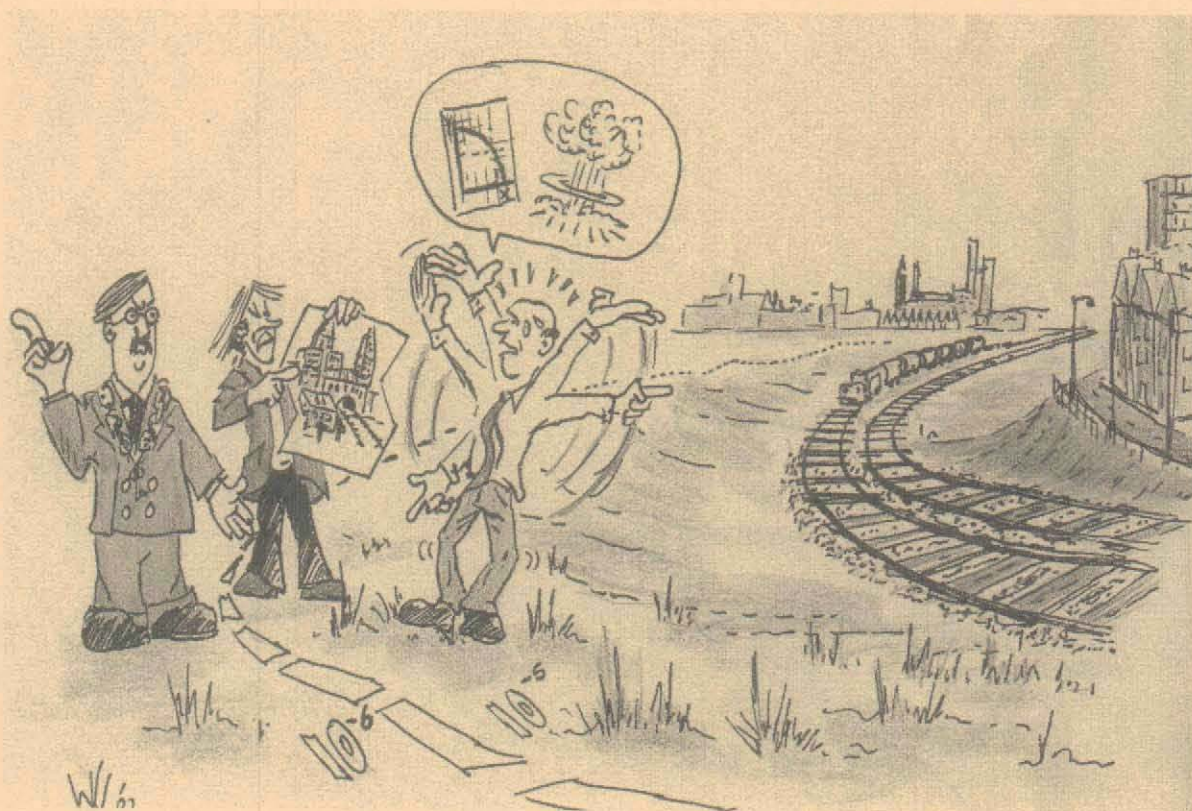




RISICO'S: WISKUNDE OF WAARNEMING?



December 2002

Directoraat-Generaal Goederenvervoer
Informatie en Documentatie
Postbus 20004
2500 EX Den Haag
tel. 070-3511331 / fax 070-3511332

Wat zullen we nu beleven?

De relatie tussen (on)veiligheidsgevoelens en het
transport van gevaarlijke stoffen



Den Haag, 12 december 2002

Colofon

Projectnummer: **20359**/44487791.001

Auteur: Martine Leewis

B&A Groep Beleidscommunicatie bv
Louis Couperusplein 2
Postbus 829
2501 CV Den Haag
(T) 070 – 302 9500
(F) 070 – 302 9501
e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv 2002.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

9-12-02 9:31



Inhoudsopgave

1.	Inleiding en probleemstelling	5
1.1	Vraagstelling en stellingen voor de werkconferentie	7
1.2	Verantwoording van de opzet	8
1.3	Leeswijzer	9
2.	Objectief versus subjectief: feit of fictie?	11
2.1	De zoektocht naar feiten	11
2.2	Het belang van het bestuur	13
2.3	Hoe beleven 'leken' objectieve feiten?	15
2.4	Risico's voor de geloofwaardigheid van bestuurders	16
3.	Belangentegenstellingen en risicocommunicatie	17
3.1	Schaken op meerdere borden	17
3.2	Relatie met risicocommunicatie	18
3.3	Relatie tussen belangen van partijen en communicatie	19
3.4	Relatie met transport gevaarlijke stoffen	21
4.	De bestuurlijke praktijk	23
4.1	Beleidsontwikkeling: het omgaan met stakeholders	23
4.1.1	De gemeentelijke praktijk	25
4.2	U heeft hier niets te kiezen: communicatie over een risicovolle status quo	28
4.3	En dan de ultieme test: risicocommunicatie ten tijde van crisis	29
5.	De theorie van de risicocommunicatie	33
5.1	Uitgangspunten	33
5.2	Globale indeling in doelgroepen	34
5.2.1	Stakeholders	35
5.2.2	Geïnteresseerden	35
5.2.3	Neutrale buitenstaanders	35
5.3	Stakeholderrelaties, belangenafweging en risicovolle bedrijven	35
5.4	Open planvorming als onderdeel van perceptiemanagement	36
5.5	Het parallelle communicatiespoor	39
5.5.1	Actieve informatiezoekers	40
5.5.2	passieve mediaconsumenten	41

6. Maar hoe dan wel? 43

6.1 Opnieuw: beleidsontwikkeling, het omgaan met stakeholders 43

6.1.1 Hoe zou dat in z'n werk kunnen gaan? 44

6.1.2 Relatie tot transport gevaarlijke stoffen en
het ministerie van Verkeer en Waterstaat 50

6.2 Opnieuw: communicatie over bestaande risico's 50

6.2.1 Hoe zou het wel kunnen? 51

6.3 Risicocommunicatie in de opmaat naar crisiscommunicatie 52

7. Samenvatting 55

7.1 Risicocommunicatie: conversatie tussen doven? 55

Literatuurlijst 59



1. Inleiding en probleemstelling

De wijze waarop gecommuniceerd wordt over de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen kent zoveel toonzettingen als er zenders zijn. Een kleine bloemlezing uit communicatie-uitingen over de veiligheid van chloortransporten per trein kan dit verhelderen:

Citaat 1

Van het vervoer van chloor per spoor en van gevaarlijke stoffen in zijn algemeenheid per spoor zijn de risico's berekend. Daaruit blijkt dat op een afstand van 15 meter of meer uit de as van het spoor de kans op het betrokken raken bij enig ernstig ongeval zo klein is dat we dit kunnen accepteren. Ook het groepsrisico bij scholen en andere openbare gebouwen is berekend en aanvaardbaar bevonden. Als je dat vergelijkt met het risico dat bijvoorbeeld autorijden met zich meebrengt, dan is dat van een chloortrein verwaarloosbaar.

Aandacht bij gemeente

De gemeente is uiteraard op de hoogte van de chloortransport per spoor. Nationale en internationale wetgeving zorgen er voor dat een afzonderlijke gemeente chloor-transporten niet kan verbieden. Het is daarom voor de gemeente van belang zo goed mogelijk inzicht te hebben in de mogelijke verschillende scenario's. Op dit moment worden deze scenario's uitgewerkt. Verder is het belangrijk dat bij een eventuele calamiteit adequaat wordt gehandeld. Hiertoe is het rampenplan het aangewezen instrument. Belangrijk om te weten is dat u via de regionale zenders op de hoogte wordt gehouden van de situatie en instructies krijgt hoe te handelen.¹

Citaat 2

Hoewel de chloortransporten over het spoor door strenge veiligheidsmaatregelen worden omgeven, zijn er al een aantal ongelukken en bijna-ongelukken met de chloortrein bekend. Dat daarbij geen slachtoffers zijn gevallen, noemt de SP een wonder. Wanneer chloorgas ontsnapt uit de trein in bewoond gebied, inclusief risicobedrijven (benzinstation!), zijn honderden doden en duizenden gewonden te betreuren. De SP vindt dit onacceptabel. Uit onderzoek van de Socialistische Partij blijkt dat de betrokken gemeenten en dus ook Assen, absoluut niet zijn toegerust om bij een ramp met de trein voldoende hulp te verlenen.²

Citaat 3

Feiten over chloor – chloortransport

Chloor is ongetwijfeld een gevaarlijke stof. Van zichzelf is het niet brandbaar, maar in combinatie met andere stoffen kan er een explosief mengsel ontstaan. De stof werkt bijtend op ogen, huid en luchtwegen. Blootstelling aan grotere hoeveelheden kan de dood tot gevolg hebben. Hoe veilig is chloortransport eigenlijk?

Chloor is een belangrijke grondstof voor vele takken van nijverheid, uiteenlopend van de productie van kunststof tot en met die van medicijnen en drinkwater. Hoewel veel bedrijven chloor nodig hebben, wordt er relatief weinig zuiver chloor getransporteerd, slechts 15% van de totale productie.

¹ Publieksinformatie op internetsite gemeente Apeldoorn.

² Internetsite Socialistische Partij.

Vanwege de mogelijke gevolgen zijn transport en opslag van chloor met strikte regels omgeven. Transport gebeurt met speciale tankwagens of -wagons (het merendeel wordt per spoor vervoerd). Deze zijn onder meer voorzien van speciale ventielen met een gecombineerde binnen- en buitenafsluiter, waardoor er tijdens vullen en legen geen chloor kan ontsnappen. De ventielen zijn zo geplaatst dat ze bij een eventuele val vrijwel niet kunnen afbreken.

In Nederland gebeurt het vervoer van chloor per spoor in speciale chloorwagons. Deze worden eenmaal per half jaar geïnspecteerd en krijgen eens in de zes jaar een 'grote beurt'. Met de bloktreinen mag niet worden gerangeerd. De maximumsnelheid is 60 kilometer per uur en het transport gebeurt louter 's nachts. De Nederlandse Spoorwegen en de chloorproducenten hebben vijf chloorhulpteams ingesteld, die direct oproepbaar zijn als er iets gebeurt tijdens het transport van chloor.

Een analyse van de risico's van het opslaan van chloor in tanks (alleen vloeibaar) laat zien dat het grootste gevaar schuilt in het lekken van de leiding. De kans dat daarbij enkele tonnen chloor vrijkomen is eens in de 5000 jaar. De kans dat er een omwonende overlijdt als gevolg van een ramp in een chloorfabriek is eens per 10 miljoen jaar. De kans om door de bliksem te worden getroffen is tien keer zo groot.

Conclusie

Hoe veilig is het transport van chloor? Technische voorzieningen, organisatorische maatregelen en een strikte controle op de naleving ervan hebben ertoe geleid dat de kans dat er bij transport en opslag chloorgas ontsnapt minimaal is. Door samenwerking tussen producenten en vervoerders blijkt het mogelijk om een van zichzelf gevaarlijke stof op een veilige wijze op te slaan en te transporteren. Waarmee maar weer eens wordt geïllustreerd dat gevaarlijk en onveilig niet synoniem zijn³.

De meningen en belevingen over de veiligheid van chloortransporten zijn, op z'n zachts gezegd, verdeeld. Voor een deel spreken uit dit soort verschillende citaten reële belangentegenstellingen. Het zal voor de lezer niet ingewikkeld zijn om vast te stellen welke tekst afkomstig is van een chloorproducent, welke van een beleidsmaker en welke van tegenstanders van transport. Voor een deel zijn de teksten ook werkelijk gebaseerd op verschillende feiteninterpretaties. Soms omdat er tegenstrijdige feiten zijn, soms omdat er onenigheid over de uitleg van dezelfde gegevens bestaat. Zet drie deskundigen bij elkaar om cijfers te interpreteren, en je krijgt drie verschillende interpretaties. Bovendien heb je verschillende soorten deskundigen, voor een fysicus zien de risico's van chloorproductie en -transport er anders uit dan voor een beleidsmaker, of voor een ervaringsdeskundige als een omwonende. Belanghebbenden bij het transport van gevaarlijke stoffen hebben last van dit gebrek aan eenduidigheid. Veelal worden burgers beschuldigd van ondeskundig emotioneel gedrag, waarbij omgekeerd de omwonenden gefrustreerd raken omdat 'er niet naar hun geluisterd wordt', c.q. in onbegrijpelijke termen met hun gecommuniceerd wordt of zij naar hun mening onterecht geruststellend worden toegesproken. Het gevoel bestaat dat met betere communicatie meer recht aan een evenwichtige discussie zou worden gedaan. Vaak zit daar een – onbewuste – hoop achter van producenten en transporteurs van gevaarlijke stoffen, en de beleidsmakers die zich met dit onderwerp bezighouden, dat met een 'betere' uitleg de maatschappelijke weerstand afneemt.

³ Publieksinformatie op de internetsite van Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie.

1.1 Vraagstelling en stellingen voor de werkconferentie

Dit essay heeft tot doel te verkennen wat de mogelijkheden van ambtelijke beleidsmakers zijn om met communicatie over de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen maatschappelijke weerstand te beïnvloeden. Daartoe zullen we ons om te beginnen de vraag moeten stellen of het vaak gehanteerde onderscheid tussen objectieve feiten en subjectieve beleving in de werkelijkheid zo scherp te vinden is. Bestaat er zoiets als 'objectieve feiten'? Vervolgens moeten we bepalen welke rol belangentegenstellingen bij percepties hebben. We zullen een paar woorden wijden aan hoe mensen risico's beleven, en hoe ze daar hun gedrag en hun keuzen op afstemmen. In andere essays komt dit onderwerp uitgebreider aan de orde, zodat we daar op deze plaats niet al te diepgaand op in zullen gaan. Wat hier vooral centraal staat is hoe bestuurders en ambtenaren in Nederland momenteel met risicocommunicatie omgaan. Hoe verloopt de interactie met andere partijen (burgers, bedrijven, vervoerders, belanghebbenden)? Wat is de praktijk? Hoe verklaren we die praktijk? Zijn er al linken te leggen met het vervoer van gevaarlijke stoffen? Welke uitdagingen zien we voor verschillende onderdelen van Verkeer en Waterstaat? Welke aanbevelingen kunnen we geven voor de toekomst?

Het essay is geschreven in opdracht van de afdeling Lading en Risicobeleid, van het Directoraat Generaal Goederenvervoer van Verkeer en Waterstaat. Dat maakt de plaatsbepaling wat complex, want wat moeten rijksambtenaren met de analyse van en aanbevelingen voor de lokale praktijk? Eerste feedback van de opdrachtgevers op conceptversies van het essay was – terecht – *'er staat wel erg vaak "gemeenten" in de tekst'*. Het lastige is alleen dat het leeuwendeel van ons onderzoek gebaseerd is op de gemeentelijke praktijk. In het kader van dit essay is aanvullend onderzoek gedaan om de relatie van risicocommunicatie met het goederentransport, en de positiebepaling van het Rijk in die discussie, nader uit te werken. Dit gedeelte heeft, noodzakelijkerwijs, een sterk verkennend karakter. Veel is nog open voor discussie. Die discussie zal als eerste gevoerd worden tijdens de werkconferentie van 12 december a.s. Op basis van hetgeen we hieronder presenteren, willen we de volgende stelling voor de discussie meegeven:

- *Verkeer en Waterstaat heeft alleen op uitvoeringsniveau (Regionale Directie waar het aanleg van nieuwe transportassen betreft, Inspectie waar het transport van gevaarlijke stoffen betreft) een actieve rol te vervullen in de risicocommunicatie rond gevaarlijke stoffentransport.*

Hier zit de volgende vraagstelling achter, waarvoor dit essay bouwstenen voor een beantwoording aandraagt: Wat kan Verkeer en Waterstaat, en met name de afdeling Lading en Risicobeleid, c.q. de Regionale Directies van Rijkswaterstaat, c.q. de (Rijksverkeers)Inspectie betekenen in het krachtenveld van perceptiemanagement rond transportveiligheidsrisico's? Begrijpen wat er speelt, initiatieven kunnen beoordelen, stimuleren, steunen, subsidiëren? Strategische partners zoeken en kansrijke initiatieven van beleidsmatige kaders en randvoorwaarden voorzien? Zelf actief de praktijk opzoeken? Zelf een maatschappelijke discussie entameren, of daar actief in participeren?

Daarnaast is het onderwerp 'Transport van gevaarlijke stoffen' een lastig vertrekpunt voor een bestuurskundig/communicatiewetenschappelijk georiënteerde benadering. Immers, de overheid (rijks-, provinciale, of gemeentelijke) heeft relatief weinig sturingsinstrumenten voor het transport van gevaarlijke stoffen. Voor productie en opslag geldt een heel netwerk van wet- en

regelgeving, inclusief vergunningverlening en handhaving voor individuele bedrijven. Voor transport geldt dat in mindere mate, zodat de overheid minder grip heeft op de transporteurs, en derhalve minder aanknopingspunten voor afspraken over de communicatie en het perceptiemanagement. Stelling twee voor de conferentie is daarmee:

- *Verkeer en Waterstaat heeft nog te weinig beleidsinstrumenten in handen om sturing te kunnen geven aan de planvorming rond het transport van gevaarlijke stoffen. Wil risicocommunicatie in de vorm van inspraak een formele verankering krijgen, dan zal daar eerst iets aan gedaan moeten worden.*

1.2 Verantwoording van de opzet

De noties die ten grondslag liggen aan het onderhavig betoog zijn ten dele gebaseerd op een uitgebreid onderzoek dat B&A Groep in het vroege voorjaar van 2002 deed naar de 'do's en don'ts van gemeentelijke risicocommunicatie'. Opdrachtgevers voor dit onderzoek waren het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De opdrachtgevers wilden in feite twee dingen weten: hoever zijn gemeenten in Nederland met het implementeren van de wettelijke verplichting 'met burgers te communiceren over alle risico's die deze lopen op het gemeentelijk grondgebied', en wat zijn de do's en don'ts op het gebied van risicocommunicatie. Dit zou moeten resulteren in een 'handboek soldaat' voor gemeenten, zodat het risicocommunicatiebeleid voortvarend ter hand genomen kan worden. Zeker nu BZK aandringt op de productie van gemeentelijke risicokaarten die op internet gepubliceerd zullen worden, en VROM de openbaarmaking van registergegevens van risicovolle bedrijven verplicht maakt (eveneens waarschijnlijk via internet).

Het antwoord op de eerste vraag, hoe ver zijn gemeenten, viel tegen; niet erg ver. Bestuurders en communicatiedeskundigen blijken tegen dilemma's aan te lopen, waardoor de communicatie over risico's op de lange baan geschoven wordt. Deze dilemma's zullen in het essay aan de orde komen.

Een aantal van de do's en don'ts die we vonden zal eveneens in de casuïstiek van het transport van gevaarlijke stoffen behandeld worden. Let wel, tot een handboek soldaat zijn we voor BZK en de VNG niet gekomen, en dergelijke aanbevelingen zullen ook in dit essay niet gedaan worden. Dit omdat risicocommunicatie maatwerk is, onder alle omstandigheden. Maar we zullen wel, zoals gevraagd, zo concreet en praktisch mogelijk in onze aanbevelingen zijn.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee verkennen we de tegenstelling tussen objectief en subjectief; waar komt de behoefte aan het zoeken naar feiten (het objectiveren van de risico's vandaan), wat kunnen bestuurders hiermee, hoe lang moet men doorgaan met de zoektocht, en hoe past de beleving van 'leken' in dit stramien? In hoofdstuk drie trachten we de lezer wat meer gevoel voor de politieke dimensie van risicocommunicatie te geven, en te beschrijven hoe een bestuurder moet schaken op meerdere borden als hij, met objectieve risicogegevens en informatie over de percepties gewapend, het politiek/maatschappelijk strijdtoneel betreedt. In hoofdstuk vier maken we ons eerste uitstapje naar de bestuurlijke praktijk, om alvast een doorkijk te geven naar Nederlandse ervaringen met risicocommunicatie in verschillende situaties. Om te bezien hoe dergelijke bestuurlijke ervaringen in te passen zijn in communicatiestrategieën, keren we in hoofdstuk vijf kort terug naar de theorie van de risicocommunicatie. Om in hoofdstuk zes het geleerde te vertalen naar aanbevelingen voor de praktijk. Hoofdstuk zes heeft het sterkst het

karakter van een essay; het zijn onze eigen aanbevelingen. Noties die we graag willen bediscussiëren op de werkconferentie van 12 december a.s.



2. Objectief versus subjectief: feit of fictie?

2.1 De zoektocht naar feiten

De behoefte aan objectieve, 'harde' feiten om een standpunt in een – vaak complexe – discussie over risico's en veiligheid te onderbouwen, is op zich logisch en voor de hand liggend. Als we bezien hoe veiligheidsdiscussies in de bestuurlijk-ambtelijke praktijk vaak gevoerd worden, komt het volgende beeld naar voren: er is een objectieve, rationele wereld van deskundigen (technici, wetenschappers, ambtelijke beleidsmakers, maar ook 'mensen die werkelijk weten waar ze over praten' zoals producenten en vervoerders van gevaarlijke stoffen) tegenover een subjectieve wereld waar de emotie en de angst overheersen. In die laatste wereld vinden we omwonenden, slachtofferorganisaties, buurtcommissies, belangen-groepen. Het is de taak van de deskundigen om orde in de chaos te brengen; zonder rationele argumenten geen beleidsdiscussie. Want op basis van gevoel kan je geen prioriteiten stellen, keuzen maken, budgetten toekennen. Helaas zijn er ook altijd tegenstanders van het beleid, die dankbaar gebruik maken van de angst en de emotie van de omwonenden. Natuur- en milieuorganisaties bijvoorbeeld, politieke partijen met een bepaalde signatuur, of de media, die onder de noemer 'rampen, rouw en royalty' meer geïnteresseerd zijn in het conflictaspect van risicocommunicatie, dan in de mogelijke oplossingsrichtingen van het beleid. Bestuurders zijn de natuurlijke intermediairs tussen deze beide werelden. Wat gevoeliger voor hypes, afbreukrisico's en scoringskansen dan de gemiddelde ambtenaar, meer zichtbaar voor de camera's van de regionale media, met een kritisch publiek in eigen raad of staten, zijn zij als eerste op zoek naar 'draagvlak bij de bevolking'. Maar er moeten wel keuzen gemaakt worden, en die kan je het beste – laten – onderbouwen met feiten. Risicoanalyse, slachtoffermodellen, veiligheidscontouren.

En zo vinden wij beleidsambtenaren in een middelgrote gemeente die druk doende zijn, gesteund door experts van de dichtstbijzijnde universiteit en een landelijk expertisecentrum, om met een complexe berekeningsmethode de gekwantificeerde en geobjectiveerde risico's van overstroming af te zetten tegen de risico's van het niet handhaven van het prostitutiebeleid. Ter illustratie een stukje uit deze matrix:

Beleidsveld	Negatief effect (gevolg)						Kans	Risico	Hh insp
	Fysiek	Kwaliteit	Fin-ec	Natuur	Arbo	Politiek			
Bestemmingsplan									
Bijstand									
Bouw- en woningtoezicht									
Brandveiligheid gebouwen, niet zelfredzame personen									
Brandveiligheid, zelfredzame personen									
Coffeeshops									
Geweld op straat									
Gebruiks-vergunning									
Hondenbelasting									

U scoort op de kans dat een bepaald fenomeen zich voordoet, u scoort op het gevolg, u krijgt een uitkomst in risico's, en u maakt uw beleidsafweging. Totdat u, als bestuurder, mag uitleggen waarom u niets aan het handhaven van brandveiligheidsmaatregelen in de horeca hebt gedaan, omdat op basis van de berekeningen van uw experts de hondenbelasting hoger scoorde, en daar het jaarlijks budget naar toe gegaan is. En er een café uitbrandt.

Transport gevaarlijke stoffen

In de beleidsmatige werkelijkheid rond het transport van gevaarlijke stoffen liggen de polen tussen rationalisatie en beleving nog verder uit elkaar. We presenteren eerst de werkelijkheid van de rationele beleidsambtenaar, gevat in het vakjargon van de externe veiligheid. Onder 'externe veiligheid' wordt de veiligheid van de omgeving tengevolge van, in dit geval, het vervoer van gevaarlijke stoffen verstaan. Het beleid is er op gericht ongevallen te voorkomen en de gevolgen van de ongevallen te beperken (het eerste is primair een verantwoordelijkheid van V&W, het tweede van VROM en BZK, we komen hier nog op terug). Bij beleidsontwikkeling focust men op twee zaken: op *brongericht* beleid: de risico's bij de bron (bijvoorbeeld de vrachtwagen) moeten aan het ALARA beginsel voldoen (risico zo laag als redelijkerwijs mogelijk) en de maatregelen ter voorkoming van de risico's moeten voldoen aan de laatste technische inzichten. Ten tweede kent men het *effectgericht* beleid, waarbij men primair kijkt naar de kwetsbaarheid van de omgeving. Op basis van deze kwetsbaarheid wordt het besluit genomen of een activiteit doorgang mag vinden, of niet. Voor een *risicobenadering* (een zelfde soort beleidsstramien als in bovenstaand kader) berekent men twee soorten risico's: een *plaatsgebonden risico* (de kans om op een bepaalde plaats in de buurt van een gevaarvolle activiteit te komen overlijden) en een *groepsrisico* (de kans dat een groep van een bepaalde omvang als gevolg van een bepaald risico komt te overlijden). Voor plaatsgebonden- en groepsrisico wordt een *norm* vastgesteld, die vaak wordt vastgelegd in een contour rond een bedrijf of een installatie. Bijvoorbeeld een norm van 10^{-6} voor het groepsrisico rond een spoorweg-emplacement. Overigens kent men dergelijke berekenbare normen voor groeps- en plaatsgebonden risico's alleen voor vaste installaties, niet voor transport. We komen daar in het volgende hoofdstuk nog op terug.

Breng deze rationele argumenten in gedachten eens in een discussie in een stomend buurthuis, waar de bewoners zich ernstig ongerust maken over de risico's van chloortransporten per trein, vlak langs hun huizen. Probeer alvast een redeneerlijn op te bouwen, waarin een link gelegd wordt tussen de norm (die contour voor groepsrisico rond het emplacement) als basis voor ingrijpen en besluitvorming (*u woont veilig genoeg, want net buiten de contour, uw buurman komt inderdaad voor uitkoop en sloop in aanmerking, want valt binnen de contour*), en het tegemoetkomen aan de gevoelens in de zaal. En het dilemma van de bestuurder die de vergadering moet voorzitten en de afweging moet maken, begint zich af te tekenen.

2.2 Het belang van het bestuur

Bestuurders⁴ hebben twee redenen om zwaar in te zetten op het objectiveren van hun eigen risico-inschatting. Een praktische: ze moeten keuzen maken en hebben daarvoor een afwegingskader nodig. Er zijn vele zaken mogelijkerwijs 'gevaarlijk', maar je kan je ambtelijk- en rampenbestrijdingsapparaat niet inrichten op het 'worst case scenario', dat is onbetaalbaar en niet vol te houden. En een relationele: ze moeten hun keuzen onderbouwen en verdedigen. In onze samenleving kan je dat het beste doen op basis van rationele argumenten. Bestuurders kiezen vaak voor wat in de vakliteratuur wel een 'patriarchale reflex' wordt genoemd; op het moment dat het over risico's gaat, schiet een bestuurder in zijn rol als burgervader, en gaat zijn inwoners gerust stellen. Hoe stel je gerust? Niet door je onzekerheden te tonen, maar door te zeggen dat 'vader verstandig is' (lees: deskundigen alle risico's in kaart heeft laten brengen) en er al het mogelijke aan gedaan heeft, c.q. zal doen, om in geval van nood in te grijpen (lees= het rampenbestrijdingsapparaat op orde heeft). Een bestuurder zal dus in eerste aanleg 'de kant kiezen' van de rationele risicobenaderingswerkelijkheid.

Maar menig bestuurder realiseert zich dat er zoiets is als een 'kendilemma'. Want hoe objectief zijn die door experts verzamelde gegevens eigenlijk? Ieder nieuw onderzoeksrapport levert weer nieuwe berekenmethoden en nieuwe resultaten op. Hoe langer er bovendien gestudeerd wordt, hoe meer tijd er verstrijkt, waarbinnen er geen knopen doorgemaakt worden. Een goed expert geeft immers naast de nieuw gevonden zekerheden, direct een lijst met onzekerheden aan, die verder onderzoek vergen. Hoe meer je weet, hoe meer je ook niet weet. En dat doet het niet goed, in de politiek.

En zit er niet juist een gevaar in dat de experts hun eigen werkelijkheid creëren, waar de stem van het 'gezond verstand' steeds minder gehoord wordt? Als je willekeurige risicokaarten bekijkt, is het soms lastig te realiseren dat het om werkelijk bestaande gebieden gaat. Soms kan het heel verhelderend zijn daar een wegenkaart onder te leggen, en te zien dat die vage vlekken steden, snelwegen en spoorlijnen zijn. Een leek ziet dan soms relaties tussen bijvoorbeeld overstromingsgebieden en snelwegen, die in de modellen 'nog niet meegenomen' waren. Dat doet het ook niet goed in de politiek.

En zijn objectieve gegevens een goede basis voor communicatie met niet-experts? Menig bestuurder merkt dat hij in een Babylonische spraakverwarring belandt als hij de, hier boven reeds geïntroduceerde, informatieavond over de ontwikkeling van een nieuw rangeerterrein

⁴ Als we in dit en het volgende hoofdstuk van 'bestuurders' spreken, bedoelen we bestuurders op lokaal en regionaal niveau (burgemeesters, commissarissen van de koningin, dijkgraven). Daar hebben we immers onderzoek onder verricht. We vermoeden – deels op persoonlijke waarneming gebaseerd – dat het gestelde vaak ook voor ministers of staatssecretarissen opgaat, maar die hebben we niet bevraagd.

moet voorzitten. De volgende dialogen kunnen zich dan ontwikkelen (ongecensureerd uit de bestuurlijke praktijk):

v: Ik kan nu al 's nachts niet slapen van de herrie

a: Het geluidsniveau binnenshuis in 'geluidsgevoelige vertrekken' zoals slaapkamer, woonkamer en keukens groter dan 11m² mag niet hoger liggen dan 37 dB(A). Volgens metingen overstijgt het geluidsniveau in op uw woning gelijkende woonhuizen deze bovengrens niet.

v: Kan ik straks mijn kinderen nog wel veilig in de tuin laten spelen?

a: De gemeente is in deze niet als enige het bevoegd gezag om de externe veiligheid rond het emplacement te garanderen. Op 14 juli 1997 is een - het gehele emplacement omvattende - vergunningaanvraag bij de provincie, die destijds bevoegd gezag was, ingediend. Op 1 oktober 2000 is als gevolg van een wijziging van de Wet milieubeheer (Wm) het bevoegd gezag overgegaan naar de gemeente. Inmiddels heeft Railinfra-beheer (RIB) in overleg met de gemeente en de provincie een maatregelenpakket samengesteld dat er in voorziet dat de externe veiligheid wordt vergroot (en de geluidsemissie afneemt).

De communicatiestoornissen zullen duidelijk zijn. Gevolg: grote ergernis in de zaal, giftige stukjes in de krant. En ook dat doet het niet goed, in de politiek.

En kunt u zich erachter verschuilen op het moment dat er toch iets mis gaat? U had uw beleid zo goed onderbouwd, de raad had zelfs ingestemd met de beleidsnota. De prioriteiten waren gesteld, het rampenplan op orde. En nu stort er toch een parkeergarage van een landelijk bekende ondernemer in, het gebrek aan controle blijkt officieel 'gedoogd' te zijn. Uw gemeente krijgt landelijk aandacht in de media, uw bewoners zijn woest. Doet het ook niet goed in de politiek.

Conclusie: het kenprobleem is het eerste grote dilemma waar een bestuurder mee te maken krijgt als hij nadenkt over risicocommunicatie en perceptiemanagement.

2.3 Hoe beleven 'leken' objectieve feiten?

We refereerden er al aan; 'leken' kennen een andere werkelijkheid dan beleidsambtenaren, en ten dele bestuurders. In het kort bestek van dit essay zullen we niet té diep ingaan op alle wetenschappelijke inzichten in de vraag hoe 'leken' feiten percipiëren, waar het bijvoorbeeld om gevaarlijke stoffen gaat.⁵ Naast het probleem dat het een gemiddelde inwoner dikwijls aan de vakinhoudelijke kennis ontbreekt om het betoog van de feiteengever te kunnen volgen (met alle frustraties van dien), vindt informatieverstrekking over risico's en veiligheidsaspecten nooit in een waardevrije context plaats. De ontvanger is geen onbeschreven blad dat in neutrale 'luisterstand' staat, de ontvanger plaatst hetgeen hij hoort in zijn eigen referentiekader. Handzaam voor dit betoog is vooral een schema dat door Fred Woudenberg e.a. ontwikkeld is⁶, en stelt dat het publiek verontrust raakt door feiten over gevaarlijke transporten als:

⁵ in de andere essays wordt daar veel meer aandacht aan besteed.

⁶ zie bijvoorbeeld Woudenberg 1994, Woudenberg e.a. 1995, Woudenberg en Kuiper 1995.

- Ze te horen krijgen dat ze zich *geen zorgen* hoeven te maken, terwijl ze dat wel doen
- Ze zelf *geen invloed* uit kunnen oefenen op de afloop van een eventueel incident
- Het risico waar ze aan bloot gesteld worden voor hen *onbeheersbaar* is
- Er *weinig persoonlijke voordelen* te behalen zijn bij het meewerken aan een oplossing (hun eigen werkgelegenheid er bijvoorbeeld niet mee gemoeid is)
- Er veel *negatieve aandacht in de media* is
- Men *weinig vertrouwen* heeft in de zendende instantie
- Het aan (gepercipieerde) *openheid* ontbreekt

Allemaal factoren die weinig tot niets te maken hebben met de precieze inhoud van de gepresenteerde feiten, maar alles met het referentiekader van de ontvanger en de context waarin de ontmoeting tussen zender en ontvanger plaats vindt. Communicatie over de risico's van gevaarlijke stoffen heeft een ongelukkig vertrekpunt, als je er dit schema naast legt. Immers: mensen maken zich zorgen over de veiligheid van de transporten (met name chloortransporten hebben een slechte naam), ze kunnen nergens heen als er een incident optreedt, de mate van blootstelling aan het risico is ook nauwelijks beheersbaar (de trein komt door de achtertuin), los van mensen die werkzaam zijn in de transportsector (maar die wonen vaak niet pal langs de route) is er ook weinig direct persoonlijk belang bij het transport⁷, negatieve aandacht in de media is er in overvloed, de overheid als zendende instantie wordt niet automatisch als betrouwbaar beschouwd en men heeft al snel het idee dat er zaken in de doofpot verdwijnen. Juist waar het dit laatste punt betreft, is het zaak niet té technisch te worden, dan heeft de ontvanger helemaal het idee dat er met veel dure woorden om het werkelijke probleem heengedraaid wordt.

2.4 Risico's voor de geloofwaardigheid van bestuurders

Al met al loopt de bestuurder die zijn beleid tracht te baseren op enkel 'objectieve feiten' een aantal risico's:

- De feitenverzameling is nooit af, en nooit volledig. De interpretatie van de beschikbare feiten door verschillende experts levert al tegenstrijdige informatie op, en iedere conclusie kan ingehaald worden door voortschrijdend inzicht
- Experts lijken soms in hun eigen wereld te leven, met hun eigen jargon, en dat levert verwarring, irritatie en wantrouwen bij andere partijen op
- Voor andere partijen dan de experts spelen andere belangen en andere vertrekpunten in de communicatie
- Een bestuurder kan altijd geconfronteerd worden met onvoorziene gebeurtenissen, waarop hij zichtbaar niet voorbereid was

De bestuurder zal daarom rekening moeten houden met de perceptie van het publiek, de media, de belangengroeperingen en al die andere partijen die in een democratisch bestel hun oordeel zullen vellen over zijn risicobeleid. En in risicoperceptie geldt: het gaat er niet om wat objectieverbaar gevaarlijk is, maar om wat de ontvanger gevaarlijk *vindt*. Een bestuurder die draagvlak wil genereren voor zijn veiligheidsbeleid, zal daarom aan gezamenlijke betekenis geven van de beschikbare feiteninformatie moeten doen. Hoe dat zou kunnen, volgt in hoofdstuk zes.

⁷ De meerwaarde van goederentransport voor de Nederlandse economie is in abstracto wellicht wel uit te leggen, maar doet het slecht op een informatiebijeenkomst in dorp x over transport y door de eigen achtertuinen.



3. Belangentegenstellingen en risicocommunicatie

In dit hoofdstuk zullen we verkennen hoe lokale en regionale bestuurders positie kunnen en moeten kiezen in het krachtenveld rond het transport van gevaarlijke stoffen. Wat is formeel hun positie? Welke speelruimte hebben ze reëel, als er meerdere belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden? Wat is de rol en de positie van het rijk? Hoe wordt hun positie door verschillende partijen gepercipieerd? En wat is de rol van, en de gevolgen voor, de communicatie over risico's binnen dit spanningsveld?

3.1 Schaken op meerdere borden

Een bestuurder moet belangen afwegen. Hij moet zichtbaar zoveel mogelijk partijen horen, maar tegelijkertijd daadkrachtig knopen doorhakken en verantwoordelijkheid dragen. Hij moet de gemaakte keuzen kunnen verantwoorden. Openheid, draagvlak en transparantie zijn dan veel gehoorde 'buzzwords'; tovertermen die bestuurders graag geassocieerd zien met hun beleidsafwegingen, maar zelden heel precies weten te definiëren en in te vullen. Een bestuurder weet ook dat hij het nooit goed doet; hij is, om met Herbert Simon⁸ te spreken, in het beste geval aan het 'satisficen', in plaats van aan het 'optimicen'. Hij zoekt de oplossing waar het minste aantal mensen aanstoot aan nemen, in plaats van de meest optimale variant. Openbaar bestuur is, om een ander beroemd bestuurskundige, Charles Lindblom, te citeren, 'the science of muddling through'⁹; de kunst van het doormodderen, waarbij je al te grote belangentegenstellingen of interpretatieverschillen niet al te breed uitvergroot, omdat dat het consensus-streven verstoort. Krachtige taal uitslaan lijkt mooi, maar levert zelden politieke winst op, want waar duidelijke winnaars zijn, zijn duidelijke verliezers. De dagelijkse praktijk van het bestuurlijke handwerk bestaat uit voorzichtig 'wheelen en dealen' in de wandelgangen, uit heel veel vergaderen en compromissen sluiten. Bestuurlijke communicatie vervult daar een heel eigen rol in. Bestuurders zijn vaak meesters in het verhullend taalgebruik, en dat dient een doel. Partijen met fundamentele tegenstellingen kunnen toch samenwerken, als ze pragmatisch tot een compromis komen en dat compromis aan de achterban als het maximaal haalbare weten te verkopen. Kingdon vat dit onderdeel van Lindblom's theorie in zijn boek 'Agenda's alternatives, and public policies'¹⁰ als volgt samen: *'We also do not usually clarify our goals; indeed, this is often counterproductive because constructing a political coalition involves persuading people to agree on a specific proposal when they might not agree on a set of goals to be achieved'*. Een wijs bestuurder weet, omwille van de besluitvorming, al te grote tegenstellingen met de mantel der liefde te bedekken.

3.2 Relatie met risicocommunicatie

Het communiceren over risico's is in deze context extra complex. De belangen-tegenstellingen zijn vaak groot, de emoties lopen hoog op. En er is voor de bestuurder niet op te 'scoren'. Absolute veiligheid garanderen kan hij niet, de afbreukrisico's bij de gemaakte beleidskeuzen zijn altijd groot. Ieder veiligheids-beleid wacht erop ondergraven te worden door de

⁸ Simon, (1957).

⁹ Lindblom, (1959, pag. 198-208).

¹⁰ Kingdon, (1995, pag 78).

eerstvolgende ramp. Dus waarom duidelijk positie kiezen? Waarom helder zijn over welke bedrijven waarom een vergunning krijgen, terwijl men weet dat er risico's aan de bedrijfsvoering verbonden zijn? Waarom open zijn over een eventueel gedoogbeleid? Waarom de keuzen in openheid maken?

Voor een deel natuurlijk omdat het moet. Er zijn formele gronden waarom een gemeente of provincie toch de risicocommunicatie ter hand zou moeten nemen. Onder de Wet Openbaarheid van Bestuur wordt de informatievoorziening door een bestuursorgaan rechtstreeks gekoppeld aan het democratische proces van bestuursvoering in Nederland. Onder de Wet Rampen en Zware Ongevallen wordt gesteld dat het informeren over risico's en het voorlichten over rampenbestrijding taken zijn die aan B&W zijn toebedeeld (ter voorbereiding op rampen, en tijdens rampen). En onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO 1999) en het Besluit Rampenbestrijdingsplannen Inrichtingen (BRI 1999) is de Seveso II richtlijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Ook deze Sevesorichtlijn levert beleidsmatig én communicatief een aantal interessante aanknopingspunten op¹¹:

- Het bevoegd gezag verleent vergunningen aan risicovolle installaties
- Het bevoegd gezag ziet daarbij toe op de veiligheid
- Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de rampenbestrijding, en laat (BRZO-plichtige) bedrijven een rampenbestrijdingsplan en een veiligheidsrapportage vervaardigen én *openbaar maken*
- Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het ruimtelijk ordeningsbeleid, inclusief de *inspraakprocedures* in het kader van streek- en bestemmings-plannen, en bijvoorbeeld de benodigde Milieu Effectrapportages
- Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de *voorlichting* aan de bevolking over de gevaren die zij lopen en hoe ze zich bij een ongeval dienen te gedragen
- Het bevoegd gezag inspecteert, in het kader van handhaving en naleving, of aan de gestelde regels wordt voldaan

Kort samengevat komen alle wettelijke verplichtingen in zake risicocommunicatie neer op het volgende: 'Burgemeester en Wethouders hebben de plicht hun inwoners te informeren over de rampen en ongevallen die hun kunnen treffen'. En die verplichting is heel breed, als men beziet over wat voor *soort* rampen bestuurders openheid van zaken moeten geven. Dat varieert van wateroverlast tot paniek in menigten, van grote verkeerschaos tot brandgevaar. Gelukkig voor de aarzelende bestuurder staat nergens in de wet tot hoe ver hij in kwantitatieve of kwalitatieve zin moet gaan met het verstrekken van risico-informatie. Ook staan er geen termijnen waarbinnen hij aan deze verplichting moet voldoen, of sancties als er niet aan voldaan wordt. Het enige gevaar van niets doen zit dan ook in het afbreukrisico; in het verwijt achteraf dat bewoners onvoldoende geïnformeerd waren om zichzelf en hun dierbaren te kunnen beschermen.

Dit afbreukrisico wordt overigens sterk gevoeld in bestuurlijk Nederland. Net als de vaak geuite, en naar wij aannemen oprechte, wens om inwoners goed te informeren. Omdat de bestuurder zichzelf graag als open en transparant ziet en positioneert. Omdat hij hoopt dat burgers zelfredzamer zijn als ze de risico's in hun directe omgeving kennen, en weten wat ze moeten doen als er toch iets mis gaat. Omdat hij hoopt op meer draagvlak voor de beleidskeuzen als het proces zich in openheid heeft afgespeeld.

¹¹ communicatief interessant staat *cursief*.

Maar als we bezien¹² hoe ver men in Nederland anno 2002 is met het daadwerkelijk invulling geven aan een integraal gemeentelijk (of provinciaals, of rijks) risicocommunicatiebeleid, dan stemt dit weinig hoopgevend. Wij concluderen dat de bestuurlijke dilemma's blijkbaar zwaarwegender zijn dan de wens om de discussies over bijvoorbeeld het toestaan van risicovolle ondernemingen of activiteiten in volle openheid te voeren.

3.3 Relatie tussen belangen van partijen en communicatie

De beleidsarena waarin risicocommunicatie als instrument kan worden ingezet, is een complexe. Ten eerste is er, per issue, vaak sprake van verschillende of meerdere overheidspartijen die het voortouw voor beleidsontwikkeling nemen. Ten tweede is er, per issue, een ander bevoegd gezag; soms is bijvoorbeeld een gemeente vergunningverlenende instantie, soms de provincie, soms het waterschap of het rijk. Ten derde ligt de verplichting tot toezicht (inspectie) en handhaving per geval anders. Ten vierde ligt de formele verplichting het voortouw te nemen tot communicatie – en dan hebben we het nog even niet over de morele verplichting – per geval anders. En tot slot, waar er rond risiconormering, handhaving en formele verplichtingen tot communicatie voor tal van risicovolle activiteiten juridische verankering is, is dat voor het *transport* van gevaarlijke stoffen in veel mindere mate aanwezig. Daarover zo meer.

Nu eerst de link tussen beleidsontwikkeling, besluitvorming en risicocommunicatie; een interessant punt voor dit essay. Stel, er moet een gebied opnieuw ingericht worden, waarbij ook ruimte geboden moet worden aan transport, en over de transportas zal naar verwachting o.a. transport van gevaarlijke stoffen plaatsvinden. In dergelijke gevallen mag verondersteld worden dat er een belangenafweging heeft plaatsgevonden, waarbij er formele (inspraak, openbaar maken van vergunningen) en informele (draagvlak) communicatie-verplichtingen worden afgehandeld. Nemen we bijvoorbeeld de herinrichting van een bedrijfsterrein, waar bedrijven gevestigd zijn die onder de Seveso II richtlijn vallen. Bovendien vindt er, van en naar het bedrijventerrein, logischerwijs transport plaats. Hoe kiest een lokale bestuurder dan positie in een complex krachtenveld van de vergunningaanvrager (het bedrijf), de actiegroepen, de buurtvereniging, de omwonenden, de lokale Kamer van Koophandel, werkgevers en werknemersorganisaties, vervoerders en verladers, de planners op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer met alle ingenieursbureaus, aannemers etc. die daar weer achter zitten, de regionale brandweer die straks de brandveiligheid moet garanderen en controleren, de milieuhandhavers van de provincie enzovoorts enzovoorts? Hoe overlegt hij met de provincie, hoe met het rijk? Biedt de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening met de rode en blauwe contouren voldoende houvast om het eigen beleid op te kunnen baseren? Voldoen de bouwplannen aan de normen voor groepsrisico? En hoe pas je het Nationaal Milieu Beleidsplan toe? Hoe maakt hij een afweging tussen veiligheidsbelangen, natuur- en milieuwaarden, economische belangen van ondernemers en transporteurs, woonwensen van inwoners etc.? Hoe sluit zijn lokale wegennet straks aan op het provinciaals- en rijkswegennet? Wat heeft hij in deze discussie aan de regionale directies van Rijkswaterstaat? En welke inspecteurs krijgt hij straks langs; van VROM, van de Inspectie Verkeer en Waterstaat?

In hoofdstuk vier zullen we een paar casus uit de lokale bestuurlijke praktijk onder de loep nemen om te bezien hoe complex die werkelijkheid is. Bij de ontwikkeling van een

¹² B&A Groep, mei 2002.

bedrijfsterrein zijn zoveel belangen vertegenwoordigd, variërend van een aanvliegroute van vleermuizen die verstoord kan worden, tot explosiegevaar, tot ontwikkeling van de nabijgelegen nieuwbouwwijk, afgezet tegen het economisch belang van de extra werkgelegenheid, dat een eenvoudige keuze niet te maken is. Er moet 'doorgemodderd' worden. Al te duidelijk positie kiezen is niet wijs, al is het maar omdat de wethouder van ruimtelijke ordening en werkgelegenheid straks ook nog door één deur moet kunnen met de wethouder van milieuzaken, en beide de brandweercommandant onder ogen moeten komen. Het helder benoemen van de risico's is, voor zover al mogelijk, nauwelijks bestuurlijk interessant.

Maar de vergunningverlening moet gepubliceerd worden. Onder de Sevesorichtlijnen moeten de bedrijven verplicht veiligheidsrapportages openbaar maken. Het ministerie van VROM is bezig in het kader van het Registratiebesluit Milieugevaarlijke Stoffen bedrijven te verplichten in een openbaar register de risico's en gevaren van de stoffen bekend te maken. Als het bedrijfsterrein werkelijk geherstructureerd wordt, moet er een formeel inspraaktraject gestart worden, wellicht zelfs voorzien van een Milieu Effect Rapportage. Zo op het oog kansen te over voor de goed ingevoerde burger om zich te – laten – informeren over de mogelijke risico's, c.q. voor de goedbedoelende bestuurder om het risicocommunicatiebeleid voortvarend ter hand te nemen.

Echter, opnieuw, openheid en openbaarheid heb je in vele gradaties. Bedrijven en belanghebbenden (in termen van voor- en tegenstanders) zijn vaak veel beter in staat om hun positie krachtig neer te zetten, dan de overheid. In de eerste plaats omdat hun belang eendimensionaler is dan dat van de belangenafwegende overheid. In de tweede plaats omdat het ambtelijk taalgebruik vaak geheel eigen barrières opwerpt. En in de derde plaats omdat de overheid zelf belanghebbende is. De – onbewuste – keuze voor een bepaalde variant is vaak al gemaakt, al is het maar omdat wethouders een politieke kleur hebben. Het ideaal van een werkelijk transparant afwegingsproces wordt dan ook zelden gehaald. En toch zullen wij in hoofdstuk zes verkennen of er kansen zijn voor het managen van percepties over (on)veiligheid, in relatie tot belangenafweging en het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming.

3.4 Relatie met transport gevaarlijke stoffen

Voor het transport van gevaarlijke stoffen ligt het dilemma van de belangenafweging in relatie tot risicocommunicatie voor de betrokken overheden (rijk, provincie en gemeente) enerzijds complexer, anderzijds eenvoudiger. De overheid heeft namelijk nauwelijks harde normen in handen om beleid af te dwingen. Laat ons kort in kaart brengen wie wat hoort te, en kan doen:

Rijk:	hoort	kan op terreinvervoer gevaarlijke stoffen
VROM	Is verantwoordelijk voor het maken van beleidskaders voor het preventief beperken van de omvang van ongevallen in het kader van de ruimtelijke ordening, en voor het Nationaal Milieubeleidsplan, waarin onder andere bepalingen staan over effectgerichte maatregelen (kwetsbaarheid van de omgeving). Hierin staan ook de normen vermeld voor plaatsgebonden- en groepsrisico. Effectgericht beleid is weer verder	In principe niet zoveel. Oplossingen worden aandrazen in termen van: <ul style="list-style-type: none"> – Er is een spanningsveld tussen RO en veiligheid – Dan moeten sommige risicovolle activiteiten wellicht uitgefaseerd worden. – En bijvoorbeeld het transport van gevaarlijke stoffen beperkt worden Onderschrijft overigens de uitgangspunten van de Nota Vervoer gevaarlijke stoffen (zie onder V&W)

	uitgewerkt in de nota Omgaan met Risico's.	
BZK	Is verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling op het gebied van rampen- en ongevalbestrijding, en is o.a. bezig met beleidsontwikkeling op het gebied van risicocommunicatie en de risicokaart	Ook nog niet zoveel. Verplichte rampenbestrijdingsplannen, en openbaarmaking van de risicogegevens, gelden niet voor vervoerders van gevaarlijke stoffen. Hooguit voor verladers (opdrachtgevers van transport), maar dan alleen voor hun plaatsgebonden risicovolle activiteiten, niet voor hun transportactiviteiten
V&W	<p>Hooft als eerste zodanig beleid te ontwikkelen dat ongevallen met gevaarlijke stoffen worden voorkomen. Door bijvoorbeeld integraal transportveiligheidsbeleid te stimuleren, langs de hele keten. Daarnaast wordt met name op het gebied van internationale regelgeving veel aan veiligheid gedaan (voorschriften aan de verpakking, de landing, classificatie van stoffen en opleidingseisen aan de vervoerders).</p> <p>Daarnaast is V&W bij monde van haar regionale directies partner in vele (lokale, regionale en landelijke) discussies rond de aanleg, beheer en onderhoud van transportassen. De Tracéwet biedt aanknopingspunten om risiconormen mee te nemen in de besluitvorming. En V&W heeft een inspectietaak, ook op het gebied van transportveiligheid.</p>	<p>Kan veel op het gebied van transport minder dan in andere (externe) veiligheidsdiscussies door het ontbreken van juridisch harde normen. Vervoer van transport van gevaarlijke stoffen moet voldoen aan internationale regelgeving, waardoor het bijna onmogelijk is voor de Nederlandse overheid om transport te verbieden. Tot het verschijnen van de nota risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen was het beleid van Verkeer en Waterstaat terzake van het vervoer van gevaarlijke stoffen geënt op (onbenoemde) uitgangspunten als ALARA (zo veilig mogelijk) en stand der techniek. Een systematische benadering die uitging van de kwetsbaarheid van de omgeving bestond toen niet. Met de nota risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen trad daarin verandering. Voortaan zeiden de ministers van VROM en V&W, de risicobenadering te gaan toepassen in het kader van de besluitvorming omtrent het vervoer van gevaarlijke stoffen. Voorts verzochten zij gemeenten en provincies dit ook te doen. De nota richt zich vooral op de normstelling. Op het daaraan voorafgaande traject, de risicoanalyse, de wijze waarop deze tot stand komt en hoe de inspraak en bestuurlijke afstemming zou moeten regelen, bevat de nota veel minder of soms helemaal geen informatie.</p>
Provincie	<p>Is in een aantal gevallen als eerst verantwoordelijke aan zet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bij opstellen/wijzigingen in het streekplan • bij opstellen/wijzigingen in provinciaals vervoersplan + als regionaal wegbeheerder. • vaak is het verlenen van milieuvergunningen (aan bijv. BRZO-plichtige bedrijven) ondergebracht bij een regionale of provinciale milieudienst. Brandweer, milieuvergunning-verlening, arbeidsinspectie en waterbeheerder stemmen hun beoordeling én handhavings-activiteiten dan weer op elkaar af. 	Zijn formeel niet gebonden aan nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Hoeven dus formeel geen risicobenadering toe te passen op het moment dat ze ingrijpende wijzigingen in het onderliggend wegennet voorstaan. Bij bestaande infra ligt het nog lastiger, omdat aan substantiële volumegroei in transport geen besluit ten grondslag ligt. Vervoer kan dus substantieel toenemen, zonder dat iemand daar toezicht op houdt. Kan wel trachten te sturen in beleid verladers van gevaarlijke stoffen; grote verladers als Shell of AKZO zijn immers vaak producent (dus BRZO-plichtig) en opdrachtgever voor vervoer/vervoerder tegelijk
Gemeente	Als eerst verantwoordelijke aan zet voor de rampenbeheersing en –bestrijding, en de risicocommunicatie aan de bevolking. Tevens vaak initiatiefnemer afwegingsdiscussies RO-economie-veiligheid-transport: bijvoorbeeld in kader stedelijke vernieuwing of opstellen/wijzigen bestemmingsplan	Verlenen geen vergunning t.b.v. transport gevaarlijke stoffen. Verlenen wel vergunning aan ontvangers gevaarlijke stoffen, zoals LPG-stations en bedrijven. Kunnen zodoende wel invloed – trachten – uit te oefenen op vervoerders en verladers.

Met name gemeenten zijn dus nauwelijks partij waar het transport van gevaarlijke stoffen over hun grondgebied betreft. Dat maakt hun positie, zoals gezegd, enerzijds lastig en anderzijds gemakkelijk. Lastig, omdat ze machteloos moeten toezien hoe er – vaak omstreden – transporten plaatsvinden, wel de openbare orde en veiligheid moeten garanderen (bij incidenten en protestacties), en door hun inwoners worden aangesproken op beleefde gevaarlijke situaties. Eenvoudig, omdat ze hun handen in onschuld kunnen wassen, en zich desgewenst als voorvechter van de belangen van hun inwoners bij provincie, rijk en bedrijven kunnen profileren. Een gemeente als Amersfoort doet dat bijvoorbeeld nadrukkelijk.



4. De bestuurlijke praktijk

Er is in de voorafgaande hoofdstukken veel gezegd over de bestuurlijke complexiteit rond risiconormering, -besluitvorming, -communicatie en de talrijke spagaten waarin menig bestuurder belandt. We zullen in dit hoofdstuk een aantal casus presenteren om die complexiteit wat meer inzichtelijk te maken. In de eerste paragraaf laten we in kort bestek de discussie over de spanning tussen ruimtelijke ordening en externe veiligheid de revue passeren en geven we voorbeelden van gemeenten waar het extern veiligheidsbeleid in relatie tot intensief ruimtegebruik volop in ontwikkeling is (en de bevolking in principe effectief bij de beleidsontwikkeling betrokken kan worden). In paragraaf twee beschrijven we situaties waar er een risicovolle status quo bestaat, waarover de inwoners geïnformeerd moeten worden. In paragraaf drie laten we tenslotte in een recent praktijkvoorbeeld zien of en hoe risicocommunicatiebeleid in een crisissituatie daadwerkelijk overeind blijft. In alle drie de variaties wordt een substantieel deel van het risico veroorzaakt door het vervoer van gevaarlijke stoffen. De casusbeschrijvingen zijn globaal van aard; door de tijd genoodzaakt zijn we niet in de gelegenheid geweest diepgaand onderzoek naar alle casus te doen. Dat is voor de betooglijn ook niet nodig; het gaat er omwille van het essay eerder om de lezer gevoel voor de bestuurlijke problematiek te geven, dan een gedegen analyse van de casus in kwestie te geven. Dit hoofdstuk is nog grotendeels beschrijvend van aard: we zullen in kort bestek aangeven wat er in de casus aan de hand is, en wat er daadwerkelijk aan risicocommunicatie gedaan wordt. In het laatste hoofdstuk geven we een analyse en beoordeling, en formuleren we stellingen voor de werkconferentie. We zullen deze, omwille van de discussie, prikkelend formuleren; we trekken een 'grote broek' aan en gaan vertellen hoe wij de risicocommunicatie vorm zouden geven.

4.1 Beleidsontwikkeling: het omgaan met stakeholders

Op een aantal plaatsen in Nederland woedt momenteel een heftige discussie over het dilemma: 'externe veiligheid versus intensief ruimtegebruik'. Risiconormen bij transportassen werken nogal eens belemmerend op ontwikkelplannen in de ruimtelijke ordeningssfeer. Frappant is dat als we de discussie op rijksniveau bezien¹³ de noodzaak tot het maken van keuzen onomstreden is. We zullen hieronder eerst wat uitspraken van belangrijke spelers in deze discussie citeren, om de lezer gevoel te geven voor het soort argumenten en formuleringen waarmee de discussie gevoerd wordt¹⁴. Om een spreker op een recente studiemiddag van het NIROV¹⁵ te citeren: *'Er is een conflict tussen veiligheid en ruimtelijke ordening. Veiligheid, intensief ruimtegebruik, compacte steden, een gezonde economie, het kan niet allemaal tegelijk. We zijn het dichtstbevolkte land ter wereld, we hebben de meeste havenactiviteiten, veel gevaarlijke stoffen, dat alles maakt een keuze moeilijk'*. Het aardige is dat de sprekers vervolgens vooral op zoek gaan naar objectieve criteria (ontleend aan het NMP4) om de gemeenten een keuzestramien aan te bieden, bijvoorbeeld:

- grenswaarde plaatsgebonden risico: garantie dat een bepaalde norm niet overschreden wordt

¹³ zie bijvoorbeeld: *'Externe veiligheid in de gemeentelijke praktijk'*, gevolgen voor het ruimtelijk orderings-, milieubeleid en het bestemmingsplan, NIROV, verslag studiemiddag 24 april 2002.

¹⁴ dat impliceert verder niet dat we inhoudelijk kritiekloos tegenover de uitspraken staan.

¹⁵ ing. Cees Moons, directeur projectdirectie externe veiligheid, Ministerie VROM.

- versterken relatie inrichtingen-transport (beperken van het laatste, bijvoorbeeld als het om chloortransporten gaat)
- versterken van verantwoordelijkheden bij hulpverlening en binnen bedrijvenketen
- beperken van routes van gevaarlijke stoffen

Een paar andere punten bieden mogelijkheden voor risicocommunicatie en perceptiemanagement (maar worden vooralsnog niet als zodanig opgepakt; we komen daar in het slothoofdstuk op terug)

- Verantwoordingsplicht acceptatie groepsrisico's
 - Uitleg: we moeten veel bewuster omgaan met de risico's die Nederland loopt. Vooral voor de acceptatie van risico's gelet op kosten en baten moet het bestuur zich veel meer verantwoorden
- Internalisatie maatschappelijke kosten
 - Nu zijn dingen duurzaam door afwenteling van maatschappelijke kosten; dat geldt ook bij externe veiligheid. Bepaalde locaties zijn niet te ontwikkelen door vervoersstromen. Moeten we zulke maatschappelijke kosten dan niet leggen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen?
- Informeren van het publiek, via een wettelijke regeling voor gegevensverzameling en registratie.

De spreker constateert vervolgens dat bij strikte toepassing van de risiconormen voor groepsrisico knelpunten ontstaan bij 100.000 bestaande woningen, vijf van de zes Nationale sleutelprojecten en 150 regionale ontwikkelplannen. En er doen zich daarbij vooral problemen voor langs de transportassen, niet bij de grote chemische industrie. Gevraagd naar oplossingen geeft de spreker een tweesporigenadering: een structureel spoor, waarbij gezocht wordt naar een totaalbenadering per keten, en een locatiespecifiek spoor. In het structurele spoor moet bijvoorbeeld naar het uitfaseren van de autogasmarkt gekeken worden om het op slot gaan van steden door het transport van LPG tegen te gaan. Bij het locatiespecifieke spoor moet onder meer onderzocht worden of alle goede studies en analyses op tafel liggen; want 'investeren in feiten is essentieel'.

We herkennen hierin mogelijke oplossingen voor het in hoofdstuk twee beschreven kendilemma (hebben we alle risicofeiten wel op tafel?) en het beheersbaarheids-dilemma (de overheid maakt zich mogelijkerwijs mede-probleemeigenaar door mee te werken aan het uitfaseren van de autogasmarkt of de vervoersmarkt voor gevaarlijke stoffen). 'Maatschappelijke ontwrichting' wordt bij dit alles als te berekenen variabele gezien; 'vijftig keer één dode is minder erg dan één keer vijftig doden.' Over het omgaan met percepties of de interactie met de maatschappelijke omgeving is in de NIROV studiebundel verder geen informatie te vinden.

Vanuit EZ, en vanuit V&W zijn andere geluiden te horen. Daar wordt bijvoorbeeld meer een lans gebroken voor de economische belangen die gemoeid zijn met het vervoer van – soms gevaarlijke – stoffen.

Voor het betoog is met name relevant dat de burger, c.q. de 'leek' en daarmee de hele belevingskant nog helemaal ontbreekt in de discussie bij het rijk. Beleidsmakers zijn naarstig op zoek naar rationele, objectieve argumenten als de norm voor groepsgebonden risico, en voor je het weet gaat het debat alleen nog maar over de mogelijkheid de risicobenadering gebaseerd op groepsrisiconormen bij gevaarlijke installaties toe te passen op transport. Met andere woorden: als je een contour van 10-6 rond een chemische fabriek kan trekken, kan die norm dan ook gehanteerd worden voor een rijdend risico als een vrachtwagen met LPG? En kan je

op basis van de risicobenadering een lijst met veiligheidscriteria maken voor het afwegingskader tussen economische, maatschappelijke, natuur- en milieu-, veiligheids- en ruimtelijke ordeningsbelangen? En kan je dergelijke normering een juridische verankering geven, zodat het beleid afdwingbaar en handhaafbaar wordt? Op zich begrijpelijk; zonder normen geen criteria voor wetgeving, en geen basis voor besluitvorming. Een minister kan nou eenmaal moeilijk de tweede kamer voorstellen chloortransport per trein te verbieden 'omdat de bevolking het zo eng vindt'.

Maar het lastige is dat een leek de contour van 10-6 rond risicovolle installaties niets zegt. Die is eenvoudigweg furieus als hij al jaren naast een vuurwerkfabriek blijkt te wonen, of dit nu binnen of buiten een risicocontour valt. Leken zijn sowieso niet geïnteresseerd in de *kans* dat iets ze overkomt (we komen daar in hoofdstuk vijf nog op terug), maar vooral in het *gevolg* voor hun persoonlijk. Het nastreven van een risiconorm voor het transport van gevaarlijke stoffen biedt enerzijds beleidsmakers wellicht meer houvast, maar zal voor de beleving van het risico, en dus voor het perceptiemanagement, niets uithalen. Integendeel. Maar laat ons eerst, in het kader van de casuïstiek, bezien hoe discussies rond het afwegen van risico's tegen andere maatschappelijke belangen in de praktijk gevoerd worden. Dan kunnen we in het slothoofdstuk verkennen of perceptiemanagement en risiconormering rond het transport van gevaarlijke stoffen te verenigen zijn.

4.1.1 De gemeentelijke praktijk

We nemen een concreet afwegingsvraagstuk tussen ruimtelijke ordening en externe veiligheid in de (gemeentelijke) praktijk als voorbeeld, en bezien hoe daarover gecommuniceerd wordt en of hier sprake is van –vormen van – perceptie-management en uitnodigingen tot interactie. 'Gemeentelijke praktijk' omdat daar de dilemma's het zichtbaarst worden. Uiteindelijk komt de spanning tussen planvorming en interactie met de bevolking altijd tot uitbarsting in het dorps- of buurthuis. Voor beleidsmakers op rijksniveau is het zaak deze 'buurthuis-lakmoestest' van meet af aan op het netvlies te hebben. Daarnaast, en dat is vrij uniek voor Verkeer en Waterstaat, zullen we zien dat medewerkers van met name Rijkswaterstaat vaak fysiek in buurthuizen met interactietrajecten met omwonenden aan de slag moeten. De tweede hieronder gepresenteerde casus geeft daar een voorbeeld van. De Inspectie Verkeer en Waterstaat komen we als actor tegen in de laatste in dit hoofdstuk gepresenteerde casus. We zullen telkens heel kort aangeven wat het project inhoudt, en wat er vanuit het project al in het kader van risicocommunicatie gedaan wordt.

Dordrecht: de Oostpoort

Het knooppunt Dordrecht wordt vaak als voorbeeld genoemd. Langs Dordrecht lopen een aantal grote transportassen (spoor, de A16, veel vervoer over water) waarover ook veel gevaarlijke stoffen getransporteerd worden. Tegelijkertijd staat een aantal stedelijke ontwikkelings- en vernieuwingsprojecten op stapel, waaronder bijvoorbeeld het Spoorzone project, of het project Oostpoort. De plannen voor de Oostpoort behelzen o.a. de ontwikkeling van een megabioscoop, een party- en fitnesscentrum, mogelijk een megastore, wonen in combinatie met werken, winkels en kleinschalige bedrijfsruimten.

Een recente nieuwsbrief¹⁶, bedoeld om inwoners over het Oostpoortproject te informeren, opent veelzeggend met de titel: 'Veiligheid gaat boven alles'. Want, zo blijkt, bewoners hebben hun zorgen geuit over de verkeersveiligheid. Blijkbaar, zo lezen we uit de nieuwsbrief, is de combinatie van mogelijke extra verkeersdrukte op de rondweg N3 en problemen met de ontsluiting als er een ramp ontstaat, een bron van ongerustheid. Een bewoonster, die lid is van werkgroep die meepraat met de projectorganisatie formuleert het als volgt: 'Als er een ramp gebeurt, zitten we hier als ratten in de val'. En even verderop: 'Ik verwacht lange files van mensen die naar de megabioscoop willen. Er is nauwelijks ruimte voor meer rijstroken. En stel dat er iets gebeurt waardoor iedereen tegelijk de wijk uit wil, dan voorzie ik grote problemen. Ik heb geen idee hoe dit opgelost moet worden'. Ook andere bewoners krijgen uitgebreid de kans om hun ongerustheid te verwoorden. Het artikel eindigt met een kader over de inspraakmogelijkheden rond Oostpoort, waarin onder meer gesteld wordt: 'De initiatiefnemers van de plannen voor Oostpoort vinden het belangrijk om bewoners en andere geïnteresseerden te betrekken bij de ontwikkelingen die er spelen. Vandaar dat er een werkgroep met bewoners in het leven is geroepen, die meedenkt en meepraat over de plannen'. Daarnaast wordt de officiële inspraakprocedure aangekondigd. Tot slot zijn in het overzicht van de meest gestelde vragen en antwoorden (7 totaal) de vraag (2) 'Hoe zit het met de veiligheid?', vraag (3) 'Mogen er wel zo dicht bij de rondweg N3 woningen worden gebouwd (antwoord: er is een veiligheidszone van 90 meter breed) en vraag (6) 'Hoe ver is het met het rampenplan voor de Staart?' opgenomen. In een artikel met de titel 'Onderzoek naar gevolgen voor milieu en verkeer' wordt een onderzoek naar de invloed van industrie op de veiligheid van de woningen en de effecten van het vervoer van gevaarlijke stoffen genoemd, waarop volgt: 'voor wat betreft het vervoer van gevaarlijke stoffen is voorlopig gekozen voor een veiligheidszone van 90 meter tussen de snelweg en de eerste woningen'. Risicocommunicatie wordt in dit project actief ingezet om de omwonenden bij de planvorming te betrekken. We citeren hier de nieuwsbrief een aantal keren letterlijk om naast de inhoud, ook de 'tone of voice' van de communicatie over te brengen.

Voorburg: Sijtwende

Sijtwende heeft een lange voorgeschiedenis. De regio Den Haag streefde naar de aanleg van een Noordelijke Randweg Den Haag (afgekort: Norah). Daarnaast had Leidschendam behoefte aan een tweede oeververbinding over de Vliet en ontsluiting voor de VINEX-locatie Leidschenveen. Maar de gemeente Voorburg was fel tegen. Oplossing: de nieuwe weg moest worden afgedekt, met op de afdekking een park en daarnaast woningbouw. Op zich een mooi staaltje van innovatief intensief ruimtegebruik. Ook innovatief is het feit dat Sijtwende als PPS constructie ontwikkeld wordt: het betreft hier een samenwerkingsverband tussen de Rijksoverheid (i.c. Rijkswaterstaat), de gemeente Voorburg, de regio Haaglanden en de BV Sijtwende, waarin een aantal vastgoedontwikkelaars verenigd is. Er is echter wel een aantal aspecten als tunnelveiligheid en externe veiligheid dat mogelijk roept in het 'ontwikkelsten' strooit. Op zich mogen er alleen gevaarlijke stoffen uit klasse 1 (ontploffbare stoffen en voorwerpen, er zijn in totaal 9 klassen) door de tunnel vervoerd worden.

De discussie over de inpassing van de veiligheidseisen in de planontwikkeling bleek in de samenwerking tussen de vier partijen al ingewikkeld te zijn¹⁷. De veiligheid valt onder de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat, omdat RWS wegbeheerder is van de (rijksweg)

¹⁶ Nieuwsbrief Oostpoort, juli 2002, Uitgave projectgroep Oostpoort.

¹⁷ Zie E. Horvat Consultants, *Overzicht veiligheidsconcepten bij tunnels*.

Norah. In samenspraak tussen de vier partijen is een Programma van Eisen opgesteld, waarbij de discussie zich toespitste op 'Nut versus Noodzaak', 'Kosten versus Opbrengsten' en 'Normen en Waarden' (hieronder wordt verankering in de regelgeving verstaan). Aan het eind van de ontwerpfase was overeenstemming bereikt over hoe veiligheid ingebed moest worden. Processen van betekenis geven in een situatie van belangenafweging tussen partijen onderling blijken daarmee al complex.

Onduidelijk is vooralsnog in hoeverre risicopercepties van andere stakeholders zoals omwonenden bij de afweging een rol gespeeld heeft. Navraag bij de gemeentelijk projectleider leert dat risicobeleving van de omwonenden geen 'noemenswaardig issue' was. 'Men maakte zich wel zorgen over de luchtkwaliteit en er kwamen veel vragen binnen naar aanleiding van de tunnelbranden. Belangrijker issues waren echter de algemene weerstand (in Voorburg) tegen de aanleg van de weg en de gevreesde overlast tijdens de bouw. Intensief overleg met de omwonenden heeft veel druk van de ketel gehaald'.

De communicatieverantwoordelijke van Rijkswaterstaat heeft, in samenwerking met andere communicatiemedewerkers binnen het project, veel geïnvesteerd in het overleg met de omwonenden. Er werden bewonersgroepen geformeerd, die werden als eerste betrokken en geïnformeerd als er bouwactiviteiten op de rit stonden. Daarnaast werden alle betrokkenen schriftelijk geïnformeerd, en waren er bij iedere belangrijke volgende stap in het proces informatieavonden. Iedere week werd op de gemeentepagina gepubliceerd over de voortgang van het werk. Ongerustheid over de veiligheid van de weg, was er niet aantoonbaar onder de bewoners. Integendeel; er worden woningen pal op de weg gebouwd, en die zijn (vanwege de hoge kwaliteit) zeer gewild. De veiligheidsvoorschriften worden zichtbaar streng nageleefd (zo is er een brandweerkazerne vlak bij de ingang van de tunnel) en dat draagt, volgens de gesprekspartner bij RWS, voldoende bij aan het wegnemen van eventuele onveiligheidsgevoelens.

4.2 U heeft hier niets te kiezen: communicatie over een risicovolle status quo

Bovenstaande casus gaan uit van een situatie waarin beleid in verandering of ontwikkeling is, en meedenken of meedoen van stakeholders (zie volgend hoofdstuk) zinvol is. Het leeuwendeel van de risicocommunicatiemomenten speelt zich echter af in een situatie dat er weinig of niets te kiezen valt: er bestaan risico's in de omgeving, waarover mensen geïnformeerd moeten worden, of willen worden.

De meest bekende voorbeelden komen uit het Rijnmondgebied, waar in de regio rond Rotterdam veel (chemische) industrie is en een aantal grote transportroutes. De initiatiefnemers voor de risicocommunicatie in het Rijnmondgebied (waaronder de Rotterdamse GGD en de milieudienst DCMR) hebben tot twee maal toe de vierjaarlijkse VORAMP-campagne aangegrepen om een Veiligheidskrant breed te verspreiden onder de inwoners van het Rijnmondgebied (650.000 huishoudens). In het hart van deze veiligheidskranten staat een kaart van het hele Rijnmondgebied, met daarop de voornaamste risicoveroorzakende installaties en transportassen. In een schema naast de kaart wordt, per bedrijf, aangegeven waaruit de risico's precies bestaan (explosiegevaar, ontsnappingsmogelijkheid van giftige stoffen etc.) Ook is in de krant informatie te vinden over de hulpverleningsdiensten die in de regio actief zijn. En er werd ruimte geboden aan de verschillende standpunten die er ten aanzien van het veiligheidsbeleid mogelijk zijn; zo vinden we een interview met een SP gemeenteraadslid dat kritische geluiden over de hoeveelheid en aard van de risico's laat horen. Doel van de kranten was niet om mensen op een bepaald veiligheidsgevoelniveau te brengen, maar om ze zelfredzamer te maken. Een subdoel was om het vertrouwen in de overheid als zender van risico-informatie te vergroten. De Veiligheidskranten zijn uitgebreid gepré- en geposttest¹⁸, met als voornaamste onderzoeksvraag of mensen zich voor of na het lezen van de publicaties ongeruster voelden. Men had van tevoren een storm van reacties verwacht na publicatie; er belden uiteindelijk 40 personen. En uit de testen bleek dat mensen zich niet ongeruster maakten dan voorheen, maar eigenlijk vooral dat mensen niet willen worden lastig gevallen met zaken die ze zelf op dat moment niet als probleem ervaren. Het vertrouwen in de overheid als zendende instantie was inderdaad iets toegenomen.

Vergelijkende resultaten, hoewel niet zo formeel getest als in het Rijnmondgebied, komen uit een gemeente als Amersfoort. Ook hier zijn actief Veiligheidskranten huis-aan-huis verspreid, met als voornaamste issue de risico's van de chloortransporten per trein. De gemeente Amersfoort heeft duidelijk stelling genomen in de wenselijkheid van deze chloortransporten, en communiceert daar ook over in de Veiligheidskranten. De risico's worden expliciet omschreven: kleine kans, maar grote effecten als er iets gebeurt. Bij de informatielijn en de publieksbalie zijn er nauwelijks ongeruste reacties of extra vragen na publicatie binnen gekomen.

Er kan nog actiever gecommuniceerd worden dan het verspreiden van een krant met het vermelden van een informatienummer. DCMR heeft een actieve informerende taak aan de bevolking door middel van de milieu informatielijn. Zodra inwoners van het Rijnmondgebied iets horen of ruiken wat ze niet helemaal vertrouwen, of denken dat er een incident plaatsvindt, kunnen ze bellen en krijgen uitleg over wat er aan de hand is. Zo niet direct, dan toch later. Daarnaast bestaat bij DCMR het – officieuze – beleid dat je, bijvoorbeeld als nieuwe inwoner van Spijkenisse, met medewerkers van DCMR kan bellen met de vraag welke mogelijke risico's

¹⁸ Interview met Fred Woudenberg, GGD Rotterdam.

zich in jouw beoogde woonomgeving bevinden. Om met de woorden van één van de geïnterviewden te spreken: 'Een koopadvies geef ik niet, ik ben geen makelaar, maar ik kan wel aangeven hoe dicht iemand bij wat voor soort fabriek komt te wonen, en wat er mogelijkwijs vrijkomt als die fabriek de lucht ingaat, en wat daar weer de effecten van zijn'.

4.3 En dan de ultieme test: risicocommunicatie ten tijde van crisis

Vraag een gemeente naar redenen om risicocommunicatiebeleid te formuleren en uit te voeren, en je zal vaak uitspraken horen als:

- De inwoner heeft recht te weten welke risico's er zijn
- Inwoners worden zelfredzamer als ze weten wat er mis kan gaan en hoe ze zich hierop voor kunnen bereiden, bovendien moeten ze een gedragsscenario gecommuniceerd krijgen in relatie tot de risico's (A: er kan hier een gasexplosie plaatsvinden. B: in geval van a) ga naar binnen, sluit ramen en deuren en stem uw radio af op de lokale radiozender)
- Het afbreukrisico voor de gemeentelijke overheid wordt kleiner; als wij vooraf open en eerlijk over de risico's communiceren, snapt de bevolking beter wat we kunnen – en niet kunnen – en zien ze ook in dat een gemeente geen absolute veiligheid kan garanderen. Ergo, de maatschappelijke verontwaardiging zal, na een actief uitgevoerde risicocommunicatiestrategie, kleiner zijn bij een werkelijk incident dan wanneer je geen risicocommunicatiebeleid hebt

Vraag is natuurlijk of deze verwachtingen bewaarheid worden. Veel ervaring is daarmee nog niet opgedaan, omdat, zoals gezegd, weinig gemeenten een geïntegreerd, consequent toegepast risicocommunicatiebeleid hebben. Maar, zoals in de vorige paragraaf aan de orde is geweest, er zijn voorbeelden te geven van gemeenten die op onderdelen al behoorlijk transparant zijn over de risico's die inwoners lopen. Dus laten we, op het gevaar af deze gemeente wel érg in de *spotlights* te zetten, nogmaals de aandacht richten op Amersfoort. Men heeft actief gecommuniceerd met de bevolking over mogelijke risico's verbonden aan het transport van gevaarlijke stoffen per spoor. Men heeft informatieavonden gehouden, men heeft met enige regelmaat gepubliceerd over de chloortransporten op de gemeentelijke pagina, men heeft een Veiligheidskrant verspreid. Inwoners kunnen vragen stellen over risico's. De burgemeester heeft openlijk stelling genomen in het debat, tot in de Tweede Kamer toe, hetgeen met de nodige media-aandacht gepaard ging. De verantwoordelijk wethouder geeft, naar eigen zeggen, in interviews met de regionale media in alle openheid zijn dilemma's aan ten aanzien van de maakbaarheid en de beheersbaarheid van het te bieden veiligheidsniveau. Men deed en doet mee aan de BZK-VORAMPcampagnes¹⁹. Men heeft een communicatieplan als onderdeel van het rampenplan, er zijn duidelijke afspraken over zaken als woordvoering ten tijde van crisis, er wordt regelmatig geoefend. Kortom, als je de 'state of the art' van risicocommunicerend Nederland beziet, een gemeente die duidelijk tot de voorhoede behoort.

En dan lekt er op 20 augustus jongstleden een spoorketelwagen op het rangeerterrein, vlak achter het centrum van de stad. B&A Groep heeft de evaluatie²⁰ naar dit incident uitgevoerd en daarbij veel aandacht besteed aan de crisiscommunicatie. Bleven bovenstaande verwachtingen ten aanzien van de effecten van risicocommunicatie tijdens en na een werkelijk incident

¹⁹ De bekende, vier jaarlijkse, landelijke campagne met als slogan 'Als de sirene gaat'... (ga naar binnen, sluit ramen en deuren, stem af op de regionale rampenzender).

²⁰ B&A Groep, oktober 2002.

overeind? Was er nog een rol weggelegd voor het rijk, en was het feit dat het hier om een incident met het vervoer van gevaarlijke stoffen ging nog een factor van betekenis?

De bevolking had kunnen weten dat er incidenten op en rond het rangeerterrein kunnen ontstaan, daar is immers uitgebreid over gecommuniceerd. De bevolking was, in het kader van de VORAMP-campagnes, daarnaast geïnformeerd over het beoogde gedragsscenario 'wat te doen als de sirene gaat'. Alles vanuit de premisse dat de bevolking, na actieve voorlichting, zelfredzamer wordt en snel het belang van het afgaan van een sirene (bovendien in de buurt van het rangeerterrein) zal inschatten. De sirene ging, volgden ze het voorgestelde scenario? Nee, grotendeels niet. De verlokking van de terrassen bleek te groot bij temperaturen van boven de dertig graden; mensen bleven gewoon buiten zitten. En het 'blijf binnen, sluit ramen en deuren' leverde voor bedrijven, winkels en organisaties als de VVV (volop voorhanden in de gevarezone) praktische problemen op; moesten klanten en bezoekers ook binnen blijven en zo ja, hoe lang dan? Het afstemmen op de rampenzender (radio M) bleek ook relatief weinig te gebeuren (in tweede instantie stemde slechts 12% van de bevolking af op radio M, tegen 35% die aanvullende informatie van de landelijke radio en tv betrok). Als een sirene gaat, gaan omwonenden direct op zoek naar aanvullende informatie, die onder de gegeven omstandigheden moeilijk verkrijgbaar bleek. Zo heeft het merendeel van de medewerkers in de kantoren geen radio of tv op de kamer. Wel probeerde deze doelgroep extra informatie via het internet te verkrijgen. De website werd echter door de gemeente pas na 16.00 uur (het incident vond rond het middaguur plaats) bijgewerkt. Conclusie: er blijft een kloof bestaan tussen hetgeen vooraf voorzien wordt, en het daadwerkelijk faciliteren van het informatiezoekgedrag in de praktijk.

Ontstond er nu paniek? En was de publieke verontwaardiging na afloop minder? Nee, in het eerste geval, zie de mensen op de terrassen. Nee, in het tweede geval, zie de (landelijke) krantenkoppen 'Chaos in Amersfoort'. We citeren het B&A rapport²¹: De koppen liegen er niet om: 'Lekkende tankwagon: chaos in Amersfoort' (Volkskrant), 'Onzekerheid door giftreinlek' (Trouw), 'Lekke wagon in Amersfoort legt treinverkeer lam' (Algemeen Dagblad), 'Voorlichting laat en voor velen onduidelijk' (Trouw), 'Werknemers uren onnodig naast giftrein' (Gooi en Eemlander), 'We zijn helemaal niet geïnformeerd' (Stad Amersfoort), 'Chaotische informatie aan bevolking' (Amersfoortse Courant), 'Rampenstaf zaait de meeste chaos' (NRC), 'Paniek om niks' (Trouw) en 'Gebrek aan openheid schaadt vertrouwen' (Amersfoortse Courant).

Deze koppen geven een bepaald beeld weer. In eerste instantie richt de verslaggeving zich, met name in de landelijke pers, op de chaos op het spoor (en vervolgens op de weg) als gevolg van het incident. Later ligt het accent op de aanpak in Amersfoort. De meeste kritiek ligt in de tegenstrijdige berichten over de te nemen voorzorgsmaatregelen en de snelle opvolging van de ontruimings-adviezen. Ook de onzekerheid die het Beleidsteam zou uitstralen over de herkomst van het gif, de oorzaak van het lek (de steigerpijp of stijgpip) is een onderwerp. De gevolgen voor de burgers worden breed uitgemeten. De reacties in de pers en de verslaglegging over de bezorgdheid bij inwoners staan haaks op de tevredenheid die de gemeente Amersfoort in de media laat zien over de werking van het rampenplan. Het NRC citeert het Beleidsteam: 'Het algemene gevoel bij ons is dat we er prima in zijn geslaagd om structuur aan te brengen in een chaotische situatie' en 'Er is op geen enkel moment paniek uitgebroken, zodat wij in alle zorgvuldigheid te werk konden gaan'.

²¹ Idem, pagina 14.

Overigens zij vermeld dat B&A Groep verder geen belevingsonderzoek onder de omwonenden na het incident in Amersfoort gedaan heeft, hierboven wordt slechts het beeld in de media weergegeven. De gemeente heeft zelf wel een onderzoek onder omwonenden verricht. Ruim een week na het incident is een telefonische enquête gehouden onder bewoners, bedrijven en winkeliers in het afzetgebied van de 500 metercirkel rond de treinwagon. Vraag was vooral hoe men geïnformeerd was over het incident, en hoe men vervolgens aan informatie is gekomen. Dat bleek – uitkomsten zijn hierboven verwerkt – dus vooral via landelijke media en de directe omgeving te zijn. Vervolgens ging men bijvoorbeeld via Internet op zoek naar aanvullende informatie, maar vond die onvoldoende en te laat. Ook zijn er, in de nazorgfase, twee bewonersbrieven uitgegaan; de eerste vlak na het incident naar de bewoners in het 500 meter gebied, de tweede, twee dagen na het incident, naar de bewoners van Soesterkwartier die niet in de straal van 500 meter wonen.

En de relatie met het rijk, in casu de Inspectie Verkeer en Waterstaat? De gemeentelijke rampenbestrijders wilden in feite maar één ding; zo snel mogelijk de wagon van het rangeerterrein af. De inspecteur moet echter in onderhavige gevallen toestemming geven om het transport te hervatten. En die toestemming kwam een hele tijd niet. Reëel gevaar, misverstand, onwil of miscommunicatie? In het crisiscentrum bestond in ieder geval, al dan niet terecht, de indruk dat er van rijkswege onnodig vertragend gewerkt werd. En daar bestaat veel irritatie over.



5. De theorie van de risicocommunicatie

Het moge duidelijk zijn, wij gaan uit van een risicocommunicatiebeleid dat niet los te zien is van de bestuurlijke werkelijkheid en dus recht wil doen aan de in eerdere hoofdstukken geschetste bestuurlijke dilemma's en reële belangentegenstellingen, waar communicatie als wapen wordt ingezet. Onze noties over de ontwikkeling van een communicatiestrategie voor risicocommunicatie, tot en met de implementatie in de praktijk, concentreren zich dan ook meer op de bestuurlijk-ambtelijke praktijk in Nederland, dan op wetenschappelijke ideaalsituaties. De echte wetenschappelijke en theoretische onderbouwing laten wij over aan onze mede-essayschrijvers. Dat laat onverlet dat ook wij, alvorens in hoofdstuk zes tot analyse en beoordeling van de gemeentelijke praktijk, gevolgd door adviezen over te gaan, enige abstractere noties over communicatiebeleid willen neerzetten. Achtereenvolgens behandelen wij het belang van een goede netwerk- en krachtenveldanalyse, de globale indeling die op basis daarvan te maken is in soorten doelgroepen, de bijbehorende niveaus in communicatie-inspanning, de mogelijke tactieken, activiteiten en middelen. Vanzelfsprekend zal het zwaartepunt liggen op die niveaus, tactieken, activiteiten en middelen die het meestbelovend zijn voor de communicatie over de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen. In het slothoofdstuk zullen we een – helaas nog niet bestaande – case zover mogelijk als scenario doorwerken om het theoretisch kader van concrete invulling te voorzien.

5.1 Uitgangspunten

In hoofdstuk twee betoogden we dat het alleen op steeds luidere toon rationele argumenten, liefst gestaafd met technische gegevens, uitzenden zonder te luisteren, averechts werkt. Mensen begrijpen het niet, en voelen zich niet serieus genomen. Een deel van de gevreesde maatschappelijke verontwaardiging kan ondervangen worden door van meet af aan minder in de 'zend'- en meer in de 'luister'-stand te staan. Een bestuurder die de toon zakelijk houdt; niet gaat geruststellen, want dat wordt snel als paternalistisch en ongeloofwaardig ervaren, en duidelijk de eigen positie en het eigen kennisniveau aangeeft, wordt eerder als geloofwaardige zender beschouwd dan de klassieke burgervader. Wij gaven de bestuurder in dit kader het volgende advies:

'Stel het moment van communiceren over risico's niet eindeloos uit. Wat je wint aan meer inzicht in de 'werkelijke' risico's, verlies je aan regie. Volledigheid en snelheid staan in de communicatie altijd op gespannen voet met elkaar. Voor je het weet word je ingehaald door andere actoren die de communicatie over het risicobeleid overnemen. Geef liever in fasen informatie, desnoods over het proces ('dit weten we wel, dit weten we niet, hier zijn we beleid op aan het ontwikkelen, u hoort zo spoedig mogelijk meer') dan toe te werken naar één grote presentatie van het geïntegreerd risicobeleid.'

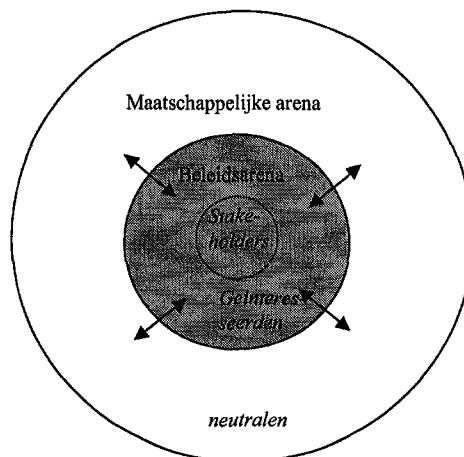
Naast communicatie *over* beleid (= de meer klassieke voorlichting), moet er ook communicatie *in* beleid (meer interactief) ontwikkeld worden. Want dat doet meer recht aan de dynamiek van belangentegenstellingen in de politiek-maatschappelijke arena.

Mensen worden minder verontwaardigd over de risico's waaraan ze blootgesteld worden, als ze de indruk hebben zelf voor de blootstelling gekozen te hebben. De meeste mensen kiezen niet voor een – potentiële – slachtofferrol; men wil grip op eigen lijf, leden, familie en

leefomstandigheden. Een logische tip is dan: geef mensen grip door ze bijvoorbeeld inspraak te geven op de risico's waaraan ze blootgesteld worden, of hun keuzen actief te faciliteren.

Inspraak is echter niet altijd onder alle omstandigheden mogelijk. Inspraak is vooral relevant als er nieuw beleid ontwikkeld moet worden, of bestaand beleid moet worden aangepast. Dan valt er immers wat te kiezen. We stellen vast dat het nodig is per stadium in het beleidsvormingsproces interactiemomenten met de omgeving te organiseren. Als er bestuurlijke discussie plaats vindt over welke risico's op de besluitvormingsagenda van raad, provinciale staten of tweede kamer moeten komen, is het verstandig deze discussie al met meer partijen dan alleen de vakambtenaren te voeren. Als er vervolgens beleid geformuleerd moet worden, is het zaak van de nood dat de besluitvorming zich onder de ogen van pers en publiek afspeelt een deugd te maken door belanghebbenden op een constructieve, maar realistische manier bij de besluitvorming te betrekken. Als het beleid tenslotte moet worden uitgevoerd is het zaak onder ogen te zien dat een overheidspartij dit nooit alleen kan. Communicatie over het beleid versterkt dan de communicatie in het beleid.

5.2 Globale indeling in doelgroepen



Inspraak is met name relevant voor direct belanghebbenden; de 'stakeholders' bij het risicobeleid. Risicocommunicatiebeleid gaat echter over alle inwoners van Nederland (hoe onhanteerbaar zo'n definitie ook is), niet alleen over direct betrokkenen. Wij maken daarom grofweg het volgende onderscheid naar doelgroep:

5.2.1 Stakeholders

Bij ieder risico is een relatief kleine groep zeer geïnteresseerde belanghebbende burgers te vinden: direct omwonenden, eerdere slachtoffers, milieugroeperingen, patiëntenverenigingen etc. Zeer betrokken, vaak kritisch, kan je een hoop last van hebben als ze verkeerd behandeld worden of zich verkeerd behandeld voelen. Vind deze groepen en betrek ze intensief bij alle stadia van de beleidsontwikkeling. Hoe meer inspraak er mogelijk is, hoe beter.

5.2.2 *Geïnteresseerden*

In een ring om deze eerste groep stakeholders heen, tref je geïnteresseerde burgers met een concrete vraag over risico's. Bijvoorbeeld omdat ze iets geroken of gezien hebben, zich ergens zorgen over maken, of voor de keuze staan in een bepaald gebied een huis te kopen. Mensen met een actief informatiezoekgedrag. Deze groep is neutraler en vluchtiger in het contact. Organiseer hier kwalitatief hoogwaardige interactieve communicatiemiddelen voor. Een goed bijgehouden Internetsite (bijvoorbeeld op basis van de risicokaart) met snelle emailrespons, een goed telefonisch informatiepunt etc. Kortom, een plek waar je vragen kan stellen en snel antwoord krijgt. Logischerwijs dient het feit dat er interactieve communicatiemiddelen beschikbaar zijn breed gecommuniceerd te worden via massamediale kanalen.

5.2.3 *Neutrale buitenstaanders*

Tot slot in de brede buitenring tref je de rest van de burgerij (meestal zo'n 95% van de totale populatie) die soms geïnformeerd moet worden over risico's (in het kader van rampenbestrijding of inspraak), maar zelf niet actief naar informatie op zoek is. Deze groep verlaat zich grotendeels op massamediale middelen. Een goed persbeleid, gecombineerd met eigen massamediale middelen is de manier om deze groep te bedienen.

5.3 **Stakeholderrelaties, belangenafweging en risicovolle bedrijven**

In dit essay richt de aandacht zich vooral op de productie en het transport van gevaarlijke stoffen. We betrekken de productie (+ het proces van vergunningverlening en handhaven) er telkenmale zo nadrukkelijk bij, omdat daar de meeste parallellen met de relatie tussen overheidshandelen en het transport van gevaarlijke stoffen te vinden zijn. Er is in Nederland nog weinig ervaring met een sturingsmodel waarbij de rijksoverheid mede-overheden beleidskaders en richtlijnen meegeeft hoe ze, samen met transporteurs, de informatievoorziening over en het draagvlakverwerven voor het transport van gevaarlijke stoffen vorm kunnen of moeten geven.

De praktijkvoorbeelden die er het dichtst in de buurt komen zijn de open planvormingsprocessen die georganiseerd worden in het kader van stedenbouwkundige planvorming, veranderingen in het streek- en bestemmingsplan en de invulling van een Milieu Effect Rapportage, daar waar de vestiging, uitbreiding of uitplaatsing van risicovolle bedrijven aan de orde is.

Wil men stakeholders, de direct belanghebbenden rond een risicovolle onderneming, effectief betrekken bij de besluitvorming, is er eigenlijk nog steeds geen betere methodiek ontwikkeld dan open planvormingsprocessen. Open planvorming veronderstelt echter (we zullen daar in de volgende paragraaf op terugkomen) dat de meningen niet onoverbrugbaar uit elkaar gaan lopen. Dat veronderstelt dat men het globaal eens is over de interpretatie van de risico-informatie. Dat veronderstelt een proces van gemeenschappelijk betekenis geven, en dat veronderstelt weer een proces van succesvol perceptiemanagement. Waarmee de link tussen perceptiemanagement, risicocommunicatie en openplanvorming gelegd is.

5.4 **Open planvorming als onderdeel van perceptiemanagement**

Essentieel voor een succesvol open planvormingsproces zijn de volgende elementen:

- Partijen moeten bereid zijn tot een proces van gezamenlijk betekenis geven. Absolute objectieve risico's bestaan niet, hoewel er natuurlijk wel heel veel onderzocht en bekend is. In onderstaand model is er nadrukkelijk ruimte geboden voor dit gemeenschappelijk betekenis geven: eerst wordt samen bepaald wat er belangrijk is, en wat men gevaarlijk vindt, vervolgens vindt er actieve interactie tussen 'leken' en 'experts' plaats
- Het proces moet binnen duidelijke randvoorwaarden (financieel, juridisch, eerder gemaakte afspraken en beleidskeuzen) plaatsvinden, anders denken participanten over meer zaken inspraak te hebben dan waargemaakt kan worden. Bestuurders moeten van meet af aan betrokken zijn, anders dreigt het gevaar van de 'ambtelijke speeltuin', waarbij een enthousiaste projectleider allerlei zaken uitonderhandelt met verschillende partijen, om vervolgens in de formele besluitvorming te worden teruggefloten
- Partijen moeten bereid en in staat zijn – tijdelijk – uit hun machtsposities te komen en werkelijk met elkaar in gesprek te treden. Anders dreigen direct in het begin al de patstellingen en zal men niet tot creatieve oplossingen komen
- De onderliggende belangentegenstellingen moeten niet volkomen onoverbrugbaar zijn. Iedere participant zal op een gegeven ogenblik terugmoeten naar de achterban en het onderhandelingsresultaat 'thuis' moeten uitleggen. Dat vergt zorgvuldig manoeuvreren en veel diplomatiek vermogen van de participanten. En een bijbehorend taalgebruik; scoren waar kan, verhullen waar moet

Open planvorming in relatie tot beleidsvorming rond risicovolle ondernemingen komt in Nederland nog weinig voor. In Duitsland is er wel ervaring mee opgedaan. Ter verheldering beschrijven we de volgende case:

In de omgeving van Stuttgart²² heeft men de besluitvorming rond het verlenen van een vergunning voor de vestiging van een vuilverbrandingsinstallatie geheel interactief met de omgeving gedaan. Bestuurders waren daar in eerste instantie beducht voor weerstand; hoe krijg je immers burgers zover dat ze een vuilverbrandingsinstallatie in hun achtertuin accepteren? Opdelen in fasen en verschillende overlegfora bleek een oplossing voor de dreigende patstelling te zijn. Er werden drie externe overlegfora en één begeleidend team opgericht: een groep stakeholders (buurtbewoners, gemeente, ondernemer(s), belangengroeperingen etc), een groep experts, een groep burgers in de klankbordrol en de interne projectorganisatie. Deze vier meest direct betrokken fora plaatste men als het ware in de binnenring, in de buitenring rond het besluitvormingsproces bevonden zich de politiek en het brede publiek.

Men werkte in ieder forum volgens het Three Steps Participation model:

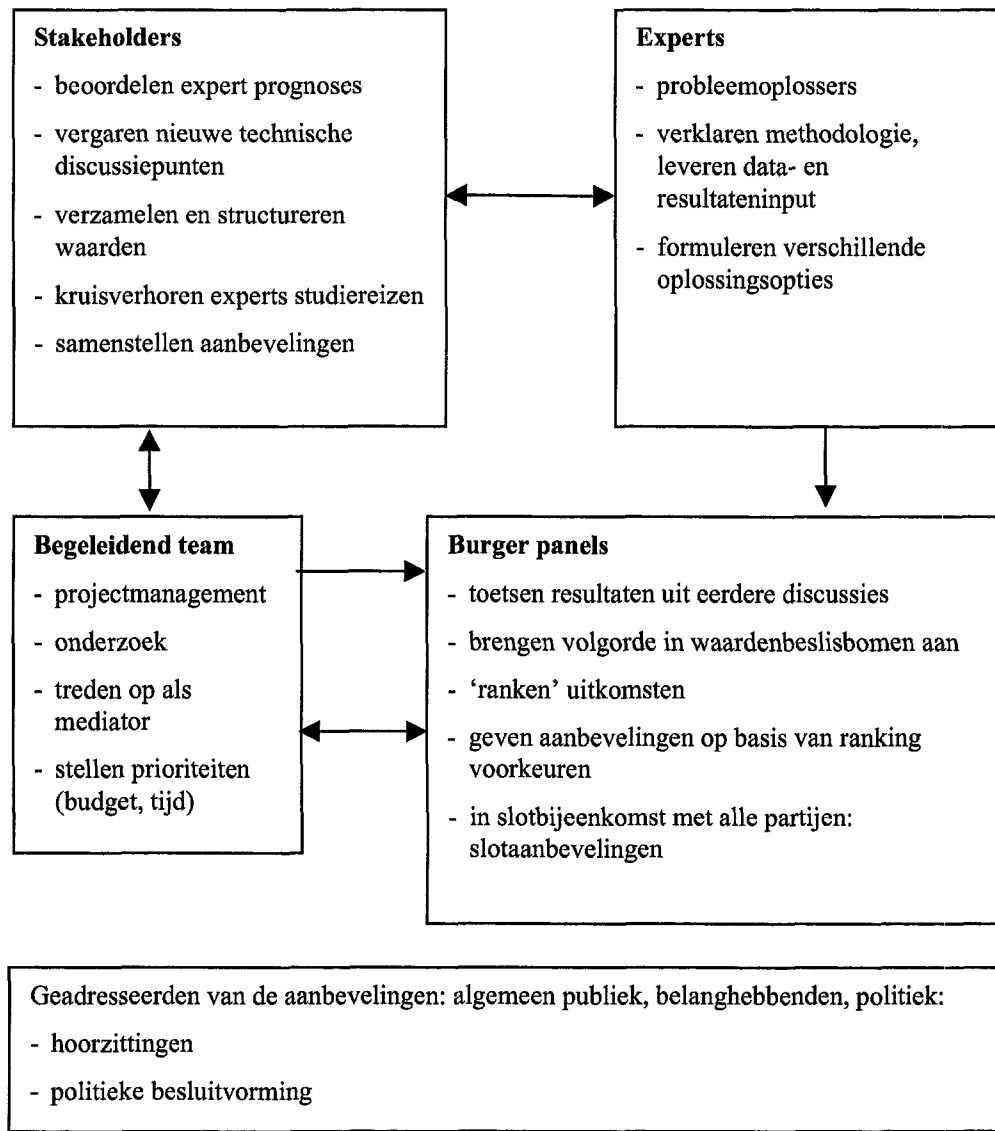
1. identificeren van zorgpunten en bepalen evaluatie criteria. Je vraagt aan de stakeholders (alle maatschappelijk georganiseerde groepen die zelf menen dat ze geraakt worden door de uitkomst van de beslissing) om hun waarden te benoemen en aan te geven langs welke meetlat ze de uitkomst straks zullen beoordelen. Om deze criteria te prioriteren, werd gebruik gemaakt van een 'waarden beslisboom';
2. bepalen van haalbaarheid opties en praktische consequenties voorstellen. In interactie met het stakeholderscluster bepalen de experts of de evaluatiecriteria te halen zijn. Het is raadzaam experts vanuit verschillende disciplines bij de discussie te betrekken. In het

²² O. Renn, ACS III Publications (nog niet gepubliceerd), O. Renn, draft 2002, O. Renn, 1998, G. Ruhrman, 1996.

meest ideale geval ontstaat er consensus tussen de verschillende experts over welke opties haalbaar zijn, en welke niet;

3. voorleggen eerste uitkomsten aan burgerpanels. Deelnemers worden geïnformeerd over de verschillende opties, de evaluatiecriteria en de consequenties van de verschillende opties. De burgerpanels treden op als een soort jury's → het proces is vergelijkbaar met juryrechtspraak, waarbij experts en stakeholders als getuigen optreden en het begeleidend team als procedureel rechter.

Het volgend plaatje geeft een schematische weergave van het proces:



In de praktijk werkte het als volgt:

In een eerste ronde sessies werd in de verschillende gremia (zwaartepunt bij de stakeholders) gebrainstormd over wat er eigenlijk belangrijk is als je nadenkt over vuilverbranding. Dilemma's werden met elkaar verkend. Zoals: Wat weegt zwaarder; natuur, milieu of economie? Welke risico's lopen we (volksgezondheid, milieuvervuiling, stankoverlast etc), en welke risico's vinden we acceptabel? Hoeveel mag welke oplossing kosten? Moet iedere gemeenschap z'n eigen rotzooi op het eigen grondgebied kwijt, of kunnen we het bij de burens dumpen? Dit had als doel de achterliggende normen en waarden van de gesprekspartners te expliciteren. De 'waardenbeslisboom' is een middel om het prioriteringsproces te visualiseren: eerst benoem je met elkaar de hoofdpunten die in de discussie centraal staan (bijvoorbeeld economische belangen, het milieu en sociale aspecten) vervolgens vul je deze punten gezamenlijk in (bijvoorbeeld versterking kwaliteit woonomgeving en sociale infrastructuur bij sociale aspecten) en die punten vul je nader in op basis van de lokale situatie. Waar het vooral om gaat is dat alle direct betrokkenen de kans krijgen om aan te geven wat ze belangrijk vinden, en zelf de vertaalslag kunnen en moeten maken naar wat dat dan betekent voor de oplossing van het

onderhavige probleem. De kans dat uit een dergelijk – weliswaar langdurig en complex – besluitvormingsproces een breed gedragen beslissing komt, is groter dan wanneer één partij eenzijdig zijn zin doordrijft.

De tweede slag bestaat eruit dat stakeholders in staat worden gesteld zich de materie eigen te maken (vaak behoeft dit extra aandacht omdat risicovraagstukken ingewikkeld zijn, en de nodige specifieke, technische kennis veronderstellen). Willen gewone buurtbewoners in staat zijn, of zich in staat voelen, in debat te gaan met deskundigen, vereist dat vaak enige bijscholing. Het begeleidend team kan deze bijscholing faciliteren door bijvoorbeeld bedrijfsbezoeken te organiseren, lezingen te organiseren of materiaal beschikbaar te stellen. De stakeholders bepalen, in interactie met de experts, over welke vraagstukken de experts zich gaan buigen. Binnen de randvoorwaarden die de stakeholders geformuleerd hebben, werken de experts oplossingsrichtingen uit.

Als derde stap worden de resultaten uit de discussies voorgelegd aan burger panels. Burgerpanels treden als een soort jury op; verschillende belanghebbenden krijgen de kans hun optie te verdedigen voor de panels, en de panels vellen een oordeel.

5.5 Het parallelle communicatiespoor

Dit hele proces speelt zich af in een bredere maatschappelijke context. Als communicatieverantwoordelijke kan je er nooit van uit gaan dat de 'hele' bevolking zich in gelijke mate betrokken voelt bij de discussie. Uit Zweeds onderzoek²³ blijkt dat open planvorming rond risicobeleid wel gewaardeerd wordt door deelnemers, maar dat het bereik relatief beperkt is. Wij adviseren dan ook een parallel communicatiespoor naast het open planvormingsproces te laten lopen, waar de reguliere massamediale middelen ingezet kunnen worden. Als we de twee wijdere cirkels (van geïnteresseerden en neutralen) uit de doelgroepenanalyse nog even terughalen, kunnen we bezien welke vormen van communicatie voor deze (getalsmatig veel grotere) groepen inzetbaar zijn.

²³ R. Steen, 2001.

Een bekend communicatieschema kan behulpzaam zijn bij het bepalen van welke communicatiestrategie bij welke doelgroep het best te hanteren is:

	meeweten	meedenken	meedoen	meebeslissen
stakeholders				
bijv: omwonenden				
bedrijven				
buurtvereniging 'ons belang'				
geïnteres-seerden				
bijv: nieuwe inwoners				
bewoners aanpalende wijken				
neutralen				
	Strategie: massamediale middelen	Strategie: ontwerpateliers inspraakavonden etc	Strategie: workshops, acties etc.	Strategie: formele besluitvorming, interactieve raadsvergaderinge n, juryzettingen etc.

Per kolom tekent zich een voorbeeld strategie af. Het is heel goed mogelijk dat één doelgroep meerdere kruisjes krijgt, zo zal men meestal eerst moeten 'meeweten' (op de hoogte moeten zijn van de plannen, de risico's, de alternatieven etc) alvorens te kunnen/willen meedoen of meedenken. En je mag er van uit gaan dat 'meebeslissen' gemakkelijker verloopt als degene die daarover gaan ook meegedraaid hebben bij het 'meedoen' en 'meedenken'.

5.5.1 Actieve informatiezoekers

Er is altijd een segment van de bevolking dat actief op zoek is naar informatie over risico's. Vaak omdat ze er een direct eigen belang bij hebben, ze staan bijvoorbeeld voor de keuze om een huis aan te schaffen. Stel dat dit een aardige woning in Barendrecht is, en stel dat men op geringe afstand van de voortuin nijvere bouwactiviteiten aanschouwt langs het spoor. Dan is het zaak, alvorens het koopcontract te tekenen, de mogelijkheid te krijgen een betrouwbare instantie te raadplegen die informatie kan verschaffen over aard en voortgang van die bouwactiviteiten. Dit blijkt de verbreding van het spoor te betreffen, o.a. voor de aanleg van de Betuweroute. En wat gaat er onder meer rijden over dat spoor? Chemicaliën en andere gevaarlijke stoffen. Dan wil je, als toekomstig inwoner van Barendrecht, uitgelegd krijgen wat de risico's zijn, hoeveel overlast je van die transporten kan krijgen, en wat dat eventueel voor de huidige én toekomstige waarde van de woning betekent. Risico-informatie via interactieve informatiedragers als internet kan al uitkomst bieden, mits het up-to-date en voldoende nauwkeurig is. Een deskundige aan de telefoon of de balie die uitleg geeft (een service die bijvoorbeeld door DCMR in het Rijnmondegebied – geïmproviseerd – geboden wordt) blijkt nog meer in een behoefte te voorzien. Los van het feit dat dit voorziet in de behoefte aan service van een aantal individuele burgers (getalsmatig nog steeds niet substantieel), verbetert het propageren van de mogelijkheden van de service het imago van de overheid als open, betrouwbare en onpartijdige zender.

5.5.2 *passieve mediaconsumenten*

Het grootste deel van de bevolking blijkt nauwelijks tot niet geïnteresseerd te zijn in informatie over risico's. Van de zo gevreesde paniek of outrage als er teveel in begrijpelijke termen gestelde informatie over risico's beschikbaar komt, blijkt in de bestuurlijke praktijk geen sprake te zijn. Dit fenomeen is zowel theoretisch te duiden, als empirisch in de Nederlandse praktijk aan te tonen. De theoretische duiding (andere auteurs in deze essaycyclus gaan daar dieper op in) komt neer op de notie dat het lang duurt voordat mensen risico-informatie werkelijk op zichzelf betrekken, in zodanige termen dat ze menen actie te moeten ondernemen. Voordat je, op basis van verstrekte informatie, een associatieketen doorloopt dat chloortransporten dusdanige gevolgen kunnen hebben voor eigen lijf en leden, en dat van de dierbaren, dat verhuizen de enige logische oplossing wordt, moet er heel wat gebeuren. Over het algemeen zal een individu veel eerder afhaken. Men heeft immers een huis gekocht, een leven opgebouwd in een bepaalde buurt en verhuizen kost nogal wat. De informatie zal vast niet betrouwbaar zijn, overdreven, niet van toepassing op de eigen situatie. Het zal wel loslopen. Hooguit is men verontwaardigd, wordt lid van een belangenvereniging, en roept de overheid op maatregelen te nemen. Maar net zo goed als vlieg angst en verontwaardiging over de risico's en overlast van vliegtuigen niet noemenswaardig tot achteruitgang van het vliegverkeer of ontvolking van de Haarlemmermeer-polder leiden, leidt informatie over de risico's van bedrijven tot werkelijk 'stemmen met de voeten' of brede maatschappelijke discussies.

We stellen dit zo nadrukkelijk omdat we er van overtuigd zijn dat overheden veel opener kunnen zijn over (industriële) risico's dan vaak gedacht wordt. Empirisch evaluatieonderzoek²⁴ naar gebruik en perceptie van de (papier) risicokaart als onderdeel van de Veiligheidskrant in het Rijnmondgebied toont dit uitblijven van gevreesde onrust eveneens aan. De krant gaat vrij ver in het bieden van een platform voor voor- en tegenstanders van de aanwezigheid van risicovolle ondernemingen, en geeft per bedrijf en transportroute (gesitueerd op een kaart) een indicatie van de risico's van bijvoorbeeld uitstoot van giftige stoffen of explosiegevaar. Na afloop van de huis-aan-huis verspreiding werd geëvalueerd op bekendheid (redelijk groot; 44 %) en perceptie, uitgedrukt in mate van vergroting of verkleining van de onveiligheidsgevoelens (neutraal tot verkleind: scoort het hoogst). Markant bij dit onderzoek is dat de afname van onveiligheidsgevoelens door de respondenten vooral toegeschreven wordt aan de grotere openheid van de overheid.

Ook uit ander (eigen) empirisch onderzoek blijkt onverschilligheid te overheersen als de overheid gaat communiceren via massamediale middelen over risico's²⁵. Het verspreiden van veiligheidskranten over onder meer de veiligheidsrisico's van chloortransporten in Amersfoort heeft niet tot roodgloeiende telefoons bij de gemeentelijke informatiedesk geleid. De verklaring is volgens ons een simpele: burgers weten niet direct welk handelingsperspectief voor hun openstaat. Plat gezegd; men kan er niet zoveel mee.

Maar de voordelen van actieve massamediale informatievoorziening over risico's zijn groot voor de zender. Voor degene onder ons die geloven in – een zekere mate van – maakbaarheid van de samenleving omdat het burgers informeert over risico's, waardoor ze hoe dan ook beter in

²⁴ Woudenberg, mei 1994.

²⁵ Hierbij hebben we het over eigen veiligheidskranten, advertenties, posters, stukken op de gemeentelijke pagina's, radio en televisiespots etc. Kortom: de inzet van communicatiemiddelen waar de overheid voor betaald, die een redelijk eenzijdig karakter dragen, en dus vooral geschikt zijn voor het informeren van de doelgroep.

staat worden gesteld 'informed opinions' te vormen, op basis daarvan hun keuzevrijheid vergroot wordt, en de democratische controleerbaarheid van het besluitvormingsproces versterkt wordt. Burgers worden 'empowered', achterkamertjespolitiek onmogelijk gemaakt. Voor de cynici onder ons omdat het principe 'baat het niet, het schaadt ook niet' opgaat en het nog relatief weinig per klantcontact kost ook. Terwijl het je als bestuurder wel een grote exposure oplevert: jouw foto als voorvechter van openheid over risico's op de mat bij iedere inwoner van de gemeente. En hoezo wisten mensen niets over die vuurwerkfabriek; je hebt toch een veiligheidskrant verspreid?

Misschien nog wel belangrijker dan deze – noem het idealistische of cynische – argumenten om eigen platforms voor risico-informatieoverdracht te creëren, is het feit dat je in de eigen betaalde uitingen veel meer de regie over de beeldvorming houdt. In een communicatie omgeving die verder door de media gedomineerd wordt, is dat voor bestuurders geen onbelangrijk argument. De angst van menig bestuurder steeds meer te moeten opereren in een 'afrekencultuur'²⁶, waar media en politiek meer in hypes en rellen geïnteresseerd zijn, en bij ieder incident direct op zoek gaan naar de schuldvraag, is op empirisch waarneembare gegevens gebaseerd. En de behoefte om, in deze 'vijandige' omgeving, waar ook de tegenstanders van het beleid vrij spel lijken te hebben, zelf de toon te kunnen zetten, is begrijpelijk. Of dat helemaal is waar de Commissie Wallage²⁷ op doelt als ze oproept tot meer actieve informatievoorziening, is de vraag, maar overheden maken hier dankbaar gebruik van om de eigen standpunten actiever over het voetlicht te brengen.

Tot slot zal iedere bestuurder trachten via een gedegen mediastrategie en professionele woordvoering alsnog de beeldvorming in de media zoveel mogelijk naar zijn hand te zetten. Door een goede relatie met journalisten op te bouwen, door de pers de ruimte te geven (in informerende en faciliterende zin) aan vrije nieuwsgaring te doen, door aan welgezinde journalisten net dat ene achtergrondinterview toe te staan.

²⁶ 't Hart, 2002.

²⁷ Wallage, 2001.



6. Maar hoe dan wel?

In dit hoofdstuk proberen we zoveel mogelijk een antwoord te geven op de vraag: wat zijn de mogelijkheden van de overheid om de beeldvorming rond de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen te beïnvloeden? Welke instrumenten zijn er, wat zou je daarmee kunnen bewerkstelligen? We zullen apart aandacht besteden aan het gegeven dat het hier om *transport* van gevaarlijke stoffen gaat, en dat de positie van de rijksoverheid (in casu het Directoraat Generaal Goederenvervoer van Verkeer en Waterstaat) in relatie tot de andere spelers nog tamelijk complex ligt. Het onderstaand betoog heeft, noodzakelijkerwijs, een sterk tentatief en exploratief karakter; veel is nog niet 'bewezen in de praktijk'. Tegelijkertijd willen wij, omwille van de discussie, zo concreet en duidelijk mogelijk zijn. We volgen weer, net als in hoofdstuk vier, drie praktijksituaties. In het eerste geval is inspraak in het beleid mogelijk, omdat er door stakeholders (waaronder burgers) nog meegedacht en –gesproken kan worden over de te maken beleidskeuzen. In het tweede geval valt er niet zo veel meer te kiezen; de risico's liggen redelijk vast maar moeten nog wel van een goede toelichting worden voorzien. Het derde geval, risicocommunicatie in de opmaat naar crisis-communicatie, zullen we hier het kortst behandelen, omdat we dan een handboek crisiscommunicatie zouden schrijven (en die zijn al rijkelijk voorhanden).

6.1 Opnieuw: beleidsontwikkeling, het omgaan met stakeholders

De grootste dilemma's en discussies over de inpassing van risico's in beleid ontstaan meestal in relatie tot stedelijke ontwikkelings- en ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Vaak is externe veiligheid bij transportassen een issue, in de zin dat het externe veiligheidsbeleid met z'n risicocontouren een belemmering vormt voor al te enthousiast projectontwikkelen (te) dicht op de transportas. Of al te voortvarende woningbouw belemmert het – toekomstige – transport. Ook indien er binnenstedelijk gebieden herontwikkeld moeten worden, wil door woningbouw ingesloten industrie nog al eens problemen voor de planvorming opleveren. En de voorbeelden van de LPG stations in woonwijken zijn natuurlijk veelzeggend genoeg. Hoe kunnen we nu op een redelijke manier economische belangen, ontwikkelwensen en veiligheids- en milieubelangen afwegen, met respect voor ieders standpunten maar zonder te verzanden in patstellingen, babylonische spraakverwarringen of Poolse landdagen? Bezien we de casus in hoofdstuk 4, paragraaf 1 (de inleiding over de gevoerde veiligheidsdiscussie op rijksniveau met de uitwerking in de gemeentelijke praktijk: Dordrecht: de Oostpoort en Voorburg: Sijtwende), dan vallen vier zaken op.

- 1) De noodzaak van een geïntegreerde afweging, waarbij meerdere partijen, meerdere risico's en meerdere belangen waarbij veiligheid er één is, wordt breed gevoeld. De link met gemeenschappelijk betekenis geven en perceptiemanagement werd echter, althans op de door ons beschreven NIROV studiemiddag, nog niet gelegd.
- 2) Er bestaan al voorbeelden van open risicocommunicatie, waarbij de zender (in beide gevallen lokale partijen, waaronder RWS) er niet voor schroomt de eigen dilemma's en kritiekpunten vanuit de bevolking openlijk te etaleren. De nieuwsbrief uit Dordrecht was daar een goed voorbeeld van, zorgelijke omwonenden worden sprekend opgevoerd.
- 3) Afstemming tussen betrokken partijen (zeker in een situatie van publiek-private samenwerking) levert al de nodige spraakverwarring op. Des te groter zal de ruis zijn als er ook 'leken' bij de discussie betrokken worden. Reden te meer om relatief veel tijd aan het begin van het proces te besteden aan het a) betrekken van de juiste partijen (stakeholderanalyse), b) het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal, c) het optuigen

van een gedegen communicatieproces naast, en als onderdeel van, het planvormingsproces.

- 4) Daadwerkelijke (on)veiligheidsbeleving blijkt bij het transport van gevaarlijke stoffen wel mee te vallen. Als we Sijtwende als voorbeeld nemen, zien we dat de omwonenden hier uiteindelijk 'stemmen met hun voeten': de aantrekkelijke woningen vlak bij de transportas gaan als warme broodjes over de toonbank...

6.1.1 Hoe zou dat in z'n werk kunnen gaan?

De Veiligheidseffectrapportage

Een gerenommeerde methode (en onder omstandigheden wettelijke verplichting) om milieubelangen te integreren in de planvorming, is het – laten – uitvoeren van een milieu-effect rapportage. Voor veiligheid bestaat die verplichting nog niet, maar het is voorstelbaar dat deze ook ingevoerd zou worden. En voor *transportveiligheid* is de methodiek helemaal nog toekomstmuziek, omdat transport niet vergunningplichtig is. Maar als denklijn biedt de methodiek aanknopingspunten, vandaar dat we hem toch verkennen.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft al een handleiding uitgegeven hoe een dergelijke Veiligheidseffectrapportage (VER) z'n beslag kan krijgen²⁸. Het grote communicatieve voordeel van effectrapportages is dat men werkt met scenario's, waarin naast een nuloptie en een meest economisch haalbaar, ook een meest milieuvriendelijk, of een veiligst, scenario wordt doorgerekend. In een proces van betekenis geven kan, mits voldoende toegankelijk geschreven, ook een willekeurige leek dan begrijpen dat de meest veilige variant waarschijnlijk aanzienlijk meer kost dan de meest rendabele. Indien bestuurders de notie over willen brengen dat 'absolute veiligheid' niet bestaat en grote veiligheid een prijs heeft en bovendien andere gebruiksmogelijkheden vaak uitsluit, is het werken met scenario's een aantrekkelijke optie.

In de woorden van de handleiding is een VER bedoeld om, via een gestructureerd en transparant proces samen met de betrokkenen:

- Zicht te krijgen op de mogelijke veiligheidsrisico's
- Alternatieven te ontwikkelen waarmee aan deze risico's tegemoet wordt gekomen
- Afspraken te maken over de maatregelen en activiteiten die nodig zijn om het gekozen alternatief uit te voeren
- De uitvoering van deze afspraken te bewaken

Volgens de handleiding is de VER bedoeld om een integrale afweging te kunnen maken ten aanzien van veiligheid. Integraal in de zin dat alle betrokken partijen, inclusief toekomstige of huidige gebruikers van de plannen, bij het proces betrokken worden. Integraal in de zin van het afwegen van verschillende soorten risico's ten aanzien van elkaar. En integraal in de zin van het afwegen van veiligheid ten aanzien van andere maatschappelijke belangen.

Combineer de Nederlandse bestuurspraktijk met het in het vorige hoofdstuk beschreven Duitse voorbeeld voor open planvorming en gemeenschappelijke betekenisgeving, en een structuur tekent zich af voor hoe zo'n proces zich in de praktijk kan voordoen. Een gemeente (want gemakshalve nemen we die maar even als 'trekker' van het proces) heeft dan nodig:

- Een trekkersgroep

²⁸ BZK, Berenschot, november 2000.

- Een expertgroep
- Een stakeholdersgroep (omwonenden, belangen- en actiegroepen, (andere) ondernemers, maatschappelijk middenkader etc.)
- En ongetwijfeld een bestuurlijke stuurgroep

Nota Bene:

De handleiding gaat nog erg uit van het 'maakbaarheidsmodel'; je brengt de risico's in kaart, je stelt prioriteiten, je benoemt de restrisico's en bepaalt wat je daarmee gaat doen, en klaar. Ook in de beleidsdiscussies zoals die gevoerd worden bij DGG herkennen wij een behoefte om de veiligheidsdiscussie rond transport van gevaarlijke stoffen te voorzien van een risicobenadering, te verankeren in objectiveerbare normen en te voorzien van een juridisch kader. Onze stelling blijft; prima, breng die zaken in kaart, hanteer checklijsten, ontwikkel beleid, maar hoed je voor het eenzijdig creëren van een 'technisch rationele werkelijkheid' waar geen ruimte meer wordt ingebouwd voor de interactie met de omgeving. Het zal niet verbazen dat wij het Duitse model van gemeenschappelijk betekenis geven toevoegen aan het proces, en voorstellen de discussie op 12 december met name over deze punten te laten gaan.

Maar laten we eerst bezien hoe het model van de VER handleiding er uit ziet:

De veiligheidseffectrapportage in modules²⁹:

Bouwprocesfases		VER-modules	Betrokken partijen	Hoofdactiviteit
Initiatieffase	1	startnotitie	gemeentebestuur en initiatiefnemers	beschrijven van het bouwplan en betrokkenen; formuleren van de veiligheidsdoelen; vaststellen welke VER modules doorlopen worden; samenstellen werkgroep VER; ondertekenen startnotitie
'nut en noodzaak' fase/Programma van Eisen	2	veiligheidsscan	werkgroep	vaststellen van de risico's; prioriteren van de belangrijkste risico's; opstellen rapportage
Overlegmoment			gemeentebestuur	nemen voortgangsbesluit
ontwerpfase	3	alternatieven	werkgroep	bepalen wat te doen met gesignaleerde risico's; uitwerken alternatieven; toetsen doelstellingen; selecteren voorkeursalternatief; aangeven restrisico's; opstellen (eind)rapportage
overlegmoment			gemeentebestuur	nemen voortgangsbesluit
definitief ontwerp/bestekfase	4	maatregelen	werkgroep	uitwerken maatregelen in het ontwerp; sluiten compromis over strijdige maatregelen; aangeven restrisico's; toetsen doelstellingen startnotitie; afspraken over bewaking van uitvoering; opstellen (eind) rapportage
overlegmoment			gemeentebestuur	nemen voortgangsbesluit
realisatiefase	5	implementatie	werkgroep	bewaken uitvoering gemaakte afspraken; opstellen (eind)rapportage
overlegmoment			gemeentebestuur	goedkeuren eindrapportage

Module 1: initiatieffase

Zoals blijkt is in dit overzichtelijke model een rol weggelegd voor de werkgroep en voor het gemeentebestuur. De bestuurlijke werkelijkheid is echter altijd ingewikkelder dan dat, vandaar dat wij hierboven, naast de werkgroep en de stuurgroep, al spraken over een stakeholdersgroep, en een expertgroep. In module 1 moet je dan gezamenlijk bepalen welke stakeholders je onderscheidt en hoe actief je die gaat benaderen. Wacht je bijvoorbeeld tot de

²⁹ VER pagina 11.

locale actiegroep de poorten bestormt, of nodig je ze zelf uit om te participeren? Het laatste lijkt verstandiger.

Het benoemen van de veiligheidsdoelen is vervolgens typisch iets dat in interactie tussen de stakeholders en de experts tot stand moet komen. Daartoe (en dit wordt in de praktijk vaak vergeten), moet eerst tussen beide groepen een gemeenschappelijke 'taal' ontwikkeld worden. Zie de eerste stap van het 'three steps participation model'; het gemeenschappelijk identificeren van zorgpunten en evaluatiecriteria:

- Bepaal eerst samen wat je belangrijk vindt, ook ten aanzien van veiligheid. Wanneer is iets gevaarlijk, wanneer niet, en hoe maak je een afweging. Bied daarbij ruimte aan beleving van leken, mensen zijn vaak best bereid om risico's te nemen als ze bijvoorbeeld het idee hebben dat ze de gevolgen zelf in de hand kunnen houden en er voordelen tegenover staan. Overstromingen kunnen bijvoorbeeld acceptabel zijn als je weet dat je tijdig weg kunt, er een schaderegeling is en het prachtig wonen aan het water oplevert
- Zorg dat experts pas in tweede instantie mogen uitleggen waaruit het risico in hun optiek precies bestaat, in termen van kans en gevolg. Laat ze reageren op vragen van stakeholders, in plaats van te openen met uitleg
- Bied stakeholders de kans zelf ook meer expert te worden. In het Stuttgarter voorbeeld gingen men daar vrij ver in: er werden excursies en studiedagen voor de stakeholdergroep georganiseerd, zodat bijvoorbeeld omwonenden zich echt konden verdiepen in het beleidsterrein. Omgekeerd brachten de experts bezoeken aan de wijk, zodat zij gevoel kregen voor de alledaagse werkelijkheid van de stakeholders

Module 2: Veiligheidsscan

De tweede module, het maken van de veiligheidsscan, is ook iets dat zich uitstekend leent voor de gemeenschappelijke betekenisgeving. In de handleiding staat een handzaam schema voor het maken van een scan, globaal bestaand uit drie delen. Het eerste formulier biedt een overzicht van de risico's ten opzichte van elkaar:

1: Overzicht risico's:

Risico	Mogelijk doet dit risico zich voor bij (ja = x)				Betrokken partijen
	het nieuwe dat komt	dat wat blijft	dat wat verdwijnt	in relatie tot de omgeving	
Brand, rampen en externe veiligheid					
brand					
Blootstelling aan giftgassen of rook					
Verkeers- en transportongevallen					
Criminaliteit en sociale onveiligheid					

In het tweede formulier worden de risico's zelf nauwkeurig omschreven. Dit is typisch iets dat in bijvoorbeeld een workshop met alle betrokken partijen kan gebeuren. Het gaat er daarbij om dat betrokkenen gemeenschappelijk tot een tekst komen waarin de werkelijkheid voor hun 'correct' beschreven wordt. Bijvoorbeeld:

2: Brand, rampen en externe veiligheid

Risico	Betrokken partijen
Grote brand in een complex/gebied, waarbij grote aantallen personen geëvacueerd moeten worden	
Ontsnapping van gevaarlijke stoffen op een industrieterrein	
Grootschalig verkeers- of spoorwegongeval met vele slachtoffers, waarbij omvangrijke medische hulpverlening nodig is	
Ontsnapping van gevaarlijke stoffen uit transport over nabijgelegen weg of spoor	
Grootschalige overstromingen, door rivieren die buiten hun oevers treden	

En dan moeten de risico's ten opzichte van elkaar gewogen worden. We hebben in hoofdstuk 2 betoogd dat een bestuurder ervoor moet waken dat dit geen eigen, technische, werkelijkheid oplevert. Indien een dergelijk proces echter in openbaarheid, en met stakeholders samen, plaatsvindt, zullen ook leken deze derde stap begrijpen.

3. Risico en prioriteit

Risico	Kans dat dit optreedt	Ernst van de gevolgen	Prioriteit: H = Hoog M = Midden L = Laag

Overlegmoment(en)

Na module 1 en 2 van de VER treedt volgens het schema een overlegmoment op. Wij zouden voorstellen dit overlegmoment breder te trekken dan bespreking in het gemeentebestuur (of de bestuurlijke stuurgroep). In een communicatieplan, dat de communicatie rond het hele proces beschrijft, zal hier een moment van openbaar maken optreden. In het Duitse model zou men de eerste resultaten voorleggen aan de burgerpanels. In de Nederlandse bestuurspraktijk worden dan informatie-avonden, of -markten, of stadsdebatten e.d. georganiseerd. In ieder geval een inspraak en informatiemoment, waar men ook de nodige aandacht van de media bij mag verwachten. Het kan helemaal geen kwaad om een heel scala aan ondersteunende middelen in te zetten, zoals de in hoofdstuk vier beschreven nieuwsbrieven van Oostpoort voor omwonenden (mits er ook ruimte gegeven wordt aan beleving van leken), een internetsite, interviews met betrokkenen bij het project in de lokale en regionale media etc. In principe geldt dit voor alle overlegmomenten die volgens het schema nog volgen.

Module 3: alternatieven

Zoals gezegd is met name het volgende stadium, het ontwikkelen en bespreken van alternatieven, een communicatief sterk moment om het debat over een gewenst veiligheidsniveau in het openbaar te voeren. Hang drie opties naast elkaar, en maak inzichtelijk welke keuzen er mogelijk dan wel nodig zijn. Hoeveel kost het, wat levert het op. Tal van interactieve werkvormen zijn denkbaar om dit debat breed te voeren (informatiemarkten, openbare debatten, mogelijkheid om te stemmen, etc.). Bied daarbij wel voldoende ruimte aan de experts om de randvoorwaarden bij de alternatieven aan te geven, en zorg voor een gedegen bestuurlijke inbedding en commitment.

Experimentenwet

Een beleidsmatig nieuw experiment betreft het gebruik maken van de Experimentenwet om beperkingen opgelegd door risicocontouren te omzeilen. Zoals bekend zijn er wettelijke veiligheidsnormen, waarbinnen bijvoorbeeld niet gebouwd mag worden. Zie de Oostpoortse Nieuwsbrief, waarin gemeld werd dat binnen een zone van 90 meter tot de provinciale weg niet gebouwd mag worden met het oog op de risico's. Er zijn gemeenten waar men de Experimentenwet wil toepassen om ontheffing voor deze veiligheidsnormen te krijgen bij een bouwproject. (Toekomstige) bewoners moeten dan tekenen dat ze zich realiseren op een mogelijkere risicovollere plek te wonen, maar daar het nodige woongenot voor terugkrijgen (uitzicht op het water e.d.). VROM is daarnaast al jaren bezig (project Stad & Milieu) om te bezien hoe gemeenten om kunnen gaan met de spanning tussen intensiveren (stedelijke verdichting) en milieuwet- en regelgeving. Vierentwintig gemeenten hebben gedurende een aantal jaren geëxperimenteerd met complexe stedelijke vernieuwingsprojecten volgens een nieuwe aanpak. Deze aanpak staat gemeenten in uitzonderlijke gevallen toe om af te wijken van de geldende wet- en regelgeving als het project per saldo leidt tot een verbetering van de

leefkwaliteit³⁰.

Er zijn dus mogelijkheden om uit het – vaak door gemeenten als keurslijf omschreven – figerend stelsel van milieu- en veiligheidswet- en regelgeving te ontsnappen, en een deel van de verantwoordelijkheid voor deze ontsnappingsroute bij omwonenden te leggen. Dit is nog in een dermate experimenteel stadium, dat we er verder niet te diep op in willen gaan. Anders dan als discussiepunt.

Module 4: maatregelen

Kan ook in interactie met de stakeholders worden ingevuld, waarbij deze waarschijnlijk in een iets andere rol dan voorheen betrokken zullen blijven. Het zelfde geldt voor module 5, de implementatiefase, waarbij de stakeholders en de experts meer in een controlerende rol zullen belanden.

6.1.2 Relatie tot transport gevaarlijke stoffen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het zal nog niet eenvoudig zijn nut en noodzaak van een veiligheidseffect-rapportage te koppelen aan het transport van gevaarlijke stoffen. Immers, formele inspraak is alleen geregeld bij Milieu Effect Rapportages, niet bij VER's. Wel worden VER vaak gekoppeld aan de MER/Tracéprocedure. Heikeler is het dat het niet verplicht is om, bij bestaande infrastructuur, om de zoveel tijd opnieuw de veiligheid 'door te meten', terwijl het volume in transport van gevaarlijke goederen tussentijds natuurlijk flink kan wijzigen. Er spelen al plannen om het bevoegd gezag te verplichten eens in de zoveel tijd een VER te laten herhalen. Dat zou een goed moment kunnen zijn om ook – opnieuw – de communicatie en interactie met de bevolking aan te gaan. En dat laatste geeft Verkeer en Waterstaat een ingang om (als bestuurlijk medeverantwoordelijke en als expert) te participeren in de veiligheidsdiscussie. Een veiligheidseffectrapportage als breekijzer richting vervoerders zal waarschijnlijk alleen werken als de vervoerder tevens producent van gevaarlijke stoffen is. Grote ondernemingen als AKZO of Shell zijn waarschijnlijk wel te bewegen tot het meewerken aan een VER.

6.2 Opnieuw: communicatie over bestaande risico's

In hoofdstuk vier en vijf hebben we al verteld hoe er in de Nederlandse praktijk succesvol over bestaande risico's met de doelgroep 'geïnteresseerden' (mensen met een actief informatiezoekgedrag) gecommuniceerd wordt. Via internetsites, informatiebalies/centra, telefonische vraaglijnen et cetera kan de actieve informatiezoeker antwoord krijgen als hij/zij zich ongerust maakt, nieuwsgierig is of voor een keuze staat waarbij extra informatie nodig is. Het sleutelwoord bij het faciliteren van actief informatiezoekgedrag is: **maatwerk**. En maatwerk bereik je door werkelijk te weten welke vragen er leven, en daar antwoord op te geven. Niet door eenzijdig te verzinnen dat bepaalde informatie vast interessant is (bijvoorbeeld soorten risico's, kansen en gevolgen), dan met partijen onderling eindeloos in conclaaf te gaan over de precieze formulering (levert altijd compromisteksten en -plaatjes op in ambtelijk taalgebruik), om vervolgens niet meer te toetsen of een gewone burger a) nog op dergelijke informatie zit te wachten en b) begrijpt wat de overheid hem/haar wil vertellen. Menige overheidsuiting begint met goede bedoelingen, maar verzandt in de noodzakelijke afstemming en het parafencircuit en krijgt daarmee een hoog 'etaleergehalte'; 'kijk eens hoe open wij zijn over onze risico's...' (maar eigenlijk zeggen we niets).

³⁰ Ginter, D.J. e.a., mei 2002.

6.2.1 Hoe zou het wel kunnen?

Maatwerk lever je door:

- Je doelgroepen écht te kennen. Onderzoek is hierbij het parool, door een goede omgevingsscan te (laten) doen, de heersende beelden, vragen, angsten en meningen te (laten) inventariseren, en alle uitingen altijd te pretesten
- Een inschatting te maken volgens de logica: 30% van alle vragen gaat over 70% van de onderwerpen, 70% van de vragen over 30% van de onderwerpen. Deze laatste 70% leent zich voor een standaard 'meest gestelde vragen en antwoorden' benadering, op websites in de gelijknamige rubriek, aan de informatiebalie/-telefoon als standaard antwoordenpakket voor de telefonisten. Voor de overige 30% moet een inhoudelijk deskundige kunnen worden geraadpleegd, die snel, adequaat en begrijpelijk antwoorden moet formuleren. Dat dit tot iemand's taak behoort moet duidelijk in de functieomschrijving worden meegenomen; publieksvragen over risico's beantwoorden dient tot het normale werk te – gaan – behoren³¹
- Een gedegen kennismanagementstructuur te ontwerpen, waardoor bekend is (ook bij degene die de eerste intake van een vraag of reactie doet) waar welke informatie voorhanden is, en wie daarvoor te raadplegen is. Ook hierbij geldt weer de 70-30, 30-70 procentverdeling: het is raadzaam voor de meest gestelde vragen apart informatiemateriaal te ontwikkelen (digitaal, op schrift, audiovisueel), en voor de ingewikkelder vragen een face-to-face of voice-to-voice communicatiemogelijkheid te ontwikkelen
- Duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden te maken: informatie moet regelmatig ververscht worden, en de verantwoordelijkheid voor de juistheid moet intern breed gedragen zijn én blijven. Dit betekent dat er regelmatige updates gemaakt moeten worden, en de organisatie dit voldoende belangrijk moet – blijven – vinden
- De serviceverlening moet extern regelmatig – bijvoorbeeld campagnematig – gecommuniceerd worden. Je hebt immers niet zoveel aan een risicokaart op internet, als niemand van het bestaan ervan afweet. Dus zal je, bijvoorbeeld via mupi's en radiospots, of de huis-aan-huis verspreide veiligheidskrant, de url van de site moeten promoten

De in hoofdstuk vier beschreven DCMR telefoonservice biedt een aardig voorbeeld van hoe dit in de praktijk kan werken; de milieutelefoon handelt het gros van de publieksreacties af, deskundigen zijn bereikbaar voor de complexere vragen. En het bestaan van de Milieutelefoon wordt breed gecommuniceerd.

6.3 Risicocommunicatie in de opmaat naar crisiscommunicatie

Uit de casuïstiek, beschreven in hoofdstuk vier, blijkt wel dat risicocommunicatie en crisiscommunicatie toch nog redelijk gescheiden domeinen zijn. Het is – helaas – te gemakkelijk om te veronderstellen dat hetgeen men in 'vredestijd' communiceert één op één blijft hangen ten tijde van stress en nood. Om te beginnen blijkt het lastig te zijn van tevoren precies een wenselijk gedragsscenario te ontwerpen. Toch dringt zich, bij bestudering van de Amersfoortse casus, de gedachte op dat iets meer maatwerk en nadenken vooraf tot een wat realistischer gedragsscenario dan het grofmazige 'ga naar binnen, sluit ramen en deuren, stem af op de rampenzender' had kunnen leiden.

³¹ In dit opzicht kan de overheid het nodige leren van ideeën ten aanzien van klantvriendelijkheid en risicomanagement uit het bedrijfsleven, waar het afhandelen van publieksreacties vaak in de primaire bedrijfsprocessen is opgenomen. Iemand met een vraag of een zorg 'stoort' dan minder. Kwestie van intern kennismanagement en goede organisatie van de communicatie.

Aanbeveling één is dan ook:

- Analyseer de risicovolle situatie ook op communicatieve aspecten. Als er bijvoorbeeld veel kantoren, winkels en bedrijven zijn rond risicovolle objecten en transportassen, bedenk dan hoe je medewerkers en klanten/bezoekers gaat informeren en wat die moeten doen. Maak bijvoorbeeld afspraken met de betrokken partijen

Aanbeveling twee ligt in het verlengde van aanbeveling één, en is eveneens geïnspireerd door de Amersfoortse praktijk (en wordt bevestigd uit tal van andere voorbeelden):

- Werk samen met voorlichters van andere partijen; tuig als onderdeel van het rampenbestrijdingsplan communicatiesamenwerkingsverbanden op. Nu ging de voorlichter van Rallion zijn eigen gang, zonder te overleggen met de collega's van de gemeente. Dat is onnodig en levert verwarring op

Aanbeveling drie is gerelateerd aan de specifieke situatie van de Amersfoortse casus, namelijk het transport van gevaarlijke stoffen en de noodzakelijke samenwerking met de Inspectie Verkeer en Waterstaat:

- Bouw een relatie op tussen de inspecteur en de rampenbestrijdingsorganisatie. Als over en weer meer bekend is over de criteria op basis waarvan besluiten genomen worden (noodzaak snel weer op weg krijgen van kapotte voertuigen enerzijds, noodzaak van gedegen controle van hetzelfde kapotte voertuig anderzijds), verkleint dat de kans op irritaties. Onbekend maakt onbemind, en de gevolgen daarvan kunnen vergaand zijn in tijden van crisis

En ook aanbeveling vier ligt in het verlengde van de ervaringen uit de rampenbestrijding:

- Pak de crisiscommunicatie op regionaal niveau aan, maak gebruik van een regionale pool van voorlichters (die elkaar in 'vredetijd' moeten leren kennen en samen moeten oefenen). Een beetje incident is al te groot om door één à twee voorlichters te laten afhandelen, en vaak zijn er op gemeentelijk niveau op korte termijn – zeker in de avonden en de weekenden – niet meer mensen vrij te spelen

Vervolgens blijkt er aan de beeldvorming in de media niet zo heel veel te sturen te zijn, dit is typisch een domein dat minder maakbaar is dan veel bestuurders heimelijk hopen. Iets kunnen we van de gemeentelijke praktijk wel leren:

- Focus niet alleen op het in één hand houden van de woordvoering, zorg er ook voor dat er op de plaats van het incident woordvoering plaats vindt (natuurlijk in goed overleg met de centrale woordvoerder), zodat hulpverleners ongestoord uit de voeten en er toch een aanspreekpunt voor de media is
- Zorg dat de filmende pers opnamen kan maken, waarop het nodige te zien is, maar slachtoffers en hulpverleners niet onnodig gestoord of in verlegenheid gebracht worden
- Organiseer regelmatig persconferenties, wees duidelijk over wat je weet en niet weet, en wanneer je meer weet, ga niet geruststellen maar wees zakelijk. Bouw voldoende tijd en mogelijkheid voor interviews met verantwoordelijken in, maar structureer dit wel (anders wordt de bestuurder non-stop besprongen)

Dit alles heeft vooral te maken met het goed faciliteren van de media enerzijds, en het vrijspelen van de hulpverleners en bestuurders – die vaak wel iets anders aan hun hoofd hebben – anderzijds. Maar dat is meer het normale werk van een professionele woordvoerder,

dan dat het positieve, of zelfs maar neutrale berichtgeving garandeert. Dat laatste is helaas niet te bieden.



7. Samenvatting

7.1 Risicocommunicatie: conversatie tussen doven?

Ambtenaren bij het Rijk staan soms ver af van de werkelijkheid van alledag. Rijksambtenaren die zich bezig houden met complexe onderwerpen als externe veiligheid, risicobenadering, regelgeving ten behoeve van het transport van gevaarlijke stoffen, zullen soms helemaal het gevoel hebben dat ze, 's avonds op het verjaardagsfeest, niet meer uit kunnen leggen waar ze zich in hun werk eigenlijk mee bezig houden. Is een risicocontour van 10-6° uit te leggen aan de buurvrouw? Maar wat als de buurvrouw vervolgens voorzitter van de lokale actiegroep 'Chloor is goor, en hoort niet over het spoor' blijkt te zijn? Dan is er sprake van een communicatievraagstuk.

Wij stellen dat er twee werkelijkheden zijn, een technisch rationele, waarin op basis van berekeningen beleid en regelgeving ontwikkeld worden, en een subjectieve, waarin veiligheidsbeleving van 'leken' centraal staat. In de technisch rationele werkelijkheid van het risicobeleid vliegen termen als 'plaatsgebonden risico', 'groepsrisico', 'externe veiligheid', 'risicocontouren', 'risico is de som van kans maal gevolg' enzovoorts over de tafel. Nuttig en nodig om het beleid op meetbare parameters te stoelen, en als zodanig in wet- en regelgeving te laten landen. Eveneens nuttig en nodig om als basis te dienen voor aansturing, monitoring, controle en handhaving, en in geval van nood rampenbestrijding. Want waar spreek je een bedrijf op aan, als je niet uit kan leggen wat er aan gegevens in een veiligheidsrapportage moet, of wanneer de brandweer ten tijde van nood niet weet wat er op een terrein of in een wagon aanwezig is? Maar communicatief een probleem. Veiligheidsmensen en rampenbestrijders spreken zo'n eigen taal, dat ze voor de buitenwereld niet meer te volgen zijn.

Want, zo stelden wij, leken beleven veiligheid anders. Leken kunnen weinig met kans, des te meer met gevolg, en dan met name met het gevolg voor eigen lijf, leden, familieleden en directe leefomgeving. Leken relateren risico direct aan zichzelf: zijn ze zelf in gevaar; heeft vluchten zin; hebben ze invloed op het bestaan van het risico; hebben ze belang bij het bestaan van het risico; vertrouwen ze degene die met ze communiceert over het risico? Daarop baseert men het eigen handelen, niet op de goede bedoelingen of de geruststellende woorden van de overheidszender. En let wel, wil men risicocommunicatiebeleid en perceptie-management (het beïnvloeden van de percepties van in dit geval leken) vorm geven, dan moet men als uitgangspunt kiezen dat niet hetgeen gevaarlijk *is*, doorslaggevend is voor het succes van beleid, maar datgene wat de bevolking gevaarlijk *vindt*.

Wij hebben betoogd dat het juist bestuurders zijn, en dan vaak bestuurders op lokaal en regionaal niveau, die moeten proberen beide werkelijkheden aan elkaar te knopen. Zij zijn immers in ons democratisch bestel de voorzitters van de informatieavonden in het buurthuis, de eerste woordvoerders in de media, de voorzitters van de formele besluitvorming in raad of staten, of als het de eigen minister of staatssecretaris betreft, de verdedigers van het beleid in Tweede en Eerste Kamer. Zij baseren hun bijdrage op het werk van hun ambtenaren. En die ambtenaren vertalen dikwijls weer de bijdragen, richtlijnen etc. die ze vanuit het Rijk voorgeschoteld krijgen. Wij schetsten de dilemma's waar bestuurders in de praktijk tegenaan lopen. Ze hebben te kampen met een *kenprobleem* (niet alle risico's zijn te kennen, en hoe meer tijd je besteedt aan inventariseren, hoe langer de besluitvorming uitblijft), een

beheersbaarheids-, c.q. verantwoordelijkheids-probleem (wiens probleem is het uitbannen van risico's eigenlijk? Hoe meer een bestuurder zich tegen iets aan bemoeit, hoe meer 'aapjes' hij op de schouder krijgt) en het probleem van *opereren in belangentegenstellingen* en zelf ook belangen na moeten/willen streven. Communicatie is een middel en een wapen in deze arena.

Onze eerste aanbeveling aan de opdrachtgever is daarom: ontwikkel gevoel voor de beleidsarena waarin de discussies over het transport van gevaarlijke stoffen daadwerkelijk gevoerd wordt. Als u niet weet voor welke dilemma's een burgemeester van Amersfoort staat in discussies over chloortransporten, schrijft u de verkeerde nota's, waar ook uw collega's bij de regionale directies van Rijkswaterstaat of de inspecteur van de Inspectie Verkeer en Waterstaat straks niet mee uit de voeten kan.

Vervolgens onderzochten we een drietal verschillende soorten praktijkcasus, gerelateerd aan drie stadia van beleidsontwikkeling gekoppeld aan drie soorten doelgroepen. Casus een gaat over een situatie waar planvorming aan de orde is, waarbij belangen van economie, ruimte, transport en veiligheid tegen elkaar afgewogen moeten worden, en waarbij de doelgroep vooral uit stakeholders bestaat. We stelden dat een proces van gemeenschappelijke betekenisgeving (volgens een Duits model) aan risico's en oplossingen behulpzaam kan zijn bij meningsvorming. We pleitten ervoor deze methodiek ook toe te passen als er bijvoorbeeld veiligheidseffectrapportages ontwikkeld moeten worden. In de tweede casus was er sprake van een situatie waarin feitelijk niets te kiezen valt: er bestaan risico's in de omgeving en de bevolking (doelgroep bestaat primair uit 'geïnteresseerden') moet gefaciliteerd worden bij het informatiezoekgedrag. We stelden dat interactieve middelen als internet of een goede telefonische hulpdienst, ondersteund door een helpdesk die vragen kan beantwoorden, het meest geëigende middel is om mensen die voor individuele keuzen staan waarbij risico's een rol spelen, te helpen. In de derde casus is er sprake van een relatie tussen risico- en crisiscommunicatie, en onderzoeken wij welke communicatiemaatregelen tijdens de voorbereiding van de ramenbestrijding welk effect op de communicatie tijdens een ramp of incident hebben. We merkten dat een werkelijk goede inventarisatie van doelgroepen, risico's, de omgeving, de eigen organisatie en de samenwerking met partners met een daarop aangepast communicatiebeleid onontbeerlijk zijn voor succesvolle crisiscommunicatie.

Voor de opdrachtgever is met name interessant hoe dat proces van gemeenschappelijk betekenis geven in een planvormings situatie kan functioneren. Daar is namelijk beleidsmatig het meest op te ontwikkelen, de twee andere casus zijn meer interessant voor de uitvoeringspraktijk (en als zodanig wel weer relevant voor Rijkswaterstaat en de Inspectie). We zagen, in ons mini-onderzoek ten behoeve van dit essay, dat de gedachtevorming binnen de muren van de Artillerie zich nog sterk richt op de technisch rationele, eerste werkelijkheid. Vragen als 'in hoeverre is de risicobenadering voor vaste installaties toepasbaar voor transport, zodat we een vergelijkbaar vergunningensysteem voor het transport van gevaarlijke stoffen kunnen ontwikkelen' domineren vooralsnog. Nuttig en nodig, maar slecht uitlegbaar, en als zodanig lastig om als bouwsteen te gebruiken bij maatschappelijke debatten. Hoe die twee werelden aan elkaar te koppelen is de uitdaging voor DGG, en de voornaamste input van deze essayist voor de workshop op 12 december.



Literatuurlijst

B&A Groep, *Het Ketelwagenincident, rampenbestrijding en crisiscommunicatie in Amersfoort*, 15 oktober 2002

B&A Groep, *Risicocommunicatie*, mei 2002

Berenschot, *Veiligheidseffectrapportage*, Utrecht, november 2000

Dordrecht, *Vaststellen structuurplan De Stadswerven*, gemeenteraadsbesluit 4 november 2002

Ginter, D.J. e.a., *Gestructureerd en innovatief intensiveren* Delft, 13 mei 2002

Horvat Consultants BV, *Overzicht veiligheidsconcepten bij tunnels*, Rotterdam, juli 2001

Kingdon, J.W., *Agenda, alternatives, and public policies*, New York: Harper Collins College Publishers, 1995

Lindblom, Charles E. "The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*: 1959, pag 198-208

Nieuwsbrief Oostpoort, uitgave van het projectbureau Oostpoort, Dordrecht, juli 2002

Rodenburg, J., *Externe veiligheid in de gemeentelijke praktijk*, Verslag studiemiddag april 2002, Den Haag, NIROV

Simon, Herbert A., *Administrative Behavior: A study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, tweede editie New York: Free Press, 1957

Rodenburg, J., 'Externe veiligheid in de gemeentelijke praktijk', gevolgen voor het ruimtelijk ordenings-, milieubeleid en het bestemmingsplan, NIROV, verslag studiemiddag 24 april 2002, www.nirov.nl.

Woudenberg, F., *Effecten van de rampenvoorlichting 1993 in de regio Rotterdam-Rijnmond*, in opdracht van de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond, mei 1994