik van luchthavens. Het gaat hierbij om beleid dat gevoerd wordt voor de nationale luchthaven Schiphol en de regionale militaire en burgerluchthavens.

In de integrale beleidsvisie Schiphol uit 1997 wordt gesteld dat de luchthaven mag groeien boven de op dat moment genoemde volumeplafonds, mits er een balans is tussen milieu en economie en mits het beslag dat op de beschikbare ruimte wordt gelegd binnen aanvaardbare grenzen blijft. Dit beleid kreeg in 2003 een wettelijke verankering met de wijziging van de Wet Luchtvaart.

In de Wet Luchtvaart is de Schipholwet opgenomen. De Schipholwet bestaat uit een tweetal uitvoeringsbesluiten: het Luchthavenindelingbesluit en het Luchthavenverkeerbesluit. Het luchthaven indelingsbesluit heeft betrekking op de ruimtelijke maatregelen in de omgeving van Schiphol, het Luchthavenverkeerbesluit op de beheersing van de belasting van het milieu door het luchtverkeer. Het Luchthavenverkeerbesluit begrenst de gevolgen van het vliegverkeer met betrekking tot externe veiligheid en geluidbelasting op de grond. Het aantal mensen dat getroffen wordt door die gevolgen, wordt begrensd door de ruimtelijke ordeningsbeperkingen waartoe het Luchthavenindelingbesluit verplicht (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2002, p. 14).

Net als bij de andere vormen van externe veiligheidsbeleid worden er eisen gesteld aan het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Hierbij bestaat er een bouwverbod van (beperkt) kwetsbare objecten binnen de  $10^{-5}$  contour, en kunnen bestaande beperkt kwetsbare objecten

gehandhaafd blijven. Bestaande kwetsbare objecten binnen de  $10^{-5}$  contour zullen van hun bestemming onttrokken worden, maar hun bewoners behouden het blijfrecht. Binnen de  $10^{-6}$  contour is nieuwbouw van kwetsbare objecten verboden en dat van beperkt kwetsbare objecten slechts met gewichtige redenen toegestaan (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2002, p. 19).

Voor de overige luchthavens is sinds 1 januari 2009 de Regeling Burger en Militaire Luchthavens (RBML) van kracht. Tot die datum was er nog geen eenduidige verankering van het externe veiligheidsbeleid rondom luchthavens (behalve voor luchthaven Schiphol). In het RBML is vastgesteld dat luchthavens van nationale betekenis (met uitzondering van Schiphol) vallen onder het Besluit burgerluchthavens. De militaire luchthavens vallen onder het Besluit militaire luchthavens. Voor alle burgerluchthavens zonder nationaal belang is de verantwoordelijkheid voor het externe veiligheidsbeleid gedecentraliseerd naar de provincie. Het beleid dat de provincie opstelt wordt vastgelegd in een luchthavenbesluit dat dus voor iedere regionale burgerluchthaven uniek kan zijn (Ministerie van V&W, 2009).

Het RBML en het Besluit burgerluchthavens zijn van kracht gegaan op 1 januari 2009. Met betrekking tot de externe veiligheid stelt het beleid gelijksoortige regels als het Bevi, het Btev en de Schipholwet, waarbij er binnen de  $10^{-5}$  contour geen kwetsbare objecten zijn toegestaan en er geen nieuwbouw van beperkt kwetsbare objecten is toegestaan. Binnen de  $10^{-6}$  contour mag er geen nieuwbouw van (beperkt) kwetsbare objecten plaatsvinden, tenzij hier gewichtige redenen voor bestaan (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009).

### **2.2.3 Externe Veiligheid en Ruimtelijke Ordening in andere Europese landen**

Sinds 1997 geldt in de Europese Unie de Seveso II richtlijn. Deze richtlijn heeft als doel enerzijds de kans op een ongeval met gevaarlijke stoffen te verkleinen en anderzijds de effecten van een ramp te beperken. Bedrijven die boven een bepaalde risicodrempelwaarde vallen zijn verplicht een preventiebeleid te voeren en dit schriftelijk vast te stellen. Bedrijven met een verhoogd risico moeten naast het preventiebeleid ook een veiligheidsrapport opstellen waarin informatie wordt verstrekt over de gevaren van mogelijke ongevallen met gevaarlijke stoffen en de maatregelen die het bedrijf daartegen heeft getroffen (VROM & Ministerie van V&W, 2003, p. 26). De Seveso II richtlijn geldt voor alle lidstaten van de Europese Unie. In de praktijk blijkt echter dat de manier waarop EU-lidstaten de Seveso-richtlijn in hun nationale wetgeving implementeren en de relatie met ruimtelijke ordening leggen per land en per regio kan verschillen (EU-VRI, 2008, p. 9).

Alle West-Europese landen beschikken over een ruimtelijk planningstelsel dat bestaat uit een kaderstellende functie op nationaal of regionaal niveau en een gedetailleerde planontwikkeling op gemeentelijk niveau. Bij het maken van de ruimtelijke plannen nemen alle landen de externe veiligheidssituatie met betrekking tot risicovolle inrichtingen in beschouwing. De risicoafstanden die daarbij worden gehanteerd verschillen per land. Ook zijn er landen waar geen vaste afstanden bestaan.

Tussen de landen bestaan ook verschillen in de manier waarop externe veiligheidsrisico's benadert worden. In Zweden en Frankrijk bijvoorbeeld wordt een

effectenbenadering gehanteerd, in het Verenigd Koninkrijk wordt, net als in Nederland, een risicobenadering gehanteerd waarbij een bepaald risico wordt geaccepteerd (zie paragraaf 2.2.2). Nederland is het enige land met uniforme wetgeving die zich uitsluitend richt op externe veiligheid en dat beschikt over vaste veiligheidsafstanden tussen risicovolle inrichting en kwetsbare objecten. In veel andere landen bestaan er informele richtlijnen voor veiligheidsafstanden tussen risicovolle inrichtingen en kwetsbare objecten (EU-VRi, 2008, p. 12).

Andere West-Europese landen hanteren meer een ad-hoc beleid waarbij per case het externe veiligheidsbeleid wordt bepaald. Het Britse externe veiligheidsbeleid bijvoorbeeld wordt ontwikkeld door een kenniscentrum dat naast de betrokken ministeries en milieuagentschappen opereert. Deze agentschappen adviseren de gemeenten bij het maken van een ruimtelijk besluit over de specifiek te nemen externe veiligheidsmaatregelen (EU-VRi, 2008, p. 14). In het sterk gecentraliseerde Britse planningstelsel bestaat er een centraal vastgesteld kader waarbinnen externe veiligheidsbeleid gevoerd moet worden, maar binnen dit kader wordt externe veiligheidsbeleid door de agentschappen toegespitst op specifieke omstandigheden.

In andere West-Europese landen wordt externe veiligheid alleen beschouwd in geval van plaatsgebonden risico bij risicovolle inrichtingen. Duitsland vormt daarop een uitzondering, daar wordt ook externe veiligheidsbeleid gevoerd ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De nadruk van het externe veiligheidsbeleid in Duitsland ligt op vergunningverlening waardoor de verantwoordelijkheden met betrekking tot externe veiligheid primair bij de risicobron liggen. In het gedecentraliseerde Germaanse planningstelsel bestaan geen vaste afstandseisen en procedures met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling rond een risicobron. Die verschillen per case (EU-VRi, 2008, p. 16).

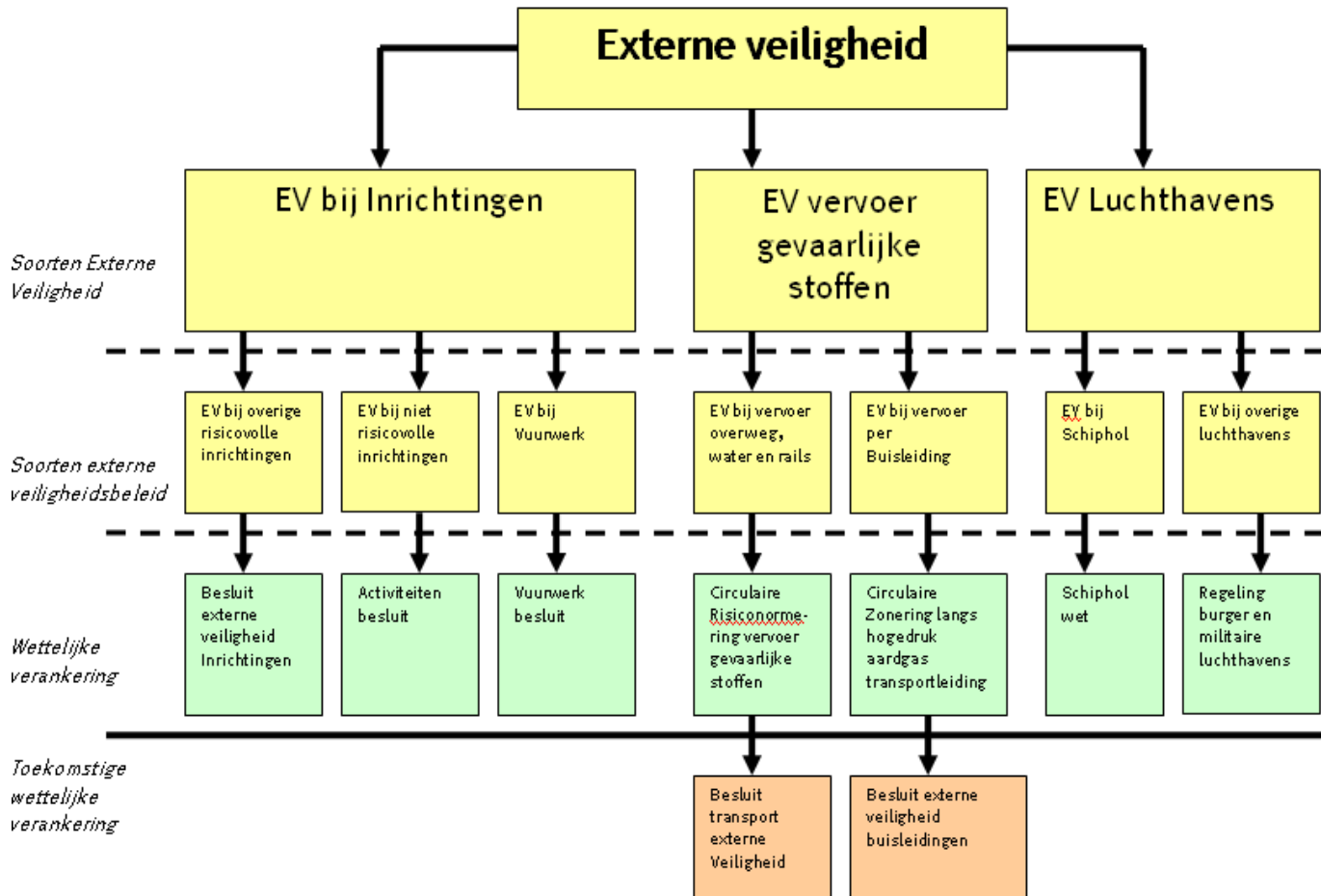
Verantwoording van het groepsrisico in ruimtelijke plannen is alleen in Nederland een wettelijk eis. In andere West-Europese landen is berekening van het groepsrisico slechts een mathematisch hulpmiddel bij het uitvoeren van ruimtelijke planning waar geen wettelijke verplichtingen uit voortvloeien.

#### **2.2.4 Conclusie**

Het huidige externe veiligheidsbeleid is ontstaan als reactie op een reeks ongevallen met gevaarlijke stoffen. Met name de vuurwerkramp in Enschede in 2000 heeft het onderwerp externe veiligheidsbeleid in Nederland een impuls gegeven. In het externe veiligheidsbeleid dat na 2000 is ontwikkeld is de relatie met ruimtelijke ordening gelegd.

Er bestaan verschillende soorten externe veiligheidsbeleid. Deze verschillende soorten hebben alle een andere wettelijke basis, zoals te zien is in figuur 2.7.

Figuur 2.7: Verschillende soorten externe veiligheid en hun wettelijke basis



Bron: Eigen bewerking

In figuur 1.6 is een schematische uitsplitsing van de verschillende soorten externe veiligheidsbeleid te zien. Het externe veiligheidsbeleid is momenteel in zeven verschillende besluiten en circulaire vastgelegd.

Ondanks deze pluriforme wettelijke verankering van het externe veiligheidsbeleid zijn de verschillende soorten externe veiligheid beleidsinhoudelijk grotendeels uniform. Alle beleidsvormen werken volgens het principe van het aanbrengen van een ruimtelijke scheiding tussen (beperkt) kwetsbaar object en risicobron aan de hand van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Het activiteitenbesluit is hierbij een uitzondering, hier wordt het groepsrisico niet behandeld omdat de effecten van bedrijven die onder het activiteitenbesluit vallen op het groepsrisico gering zijn.

Externe veiligheid wordt ook in andere West-Europese landen beschouwd bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. Definiëring, risicoafstanden en procedures verschillen per land. Nederland is het enige West-Europese land met uniforme wetgeving die gericht is op externe veiligheid. Ook is Nederland het enige land waar het groepsrisico wordt beschouwd en verantwoord.

Het externe veiligheidsbeleid bij productie, gebruik en opslag van gevaarlijke stoffen is als eerste beleidskader uniform vastgelegd in het Bevi en dient veelal als leidraad voor de andere (in ontwikkeling zijnde) beleidskaders. Daarom wordt dit onderzoek geschreven vanuit het perspectief van het externe veiligheidsbeleid bij productie, gebruik en opslag van gevaarlijke stoffen zoals wettelijk is vastgelegd in het Bevi. In het vervolg van dit onderzoek wordt er gesproken van het Bevi-beleid.

## 2.3 Planvorming: vergunningverlening en ruimtelijke plannen

### 2.3.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 is het externe veiligheidsbeleid behandeld. In de conclusie is gesteld dat dit onderzoek wordt geschreven vanuit het perspectief van het Bevi-beleid, omdat het Bevi als eerste beleidskader uniform vastgelegd is en veelal dient als leidraad voor de andere (in ontwikkeling zijnde) beleidskaders. In dit hoofdstuk wordt de volgende fase in de traditionele beleidscyclus behandeld, de planvormingfase. Deze fase is de implementatie van het Bevi-beleid in enerzijds de ruimtelijke plannen en anderzijds de vergunningverlening aan risicovolle bedrijven.

Middels het wel of niet afgeven van vergunningen aan Bevi-bedrijven (door gemeente of provincie) kunnen milieumaatregelen zoals afstandseisen tussen de risicobron en het (beperkt) kwetsbaar object worden afgedwongen. Deze manier van doorwerking is het meest effectief, omdat dit maatregelen betreft die het externe veiligheidsprobleem bij de bron (het risicovolle bedrijf) aanpakken. Dit onderzoek richt zich echter tot de afstemming tussen de sector externe veiligheid en het facet ruimtelijke ordening. De doorwerking van het Bevi in de milieuvergunningverlening valt dus verder buiten de kern van het onderzoek.

### 2.3.2 Het Bevi-beleid in ruimtelijke plannen

Voor de implementatie van het Bevi in ruimtelijke ordening is het bestemmingsplan van essentieel belang omdat dat het enige ruimtelijke plan is met een bindende werking voor burgers en overheid. Vaak overstijgen de externe veiligheidsrisico's echter de gemeentegrenzen, waardoor landelijke of regionale afstemming van het Bevi-beleid gewenst is (de Bruin, 2005, p. 33). Het Bevi-beleid overstijgt hier dus het lokale bestemmingsplanniveau. Daarom wordt het Bevi-beleid behalve in het bestemmingsplan ook opgenomen in andere ruimtelijke plannen, zoals de Nota Ruimte, de structuurvisies en de Milieueffectrapportage (MER). In deze paragraaf komt de implementatie van het Bevi-beleid in de verschillende ruimtelijke plannen aan bod.

#### *De Nota Ruimte*

Het landelijke ruimtelijk beleid zoals vastgelegd in de Nota Ruimte stelt dat zowel het Rijk als de decentrale overheden permanente aandacht hebben voor verbetering van de veiligheid van de burgers. De Nota Ruimte stelt dat *"Het kabinet verantwoordelijkheid neemt voor verbetering van de veiligheid voor burgers door normen en randvoorwaarden ten aanzien van externe veiligheid vast te leggen. Daarbinnen komen bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk toe aan de decentrale overheden."* (Nota Ruimte, 2006, p. 48). Deze normen en randvoorwaarden zijn gesteld in de vorm van algemene maatregelen van bestuur zoals het Bevi, het Btev en het Bevb. Voor de uitwerking van het beleid verwijst de Nota Ruimte naar decentrale overheden.

### *De structuurvisie*

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wro zijn overheden verplicht hun ruimtelijk beleid vast te leggen in één of meerdere structuurvisies. De structuurvisie werkt juridisch gezien niet door richting andere overheden. Het bindt wel het vaststellende overheidsorgaan zelf. Om goed te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen bevat de Wro geen verdere voorschriften voor het vaststellen van een structuurvisie (VROM, 2009).

De Wro stelt enerzijds dus geen directe eisen aan de implementatie van het Bevi-beleid in structuurvisies. Omdat het Bevi het verplicht stelt om het externe veiligheidsbeleid in bestemmingsplannen vast te leggen, en de Wro overheden voorschrijft hun ruimtelijk beleid vast te leggen in structuurvisies, wordt het Bevi indirect ook geïmplementeerd in structuurvisies. Daarnaast zijn er overheden die een structuurvisie externe veiligheid opstellen. In een structuurvisie externe veiligheid wordt aangegeven hoe overheden in een bepaalde regio hun externe veiligheidsbeleid willen gaan uitvoeren. Hoewel het niet wettelijk verplicht is, is de visie bedoeld om door te werken in de bestemmingsplannen van de gemeenten. Over de intensiteit en kwaliteit van de implementatie van het Bevi in structuurvisies zijn geen onderzoeken of publicaties bekend. Wel is bekend dat de doorwerking van structuurvisies in bestemmingsplannen –en dat van milieubeleid in het bijzonder– slechts zeer beperkt is (Coenen 1998, pp. 22–23).

### *De Milieueffectrapportage*

De Milieueffectrapportage is een procedure met bewustwording van milieugevolgen van een ruimtelijke ontwikkeling als doel. Het opstellen van een Milieueffectrapportage moet verplicht vooraf gaan aan alle ruimtelijke veranderingen die mogelijk effecten kunnen hebben op het milieu. In de Milieueffectrapportage worden milieueffecten van verschillende planscenario's naast elkaar gelegd, zodat de initiatiefnemer zich bewust wordt van de milieueffecten die op kunnen treden en de planalternatieven die er zijn. Over welke milieugevolgen precies in de Milieueffectrapportage moeten worden meegenomen bestaan geen exacte voorschriften. Wel wordt gesteld dat het begrip milieugevolg zeer ruim moet worden opgevat. Bij het opstellen van een Milieueffectrapportage worden alle aspecten van milieu en veiligheid meegenomen. Wanneer externe veiligheid een rol speelt, wordt dus ook dit aspect beschouwd (VROM, 2002, pp. 2–15).

### *Het bestemmingsplan*

Zoals reeds is gesteld ligt het zwaartepunt van de ruimtelijke implementatie van het Bevi-beleid bij de doorwerking in het bestemmingsplan, omdat dit het enige bindende ruimtelijk plan is. In dit onderdeel wordt de implementatie van het Bevi-beleid in bestemmingsplannen behandeld. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het plaatsgebonden risico en groepsrisico en tussen directe en indirecte doorwerking.



Bij de verankering van het plaatsgebonden risico is er relatief weinig ruimte voor keuzevrijheid en afweging. De  $10^{-5}$  risicocontour is een harde grens waarvan niet mag worden afgeweken. Hetzelfde geldt voor de regels voor kwetsbare objecten binnen de  $10^{-6}$  contour. Voor beperkt kwetsbare objecten is wel enige ruimte voor afweging binnen de  $10^{-6}$  contour. Op basis van zwaarwegende belangen mag er van de regeling worden afgeweken. Deze 'zwaarwegende belangen' zijn niet nader gedefinieerd in het Bevi, waarmee een grote mate van afwegingsruimte gegeven wordt.

De directe verankering van het plaatsgebonden risico in bestemmingsplannen betreft meestal maatregelen die gericht zijn op de bron. Er kunnen in het bestemmingplan voorschriften worden opgenomen waarin risicobronnen in een bepaald gebied worden uitgesloten (VNG, 2007, p. 26).

Indirecte doorwerking geschiedt middels het zoneren van bestemmingen. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen geconcentreerde zonering en gescheiden zonering. Bij geconcentreerde zonering worden risicovolle bestemmingen binnen een bepaald gebied bijeengebracht. Bij scheidende zonering worden twee of meer slecht verenigbare bestemmingen geconcentreerd in een bepaald gebied, waarbij een ruimtelijke scheiding wordt aangebracht (De Bruin, p. 40).

De verantwoording van het groepsrisico wordt opgenomen in de verantwoordingsparagraaf van het bestemmingsplan (VNG, 2007, p.27). De verantwoording van het groepsrisico bestaat uit kwalitatieve indicatoren met betrekking tot bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid. Bestrijdbaarheid heeft betrekking op de mogelijkheden tot vermindering van de effecten van een ongeval met gevaarlijke stoffen, zelfredzaamheid is de mate waarin personen in het risicogebied zichzelf in veiligheid kunnen brengen. De verantwoordingsparagraaf wordt opgesteld door de afdeling milieu van de gemeente en komt mede tot stand op basis van het wettelijk verplichte advies van de veiligheidsregio waar de gemeente onder valt. Het bevoegd gezag mag, mits gemotiveerd, van het advies afwijken (VROM, 2009). Over de inhoud van die motivatie geeft het Bevi geen uitsluitsel. Met de wettelijke adviesplicht betreft het Bevi dus naast de afdeling ruimtelijke ordening ook de afdeling milieu en ruimtelijke ordening in het afstemmingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening.

### **2.3.3 Conclusie**

De tweede fase van de beleidscyclus bestaat uit het vertalen van het Bevi-beleid in vergunningverlening en ruimtelijke plannen. De doorwerking in vergunningverlening valt verder buiten het onderwerp van deze scriptie, die zich richt op de relatie tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan is het enige ruimtelijk plan met een juridisch bindende werking en is daarmee het zwaartepunt van de ruimtelijke implementatie van het Bevi-beleid. Het onderzoek zal zich daarom specifiek richten op de implementatie van het Bevi-beleid in bestemmingsplannen. De implementatie van het plaatsgebonden risico in bestemmingsplannen bestaat uit het toepassen van duidelijke wettelijke regels binnen vaststaande contouren rond een risicovol object.

Bij de implementatie van het groepsrisico is er in mindere mate sprake van vaststaande regelgeving. Het Bevi schrijft voor wanneer het groepsrisico verantwoord moet worden en welke actoren daarbij betrokken moeten worden, maar stelt geen eisen aan de inhoud van de verantwoordingsparagraaf en welke methoden en indicatoren daarvoor gebruikt (kunnen) worden. Bij de verantwoording van het groepsrisico worden drie partijen betrokken: de afdeling ruimtelijke ordening, de afdeling milieu en de veiligheidsregio (vanaf nu de ketenpartners genoemd). Omdat er bij de verantwoording van het groepsrisico gebruik gemaakt kan worden van kwalitatieve indicatoren, kunnen de gebonden rationaliteiten van de beleidsparticipanten tot problemen leiden in het afstemmingsproces. Het onderzoek zal zich daarom richten op het afstemmingsproces van het groepsrisico in bestemmingsplannen.

## **2.4 Uitvoering/handhaving en evaluatie van het bestemmingsplan**

### **2.4.1 Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is de planvormingfase van het Bevi-beleid behandeld. Die fase bestaat uit enerzijds de implementatie van het Bevi-beleid in het bestemmingsplan en anderzijds uit de milieuvergunningverlening aan Bevi-bedrijven. Hierbij bleek het zwaartepunt van het Bevi-beleid te liggen bij het bestemmingsplan. De volgende twee fasen in het beleidsproces betreffen de uitvoering/handhaving van het beleid en de evaluatie daarvan. Ook in deze fasen bestaat een onderscheid tussen de uitvoering en handhaving van de vergunningverlening en dat van het bestemmingsplan. Gezien de hoofdvraag van dit onderzoek, die zich richt op de afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening, zal de nadruk in dit hoofdstuk liggen op de uitvoering en handhaving van het Bevi-beleid in bestemmingsplannen. Tot slot zal er een paragraaf aan de beleidsevaluatie van het bestemmingsplan besteed worden.

### **2.4.2 Uitvoering/handhaving van verleende vergunningen**

De uitvoering van de vergunningverlening bestaat uit het daadwerkelijk wel of niet verlenen van vergunningen aan Bevi-bedrijven door de milieuafdelingen van de gemeente of de provincie. De handhaving vindt plaats in de vorm van controles op aanwezige gevaarlijke stoffen, verwerkings- en opslaginstallaties en verwerkingsprocessen. De handhaving is sectoraal georganiseerd. Of er wordt voldaan aan de eisen van de milieuvergunning wordt gecontroleerd door de vergunningverlener en de brandweer (verantwoordelijk voor de brandveiligheid).

### **2.4.3 Uitvoering en handhaving van het bestemmingsplan**

#### *Uitvoering*

De uitvoering van het Bevi-beleid in bestemmingsplannen geschiedt middels het wel of niet verlenen van bouw- en aanlegvergunningen. Middels het bestemmingsplan kunnen ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden tegengegaan, maar de publiekrechtelijke middelen om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ook af te dwingen zijn beperkt.

De gemeente heeft wel een mogelijkheid tot realisatie van het bestemmingsplan via privaatrechtelijke weg, al dan niet in de vorm van een publiekprivate samenwerking. De gemeente kan in dat geval beschouwd worden als grootgrondbezitter, omdat zij in het bezit is van een groot deel van de bouwgronden. Bij het uitgeven van bouwgrond kan de gemeente in de gronduitgifte-overeenkomst eisen stellen aan de ontwikkelaar. Middels deze eisen kan uitvoering van het ruimtelijk beleid worden afgedwongen (Buuren e.a., 2008).

### *Handhaving*

Na de uitvoering van het Bevi-beleid via het bestemmingsplan middels bouw- en aanlegvergunningverlening volgt de volgende stap in de traditionele beleidscyclus: de handhaving. Handhaving is de mogelijkheid om met sancties op te treden wanneer er gebouwd wordt zonder of in afwijking van de bouwvergunning. Om de handhaving te vergemakkelijken hebben gemeenten in de bouwverordening een bepaling opgenomen die verbiedt het gebouw te gebruiken wanneer het gebouwd is zonder of in afwijking van een bouwverordening. Het komt relatief weinig voor dat er gebouwd wordt zonder of in afwijking van een bouwvergunning, maar als het gebeurt wordt er in de praktijk meestal wel tegen opgetreden. Door een tekort aan middelen en bestuurlijk draagvlak blijkt de handhaving aanlegvergunningen en in het bijzonder de gebruiksvoorschriften in de praktijk problematisch (van Buuren, 2006, p. 296). Een aanlegvergunning is een vergunning die nodig is voor het aanleggen van werken zijnde geen bouwwerken (Zundert, 2008, p. 61). Een gebruikersvoorschrift kan vormen van gebruik verbieden die in strijd zijn met de bestemming (van Buuren, 2006, p. 27). De overtredingen van aanlegvergunningen en gebruiksvoorschriften zijn moeilijk te constateren en handhaving vindt meestal pas plaats wanneer er sprake is van klachten van derden.

De handhaving van de in het Bevi helder omschreven plaatsgebonden risicocontouren kan geschieden middels het wel of niet verlenen van bouwvergunningen. Voor bouwwerken binnen de risicocontouren wordt geen vergunning afgegeven. Wanneer er zonder vergunning toch wordt gebouwd kan de gemeente verbieden het desbetreffende gebouw te gebruiken.

Bij de verantwoordingselementen van het groepsrisico is de handhaving problematischer (de Bruin, 2005, pp. 53–57). De hoogte van het verantwoorde groepsrisico is afhankelijk van de bevolkingsdichtheid binnen het invloedsgebied van een Bevi-bedrijf. De bevolkingsdichtheid is mede afhankelijk van de bevolkingssamenstelling, wat in de praktijk moeilijk te handhaven blijkt, zeker wanneer het de bevolkingssamenstelling binnen een bepaalde functie betreft. Ook bestaat er geen handhavingmechanisme dat in staat is de zelfredzaamheid en beheersbaarheid binnen het invloedsgebied van een risicobron te handhaven (RMB, 2005, p.9). Met andere woorden: elementen die gebruikt zijn om het groepsrisico te verantwoorden blijken in de praktijk niet of nauwelijks te handhaven.

#### **2.4.4 Conclusie**

De uitvoering- en de handhavingfase verloopt enerzijds via vergunningverlening aan risicovolle bedrijven en anderzijds via het opstellen van het bestemmingsplan. De uitvoering van het vergunningenbeleid bestaat uit het wel of niet verlenen van milieuvergunningen aan Bevi-bedrijven door de gemeentelijke of de provinciale milieufdeling. Handhaving geschiedt in de vorm van controles en inspecties door de vergunningverlener en de brandweer.

De uitvoering van het Bevi-beleid in het bestemmingsplan geschiedt middels het wel of niet afgeven van bouw- en aanlegvergunningen. Daarnaast kan de gemeente bij bouwgronduitgifte aanvullende eisen stellen in de overeenkomst waarmee uitvoering van de beleidsdoelstellingen van het bestemmingsplan kan worden afgedwongen.

Voor de handhaving van de plaatsgebonden risicocontouren kan gebruik gemaakt worden van een bepaling in de bouwverordening dat een gebouw niet gebruikt mag worden indien er zonder of in strijd met een bouwvergunning gebouwd is. Handhaving van het groepsrisico is vaak problematisch: handhaving van de bevolkingsdichtheid is lastig, voor de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid bestaat vaak helemaal geen handhavingmechanisme.

## 2.5 Beleidsevaluatie

De laatste fase van de beleidscyclus is de evaluatie van het gevoerde beleid. Gezien het onderwerp van dit onderzoek dat zich richt op de afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening in de planvormingfase zal aan deze fase slechts beperkt aandacht besteed worden.

Anders dan de traditionele beleidscyclus doet veronderstellen is beleidsevaluatie een permanente fase die dwars door de andere fasen heen loopt. De politieke outputs (in dit geval de feitelijk inhoud van het bestemmingsplan en de uitvoering/handhaving daarvan), maar ook het proces is continue input voor andere aspecten in het beleidsproces. Deze beleidsevaluatie kan zowel formeel als informeel verlopen. Formele beleidsevaluatie is evaluatie van bestaande beleid die dient als startpunt van een beleidsproces. Informele beleidsevaluatie (ook wel terugkoppeling genoemd) is de continue invloed die de verschillende fasen van de beleidscyclus op elkaar hebben.

Over de evaluatie van het externe veiligheidsbeleid in bestemmingplannen zijn geen onderzoeken of bronnen bekend. Waarschijnlijk zijn er vanwege het relatief korte bestaan van het Bevi-beleid weinig tot geen formele evaluaties gedaan van de uitvoering en handhaving van externe veiligheid in bestemmingplannen.

## 2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is het externe veiligheidsbeleid omschreven aan de hand van de vier fasen van de traditionele beleidscyclus: 1) Beleidsontwikkeling; 2) Planvorming; 3) Uitvoering en 4) Handhaving/evaluatie. In de tweede fase van de cyclus komt de relatie met ruimtelijke ordening naar voren.

Het sectorale externe veiligheidsbeleid is mede ontstaan als reactie op een reeks zware ongevallen met gevaarlijke stoffen. Met name de vuurwerkramp in Enschede heeft het externe veiligheidsbeleid in Nederland op de agenda gezet. Vanaf 2000 zijn er verschillende soorten nieuw externe veiligheidsbeleid ontwikkeld. Nieuw aan deze “nieuwe generatie” externe veiligheidsbeleid is de relatie die is gelegd tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening. Het sectorale externe veiligheidsbeleid is momenteel juridisch vastgelegd in zeven verschillende besluiten en circulaire. Alle beleidsvormen werken volgens het principe van het aanbrengen van een ruimtelijke scheiding tussen (beperkt) kwetsbaar object en risicobron aan de hand van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Het externe veiligheidsbeleid bij productie,

gebruik en opslag van gevaarlijke stoffen is als eerste beleidskader wettelijk uniform vastgelegd in het Bevi (Besluit externe veiligheid inrichtingen) en dient veelal als voorbeeld voor de andere beleidskaders, daarom zal dit onderzoek in het perspectief van het Bevi-beleid worden geschreven.

In de tweede fase van de beleidscyclus (vergunningverlening en de ruimtelijke planvorming) ligt het raakvlak tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening. Middels het wel of niet verlenen van vergunningen op basis van de Wet milieubeheer kunnen bepaalde risicobronnen worden uitgesloten, of juist worden geconcentreerd. Daarnaast kan er via ruimtelijke planvorming een ruimtelijke scheiding worden aangebracht tussen kwetsbare objecten en risicobronnen. Bij de implementatie van het Bevi-beleid in de ruimtelijke ordening ligt het zwaartepunt bij het bestemmingsplan, omdat het als enige ruimtelijk plan een bindende werking heeft voor overheid en burgers. Dit onderzoek zal zich daarom specifiek richten op het implementatieproces van het Bevi-beleid in bestemmingsplannen. Bij de milieuvergunningverlening en het implementeren van het Bevi-beleid in het bestemmingsplan heeft de veiligheidsregio een wettelijke adviesplicht. Hierdoor wordt er een derde beleidsveld in het afstemmingsproces betrokken, naast de afdeling ruimtelijke ordening en de afdeling milieu. Deze drie partners worden in dit onderzoek aangeduid als de ketenpartners.

De derde fase van de traditionele beleidscyclus is de uitvoering/handhaving van het beleid. De uitvoering van de milieuvergunningverlening bestaat uit het wel of niet afgeven van vergunningen aan bedrijven door de gemeentelijke of provinciale milieudienst. Handhaving van de vergunningverlening vindt plaats middels controles en inspecties van de vergunningverlener en de brandweer (verantwoordelijk voor de brandveiligheid) of de bedrijven voldoen aan de eisen die gesteld zijn bij het verlenen van de vergunning.

De uitvoering van het Bevi-beleid in het bestemmingsplan geschiedt middels het wel of niet afgeven van bouw- en aanlegvergunningen. Daarnaast kan de gemeente bij bouwgronduitgifte aanvullende eisen stellen in de overeenkomst waarmee uitvoering van de beleidsdoelstellingen van het bestemmingsplan kan worden afgedwongen. Voor de handhaving van de plaatsgebonden risicocontouren kan gebruik gemaakt worden van een bepaling in de bouwverordening dat een gebouw niet gebruikt mag worden indien er zonder of in strijd met een bouwvergunning gebouwd is. Handhaving van het groepsrisico is problematisch, er bestaat vaak geen handhavingmechanisme.

Bij de uitvoering en handhaving van het Bevi-beleid in bestemmingsplannen is een onderscheid te zien tussen de uitvoering en handhaving van het plaatsgebonden risico en dat van het groepsrisico. Het plaatsgebonden risico bestaat uit vaststaande risicocontouren waarvan slechts in beperkte mate mag worden afgeweken en die ruimtelijk uit te voeren en te handhaven zijn via het bestemmingsplan. De uitvoering van het groepsrisico is ingewikkelder in de uitvoering en er bestaan geen handhavingmechanismes voor.

De laatste fase van de beleidscyclus is de beleidsevaluatie. Evaluatie is de input voor nieuwe beleidsontwikkeling en kan daarmee ook gezien worden als het begin van de beleidscyclus (RMB, 2005, p. 6). Bij de handhaving blijkt of het mogelijk is de beleidsdoelstellingen te vertalen naar handhaafbare plannen en vergunningen. Handhavers kunnen beleidsontwikkelaars informatie verschaffen over de effecten van het gevoerde beleid. Middels een beleidsanalyse kunnen beleidsmakers hun beleid desgewenst aanpassen.

De implementatie van het plaatsgebonden risico in bestemmingsplannen is fundamenteel anders dan dat van het groepsrisico. De implementatie van het plaatsgebonden risico in bestemmingsplannen bestaat uit het toepassen van duidelijke wettelijke regels binnen vaststaande contouren rond een risicovol object. Bij de implementatie van het groepsrisico in de vorm van de verantwoordingsplicht is er in mindere mate sprake van vaststaande regelgeving. Het Bevi schrijft voor wanneer het groepsrisico verantwoord moet worden en welke actoren daarbij betrokken moeten worden, maar stelt geen eisen aan de inhoud van de verantwoordingsparagraaf en welke methoden en indicatoren daarvoor gebruikt (kunnen) worden. Omdat er bij de verantwoording van het groepsrisico gebruik gemaakt kan worden van kwalitatieve indicatoren, kunnen de gebonden rationaliteiten van de beleidsparticipanten (de ketenpartners) tot problemen leiden in het afstemmingsproces. Het onderzoek zal zich daarom richten op het verantwoordingsproces van het groepsrisico in bestemmingsplannen. De oorspronkelijke deelvragen, zoals opgesteld in paragraaf 1.2, kunnen hierdoor verder gespecificeerd worden. Hierbij staat niet meer het afstemmingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening in het algemeen centraal, maar het verantwoordingsproces van het groepsrisico in bestemmingsplannen in het bijzonder:

1. *In hoeverre is er sprake van gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces van het groepsrisico?*
2. *In hoeverre leiden gebonden rationaliteiten tot problemen in het verantwoordingsproces en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?*

# Hoofdstuk 3: Het verantwoordingsproces

## 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het Bevi-beleid behandeld aan de hand van de traditionele beleidscyclus. Uit dat hoofdstuk is gebleken dat het zwaartepunt van de afstemming tussen het Bevi-beleid en ruimtelijke ordening bij het bestemmingsplan ligt, en dat met name bij de verantwoording van het groepsrisico gebonden rationaliteiten van actoren voor problemen kunnen zorgen. Daarom richt dit onderzoek zich op het verantwoordingsproces van het groepsrisico.

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de positie van het verantwoordingsproces in de beleidskring (paragraaf 3.2), ook wordt deze positie weergegeven in een model. Vervolgens wordt vanuit neo-institutionalistisch oogpunt het doel en de inhoud van het verantwoordingsproces als proces van consensusvorming beschreven (paragraaf 3.3). Tot slot wordt er ingegaan op de factoren die het bereiken van consensus in het verantwoordingsproces kunnen bemoeilijken (paragraaf 3.4).

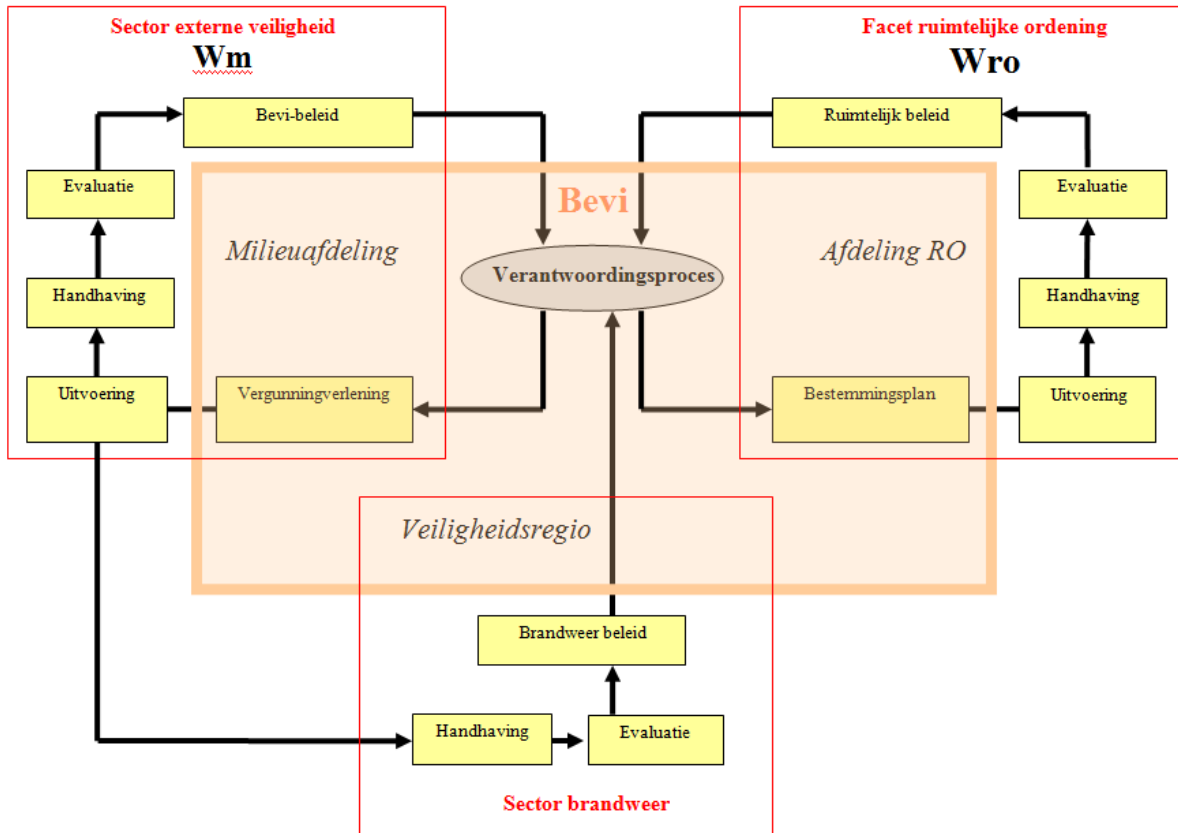
## 3.2 De positie van het verantwoordingsproces

### 3.2.1 De positie van het verantwoordingsproces in de beleidscyclus

In hoofdstuk 2 is de beleidscyclus van het externe veiligheidsbeleid behandeld. Hierbij bleek dat in de tweede fase (de planvorming) van het externe veiligheidsbeleid het raakvlak tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening ligt. Door de wettelijke adviesrol van de veiligheidsregio is ook deze bij het proces betrokken. Tussen de eerste fase (beleidsvorming) en de tweede fase (planvorming) van de beleidscyclus vindt het verantwoordingsproces tussen de drie beleidsvelden plaats. De positie van het verantwoordingsproces in de beleidscyclus is weergegeven in het conceptueel model in figuur 3.1.



**Figuur 3.1: Beleidskierkel van het Bevi-beleid**



Bron: eigen bewerking

Figuur 3.1 geeft de beleidscyclus weer nadat deze is aangepast aan de specifieke situatie van het Bevi-beleid. In feite bestaat de beleidscyclus van het Bevi-beleid uit de drie beleidsvelden met elk hun eigen beleidscyclus: de sector externe veiligheid, het facet ruimtelijke ordening en de sector brandweer. Het verantwoordingsproces bevindt zich in het spanningsveld tussen de drie beleidsvelden. In het conceptueel model is het wettelijke kader van de externe veiligheid bij de productie, gebruik en opslag van gevaarlijke stoffen (het Bevi) aangegeven met een roze kader. Ook is te zien dat het Bevi een drietal actoren in het verantwoordingsproces betreft: de Milieuafdeling en de afdeling Ruimtelijke ordening van de gemeenten en de Veiligheidsregio (in dit onderzoek de ketenpartners genoemd).

Het afstemmingsproces in de vorm van de verantwoording van het groepsrisico is aangegeven middels het ovale grijze kader in het midden van het conceptueel model tussen de drie beleidscycli in. In dit proces wordt het beleid van de ketenpartners op elkaar afgestemd en vastgelegd in bestemmingsplannen en vergunningen. De volgende stappen van de beleidscyclus vinden weer plaats in de cycli van de verschillende beleidsvelden.

### 3.2.2 Het spanningsveld tussen sector- en facetbeleid

Zoals in het conceptueel model te zien is (zie figuur 3.1) komt ruimtelijk beleid het karakter van facetbeleid toe, terwijl het externe veiligheidsbeleid en het brandweerbeleid gekarakteriseerd worden door sectorbeleid. Het verschil tussen sector- en facetbeleid zorgt voor een fundamenteel belangenverschil tussen beide soorten beleid (Lurks, 2001, p. 106).

Sectorbeleid is de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit (samenvallend met een departement of een dienst van een departement), gericht op het zo soepel mogelijk laten verlopen van die activiteit. Bij facetbeleid staat de aandacht voor één bepaald aspect van verschillende activiteiten voorop (commissie-De Wolff, 1970, p. 6). In figuur 3.2 is de schematische weergave van het verschil tussen sector- en facetbeleid te zien.

**Figuur 3.2 Sector- en facetplanning**



*Bron: van Zundert (2006), p. 36*

Uit figuur 3.2 valt af te leiden dat facetplanning bestaat uit de afstemming en coördinatie tussen verschillende sectorale beleidsvelden. De uitvoering van het facetbeleid is afhankelijk van de manier waarop investeringen van de sectoren en marktpartijen kunnen worden gericht op de beleidsdoelstellingen van het facet (Vromraad, 2006, pp. 50–55). Het facet wordt niet gezien als een eigen zelfstandig belang, maar als een kader waarbinnen verschillende sectorale belangen tegen elkaar worden afgewogen (van Alphen e.a., 2006, p. 28). Bij deze afweging worden sector en facet gezien als gelijkwaardige vormen van beleid (Bregman, 1999, p. 40).

Het onderscheid en de relatie tussen sector- en facet planning is complexer en minder helder dan de definitie van de Commissie- De Wolff doet veronderstellen. Het is een analytisch onderscheid en wordt ook wel gezien als een denkmodel (Spit & Zoete, 2005, p. 20).

Milieubeleid is een karakteristiek voorbeeld van een beleidsveld waarbij het onderscheid tussen sector- en facetbeleid is vervaagd. Met de komst van het Natuur en Milieu Beleidsplan 4 heeft milieubeleid namelijk eigen afwegingsprocedures gekregen die maatgevend kunnen zijn voor de ruimtelijke ordening. Hierdoor kan gesteld worden dat het van oudsher sectorale milieubeleid tegenwoordig in meer of mindere mate het karakter van facetplanning toekomt (van Buuren, e.a., 2006, p.3). Met de komst van het Bevi-beleid heeft ook het externe veiligheidsbeleid eigen afwegingsprocedures gekregen die maatgevend zijn voor de ruimtelijke ordening, zoals de plaatsgebonden risicocontouren.

Of het Bevi-beleid het karakter van facetbeleid toekomt, hangt ook af van de mate waarin het beleid haar sectorale externe veiligheidsbelangen afweegt tegen andere (veelal tegenstrijdige) sectorale belangen (van Buuren, e.a., 2006, p. 3), zoals woningbouw of verkeer en vervoer. Op dit punt kan gesteld worden dat het plaatsgebonden risico van Bevi-beleid nog steeds een vorm van sectoraal beleid is. Plaatsgebonden risico gaat uitsluitend uit van het externe veiligheidsbelang waarbij geen integrale afweging tussen andere sectoren wordt gemaakt. Bij het groepsrisico is er sprake van het tegenovergestelde. Bij de verantwoording van het groepsrisico kunnen andere sectorale belangen dan externe veiligheid zwaarder wegen, mits dit verantwoord is. Het groepsrisicobeleid heeft dus kenmerken van facetbeleid.

In het verantwoordingsproces is het sectorale belang van externe veiligheid en het brandweerbeleid waarop het advies van de veiligheidsregio gebaseerd is dus niet het enige aspect dat binnen het facet ruimtelijke ordening speelt. Naast deze twee sectoren bestaan er legio sectorbelangen waar de ruimtelijke ordening een afweging tussen maakt. De belangen van externe veiligheid en ruimtelijke ordening verschillen omdat het sectorale Bevi-beleid puur handelt vanuit het oogpunt van externe veiligheid en het facet ruimtelijke ordening legio sectorale belangen tegen elkaar afweegt. Deze sectoren kennen allemaal hun eigen dynamiek en kunnen onderling tegenstrijdig zijn. Het Bevi-beleid concurreert in zekere zin met andere sectoren om een gunstige positie in het ruimtelijk beleid (Oranjewoud, 2007, p. 17). Een ruimtelijk plan zal door haar facetmatige karakter zelden een maximaal bevredigende oplossing bieden voor alle sectorale beleidsvelden (de Roo & Voogd, 2004, p. 119), waardoor het verantwoordingsproces zelden naar volle tevredenheid van alle partijen zal verlopen.

### **3.3 De gebonden rationaliteit**

#### **3.3.1 Inleiding**

Afstemming van beleid is een proces van afstemming tussen verschillende beleidsparticipanten (de Roo en Voogd, 2004, p. 110; Arentsen & Bressers, 1992, p. 105). Beleid stemt zichzelf niet af op andere beleidsvelden, dit gebeurt door representanten (beleidsparticipanten) uit de drie verschillende beleidsvelden (de afdelingen ruimtelijke ordening en milieu en de veiligheidsregio).

De afstemmingsproblematiek heeft naast een beleidsmatige component (het spanningsveld tussen sector- en facetbeleid) dus ook een sociale component. De problematiek die sociaal van aard is ontstaat wanneer de representanten vanuit verschillende beleidsvelden in meer of mindere mate handelen vanuit verschillende "leefwerelden", waardoor alle actoren beschikken over een eigen unieke rationaliteit die onderling kan verschillen. In deze paragraaf zal het concept van gebonden rationaliteit en de gevolgen hiervan voor het verantwoordingsproces verder uitgewerkt worden.

#### **3.3.2 Neo-institutionalisme en bounded rationality**

In de klassieke organisatietheorie wordt verondersteld dat actoren in staat zijn keuzevraagstukken rationeel te benaderen. De actor kan alle alternatieven overzien waardoor de optimale keuze gemaakt kan worden. Collectief politiek en economisch gedrag werd vervolgens opgevat als de optelsom van individueel gedrag. De context van het gedrag werd in de klassieke theorie als niet bijzonder relevant beschouwd (Simon, 1955, p. 1). Volgens de klassieke benadering zou het verantwoordingsproces worden vormgegeven door rationeel handelende actoren die allen één gezamenlijk doel nastreven: het vinden van de optimale beleidsoptie. De actoren overzien alle belangen die er spelen en beseffen welke consequenties hun beslissingen hebben. De beleidsparticipanten wegen vervolgens alle opties tegen elkaar af en komen unaniem tot het meest optimale en gewenste alternatief.

In het begin van de jaren tachtig groeide echter het inzicht dat de context van sociale instituties niet verwaarloosd kon worden. Gedrag van mensen is 'embedded': menselijk gedrag is ingebed, van een omgeving voorzien en is niet losstaand. In het neo-institutionalisme worden instituties erkend als factoren die direct van belang zijn voor het verklaren van menselijke gedrag (March & Olsen, 1984, pp. 1-5). Instituties zijn medebepalend voor de doelen die mensen zich stellen en zijn tevens van invloed op de toegang tot de middelen die nodig zijn om die doelen te bereiken. Deze stroming wordt ook wel het neo-institutionalisme genoemd (Steunenberg, e.a., 1996). Het begrip 'institutie' is een containerbegrip dat een veelheid van verschijnselen kan bevatten: (internationale) regimes, wet- en regelgevingssystemen, inrichting van staat en openbaar bestuur, organisatiegegevens (structuren, praktijken), bestuurlijke en administratieve routines, gedragsrepertoires, tradities en culturen. Al deze factoren beïnvloeden de menselijke gedragingen (Steunenberg, e.a., 1996).

Het neo-institutionalistische paradigma verklaart menselijk gedrag door een denkkader dat bestaat uit enerzijds de integratie van de rationele keuze en anderzijds de institutionele structuren waarlangs de rationele keuze tot stand komt, waardoor er sprake is van een "bounded rationality" (gebonden rationaliteit). Het principe van bounded rationality gaat er vanuit dat actoren in essentie doelmatig handelen, maar hierin worden belemmerd door de interactie tussen hun cognitie en de complexiteit van de institutionele context (Simon, 1979, p. 27).

Binnen de verschillende stromingen van het neo-institutionalistische paradigma verschilt de balans tussen de invloed van enerzijds de rationele keuze en anderzijds de institutie (Clark & Foweraker, 2001, p. 4). Aan de ene kant van het spectrum bevindt zich het rationele keuze neo-institutionalisme, waarbij het primaat van de preferentie bij het individu ligt. Hierbij heeft de institutionele context invloed op de handelingsstrategie van de actor, maar niet op zijn preferenties. Aan de andere kant bestaat het sociologische neo-institutionalisme, waarbij ook de preferenties van actoren worden bepaald door de institutionele settings. Op de vraag welke neo-institutionalistische stroming de werkelijkheid het meest recht doet bestaat onenigheid en omvat een discussie die buiten het bereik van dit onderzoek valt. Op dit punt kan volstaan worden met de conclusie dat de basis van het neo-institutionalisme is dat individuen weliswaar rationeel handelen, maar wel binnen de marges van de institutionele settings waar ze zich in bevinden. Deze instituties beïnvloeden daarmee hun gedrag, hun strategie en in meer of mindere mate ook hun preferenties (Bursens, 1999, pp. 4-7). In dit onderzoek wordt uitgegaan van het sociologisch neo-institutionalisme, waarbij ook de preferenties van actoren worden gestructureerd door instituties. In conclusie: actors act, but not under the conditions of their own choosing (Wisskink, 2006, p.3).

Door uit te gaan van een wederkerige invloed van het gedrag van actoren op instituties voegden Burns en Flame (1987, pp 87-92) een complexiteit aan het neo-institutionalistisch denken toe: "actors act within existing structures, at the same time that they act upon and restructure these systems" (Burns & Flame, 1987, pp 87-92). Dus terwijl de rationaliteit van actoren bepaald wordt door instituties, worden deze instituties tegelijkertijd bewerkt en onderhouden door dezelfde actoren. De institutionele kaders kunnen tot op zekere hoogte door actoren zelf gemaakt en doorbroken worden. Het opstellen en onderhouden van instituties wordt als een onbedoeld bijeffect van het intentionele rationele handelen van actoren gezien. Hiermee zijn instituties "man-made structures", en geen onwrikbare natuurverschijnsels. Ze kunnen gezien worden als het medium én product van menselijke interactie (Burns & Flame, 1987, pp 87-92).

### **3.3.3 Gebonden rationaliteit in een beleidsproces**

De preferenties en het handelen van beleidsparticipanten komen dus niet rationeel tot stand, maar worden gestuurd door de institutionele setting van de actoren in het verantwoordingsproces. Dit heeft tot gevolg dat gedrag in grote mate bepaald wordt door gewoonte, ervaring en intuïtie. In de praktijk worden beleidsparticipanten dan ook vaak aangetroffen als tegenspelers met onvolledige beoordeling van de problematiek en met begrensde inzichten in de mogelijke beleidsopties. Het verantwoordingsproces wordt

vormgegeven door verschillende actoren die in meer of mindere mate handelen vanuit verschillende 'leefwerelden'. Elke actor heeft hierdoor een eigen unieke beoordeling van het gewenste beleid (Voogd & de Roo, 2004, p. 110).

Door de gebonden rationaliteit komen beslissingen van beleidsparticipanten niet tot stand op basis van breed gewortelde kennis, maar op basis van een serie kleine intuïtieve stappen. De beleidsparticipant beschikt door zijn gebonden rationaliteit immers niet over breed gewortelde kennis, maar slechts over een subjectieve beoordeling van een deel van de werkelijkheid. Het proces van beleidsplanning werd daarom door Lindblom omschreven als "muddling through" (Lindblom, 1959), oftewel aanmodderen. Hiermee probeerde Lindblom (1959) aan te geven dat een beleidsvormingsproces niet wordt vormgegeven door rationeel handelende actoren die op basis van wetenschappelijke kennis unaniem tot een beleidsbeslissing komen, maar door irrationele actoren met verschillende percepties van de werkelijkheid die slechts door "aan te modderen" tot beleidsbepaling kunnen komen. Hierdoor is het niet raadzaam om te streven naar de ultieme beleidsoplossing, maar moet beleid tot stand komen door een reeks kleine beslissingen waarover actoren gemakkelijk overeenstemming kunnen bereiken. Deze manier van beleidsvorming wordt ook wel het incrementalisme genoemd (Birkland, 2005, p. 216).

Zoals ook in figuur 3.1 te zien is, zijn de actoren (representanten van de ketenpartners) onderdeel van verschillende institutionele settings (de roodomkaderde beleidsvelden). Het afstemmen van de verschillende soorten beleid geschiedt dus door actoren die "embedded" zijn in een bepaalde institutionele setting.

### **3.3.4 Gebonden rationaliteit in het verantwoordingsproces**

In een onderzoek van Oranjewoud (2007) naar problemen bij de implementatie van het Bevi-beleid in bestemmingsplannen zijn enkele knelpunten bij de implementatie van externe veiligheid in bestemmingsplannen naar voren gekomen, die (mogelijk) verband houden met de verschillende rationaliteiten van de actoren in het verantwoordingsproces. De volgende knelpunten zijn in dit onderzoek geconstateerd: definitieproblemen, abstractieverschillen en kennisproblemen (Oranjewoud, 2007, pp. 16–19).

#### *Definitieproblemen*

In het onderzoek van Oranjewoud (2007) is geconstateerd dat er in het verantwoordingsproces verschillende definities van (beperkt) kwetsbaar object worden gehanteerd. Dit komt doordat er in het Bevi een niet-limitatieve opsomming van het (beperkt) kwetsbaar object wordt gegeven (zie bijlage 2). In het Bevi wordt bijvoorbeeld de term "zoals" gebruikt bij de omschrijving van het (beperkt) kwetsbaar object. Bij het opstellen van het bestemmingsplan kan de definitie van (beperkt) kwetsbaar object door de actoren van verschillende beleidsvelden anders worden geïnterpreteerd (Oranjewoud, 2007, pp. 9, 18). Vanuit neo-institutionalistisch oogpunt kan deze verschillende definiëring van eenzelfde object verklaard worden door de gebonden rationaliteit van de beleidsparticipanten.

Een gevolg van dit probleem is dat de makers van het bestemmingsplan de onvolledige definitie van het (beperkt) kwetsbare object overnemen in het bestemmingsplan. Dit "uitstelgedrag" is een veel voorkomende verschijning bij de ontwikkeling van integraal beleid (Spit & Zoete, 2005, p. 97). Doordat het maken van keuzes wordt uitgesteld tot de volgende fase van de beleidscyclus (de uitvoering), ontstaat er rechtsonzekerheid over de inhoud van het bestemmingsplan (Oranjewoud, 2007, p. 17).

### *Abstractieverschil*

Eenzelfde probleem als bij de definiëring van (beperkt) kwetsbare objecten doet zich voor rondom de interpretatie van (beperkt) kwetsbare bestemmingen. De sector externe veiligheid redeneert vanuit objecten (inrichtingen) en de ruimtelijke ordening vanuit bestemmingen. Onder een bestemming kunnen diverse soorten (beperkt) kwetsbare objecten vallen. Net als de interpretatievrijheid die er bestaat omtrent de definitie van (beperkt) kwetsbaar object is er ook onduidelijkheid over welke (beperkt) kwetsbare objecten er onder bepaalde bestemmingen vallen (De Bruin en Eskens, 2006, p. 5). De gebonden rationaliteit van de beleidsparticipanten heeft tot gevolg dat in het verantwoordingsproces geredeneerd wordt vanuit verschillende interpretaties.

Ook bij de afstandsbepaling tussen risicobron en (beperkt) kwetsbaar object vormt het abstractieverschil object versus bestemming een vergelijkbaar probleempunt. In het Bevi wordt beschreven hoe het meten van de afstand tussen risicobron en (beperkt) kwetsbaar object moet geschieden: de te hanteren afstand is de afstand van de risicobron tot de gevel van het (beperkt) kwetsbaar object. Deze wijze van afstandsbepaling gaat uit van de objectbenadering terwijl de ruimtelijke ordening uitgaat van het bestemmingsprincipe van het bestemmingsplan. Volgens het bestemmingsprincipe zou de te hanteren afstand de afstand zijn tussen de kavelgrens waarop de vergunning van de risicobron van toepassing is en de kavelgrens van het (beperkt) kwetsbare object. (Beperkt) kwetsbare- en risicovolle objecten zijn immers toegestaan op de volledige kavel (Oranjewoud, 2007, p.17).

### *Kennisprobleem*

In het onderzoek van Oranjewoud (2007) is ook geconstateerd dat veel benodigde specialistische kennis niet aanwezig is binnen het planproces. Dit kennisgebrek wordt veroorzaakt door beperkte toegankelijkheid tot informatie van verschillende actoren. Het betreft hier bijvoorbeeld betrouwbare informatie over vervoer van gevaarlijke stoffen die soms niet openbaar is. Ook de mate waarin en de manier waarop actoren in staat en/of bereid zijn informatie te absorberen, beoordelen en te verwerken kan per actor verschillen (Oranjewoud, 2007, p. 17). Er wordt in het onderzoek van Oranjewoud (2007) niet gesproken van een algemeen kennistekort, maar een onevenwichtige verdeling van kennis. Kennis die in het ene beleidsveld aanwezig is, is dat niet per definitie in het andere beleidsveld. Ook wanneer kennis wel evenredig beschikbaar is, komt het voor dat verschillende actoren deze kennis anders interpreteren, omdat ze niet altijd beschikken over dezelfde middelen om alle relevante informatie te verzamelen en te verwerken (Brans, e.a., 2003, p. 148). Een voorbeeld hiervan is

de manier waarop actoren met bijvoorbeeld een planologische, natuurkundige of juridische achtergrond kennis anders interpreteren en verwerken.

### **3.3.5 Conclusie**

Volgens de neo-institutionele theorie beschikken beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces over verschillende rationaliteiten. De gebonden rationaliteit die de beleidsparticipanten hebben wordt mede gevormd door de institutionele grenzen van het beleidsveld waar de participant uit afkomstig is. Ook deze institutionele grenzen zijn een onbedoeld bijproduct van irrationeel menselijk handelen.

In een onderzoek van Oranjewoud (2002) naar problematiek bij de verankering van externe veiligheid in bestemmingsplannen werden definitieproblemen, abstractieverschillen en kennisdiscrepanties geconstateerd. Deze problemen ontstaan mogelijk door de gebonden rationaliteit van de beleidsparticipanten.

## **3.4 Overeenstemming in het verantwoordingsproces**

### **3.4.1 Inleiding**

In paragraaf 3.3 is beschreven hoe het verantwoordingsproces kan worden bemoeilijkt doordat de rationaliteit –en daarmee de doelstellingen, toegang tot informatie en de macht van actoren– wordt beïnvloed door instituties. Doordat de beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces afkomstig zijn uit verschillende beleidsvelden met verschillende institutionele settings ontstaan er verschillende rationaliteiten waardoor er geen “beste plan” bestaat. Hetgeen men als “beste plan” kwalificeert is immers afhankelijk van de institutionele setting van de actoren. Vanwege dit pluriforme perspectief moet het plan tot stand komen op basis van consensus tussen de verschillende subjectieve opvattingen van de participanten in het verantwoordingsproces (Voogd & de Roo, 2004, pp. 52–55).

Deze paragraaf gaat verder in op de vraag hoe het verantwoordingsproces zo kan worden vormgegeven dat actoren met verschillende rationaliteiten toch tot overeenstemming kunnen komen. Deze paragraaf zal bestaan uit een theoretische beschouwing over consensusvorming tussen actoren met verschillende rationaliteiten en een vertaling daarvan naar de planningtheorie. Voogd (2006, p. 57) omschreef drie manieren waarop actoren met verschillende rationaliteiten toch tot consensus kunnen komen: middels onderhandelingen, leerprocessen en wilsvorming.

### **3.4.2 Onderhandelen**

Bij het bereiken van consensus middels onderhandelingen proberen de actoren hun belangen te verhandelen en compensatie te verkrijgen voor eventuele verliezen. Het streven is naar een win-win situatie. Dit proces van geven en nemen wordt “integrative bargaining” genoemd. Het bereiken van overeenstemming middels onderhandeling is geschikt in processen die relatief vrij zijn van regelgeving en een bepaalde mate van machtsrelaties herbergen (Voogd en de Roo, 2004, p. 73).



Het verantwoordingsproces van het groepsrisico echter is middels het Bevi voorzien van wettelijke regelgeving (zie hoofdstuk 2). Hierdoor ontbreekt het aan “ruilwaar” in het proces en is onderhandelen niet de meest geschikte manier om consensus te bereiken.

Daarnaast is ook de macht van de verschillende partijen binnen het verantwoordingsproces beperkt. De feitelijke macht ligt bij de gemeenteraad, die geen deel uitmaakt van het verantwoordingsproces. Hoewel de afdeling ruimtelijke ordening het bestemmingsplan maakt en zij zelf kan bepalen in hoeverre het advies van de brandweer al dan niet wordt aangenomen, is de afdeling ruimtelijke ordening afhankelijk van de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad. Een onvolledige verantwoording van het groepsrisico of het negeren van het brandweeraadvies kan ertoe leiden dat het bestemmingsplan niet wordt vastgesteld door de gemeenteraad omdat de Raad het ruimtelijk beleid in geval van calamiteit dan niet kan verantwoorden. Consensus tussen de drie partijen is dus ook voor de afdeling ruimtelijke ordening van belang.

De macht van de Gemeenteraad kan wel indirecte invloed hebben op de machtsverhoudingen binnen het verantwoordingsproces. Een gemeenteraad die sterk is gericht op ruimtelijk–economische ontwikkeling kan de verantwoording van het groepsrisico in principe anders beoordelen dan een gemeenteraad die sterk gericht is op veiligheid en duurzaamheid. De politieke kleur van de gemeenteraad kan invloed hebben op de relatieve machtsposities van de drie partijen in het verantwoordingsproces.

### **3.4.3 Wilsvorming**

Ook wordt verwacht dat het bereiken van consensus door middel van wilsvorming geen grote rol speelt bij consensusvorming in het verantwoordingsproces van het groepsrisico. Er wordt verwacht dat wilsvorming in het verantwoordingsproces bij alle partijen reeds aanwezig is. Voor de afdeling ruimtelijke ordening is een goede verantwoording van het groepsrisico noodzaak om het bestemmingsplan vast te laten stellen door de Gemeenteraad. Integreren van externe veiligheid in bestemmingsplannen is voor de Veiligheidsregio en de Milieufunctie noodzaak om hun sectorale belangen te realiseren.

### **3.4.4 Leerproces**

Bij het bereiken van overeenstemming middels leerprocessen ligt de nadruk van consensusvorming op het verwerven van nieuwe kennis over het vraagstuk. Dit proces kan leiden tot beter onderling begrip voor de standpunten van de verschillende actoren, doordat de actoren van elkaar leren (Voogd, 2006, p. 57). Wederzijds begrip en acceptatie leidt vervolgens tot consensus. Deze theorie zet zich af tegen de theorie die consensusvorming op basis van onderhandelingsprocessen verklaart vanuit de relatieve machtspositie van actoren. Het leerproces, ook wel social learning genoemd, verklaart consensus als resultante van collectieve leerprocessen (Hoekema, 1998, p. 103). Het beleidsproces wordt geïnterpreteerd als een doorlopende beleidsdialog waarbij de verschillende actoren hun visies en oplossingen aandragen en daarmee elkaars subjectieve argumenten zodanig beïnvloeden dat er consensus ontstaat (Innes, 1990).

In het onderzoek van Oranjewoud naar de knelpunten bij de implementatie van externe veiligheid in het bestemmingsplan werden onder andere de volgende punten genoemd: abstractie-, definitie- en kennisverschillen (zie paragraaf 3.3.4). Al deze punten zijn terug te voeren op de verschillende betekenis die beleidsparticipanten door gebonden rationaliteit aan het Bevi-beleid toekennen. Social learning is een concept waarmee actoren met verschillende visies toch tot consensus kunnen komen.

#### **3.4.5 Van social learning naar consensus planning**

Zoals reeds is beargumenteerd in paragraaf 3.3 handelen de actoren in het verantwoordingsproces vanuit verschillende gebonden rationaliteiten. Hierdoor verkeren beleidsparticipanten in een natuurlijke staat van dissensus. Social learning is een concept dat verklaart hoe actoren zelfs bij het ontbreken van een objectieve rationaliteit van dissensus tot consensus kunnen komen.

Centrale component in social learning is de communicatie tussen de verschillende actoren. Door communicatie komen de beleidsparticipanten met verschillende rationaliteiten toch tot consensus: de communicatieve rationaliteit (Healey, 1999. p.8). Communicatieve rationaliteit is geen rationaliteit die gelegen is in de materiële wereld die ons omringt, maar in abstracte subjecten in de hoofden van de actoren die middels communicatie op één lijn zijn gebracht (Healey, 1999. p.8). Communicatieve rationaliteit ontstaat dus wanneer actoren het middels communicatie eens worden dat een bepaalde uitspraak als waarheid kan worden aangenomen. Middels social learning worden de verschillende rationaliteiten die actoren hebben dus samengesmolten tot één communicatieve rationaliteit. Deze communicatieve rationaliteit vindt haar oorsprong in de theorie over de communicatieve actie van Habermas (1984).

De weerklink van de communicatieve actie in de wetenschappelijke planologie in de afgelopen decennia is breed (Margerum, 2002, p. 1). Er verschenen vele verschillende planningstheorieën die de pluralistische rationaliteit van actoren centraal stelden, zoals consensusplanning (Innes, 1996, p.2), communicatieve planning (Forester 1989; Healey 1992; Innes 1996), discours planning (Taylor 1998), en collaboratieve planning (Healey 1997; Innes and Booher 1999). Hoewel er wel degelijk noemenswaardige verschillen bestaan tussen deze planningstheorieën, hebben ze veel gemeen: ze zijn gericht op het bereiken van consensus in een planningsproces dat wordt vormgegeven door plurale actoren (Margerum, 2002, p. 1). Het zijn methoden om tot een communicatieve rationaliteit tussen de verschillende actoren te komen (Innes, 1996, p.2).

Innes (1996, pp.2-3) stelt dat een social learning-proces moet voldoen aan een aantal voorwaarden. Alle actoren van belang moeten in het proces worden betrokken, moeten gelijkwaardig geïnformeerd zijn, moeten in staat zijn hun belangen te behartigen en moeten over gelijke macht beschikken. Ook moet discussie gevoerd worden op basis van gegronde argumenten, moeten in het proces alle vragen gesteld kunnen worden, moeten alle voorstellen serieus overwogen worden, moet er in een taal gesproken worden die voor iedereen te begrijpen is en moet alle informatie geverifieerd kunnen worden. Hoewel een proces nooit

volledig aan bovenstaande eisen kan voldoen, betekent een streven ernaar dat het bereiken van communicatieve rationaliteit vergemakkelijkt wordt (Innes, 1998, p. 13).

### **3.4.6 Conclusie**

Uit de literatuur blijkt dat er drie methoden zijn waarop actoren met verschillende rationaliteiten toch tot consensus kunnen komen: middels onderhandelen, middels wilsvorming en middels een leerproces. Voor het verantwoordingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening is het leerproces (social learning) de best passende methode om actoren met verschillende rationaliteiten tot een gezamenlijke communicatieve rationaliteit te laten komen. In de volgende paragraaf zullen op basis van eerder onderzoek factoren worden beschreven die het leerproces kunnen verstoren.

## **3.5 Problematiek in het social learning–proces**

Zoals gesteld in hoofdstuk 1 en paragraaf 3.3.4 verloopt het verantwoordingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening vaak niet optimaal. Een reden hiervoor is de gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten (zie paragraaf 3.2). Om toch tot overeenstemming te komen kunnen actoren middels social learning tot een communicatieve rationaliteit komen (paragraaf 3.3).

In deze paragraaf zijn op basis van eerder onderzoek factoren omschreven die het proces van social learning kunnen verstoren. In dit onderzoek wordt dissensus, de opponent van consensus, gezien als de natuurlijke toestand van de actoren in het verantwoordingsproces. Consensus moet worden geproduceerd. Het beleidsproces start dus vanuit een oneindigheid van verschillende standpunten en afwezigheid van consensus.

In een onderzoek naar het bereiken van consensus in planvorming analyseerde Margerum (2002, pp. 6–15) acht obstakels (zie figuur 3.4). Deze factoren hadden allemaal in meer of mindere mate invloed op het wel of niet bereiken van consensus in ruimtelijke planvorming. Deze obstakels, zoals weergegeven in figuur 3.4, zullen als leidraad dienen voor het empirisch onderzoek. In deze paragraaf worden de verschillende factoren toegelicht.

**Figuur 3.3: Barrières bij consensusvorming**

Barrière	Omschrijving
<i>Selectie en groepsgrootte</i>	
Selectie	Heldere selectie van beleidsparticipanten is nodig voor een goed proces
Structuur	Hoe groter de groep, hoe moeilijker de consensusvorming
<i>Context</i>	
Technische complexiteit	Technische complexiteit bemoeilijkt consensusvorming
Multilaterale relaties	Negatieve eerdere relaties tussen participanten kunnen consensusvorming bemoeilijken
<i>Operationeel</i>	
Hulpbronnen	Voor consensusvorming zijn hulpbronnen nodig
Belang van consensus	Actoren moeten noodzaak van consensusvorming onderkennen
<i>Cultuur</i>	
Politiek	Politici zien consensus als het opgeven van macht; Gekozen politici kijken vier jaar vooruit, consensusvorming duurt vaak langer;
Steun achterban	Organisaties die de actoren vertegenwoordigen steunen consensusvorming niet altijd; Budgetten staan tijdrovende consensusvorming niet toe

Bron: Margerum (2002) p. 8

### 3.5.1 Selectie en groepsgrootte

Om een consensusvorming in het verantwoordingsproces te stimuleren dient er een zorgvuldige selectie van participanten plaats te vinden. Persoonlijke kwaliteiten van deelnemers en een collaboratieve instelling kunnen consensusvorming vergemakkelijken. Ook moet voorkomen worden dat er bij de selectie participanten met bepaalde politieke voorkeuren uitgesloten worden.

Daarnaast is het belangrijk dat de groepsgrootte wordt beperkt. Het bereiken van consensus wordt bemoeilijkt naar mate de grootte van de groep toeneemt. Het is van belang dat iedereen de mogelijkheid heeft bij het proces betrokken te worden, dat de selectie zorgvuldig wordt afgewogen, maar dat alleen de actoren van belang in het proces worden betrokken. Actoren van belang zijn actoren die een bepaalde visie en een bepaald belang in het proces vertegenwoordigen (Carlson e.a., 1999, pp. 61–66).

### **3.5.2 Context**

Contextuele factoren die consensusvorming in de weg kunnen staan zijn technische complexiteit en multilaterale relaties tussen actoren.

Technische complexiteit van een vraagstuk kan als determinerende factor optreden bij besluitvorming. Hoe technisch complexer een vraagstuk, hoe meer kennis rondom het onderwerp ter discussie kan komen te staan en hoe groter de kans is dat actoren met verschillende rationaliteiten het probleem anders gaan beschouwen. Dus hoe complexer de problematiek, hoe verder de percepties van actoren uit elkaar kunnen liggen. De tweede contextuele factor wordt in tabel 3.4 aangeduid als multilaterale relaties. Deze barrières ontstaan wanneer de beleidsparticipanten eerdere ineffectieve interactie met elkaar ondervonden hebben. Negatieve ervaringen tussen beleidsparticipanten kunnen het consensusvormingsproces belemmeren (Margernum, 2002, pp. 244-246).

### **3.5.3 Operationeel**

Gebrek aan hulpbronnen, zoals een gebrek aan facilitators, adviseurs en informatievoorzieningen kunnen consensusvorming in de weg staan (Carlson, 1999, pp. 199-238). Ook moet het belang van consensusvorming door alle actoren gedeeld worden (Innes e.a., 1994). In het onderzoek van Margernum (2002, p. 246) wordt het consensusvormingsproces door sommige participanten als inefficiënt en tijdrovend gezien en bestaat er een voorkeur voor een stemming waarbij de meerderheid beslist.

### **3.5.4 Cultuur**

Politici zien het bereiken van consensus vaak als het opgeven van macht en stellen zich daarom niet coöperatief op in het proces. Ook komt het voor dat gekozen politici slechts gericht zijn op het bereiken van doelen in de vierjarentermijn van hun politieke mandaat. Consensusvorming is vaak een langdurig proces wat veel inzet van middelen kost, terwijl resultaten daarvan pas in de volgende verkiezingstermijn zichtbaar zijn (Margernum, 2002, pp. 249-250).

Daarnaast kan het zijn dat actoren niet door hun organisaties gesteund worden. Ook wanneer de beleidsparticipant overtuigd is van het nut van consensusvorming kan het zijn dat de organisatie die hij vertegenwoordigt dit niet is. Het is voor deze actor dan moeilijk zo niet onmogelijk om zich coöperatief op te stellen. Een ander probleem dat zich op dit punt voor kan doen is dat de representant in het proces zijn of haar rol als consensusvormer niet begrijpt. Ze stellen zich puur op als verdediger van het eigen belang.

### 3.6 Conclusie en verwachtingen

Het verantwoordingsproces van het groepsrisico vindt plaats tussen de beleidvormingsfase en de planvormingsfase. Door het Bevi worden, naast de afdelingen ruimtelijke ordening, ook de milieuafdeling en de veiligheidsregio bij het verantwoordingsproces betrokken.

Het op elkaar afstemmen van deze beleidsvelden is primair een verantwoordingsproces tussen representanten van de verschillende beleidsvelden. Door de gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten bestaat er in het verantwoordingsproces geen objectieve rationaliteit: de actoren interpreteren de problematiek verschillend, zien andere oplossingsrichtingen en hebben verschillende manieren van denken, redeneren en handelen.

Om in een dergelijk pluriform verantwoordingsproces toch tot consensus te komen, moeten participanten op zoek gaan naar een communicatieve rationaliteit. Een communicatieve rationaliteit ontstaat door middel van sociaal learning: een dialoog waarbij de verschillende actoren hun visies en oplossingen aandragen en daarmee elkaars subjectieve argumenten zodanig beïnvloeden dat er consensus tussen de actoren ontstaat. Op basis van eerder onderzoek zijn er in dit theoretisch kader acht barrières genoemd die consensusvorming in de weg kunnen staan en daardoor problemen in het verantwoordingsproces kunnen veroorzaken.

Deze acht barrières vormen de hoofdlijnen voor de beantwoording van de onderzoeksvraag in het empirisch onderzoek. In het methodologisch hoofdstuk wordt het onderzoeksontwerp omschreven, worden de acht barrières verder geoperationaliseerd en wordt hun betekenis voor het verantwoordingsproces beschreven. Op basis hiervan wordt het interviewschema opgesteld.

# Hoofdstuk 4: Opzet empirisch onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het empirisch onderzoek gepresenteerd. Dit onderzoek zal plaatsvinden middels gestructureerde interviews met actoren die betrokken zijn bij het verantwoordingsproces van het groepsrisico.

In dit hoofdstuk komen onderzoeksontwerp en –strategie aan bod, evenals de respondenten en de selectieprocedure. Ook worden de analysemethode en de aandachtspunten van de gekozen onderzoeksmethode behandeld.

In het tweede gedeelte wordt beschreven welke betekenis de barrières voor consensusvorming kunnen hebben voor de afstemming tussen het Bevi-beleid en het bestemmingsplan. Hier vloeien enkele globale verwachtingen en interviewvragen uit voort.

## 4.1 Onderzoeksontwerp

### 4.1.1 Strategie

Een onderzoeksontwerp biedt een kader voor het verzamelen en analyseren van data. In de methodologische literatuur wordt gesproken van vijf standaard typen onderzoeksontwerpen met alle verschillende voor- en nadelen. Binnen deze vijf standaard typen zijn oneindig veel variaties te maken.

Om een breed beeld te krijgen van de mate waarin de factoren die omschreven zijn in paragraaf 3.5 zich ook daadwerkelijk in de praktijk manifesteren, is het onderzoek gericht op het geheel aan verantwoordingsprocessen en niet op één of enkele case(s). Daarom is ervoor gekozen het empirisch onderzoek uit te voeren met een cross-sectional design. Dit onderzoeksontwerp bestaat uit het verzamelen van onderzoeksdata die gebaseerd zijn op een veelheid aan cases op een bepaald tijdstip. Middels een cross-sectional design kunnen veel respondenten benaderd worden. Hoewel dit onderzoeksontwerp ook kwalitatief uitgevoerd kan worden, wordt het veelal geassocieerd met kwantitatief onderzoek (Bryman, 2004, p.45).

Omdat het onderzoek plaatsvindt op basis van acht vooraf opgestelde verwachtingen, kan het onderzoek zodanig gestructureerd worden dat het mogelijk is kwantitatief onderzoek uit te voeren. Voor het onderzoek wordt verondersteld dat de beschikbare voorkennis over relevante feitelijke variabelen voldoende is om te kunnen voldoen aan de operationalisatie voor kwantitatief onderzoek (Maso & Smaling, 1998, p. 10).

In hoofdstuk 3 is reeds beargumenteerd dat het afstemmingsvraagstuk gezien kan worden als een sociaal proces tussen verschillende actoren. Hoewel in hoofdstuk 3 factoren zijn omschreven die het bereiken van consensus in de weg kunnen staan, blijft het moeilijk dergelijke sociale interacties volledig te structureren en te kwantificeren. Om dit probleem op te vangen zijn er in het empirisch onderzoek, naast kwantificeerbare stellingen, ook open vragen gesteld waarbij de richting van de vraagstelling wordt gestuurd door de respondent zelf. Het interview bestaat uit 26 stellingen. Op basis van het antwoord dat de respondent geeft op de stellingen zal er worden doorgevraagd naar de motivatie, ervaringen, gedachten en gevoelens die de respondent heeft omtrent de voorgelegde stelling. Deze open vragen geven

meer diepgang en betekenis aan het antwoord dat de respondent geeft op de voorgelegde stellingen.

#### **4.1.2 Respondenten**

Het proces van afstemming is een continue iteratief proces dat plaatsvindt buiten de tijdshorizon van dit onderzoek. Daarom zijn de gestructureerde interviews gehouden met actoren die wel deelnemen aan en/of getuige zijn (geweest) van verantwoordingsprocessen (Baarda e.a., 296, pp. 18–19).

De respondenten van het onderzoek zijn actoren die het verantwoordingsproces van dichtbij meemaken of meegemaakt hebben. Op basis van praktische overwegingen omtrent de beschikbare tijd en middelen van dit onderzoek is ervoor gekozen om dertig interviews te houden. Om de visies en ervaringen vanuit de verschillende beleidsvelden evenredig bij de analyse te betrekken is ervoor gekozen om een gestratificeerde steekproef te trekken. Van de drie verschillende beleidsvelden worden tien actoren bij het interview betrokken. De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun in de praktijk gebleken ervaring, deskundigheid en affiniteit met het verantwoordingsproces. In samenwerking met ingenieurbureau Oranjewoud is een selectie gemaakt van respondenten die geschikt zijn voor de interviews, hierbij is zoveel mogelijk geografische spreiding van de respondenten nagestreefd.

#### **4.1.3 Procedure**

De geselecteerde respondenten zijn telefonisch benaderd met de vraag of zij wenselijk deel te nemen aan het onderzoek. De oorspronkelijke procedure waarbij de enquête telefonisch wordt afgenomen bleek bij veel respondenten op weerstand te stuiten. Reden hiervoor was in alle gevallen de tijd die het afnemen van de telefonische enquête in beslag neemt (ongeveer een uur). Om toch 30 respondenten bij het onderzoek te betrekken is ervoor gekozen de respondenten de mogelijkheid te geven de enquête schriftelijk in te vullen. Voor het invullen van een schriftelijke enquête heeft geen van de benaderde actoren medewerking geweigerd, waarschijnlijk omdat de relevantie van onderzoek naar de afstemmingsproblematiek in het werkveld breed wordt onderkend. Ook uit eerdere ervaring met vergelijkbaar onderzoek van Oranjewoud is gebleken dat respondenten in vergaande mate bereid zijn tot medewerking (Oranjewoud, 2007, p. 7). Wel gaven 12 respondenten in tweede instantie alsnog aan geen tijd te hebben voor in het invullen van de enquête, waardoor er nog 18 andere zijn benaderd. Uiteindelijk zijn 48 respondenten benaderd, zijn er 12 enquêtes telefonisch en 20 schriftelijk afgenomen. Het onderzoek is geheel anoniem uitgevoerd.

In zowel de telefonische als de schriftelijke enquêtes zijn de 26 stellingen in een vaste volgorde voorgelegd. Bij de telefonische enquêtes zijn open vragen gesteld naar aanleiding van het antwoord van de respondent op de stellingen. Deze open vragen variëren van gesloten en specifiek tot open en algemeen. De open vragen zijn flexibel, wat betekent dat de vragen niet van tevoren vastgesteld zijn. De antwoorden van de respondent bepalen welke open vragen gesteld zullen gaan worden zodat er een flexibele conversatie ontstaat. Deze vorm van interviewen was niet mogelijk bij de schriftelijk afgenomen enquêtes. Daarom is bij de



schriftelijk enquêtes bij elke stelling gevraagd om een motivatie te geven voor het bij de stelling ingevulde antwoord (eens of oneens). Er is gebleken dat de motivatie die respondenten aangaven in veel gevallen een inhoudelijke aanvulling was op het antwoord dat werd gegeven bij de stelling (eens, oneens of weet niet/geen mening).

#### **4.1.4 Analysemethode**

Het analyseren van de verkregen data bestaat uit twee verschillende onderdelen. Het antwoord dat de respondent gaf op de verschillende stellingen is gekwantificeerd worden en middels statistische berekeningen geanalyseerd.

De antwoorden van de respondenten op de open vragen zijn volledig uitgeschreven en geanalyseerd. Voor het analyseren van deze data is alle relevante informatie uit de interviews gecodeerd, gefragmenteerd en vervolgens gecategoriseerd. Uit het analyseren van de verschillende categorieën kan informatie over het verantwoordingsproces en de aard van de problematiek naar voren komen. Gevaar bij deze manier van analyseren is dat het fragmenteren ertoe kan leiden dat de data hun relatie met de context verliezen, net als de verhaallijn waarin het verteld is (Bryman, 2004, p. 411).

## **4.2 Nadelen van de onderzoeksmethode**

Voor de onderzoeker is het belangrijk te realiseren dat de gekozen onderzoeksmethode ook enkele nadelen met zich meebrengt. In dit onderdeel worden de belangrijkste nadelen van de gekozen methode behandeld.

Het eerste nadeel bij deze manier van onderzoeken is de rol van de onderzoeker die de interviews afneemt. Het is belangrijk dat de interviewer niet suggestief is bij het stellen van de vragen en op de juiste manier doorvraagt. Een voordeel bij dit onderzoek is dat alle interviews door dezelfde persoon worden afgenomen, waardoor er geen gevaar bestaat dat de wijze van interviewen, en daarmee wellicht ook de uitkomsten, per interview kan verschillen (Bryman, 2004, p. 284). Door de directe relatie tussen onderzoeker en respondent bestaat ook het risico dat de respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven. In het kader van dit onderzoek kan dit nog versterkt worden doordat de onderzoeker zijn onderzoek mede in opdracht van Oranjewoud uitvoert. Omdat Oranjewoud zich actief bezighoudt met advisering over en begeleiding van de afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening en daar commerciële belangen in heeft, kan het zijn dat respondenten een relatie met Oranjewoud onderhouden. Dit kan tot gevolg hebben dat respondenten reden hebben om sociaal wenselijke of politiek correcte antwoorden te geven. Bij het afnemen en analyseren van de interviews is ook gebleken dat enkele respondenten antwoorden gaven waarbij het sterke vermoeden bestaat dat deze politiek gemotiveerd waren.

Een tweede nadeel van de gehanteerde onderzoeksmethode is dat een gedeelte van de enquêtes telefonisch af is genomen en een gedeelte schriftelijk. In beide gevallen bestaat het vermoeden dat enkele respondenten sociaal wenselijke en/of politiek correcte antwoorden gaven. Bij de telefonische afgenomen enquêtes heeft de onderzoeker de mogelijkheid hierop te

anticiperen en door te vragen, bij de schriftelijk afgenomen enquêtes was dit niet het geval. Hierdoor zijn de data die verkregen zijn middels schriftelijke enquêtes van mindere kwaliteit.

Het derde nadeel van de gekozen onderzoeksmethode houdt verband met de analyse van de antwoorden van de respondenten op de open vragen. Het gevaar is dat de onderzoeker zich bij de analyse mede laat leiden door subjectieve vooroordelen met betrekking tot de problematiek in het verantwoordingsproces. Hierdoor wordt het subjectieve paradigma van de onderzoeker mede bepalend voor de beoordeling van welke informatie relevant is en welke niet en daarmee ook voor de uitkomsten van het onderzoek (Bryman, 2004, p. 284).

## 4.3 Operationalisatie

### 4.3.1 Verwachtingen

In paragraaf 3.5 zijn factoren genoemd die consensusvorming in het verantwoordingsproces in de weg kunnen staan. Deze factoren zijn nogmaals samengevat in figuur 4.1. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe deze factoren zich kunnen manifesteren in het verantwoordingsproces van het groepsrisico. Vervolgens zullen op basis daarvan globale verwachtingen voor het empirisch onderzoek worden geschetst en worden de stellingen voor de interviews opgesteld.

**Figuur 4.1: Barrières bij consensusvorming**

Barrière	Omschrijving
<i>Selectie en groeps grootte</i>	
Selectie participanten	Selectie van beleidsparticipanten op basis van persoonlijke eigenschappen kan consensusvorming vergemakkelijken.
Structuur	Hoe groter de groep, hoe moeilijker de consensusvorming.
<i>Context</i>	
Technische complexiteit	Technische complexiteit bemoeilijkt consensusvorming.
Multilaterale relaties	Negatieve eerdere relaties tussen participanten kunnen consensusvorming bemoeilijken.
<i>Operationeel</i>	
Hulpbronnen	Voor consensusvorming zijn hulpbronnen nodig.
Belang van consensus	Actoren moeten noodzaak van consensusvorming onderkennen.
<i>Cultuur</i>	
Politiek	Politici zien consensus als het opgeven van macht; Gekozen politici kijken vier jaar vooruit, consensusvorming duurt vaak langer.
Steun vanuit organisatie	Organisaties die de actoren vertegenwoordigen steunen consensusvorming niet altijd; Budgetten staan tijdrovende consensusvorming niet toe.

Bron: Margerum (2002) p. 8

### *Selectie en groepsgrootte*

Vanwege de persoonlijke kwaliteiten van actoren is het van belang dat er een nauwkeurige afweging plaatsvindt wat betreft de actoren die wel en niet in het verantwoordingsproces worden betrokken. Persoonlijke kwaliteiten kunnen invloed hebben op de interactie tussen de verschillende participanten waarmee consensus kan worden bereikt. Alle actoren moeten de mogelijkheid krijgen in het verantwoordingsproces te participeren, maar alleen actoren die ook daadwerkelijk van belang zijn in het proces mogen erbij betrokken worden (Carlson e.a., 1999, pp. 61–66). Immers, hoe meer actoren er in het proces betrokken worden, hoe moeilijker het is om tot consensus te komen.

De verwachting voor het verantwoordingsproces van het groepsrisico is dat in het verantwoordingsproces weinig aandacht wordt besteed aan de selectie van participanten omdat de selectie grotendeels is bepaald door het Bevi. Naast de maker van het bestemmingsplan (de afdeling ruimtelijke ordening) en degene die de verantwoordingsparagraaf schrijft (de milieuafdeling) is de veiligheidsregio door de wettelijke adviesplicht bij het verantwoordingsproces betrokken. Wel bestaat de mogelijkheid om binnen deze drie partijen bepaalde representanten te selecteren die in het proces betrokken worden. In hoeverre dit in de praktijk het geval is zal blijken uit het empirisch onderzoek.

Ook is de verwachting dat de groepsgrootte zich in de praktijk grotendeels zal beperken tot de drie groepen die door het Bevi in het verantwoordingsproces worden betrokken (de ketenpartners). Deze groep kan worden bijgestaan door een facilitator of procesbegeleider, maar de verwachting is niet dat in het verantwoordingsproces actoren worden betrokken die niet van belang zijn voor het proces. Een actor is van belang wanneer hij of zij een belangengroep representeert. In dit geval zijn dat de afdelingen milieu en ruimtelijke ordening en de veiligheidsregio.

### *Contextuele factoren*

De verwachting is dat de technische complexiteit van het groepsrisicobeleid het bereiken van consensus bemoeilijkt. Verantwoording van het groepsrisico heeft een technisch complexe component waardoor verschillende actoren het vraagstuk vaak anders interpreteren. Hoe technisch complexer de aard van het vraagstuk, hoe moeilijker het is om consensus te bereiken op basis van objectieve technische kennis (Margernum, 2002, pp. 246–247).

Ook is de verwachting dat het bereiken van consensus bemoeilijkt wordt door multilaterale onderlinge relaties van de beleidsparticipanten (Wather, 1987, p.444). Omdat externe veiligheid een relatief klein beleidsveld is, kan het voorkomen dat de beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces ook in andere context relaties met elkaar onderhouden. Het kan voorkomen dat de veiligheidsregio slechts één of enkele adviseurs op het gebied van externe veiligheid heeft die meewerken aan meerdere projecten in de regio. In deze projecten onderhouden beleidsparticipanten meerdere relaties met elkaar. Hetzelfde kan gelden voor facilitators en procesbegeleiders van bijvoorbeeld adviesbureaus die in hun werkveld voortdurend in verschillende context met dezelfde actoren om tafel zitten. Overigens kan dit verschijnsel ook positief uitwerken op consensusvorming. Wanneer verschillende

beleidsparticipanten een voorgaande positieve ervaring met elkaar hebben gehad, kan dit positieve gevolgen hebben voor de consensusvorming.

### *Operationeel*

De derde barrière die kan ontstaan wordt veroorzaakt door een gebrek aan hulpbronnen in het verantwoordingsproces (Carlson, 1999, pp. 199–238). In dit onderzoek wordt niet verwacht dat het bereiken van consensus in de weg gestaan wordt door het ontbreken van hulpbronnen. Externe veiligheid is een relatief nieuw beleidsveld en staat in de belangstelling van overheden en commerciële bureaus. Hierdoor is de verwachting dat er voor de verantwoording van het groepsrisico voldoende middelen beschikbaar zijn.

Een tweede operationele barrière ontstaat wanneer niet alle actoren het nut van consensusvorming inzien (Innes e.a., 1994). Doordat het externe veiligheidsbeleid relatief nieuw is, wordt er vanuit gegaan dat de werking en het nut van de verantwoording van het groepsrisico nog niet bij alle actoren bekend zijn. De verwachting is dat verantwoording van het groepsrisico binnen de ruimtelijke ordening als lastig ervaren wordt omdat het een relatief nieuw en ingewikkeld afwegingskader is bij het maken van bestemmingsplannen.

### *Cultuur*

Het bereiken van consensus vanuit een staat van dissensus (zie paragraaf 3.4.6) betekent dat actoren elkaars visies en gedachten in meer of mindere mate moeten implementeren. In het verantwoordingsproces kan dit door actoren ervaren worden als het opgeven van macht (Margernum, 2002, pp. 249–250).

Verwacht wordt dat met name vanuit de ruimtelijke ordening het bereiken van consensus wordt gezien als het opgeven van macht. Met de komst van het Bevi is een deel van de macht van de afdeling ruimtelijke ordening bij het maken van het bestemmingsplan verplaatst naar de afdeling milieu en de veiligheidsregio. Hierdoor kan de wil tot het bereiken van consensus bij de afdeling ruimtelijke ordening in meer of mindere mate ontbreken.

Ook kan het zijn dat actoren gericht zijn op het behalen van korte termijn resultaten omdat hun politieke mandaat maar vier jaar duurt. In dit onderzoek wordt verwacht dat de vierjarige politieke termijn indirect van invloed is op de consensusvorming. Het verantwoordingsproces wordt namelijk niet vormgegeven door verkozen politici, maar door ambtenaren. Wel kan vanuit de gemeenteraad (die wel voor vier jaar gekozen is) tijdsdruk worden uitgeoefend op de afdeling ruimtelijke ordening bij het maken van bestemmingsplannen. Door deze indirecte druk kan het zijn dat de afdeling ruimtelijke ordening onvoldoende tijd heeft om tot consensus met de andere partijen te komen. In dit onderzoek wordt verwacht dat met name bij de afdeling ruimtelijke ordening tijdsdruk bestaat voor het opstellen van bestemmingsplannen waardoor het bereiken van consensus bemoeilijkt wordt.

Tot slot kan het ook voorkomen dat actoren bij het bereiken van consensus niet worden gesteund door de organisatie die zij vertegenwoordigen. Bij het bereiken van consensus waarbij visies ver uit elkaar liggen kan het zo zijn dat participanten zoveel toezeggingen moeten doen dat de achterliggende organisatie hen niet meer steunt. Ook kan het zijn dat consensusvorming

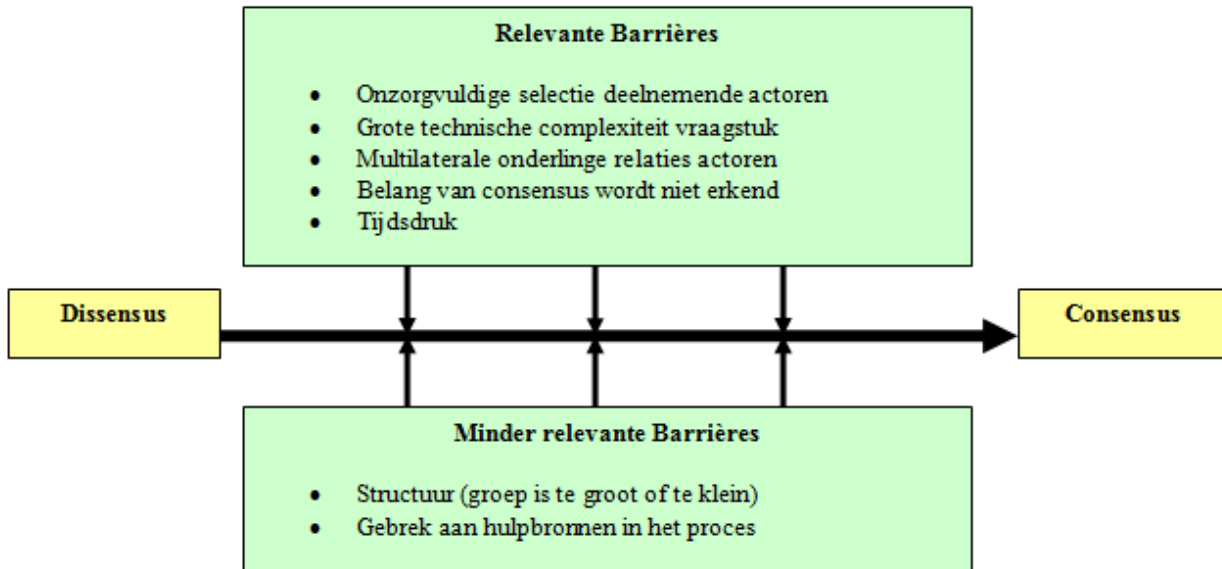
zoveel tijd kost dat de organisatie niet meer de financiële middelen heeft om het proces te blijven bekostigen. In het empirisch onderzoek zal blijken in hoeverre de vertegenwoordigde partijen consensusvorming van hun representanten in het verantwoordingsproces ondersteunen.

De verwachtingen die zijn genoemd in bovenstaande beschouwingen zijn samengevat in figuur 4.2. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de barrières waarvan verwacht wordt dat ze een grote invloed hebben en barrières waarvan verwacht wordt dat ze een kleine invloed hebben.

<b>Figuur 4.2 Verwachte relevantie van de barrières</b>	
<b>Soort Barrière</b>	<b>Omschrijving</b>
<b>Relevante barrières met een grote invloed</b>	
Onzorgvuldige selectie deelnemende actoren	Deelnemende partijen staan min of meer vast in Bevi, representanten daarvan niet.
Grote technische complexiteit	Het groepsrisico heeft een complexe component, hierdoor is rationele besluitvorming moeilijk.
Multilaterale relaties tussen actoren	Actoren onderhouden multilaterale relaties, wat consensusvorming complexer maakt.
Belang van consensus wordt niet erkend	Actoren zijn gericht op het doordrukken van eigen visies; met name RO ervaart het Bevi als lastig en als het opgeven van macht.
Tijdsdruk	Consensusvorming is een langdurig proces, vaak is hier geen geduld voor bij achterliggende organisaties.
<b>Minder relevante barrières met een kleine invloed</b>	
Structuur (groep te groot of te klein)	Deelnemende partijen en daarmee de groepsgrootte staan min of meer vast in het Bevi.
Gebrek aan hulpbronnen	Externe veiligheid is hot-item waardoor veel hulpbronnen beschikbaar zijn. Hierdoor is de barrière minder relevant.

In het empirisch onderzoek wordt geanalyseerd in hoeverre bovenstaande barrières het bereiken van consensus in het verantwoordingsproces beïnvloeden. De barrières zijn tevens schematisch weergegeven in figuur 4.3.

Figuur 4.3: Conceptueel model



Figuur 4.3 geeft de relevante en minder relevante barrières schematisch weer. In het model is de zien hoe de barrières het proces van dissensus naar consensus kunnen barricaderen. Op basis van deze barrières worden er in het volgende onderdeel vragen en stellingen opgesteld die het empirisch onderzoek structureren.

#### 4.3.2 Interviewschema

In de vorige paragraaf zijn de barrières voor consensusvorming in het verantwoordingsproces (zoals gebleken uit onderzoek van Margernum (2002)) vertaald naar de specifieke situatie van het verantwoordingsproces van het groepsrisico. Hier zijn enkele globale verwachtingen voor het empirisch onderzoek uit naar voren gekomen (zie figuur 4.2). Deze verwachtingen vormen de basis voor de stellingen die de respondenten voorgelegd worden tijdens de interviews. De antwoorden op de stellingen en de open vragen die daarop volgen geven antwoord op de twee deelvragen van dit onderzoek:

1. *In hoeverre is er sprake van gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces van het groepsrisico?*
2. *In hoeverre leiden gebonden rationaliteiten tot problemen in het verantwoordingsproces en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?*

**Figuur 4.5: Interviewschema**

Soort Barrière	Vragen/stellingen
Algemeen	<p>Wat is uw persoonlijke positie in het verantwoordingsproces?</p> <p>Wat zijn uw ervaringen met het verantwoordingsproces?</p> <p>Welke knelpunten signaleert u in het verantwoordingsproces?</p>
Structuur	<p>Bij de verantwoording van het groepsrisico in het bestemmingsplan worden meestal alleen de brandweer, de afdeling ruimtelijke ordening en de milieuafdeling betrokken.</p> <p>Alle actoren die van belang zijn voor de verantwoording van het groepsrisico worden bij het verantwoordingsproces betrokken.</p> <p>Bij de verantwoording worden meestal geen actoren betrokken die eigenlijk helemaal geen toegevoegde waarde hebben voor de verantwoording van het groepsrisico.</p> <p>Het aantal actoren dat bij de verantwoording van het groepsrisico wordt betrokken is niet te veel om op een constructieve manier samen te werken.</p>
Machtendiscrepanties	<p>Wanneer de afdeling milieu en de brandweer het niet eens zijn over de inhoud van de verantwoordingsparagraaf wordt het bestemmingsplan meestal niet goedgekeurd door de gemeenteraad.</p> <p>De politieke kleur van de gemeenteraad bepaalt indirect de inhoud van de verantwoordingsparagraaf.</p> <p>Omdat alle partijen die deelnemen aan het verantwoordingsproces afhankelijk zijn van elkaar hebben ze allen min of meer gelijkwaardige macht.</p>
Multilaterale relaties tussen actoren	<p>De actoren die betrokken zijn bij de verantwoording van het groepsrisico onderhouden vaak ook op andere manieren relaties met elkaar, zoals bijvoorbeeld in het kader van andere projecten in de regio.</p> <p>In het verantwoordingsproces spelen vaak (politieke) belangen die eigenlijk niets te maken hebben met het primaire doel van de verantwoording van het groepsrisico: het beperken van de effecten van een mogelijk ongeval.</p> <p>Positieve of negatieve eerdere ervaringen die men met elkaar heeft gehad in een andere context dan het verantwoordingsproces zijn vaak van invloed op de samenwerking tussen de verschillende actoren.</p>
Gebrek aan hulpbronnen	<p>Bij de verantwoording van het groepsrisico wordt veel gebruik gemaakt van hulpbronnen, zoals facilitators en externe adviseurs.</p> <p>Doordat externe veiligheid momenteel een hot-item is, zijn er meestal voldoende middelen beschikbaar.</p>
Politieke tijdsdruk	<p>Er wordt vanuit de politiek vaak tijdsdruk uitgeoefend op de degenen die zich bezighouden met de verantwoording van het groepsrisico om op korte termijn resultaten te bereiken.</p> <p>Het schrijven van een goede verantwoording waar iedereen het over eens is, is een langdurig proces, de politiek heeft hier vaak geen geduld voor.</p>
Persoonlijke eigenschappen	<p>De mate waarin de samenwerking tussen de afdelingen milieu en ruimtelijke ordening en de brandweer succesvol is wordt voor een groot deel bepaald door de persoonlijke eigenschappen van de personen die daadwerkelijk aan de vergadertafel zitten.</p> <p>De verantwoording van het groepsrisico in bestemmingsplannen loopt vaak moeizaam omdat de verschillende actoren vaak persoonlijke eigenschappen missen die nodig zijn om goed te kunnen samen werken.</p> <p>Voorafgaand aan de verantwoording wordt er weinig aandacht besteed aan de selectie van degenen die gaan meewerken aan de verantwoording.</p>

Belang van consensus	<p>Niet alle actoren in het verantwoordingsproces streven naar het bereiken van een verantwoording die voor alle partijen acceptabel is.</p> <p>De visies van de verschillende partijen lopen vaak zover uiteen dat het bereiken van overeenstemming over de verantwoordingsparagraaf in het bestemmingsplan vaak amper of niet mogelijk is.</p> <p>Vaak zijn degenen die zich daadwerkelijk bezighouden met de verantwoording van het groepsrisico wel gericht op het bereiken van overeenstemming, maar worden zij daarbij niet gesteund door de organisatie die ze vertegenwoordigen.</p>
Technische complexiteit	<p>De verankering van het groepsrisico in bestemmingsplannen is een technisch complexe aangelegenheid.</p> <p>Overeenstemming over beslissingen omtrent de verantwoording van het groepsrisico kan vaak niet bereikt worden doordat technische kennis omtrent de problematiek ontbreekt.</p> <p>Door het ontbreken van objectieve kennis bij de verantwoording van het groepsrisico in bestemmingsplannen bestaat veel onenigheid over de aard van de problematiek en de manier waarop het groepsrisico verankerd moet worden.</p>
Verschillende rationaliteiten	<p>De afdelingen milieu en ruimtelijke ordening en de brandweer hebben vaak verschillende visies op de externe veiligheidsproblematiek die er speelt.</p> <p>Ook de werkwijzen, de manier van handelen, de manier van redeneren enzovoorts verschillen tussen de actoren.</p> <p>Bij het verantwoordingsproces van het groepsrisico komt het vaak voor dat de verschillende partijen elkaars taal niet spreken.</p>



# Hoofdstuk 5: Resultaten empirisch onderzoek

## 5.1 Inleiding

Middels enquêtes onder beleidsparticipanten is empirisch onderzocht in hoeverre er in het verantwoordingsproces van het groepsrisico sprake is van gebonden rationaliteit van de beleidsparticipanten. Daarnaast is onderzocht in hoeverre de zeven barrières die Margernum (2002) onderscheidde invloed hebben op het consensusvormingsproces tussen de verschillende beleidsparticipanten. Ook zijn er uit het empirisch onderzoek barrières naar voren gekomen die in het onderzoek van Margernum (2002) niet zijn genoemd. Hiermee wordt antwoord gegeven op de twee onderzoeksvragen:

- 1. In hoeverre is er sprake van gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces van het groepsrisico?*
- 2. In hoeverre leiden gebonden rationaliteiten tot problemen in het verantwoordingsproces en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?*

In het empirisch onderzoek hebben respondenten aangeven het eens of oneens te zijn met de stelling, of dat zij er geen antwoord op weten. Ook is gevraagd naar een motivatie voor de gemaakte keuze. Middels het berekenen van percentages is inzicht verkregen in welke barrières zich in welke mate wel of niet voordoen in het verantwoordingsproces van het groepsrisico. De gestelde open vragen hebben verder inzicht gegeven in de betekenis die de percentuele onderzoeksresultaten hebben.

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat er in het verantwoordingsproces sprake is van gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten. Ook beschreven beleidsparticipanten een proces van communicatie en standpuntenuitwisseling dat tot consensus onder de beleidsparticipanten leidt. Healey (1999, p.8) omschreef dit proces als social learning (zie paragraaf 4.2).

De in eerste instantie verwachte barrières blijken allemaal in meer of mindere mate irrelevant te zijn voor het verantwoordingsproces van het groepsrisico. Door de institutionalisering van het verantwoordingsproces hebben rationaliteitenverschillen weinig ruimte om zich als problematische barrière te manifesteren. Wel zijn enkele barrières uit het onderzoek naar voren gekomen die op basis van de literatuur niet verwacht werden. Een uitgebreide systematische omschrijving van de antwoorden die de respondenten gaven per stelling en de empirische verantwoording van de onderzoeksresultaten is opgenomen in bijlage 3.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste relevante resultaten van het empirisch onderzoek beschouwd. Daarbij zijn citaten uit het empirisch onderzoek gebruikt om de onderzoeksresultaten te verduidelijken en kracht bij te zetten. De citaten zijn niet bedoeld als empirisch bewijs voor de onderzoeksresultaten.

## **5.2 Rationaliteitenverschillen in een geïnstitutionaliseerd proces**

### **5.2.1 Rationaliteitenverschillen in het verantwoordingsproces**

In het empirisch onderzoek is onderzocht in hoeverre er sprake is van gebonden rationaliteit onder beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces (onderzoeksvraag 1). Zoals verondersteld in paragraaf 3.3 en in figuur 3.1, blijkt uit het empirisch onderzoek dat de rationaliteit van de beleidsparticipaat (mede) gevormd wordt door het beleidsveld waar hij of zij uit afkomstig is. Hierdoor benaderen de drie ketenpartners (Veiligheidsregio, afdeling milieu en afdeling ruimtelijke ordening) problematiek op verschillende wijze.

“Het kenmerk van een ruimtelijke ordenaar is dat er met veel praten veel bereikt kan worden, een milieuman/vrouw houdt vast aan de wettelijke kaders en beredeneert vaak vanuit normen. De veiligheidsman/vrouw wil dat er voldaan wordt aan- en geredeneerd wordt vanuit veiligheid.”

### **5.2.2 Social learning in het verantwoordingsproces**

Ook is uit het empirisch onderzoek gebleken dat consensus in het verantwoordingsproces wordt bereikt middels onderlinge communicatie en via het uitwisselen van kennis en standpunten tussen de verschillende participanten. Hoe meer ervaring de participanten hebben met het verantwoordingsproces, hoe soepeler de consensusvorming verloopt.

“Door samenwerking en communicatie tussen de verschillende partijen komt er steeds meer inzicht en begrip voor elkaars standpunten. Verschillende visies zijn er en dat zal altijd zo blijven maar de manier waarop daar mee om wordt gegaan, daar gaat het om en dat gaat steeds beter.”

“Het verantwoorden van het groepsrisico is specialistenwerk, als je dit door leken laat uitvoeren kom je niet ver. Je hebt specialisten nodig die elkaars taal spreken.”

Het proces dat de respondenten in het empirisch onderzoek omschreven is het proces dat Healey omschreef als social learning (Healey, 1999, p.8). Door dit proces ontstaat er consensus in de vorm van gedeelde communicatieve rationaliteit tussen de verschillende beleidsparticipanten (Habermas, 1984).

### **5.2.3 Barrières voor social learning**

De barrières die dit social learning proces kunnen bemoeilijken en die Margernum (2002) in zijn onderzoek onderscheidde blijken zich alleen in de complexere verantwoordingsprocessen te manifesteren. Hoe complexer het vraagstuk is, hoe intenser de gebonden rationaliteiten van beleidsparticipanten zich kunnen manifesteren en hoe moeilijker het is om tot een unaniem gedragen communicatieve rationaliteit te komen. Immers, bij complexe vraagstukken bestaat

meer onduidelijkheid over de aard van de problematiek en zijn meer actoren (lees: rationaliteiten) bij het verantwoordingsproces betrokken.

Bij minder complexe verantwoordingsprocessen spelen de barrières een minder belangrijke rol. Van de respondenten gaf een meerderheid (55%) aan geen noemenswaardige problemen te ondervinden in het verantwoordingsproces. Persoonlijke eigenschappen van participanten, de multilaterale relaties die ze met elkaar onderhouden en de eventuele tijdsdruk waar het verantwoordingsproces soms onder plaats moet vinden blijken social learning bij minder complexe verantwoordingsprocessen niet altijd te (kunnen) bemoeilijken. Hiervoor zijn twee redenen, waarvan de tweede in het verlengde van de eerste ligt.

De eerste reden dat gebonden rationaliteiten maar in beperkte mate tot problemen leiden in het verantwoordingsproces heeft betrekking op de mate waarin het verantwoordingsproces geïnstitutionaliseerd is. Het verantwoordingsproces is dermate vastgelegd in wet- en regelgeving (geïnstitutionaliseerd) dat participanten handelen volgens vaststaande patronen, waardoor gebonden rationaliteiten weinig ruimte hebben zich te manifesteren. De formele institutie (de wet - en regelgeving van het Bevi) faciliteert het verantwoordingsproces met structuren waarlangs beleidsparticipanten handelen. Doordat beleidsparticipanten met verschillende rationaliteiten allemaal handelen langs deze structuren, hebben de gebonden rationaliteiten maar beperkte invloed op het afstemmingsproces.

“Je merkt wel dat iedereen vanuit zijn eigen vakgebied denkt, maar er liggen vaste procedures op tafel, als je die volgt kom je er meestal wel uit.”

“Natuurlijk hebben verschillende manieren van denken invloed, maar meestal ligt allang vast wie er in het proces worden betrokken. Er is niet veel te kiezen.”

De tweede reden dat gebonden rationaliteiten bij minder complexe verantwoordingsprocessen weinig tot geen problemen veroorzaken heeft te maken met het feit dat instituties, en daarmee ook de rationaliteit van participanten, niet statisch zijn, maar voortdurend aan verandering onderhevig (Innes, 1998, p. 3). De rationaliteiten van beleidsparticipanten zijn niet alleen gebonden aan het beleidsveld waar ze in eerste instantie uit afkomstig zijn, maar vormen zich in zekere mate ook binnen de institutionele kaders van het Bevi-beleidsveld. Naar mate de ervaring van beleidsparticipanten met het verantwoordingsproces groeit, ontstaat er binnen de kaders van het Bevi-beleidsveld een nieuwe gebonden rationaliteit die in zekere mate gedeeld wordt door de verschillende participanten. Hierdoor verloopt consensusvorming in het verantwoordingsproces soepeler. Mogelijk ontstaat hierdoor wel een discrepantie tussen de rationaliteit van de participant in het verantwoordingsproces en het beleidsveld dat hij of zij van oorsprong vertegenwoordigt.

## 5.3 Juridische en praktische onduidelijkheid

Zoals gesteld in de vorige paragraaf is uit het empirisch onderzoek gebleken dat gebonden rationaliteiten slechts in beperkte mate tot problemen in het verantwoordingsproces leiden. Vooral bij minder complexe verantwoordingsprocessen komen de door Margernum (2002) onderscheiden barrières weinig tot niet voor.

Een factor die wel tot afstemmingsproblematiek tussen de verschillende beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces leidt, is de juridische en praktische onduidelijkheid omtrent de verantwoording van het groepsrisico.

### 5.3.1 Juridische onduidelijkheid

Om het groepsrisico te verantwoorden kunnen bestemmingen dusdanig ten opzichte van een risicobron worden geplaatst, dat het groepsrisico zo laag mogelijk blijft. Ook kunnen functies zo worden gepland dat er voldoende ruimte is om te vluchten in geval van een calamiteit. Omdat de verantwoording van het groepsrisico vaak pas aan het eind van het planvormingsproces wordt uitgevoerd zijn keuzes omtrent de bestemming van functies vaak informeel al gemaakt (zie ook paragraaf 5.4). Ook blijkt dat de ruimte binnen het plangebied vaak te beperkt is om effectief te kunnen schuiven met functies. Daarom bestaat er in het verantwoordingsproces de neiging gebruik te maken van niet bestemmingsgerelateerde verantwoordingselementen, zoals het eisen van bouwkundige veiligheidsmaatregelen bij de realisatie van bebouwing. Onduidelijk is echter in hoeverre deze niet bestemmingsgerelateerde verantwoordingselementen via het bestemmingsplan juridisch kunnen worden geborgd in de volgende fasen van de beleidscyclus: de uitvoering en handhaving (zie paragraaf 2.4). Om dit te verduidelijken volgt een fictief voorbeeld:

Wanneer het groepsrisico rond een LPG-tankstation boven de oriëntatiewaarde ligt doordat er appartementen binnen het invloedsgebied ervan zijn gepland, moet dit verantwoord worden in het bestemmingsplan. De hoogte van het groepsrisico kan verantwoord worden door bijvoorbeeld bouwkundige eisen te stellen, zoals het gebruik van splinterwerend glas of brandwerende gevels waardoor de veiligheid van de bewoners verbeterd wordt. Ook kan het hoge groepsrisico verantwoord worden omdat in het plangebied twee brandweerkazernes liggen, waardoor hulpdiensten in het geval van een calamiteit snel in het rampgebied kunnen zijn. Echter, door het groepsrisico op deze manier te verantwoorden kunnen er later in het ruimtelijk planproces problemen ontstaan.

Ten eerste is het onduidelijk in hoeverre bouwkundige eisen ook daadwerkelijk kunnen worden afgedwongen bij de projectontwikkelaar die de appartementen realiseert. Bij het verkrijgen van de benodigde vergunning moet het appartementencomplex voldoen aan bouwkundige eisen die gesteld zijn in het bouwbesluit, en mag de ruimtelijke ontwikkeling niet in strijd zijn met de geplande bestemmingen zoals is vastgesteld in het bestemmingsplan. Het is onduidelijk hoe bouwkundige eisen die gesteld zijn in een bestemmingsplan en niet overeen komen met het bouwbesluit juridisch kunnen worden afgedwongen.

Ten tweede is het via het bestemmingsplan onmogelijk om de brandweercapaciteit waar de verantwoording op gebaseerd is juridisch te borgen via het bestemmingsplan. Wanneer de brandweercapaciteit in het plangebied door bezuinigingen afneemt is de verantwoording van het groepsrisico niet meer sluitend. Het appartementencomplex is reeds gebouwd, maar de hoogte van het groepsrisico is niet meer verantwoord.

Bovenstaand voorbeeld geeft aan dat er veel onduidelijkheid bestaat over welke middelen in het verantwoordingsproces voor handen zijn om het groepsrisico te verantwoorden.

“De wijze waarop de verschillende partijen aan de verantwoording vorm willen geven kan heel verschillend zijn, dit heeft vooral te maken met juridische borging.”

“Het is voorgekomen dat een veiligheidsregio ongevraagd advies uitbrengt over het gebruik van bouwmaterialen om een locatie veiliger te maken. Dit is hun goed recht, maar dit kan niet worden gebruikt.”

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat door deze juridische onduidelijkheid participanten in het verantwoordingsproces verschillende visies hebben over welke juridische mogelijkheden het bestemmingsplan biedt om veiligheidselementen te borgen. Deze factoren bemoeilijken consensusvorming in het verantwoordingsproces.

### **5.3.2 Praktische onduidelijkheid**

Naast de juridische onduidelijkheid bestaat er ook praktische onduidelijkheid over de manier waarop invulling moet worden gegeven aan het verantwoordingsproces. Wanneer het groepsrisico in een gebied te hoog is of in een bepaalde mate toeneemt (zie paragraaf 2.2.2) moet het verantwoord worden in het bestemmingsplan. De eis die het Bevi hieraan stelt is dat er sprake moet zijn van een goede verantwoording. Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat er in het verantwoordingsproces soms verschillende visies bestaan over wanneer er sprake is van een goede verantwoording. Het Bevi schrijft voor wanneer er verantwoord moet worden, welke partijen daarbij moeten worden betrokken en welke inbreng zij hebben, maar het laat onduidelijkheid bestaan over de vorm en inhoud van het eindproduct: de verantwoordingsparagraaf. Wanneer is er sprake is van een goede verantwoording? De reden dat de wetgeving vrijheid toestaat op dit gebied is de uniciteit van ieder verantwoordingsproces. Door vrijheid te geven in de manier waarop gemeenten de verantwoordingsplicht invullen, kan de verantwoordingsparagraaf zoveel mogelijk worden toegepast op de specifieke situatie waarop deze van toepassing is.

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat een bijkomend effect van deze vrijheid is, dat er in het verantwoordingsproces onduidelijkheid bestaat over welke manier het meest geschikt is om invulling te geven aan het verantwoordingsproces. Wederom geldt dat deze problematiek zich voornamelijk voordoet bij de complexere verantwoordingsprocessen. Hoe complexer het proces, hoe meer verschillende opties er zijn om invulling te geven aan de verantwoordingsplicht en hoe groter de kans dat verschillende participanten er verschillende visies op hebben. Binnen de vakwereld is een discussie gaande over de mogelijkheid en wenselijkheid van verdere standaardisering van de verantwoordingsplicht. Hier is echter sprake

van een paradox: bij de problematische complexere verantwoordingsprocessen is er behoefte aan standaardisatie, maar juist bij dergelijke verantwoordingsprocessen is dat onmogelijk. Hoe complexer het proces is, hoe unieker het is, en daarmee ongeschikter om te standaardiseren. Bij minder complexe verantwoordingsprocessen is standaardisering wel mogelijk, maar speelt de genoemde problematiek weinig tot niet en is standaardisering minder wenselijk. Er kan gesteld worden dat hoewel volledige standaardisering van de verantwoordingsplicht bij complexe processen onmogelijk is, dat niet wil zeggen dat het niet in bepaalde mate verder gestandaardiseerd kan worden, zodat er in het verantwoordingsproces meer duidelijkheid bestaat over de inhoud van de uiteindelijke verantwoording.

Concluderend kan er gesteld worden dat er in plaats van de technische complexiteit die Margernum (2002) omschreef als barrière voor social learning, er in het verantwoordingsproces sprake is van een juridische en praktische complexiteit. Consensusvorming zou vergemakkelijkt worden wanneer er meer duidelijkheid bestaat over de uiteindelijke inhoud van het eindproduct en de mogelijkheden tot juridische borging daarvan, voor zover dat mogelijk is.

#### **5.4 Het groepsrisico als onderdeel van het ruimtelijk afwegingsproces**

De laatste factor die tot problemen in het verantwoordingsproces kan leiden, is dat de verantwoordingsplicht van het groepsrisico vaak plaatsvindt op het moment dat ruimtelijke keuzes (informeel) al gemaakt zijn.

"Wanneer het groepsrisico verantwoord moet worden, is de taart eigenlijk al verdeeld, dat is allemaal al uitgevochten. De echte spelletjes worden eerder in het proces gespeeld, dus het plan staat eigenlijk al vast."

Een ruimtelijk plan is een resultante van een veelheid aan grote en kleine beslissingen over bestemmingen, inrichtingen en beheer van grond. Deze beslissingen worden, met uiteenlopende doelstellingen voor ogen, door allerlei afzonderlijke burgers, bedrijven, instellingen en overheidsdiensten genomen (Spit en Zoete, 2005, p. 29). De centrale opgave van de ruimtelijke ordening is om deze verschillende ruimteclaims met elkaar in verband te brengen en tegen elkaar af te wegen.

Binnen de afdeling ruimtelijke ordening wordt externe veiligheid soms als "lastig" ervaren en wordt de verantwoordingsparagraaf slechts gezien als "excuusparagraaf" voor keuzes die binnen de afdeling ruimtelijke ordening informeel al gemaakt zijn. Het opstellen van een verantwoordingsparagraaf is hierdoor in de praktijk vaak niet meer dan een (wettelijk verplichte) verantwoording van door de afdeling ruimtelijke ordening reeds gemaakte keuzen. Hoewel gemeenten externe veiligheid formeel een hoge prioriteit geven, komt het in de praktijk voor dat keuzes die louter gemotiveerd zijn vanuit het (financieel onaantrekkelijke) externe veiligheidsperspectief als minder relevant worden gezien dan keuzen die door financieel aantrekkelijke aspecten gemotiveerd zijn. Met andere woorden, in de praktijk vindt het

verantwoordingsproces vaak plaats op het moment dat ruimtelijke keuzen al gemaakt zijn om financieel aantrekkelijker redenen. Dit heeft twee negatieve gevolgen.

Ten eerste, wanneer is het verantwoordingsproces geen onderdeel is van een integraal afwegingskader, is ook het denken over externe veiligheid in het plangebied dat meestal niet. Het bestemmingsplan is slechts een vastlegging van reeds gemaakt keuzes. Als de verantwoording van het groepsrisico en het denken over externe veiligheid pas plaatsvindt op het moment dat ruimtelijk keuzes al gemaakt zijn, beperkt het nut van de verantwoordingsplicht zich tot het beschouwen van de externe veiligheidsrisico's van reeds gemaakte keuzes. Externe veiligheid is daardoor niet geïntegreerd in het ruimtelijk keuzeprocess.

“Volgens mij komt de verantwoording te laat in het proces aan de orde, zodat er (ten genoeg van eerdere vooral financiële aspecten) vaak geen of onvoldoende ruimte is voor een gelijkwaardige afweging van belangen.”

‘Externe veiligheid is nu vaak de sluitpost van het hele proces. Er is dan niet veel meer aan het plan te veranderen.”

Ook wanneer de verantwoording van het groepsrisico pas in de laatste fase plaatsvindt, kan voldaan worden aan de wettelijke eisen die het Bevi aan de verantwoording stelt. Echter, het achteraf verantwoorden van reeds gemaakte keuzes gaat voorbij aan de strekking van het Bevi-beleid. Het Bevi-beleid is bedoeld om het groepsrisico in het plangebied door het nemen van (ruimtelijke) maatregelen –afgewogen tegen andere sectorale belangen– zoveel mogelijk te beperken. Wanneer het groepsrisico pas achteraf wordt verantwoord is het geen onderdeel geweest van een integraal afwegingskader. Vandaar dat respondenten in het empirisch onderzoek de verantwoordingsparagraaf een “excusparagraaf” noemden en omschreven als

“...een middel om iets recht te praten wat op zijn minst een beetje krom is.”

Het tweede negatieve effect dat optreedt wanneer de verantwoording van het groepsrisico plaatsvindt op het moment dat keuzes reeds gemaakt zijn, heeft betrekking op het interne verantwoordingsproces zelf; op het social learning proces dat nodig is om communicatieve rationaliteit in het verantwoordingsproces te bereiken. Innes (1998, p. 13) omschreef negen voorwaarden waar een social learning proces aan moet voldoen om tot een communicatieve rationaliteit te komen (zie paragraaf 3.4.5). Een proces dat volledig aan al deze voorwaarden voldoet is een utopie, maar hoe meer aan deze voorwaarden wordt voldaan, hoe groter de kans op consensusvorming in het proces. Wanneer het verantwoordingsproces geen onderdeel is van het daadwerkelijke integrale afwegingskader, komen vier van deze negen voorwaarden en daarmee ook de kans op consensusvorming in het geding.

1) *Alle actoren van belang moeten in het proces worden betrokken*

Wanneer ruimtelijke keuzes al eerder in het planproces gemaakt zijn, betekent dit dat degenen die deze keuzes gemaakt hebben actoren van belang zijn.

“Vaak blijkt dat keuzes al ver voordat er met de verantwoording begonnen wordt gemaakt zijn –meestal om financiële redenen. Degenen die deze beslissingen beïnvloeden – bijvoorbeeld ontwikkelaars– zouden eigenlijk ook bij de verantwoording van het groepsrisico moeten worden betrokken’

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat de daadwerkelijke ruimtelijke keuzes veelal tot stand komen door een financieel gemotiveerde belangenafweging.

“Veiligheid = geld”

Bij het bestemmen van functies in een plangebied spelen zware financiële belangen waaraan het externe veiligheidsbelang vaak ondergeschikt is. Immers, aan de wettelijke verantwoordingsverplichting kunnen gemeenten ook voldoen wanneer de verantwoording van het groepsrisico pas aan het eind van het planvormingsproces plaatsvindt. De daadwerkelijke keuzes kunnen dan op financieel aantrekkelijke gronden gemaakt worden. De actoren die bij het daadwerkelijke keuzetraject zijn betrokken, zoals private en publieke projectontwikkelaars, zijn actoren van belang die bij de verantwoording van het groepsrisico betrokken zouden moeten worden. Uit het empirisch onderzoek is niet gebleken dat deze actoren ook daadwerkelijk deelnemen aan het verantwoordingsproces.

2) *De actoren moeten hun belangen kunnen behartigen*

De tweede voorwaarde die in het geding komt wanneer de verantwoording van het groepsrisico aan het eind van het planvormingsproces plaatsvindt, is dat alle actoren hun belang in het proces moeten kunnen behartigen.

Wanneer keuzes al gemaakt zijn is het de vraag in hoeverre alle beleidsparticipanten hun belangen nog kunnen behartigen. Het belang van de veiligheidsregio is het optimaliseren van veiligheid in het plangebied door het groepsrisico te beperken. Als (financieel gemotiveerde) keuzes al vast liggen kan de veiligheidsregio haar belang dus niet meer behartigen. In het empirisch onderzoek is echter wel gebleken dat het in de praktijk niet vaak voorkomt dat het groepsrisico dermate hoog is dat het belang van de veiligheidsregio fundamenteel haaks staat op de reeds gemaakt keuzes.

“Vaak zijn keuzes wel gemaakt ja, maar het komt weinig voor dat het groepsrisico zo hoog is dat wij moeten adviseren het hele plan te stoppen, daar hebben ze dan al wel rekening mee gehouden. Meestal gaat ons advies over kleine aanpassingen.”

Echter, er kan gesteld worden dat de essentie van het belang van de veiligheidsregio moeilijk behartigd kan worden. Ruimtelijke keuzes worden gemaakt op andere gronden dan het externe veiligheidsbelang dat de veiligheidsregio nastreeft. Omdat fundamentele middelen, zoals het bestemmen van functies, nauwelijks meer tot de opties behoren in deze laatste fase van het planvormingsproces, gaan de actoren in het verantwoordingsproces op



zoek naar andere middelen om het groepsrisico te verantwoorden. In de praktijk blijken dit vaak middelen te zijn waarvan onduidelijk is of deze juridisch geborgd kunnen worden in het bestemmingsplan (zie paragraaf 5.3).

3) *De discussie moet gevoerd worden op basis van gegronde argumenten*

De derde voorwaarde die in het geding komt wanneer de verantwoording aan het eind van het planproces plaatsvindt, is dat de discussie gevoerd moet worden op basis van gegronde argumenten.

Wanneer de veiligheidsregio en de afdeling milieu hun discussie en argumenten voeren met het doel het groepsrisico te beperken voor zover dat mogelijk en redelijk is, terwijl de afdeling ruimtelijke ordening discussie en argumenten aanvoert om reeds gemaakte keuzes te verantwoorden, worden er twee verschillende discussies gevoerd. Of argumenten wel of niet gegrond zijn hangt af van het soort discussie dat gevoerd wordt. Wanneer twee verschillende discussies worden gevoerd is een deel van de argumenten per definitie ongegrond.

4) *Alle voorstellen moeten serieus overwogen worden*

In lijn met het derde punt is het de vraag hoe serieus argumenten en voorstellen van de veiligheidsregio genomen worden als besluiten eigenlijk al genomen zijn. Argumenten die in strijd zijn met reeds gemaakte keuzes zullen in het proces niet serieus overwogen worden.

## 5.5 Conclusie

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat er in het verantwoordingsproces sprake is van gebonden rationaliteiten onder de beleidsparticipanten. Middels een proces van social learning ontstaat gedurende het verantwoordingsproces vaak consensus tussen de verschillende beleidsparticipanten in de vorm van een communicatieve rationaliteit. De barrières die Margernum (2002) in zijn onderzoek onderscheidde blijken niet altijd relevant te zijn in het verantwoordingsproces van het groepsrisico. Met name bij minder complexe verantwoordingsprocessen leiden de gebonden rationaliteiten van beleidsparticipanten tot weinig problemen.

Dat gebonden rationaliteiten lang niet altijd tot problemen leiden komt doordat het verantwoordingsproces dermate geïnstitutionaliseerd is (vastgelegd in wet- en regelgeving) dat participanten moeten opereren volgens vaststaande procedures. Hierdoor hebben gebonden rationaliteiten weinig ruimte om zich te manifesteren. Daarnaast blijkt dat naar mate de beleidsparticipant meer ervaring heeft met het verantwoordingsproces, de rationaliteit van de beleidsparticipant zich vormt binnen het institutionele kader van het Bevi-beleidsveld. Er ontstaat dus een nieuwe rationaliteit rondom het verantwoordingsproces die gedeeld wordt door de verschillende beleidsparticipanten.

Uit het empirisch onderzoek zijn drie factoren naar voren gekomen die het proces van social learning wel kunnen verstoren.

De eerste factor is de onduidelijkheid omtrent de juridische borging van niet bestemmingsgerelateerde verantwoordingselementen in het bestemmingsplan. Omdat het verantwoordingsproces zich vaak aan het eind van het planvormingsproces bevindt blijken keuzes tot het bestemmen van bepaalde functies in het plangebied al vast te staan. Hierdoor wordt in het verantwoordingsproces vaak gezocht naar andere middelen om het groepsrisico te verantwoorden, zoals het stellen van bepaalde bouwkundige eisen aan bebouwing. Het is echter onduidelijk in hoeverre deze niet bestemmingsgerelateerde verantwoordingselementen juridisch geborgd kan worden in de latere fasen van de beleidscyclus (uitvoering en handhaving). Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat door deze juridische onduidelijkheid participanten in het verantwoordingsproces verschillende visies hebben over welke juridische mogelijkheden het bestemmingsplan biedt om veiligheidselementen te borgen.

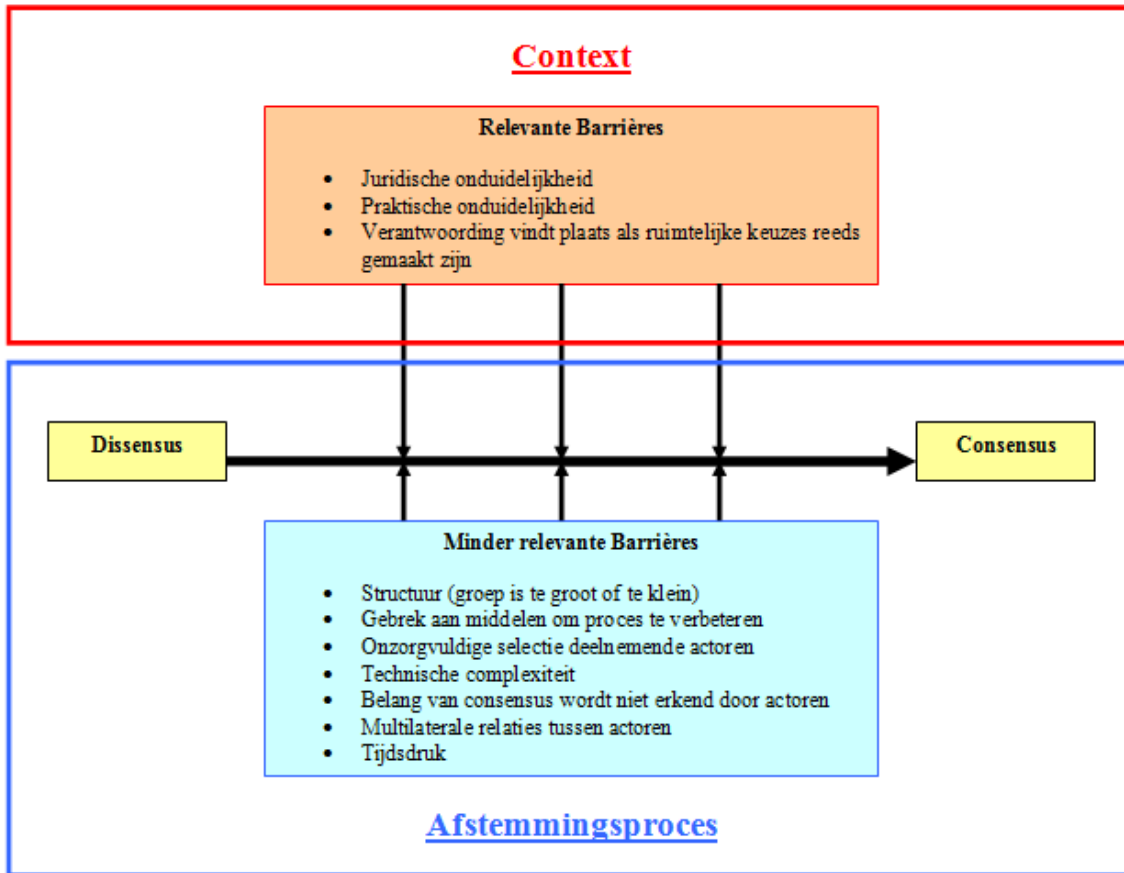
De tweede probleemfactor is de praktisch onduidelijkheid omtrent de verantwoording van het groepsrisico. In het verantwoordingsproces bestaan verschillende visies over de praktische invulling van de verantwoordingsparagraaf. De wetgeving eist een "goede verantwoording". Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat in het verantwoordingsproces soms verschillende visies bestaan over wanneer er sprake is van een goede verantwoording. Het Bevi schrijft voor wanneer er verantwoord moet worden, welke partijen daarbij moeten worden betrokken en op welke manier overleg plaatsvindt, maar het laat onduidelijkheid bestaan over de vorm en inhoud van het eindproduct: de verantwoordingsparagraaf. Uit het empirisch

onderzoek is gebleken dat juist bij complexe verantwoordingsprocessen, waarbij verdere standaardisering gewenst is, dit vanwege de casuïstiek maar beperkt mogelijk is.

Als derde factor is uit het empirisch onderzoek gebleken dat het verantwoordingsproces vaak pas plaatsvindt op het moment dat ruimtelijke keuzes grotendeels al gemaakt zijn. Hierdoor komt het nut van het gehele verantwoordingsproces in gevaar. Het verantwoordingsproces is dan een verantwoording van reeds gemaakte keuzes, en geen middel om externe veiligheid te integreren in het integraal afwegingskader. Ook ontstaan er hierdoor knelpunten in het verantwoordingsproces zelf. Wanneer ruimtelijke keuzes (informeel) al vast staan op het moment dat het verantwoordingsproces plaatsvindt komen voorwaarden voor een effectief social learning proces in gevaar: 1) niet alle actoren van belang worden in het proces betrokken; 2) niet alle actoren kunnen hun belangen in het proces behartigen; 3) er worden verschillende discussies gevoerd in het verantwoordingsproces; en 4) voorstellen worden niet allemaal serieus overwogen.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de problematiek in het verantwoordingsproces niet veroorzaakt wordt door interne factoren zoals Margernum die omschreef, maar door externe factoren die invloed op het verantwoordingsproces uitoefenen. De barrières zijn weergegeven in figuur 5.2.

**Figuur 5.2: Barrières voor social learning**



In figuur 5.2 zijn de resultaten van het empirisch onderzoek schematisch weergegeven. In vergelijking met het conceptueel model in paragraaf 5.1 is te zien dat alle barrières waarvan aanvankelijk werd verwacht dat ze relevant zouden zijn allemaal minder relevant bleken. Uit het empirisch onderzoek zijn drie nieuwe barrières gekomen die wel relevant blijken te zijn voor het consensusvormingsproces. In figuur 5.2 is ook een onderscheid gemaakt tussen barrières die ontstaan in het verantwoordingsproces zelf en barrières die buiten het verantwoordingsproces (in de context) ontstaan. Hierbij is te zien dat de oorsprong van de relevante barrières buiten het verantwoordingsproces ligt, terwijl die van de minder relevante barrières in het verantwoordingsproces zelf ligt.

## Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen

### *Conclusie*

Met de komst van het Bevi-beleid in 2004 is externe veiligheid een wettelijk onderdeel geworden van het integraal afwegingskader van de ruimtelijke ordening. Externe veiligheid wordt op twee manieren geïntegreerd bij het maken van bestemmingsplannen: middels het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Het plaatsgebonden risico bestaat uit wettelijk bepaalde minimale afstandseisen die in acht moeten worden genomen bij het plannen van (beperkt) kwetsbaar objecten in de buurt van een risicobron. Daarnaast bestaat er een verantwoordingsplicht van het groepsrisico. Wanneer er een ruimtelijke besluit wordt genomen of het groepsrisico door het nemen van een ruimtelijke besluit (bijvoorbeeld het bestemmingsplan) in een bepaalde mate toeneemt, of boven de oriëntatiewaarde komt te liggen, moet dit verantwoord worden in de verantwoordingsparagraaf van het bestemmingsplan. In het Bevi is bepaald dat bij het verantwoordingsproces de afdeling ruimtelijke ordening, de afdeling milieu en de veiligheidsregio worden betrokken. In deze masterscriptie is vanuit neo-institutionalistisch perspectief onderzocht in hoeverre er sprake is van een moeizame afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening in het verantwoordingsproces van het groepsrisico en welke factoren dit veroorzaken. Hierbij is de volgende hoofdvraag gesteld:

*“In hoeverre is er sprake van een moeizame afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?”*

In het verantwoordingsproces zijn drie verschillende partijen betrokken: de afdeling ruimtelijke ordening, de afdeling milieu en de veiligheidsregio (in dit onderzoek aangeduid als de ketenpartners). Vanuit de neo-institutionalistische theorie kan gesteld worden dat, omdat deze drie ketenpartners allen afkomstig zijn uit verschillende beleidsvelden, zij ook over verschillende rationaliteiten beschikken. Deze rationaliteiten zijn bepalend voor de manier waarop men tegen de problematiek aankijkt en de beleidspreferenties die ze hebben, voor de manier van werken, redeneren en handelen en de taal (het vakjargon) die men spreekt (Voogd & de Roo, 2004, p. 110).

Personen met verschillende rationaliteiten kunnen tot consensus komen in de vorm van een communicatieve rationaliteit (Innes, 1998, p. 13). Communicatieve rationaliteit ontstaat wanneer actoren het middels communicatie eens worden dat een bepaalde uitspraak als waarheid kan worden bestempeld. Het proces dat hieraan voorafgaat is een proces van continue communicatie en uitwisseling van gedachten, visies, ideeën en standpunten. Dit proces wordt social learning genoemd. Het social learning proces brengt beleidsparticipanten met verschillende rationaliteiten van dissensus tot consensus (Healey, 1999. p.8).

In het empirisch onderzoek is gekeken in hoeverre er in de praktijk van het verantwoordingsproces van het groepsrisico sprake is van gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces van het groepsrisico en in hoeverre deze rationaliteitenverschillen leiden tot een moeizaam verantwoordingsproces. Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. *In hoeverre is er sprake van gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces van het groepsrisico?*
2. *In hoeverre leiden gebonden rationaliteiten tot problemen in het verantwoordingsproces en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?*

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat de beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces (representanten van de verschillende ketenpartners) beschikken over verschillende rationaliteiten. Met name de rationaliteiten van de afdeling ruimtelijke ordening en de veiligheidsregio kunnen van elkaar verschillen. De rationaliteitenverschillen die de basis vormen voor meerdere neo-institutionalistische planningtheorieën zoals consensusplanning (Innes, 1996, p.2), communicatieve planning (Forester 1989; Healey 1992; Innes 1996), discours planning (Taylor 1998), en collaboratieve planning (Healey 1997; Innes and Booher 1999) blijken te bestaan binnen het verantwoordingsproces van het groepsrisico. Ook blijken deze bevindingen overeen te komen met de bevindingen in een onderzoek van Oranjewoud (2007) naar problemen bij de implementatie van het Bevi-beleid in bestemmingsplannen. In dit onderzoek werden definitieproblemen, abstractieverschillen en kennisdiscrepanties tussen de verschillende actoren geconstateerd (Oranjewoud, 2007, pp. 16–19).

De respondenten omschreven een proces van communicatie en standpuntuitwisseling als methode om tot overeenstemming te komen in het verantwoordingsproces. Healey (1999, p.8) omschreef dit proces als social learning.

Over de mate waarin deze gebonden rationaliteiten in het verantwoordingsproces tot problemen leiden kan gesteld worden dat dit in beperkte mate het geval is. De barrières die Margernum (2002) in zijn onderzoek ondervond, frustreren het verantwoordingsproces van het groepsrisico maar leiden niet tot fundamentele problematiek.

Ondanks de in het onderzoek naar voren gekomen probleempunten zorgt het groepsrisicobeleid voor een zeker mate van bewustwording van externe veiligheidsrisico's bij actoren die betrokken zijn bij de ruimtelijke planvorming. In paragraaf 5.3 was een voorbeeld van een problematische situatie gegeven waarbij brandweercapaciteit gebruikt wordt om de hoogte van het groepsrisico in een bestemmingsplan te verantwoorden, terwijl dit juridisch niet te borgen is. Echter, ook wanneer dit niet juridisch te borgen is, heeft er wel een proces van bewustwording plaatsgevonden. Ook al is een bepaalde brandweercapaciteit niet via het bestemmingsplan juridisch te borgen, door het verantwoordingsproces is de brandweer wel op de hoogte van het nut en de noodzaak om de huidige capaciteit minimaal te handhaven.

Er is gesteld dat de verantwoording van het groepsrisico plaatsvindt op het moment dat ruimtelijke keuzes al vastliggen, waardoor het groepsrisico geen onderdeel is van het integrale

ruimtelijke afwegingskader. Hierdoor kan er weinig daadwerkelijke invloed uitgeoefend worden op de bestemming die functies krijgen in het plangebied. Echter, ook in deze situatie kunnen de veiligheidsregio en de afdeling milieu wel degelijk (indirecte) invloed hebben op het planvormingsproces. Ruimtelijke keuzes vaak al vast liggen op het moment dat de verantwoording van het groepsrisico plaatsvindt. Echter, het besef van bestemmingsplanmakers dat de hoogte van het groepsrisico achteraf zal worden beschouwd, kan al invloed uitoefenen op keuzes die gemaakt worden. Tot slot blijkt ook interne problematiek in het verantwoordingsproces niet dusdanig structureel van aard dat de resultaten van dit onderzoek aanzet geven tot een fundamentele herziening van het huidige groepsrisicobeleid.

Met het beantwoorden van de twee onderzoeksvragen is antwoord gegeven op de gestelde hoofdvraag. Door de institutionalisering van het verantwoordingsproces blijkt er in een kleine meerderheid van de gevallen geen sprake te zijn van een moeizame afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening. Echter, hoe complexer het verantwoordingsproces is en hoe onervarener de beleidsparticipanten zijn, hoe moeizamer de afstemming verloopt. Factoren die deze moeizame afstemming veroorzaken zijn de praktische onduidelijkheid over de inhoud van de verantwoordingsparagraaf en de onduidelijkheid over de mogelijkheden tot juridische borging daarvan. Ook blijkt de verantwoording van het groepsrisico plaats te vinden op het moment dat ruimtelijke keuzes (informeel) al gemaakt zijn, waardoor het groepsrisico geen onderdeel is van het integrale ruimtelijke afwegingskader.

### *Aanbevelingen*

Dit onderzoek kan zowel gezien worden als een verkenning naar de werking van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico in de praktijk, als een evaluatie van het groepsrisicobeleid dat in 2004 is ingevoerd. De probleempunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen bieden aanknopingspunten voor verdere verbetering van het huidige groepsrisicobeleid of onderzoek naar de mogelijkheden daartoe. In het laatste onderdeel van deze conclusie worden daarom enkele aanbevelingen voor verdere beleidsontwikkeling en wetenschappelijk onderzoek gedaan.

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit een neo-institutioneel perspectief waarbij de gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten het centrale thema was. Hier was voor gekozen omdat de rationaliteiten van beleidsparticipanten bepalend kunnen zijn voor het verantwoordingsproces tussen beide beleidsvelden.

In dit onderzoek is het verantwoordingsproces van het groepsrisico verklaard en geanalyseerd vanuit de theorie dat beleidsparticipanten gebonden rationaliteiten hebben (Simon 1979, p. 27) en middels het social learning proces tot consensus komen (Healey, 1999. p.8). Habermas (1984) omschreef deze consensus als een gedeelde communicatieve rationaliteit. Deze neo-institutionele theorie verklaart consensusvorming in het verantwoordingsproces van het groepsrisico. Door instituties te zien als een (onbedoeld) bijeffect van het irrationeel handelen van actoren (Burns en Flame, 1987) wordt ook verklaard hoe er rondom het nieuwe Bevi-beleid een nieuwe institutionele context ontstaat waarbinnen de beleidsparticipanten een

min of meer gedeelde gebonden rationaliteit ontwikkelen. Deze gedeelde gebonden rationaliteit verklaart waarom afstemmingsproblematiek in het verantwoordingsproces slechts in beperkte mate aanwezig is. De verklarende kracht van het neo-institutionele denken maakt de theorie bruikbaar voor het wetenschappelijk analyseren en verklaren van beleidsprocessen.

Echter, uit het empirisch onderzoek is gebleken dat, omdat het verantwoordingsproces in verre mate is vastgelegd in formele wet- regelgeving, de verschillende rationaliteiten van beleidsparticipanten weinig ruimte hebben om zich te manifesteren. Ook de hierna volgende onderzoeksaanbevelingen hebben betrekking op het stelsel aan formele wet- en regelgeving: danwel op het aanpassen van formele wet- en regelgeving, danwel op het verantwoordingsproces binnen deze bestaande wet- en regelgeving.

Omdat de onderzoeksaanbevelingen die in het hierna volgende onderdeel gedaan worden niet gericht zijn op complexe sociale interactie van beleidsparticipanten, maar op de formele institutionele context van het verantwoordingsproces, is een meer technisch rationele benadering van de geïnstitutionaliseerde beleidsvraagstukken aan te raden.

Voor een verdere optimalisering van het groepsrisicobeleid kan het raadzaam zijn het zwaartepunt van het groepsrisicobeleid te verplaatsen van het bestemmingsplan naar de ruimtelijke structuurvisie. Hierdoor wordt het groepsrisico op een eerder moment in de ruimtelijke planvorming betrokken. Net als bij een bestemmingsplan kunnen in een ruimtelijke structuurvisie functies zo worden gepland ten opzichte van risicobronnen, dat het groepsrisico zo laag mogelijk blijft. Door hier al in de structuurvisies over na te denken is er meer (geografische) ruimte om functies te bestemmen dan in een bestemmingsplan het geval is. Een bestemmingsplan heeft immers meestal betrekking op een kleinere (geografische) ruimte. Door het groepsrisico al in de ruimtelijke structuurvisie te beschouwen kunnen problematische complexe verantwoordingsprocessen op bestemmingsplanniveau deels voorkomen worden.

Op dit punt doen zich meteen twee aandachtspunten voor. Bij een accentverschuiving van het groepsrisico van het bestemmingsplan naar de ruimtelijke structuurvisie moet tegengegaan worden dat er verplaatsing van de afstemmingsproblemen plaatsvindt. Alleen de aspecten van de verantwoordingsplicht waarvoor de ruimtelijke structuurvisie een meerwaarde kan betekenen moeten worden verplaatst van het bestemmingsplan naar de ruimtelijke structuurvisie. Anders leidt de accentverschuiving slechts tot een verschuiving van het probleem en een overvraging van de ruimtelijke structuurvisie, waardoor het instrument haar bruikbaarheid voor de ruimtelijke ordening kan verliezen. Het tweede aandachtspunt is de geringe doorwerking van ruimtelijke structuurvisies naar bestemmingsplannen. De mate van doorwerking van structuurvisies naar bestemmingsplannen kan dusdanig klein zijn dat de voorgestelde accentverschuiving in de praktijk geen meerwaarde heeft.

Vervolgonderzoek kan meer duidelijkheid verschaffen over de componenten van het groepsrisico waarvoor ruimtelijke structuurvisies een meerwaarde kunnen betekenen. Ook kan vervolgonderzoek aantonen op welke manier de doorwerking van ruimtelijke structuurvisies naar bestemmingplannen verbeterd kan worden.



Ook in structuurvisies zal externe veiligheid afgewogen moeten worden tegen andere belangen. Hierbij zal het “lastige” en “financieel onaantrekkelijke” externe veiligheidsbelang snel overschaduwd worden door bijvoorbeeld economische belangen. Dus ook wanneer er in ruimtelijke structuurvisies al rekening gehouden wordt met de hoogte van het groepsrisico, zullen er op bestemmingsplanniveau altijd knelpunten blijven bestaan. De hoogte van het groepsrisico zal in deze situatie evengoed verantwoord moeten worden in bestemmingsplannen, zij het in een minder complexe vorm.

Het verantwoordingsproces zelf, zoals dat is vastgesteld in het Bevi, vertoont geen fundamentele problematiek, wel geven de onderzoeksresultaten aanknopingspunten voor verdere verbetering van het verantwoordingsproces. De tweede suggestie voor verbetering van het verantwoordingsproces heeft betrekking op de juridische borging van verantwoordingselementen in het bestemmingsplan. Omdat het bestemmen van functies vanuit het oogpunt van externe veiligheid op bestemmingsplanniveau vaak niet mogelijk is omdat keuzes reeds gemaakt zijn, of er gewoon te weinig ruimte is in het plangebied, zal de behoefte aan niet bestemmingsgerelateerde verantwoordingselementen blijven bestaan. Momenteel bestaat er onduidelijkheid over mogelijkheden van de juridische borging van deze verantwoordingselementen, waardoor veel onduidelijkheid en verwarring in het verantwoordingsproces kan ontstaan. De tweede aanbeveling voor verder onderzoek heeft betrekking op de mogelijkheden van juridische borging via andere wegen dan het bestemmingsplan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om privaatrechtelijke overeenkomsten met particuliere grondexploitanten (via de GREX wet) en de relatie daarmee tot het bouwbesluit.

Tot slot: op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat de fundamenten van het huidige groepsrisicobeleid onaangetast kunnen blijven. Dat neemt niet weg dat er noemenswaardige aandachtspunten zijn die aanzet geven tot verdere optimalisering van het groepsrisicobeleid. Optimalisering van veiligheid in de leefomgeving is noodzaak in een land waarbij de druk op, en functievermenging in, de bebouwbare ruimte vooralsnog toeneemt.

# Slotbeschouwing

Deze masterthesis is een verkenning van de problematiek bij de verantwoording van het groepsrisico in het bestemmingsplan. Naar aanleiding van de geanalyseerde probleempunten zijn in de conclusie enkele beleidsaanbevelingen gedaan om het verantwoordingsproces van het groepsrisico te verbeteren. Deze gehele thesis is geschreven vanuit een externe veiligheidsperspectief, vanuit het idee dat externe veiligheid – en de verantwoording van het groepsrisico in het bijzonder – relevant is en als vanzelfsprekend een plek behoort te hebben binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid. In deze slotbeschouwing tot slot, wordt dit idee los gelaten en wordt stil gestaan bij het nut en de noodzaak van externe veiligheid als onderdeel van integraal ruimtelijk beleid.

Externe veiligheidsbeleid is erop gericht burgers te beschermen tegen de gevolgen van ongevallen als gevolg van het gebruik van gevaarlijke stoffen in inrichtingen en het transport. Een individuele burger is niet in staat zichzelf te beschermen tegen dergelijke ongevallen. Externe veiligheid, en ook veiligheid in een algemenere zin van het woord, is een publiek belang. Een uitgesproken taak voor de overheid dus.

De vraag die gesteld moet worden is of de ruimtelijke ordening wel het juiste middel is om deze overheidstaak uit te voeren. Is ruimtelijke ordening het juiste middel om externe veiligheidsbelangen te behartigen, of is de poging om externe veiligheid via ruimtelijke ordening te realiseren een overvraging of zelfs een overschatting van het ruimtelijke ordeningsinstrument? Deze vraag geldt niet alleen voor externe veiligheidsbelangen of veiligheidsbelangen in het algemeen, deze vraag kan gesteld worden voor alle sectorale belangen die een plek in de ruimtelijke ordening opeisen. Hoe meer integraliteitsambities, hoe lager het realiteitsgehalte van ruimtelijke planning (Spit en Zoete, 2005, p. 98).

De roep om integraliteit in de Nederlandse ruimtelijke ordening is sterk aanwezig, het wordt in zekere mate zelfs als een vanzelfsprekendheid ervaren. Dit neemt echter niet weg dat integrale ruimtelijke ordening ook enkele gevaren met zich mee brengt. Het lokt uitstelgedrag uit, waardoor beleidsvoornemens zelden de overlegtafels verlaten en het suggereert een bepaalde inbreng van belangengroepen, die er in praktijk niet noodzakelijk hoeft te zijn (Spit en Zoete, 2005, p. 97). Zoals ook is gebleken uit dit onderzoek ligt het werkelijke ruimtelijk beleid al vroegtijdig in hoofdlijnen vast en is er slechts in beperkte mate sprake van een daadwerkelijk integraal afwegingsproces. Integraal ruimtelijk beleid suggereert een inbreng van verschillende sectorale belangen die er in de praktijk soms niet of nauwelijks is.

Of een sectoraal belang een legitieme plek toekomt binnen de ruimtelijke ordening moet dus kritisch bekeken worden. Integraliteit is geen doel op zich.

Op de vraag wanneer een sectoraal belang een legitieme plek toekomt binnen de ruimtelijke ordening is, uiteraard, geen eenduidig antwoord te geven. Welke sectorale belangen een plek in het ruimtelijk planproces toekomt zou ideaaltypisch projectmatig bepaald moeten worden. De aard van de problematiek van ieder afzonderlijk planningsvraagstuk bepaalt met welke sectoren afstemming moet plaatsvinden.

Het plaatsgebonden risicobeleid heeft een duidelijke ruimtelijke component, het schrijft voor welke veiligheidsafstanden er in acht moeten worden genomen tussen risicobron en (beperkt) kwetsbaar object. Er is tot dus ver geen reden om dit beleid te herzien.

Het groepsrisicobeleid is een stuk gecompliceerder. Wanneer het groepsrisico in een plangebied door een te nemen ruimtelijk besluit toeneemt, mag er in veel gevallen wel gebouwd worden, maar moet de hoogte van het groepsrisico verantwoord worden. Het probleem ontstaat wanneer in het verantwoordingsproces verantwoordingsinstrumenten worden gebruikt die nauwelijks of geen ruimtelijke component hebben en dus helemaal niet juridisch te borgen zijn. Dat deze elementen worden gebruikt in het verantwoordingsproces is begrijpelijk, omdat op het moment dat het groepsrisico ter sprake komt ruimtelijk keuzen vaak informeel al gemaakt zijn op basis van andere (financieel aantrekkelijke) belangen.

Door het groepsrisicobeleid worden dus sectorale belangen in het integraal ruimtelijk afstemmingsproces meegenomen die helemaal geen ruimtelijke component hebben. De logische vraag die dan gesteld kan worden is of ruimtelijk ordening wel het juiste spoor is om het groepsrisico te beperken. Lijdt het niet slechts tot overvraging en frustratie van het ruimtelijke ordeningssysteem?

Zoals reeds gesteld, moet het antwoord gezocht worden op projectniveau. Het huidige groepsrisicobeleid voorziet hier reeds in door ruimtelijke besluiten te vrijwaren van de verantwoordingsplicht wanneer kan worden aangetoond dat het groepsrisico dermate laag is of weinig toeneemt dat verantwoording van het groepsrisico niet wenselijk is. Er kan dan worden volstaan met een verantwoording waarom het groepsrisico niet verantwoord hoeft te worden.

De vraag die niet gesteld wordt is of het wel mogelijk en/of zinvol is om verantwoordingselementen op te nemen in het bestemmingsplan. Bestaat er in het desbetreffende ruimtelijk project nog wel ruimte om verantwoordingselementen met een ruimtelijke impact op te nemen? En is het wel zinvol om niet-ruimtelijke verantwoordingselementen op te nemen in het bestemmingsplan? Als deze vragen op projectniveau wordt gesteld, zal vaak, maar niet altijd, blijken dat ruimtelijke ordening niet het juiste spoor is om het groepsrisico te beperken. Het leidt vaak tot een onnodige frustrerende overvraging van het ruimtelijk planningstelsel.

Het is een plicht van de overheid om burgers veiligheid te bieden die zij zelf niet kunnen creëren. Of ruimtelijke ordening het juiste spoor is om (externe) veiligheid te optimaliseren, wordt bepaald door de context van ieder afzonderlijk project. Hierbij moet kritisch worden bekeken of het implementeren van externe veiligheidsbelangen wenselijk, mogelijk en zinvol is. Integraliteit is geen doel op zich.

# Literatuurlijst

- Ale, B.J.M. (2003), *Risico's en Veiligheid – Een historische schets*. Delft: TU Delft.
- Ale, B.J.M. (2007), *De Nuchterheid Voorbij. Externe Veiligheid in de 21e eeuw*. Delft: TU Delft.
- Alphen, van, C; J.G.H. van den Broek; D. Meloni & T.H.A.A. van der Sloot (2006) *Raakvlakken RO. Alphen a/d Rijn*: Kluwer.
- Alphen, C.W.M., van; A. Driesprong; E.J. Govaers; D. Meloni; T.H.A.A. van der Schoot & T. Tuenter (2008), *Raakvlakken RO. Woerden*: Kluwer.
- Arend van der, S. (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten: interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*. Delft: Eburon.
- Arentsen, M.J., & J.Th.A. Bressers (1992), *Het belang van de factor macht bij de uitvoering van overheidsbeleid*. Beschikbaar op het WWW: [http://doc.utwente.nl/2227/1/K2227\\_\\_\\_\\_.PDF](http://doc.utwente.nl/2227/1/K2227____.PDF)
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede & A.G.E. van der Meer/Middelburg (1996), *Basisboek open interviewen. Praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Bevi (2008), *Besluit externe veiligheid inrichtingen: nota van toelichting*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Birkland, T.A. (2005), *An introduction to the policy process : theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E Sharpe.
- Brand, van der, D. (2003), *De historie van het externe veiligheidsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Brans, M., P. Facon & D. Hoet (2003), *Beleidsvoorbereiding in een lerende overheid*: Gent: Academica Press.
- Bregman, A.G. (1999), *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming : naar maatwerk zonder versnippering*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Bruin, de, M.K. (2005), *Besluit externe veiligheid inrichtingen en het bestemmingsplan*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Burns, TR, H. Flame & R. de Man (1987), *The shaping of social organization: social rule system theory with applications*. Londen: Sage.
- Bursens, P. (1996), *Hoe instituties preferenties en strategieën beïnvloeden*. Antwerpen: PSW Papers.
- Buuren, P.J.J., van; C.W. Backes; A.A.J. de Gier & A.G.A Nijmeijer (2006), *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Carlson, C., S. McKernan & J. Thomas-Larner (1999), *The Consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Cambridge: The consensus building institute.

- Clark, B. & J. Foweraker (2001), *The encyclopedia of democratic thought: New institutionalism*. Londen: Routledge.
- Coenen, F. (1998), *Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering*. Enschede: Uitgeverij universiteit Twente.
- Commissie–De Wolff (1970) Commissie–Wolff. *Rapport van de commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie Oosterling (2001), *De vuurwerkcramp eindrapport*. Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken.
- Drupsteen, G. (1983), *Ruimtelijke bestuursrecht, deel 1, Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer.
- ERM (2005), *Opportunities for learning and co-operation in external safety policy*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- EU–VRi (2008), *Study of the effectiveness of the Seveso II directive*. Beschikbaar op het WWW: [http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/seveso\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/seveso_report.pdf).
- Forester, J. (1989), *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Habermas, J., (1984), *The Theory of Communicative Action*. Boston, MA: Beacon Press
- Have, F. de (1999) *Inleidende teksten met suggesties en overwegingen over kwalitatieve onderzoekmethoden*. Amsterdam: universiteit van Amsterdam. Beschikbaar op het WWW: < <http://www2.fmg.uva.nl/emca/KwalMeth.htm>>.
- Healey, P. (1999), *Institutionalist Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places*. In: *Journal of Planning Education and Research* 1999, Issue:19, pp. 111–121.
- Healey, P. (1992), *Planning through debate: The communicative turn in planning theory*. In: *Town Planning Review* vol. 63 (2): pp.143–62.
- Hoekema, A.J. (1998), *Integraal bestuur: de behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*. Amsterdam: Amsterdam university press.
- Infomil (2005), *Handleiding externe veiligheid inrichtingen*. Den Haag: Plantijn Casparie.
- Innes, J.E. (1990), *Knowledge and public policy: the search for meaningful actors*. USA: Transaction Publishers.
- Innes, J.E., J. Gruber, R. Thompson & M. Neuman (1994), *Coordinating Growth and Environmental Management through Consensus Building*. Berkeley: California Policy Seminar.
- Innes, J.E. (1996), *Planning through consensus building*. In: *Journal of the American Planning Association*, Vol. 62, Issue 4.
- Innes, J.E. (1998), *Information in communicative planning*. Berkeley (VS): Institute of urban and regional development.
- Innes, J.E. & D.E. Booher (1999), *Consensus building as role playing and bricolage: Toward a theory of collaborative planning*. In: *Journal of the American Planning Association*, Vol. 65 (1): pp. 9–26.
- Lange, M. de (2008), *Nieuwe regels van vervoer van gevaarlijke stoffen per buisleiding*. DHV Advies en ingenieursbureau

- Lindblom, C. (1955), The science of muddling through. In: public administration review vol. 19, no.2, pp. 79–88.
- Lurks, M. (2001), De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening. Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer.
- Maso, I. & A. Smaling (1998), Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie. Amsterdam: Boom.
- Margernum, R.D. (2002), Collaborative Planning: Building Consensus and Building a Distinct Model for Practice. In: Journal of Planning Education and Research, Vol: 21, pp. 237–253.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1984), The new institutionalism: Organizational factors of political life. In: American Political Science Review, Issue:3, pp. 734–749.
- Ministerie van V&W (2002), Het Luchthavenindelingbesluit Schiphol. Zaandam: Drukkerij Kwak & Van Dalen & Ronday.
- Ministerie van V&W, VROM & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Den Haag: Infomil.
- Ministerie van V&W (2008), Het plaatsgebonden risico. Beschikbaar op het WWW: <<http://www.rws.nl/rws/bwd/home/www/cgi-bin/index.cgi?site=15&doc=2194>>.
- Ministerie van V&W (2009), Veiligheid rond luchthavens. Beschikbaar op het WWW: [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/luchtvaart/luchtvaartveiligheid/090\\_achtergrond/veiligheid\\_rond\\_luchthavens/](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/luchtvaart/luchtvaartveiligheid/090_achtergrond/veiligheid_rond_luchthavens/).
- Nieuwenhuis, J. (2001), Hoe borgt een gemeente externe veiligheid? NWK Info: Arcadis Infra.
- Nikkels, I. (2009), Een bestemmingsplan inclusief milieuvoorschriften. Bestaat de mogelijkheid hiertoe of is deze gedachte een fictie? Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Noordhoek, B. (2008), Externe veiligheid en ruimtelijke ordening: rolverdeling overheden. Amersfoort: Arcadis .
- Nota Ruimte (2006), Beschikbaar op het WWW: <<http://www2.vrom.nl/notaruimte/0101010000.html>>. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Oranjewoud (2007), Externe veiligheid en het bestemmingsplan. Oosterhout: Oranjewoud.
- Oranjewoud (2008), Onderzoek externe veiligheid De Hulst II. Oosterhout: Oranjewoud.
- Provincie Overijssel (2008), Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen. Meerjarenprogramma Externe Veiligheid Overijssel 2006 – 2010. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Rebel, H.J. (2000), Communicatiebeleid en communicatiestrategie. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Ree, van der, J. (2006), Externe veiligheid in het bestemmingsplan. Roosendaal: Regionale Milieudienst West-Brabant.
- RMB (2005), Handhaving Externe veiligheid. Brabant: Ruimte Milieu en Bouwen.

- Roden, N.B. & J. Eskens (2007), Knelpunten bij verankering van externe veiligheid in het bestemmingsplan. beschikbaar op het WWW: <[http://www.veiligheidskunde.nl/upl\\_documents/1634.pdf](http://www.veiligheidskunde.nl/upl_documents/1634.pdf)>.
- Rydin, Y. (2003), Conflict, consensus, and rationality in environmental planning: an institutional discourse approach. Oxford: Oxford University Press.
- Simon, H., (1955), A behavioral model of rational choice. In: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, No. 1., pp. 99–118.
- Steunenberg, B, J. de Vries & J.M.L.M. Soeters (1996), Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde. Beschikbaar op het WWW: <<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1996,,5,5,1>>.
- Spit, T. & P. Zoete (2005), De achterkant van de planologie. Den Haag: SDU Uitgevers bv.
- Struiksma, J. (2008), Het rysteeem van de ruimtelijke ordening. Den Haag: IBR.
- Suddle, S.I. (2004), Externe veiligheid op regionale agenda. Den Haag: FOCUS Haaglanden.
- Suddle, S.I. (2007), Veiligheidsgeïntegreerd ontwikkelen, ordenen en ontwerpen. Den Haag; Ministerie van VROM.
- Suddle, S.I. (2008), De intergratie van rampenbestrijding en hulpverlening in de ruimtelijke ordening. Externe veiligheid, vol. 5 no.1/2008, April, p.p. 27–31.
- Susskind, L., S. McKernan, & S. Carpenter (1999), Introduction in consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement. Oxford: The consensus building institute.
- Taylor, N., (1998), Mistaken interests and the discourse model of planning. In: Journal of the American Planning Association vol. 64 (1) pp. 64–75.
- Ven, van de, M. (2007), Externe veiligheid in de Wm-vergunning. IPO: Inter Provinciaal Overleg.
- Verhoest, K., A. Iegrain & G. Bouckaert (2003), Over samenwerking en afstemming : instrumenten voor een optimale coördinatie van beleid en beheer in de publieke sector. Gent: Academia Press.
- VNG (2005), VNG-visie op veiligheid. Beschikbaar op het WWW: <<http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Fei/Milieu/VNG%20visie%20EV%20def.pdf>>.
- VNG (2007), Naar een veilige bestemming: Handreiking verankering externe veiligheid in ruimtelijke plannen. Den Haag: VROM Inspectie.
- Voogd, H. & G. de Roo (2004), Methodologie van planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- VROM (2001), Nationaal milieubeleidsplan 4: een wereld en een wil. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2002), Milieu-effect rapportage. Besluiten voor een leefbaar Nederland. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2007), Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

- VROM (2008), Activiteitenbesluit: opslag stoffen. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999), Taken van de overheid bij de uitvoering van de Seveso II-richtlijn. Den Haag: Infomil.
- VROM & Ministerie van V&W (2003), Verantwoorde risico's, veilige ruimte. Rotterdam: Drukkzaken.
- VROM (2009), Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Beschikbaar op het WWW: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=20709&term=bevi#b20796>.
- Vromraad (2006), Ruimte geven, ruimte nemen. Den Haag: OBT bv.
- Werts, M. (2006), Controles bij risicovolle bedrijven. Eindhoven: SEPH-regio Midden- en West-Brabant.
- Walther, P. (1987), Against idealistic beliefs in the problem-solving capacities of integrated resource management. In: Environmental Management, vol. 11, pp. 439-46.
- Zundert, van, J. (2006), Het bestemmingsplan. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Zundert, van, J. (2008), Wergwijzer Wro en Besluit ruimtelijke ordening. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Van Dale (2008), De Dikke van Dale: Nederlands woordenboek. Utrecht: Van Dale Woordenboeken.



# Bijlage 1: Bedrijven die onder het Bevi vallen:

*Bron: Bevi (2008)*

Het Bevi bestempelt de volgende bedrijven en activiteiten als risicovol:

- Bedrijven die onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo '99) vallen;
- Lpg-tankstations met een doorzet van meer dan 50 m<sup>3</sup> lpg per jaar en waar niet meer dan 80 m<sup>3</sup> Lpg aanwezig is (zie dossier Lpg);
- Ammoniakkoel- en vriesinstallaties en warmtepompen met meer dan 1.500 kilo ammoniak. Deze ondergrens is met het Wijzigingsbesluit Bevi per 13 februari 2009 aangepast van 400 tot 1.500 kg;
- Bedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan en op grond van het Brzo '99 een veiligheidsbeleid en een veiligheidsbeheerssysteem moeten hebben. Deze ondergrens is per 13 februari 2009 geïntroduceerd met het Wijzigingsbesluit Bevi;
- Bedrijven die meer dan 10.000 kg verpakte gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen kunnen opslaan;
- Spoorwegemplacements waar wagons met gevaarlijke stoffen worden gerangeerd. De emplacements zijn aangewezen in Revi;
- Bedrijven met meer dan 1.500 kilo ammoniak in een insluitsysteem zoals een beveiligde opslagtank. Ammoniakkoelinstallaties vallen hier niet onder. Die vormen een eigen categorie;
- Bedrijven met meer dan 150 m<sup>3</sup> (zeer) licht ontvlambare vloeistof in een insluitsysteem;
- Bedrijven met meer dan 13 m<sup>3</sup> propaan of acetyleen in een insluitsysteem;
- Bedrijven met een cyanidehoudend bad van meer dan 100 liter;
- Bedrijven met meer dan 100 liter (zeer) vergiftige stof in een insluitsysteem;
- Bedrijven met meer dan 1.500 liter (zeer) vergiftige stof in gasflessen in een opslagcompartiment;
- Aardgasreductie- of meetstations met gastoevoerleidingen dikker dan 20 inch (50,8 cm).

## Bijlage 2: definiëring (beperkt) kwetsbaar object

*Bron: Bevi (2008)*

### **Kwetsbaar object:**

- woningen, niet zijnde verspreid liggende woningen van derden met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare of dienst- en bedrijfswoningen van derden;
- gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, zoals: ziekenhuizen/bejaardenhuizen/verpleeghuizen, scholen, gebouwen of gedeelten daarvan bestemd voor dagopvang van minderjarigen;
- gebouwen waarin grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig plegen te zijn, zoals: kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1500m<sup>2</sup> per object, complexen waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk bruto vloeroppervlak meer dan 1000m<sup>2</sup> bedraagt en winkels met een totaal bruto vloeroppervlak van meer dan 2000m<sup>2</sup> per object voor zover in die complexen of in die winkels een supermarkt/hypermarkt/warenhuis is gevestigd;
- kampeer- en andere recreatieterreinen bestemd voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen van het jaar.

### **Beperkt kwetsbaar object:**

- verspreid liggende woningen van derden met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare
- dienst- en bedrijfswoningen van derden;
- kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van minder of gelijk aan 1.500m<sup>2</sup> per object;
- restaurants, voor zover hierin geen grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig plegen te zijn;
- winkels met een totaal bruto vloeroppervlak van minder of gelijk aan 2.000m<sup>2</sup>, voor zover zij geen onderdeel uitmaken van een complex waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd, waarvan het gezamenlijk bruto oppervlak meer dan 1.000m<sup>2</sup> bedraagt en waarin een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd;
- sporthallen, zwembaden en speeltuinen;
- sport- en kampeerterreinen en terreinen bestemd voor recreatieve doeleinden, voor zover zij niet bestemd zijn voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen;
- bedrijfsgebouwen, voor zover zij geen gebouwen zijn waarin grote aantallen personengedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig plegen te zijn zoals: kantoorgebouwen en hotels met een bruto oppervlak van meer dan 1.500m<sup>2</sup> per object / complexen waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk vloeroppervlak meer dan 1.000m<sup>2</sup> bedraagt, en winkels met een totaal oppervlak van meer dan 2.000m<sup>2</sup> per object, voor zover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd;
- objecten die met onder a tot en met e en genoemde gelijkgesteld kunnen worden uit hoofde van de gemiddelde tijd per dag gedurende welke personen daar verblijven, het aantal personen dat daarin

doorgaans aanwezig is en de mogelijkheden voor zelfredzaamheid bij een ongeval, voorzover die objecten geen kwetsbare objecten zijn;

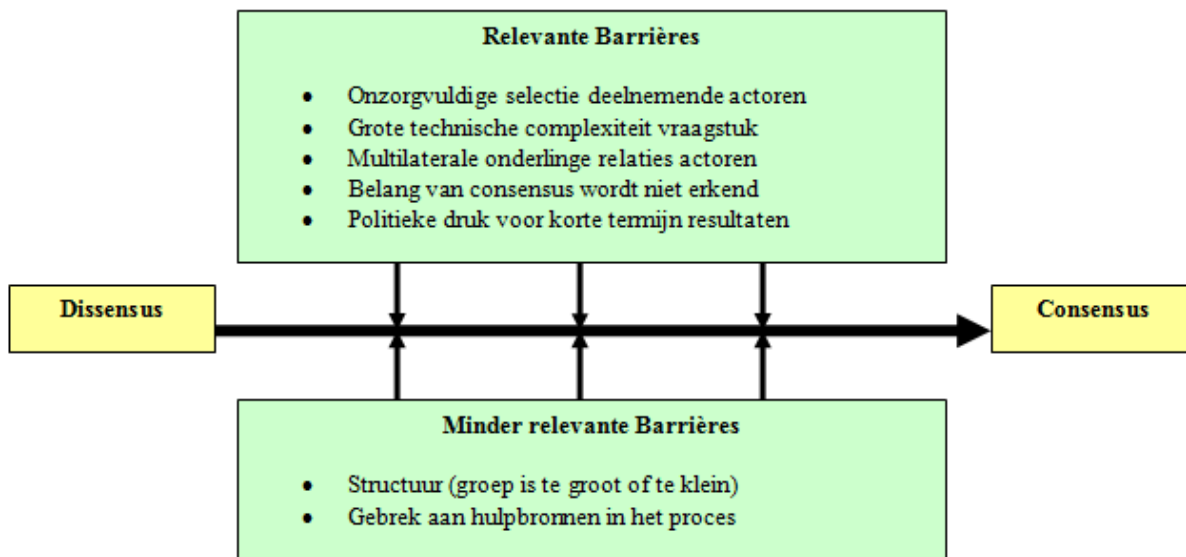
- objecten met een hoge infrastructurele waarde, zoals een telefoon- of elektriciteitscentrale of een gebouw met vluchtleidingsapparatuur, voorzover die objecten wegens de aard van de gevaarlijke stoffen die bij een ongeval kunnen vrijkomen, bescherming verdienen tegen de gevolgen van dat ongeval.

# Bijlage 3: Beschrijving empirisch onderzoek

## 1 Inleiding

Gebonden rationaliteiten van beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening kunnen in de praktijk tot problemen leiden. Omdat de beleidsparticipanten allen vanuit een ander beleidsveld opereren, beschikken zij over verschillende rationaliteiten waardoor het proces in een natuurlijke staat van dissensus verkeert (zie paragraaf 5.2). Middels een proces dat Healey (1999, p.8) omschreef als social learning kan er in het verantwoordingsproces tussen actoren met verschillende rationaliteiten toch consensus worden bereikt. Op basis van eerder onderzoek van Margernum (2002) zijn er zeven barrières te onderscheiden die het proces van consensusvorming kunnen bemoeilijken (zie figuur 5.1). Deze zijn verdeeld in barrières waarvan verwacht wordt ze relevant zijn voor het verantwoordingsproces tussen het Bevi-beleid en ruimtelijke ordening en barrières waarvan wordt verwacht dat ze minder relevant zijn.

**Figuur 1 Conceptueel model**



Middels 32 interviews met sleutelfiguren in het verantwoordingsproces is onderzocht in hoeverre er sprake is van gebonden rationaliteit onder de beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces. Ook is onderzocht welke barrières voor consensusvorming zich in hoeverre voordoen in het verantwoordingsproces.

In deze bijlage worden de resultaten van het empirisch hoofdstuk omschreven, geanalyseerd en empirisch verantwoord. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre gebonden rationaliteiten zich voordoen in het verantwoordingsproces. Paragraaf 5.3 t/m 5.9 analyseren in hoeverre de barrières problemen veroorzaken in het verantwoordingsproces.

## 2. Gebonden rationaliteit in het verantwoordingsproces

### 2.1 In leiding

Zoals te zien is in figuur 5.1 is dit onderzoek uitgevoerd vanuit de veronderstelling dat het verantwoordingsproces een proces is waarbij er vanuit een natuurlijk staat van dissensus consensus moet worden bereikt. Deze veronderstelling is gedaan vanuit de neo-institutionalistische gedachte dat actoren beschikken over een gebonden rationaliteit (zie hoofdstuk 2). Omdat het proces wordt vormgegeven door actoren uit verschillende beleidsvelden (veiligheid, milieu en ruimtelijke ordening, vanaf nu de wettelijke ketenpartners genoemd) is er vanuit gegaan dat voorafgaand aan het verantwoordingsproces een staat van dissensus tussen de drie partijen bestaat. Om deze veronderstelling empirisch te onderbouwen is de respondenten de volgende drie stellingen voorgelegd:

- 1 De afdelingen milieu en ruimtelijke ordening en de veiligheidsregio hebben vaak verschillende visies op de externe veiligheidsproblematiek die er speelt.
- 2 Ook de werkwijzen, de manier van handelen, de manier van redeneren enzovoorts verschillen per actor.
- 3 Bij het verantwoordingsproces van het groepsrisico komt het vaak voor dat de verschillende partijen elkaars taal niet spreken.

### 2.2 Verschillende visies

Stelling 1:

*“De afdelingen milieu en ruimtelijke ordening en de veiligheidsregio hebben vaak verschillende visies op de externe veiligheidsproblematiek die er speelt.”*

Op de eerste stelling gaf slechts 40% van de respondenten aan deze problematiek in het verantwoordingsproces te herkennen. Van de overige 60% herkende 40% zich wel in de stelling, maar bracht een nuance aan.

De 40 % van de respondenten die het eens waren met de stelling stelde dat een ruimtelijke ordenaar wil ontwikkelen, een milieuman/vrouw een goede leefomgeving wil en dat voor een veiligheidsman/vrouw de veiligheid van personen voorop staat. Een medewerker van een afdeling ruimtelijke ordening omschreef het verschil tussen de visie van de veiligheidsregio en de afdeling ruimtelijke ordening van de gemeente:

“Voor een “vakidoot” heeft externe veiligheid een grotere prioriteit dan voor iemand die er algemeen tegen aan kijkt (je zou het kunnen vergelijken met een archeoloog die het belangrijk vindt dat voordat er bouwwerkzaamheden worden uitgevoerd in een bepaald gebied, er eerst wordt gekeken of er wellicht archeologische vondsten in de grond aanwezig zijn, terwijl wij vaak geneigd zijn om naar het standpunt van de bouwer te kijken).”

De afdeling ruimtelijke ordening is vaak gericht op ambitieuze ruimtelijke ontwikkeling, waarbij externe veiligheid geldt als sluitpost, als laatste stap in het planproces waarbij het plan –dat informeel al vast lijkt te staan– nog verantwoord moet worden. De visie van de veiligheidsregio op externe veiligheid is vaak anders: als eerste stap moet de veiligheid van de burgers worden beschouwd en verantwoord, waarna er binnen dit kader gedacht kan worden aan de ruimtelijke ontwikkelingen die er mogelijk zijn. Een medewerker van de afdeling milieu omschreef de verschillen tussen de afdelingen als volgt:

“De veiligheidsregio is vaak niet enthousiast over ruimtelijke ontwikkelingen, terwijl men dat vanuit de ruimtelijke ordening vaak juist wel is, de afdeling milieu is vaak neutraal tussen beide.”

Ook een medewerker van de veiligheidsregio herkende deze rolverdeling in het planproces:

“Soms wordt gedaan of wij (de veiligheidsregio) steeds roet in het eten van de ruimtelijke ordening gooien, maar voordat er ruimtelijke ontwikkelingen worden toegestaan moet de veiligheid van de burger toch echt beschouwd worden”

Een voorbeeld van de verschillende visies die de partijen hebben op de externe veiligheidsproblematiek die er speelt werd aangedragen door een respondent:

“Het is voorgekomen dat een veiligheidsregio ongevraagd advies uitbrengt over het gebruik van bouwmaterialen om een locatie veiliger te maken. Dit is hun goed recht, maar dit kan niet worden gebruikt.”

In bovenstaand voorbeeld heeft de veiligheidsregio een andere visie op het externe veiligheidsbeleid dan men bij de gemeente heeft. Een veiligheidsregio zet zich in voor een veilige leefomgeving, zonder zich ervan bewust te zijn dat er bij de gemeente (bijna) geen middelen zijn om het gebruik van bouwmaterialen bij een ruimtelijke ontwikkeling juridisch te borgen in een bestemmingsplan.

Van de respondenten gaf 60% aan dat de ketenpartners geen verschillende visies op de externe veiligheidsproblematiek hebben. Van deze 60% gaf 40% aan dat niet de visies van de verschillende ketenpartners van elkaar verschillen, maar de manier waarop hier invulling aan wordt gegeven. Het gaat om een verschil in ambitieniveau tussen de veiligheidsregio en de afdeling ruimtelijke ordening. Externe veiligheid is voor de veiligheidsregio een topprioriteit, terwijl externe veiligheid voor de afdeling ruimtelijke ordening slechts één van de vele belangen is die tegen veel andere (tegenstrijdige) belangen afgewogen moet worden. Hier komt bij dat externe veiligheid voor de afdeling ruimtelijke ordening als lastig ervaren wordt en daarom soms gemedan wordt (zie paragraaf 5.5).

Enkele respondenten (40%) die verschillende visies in het verantwoordingsproces herkenden gaven aan dat er sprake is van een samenwerking die de laatste jaren aan het verbeteren is. Professionalisering van het relatief jonge externe veiligheidsbeleid brengen de verschillende de visies van verschillende partijen steeds meer op één lijn.

“Enkele jaren geleden was er veel onduidelijkheid over de manier waarop de wetgeving op operationeel niveau moest worden ingevuld. De interpretatie die verschillende expertises aan de wetgeving gaven, kon op operationeel niveau (bij het schrijven van de verantwoordingsparagraaf) veel van elkaar verschillen. Sinds die tijd zijn er echter veel onduidelijkheden en hiaten uit de wetgeving geschrapt, verduidelijkt of aangevuld.”

De problemen omtrent de afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening lijken dus te bestaan uit “kinderziekten” en “opstartproblemen”. Sinds de invoering van het Bevi is de wet- en regelgeving enkele malen aangepast waardoor het op minder verschillende manieren te interpreteren is. Ook is er door respondenten aangegeven dat er de laatste jaren een professionalisering heeft plaatsgevonden van externe veiligheidsspecialisten en dat de samenwerking tussen deze mensen is verbeterd.

“Er komen steeds meer deskundigen, handreikingen, onderzoeken, informatiedagen en kennisplatforms omtrent externe veiligheid. Op deze manier groeit de expertise op dit gebied steeds verder en verlopen verantwoordingsprocedures steeds vaker probleemloos.”

“Externe veiligheid is ook commercieel interessant, dus ook adviesbureaus zijn veel bezig met het ontwikkelen en verspreiden van kennis over externe veiligheid. Vooral voor kleinere gemeenten die geen eigen expertise in huis hebben zijn deze adviesbureaus van grote waarde.”

De verschillende visies die actoren hebben op de externe veiligheidsproblematiek lijken dus steeds nader tot elkaar te komen door een proces van communicatie, samenwerking kennisverbreding en kennisverspreiding. Zoals een coördinator externe veiligheid van een grote Nederlandse gemeente omschreef:

Door samenwerking en communicatie tussen de verschillende partijen komt er steeds meer inzicht en begrip voor elkaars standpunten. Verschillende visies zijn er en dat zal altijd zo blijven maar de manier waarop daar mee om wordt gegaan, daar gaat het om en dat gaat steeds beter.

Tot slot bleken er in het empirisch onderzoek ook respondenten te zijn (20%) die het helemaal met de stelling oneens waren: “Onzin” en “in de gemeente in ieder geval absoluut niet”. Mogelijk is een bepaalde organisatiestructuur binnen een gemeente of de aanwezigheid van enkele sleutelfiguren daarbinnen een reden voor de verschillen per gemeente. Ook kan het zijn dat deze respondenten tot noch toe hebben geparticipeerd in kleinere overzichtelijke verantwoordingsprocedures waar nauwelijks verschillende visies op de problematiek mogelijk zijn.

### 2.3 Verschillende werkwijzen

De volgende stelling die de respondenten is voorgelegd heeft geen betrekking op de verschillende visies die de ketenpartners op de externe veiligheidsproblematiek hebben, maar op de manier waarop de ketenpartners handelen:

Stelling 1b:

*“Ook de werkwijzen, de manier van handelen, de manier van redeneren enzovoorts verschillen per actor.”*

In tegenstelling tot de antwoorden die op stelling 1a werden gegeven, gaf 80% van de respondenten aan het eens te zijn met stelling 1b. uit het empirisch onderzoek blijkt dus dat niet zozeer de visies van de ketenpartners verschillen, maar met name de manier van handelen. Enkele respondenten (15%) gaven aan dat deze verschillen zelfs binnen de beleidsvelden zelf evident aanwezig zijn.

“Het kenmerk van een ruimtelijke ordenaar is dat er met veel praten veel bereikt kan worden, een milieuman/vrouw houdt vast aan de wettelijke kaders en beredeneert vaak vanuit normen. De veiligheidsman/vrouw wil dat er voldaan wordt aan- en geredeneerd wordt vanuit veiligheid.”

Dat de manier van handelen en redeneren tussen de ketenpartners verschilt is logisch gezien de strekking van het Bevi-beleid. Het Bevi-beleid is ontwikkeld om verschillende invalshoeken op externe veiligheid te betrekken bij de verantwoording van bestemmingsplannen. Het proces moet zo ingericht worden dat deze verschillende handelwijzen kunnen worden afgestemd in een verantwoordingsparagraaf:

“Er is in principe niet zoveel mis met dat actoren anders handelen, zolang je het je maar realiseert en er rekening mee houdt tijdens het afwegingsproces. Belangrijk punt hierbij is om alle betrokkenen zoveel mogelijk de zelfde taal te laten spreken en niet te verzanden in allerlei technisch inhoudelijke discussies. Voor alle actoren moet het proces, de eigen inbreng, het invloedsniveau en het risicoperspectief helder zijn bij de start van de verantwoording cq het afwegingstraject.”

In navolging van de empirische bevindingen bij stelling 1a wordt door de respondenten (40%) communicatie en uitwisseling van standpunten gezien als methode om tot consensus te komen. Dat verschillende visies, handelingswijzen en manieren van redeneren bij het verantwoordingsproces zijn betrokken is een gegeven. De mate waarin het verantwoordingsproces succesvol uitgevoerd kan worden is afhankelijk van de manier waarop in het verantwoordingsproces met deze verschillen om wordt gegaan.



## 2.4 Verschillende talen

De derde en laatste stelling die de respondenten over dit onderwerp (rationaliteitenverschillen) is voorgelegd heeft betrekking op het taalgebruik van verschillende ketenpartners.

*“Bij het verantwoordingsproces van het groepsrisico komt het vaak voor dat de verschillende partijen elkaars taal niet spreken.”*

In navolging van stelling 1b heeft een redelijke meerderheid (65%) van de respondenten aangegeven het met deze stelling eens te zijn. Uit de empirische bevindingen bij stelling 1a en 1b bleek dat communicatie en standpuntenuitwisseling een middel is om het rationaliteitenprobleem om te gaan. Echter, doordat de ketenpartners vanuit verschillende beleidsvelden handelen, verschilt ook hun taalgebruik:

“Lastige bijkomstigheid is dat diverse actoren een verschillend vakjargon hebben. Het elkaar op de hoogte brengen van de verschillende uitgangspunten wordt hierdoor bemoeilijkt.”

In het empirisch onderzoek is door enkele respondenten (20%) aangegeven dat door de opgedane ervaring van de beleidsparticipanten in de afgelopen jaren dit probleem steeds minder vaak aan de orde is. Met name vanuit de veiligheidsregio is het besef gekomen dat complexe externe veiligheidsproblematiek het beste in “jip- en janneke-taal” uitgelegd kan worden. De mate waarin er in het proces “dezelfde taal” gesproken wordt is afhankelijk van de personen die in het verantwoordingsproces zijn betrokken:

“Het verantwoorden van het groepsrisico is specialistenwerk, als je dit door leken laat uitvoeren kom je niet ver. Je hebt specialisten nodig die elkaars taal wel spreken.”

Gemeenten die niet over deze expertise beschikken besteden het verantwoordingsproces dan ook vaak uit aan procesbegeleiders die deze verschillende vakjargons wel spreken.

“Er zijn buiten de gemeenten allerlei bureaus actief met externe veiligheid. Wanneer het proces voor de gemeente te complex is, kunnen deze mensen worden ingehuurd.”

Van de respondenten gaf 35% aan het niet eens te zijn met de stelling, zij herkennen geen verschillend taalgebruik in het verantwoordingsproces. Mogelijk beschikken de organisaties van deze respondenten over specialisten die de taal van de verschillende beleidsvelden spreken. Ook kan het zijn dat deze respondenten tot nog toe hebben geparticipeerd in kleinere overzichtelijke verantwoordingsprocedures waar het probleem zich nauwelijks voordoet.

Tot slot is door twee respondenten een opmerkelijke aanvulling gegeven op de stelling:

“Nog erger is: het komt vaak voor dat men elkaars taal niet wil spreken.”

Hoewel dit fenomeen in dit onderzoek slechts twee keer is genoemd is het buiten het kader van dit onderzoek een vaker gehoorde ervaring. De reden waarom men elkaars taal niet wil spreken, terwijl men daar wel toe in staat is, kan zijn dat er sprake is van een gefrustreerde relatie tussen de verschillende ketenpartners (zie paragraaf 5.5).

## **2.5 Conclusie**

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat de beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces over gebonden rationaliteiten beschikken die worden gevormd door het beleidsveld waaruit de beleidsparticipant afkomstig is. Beleidsparticipanten van de verschillende beleidsvelden kunnen verschillende visies hebben op de externe veiligheidsproblematiek die er speelt, kunnen verschillende manieren van handelen en redeneren hebben en spreken een verschillend vakjargon.

De mate waarin deze problemen zich voordoen kan per casus verschillen, niet alle respondenten ondervonden deze problematiek. Mogelijk is een bepaalde organisatiestructuur binnen een gemeente of de aanwezigheid van enkele sleutelfiguren daarbinnen een reden voor de verschillen per gemeente. Ook kan het zijn dat deze respondenten tot nog toe hebben geparticipeerd in kleinere overzichtelijke verantwoordingsprocedures waar het probleem zich nauwelijks voordoet.

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat de mate waarin de rationaliteitenproblematiek zich voordoet minder intensief is dan ten tijde van de invoering van het Bevi-beleid in 2004 en de periode vlak daarna. Respondenten omschreven een proces van communicatie, samenwerken, standpuntenuitwisseling en professionalisering dat ertoe heeft geleid dat verschillende visies op één lijn zijn komen te liggen of zo worden gestructureerd dat ze geen belemmering voor het proces vormen omdat men steeds meer inzicht en begrip krijgt voor elkaars standpunten. Dit proces werd door Healey (1999, p.8) omschreven als social learning (zie paragraaf 4.2).

Het empirisch onderzoek is erop gericht de barrières (zie figuur 5.1) te analyseren die het proces van social learning dat actoren met verschillende rationaliteiten tot consensus moet bemoeilijken.

## **3 Onzorgvuldige selectie deelnemende actoren**

### **3.1 Inleiding**

Persoonlijke kwaliteiten van actoren kunnen positieve en negatieve invloed hebben op de interactie tussen verschillende participanten en daarmee het consensusvormingsproces beïnvloeden (Margernum, 2002, p. 6). Daarom kan het van belang zijn dat nauwkeurig wordt afgewogen welke actoren wel en niet in het proces worden betrokken. Alle actoren moeten de mogelijkheid krijgen in het proces te participeren, maar alleen actoren die ook daadwerkelijk van belang zijn in het proces mogen erbij betrokken worden (Carlson e.a., 1999, pp, 61–66). Hoe meer actoren er in het proces betrokken worden, hoe moeilijker het is om tot consensus te komen.

De verwachting is dat er in het verantwoordingsproces weinig aandacht wordt besteed aan de selectie van participanten, omdat het al Bevi voorschrijft welke participanten er in het proces betrokken dienen te zijn: de afdelingen ruimtelijke ordening en milieu en de veiligheidsregio (de ketenpartners). Wel bestaat de mogelijkheid om binnen deze drie ketenpartners bepaalde representanten te selecteren.

### 3.2 Persoonlijke eigenschappen aan de vergadertafel

De eerste stelling over dit onderwerp die de respondenten werd voorgelegd luidt:

#### Stelling 2a

*“De mate waarin de samenwerking tussen de verschillende partijen succesvol is wordt voor een groot deel bepaald door de persoonlijke eigenschappen van de personen die ook daadwerkelijk aan de vergadertafel zitten”.*

Van de respondenten gaf 70% aan het met deze stelling oneens te zijn, 10% wist geen stelling te nemen. Persoonlijke eigenschappen van de beleidsparticipanten lijken weinig invloed te hebben op de manier waarop er in het verantwoordingsproces wordt samengewerkt. Van de 70% dat het met de stelling oneens was gaven bijna alle respondenten (60%) aan dat persoonlijke eigenschappen een rol spelen in het verantwoordingsproces, maar dat het proces dermate geïnstitutionaliseerd is dat persoonlijke eigenschappen weinig ruimte hebben om invloedrijk te kunnen zijn:

“De personen en hun karaktereigenschappen spelen altijd een rol maar meestal liggen er goede afspraken rondom de samenwerking en is duidelijk hoe en in welke richting er geadviseerd wordt.”

Het verantwoordingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening is grotendeels vastgelegd in het Bevi, inclusief de actoren die bij het proces betrokken worden (zie ook figuur 3.1). Hierdoor beschikt het proces over min of meer vaste actoren, structuren, procedures, overlegmomenten en beslismomenten. Persoonlijke eigenschappen krijgen hierdoor weinig ruimte zich te manifesteren als determinerende factor in het verantwoordingsproces. Slechts enkele respondenten (12%) ontkennen de rol van persoonlijke kenmerken in het verantwoordingsproces in zijn geheel. De reden hiervoor is wederom dat het hele proces vastligt en regels en procedures, en het daarom weinig uitmaakt wie op welke positie zit, zolang deze persoon maar de juiste kennis in huis heeft.

De 20% respondenten die persoonlijke eigenschappen wel als relevant in het verantwoordingsproces beschouwen zien de aard van het probleem in een spanningsveld tussen enerzijds de noodzaak “rationeel denkende technici” in het proces te betrekken en anderzijds de politieke opstelling die deze personen nodig hebben om tot een constructieve samenwerking te kunnen komen. Respondenten gaven aan dat deze eigenschappen soms moeilijk verenigbaar blijken:

“Tja, techneuten missen vaak de politieke antenne...”

Met techneuten worden hier de adviseurs van de veiligheidsregio bedoeld. Deze actoren handelen veelal vanuit een technische invalshoek. De politieke denkwijze die met name bij de afdeling ruimtelijke ordening gangbaar is, is minder aanwezig bij de veiligheidsregio. Anderzijds kan gesteld worden dat actoren van de afdeling ruimtelijke ordening de technische antenne missen die nodig is om op een constructieve wijze samen te werken met de veiligheidsregio. Ook in dit voorbeeld is de gebonden rationaliteit van beleidsparticipanten te herkennen, zoals ook omschreven in paragraaf 5.1.

### **3.3 Aandacht voor persoonlijke eigenschappen**

Resumerend op stelling 1a is de respondenten gevraagd in hoeverre er voorafgaand aan het verantwoordingsproces aandacht wordt besteed aan de selectie van participanten die aan het proces gaan deelnemen.

Stelling 2b:

*“Voorafgaand aan het proces wordt veel aandacht besteed aan de selectie van de personen die wel of niet gaan meewerken aan het opstellen van de verantwoordingsparagraaf”.*

In het empirisch onderzoek gaf 60% van de respondenten aan het met de stelling oneens te zijn, 20% wist geen stelling te nemen. Zoals al door veel respondenten werd beargumenteerd bij het beantwoorden van stelling 2a staan de actoren die bij het proces worden betrokken vaak op voorhand al vast en is er dus weinig ruimte om te selecteren. Binnen gemeenten (zeker binnen de wat kleinere) is er vaak maar één (of enkele) medewerker(s) van de afdeling ruimtelijke ordening belast met de coördinatie tussen de afdeling ruimtelijke ordening en de afdeling milieu. Tegelijkertijd is er vaak ook binnen de afdeling milieu maar één (of enkele) medewerker(s) die zich bezighoudt met het verantwoordingsproces. Hetzelfde geldt voor de veiligheidsregio. Er zijn dus maar weinig mogelijkheden om participanten te selecteren.

“Voorafgaand aan het proces ligt al volledig vast wie erbij worden betrokken, er is amper sprake van dat we kunnen kiezen, het is een klein wereldje.”

In navolging van stelling 2a geldt ook voor deze stelling dat het verantwoordingsproces dermate geïnstitutionaliseerd is (vastgelegd in het Bevi) dat er in de praktijk geen ruimte is om participanten op basis van hun persoonlijke eigenschappen in het proces te betrekken.

De respondenten die het wel met de stelling eens waren (20%) doelden op de mogelijkheid om een externe adviseur in het proces te betrekken van de regionale milieudienst of een adviesbureau. Vaak betreft het hier sleutelfiguren die over kennis, eigenschappen en netwerken beschikken die consensusvorming in het verantwoordingsproces kunnen bespoedigen.

### 3.4 Conclusie

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat persoonlijke eigenschappen van beleidsparticipanten minder relevant is het verantwoordingsproces zijn dan dat de verwachting was. Het verantwoordingsproces is dermate geïstitutionaliseerd in wetgeving dat persoonlijke eigenschappen weinig invloed erop hebben. Belangrijker is dat de persoon met de juiste kennis op de juiste positie zit.

Voorafgaand aan het verantwoordingsproces wordt weinig aandacht besteed aan de selectie van participanten. Reden hiervoor is wederom dat het verantwoordingsproces dermate geïstitutionaliseerd is dat er weinig ruimte is om personen op basis van persoonlijke kwaliteiten te selecteren, voor zover dat überhaupt wenselijk is. Een uitzondering hierop zijn de externe adviseurs die in het proces betrokken kunnen worden. Hierbij spelen persoonlijke eigenschappen weldegelijk een rol.

## 4 Grote technische complexiteit

### 4.1 Inleiding

Eén van de barrières voor consensusvorming kan de technische complexiteit van het Bevi-beleid zijn. Hoe technisch complexer het vraagstuk, hoe moeilijker het is om consensus te bereiken (Margernum, 2002, pp. 246–247). De verwachting was dat de technische complexiteit van het Bevi-beleid ertoe leidt dat er veel onenigheid bestaat over de aard van de problematiek en de manier waarop het verantwoord kan worden in het bestemmingsplan.

### 4.2 Technische complexiteit

De eerste stelling met betrekking tot technische die de respondenten is voorgelegd luidt:

Stelling 3a:

*“Door het ontbreken van technische kennis bestaat er vaak onenigheid over de aard van de problematiek en de manier waarop het groepsrisico verankert moet worden.”*

Van de respondenten gaf 75% aan het met de stelling oneens te zijn. De respondenten gaven aan dat externe veiligheid technisch complexe componenten heeft, maar niet dat deze dermate technisch zijn dat ze tot problemen in het verantwoordingsproces leiden. Deelnemen aan het verantwoordingsproces verlangt technische kennis van de participanten, maar niet zodanig dat deze niet te genereren of in het proces reeds aanwezig is. Wanneer technische kennis niet voldoende in het proces aanwezig is, worden er externe specialisten in het proces betrokken.

“Kijk, wij zijn een kleine gemeente. We hebben zo weinig met externe veiligheid te maken dat wij geen specialisten hebben. Indien nodig laat onze gemeente zich adviseren door deskundigen die wel beschikken over de kennis om de problematiek op een juiste wijze in te steken.”

Dat 75% van de respondenten het oneens is met deze stelling wil niet zeggen dat er geen problemen spelen rondom de technische complexiteit van het externe veiligheidsbeleid. Van de 75% gaf 40% van de respondenten aan dat het probleem niet de technische complexiteit van het beleidsvraagstuk opzich is, maar vooral dat actoren niet in staat zijn deze technische complexiteit te vertalen naar een algemeen begrijpelijk jargon.

“Voor het schrijven van een advies heb je technische kennis nodig, maar het gaat erom deze kennis op een heldere en duidelijke wijze te omschrijven zodat het ook voor niet technici en leken begrijpelijk is. Het niet eens kunnen worden over de aard van de problematiek heeft volgens mij eerder en vaker te maken met het feit dat de technici en specialisten niet los kunnen komen van hun kijk op de aard van de problematiek en de zwaarte die daaraan gegeven moet worden.”

“Technische kennis is geen vereiste voor iedereen in het proces. Wellicht is het eerder dat de aard van het probleem niet duidelijk is omdat het probleem in te moeilijke bewoording omschreven wordt, of moet worden.”

“Verantwoording van het groepsrisico is goed uit te leggen aan leken, helaas komt het in de praktijk voor dat technici hun vakjargon niet los kunnen laten.”

Zoals bovenstaande drie citaten onderschrijven is technische complexiteit als zodanig niet hetgeen dat consensusvorming bemoeilijkt, het probleem is dat men vaak niet in staat is om technische problematiek te vertalen naar uitleg die voor iedereen begrijpelijk is. Het komt in de praktijk regelmatig voor dat technici en specialisten in het verantwoordingsproces niet los kunnen komen van hun eigen vakjargon. Hierdoor kan er in het verantwoordingsproces onenigheid ontstaan over de aard van de problematiek.

#### **4.3 Technische onwetendheid**

De volgende stelling die de respondenten is voorgelegd heeft betrekking op de mate waarin technische complexiteit de kans op consensus in het verantwoordingsproces beïnvloed.

Stelling 3b:

*“Overeenstemming over de verantwoording van het groepsrisico vaak niet bereikt kan worden doordat technische kennis omtrent de problematiek ontbreekt”*

Van de respondenten gaf 75% aan het met deze stelling oneens te zijn. De technische complexiteit van externe veiligheidsvraagstukken kan het verantwoordingsproces bemoeilijken en frustreren, maar niet zodanig dat consensus over de verantwoordingsparagraaf in de weg wordt gestaan. Externe veiligheid is niet dusdanig technisch complex dat er geen consensus over kan worden bereikt.

Uit het empirisch onderzoek bleek dat er rond de verantwoording van het groepsrisico andere problematiek speelt dan technische complexiteit. Van de respondenten omschreef 45% een essentiële soort problematiek die juridisch en procedureel van aard is .

“Er bestaat momenteel nog geen landelijke standaard voor de verantwoording van het groepsrisico, en met het ontbreken van een standaard ontstaan er allerlei verschillende visies over hoe de verantwoording het best ingevuld kan worden. Maar dit staat los van de technische complexiteit.”

“De wijze waarop de verschillende partijen de verantwoording vorm willen geven kan heel verschillend zijn, dit heeft vooral te maken met juridische borging.”

De problematiek waar de respondenten op doelen is de onduidelijkheid over de verantwoording van het groepsrisico op procedureel en juridisch vlak. Door het ontbreken van een landelijke standaard of commissie die duidelijkheid geeft over wanneer een verantwoording als goed te kwalificeren is, ontstaat hier in het verantwoordingsproces vaak onenigheid over. Er is onenigheid over wat “een goede verantwoording” precies inhoudt. De vraag is in hoeverre een landelijke standaard voor een verantwoording van het groepsrisico mogelijk, dan wel wenselijk is.

Een tweede probleempunt betreft de vraag welke middelen gebruikt kunnen worden om tot een goede verantwoording te komen. Naast het positioneren van bestemmingen ten opzichte van risicobronnen is het niet duidelijk welke juridische middelen het bestemmingsplan ter beschikking heeft om het groepsrisico te verminderen. Zo is onduidelijk in hoeverre in het bestemmingsplan gestelde bouwkundige eisen aan objecten (bijvoorbeeld brandwerende materialen) ook juridisch afgedwongen kunnen worden.

#### **4.4 Conclusie**

De verwachting dat technische complexiteit consensusvorming bemoeilijkt blijkt grotendeels onjuist. Externe veiligheid heeft een technische complexe component, maar weinig technische onzekerheid. In het afstemmingspraktijk blijkt technische kennis meestal aanwezig te zijn, of anders extern te kunnen worden gegenereerd. Een probleem dat het verantwoordingsproces frustreert is dat beleidsparticipanten hun (technische) vakjargon niet los kunnen laten en daardoor niet in staat zijn een helder en duidelijk advies op te stellen dat voor ook leken en niet-technici begrijpelijk is. Dit frustreert het proces, maar maakt consensusvorming niet onmogelijk.

Essentiële problematiek wordt veroorzaakt door het ontbreken van een landelijke standaard voor het opstellen van een verantwoordingsparagraaf en door de onduidelijkheid over de juridische borging van methoden om het groepsrisico te verminderen in bestemmingsplannen zoals het voorschrijven van brandwerende materialen.

## 5 Multilaterale relaties tussen actoren

### 5.1 Inleiding

Op basis van eerder onderzoek was de verwachting dat het bereiken van consensus bemoeilijkt wordt doordat actoren multilaterale onderlinge relaties hebben (Wather, 1987, p.444). Omdat externe veiligheid een relatief klein beleidsveld is, kan het voorkomen dat de actoren in het verantwoordingsproces ook in een andere context relaties met elkaar onderhouden, die een effect kunnen hebben op consensusvorming.

### 5.2 Multilaterale relaties

De eerste stelling die de respondenten over dit onderwerp is voorgelegd luidt:

Stelling 4a:

*“Personen die betrokken worden bij de verantwoording van het groepsrisico onderhouden vaak ook op andere manieren relaties met elkaar, zoals bijvoorbeeld in het kader van andere projecten in de regio.”*

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat 70% van de respondenten herkennen dat de beleidsparticipanten vaak op meerdere manieren relaties met elkaar onderhouden.

"Externe veiligheid is specialistenwerk, er lopen enkele vakmensen rond en die kom je bij iedere informatiedag of cursus weer tegen, zo ontstaat er een ook soort externe veiligheidsnetwerk"

Er lijken –met name op regionale schaal– (informele) netwerken te bestaan waarbinnen dezelfde sleutelfiguren elkaar in wisselende samenstelling en verschillende contexten steeds weer ontmoeten. Deze sleutelfiguren, experts van de milieudienst of adviesbureaus worden bij veel verschillende projecten betrokken omdat zij over de meeste kennis en het juiste netwerk beschikken. Ook gemeenten hebben vaak maar één of enkele medewerker(s) die zich bezig houden met externe veiligheid en contacten onderhouden met andere sleutelfiguren in het (informele) externe veiligheidsnetwerk.

"Vaak zijn bij verschillende projecten dezelfde personen betrokken. Zij beschikken over de meeste kennis en kunnen anderen adviseren op basis van hun ervaring."

Deze personen zijn vaak adviseurs van commerciële bureaus of van de milieudienst. Ook vanuit de veiligheidsregio is er vaak maar één persoon of enkelen personen die wordt ingezet als externe veiligheidsadviseur in de gehele veiligheidsregio. Deze sleutelfiguren ontmoeten elkaar vaak in het kader van verschillende projecten, die ook parallel aan elkaar kunnen lopen.

Van de 70 % van de respondenten die de multilaterale relaties wel herkende gaf 30% aan dat dit voornamelijk het geval is bij participanten die bij grote gemeenten werken en deelnemen aan complexe projecten. De 30% van de respondenten dat het oneens was met de stelling zijn mogelijk personen die niet bij een grote gemeente werken of aan complexe



verantwoordingsprocessen deelnemen en daardoor geen onderdeel zijn van het informele externe veiligheidsnetwerk en ook niet van het bestaan ervan afweten.

### 5.3 Multilaterale relaties en samenwerking

Door het bestaan van multilaterale relaties in een informeel netwerk kunnen er in verantwoordingsprocessen allerlei belangen en sentimenten tussen bepaalde sleutelfiguren ontstaan die het consensusvormingsproces kunnen beïnvloeden (Margernum, 2002, pp. 244–246). De volgende stelling die de respondenten is voorgelegd heeft hier betrekking op en luidt:

#### Stelling 4b

*"Positieve of negatieve eerdere ervaringen die actoren met elkaar hebben gehad in een andere context dan het verantwoordingsproces, zijn vaak van invloed op de samenwerking tussen de verschillende actoren".*

Van de respondenten gaf 60% aan dat de multilaterale relaties van de sleutelfiguren invloed hebben op de manier van samenwerken in het verantwoordingsproces. Van deze 60% wist niemand precies aan te geven welke invloed de multilaterale relaties dan hebben op het verantwoordingsproces:

"Er zijn maar een paar adviesbureaus die zich bezig houden met externe veiligheid. Hoewel ik het nog nooit heb meegemaakt, kan het voorkomen dat een adviesbureau zowel adviseur van de gemeente als van de projectontwikkelaar is."

"Het is menselijk wanneer er in een project achterdocht ontstaat, bijvoorbeeld als men het in een andere context niet met elkaar eens was, of wanneer aan meningen en bevindingen van anderen voorbij is gegaan. Dit kan in een ander project weer meespelen."

Een mogelijke reden dat de respondenten het eens waren met de stelling, maar dit niet kunnen verduidelijken, is dat de multilaterale relaties niet leiden tot harde politieke, commerciële of principiële doelstellingen in het proces, maar tot "softe onderbuikgevoelens" of "politieke en commerciële strategische spelletjes".

Van de respondenten heeft 90% een negatieve interpretatie gegeven aan de stelling, 10% noemde een positieve invloed van multilaterale relaties op het verantwoordingsproces.

"Binnen de regio kennen de meesten elkaar wel ja, maar dat komt de samenwerking juist ten goede, dan weet je wat je aan elkaar hebt."

De multilaterale relaties kunnen dus ook een positieve invloed hebben op consensusvorming in het verantwoordingsproces. Hoe intensiever de relatie tussen verschillende actoren is, hoe beter men elkaars standpunten kent, hoe beter men elkaars taal spreekt en werkwijzen kent, waardoor het proces van social learning wordt bespoedigd en het bereiken van consensus wordt vergemakkelijkt.

#### 5.4 Politieke en commerciële belangen in het verantwoordingsproces

De volgende stelling die de respondenten werd voorgelegd heeft betrekking op politieke en commerciële belangen in het verantwoordingsproces die voortkomen uit de multilaterale relaties die beleidsparticipanten met elkaar kunnen hebben:

##### Stelling 4c

*In het verantwoordingsproces spelen vaak (politieke of commerciële) belangen die eigenlijk niets te maken hebben met het primaire doel van de verantwoording van het groepsrisico: namelijk het beperken van de effecten van een mogelijk ongeval.*

Ruim 50% van de respondenten gaf aan dat de multilaterale relaties tussen actoren ertoe leiden dat er andere belangen meespelen in het verantwoordingsproces dan het externe veiligheidsbelang. Van de 45% die ontkennend reageerde op deze stelling geeft 40% aan dat er wel politieke en commerciële belangen meespelen in het verantwoordingsproces, maar dat dit niet vaak aan de orde is.

"Vaak worden er externe adviseurs ingehuurd en die hebben natuurlijk ook een commercieel belang. Dat zal wel meespelen, maar ook voor hen is het van belang dat de samenwerking zo goed mogelijk verloopt, anders zetten ze hun eigen naam te kijk".

In het empirisch onderzoek werd in dit verband door de respondenten (net als in paragraaf 5.3) aangegeven dat de verantwoording wordt uitgevoerd binnen een wettelijk kader (het Bevi) waardoor er weinig ruimte is voor "politieke en commerciële strategische spelletjes". Door enkele respondenten (15%) is aangegeven dat machtsrelaties en belangenverstrengelingen zich eerder in het planningproces voordoen: bij de planvorming zelf en niet tijdens het verantwoordingsproces.

"Wanneer het groepsrisico verantwoord moet worden, is de taart eigenlijk al verdeeld, dat is allemaal al uitgevochten. De echte spelletjes worden eerder in het proces gespeeld"

De "spelletjes" worden dus niet meer in het verantwoordingsproces tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening gespeeld maar vinden eerder in het planningproces plaats. Dat het verantwoordingsproces hier vrij van is lijkt het proces ten goede te komen, maar legt tevens een ander probleem bloot. De verantwoording van het groepsrisico is bedoeld om het groepsrisico (afgewogen tegen andere sectorale belangen) middels het positioneren van functies ten opzichte van een risicobron te beperken. Tijdens het empirisch onderzoek is veelvuldig naar voren gekomen dat tijdens de verantwoording van het groepsrisico het ruimtelijk plan (informeel) eigenlijk al vaststaat. In de praktijk komt het dus voor dat wanneer het groepsrisico wordt beschouwd er al niets meer aan het plan zelf te veranderen is. Het enige doel dat het verantwoordingsproces dan nog heeft is het voldoen aan een wettelijke eis (het verantwoorden van het bestemmingsplan), maar het oorspronkelijke doel (het beperken van de effecten van een ongeval) is dan uit het oog verloren.

‘Eigenlijk moet externe veiligheid veel eerder in het planproces worden betrokken. Het is nu vaak de sluitpost van het hele proces. Er is dan niet veel meer aan het plan te veranderen.’

## 5.5 Conclusie

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat de beleidsparticipanten van grotere gemeenten of die deelnemen aan complexe verantwoordingsprojecten vaak deel uitmaken van een informeel regionaal externe veiligheidsnetwerk waarbinnen de actoren multilaterale relaties met elkaar onderhouden. Deze multilaterale relaties leiden niet tot harde politieke, commerciële of principiële doelstellingen in het proces, maar tot “softe onderbuikgevoelens” of “politieke en commerciële strategische spelletjes”. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het verantwoordingsproces dermate geïnstitutionaliseerd is dat deze multilaterale relaties geen directe expliciete invloed op het verantwoordingsproces kunnen hebben

Tot slot is, buiten het kader van de stellingen 4a t/m 4c, uit het empirisch onderzoek gebleken het ruimtelijk plan al voor het verantwoordingsproces informeel vaststaat. Hierdoor komt het oorspronkelijke doel van de verantwoordingsparagraaf (het beperken van de effecten van een ongeval) is het geding omdat er in praktijk weinig meer aan het bestemmingsplan te veranderen is.

## 6 Belang van consensus wordt niet erkend

### 6.1 Inleiding

Met de komst van het Bevi hebben de afdeling milieu en de veiligheidsregio medezeggenschap gekregen over het bestemmingsplan. Daarvoor moet het traditionele externe veiligheidsthema van de afdeling milieu en de veiligheidsregio afgestemd worden met ruimtelijke beleid. Dit kan ervaren worden als het opgeven van macht (Margernum, 2002, pp. 249–250), waardoor de wil tot het bereiken van consensus in het verantwoordingsproces kan afnemen.

Ook kan het zo zijn dat de beleidsparticipant wel streeft naar het bereiken van consensus, maar dat de organisatie die hij of zij vertegenwoordigt dit niet doet. De verwachting voor het onderzoek was dat niet alle beleidsparticipanten en ketenpartners in het verantwoordingsproces streven consensus in het verantwoordingsproces.

### 6.2 Beleidsparticipanten en het streven naar consensus

De eerste stelling betreffende dit onderwerp luidt:

Stelling 5a:

*Niet alle actoren in het verantwoordingsproces streven naar het bereiken van een verantwoording die voor alle partijen acceptabel is.*

Uit het onderzoek is gebleken dat 30% van de respondenten het met deze stelling eens is en 60% niet, 10% wist er geen antwoord op te geven. Beleidsparticipanten in het

verantwoordingsproces blijken dus in het algemeen gericht te zijn op het bereiken van consensus.

De 60% van de respondenten die het met de stelling oneens waren motiveerde hun keuze door te stellen dat de beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces over een zekere vorm van professionaliteit beschikken en daardoor bewust zijn van de noodzaak om tot consensus to komen. Door de beleidsparticipanten wordt ingezien dat er een wettelijke afstemming dient plaats te vinden tussen de drie beleidsvelden met verschillende invalshoeken.

De meeste respondenten (70%) gaven wel aan dat het incidenteel voorkomt dat participanten niet gericht zijn op het bereiken van consensus. Deze participanten zijn in te delen in twee categorieën. De eerste categorie zijn mensen die onbekend zijn met het Bevi-beleid. Participanten die onbekend zijn met de algemene strekking daarvan en de manier waarop de ketenpartners samen tot een verantwoordingsparagraaf moeten komen, staan in de praktijk vaker onwelwillend tegenover samenwerking met de andere partijen. Een voorbeeld hiervan is een medewerker van de afdeling ruimtelijke ordening die om medewerking aan dit onderzoek werd gevraagd:

“Ik heb als projectleider binnen de gemeente maar één keer met externe veiligheid te maken gehad. Ik heb mezelf eigenlijk beloofd dat dat de eerste en de laatste keer was. Overigens ben vrij onbekend met externe veiligheid, dus ben ik ook niet de juiste persoon om aan dit onderzoek mee te werken.”

Doordat externe veiligheid een relatief nieuw beleidsveld is komt het in de praktijk voor dat er personen in het verantwoordingsproces zijn betrokken die onbekend zijn met de strekking van het externe veiligheidsbeleid. Deze onbekendheid kan in de praktijk leiden tot onbegrip en daarmee tot een onconstructieve houding in het proces.

De tweede categorie participanten dat niet gericht is op het bereiken van consensus werd in het empirisch onderzoek omschreven als:

“Eigenheimers”, Technuten die zwaar specialist zijn waarop ook hun eigen organisatie weinig vat meer heeft.

Deze participanten zijn vakmensen die dermate in hun vakgebied gespecialiseerd zijn dat ze niet meer over grenzen van hun eigen discipline heen kunnen kijken. Een senior medewerker van de afdeling ruimtelijke ordening die al veertig jaar op eenzelfde wijze bestemmingsplannen schrijft zal meer moeite hebben met het implementeren van de Bevi-werkwijze dan een persoon die zich pas net in het vakgebied bevindt. Hetzelfde kan gelden voor adviseurs van de veiligheidsregio. Sinds de komst van het Bevi moeten adviseurs van de veiligheidsregio hun advies betrekken op een ruimtelijke ordeningsvraagstuk. Voor medewerkers van de veiligheidsregio die al decennia adviseren vanuit een technische invalshoek kan dit moeilijk zijn.

### 6.3 organisaties en hun streven naar consensus

De tweede stelling die de respondenten is voorgelegd heeft betrekking op de steun die de beleidsparticipant wel of niet krijgt vanuit de organisatie die hij of zij vertegenwoordigt:

Stelling 5b:

*Vaak zijn degene die zich daadwerkelijk bezighouden met de verantwoording van het groepsrisico wel gericht op het bereiken van overeenstemming, maar worden zij daarbij niet gesteund door hun organisatie.*

De meeste respondenten gaven bij stelling 5a aan dat participanten over het algemeen gericht zijn op het bereiken van consensus met andere partijen. Stelling 5b is gericht zich op de steun die de participanten krijgen van de organisatie die zij vertegenwoordigen (één van de ketenpartners). Veel respondenten (35%) gaven aan het juiste antwoord op deze stelling niet te weten, mogelijk heeft dat te maken met hun positie binnen de organisatie en/of relatieve onervarenheid. Van de respondenten gaf 30% aan het met de stelling eens te zijn, 35% was met de stelling oneens.

Hetgeen dat bij stelling 5a naar voren kwam geldt grotendeels ook voor deze stelling. Organisaties die relatief onbekend zijn met externe veiligheid hebben minder begrip voor een langdurig verantwoordingsproces waarbij zeggenschap uit handen wordt gegeven dan organisaties die beter bekend zijn met het Bevi-beleid. Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat consensus binnen het verantwoordingsproces in (bijna) alle gevallen bereikt wordt. Geen van de respondenten wist een voorbeeld te geven waarbij dit niet het geval was, hoe moeizaam het proces soms ook verloopt.

De ketenpartners steunen het consensusvormingsproces, het is immers een wettelijke verplichting om in samenspraak tot een verantwoordingsparagraaf te komen. Wel gaven de respondenten aan dat er een ander soort probleem bestaat, dat buiten het verantwoordingsproces zelf ontstaat:

“Externe veiligheidsspecialisten ‘spelen’ het spelletje wel, zodat consensus bereikt kan worden (..) Vaak zie je dat er afspraken op een heel ander niveau zijn gemaakt die hier dwars tegenin staan.”

“Na het opstellen van de verantwoordingsparagraaf blijkt nogal eens dat er politiek/bestuurlijk al andere afwegingen zijn gemaakt.”

Het probleem dat de respondenten aangeven is dat de afdeling ruimtelijke ordening andere keuzen en afspraken maakt dan hetgeen in de verantwoordingsparagraaf wordt vastgesteld. Binnen de afdeling ruimtelijke ordening wordt externe veiligheid soms als “lastig” ervaren en dient de verantwoordingsparagraaf slechts als “excuusparagraaf” voor keuzen die binnen de afdeling ruimtelijke ordening al gemaakt zijn. Het verantwoordingsproces krijgt hierdoor niet de juiste positie in het planproces. Het verantwoordingsproces, en daarmee vaak ook het denken over externe veiligheid in het plangebied wordt in de praktijk soms uitgevoerd als sluitpost van het planproces, op het moment dat gemaakt keuzes formeel al vastliggen. Het nut van het verantwoordingsproces beperkt zich daarmee tot het beschouwen van de externe

veiligheidsrisico's van reeds gemaakte keuzes. Dit gaat voorbij aan de achterliggende gedachte van het Bevi-beleid dat het groepsrisico door het nemen van (ruimtelijke) maatregelen – afgewogen tegen andere sectorale belangen– zoveel mogelijk beperkt wordt. Vandaar dat respondenten de verantwoordingsparagraaf een “excuusparagraaf” noemden en omschreven als

“...een middel om iets recht te praten wat op zijn minst een beetje krom is.”

## 6.4 Conclusie

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat de beleidsparticipanten in het verantwoordingsproces over het algemeen gericht zijn op het bereiken van consensus. Zoals reeds beschreven in paragraaf 5.3 wordt het verantwoordingsproces vaak vormgegeven door enkele professionals die het belang van consensus in het verantwoordingsproces erkennen. In het empirisch onderzoek zijn hierbij twee uitzonderingen op gebleken: personen die weinig of geen bekendheid hebben met de strekking van het Bevi en vakmensen die zover gespecialiseerd in hun gebied dat ze niet meer in staat zijn over de grenzen van hun eigen professie te kijken.

Het belang van consensus in het verantwoordingsproces wordt over het algemeen ook door de ketenpartners erkent. Uit het empirisch onderzoek is echter wel gebleken dat het in de praktijk voorkomt dat de verantwoordingsparagraaf wordt geschreven aan het eind van de planningcyclus wanneer het bestemmingsplan informeel al vaststaat. Het verantwoordingsproces is dan voor de afdeling ruimtelijke ordening niet meer dan een lastige verplichtte wettelijke procedure. De afdeling ruimtelijke ordening zal dit proces ondersteunen, omdat het wettelijk verplicht is.

## 7 Tijdsdruk

### 7.1 Inleiding

Het bereiken van consensus in het verantwoordingsproces kan een langdurig proces zijn waarvoor om politieke om financiële redenen geen geduld bestaat. De verwachting is dat er door tijdsdruk vanuit de politiek vaak niet voldoende tijd is om in het verantwoordingsproces tot consensus te komen.

### 7.2 Tijdsdruk in het verantwoordingsproces

De stelling over dit onderwerp die de respondenten werd voorgelegd luidt:

Stelling 6a

*Er wordt vanuit de politiek vaak tijdsdruk uitgeoefend op de degene die zich bezighouden met de verantwoording van het groepsrisico om het proces snel af te ronden.*

Van de respondenten gaf 60% aan het met de stelling oneens te zijn, 20% was het ermee eens en 20% wist geen antwoord te geven. Van de 60% van de respondenten gaf een meerderheid aan dat er vanuit het projectmanagement tijdsdruk op het verantwoordingsproces wordt uitgeoefend en niet vanuit de politiek.

“Vaak is er vanuit de projectleiding wel druk om af te ronden ja, maar of dit nu volledig te wijten is aan de politiek durf ik niet te zeggen. Dat er politieke motieven meespelen in vaak wel duidelijk”.

“De politiek bemoeit zich niet echt met de aspecten van het bestemmingsplan, laat staan met externe veiligheid. Die druk ontstaat vaak wel vanuit het projectmanagement, het college en de ontwikkelaar. Daar valt in het algemeen goed mee om te gaan omdat men weet dat plannen en procedures onderzoek en tijd kosten.”

Mogelijk staat het projectmanagement op haar beurt wel onder tijdsdruk vanuit de politiek. Uit het empirisch onderzoek blijkt in ieder geval dat er geen directe tijdsdruk vanuit de politiek op het verantwoordingsproces wordt uitgeoefend.

In de laatste zin van bovenstaand citaat stelt de respondent dat verschillende wettelijke procedures het bestemmingsplanproces dermate lang rekken dat er ondanks de tijdsdruk voldoende tijd is om het verantwoordingsproces te doorlopen. Ook onderstaand citaat ondersteunt dit.

“Soms wil men sneller. Niet alleen vanuit de politiek, ook vanuit de participanten zelf, maar dat gaat domweg niet. Regels zijn regels, Ro-procedures zijn lang genoeg om een kwalitatief goede paragraaf te schrijven.”

Hoewel er tijdsdruk bestaat vanuit het projectmanagement die mogelijk indirect afkomstig is uit de politiek heeft dit niet veel invloed op de kwaliteit van de verantwoordingsparagraaf. Reden hiervoor is dat, zoals reeds gesteld in paragraaf 5.3 en 5.5, het verantwoordingsproces dermate geïnstitutionaliseerd dat wettelijke procedures ervoor zorgen dat er ondanks de van buitenaf opgelegde tijdsdruk voldoende tijd is voor het verantwoordingsproces verantwoordingsparagraaf.

Enkele respondenten (15%) wisten ook aan te geven waarom er vanuit projectmanagement (mogelijk gevoed door de politiek) een zeker mate van ongeduld bestaat betreffende het verantwoordingsproces. Deze respondenten wezen –wederom– de positie van verantwoordingsproces in de beleidscyclus als oorzaak van de problematiek aan (zie ook paragraaf 5.5 en 5.6).

“Volgens mij komt de verantwoording te laat in het proces aan de orde, zodat er (tgv eerdere vooral financiële aspecten) vaak geen of onvoldoende ruimte is voor een gelijkwaardige afweging van belangen.”

Zoals in bovenstaand citaat is aangegeven komt het onderwerp externe veiligheid pas laat in het proces aan de orde, wanneer er al keuzes zijn gemaakt op basis van (financiële) aspecten die zwaarder wegen dan het externe veiligheidsaspect, waardoor het verantwoordingsproces eigenlijk van weinig belang is. Hierdoor wordt het verantwoordingsproces door de politiek gezien als een vertragende procedure en ontstaat er tijdsdruk om de procedure zo snel mogelijk af te handelen om vertraging zoveel mogelijk te voorkomen.

Hoewel de tijdsdruk vanuit de politiek weinig invloed kan hebben op consensusvorming in het verantwoordingsproces omdat het verantwoordingsproces geïnstitutionaliseerd is in vaststaande procedures, kan in een situatie waarop bovenstaande omschrijving van toepassing is het nut van het verantwoordingsproces worden betwist.

### **7.3 Conclusie**

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat het verantwoordingsproces dermate geïnstitutionaliseerd in tijdrovende wettelijke procedures is dat tijdsdruk weinig invloed heeft op de op de consensusvorming in het verantwoordingsproces. De tijdsdruk is direct afkomstig van het projectmanagement en mogelijk indirect afkomstig uit de politiek.

De reden dat er tijdsdruk op het verantwoordingsproces wordt uitgeoefend kan in verband staan met de plaats van de verantwoordingsparagraaf in het planproces. Wanneer het verantwoordingsproces aan het eind van de planvormingsfase plaatsvindt zijn relevante keuzes al gemaakt en heeft het verantwoordingsproces inhoudelijk gezien weinig nut, waardoor het gezien wordt als een procedure die het planproces onnodig vertraagt.

## **8 Groepsstructuur**

### **8.1 Inleiding**

De eerste van de twee barrières waarvan wordt verwacht dat ze minder relevant zijn, is dat de grootte van de groep van personen die bij het verantwoordingsproces worden betrokken te groot of te klein is. Hoe meer actoren in het proces worden betrokken hoe moeilijker de consensusvorming wordt. Daartegenover staat dat in het verantwoordingsproces alle actoren die van belang zijn moeten worden betrokken (Carlson e.a., 1999, pp, 61–66) .

De verwachting is dat de groepsgrootte in de praktijk grotendeels beperkt zal zijn tot de drie vaste ketenpartners die volgens het Bevi in het verantwoordingsproces moeten worden betrokken (de afdelingen milieu en ruimtelijke ordening en de veiligheidsregio).

### **8.2 Actoren in verantwoordingsproces**

De eerste stellingen die de respondenten werd voorgelegd heeft betrekking op de participanten in het verantwoordingsproces:

Stelling 7a:

*Bij de verantwoording van het groepsrisico worden meestal alleen de veiligheidsregio, de afdeling ruimtelijke ordening en de milieuafdeling betrokken.*

Op de eerste stellingen gaf zijn 65% van de respondenten aan het met de stelling oneens te zijn. Naast de drie ketenpartners worden er in het verantwoordingsproces dus ook nog andere partijen betrokken.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat voor het uitvoeren van een verantwoordingsproces er bij gemeenten een werkgroep wordt samengesteld waarin alle relevante disciplines zijn vertegenwoordigd. Dat 65% van de respondenten aangaf dat er in deze



wergroepen meer participanten zijn betrokken dan de drie ketenpartners komt omdat veel respondenten de lokale brandweer ook zien als een actor in het afstemmingproces. De lokale brandweer levert informatie betreffende bestrijdbaarheid. Van de respondenten gaf 35% aan dat er naast de lokale brandweer nog meer partijen in het proces worden betrokken. Genoemde partijen zijn beheerders van buisleidingen of spoor en weg, afdeling woningbouw, projectontwikkelaars en externe adviseurs van de milieudienst of adviesbureaus.

“Binnen de gemeente wordt een werkgroep opgesteld. Bij kleinere projecten zal die alleen bestaan uit de verplichtte partners. Bij grotere projecten worden vaak meer partijen betrokken zoals ontwikkelaars. Ook kan de werkgroep gecoördineerd worden door externen”

### **8.3 Actoren van belang in het verantwoordingsproces**

De volgende stelling in dit onderdeel heeft betrekking op de vraag of alle actoren van belang in het verantwoordingsproces worden betrokken.

Stelling 7b:

*Alle spelers die van belang zijn voor de verantwoording van het groepsrisico worden bij het verantwoordingsproces betrokken.*

Op deze stelling gaf 55% van de respondenten aan het ermee eens te zijn. De respondenten gaven aan dat voor kleinere projecten de samenstelling van de werkgroep vaak beperkt blijft tot de drie ketenpartners. Afhankelijk van de grootte van het project –en daarmee waarschijnlijk ook het aantal actoren dat van belang is– worden er meer actoren bij het proces betrokken dan wettelijk verplicht is. Mogelijke actoren die bij het proces worden betrokken zijn, zoals eerder genoemd, beheerders van buisleidingen of spoor en weg, afdeling woningbouw, ontwikkelaars en externe adviseurs van de milieudienst of adviesbureaus. Overigens hebben deze partijen geen formele wettelijke inspraak, zoals de drie ketenpartners dat wel hebben.

De overige 40% van de respondenten was het met de stelling oneens omdat zij de ervaring hadden dat er in het verantwoordingsproces meestal uitsluitend wordt samengewerkt tussen de drie ketenpartners, terwijl er meerdere andere actoren van belang zijn, zoals bijvoorbeeld projectontwikkelaars en trajectbeheerders en deze niet altijd in het verantwoordingsproces worden betrokken.

“Vaak blijkt dat keuzes al ver voordat er met de verantwoording begonnen wordt gemaakt zijn –meestal om financiële redenen. Degene die deze beslissingen beïnvloeden – bijvoorbeeld ontwikkelaars– zouden eigenlijk ook bij de verantwoording van het groepsrisico moeten worden betrokken”

### **8.4 Actoren zonder toegevoegde waarde**

De derde stelling over dit onderwerp die de respondenten werd voorgelegd heeft betrekking op de vraag of er in het verantwoordingsproces actoren zitten die helemaal geen toegevoegde waarde hebben voor het proces.

Stelling 7c:

*Bij het verantwoordingsproces zijn meestal geen personen betrokken die eigenlijk helemaal geen toegevoegde waarde hebben voor de verantwoording van het groepsrisico.*

Op deze stelling gaf 91% van de respondenten aan het ermee eens te zijn. De reden dat een overgrote meerderheid het met deze stelling eens is, is dat de werkgroep meestal alleen bestaat uit de drie ketenpartners. Samenwerking met meerdere actoren van belang is eerder een uitzondering dan een regel die alleen bij grotere projecten voorkomt. De 9% van de respondenten die het niet eens waren met de stelling gaven aan dat het in de praktijk voorkomt dat ook een beleidsparticipant van één van de ketenpartners door non-professionaliteit waardeloos in het proces kan zijn.

### **8.5 Groepsgrootte en consensusvorming**

De laatste stelling over dit onderwerp heeft betrekking op de groepsgrootte.

Stelling 7d

*Het aantal personen dat bij de verantwoording van het groepsrisico wordt betrokken is meestal niet teveel om op een constructieve manier samen te kunnen werken.*

Bij deze stelling gaf 90% van de respondenten aan het ermee eens te zijn. Uit het empirisch onderzoek blijkt dus dat er geen problemen ontstaan doordat het aantal personen dat bij het verantwoordingsproces wordt betrokken te groot is. De reden hiervoor is –wederom– dat de standaard groepsgrootte zich in de meeste gevallen beperkt tot de drie ketenpartners. De 10% van de respondenten die het niet met deze stelling eens was gaf aan dat er met drie verschillende partijen vaak al te veel disciplines in het verantwoordingsproces zijn betrokken om constructief te kunnen samenwerken.

### **8.6 Conclusie**

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat het aantal actoren dat in het verantwoordingsproces wordt betrokken niet teveel is om tot consensus te komen. Meestal worden alleen de drie ketenpartners bij het verantwoordingsproces betrokken. Bij grote projecten, waar meer actoren van belang zijn, worden er meer participanten bij het proces betrokken. Uit het empirisch bleek dat het zelden voorkomt dat er actoren in het proces worden betrokken die geen toegevoegde waarde hebben. De verwachting dat deze barrière weinig relevant zal zijn voor het verantwoordingsproces blijkt juist te zijn.

Omdat ruimtelijke beslissingen vaak (indirect) worden gestuurd door financiële motieven is in het empirisch onderzoek enkele malen aangegeven dat projectontwikkelaars meer in het verantwoordingsproces betrokken zouden moeten worden.

## 9 Gebrek aan hulpbronnen

### 9.1 Inleiding

Het bereiken van consensus kan bemoeilijkt worden doordat er in het verantwoordingsproces te weinig hulpbronnen zijn zoals financiële middelen en facilitators. De verwachting is dat externe veiligheid als relatief nieuw beleidsveld momenteel dusdanig in de belangstelling staat van overheden en commerciële bureaus dat er voldoende middelen voorhanden zijn.

### 9.2 Het gebruik van hulpbronnen

De eerste stelling met betrekking tot dit onderwerp gaat over het gebruik van middelen in het verantwoordingsproces.

Stelling 8a:

*Bij de verantwoording van het groepsrisico wordt veel gebruik gemaakt van hulpbronnen, zoals bijvoorbeeld facilitators en externe adviseurs*

Van de respondenten gaf 72% aan het met deze stelling eens te zijn. In bijna alle gevallen worden externe adviseurs als ingeschakelde hulpbron genoemd. Externe adviseurs worden bij de meer complexe verantwoordingsprocessen ingeschakeld om delen van het proces uit te voeren. In sommige gevallen worden externe adviseurs ingeschakeld om het hele proces te coördineren. Binnen met name de kleinere gemeenten is er vaak te weinig expertise aanwezig om het hele proces zelfstandig uit te voeren. In sommige gevallen gaven de respondenten zelfs aan dat er te veel gebruikt wordt gemaakt van externe adviseurs:

“Vaak worden externe adviseurs ingeschakeld om delen van het proces uit te voeren, zoals het maken van de groepsrisicoberekening. Hierdoor verliezen gemeenten zelf de feeling met de inhoud. De verantwoordingsparagraaf wordt dan knip- en plakwerk”

Door (delen van) het proces uit te besteden aan externe adviesbureaus halen gemeenten expertise binnen waarover het zelf niet beschikt. Echter, door de uitbesteding zullen gemeenten affiniteit met de inhoud van de verantwoordingsparagraaf en de stappen en overwegingen die daarbij gemaakt zijn deels missen en wordt het verantwoordingsproces voor de gemeente onoverzichtelijker.

### 9.3 Externe veiligheid als hot-item

De tweede stelling die de over dit onderwerp aan de respondenten is voorgelegd en de laatste van het empirisch onderzoek luidt:

Stelling 8b:

*Doordat externe veiligheid momenteel een hot-item is, worden er meestal voldoende middelen beschikbaar gesteld, zoals tijd en geld.*

Met deze stelling was 60% van de respondenten het oneens. Dat komt doordat externe veiligheid in de stelling als een hot-item is beschreven, dat zelfs door 75% van de respondenten wordt verworpen. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat als externe veiligheid ooit een politiek hot-item geweest is, dat al jaren niet meer het geval is. Integendeel, respondenten gaven aan dat externe veiligheid een duur item is dat vanuit politiek eerder als “lastig” en “te duur” ervaren wordt. Uiteraard zal dit in de nooit openlijk uitgesproken worden.

Voor het opstellen van een veiligheidsparagraaf die aan de wettelijke eisen voldoet worden volgens de respondenten (68%) voldoende middelen beschikbaar gesteld, inclusief middelen om externe adviesbureaus in te huren. Waar over het algemeen te weinig middelen voor beschikbaar worden gesteld is voor verbetering van het verantwoordingsproces in de vorm van pilot-projecten en onderzoeken. Voor deze doeleinden zijn er binnen gemeenten niet structureel middelen (geld) beschikbaar.

#### **9.4 Conclusie**

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat er in het verantwoordingsproces veel gebruik wordt gemaakt van externe adviseurs, waar ook voldoende middelen voor beschikbaar zijn. In het empirisch onderzoek gaven respondenten aan dat er in sommige gevallen zelfs te veel gebruik wordt gemaakt van externe adviseurs. Hierdoor missen gemeenten vaak affiniteit met de inhoud van de verantwoordingsparagraaf.

Dat externe veiligheid momenteel een politiek hot-item is wordt door de respondenten verworpen. Er zijn voldoende middelen beschikbaar om aan de wettelijke eisen van de verantwoordingsplicht te voldoen, er zijn echter te weinig middelen beschikbaar om het verantwoordingsproces te verbeteren.