

# RUIMTELIJKE VEILIGHEID

## EN RISICOBELEID

### **Redactiecolumn**

Anne Michiels van Kessenich

### **Juridisch actueel**

Esther Broeren en Christiaan Soer

### **Hoe effectief is het externe veiligheid beleid Column**

Ben Ale

### **Publieke risicoacceptatie: “wij hadden niet verwacht dat er zoveel intelligente mensen in Barendrecht zijn”**

Laurens van Gelderen

### **Beleidsvisie over het acceptabel zijn van externe veiligheid risico's**

Anne Michiels van Kessenich

### **Implementeren van de SEVESO III richtlijn: Wat komt er op u af en wat moet u doen?**

Mirjam van der Plas, Arjan Boxman, Simone van Dijk

### **Sociale media in relatie tot zelfredzaamheid**

Simone Uiterwijk

### **Strategieën voor revitalisatie van stadswijken**

Manuel López, Akkelies van Nes, Dirk Verhagen, Laura de Bondt



Jrg. 5 – nr. 14 – jan. 2014

**Inhoud:**

<b>Luister goed overheid: de burger zegt niet wat hij zegt</b> <b>redactiecolumn</b> A. Michiels van Kessenich	p.3
<b>Juridisch actueel</b> <b>rubriek</b> E.M. Broeren en J.H.K.C. Soer	p.5
<b>Hoe effectief is het externe veiligheid beleid</b> <b>column</b> B.J.M. Ale	p.8
<b>Publieke risicoacceptatie: "Wij hadden niet verwacht dat er zoveel intelligente mensen in Barendrecht zijn"</b> L.P. van Gelderen	p.10
<b>Beleidsvisie over het acceptabel zijn van externe veiligheid risico's</b> A. Michiels van Kessenich	p.17
<b>Implementeren van de Seveso III richtlijn: Wat komt er op u af en wat moet u doen?</b> M. van der Plas, A. Boxman en S. van Dijk	p.21
<b>Sociale media in relatie tot zelfredzaamheid</b> S. E. Uiterwijk	p.24
<b>Strategieën voor revitalisatie van stadswijken</b> M. López, A. van Nes, D. Verhagen, L. de Bondt	p.31
<b>Colofon</b>	p.36

# Luister goed overheid: de burger zegt niet wat hij zegt

A. (Anne) Michiels van Kessenich  
beleidsmedewerkster gemeente Haarlem  
specialisatie: besluitvorming en fysieke veiligheid

redactioneel

Vaker dan ik zou wensen komt verbazing bij me op wanneer ik deelgenoot mag zijn van het worstelen met werkelijkheden dat wij mensen “communicatie” noemen. Een worsteling die zowel frustrerend, ontmoedigend en vaak ook hilarisch kan zijn. Met welk een ontroerende naïviteit, met welk een volstrekt ongegronde zorgeloosheid betreden wij de publieke arena van de communicatie over veiligheid en risico's waar een woord zomaar een tweesnijdend zwaard blijkt zonder handvat, en waar verwondingen worden toegebracht zonder dat je er in eerste instantie erg in hebt.

De totaal ontspoorde discussie, en het daaropvolgende afblazen van de geplande CO2-opslag in een leeg gasveld onder Barendrecht vormt daarvan een pijnlijke illustratie (zie het lezenswaardige artikel van Laurens van Gelderen in dit nummer van Ruimtelijke Veiligheid & Risicobeleid). Hier manifesteert zich een overheid die de arena betreedt, zonder voldoende besef van de kwetsbaarheid van zijn motivatie en de onderbouwing daarvan, zonder adequate voorbereiding ook op het hoogstwaarschijnlijke gegeven dat de mensen in Barendrecht zich tegen de opslag zullen verzetten. Ze worden immers geconfronteerd met een nieuwe en onzekere situatie. Dat schreeuwt om het in stelling brengen van hun eigen onderzoeksvragen, en het razendsnel in diskrediet te brengen van de onderbouwing van de veiligheidsclaim 'de opslag is veilig' waarmee de overheid -en SHELL als belanghebbende op de achtergrond- de arena betraden. Dat laatste is niet zo moeilijk want kwantitatieve risicoanalyses die over kleine kansen grote gevolgen problemen gaan hebben nu eenmaal beperkingen. Ze gaan niet alleen over onzekerheid; ze zijn tegelijk zelf een onderdeel van de onzekerheden die spelen.

De interessante vraag is natuurlijk of een andersoortige voorbereiding van het onontkoombare politieke debat had kunnen bijdragen aan het bereiken van andere uitkomsten? In het essay: “Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien” gaan van Eeten et al (2012) uitgebreid in op een belangrijke voorwaarde voor het voeren van het politieke debat, te weten het zoeken naar en het expliciet maken van de waarden die in het geding zijn.

De overheid had veel kaarten voor een grotere kans op een beter verloop van het gesprek in handen. Om te beginnen was hij initiatiefnemer: dat betekent dat hij in een positie is om de begrippen te selecteren waarmee het debat gevoerd gaat worden. Dit kan natuurlijk niet ins Blaue hinein geschieden. Begin daarom met je te verdiepen in de wensen, de behoeften en de belangen van de deelnemers aan het debat, en probeer te achterhalen welke dieperliggende waarden in het geding zijn. Denk ook na over de vragen die mensen hoogstwaarschijnlijk hebben en de denkmechanismen die mensen vermoedelijk gaan hanteren. Dat laatste is belangrijk. Omdat we het in deze samenleving nu eenmaal zo hebben geleerd is er een gereede kans dat we een nog abstract probleem op een utilitaristische manier gaan operationaliseren. Als je als overheid de initiatiefnemer bent van een voorstel en als je mag verwachten dat een langs de utilitaristische lijn geconstrueerd probleem niet op te lossen zal zijn, ben je het dus alleen al aan jezelf verplicht de vraagstelling anders in te steken.

Formuleer dus heel nauwkeurig wat het onderwerp van discussie is. Gespreksonderwerpen lijken vaak heel duidelijk, totdat je probeert ze concreet op papier te krijgen. Doe die moeite.

Een bijkomend voordeel van dit concreet maken is dat je daarmee een frame creëert, de termen selecteert die we gaan hanteren voor het bespreken van dit specifieke onderwerp. Laat je na het probleem specifiek te maken, doe je dit onhandig of zelfs maar ambigue dan loop je het risico dat iemand anders het concreet maakt op een manier die hem beter uitkomt.

Het onhandig framen van het gespreksonderwerp gebeurde in Barendrecht. Als de kernwaarde in het probleem werd “veiligheid” gezien, en daarmee werd de hoofdvraag “hoe veilig is veilig genoeg?” Die vraag bleek vervolgens niet te beantwoorden. Het is wellicht hanteerbaarder om een debat anders in te steken. Benoem bijvoorbeeld rechtvaardigheid als kernwaarde. De te bespreken vraag wordt dan: “Hoe kunnen wij als samenleving een ongelijke verdeling van lusten en lasten acceptabel maken voor diegenen die de lasten moeten dragen?” Veiligheid maakt daar nog steeds deel van uit, net zoals de financiële genoegdoening, maar omdat je niet in de fuik van een principieel niet te beantwoorden vraag bent gezwommen, blijft het gesprek mogelijk.

De wereld heeft haar overzichtelijkheid verloren, zo ze die ooit bezat. Er zijn weinig tot geen vanzelfsprekendheden waarop we kunnen steunen, geen onbetwist gemeenschappelijk belang, doel of zelfs maar richting. De overheid lijkt haar doorzetmacht in rap tempo kwijt te raken. Dat betekent dat het voeren van het morele debat, het stellen en bespreken van de vraag: “Wat is het goede om te doen?” belangrijker is geworden. Tegelijkertijd lijkt het ingewikkelder te zijn dan ooit. Het gesprek aangaan over wat onzeker en ronduit onaangenaam belooft te worden is echter de enige begaanbare weg om in kaart te brengen welke keuzemogelijkheden er zijn, en welke keuze de voorkeur geniet van de mensen wier belangen in het geding zijn. Het is daarbij van wezenlijk belang het ter bespreking voorliggende onderwerp eenvoudig te houden. Eenvoudig wordt ten onrechte gelijk gesteld met “Jip en Janneke-taal”. De term Jip en Janneke-taal is denigrerend, en komt voort uit een (wellicht onbewust in stand gehouden) scheiding tussen de politieke of de wetenschappelijke in-en out-crowd. Wanneer het aankomt op het beantwoorden van de morele vraag naar de verantwoordelijkheden van de burgers die een samenleving willen vormen, mag er echter geen outcrowd zijn. Eenvoudig, zoals ik het woord gebruik, betekent daarom niets meer en niets minder dan een redenering die ontdaan is van verhullende wolligheid, zodat een ieder die meespreekt vermag te begrijpen waar precies zijn oordeel over gevraagd wordt. Dat de groep die zich met het onderwerp bemoeit dan groter wordt, is een voordeel, en een illustratie van opgebrachte moed en een overheid die het gezag uitstraalt dat hij behoort te bezitten.

Een wijs man merkte eens op: “Any intelligent fool can make things bigger, more complex, and more violent. It takes a touch of genius- and a lot of courage- to move in the opposite direction.” (Leestip: “A guide for the perplexed” van Ernst Schumacher).

## Verwijzing

Van Eeten, M., Noordegraaf-Eelens, L., Ferket, J., & Februari, M. (2012); "Waarom Burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien" In: "Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden", Ministerie BZK; 2012. Een bundel essays als resultaat van het interdepartementale programma Risico's en Verantwoordelijkheden.



# Juridisch actueel

*E. (Esther) M. Broeren*  
ELEMENT Advocaten

*J.H.K.C. (Christiaan) Soer*  
Royal HaskoningDHV

rubriek

## Reikwijdte Bevi: geen nadelige gevolgen PR

In de jurisprudentie van de afgelopen jaren is de reikwijdte van het Bevi afgebakend. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 20 november 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:2084) is hier een voorbeeld van. De appellanten voerden aan dat bij de verlening van een milieuvergunning (inmiddels: omgevingsvergunning) voor het veranderen van een varkenshouderij ten onrechte niet was getoetst aan het Bevi omdat in de inrichting propaan wordt opgeslagen. De Afdeling volgt deze gedachte niet, gezien het volgende. Op grond van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder d, van het Bevi in samenhang met artikel 1b, onder c, van de Revi, is het Bevi van toepassing op besluiten met betrekking tot inrichtingen waar meer dan 13 m<sup>3</sup> propaan in een insluitsysteem aanwezig is. Ingevolge artikel 4, derde en vijfde lid, van het Bevi dient het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag slechts de bepalingen van het Bevi in acht nemen indien de aanvraag betrekking heeft op een verandering die nadelige gevolgen voor het plaatsgebonden risico heeft. De bij het bestreden besluit vergunde verandering heeft geen betrekking op de propaantank en de plaats waar deze is gesitueerd. Gelet hierop en nu niet aannemelijk is gemaakt dat de gevraagde veranderingen nadelige gevolgen voor het plaatsgebonden risico hebben, bestaat er aldus de Afdeling geen grond voor het oordeel dat B&W de risico's van de propaantank opnieuw had moeten beoordelen.

## Reikwijdte Bevi: kwetsbare objecten buiten het plangebied

In het kader van de reikwijdte van het Bevi heeft de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 10 oktober 2013 (ECLI:RVS:2013:1562) eveneens een interessante uitspraak gedaan. Het betreft een besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan door de raad van de gemeente Reimerswaal dat voorziet in realisering van een LPG-installatie bij 2 tankstations. De Voorzitter overweegt dat de kwetsbare objecten zich buiten het plangebied bevinden, zodat artikel 5 van het Bevi niet van toepassing is, maar dat hierbij toch terecht aansluiting is gezocht. De Voorzitter doet dit onder verwijzing naar de uitspraak van 10 oktober 2007 van de Afdeling (zaaknr. 200607218/1). Dit is dan ook geen bijzonderheid. Opvallend is wel dat de Voorzitter, in navolging van de Afdeling overigens, niet volstaat met de conclusie dat de raad hier in redelijkheid toe heeft kunnen besluiten maar oordeelt dat in beginsel bij de normstelling in artikel 5 van het Bevi, in samenhang met artikel 2 en bijlage 1, tabel 1, van de Revi, *dient* te worden aangesloten.

## Kwetsbare objecten: feitelijke situatie bepalend

Een uitspraak die ook betrekking heeft op kwetsbare objecten maar minder opvallend is, is de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2013 (ECLI:RVS:2013:1215) inzake een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu voor een inrichting voor de productie van onder andere polymeren. Hierin bevestigt de Afdeling dat voor de vraag of er sprake is van een kwetsbaar object de feitelijke situatie doorslaggevend is. De Voorzitter komt tot dezelfde conclusie in een uitspraak van 6 november 2013 over het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen e.o. en snelwegen" van de gemeente Amersfoort (ECLI:NL:RVS:2013:1935). Daarnaast wordt in de uitspraak van 25 september 2013 overwogen dat het plaatsgebonden risico toeneemt en om die reden artikel 24, eerste lid, van het Bevi niet van toepassing is.

## LPG-tankstations en toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen

LPG-tankstations blijven een bron van jurisprudentie. De hiervoor besproken Voorzittersuitspraak is hier een voorbeeld van. Wij signaleren in dit kader ook de uitspraak van de Afdeling van 30 oktober 2013 inzake het ambtshalve wijzigen van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu van een LPG-tankstation (ECLI:NL:RVS:2013:1700). In het oog springend is met name de overweging dat in verband met de gevolgen voor *toekomstige* ruimtelijke ontwikkelingen in het invloedsgebied, de tabel in het Revi voor nieuwe situaties van toepassing is.

## Spoorwegemplacement: kopmaken

Een andere bron van jurisprudentie zijn spoorwegemplacementen. Een recente toevoeging is de uitspraak van de Afdeling van 27 november 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:2113) over de milieuvergunning (inmiddels omgevingsvergunning) voor het emplacement Emmen. De uitspraak bevat diverse interessante aspecten. Eén daarvan is de overweging met betrekking tot het zogenoemde kopmaken. Dit is mede in verband met de (andersluidende) inhoud van de uitspraak inzake het spoorwegemplacement Leiden (LJN: AV1795) en de wijze waarop met de activiteit kopmaken wordt omgegaan in het kader van het Basisnet spoor. De conclusie van de Afdeling is dat in dit geval de activiteit kopmaken onderdeel uitmaakt van de inrichting. De Afdeling baseert dit op het volgende.

Blijkens de aanvraag en de daarbij gevoegde bijlagen en blijkens de ter zitting gegeven toelichting gaat het, aldus de Afdeling, om goederentreinen die op een tot de inrichting behorend rangeerterrein tot stilstand worden gebracht, waarna de locomotief wordt afgekoppeld, op een naast de trein gelegen spoor wordt teruggedreden en aan de andere zijde van de trein weer wordt aangekoppeld. Vervolgens vertrekt de trein in tegenovergestelde richting. Het station Emmen is een kopstation. De doorgaande sporen eindigen op het emplacement. Het rangeerterrein, waar het kopmaken plaatsvindt, bevindt zich achter de doorgaande sporen ten noorden van het station. Op het rangeerterrein bevinden zich geen sporen voor het doorgaande treinverkeer. Het kopmaken kan in dit geval dan ook niet worden aangemerkt als een activiteit die op zichzelf beschouwd los staat van het in werking zijn van het emplacement. Gelet hierop heeft het college, aldus de Afdeling, deze activiteit terecht als onderdeel van de inrichting aangemerkt en bij de beoordeling van de vergunningaanvraag betrokken.

## Rekenmethodiek Bevi

In het kader van een verzoek om voorlopige voorziening tegen een handhavingsbesluit heeft de Voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland 22 november 2013 (ECLI:NL:RBGEL:2013:4746) zich uitgelaten over de rekenmethodiek Bevi. De voorzieningenrechter oordeelt dat de relevante bepalingen in het Bevi en de Revi zo moeten worden uitgelegd dat de betrokken risicocontour moet worden berekend volgens een voorgeschreven methode, maar dat de afstand die in de desbetreffende tabellen is opgenomen de minimumafstand is. De uitzondering van artikel 8c Revi ziet aldus de Voorzieningenrechter op de situatie, dat de voorgeschreven rekenmethode, gelet op specifieke omstandigheden van de bedrijfsvoering van de inrichting, niet passend is.

Verzoekster heeft niet gesteld dat haar bedrijfsvoering zodanig bijzonder is, dat de voorgeschreven rekenmethode daarom niet passend is. Zij wenst met een nieuwe, gesteld verbeterde, rekenmethode te werken, die tot stand is gekomen, althans zo begrijpt de voorzieningenrechter, op grond van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht. Daarvoor is, naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter, artikel 8c Revi niet bedoeld. In dat geval dient de Revi zelf, en de voorgeschreven rekenmethode en eventueel de daarvan afgeleide afstanden in de tabellen, te worden herzien.

Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat daarover op het betrokken ministerie wordt gesproken maar een dergelijke wijziging is er nog niet en zal er ook niet op zeer korte termijn

komen. Tot die tijd is verweerder aldus de Voorzieningenrechter gehouden de Revi toe te passen, zoals hij heeft gedaan.

## Bevi en brandveiligheid

Eerder hebben wij gewezen op de discussie op het gebied van brandveiligheid en het Bevi. Inmiddels heeft zich de bestuursrechter zich hierover uitgelaten in een zaak over een inrichting waar meer dan 10 ton brandbare gevaarlijke stoffen in een opslagvoorziening worden opgeslagen in combinatie met (brandbare) gevaarlijke stoffen met fluor-, chloor-, stikstof- of zwavelhoudende verbindingen (artikel 2 lid 1 aanhef en onder f Bevi). Op 10 oktober 2013 oordeelde de rechtbank Rotterdam (zaaknummer ROT 12/4604, nog niet gepubliceerd) dat indien, voor wat betreft het plaatsgebonden risico, niet de vaste veiligheidsafstand wordt gehanteerd maar het plaatsgebonden risico wordt berekend er geen minimale brandveiligheidsafstand van 20 meter geldt. In die gevallen wordt op grond van artikel 2, lid 2 onder b Revi "een zodanige afstand (...) in acht genomen dat dat gebouw of dat onderdeel daarvan of die opslagplaats bij brand voldoende bereikbaar is en dat het overslaan van brand naar andere gebouwen of opslagplaatsen wordt voorkomen".

## QRA windturbines

Tot slot wijzen wij op de uitspraak van de Afdeling van 4 december 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:2266). De uitspraak ziet op het bestemmingsplan "Exploratieboring Lambertschaag" van de gemeente Medemblik.

Appellanten voeren aan dat het plan zal zorgen voor een onveilige situatie gezien het feit dat op korte afstand van het plangebied twee windturbines staan en het plangebied is gelegen binnen de gevarezone van de windturbines. De hoop dat in deze uitspraak nader inzicht wordt geboden in deze interessante materie is tevergeefs. De inhoud van de QRA komt niet aan bod, simpelweg omdat de conclusie in de QRA dat de bijdrage aan de kans op vrijkomen van gevaarlijke stoffen, door falen van de windturbines, zodanig klein is dat deze niet hoeft te worden meegenomen in de QRA, niet bestreden is. In de QRA staat, aldus de overwegingen, dat windturbines een risico kunnen opleveren voor de directe omgeving wanneer een windturbine zodanig faalt dat losse onderdelen in de omgeving terecht komen. Wanneer deze onderdelen een installatie met gevaarlijke stoffen treffen zou deze als gevolg hiervan kunnen falen. Het vrijkomen van gevaarlijke stoffen ten gevolge van het falen van een windturbine moet meegenomen worden in de QRA wanneer deze frequentie groter is dan 10% van de standaard frequentie van catastrofaal falen van een installatie. In de QRA staat voorts dat het RIVM indicatieve veiligheidsafstanden heeft bepaald. Binnen deze afstanden dient voor bovengrondse reservoirs met een inhoud tot 1.000 m<sup>3</sup> rekening te worden gehouden met domino-effecten. Ten behoeve van onderhavige ontwikkeling (winnen van aardgas) is uitgegaan van een veiligheidsafstand van 205 meter. Deze afstand komt overeen met de veiligheidsafstand die wordt gehanteerd voor bovengrondse reservoirs met een inhoud van 1.000 m<sup>3</sup>. In feite is deze veiligheidsafstand de afstand vanaf waar de bijdrage aan de kans op het catastrofaal falen niet meer dan 10% toeneemt. De kans dat een reservoir van 1.000 m<sup>3</sup> zodanig getroffen wordt dat deze volledig openscheurt, is op een afstand van 205 m (windturbine met een vermogen van 2.000 kW) dus kleiner dan de 10<sup>-7</sup> per jaar (10% van 10<sup>-6</sup>), aldus de QRA. In de QRA wordt geconcludeerd dat de beoogde proefboorlocatie (en mogelijke toekomstige winningslocatie) op meer dan 205 meter ligt vanaf de dichtstbijzijnde windturbine. De bijdrage aan de kans op vrijkomen van gevaarlijke stoffen door falen van de windturbines is daarom niet meegenomen in de QRA.





# Hoe effectief is het externe veiligheid beleid

column

*B. (Ben) J.M. Ale*  
Ben Ale Risk Management Advice  
Emeritus hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding TU Delft

Met enige regelmaat komt de vraag terug of de effectiviteit van het externe veiligheidsbeleid meetbaar is. Vooral wanneer een adviseur weer eens adviseert die effectiviteit te monitoren. Om de effectiviteit van beleid te kunnen meten, is het nodig dat het doel van het beleid duidelijk is en verder wat de grootheden zouden kunnen zijn waarin dat kan worden uitgedrukt.

Nu is het vervelende van veiligheid dat het gedefinieerd is als een afwezigheid. De afwezigheid van rampen en ongelukken, de afwezigheid van doden en gewonden en de afwezigheid van schade. Veiligheid meten gebeurt dan ook door de resterende onveiligheid te meten. Hoeveel ongelukken, hoeveel doden en gewonden en hoeveel schade. Het lastige met externe veiligheid is dat de ongelukken en de schade niet gelijkmatig verdeeld zijn. In de industrie wordt externe veiligheid ook wel procesveiligheid genoemd.

Dat is decennia lang gemeten door de statistieken van arbeidsongevallen bij te houden en managers af te rekenen op hun succes die statistieken te laten dalen. Dat werkte ook. Bijna over de hele industrie is de arbeidsveiligheid drastisch verbeterd en het aantal arbeidsongelukken is nu zo laag, dat de industrie andere maten moet zoeken om een verdere verbetering te kunnen zien, monitoren en daarop te sturen door de managers daarop af te rekenen. Er is alleen één minpunt. Wat afnam is vallen, dingen op je hoofd krijgen, sleutelen aan vaten en leidingen waar nog chemicaliën in zitten en vallen van de trap. Maar zoals in het Baker rapport over de explosie in Houston nog maar eens wordt uitgelegd, maar wat al decennia bekend is als de “Urban Myth of the Heinrich Triangle”: kleine ongelukken zeggen alleen maar iets over grote ongelukken als het ongevalsproces hetzelfde is. Procesongelukken zijn totaal verschillend van arbeidsongelukken en de dagelijkse statistiek zegt niets over de kans op een ramp.

Rampen zijn zeldzaam, want ze richten in de regel zoveel schade aan dat ze in ieder geval niet meer op dezelfde plaats kunnen terugkomen. De bij de ramp betrokken installatie bestaat na de ramp immers niet meer. Het bijhouden van een rampenstatistiek heeft alleen zin als de geografische schaal groot genoeg is. En in Europa neemt het aantal rampen – de zogenaamde “Marsmeldingsplichtige incidenten” niet af, maar dit terzijde.

In Nederland weten we ook al een tijd dat het meten van externe veiligheid weinig kans heeft en dat het uitdrukken van beleidsdoelen in aantallen vermeden rampen niet gaat werken. Het uitdrukken van de effectiviteit in aantallen rampen per eeuw of de afname daarvan gaat ook al niet. De kans op een ramp is niet nul, en als een geïsoleerde ramp optreedt wil dat nog niet zeggen dat het beleid niet succesvol is geweest. Je kunt immers pech hebben.

Daarom zijn de beleidsdoelen uitgedrukt in grootheden die vastgesteld kunnen worden zonder ze te meten. Het groepsrisico en het plaatsgebonden risico. In gebieden waar het plaatsgebonden risico groter is dan de grenswaarde mogen eigenlijk geen huizen staan en het groepsrisico moet eigenlijk niet toenemen en liever nog dalen. Dat kun je de prima monitoren. En dat deed het Planbureau voor de leefomgeving ook elk jaar in de Milieubalans. Daarin stonden de aantallen woningen waarbij bepaalde waarden van het PR worden overschreden en het groepsrisico voor een aantal takken van sport zoals de chemie en het transport gevaarlijke stoffen.

Dat stuitte op veel weerstand bij allerlei belanghebbende ministeries, zoals het vroegere ministerie van Verkeer en Waterstaat en dat van Economische Zaken. Die getallen komen in de Balans voor de leefomgeving dan ook niet meer voor. Wel de opmerking dat andere



omgevingsfactoren belangrijker zijn voor de veiligheid dan die welke in de huidige manier van berekenen voorkomen; dus andere dan het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.

Het is tekenend voor de tijdgeest dat deze in het rapport van Iserief et al ondergeschikte opmerking dominant in de Balans voor de leefomgeving figureert. Een eerste stap in het monitoren van de efficiëntie van het externe veiligheidsbeleid zou dus kunnen zijn die getallen weer te berekenen en te publiceren. Dat geeft dan een goed inzicht in hoe wordt omgegaan met de ruimtelijke beperkingen die eigenlijk zouden moeten voortkomen uit de nabijheid van gevaarlijke installaties. Als tweede stap kan dan inhoud worden gegeven aan de terechte constatering dat alle berekeningen er van uitgaan dat men zich aan de voorschriften houdt. Dat kan door verslag te doen van de inspecties en de resultaten daarvan.

Dat is niet eenvoudig. Dus misschien is het dan ook handig om tegemoet te komen aan de steeds terugkerende vraag naar landelijk beschikbare technische ondersteuning en het Centrum voor Externe Veiligheid weer nieuw leven in te blazen.

## Verwijzingen

Iserief, A.H., Boxman A.M.C., Kuppen I.G.W.M. (2010), Evaluatie Verantwoordingsplicht groepsrisico, Royal Haskoning Nederland BV. Studie in opdracht van ministerie VROM.

Planbureau voor de Leefomgeving (2012), Balans van de leefomgeving 2012, (pag. 307)

Hale, A.R. (2002) Conditions of occurrence of major and minor accidents Urban myths, deviations and accident scenario's. Tijdschrift voor toegepaste Arbowetenschap 15 (2002) nr 3. In dit artikel beschrijft Hale de hardnekkigheid van de mythe die Heinrich de wereld in hielp in 1931 door zijn boek Industrial Accident Prevention. McGraw Hill N.Y.



# Publieke risicocommunicatie: "Wij hadden niet verwacht dat er zoveel intelligente mensen in Barendrecht zouden zijn."

*L.(Laurens) P. van Gelderen*<sup>1</sup>  
Technische Universiteit Denemarken

## Rubriek

het afstudeeronderzoek

## Samenvatting

Het CO<sub>2</sub>-opslag project onder Barendrecht is na een hevige maatschappelijke discussie in 2010 afgeblazen. Hoewel de discussie zich focuste op de gemaakte risicoanalyses, ontstonden de problemen voornamelijk door tekortkomingen in de communicatie naar en de participatiemogelijkheden voor de inwoners van Barendrecht. Dit leidde tot een gebrek aan vertrouwen met als gevolg dat aan de uitkomsten van de risicoanalyse werd getwijfeld. Voor toekomstige projecten is het daarom belangrijk om de burgers positief te betrekken bij maatschappelijke projecten, met goede communicatie en het naar voldoening van betrokkenen behandelen van zorgen en vragen. Als een burger een goed gevoel heeft bij een project dan is hij sneller bereid dit te accepteren, buiten de (technische) veiligheidsanalyse om. Zonder een goede verstandshouding tussen overheid en burger zal elk maatschappelijk project op veel weerstand stuiten, ongeacht of een project veilig is of niet.

## Inleiding

Bedrijven in de algemene (chemische) industrie die gevaarlijke stoffen gebruiken, vervoeren of opslaan, vallen onder de regelgeving van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Het Bevi is in 2004 van kracht gegaan en schrijft onder andere een strikte norm voor het plaatsgebonden risico voor, waar bedrijven ten opzichte van de ruimtelijke ordening rekening mee dienen te houden. Ter ondersteuning van het Bevi is een gestandaardiseerd rekenpakket samengesteld om de risico's van dergelijke bedrijven te bepalen. De vraag is echter in hoeverre de huidige rekenmethodiek geschikt is voor nieuwe opkomende technologieën, zoals de afvangst en opslag van koolstofdioxide (CCS). Het eerste CCS proefproject in Barendrecht werd in 2010, ondanks een goedgekeurde risicoberekening, toch afgeblazen wegens een gebrek aan lokaal draagvlak.<sup>2</sup>

## CCS proefproject in Barendrecht

Het eerste CCS proefproject op land was een initiatief van de Nederlandse overheid en werd uitgevoerd in samenwerking met Shell. De voorbereidingen begonnen eind 2007. Voor het project koos Shell twee gasvelden onder Barendrecht, een plaats in de provincie Zuid-Holland. Deze gasvelden zouden op korte termijn uitgeproduceerd zijn en konden vervolgens gevuld worden met CO<sub>2</sub> dat in de nabijgelegen Shell installatie in Pernis werd afgevangen. Middels een ondergrondse buisleiding zou de CO<sub>2</sub> vervoerd worden naar Barendrecht en via de bestaande gasputten in de grond worden gepompt.

<sup>1</sup> Laurens van Gelderen studeerde in 2013 af aan de Vrije Universiteit te Amsterdam voor zijn Master opleiding scheikunde met een maatschappelijke specialisatie. Hij heeft voor zijn afstudeeronderwerp bij het RIVM onderzoek gedaan naar de maatschappelijke acceptatie van nieuwe externe veiligheidsrisico's met als casus de voorgenomen ondergrondse opslag van koolstofdioxide bij Barendrecht.

Het volledige stageverslag kan worden opgevraagd bij de auteur. *E-mailadres:* [LPVG@outlook.com](mailto:LPVG@outlook.com)

<sup>2</sup> Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is de beheerder van het gestandaardiseerde rekenpakket en was als zodanig betrokken bij het CCS project in Barendrecht. Het onderzoek richtte zich op de rol van de gemaakte risicoanalyses voor dit project en de mogelijke verbeteringen in de toegepaste methode.

Het project viel onder de Wet milieubeheer (Wm) welke het maken van een risicoanalyse voorschrijft. Gezien CO<sub>2</sub> wordt uitgezonderd van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) viel het project niet onder de jurisdictie van het Bevi, maar desondanks is voor een drietal onderdelen<sup>3</sup> gekozen voor de gestandaardiseerde rekenmethode zoals beschreven in het Bevi. Deze methode, een kwantitatieve risicoanalyse (QRA), maakt gebruik van het rekenprogramma SAFETI-NL en de Handleiding Risicoberekeningen Bevi (HRB). Met de HRB en het rekenprogramma kan het risico voor de omgeving worden berekend voor een aantal specifiek benoemde typen inrichtingen.<sup>4</sup> Vervolgens kan aan de hand van de opgestelde norm voor het plaatsgebonden risico in de Bevi worden bepaald of het risico acceptabel is voor de omliggende bevolking. De risico's van het CCS-project vielen binnen de norm en hierdoor werd het project door de initiatiefnemers als veilig beschouwd.

In 2009 werd de vergunning verleend en waren alle wettelijke procedures succesvol afgerond. De bevolking van Barendrecht was echter een andere mening toegediend. Het project werd gezien als een onveilig experiment. Schadelijke effecten aan de bodem en het vrijkomen van een grote hoeveelheid CO<sub>2</sub> waren twee voornaamste angsten van bewoners. Ook de risicoanalyse werd inhoudelijk bekritiseerd. De gestandaardiseerde methode zou niet goed aansluiten op de situatie in Barendrecht, onder andere vanwege het ontbreken van relevante scenario's in de risicoanalyse. Het meest besproken voorbeeld van een tekortkoming is afgeleid van een ongeval met CO<sub>2</sub> in het Duitse plaatsje Mönchengladbach. In een nabije opslagloods was het CO<sub>2</sub> brandblussysteem afgegaan waarbij een grote hoeveelheid CO<sub>2</sub> onder hoge druk vrijkwam. Echter was de CO<sub>2</sub> ingesloten in de loods, waardoor het zijn snelheid verloor en zich ophoopte in de loods. Toen de loods door de brandweer werd geopend is het CO<sub>2</sub> als een wolk in een hoge concentratie uit de loods gestroomd. CO<sub>2</sub> is een gas dat zwaarder is dan lucht, waardoor het naar de grond zakke en een 'deken' vormde die naar het lageregelegen dorpje Mönchengladbach is gerold. Doordat het die ochtend windstil weer was en de wolk zelf zeer traag voortbewoog vond er nauwelijks opmenging met lucht plaats, waardoor de concentratie van de CO<sub>2</sub> wolk hoog bleef. Dit resulteerde uiteindelijk in meer dan 100 bewoners met gezondheidsklachten, van een verzwaarde ademhaling tot bewusteloosheid, door de verstikkende werking van de CO<sub>2</sub> wolk. Hoewel er geen dodelijke slachtoffers waren gevallen illustreerde het ongeval wel voor mensen in Barendrecht de mogelijke gevolgen van het vrijkomen van een CO<sub>2</sub> wolk met een hoge concentratie.

In de QRA van het Barendrechtproject was geen rekening gehouden met dergelijke condities. Een impulsloze uitstroom en windstil weer zijn omstandigheden die niet worden meegenomen in de berekeningen van SAFETI-NL. Het rekenprogramma SAFETI-NL is gebonden aan een aantal aannames en vaste parameters om de complexiteit van het rekenwerk binnen de perken te houden. In een reeks televisiedocumentaires werden deze beperkingen openlijk bekritiseerd door enkele burgers en experts en werd de uitkomst van de QRA in twijfel getrokken. De verantwoordelijke partijen bleven echter volhouden dat het project veilig was, gebaseerd op de uitgevoerde QRA en additioneel uitgevoerde analyses voor de door critici genoemde tekortkomingen.

Dit fenomeen is in een kritisch rapport door van Eeten, Noordegraaf-Eelens, Ferket, and Februari (2012, p. 11) beschreven als een paradox: "hoe stelliger de overheid roept dat een project veilig is, hoe groter de weerstand en het wantrouwen jegens dat project". Van Eeten et al. (2012) pleiten dat doordat de overheid enkel focust op de technische aspecten van risico's en hierop de uitspraak 'veilig' baseert, de burgers niets anders kunnen dan hierop ingaan. Bij gebrek aan andere argumenten waarom het risico acceptabel zou zijn, heeft de burger alleen de veiligheid om te bekritisieren. Aangezien 100% veilig niet kan, en tekortkomingen in

---

<sup>3</sup> Dit betrof de afvangstlocatie in Pernis, de (ondergrondse) transportleiding naar Barendrecht en de injectielocaties in Barendrecht en Barendrecht-Ziedewij. De risico's van het ondergrondse reservoir, waar het CO<sub>2</sub> in werd opgeslagen, zijn met een andere methode geanalyseerd. Dit onderdeel is in het onderzoek niet beschouwd.

<sup>4</sup> Voor het gebruik, transport en de opslag van CO<sub>2</sub> zijn in de HRB geen rekenvoorschriften opgenomen.

berekeningen altijd gevonden kunnen worden, zal de burger altijd een kritiekpunt kunnen vinden, waarop de overheid reageert met nog meer technische analyses. De vicieuze cirkel die ontstaat houdt de discussie over risicoacceptatie bij veiligheid, terwijl de werkelijke oorzaken van de weerstand bij burgers wellicht elders liggen.

### **Publieke acceptatie en veiligheid**

De wetenschappelijke literatuur beschrijft twee theoretische stromingen over het behalen van risicoacceptatie: het realistische raamwerk en het constructivistische raamwerk.

Het realistische raamwerk gaat uit van een probabilistische risicoacceptatie op basis van kwantitatieve berekeningen, wat veelal door experts en de overheid wordt gebruikt; als de kans klein is, is het risico acceptabel. Het constructivistische raamwerk plaatst veiligheid als één van de vele factoren die een invloed hebben op de publieke acceptatie, zoals vertrouwen in de verantwoordelijke partijen, persoonlijke voordelen en procedurele rechtvaardigheid (Covello, 1991; Terwel, ter Mors, & Daamen, 2012). Het realistische raamwerk biedt een consistente, objectieve manier voor risicoanalyses, maar dit blijkt in de praktijk zelden voldoende om het publiek te overtuigen. Het constructivistische raamwerk biedt een betere beschrijving van de factoren die een rol spelen in publieke acceptatie van risico's, maar dit raamwerk is onderhevig aan subjectiviteit. Burgers hebben verschillende meningen en deze meningen kunnen voortkomen uit vooroordelen, gelimiteerde kennis en zijn ontvankelijk voor manipulatie (De Best-Waldhober, Paukovic, Brunsting, & Daamen, 2011). Hierdoor is het constructivistische raamwerk minder geschikt voor officiële risicoanalyses. Desalniettemin is het duidelijk dat in een maatschappelijke discussie over risicoacceptatie de realistische aanpak met enkel een focus op veiligheid niet volstaat.

Hoewel het merendeel van de kritiek van de burgers zich op de veiligheid richtte, betekent dit niet automatisch dat burgers toch vanuit het realistische raamwerk denken. Bij een gebrek aan discussie over andere factoren uit het constructivistische raamwerk kunnen argumenten tegen de veiligheid van een project als substitutieargumenten gaan dienen voor de werkelijke kritiek. Daarbij komt nog dat veiligheid een sterkere rechtsgeldige waarde heeft dan bijvoorbeeld persoonlijk voordeel of vertrouwen. Bij het verlenen van een vergunning voor een project is de veiligheid een belangrijk criterium, maar of de omwonenden de verantwoordelijke partijen vertrouwen is formeel gezien niet van belang. Het is dus de vraag in hoeverre veiligheid als kern van het probleem kan worden beschouwd, zelfs al is het het hoofdonderwerp van het maatschappelijke debat.

Tijdens de CCS discussie omtrent Barendrecht waren het echter niet enkel de bewoners die kritiek op het project hadden. Ook verscheidene experts in de chemie en in risicoanalyse hadden commentaar op de gemaakte risicoanalyses en de stelling dat het project veilig is. Met technisch inhoudelijke argumenten werden de analysemethode en het bijbehorende rekenpakket bekritiseerd. Door de vele gebreken zou de risicoanalyse niet representatief zijn voor de geschetste situatie in Barendrecht en dus niet de veiligheid van het project kunnen garanderen. Deze openlijke kritiek en de discussies onder experts hebben een negatieve invloed gehad op de mening van de bewoners van Barendrecht (Daamen, Terwel, & ter Mors, 2010). Aangezien experts veelal vanuit het realistische raamwerk redeneren kan dit raamwerk dus wel degelijk een indirecte invloed hebben op de houding van burgers. Dit betekent dat de technische details dus niet achterwege gelaten kunnen worden in een constructivistische aanpak.

Doordat de veiligheid van het project door zowel experts als burgers werd bekritiseerd, en dus vanuit beide raamwerken geanalyseerd kan worden, is het lastig te bepalen in hoeverre de veiligheid ook echt het voornaamste probleem was van het project. Het is echter overduidelijk dat de veiligheid van het project, gebaseerd op de risicoanalyse, een voornaam punt van kritiek was. Op basis van de geleverde kritiek is een inventaris opgesteld met scenario's en parameters die niet goed zouden zijn onderzocht in de QRA. Van deze geïdentificeerde scenario's en parameters zijn de effecten op de uitkomsten van de QRA onderzocht middels risicoberekeningen. Daarnaast is onderzocht wat het effect van deze

potentiële verbeteringen is op experts en burgers die een prominente rol tijdens het project hebben gespeeld. Als een verbeterde risicoanalyse bijvoorbeeld bij experts wel positief onthaald wordt maar bij burgers nog steeds op kritiek stuit kan dit duiden op veiligheid als substitutieargument. De combinatie van de rekenresultaten en de resultaten van de interviews heeft uiteindelijk geleid tot een conclusie over te maken verbeteringen aan de risicoanalyse methode.

### Resultaten van de berekeningen

Van de acht geïdentificeerde potentiële verbeterpunten in de rekenmethodiek bleken er drie een relevant effect te hebben op de uitkomsten van de risicoberekeningen. Het gaat hierbij om de uitstroom van een gaswolk met een lage snelheid (in plaats van een hoge snelheid), verspreiding van een langzame gaswolk bij windstil weer en de berekening van subletale effecten. Nieuwe berekeningen lieten duidelijk zien dat de bezorgdheid van Barendrecht om het CO<sub>2</sub>-ongeval in Mönchengladbach terecht was. Vergelijkbare gezondheidsklachten als bij Mönchengladbach zouden kunnen optreden in een nabije woonwijk tijdens het vrijkomen van CO<sub>2</sub> bij het injectiepunt in Barendrecht. Twee andere aanpassingen zorgden voor een vergroting van de risicoafstanden, waarbij een overschrijding van de norm voor het plaatsgebonden risico bij een meer gedetailleerde uitwerking niet kon worden uitgesloten. Dat deze nieuwe toevoegingen dus belangrijk zijn voor de risicoberekeningen is duidelijk.

### Resultaten van de interviews

In de interviews is gekeken naar de invloed van de geïdentificeerde verbeterpunten op de mening van experts en burgers. Onder de geïnterviewde experts bevonden zich zowel betrokkenen bij het project, waarvan sommigen in de televisiedocumentaires te zien waren, als ook een expert die niet bij het project was betrokken. De geïnterviewde burgers waren allen dicht betrokken bij het project, hadden kennis van zaken en waren allen te zien in de televisiedocumentaires.

Het voornaamste doel van de expertinterviews was om te peilen of de meningen van de experts op één lijn zouden komen als de geïdentificeerde verbeterpunten zouden worden meegenomen in de berekeningen. De experts waren veelal positief gestemd over deze verbeterpunten en waren allen van mening dat dergelijke verbeteringen zouden leiden tot meer consensus onder de experts. Echter hadden alle experts een andere mening over welke verbeterpunten nou echt belangrijk waren. De risicoanalyse uitbreiden kan dus wel leiden tot een betere analyse, maar zal de discussie onder experts naar verwachting niet geheel wegnemen.

Het voornaamste kritiekpunt dat tijdens de interviews met zowel experts als bewoners naar voren kwam is de uniformiteit van de analysemethode. Doordat de methode op alle situaties van toepassing moet zijn is deze zeer algemeen, waardoor een gebrek aan detail optreedt en de methode niet voldoende aansluit op de daadwerkelijke situatie. Een QRA werd vergeleken met een checklist, waarbij het niet van belang is dat de situatie goed geanalyseerd wordt, maar alle vakjes moeten worden afgevinkt. Op de vraag of de verbeterpunten hier verandering in zouden kunnen brengen zei één van de experts: *“Ik denk dat in welk wettelijk kader je het ook zet, dat je uiteindelijk als het een checklist is toch weer afdoet aan wat voor die situatie een optimale analyse is.”*

Het aanpassen van de methode ten opzichte van een specifieke situatie zal dus in een andere situatie weer tot problemen kunnen leiden. Niet alleen de QRA is voor verbeteringen vatbaar, ook de achterliggende methode blijkt gebreken te vertonen.

Uit de interviews met de Barendrechters bleek dat de communicatie en informatieverschaffing van Shell en de overheid als zeer matig werd ervaren. Opgevraagde informatie werd met tegenstrijdige argumenten afgewimpeld of simpelweg niet gegeven, de inwoners werden behandeld alsof ze niets wisten en hun argumenten werden afgeschreven als ‘emotioneel’. Het gevolg hiervan was dat de burgers het vertrouwen in Shell en de overheid verloren. Het gebrek aan open en goede communicatie naar de burgers toe maakte ze wantrouwig en

leidde tot een negatieve houding ten opzichte van het project. Dit kwam duidelijk naar voren tijdens de interviews met de burgers.

*“Mijn grootste kritiek is dat ze niet gelijk alle informatie gaven die mensen nodig hadden en dat ze ervan uitgingen dat de burgers dom waren.”*

*“De gedeputeerde zei bij mij aan tafel ‘wij hadden niet gedacht dat er zoveel intelligente mensen in Barendrecht zijn’. Toen was ik er klaar mee. Het feit dat men zo denkt, dan gaat de communicatie al fout.”*

Afgezien van de matige communicatie was alle kritiek gericht op de veiligheid van het project en de QRA die zou aantonen dat het project veilig was. De inhoudelijk doordachte argumenten lieten duidelijk merken dat veiligheid niet als substitutieargument werd gebruikt maar echt de grootste zorg was van de geïnterviewde bewoners. Dit werd ook door één van de bewoners bevestigd: *“Men vroeg: ‘als ze nou geld zouden geven, hadden jullie het dan geaccepteerd?’ Daarop hebben wij altijd gezegd: ‘nee, het gaat om de veiligheid’.”*

En het was juist de veiligheid van het project die maar moeilijk te bewijzen was aan de hand van een QRA. Hoewel de overheid beweerde dat het project veilig was doordat berekeningen dit aantoonde, was dit onvoldoende om de burgers te overtuigen. Het was voor één van de bewoners de aanleiding om zich te mengen in de discussies over het project.

*“Er wordt gezegd dat het veilig is en dat het allemaal doorgerekend is, maar hoe hebben ze dat kunnen aantonen? Want dat was voor mij nou niet zo voor de hand liggend dat je met een model de uitspraak veilig zou kunnen geven.”*

Extra informatie over het project en CCS in het algemeen werd niet of pas laat gegeven en het enige waar men de veiligheidsclaim van de overheid zelf mee kon beoordelen was de officiële QRA. De discussie die hierop volgde focuste op het gebrek aan detail, situatie specifieke scenario's en starre richtlijnen enerzijds en een goedgekeurde QRA met extra analyses om de kritiek te verwerken anderzijds. Uiteindelijk leidden de hevig opgelopen discussies tot het afblazen van het project op grond van een 'gebrek aan lokaal draagvlak' in 2010 (Verhagen, 2010).

### **Discussie: een QRA is geen veiligheidsanalyse**

Interessant om te zien is dat de bewoners dus in eerste instantie naar de QRA grepen door uitspraken van de overheid en gebrek aan andere informatie. In theorie zou de hele discussie omtrent de risicoanalyse vermeden kunnen worden door betere communicatie naar burgers toe en meer tegemoetkomen aan de wensen en zorgen van burgers. Als er meer vertrouwen was geweest in de overheid en Shell dat het project veilig was had men mogelijk nooit de QRA in detail ingekeken om dit statement na te trekken.

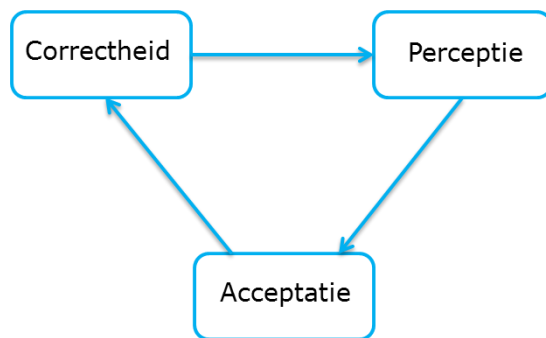
Opvallend is dan ook de manier waarop de QRA is gebruikt. De methode voor het opstellen van een QRA is ontwikkeld ten behoeve van de ruimtelijke ordening en is nooit bedoeld als (volledige) veiligheidsanalyse. Het kwam ook duidelijk tijdens de interviews naar voren dat een QRA hiervoor niet geschikt is. Echter, doordat de overheid stellig beweerde dat het project echt veilig was, op basis van de gemaakte QRA, werd de QRA dan ook beschouwd als (volledige) veiligheidsanalyse door burgers en kritische experts. In een veiligheidsanalyse zocht men echter naar een gedetailleerde analyse van de situatie in Barendrecht en waarom dit project veilig zou zijn, wat de QRA niet aanbood. Door deze discrepantie tussen de gewenste informatie en de geboden informatie werd de QRA bekritiseerd en zelfs de achterliggende methode afgeschreven als een checklist.

Het fenomeen dat hier optrad was dat het doel, gebruik en de verwachtingen van een QRA niet overeenkwamen. Het doel richt van een QRA richt zich op een gemakkelijke methode om berekeningen uit te voeren met betrekking tot de ruimtelijke ordening. De overheid gebruikte het echter als veiligheidsanalyse, wat verwachtingen bij de burgers schiep die de QRA niet kon waarmaken. De les die hieruit getrokken kan worden is dat een QRA simpelweg geen geschikte veiligheidsanalyse is. Een QRA zou wel als kern van een veiligheidsanalyse kunnen functioneren, maar een veiligheidsanalyse vereist ook een meer kwalitatieve analyse. Deze kwalitatieve analyse kan dan invulling geven aan meer details met oog voor de specifieke situatie en zou open moeten staan voor inbreng van de lokale bewoners.



Daarnaast maakten de interviews met de bewoners duidelijk dat acceptatie niet puur afhankelijk is van een geschikte analyse, maar dat ook de perceptie van burgers over het project, de analyses en de uitvoerders een rol speelt. De onderlinge relaties tussen de correctheid van een analyse, de perceptie van burgers en publieke acceptatie is weergegeven in Figuur 1. Het idee dat een correcte risicoanalyse automatisch leidt tot acceptatie is incorrect. Hoewel er enige verbeteringen aan de QRA gemaakt konden worden leidde dit er niet direct toe dat de geïnterviewde bewoners het project zouden accepteren. De negatieve perceptie, gecreëerd door matige communicatie en een gebrek aan participatie, heeft een zeer grote invloed op de manier waarop burgers tegen het project en gemaakte analyses aankijken. Een negatieve perceptie kan voorkomen dat burgers de veiligheidsanalyses van een project niet accepteren, hoe correct deze ook is. Om publieke acceptatie te krijgen van een project, op basis van een correcte veiligheidsanalyse, is dus een positieve perceptie van de burgers over een project nodig.

Uit de interviews met de inwoners uit Barendrecht bleek dat deze perceptie voor een belangrijk deel gevormd werd door communicatie. Op zijn beurt wordt de publieke acceptatie, waar de overheid zich voornamelijk op richtte met haar communicatie, grotendeels bepaald door de perceptie. Om tot publieke acceptatie te komen zou de communicatie vanuit de overheid dus niet direct gebruikt moeten worden om acceptatie te verkrijgen van burgers, maar om een positieve perceptie bij burgers te creëren. Deze positieve



perceptie kan vervolgens leiden tot de gewenste acceptatie. Hiervoor moet de aandacht van overheidscommunicatie verschuiven van wat de overheid denkt dat belangrijk is naar wat de burgers echt belangrijk vinden; van veiligheid, maatschappelijk doel en monetaire afwegingen, naar het gevoel dat burgers bij een maatschappelijk project hebben, met bijbehorende zorgen en vragen.

Figuur 1. *De publieke perceptie van een project beïnvloedt de effectiviteit van een correcte risicoanalyse op het verkrijgen van publieke acceptatie. Zonder positieve perceptie zal het moeilijk worden om acceptatie van een correcte risicoanalyse en uiteindelijk het project te verkrijgen.*

## Conclusie

Uit de berekeningen is gebleken dat de richtlijnen voor het opstellen van een QRA inderdaad voor verbetering vatbaar zijn. Twee nieuwe omstandigheden, een impulsloze uitstroom en windstil weer, kunnen een grote impact hebben op de berekende effectafstanden en zijn daarom relevant om in de richtlijnen op te nemen. De 'checklistmethode' voor het opstellen van een QRA zal niet in de methodiek aangepast hoeven worden, maar alleen uitgebreid met deze verbeterpunten. Een QRA is namelijk nog steeds geschikt voor zijn originele doel. Om tot een veiligheidsanalyse te komen zal echter een meer kwalitatieve sectie moeten worden toegevoegd aan een QRA, welke zich gedetailleerd richt op de situatie in kwestie. Een QRA alleen is onvoldoende om het label 'veilig' aan een project te plakken. In deze kwalitatieve sectie kunnen dan eventuele subletale effecten worden verwerkt, die zowel van invloed zijn op de publieke perceptie als de berekende effectafstanden. Een goede veiligheidsanalyse zal echter niet direct leiden tot publieke acceptatie. De perceptie die burgers hebben van het project en de initiatiefnemers speelt een belangrijke rol in hoe een analyse wordt ontvangen. Deze perceptie wordt onder andere bepaald door vertrouwen in de verantwoordelijke partijen, de communicatie naar burgers toe en de mogelijkheid tot participatie. Kortom, een project moet dus veilig zijn maar de burger moet ook een goed gevoel hebben bij het procesverloop.

## Blik op de toekomst

Als afsluiting wil ik nog even de recente discussies over schaliegas aankaarten. In mijn optiek vertoont het boren naar schaliegas veel gelijkenissen met de ondergrondse opslag van CO<sub>2</sub>. Het zijn beide nieuwe technieken die met wantrouwen worden bekeken, bijvoorbeeld door schadelijke effecten op de bodem. Beide technieken lijken bovendien niet erg populair en kampen dus al bij aanvang van het initiatief met een negatieve perceptie. Protesten zijn al losgebarsten onder de bevolking terwijl minister Kamp beweert dat het in het nationale belang is en daarom geaccepteerd zal moeten worden. Onderzoeken worden gestart naar locaties waar boringen mogelijk zijn en het rapport zal door de MER commissie worden beoordeeld, die ook het Barendrecht project beoordeelde (Kamp, 2013). Het lijkt erop dat veel van de fouten die gemaakt zijn tijdens het Barendrecht project ook nu weer gemaakt worden. De overheid focust op technische analyses en veiligheid als enige criterium en laat de perceptie van de burgers ten opzichte van schaliegas en de initiatiefnemers buiten beschouwing.

Mijn advies aan de minister en de overheid in het algemeen is dat, als zij streven naar maatschappelijke acceptatie van het boren naar schaliegas, zij moet werken aan een positievere perceptie van het publiek over schaliegas. Door middel van goede communicatie kan het publiek meer bij het initiatief betrokken worden en moet er voldoende aandacht besteed worden aan de zorgen, wensen en vragen van burgers. Zonder deze noodzakelijke stap zullen burgers het project niet vrijwillig accepteren. Als deze uitdaging eenmaal is overkomen kan daarna gezamenlijk, in een constructieve discussie, gekeken worden naar mogelijke locaties voor schaliegasboringen en hoe deze veilig uitgevoerd kunnen worden.

## Verwijzingen

Covello, V. T. (1991). Risk comparisons and risk communication. In R. E. Kasperson & P. J. Stallen (Eds.), *Communicating Risks to the Public: International Perspectives*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Daamen, D., Terwel, B., & ter Mors, E. (2010). Wat weten en vinden Barendrechters van het CO<sub>2</sub> opslag plan en van voorlichting en besluitvorming over dit plan? Leiden: Universiteit Leiden/CATO2.

De Best-Waldhober, M., Paukovic, M., Brunsting, S., & Daamen, D. D. L. (2011). Awareness, knowledge, beliefs, and opinions regarding CCS of the Dutch general public before and after information. *Energy Procedia*, 4, 6292-6299.

Kamp, H. G. J. (2013). *Vervolgstap Schaliegas*. Den Haag: De Tweede Kamer.

Terwel, B. W., ter Mors, E., & Daamen, D. D. L. (2012). It's not only about safety: Beliefs and attitudes of 811 local residents regarding a CCS project in Barendrecht. *International Journal of Greenhouse Gas Control*, 9, 41-51.

Van Eeten, M., Noordegraaf-Eelens, L., Ferket, J., & Februari, M. (2012). *Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien*. Den Haag: BZK.

Verhagen, M. J. M. (2010). *CO<sub>2</sub>-opslagprojecten*. Den Haag: De Tweede Kamer.



# Beleidsvisie over het acceptabel zijn van externe veiligheid risico's

A. (Anne) Michiels van Kessenich  
 beleidsmedewerkster gemeente Haarlem  
 specialisatie: besluitvorming en fysieke veiligheid

discussie

## Inleiding

Dit artikel over de waarde en het belang van beleidsvisies externe veiligheid is niet het eerste artikel over dit onderwerp in Ruimtelijke Veiligheid en Risicobeleid. Eerder zijn publicaties verschenen van de hand van Peter Hermens, S. Suddle en D van den Brule (RV&R nr 2, jaargang 1, november 2010) en van Marion van der Voort (RV&R nr 12 jaargang 4, juli 2013). Daarnaast heeft Peter Hermens zich in het editorial van nummer 9 (RV&R jaargang 3, oktober 2012) verbaasd over de stilte aan de kant van de overheid (bij het ministerie van I&M, red.) Op dit moment is het niet stil; de orkestbak zit vol, instrumenten worden beproefd en waar nodig gestemd, en de partituur wordt kritisch bekeken op speelbaarheid. Het wachten is nu op de dirigent en op de interpretatie die hij aan de compositie zal geven. Het is zeer te hopen dat de medley die we tot nu toe speelden zich in de nieuwe bezetting die de Omgevingswet biedt gaat ontwikkelen tot een symfonie.

Het externe veiligheidbeleid moge lastig en onduidelijk gevonden worden; over één aspect is het volstrekt helder: Het besluit, onderbouwd door de bestuurlijke afweging, moet expliciet zijn over de keuzemogelijkheden en de in het geding zijnde belangen. Dit beleidsterrein van de ruimtelijke veiligheid kent wet- en regelgeving gericht op het nemen van besluiten waarbij het accepteren van het risico van een ramp moet zijn verantwoord. Het gekwantificeerde risico van een ramp, veroorzaakt door een ongeval met een gevaarlijke stof waardoor veel burgers direct kunnen overlijden, wordt het groepsrisico genoemd. De welvaart in Nederland hangt samen met het nemen van groepsrisico's. Het Groninger aardgas moet wel overal naar toe getransporteerd worden. De haven van Rotterdam –nog zo'n activiteit die allerminst marginaal bijdraagt aan ons BBP- heeft aanvoer van gevaarlijke stoffen bestemd voor het achterland van Europa en bestemd voor de petrochemische industrie. Dat het nemen van een groepsrisico bij ruimtelijke besluiten bewust plaats vindt is expliciet een doelstelling van het externe veiligheidbeleid.

Onlangs verscheen de Beleidsdoorlichting Externe Veiligheid Inrichtingen, uitgevoerd door Twynstra Gudde (2013). LinkedIn is een domein van internetcommunicatie waar zo af en toe boeiende discussies opbloeien. Genoemde Beleidsdoorlichting was aanleiding voor zo'n discussie (jan.2014). Zoals te doen gebruikelijk waaiert een dergelijke discussie breed uit. Van waarde zijn de soms vermelde informatiebronnen voor achtergronden en verdieping. Van waarde is dat het soms aanzet tot het onder de aandacht (blijven) brengen van een onderwerp dat in discussie behoort te blijven.

## De slordige wereld van alledag en de ervan verwijderde abstracties

Zo'n onderwerp is wat mij betreft de vaker geconstateerde afstand tussen de abstracte wereld van glashelder geformuleerde analyses met bijbehorende aanbevelingen en, -op een onpeilbare afstand daarvan verwijderd- de slordige wereld van alledag die zich nimmer laat vangen in sluitende, generiek bruikbare en niet van innerlijke tegenstrijdigheden rammelende beschrijvingen. Een onderwerp ook dat aansluit bij een van de aanbevelingen uit de Beleidsdoorlichting: hanteer betekenisvolle indicatoren voor het bepalen van het effect van beleid. In een op z'n minst gedeeltelijk politiek proces, lijkt het voor de hand te liggen om ook een indicator voor de getoonde politieke belangstelling op te nemen.

Een gemeentelijke beleidsvisie groepsrisicoverantwoording is zo'n indicator. Het hebben van een dergelijke beleidsvisie is overigens een advies dat eerder al aan het ministerie van I&M is gegeven om de praktijk meer met het beoogde doel in overeenstemming te brengen. Maar om nu te voorkomen dat "de beleidsvisie" zelf ook opstijgt naar de heldere hemel van mooie abstracte aanbevelingen, is het nuttig om er hier wat aandacht aan te besteden.

Allereerst is het zinvol om nog maar eens op te merken dat er niet zoiets bestaat als "het gemeentelijke externe veiligheid beleid" als de fundamentele eenheid van analyse. Veel externe rapportages beschrijven "het ev-beleid" als enig en ondeelbaar, maar bezien vanuit de gemeentelijke praktijk valt het moeiteloos uiteen in meerdere delen (waarvoor, maar dit is een zijlijn, de namen "spin" en "strange" verrassend adequaat zijn). Een voorbeeld. Gesteld dat we uit de praktijk van zomaar een gemeente zouden kunnen constateren dat "het externe veiligheid beleid" voor een deel inmiddels heel behoorlijk op de rit staat: ze hebben er ambtelijke aandacht voor, en het merendeel van de bestemmingsplannen bevat een min of meer volledige verantwoording van het (meestal zeer lage) groepsrisico. Bevraag je echter een gemeenteraadslid op haar opinie over het plaatselijke ev-beleid, dan krijg je hoogstwaarschijnlijk slechts een verbaasde stilte. Met een beetje geluk weet ze dat externe veiligheid in Dordrecht speelt; mogelijk roept ze: "oh, ja; Enschede" (uit het feit dat ik een vrouwelijk raadslid sprekend opvoer kunt u afleiden dat ik een fantasievolle en optimistische inslag heb).

Waar zou dat gebrek aan politiek besef aan kunnen liggen? Ik waag het vermoeden uit te spreken dat de gemiddeld genomen zwaar overladen agenda van een gemeenteraadslid geprioriteerd wordt op basis van politieke urgentie: geen urgentie- geen aandacht. Is dat per se fout? Niet noodzakelijkerwijs: problemen worden meestal juist erger als je er teveel mee bemoeit, en het zou heel goed kunnen zijn dat externe veiligheid in haar gemeente inderdaad niet of nauwelijks een probleem hoeft te zijn. Nu doet zich ongelukkigerwijs de complicatie voor dat de wetgever heeft geoordeeld dat bij elk ruimtelijk besluit waarbij een deel van het plangebied binnen een invloedsgebied valt, externe veiligheid een te beoordelen criterium is, ongeacht de hoogte van het risico. De wetgever heeft met andere woorden nagelaten een onderscheid te maken tussen die situaties waar externe veiligheid een politiek relevant criterium is en die waar het dat niet of maar zeer ten dele is.

Dus in plaats van een reëel probleem is externe veiligheid nu een politiek probleem geworden. De telkens opnieuw geconstateerde problemen bij het verantwoorden van het groepsrisico zijn ook voor het belangrijkste deel politieke problemen: er moet aan het College of de Raad een uitspraak ontworpen worden over de acceptatie van het (hogere maar nog steeds zeer lage) groepsrisico bij een ruimtelijke ontwikkeling, en dat blijkt lastig. U kunt zich een dergelijke bespreking in de raadszaal als volgt voorstellen:

C: "Geachte gemeenteraad, tenslotte het groepsrisico; in onze gemeente stelt dat ook na het uitvoeren van dit plan niets voor."

R: "waarom begint u er dan over?"

C: "dat moet, van de wet"

R: "Ik begrijp het niet. Een risico stelt toch altijd iets voor? We willen toch geen risico's? Risico's zijn eng. Daarom is die wet er ook."

C: "Nou, zo is het niet precies. Die wet bepaalt dat we over risico's moeten praten, en ze dan nemen, omdat ze opwegen tegen onze andere plannen, zoals meer woningen."

R (met een blik op J, die er inmiddels belangstellend bij is komen zitten): "Ik vind het maar vreemd. Ik ga hier niet zeker niet mee akkoord. Oplopende risico's op rampen nog wel! Waarom zijn we hier niet eerder over geïnformeerd?" Etc.

### **De visie als reflectie van de lokale beleidspreferenties**

Kun je dit misverstand ondervangen? Ik denk het wel. Voer in de AMvB's een simpele tekstwijziging door. Het hebben van een beleidsvisie is geen mogelijkheid meer maar een "verplichting". Zo creëer je een verplicht moment voor een publiek debat over externe veiligheid. Vinden de gesprekspartners de hoogte van het groepsrisico acceptabel en voorzien

ze geen grote ruimtelijke transitie waardoor het groepsrisico zou oplopen, dan leggen ze dat vast. Daarmee is er een politieke uitspraak over de hoogte van het groepsrisico. In die situatie is het dus geen probleem meer dat de elementen van de verantwoording van het groepsrisico zonder expliciet besluit in de toelichting van het bestemmingsplan blijven staan. Want het fundament, de politieke uitspraak waarop deze elementen moeten rusten is gelegd. Is men echter van mening dat het groepsrisico hoog is of bij voorkeur niet zou moeten toenemen, dan wordt een ander beleid vastgesteld, waarbij externe veiligheid wel op de politieke agenda blijft staan, om bij ieder ruimtelijk besluit waar het relevant is opnieuw te worden beoordeeld. Ook dit is een prima keuze. Beide keuzes zijn dat, omdat ze beide een reflectie vormen van de lokale beleidspreferenties.

Het idee van het simpelweg vaststellen van “de gemeentelijke beleidsvisie groepsrisicoverantwoording” heeft de charme van de eenvoud, maar de eerlijkheid gebiedt me te zeggen dat een in de praktijk bruikbare beleidsvisie wel aan bepaalde criteria dient te voldoen. Het vaststellen van een beleidsvisie dient daarom met een zekere aandacht plaats te vinden en minstens te geschieden met helder begrip van het doel dat men er werkelijk mee beoogt. Er zijn teveel beleidsvisies vastgesteld die zich laten samenvatten in 2 zinnen:

1. “we zullen de wet uitvoeren;
  2. de oriëntatiewaarde is voor ons een harde grenswaarde tenzij dat ons niet blijkt uit te komen.”
- Een dergelijke beleidsvisie is erger dan niets hebben vastgesteld; want het frustrerende traject van het vaststellen van beleid is geheel doorlopen en aan het eindproduct heb je niets omdat het geen houvast biedt in moeilijke politieke afwegingen. Het doel van een dergelijke beleidsvisie lijkt te zijn het voorkomen van lastige politieke discussies, maar dat is zowel onhaalbaar als onwenselijk.

Dus: wat staat er dan wel in een bruikbare beleidsvisie?

Er zijn een aantal simpel te implementeren aanbevelingen gedaan (Adviesgroep Groepsrisico, 2013), die zich eveneens laten samenvatten in 2 zinnen.

1. Stel vast wat er is, dus breng de bestaande situatie in kaart: welke risicobronnen zijn aanwezig, en welke risico brengen ze met zich mee?
2. Bepaal vervolgens wat je wil.
  - a. Het is aan te bevelen te onderzoeken of in een gemeente een gebiedsgerichte benadering haalbaar is: zo verzoen je de meestal aanwezige wens tot intensivering met een verantwoorde omgang met het groepsrisico, door ontwikkelingen te clusteren op locaties waar risico's lager zijn.
  - b. Maak verder expliciet tegen welke belangen externe veiligheid (het groepsrisico) moet worden afgewogen. Het accepteren van een groepsrisico is altijd de pendant van een gewenste ontwikkeling. Maak die daarom expliciet, dan is een oogopslag duidelijk waarom we het risico zouden willen nemen (en ook wat we opofferen wanneer we het hogere groepsrisico afwijzen).

Ik heb gejojkt want het zijn 3 zinnen. De laatste aanbeveling is de belangrijkste:

3. Wat je ook besluit, zorg ervoor dat het debat over de aangegeven risico's zo openbaar mogelijk is. Betrek in ieder geval de Raad. Organiseer publieke debatten. Schuw zeker de confrontatie met de pers niet. Het expliciet aanvaarden van een risico is de lastige, maar enige keuze die mogelijk is. Zorg ervoor dat fysieke risico's, net zoals sociale risico's, permanent op de politieke agenda staan. Geef bijvoorbeeld de beleidsvisie een beperkte houdbaarheid, zodat elke nieuwe raad zijn eigen oordeel mag vormen over de omgang met het groepsrisico.

Door het verplicht maken van het vaststellen van een beleidsvisie kun je met een minimale wijziging van de wet bevorderen dat de politieke discussie over het groepsrisico op gang komt. Een herhaaldelijk gevoerde openbare discussie is in mijn ogen een onontbeerlijke stap in het proces dat externe veiligheid nog moet doormaken om gezien te worden als een normaal aspect van het ruimtelijke ordeningstraject.

## Verwijzingen

LinkedIn discussie over Beleidsdoorlichting externe veiligheid (ref. datum januari 2014):

[https://www.linkedin.com/groupItem?view=&srctype=discussedNews&gid=1653027&item=5825890644157042690&type=member&trk=eml-anet\\_dig-b\\_pd-ttl-cn&fromEmail=&ut=3wIZL0BteeqS41](https://www.linkedin.com/groupItem?view=&srctype=discussedNews&gid=1653027&item=5825890644157042690&type=member&trk=eml-anet_dig-b_pd-ttl-cn&fromEmail=&ut=3wIZL0BteeqS41)

De Adviesgroep Groepsrisico is ingesteld om te adviseren over de resultaten van twee werkgroepen die zijn ingesteld in het kader van het Verbeterprogramma Groepsrisicoverantwoording van IPO/VNG en min. I&M. In 2012 bracht de Adviesgroep een advies uit over het rapport Traject bestuurlijke urgentie en groepsrisico als proces, van de werkgroep 2





# Implementeren van de SEVESO III richtlijn: Wat komt er op u af en wat moet u doen?

Mirjam van der Plas

Arjan Boxman

Simone van Dijk

auteurs werkzaam bij Royal HaskoningDHV

kennis

*De nieuwe Seveso-III richtlijn wordt per 1 juni 2015 in het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO) geïmplementeerd. Deze richtlijn kan of zal voor bedrijven en overheden consequenties hebben. In dit artikel laten we zien wat die inhouden. Bedrijven doen er goed aan hun afweging te maken of door vergunning-aanpassing ongewenste consequenties te voorkomen zijn.*

## Het BRZO in het kort

Het huidige Besluit risico's zware ongevallen 1999 is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso II-richtlijn. Deze Europese Seveso-richtlijn heeft tot doel zware ongevallen waarbij grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen zijn betrokken te voorkomen en de gevolgen van zulke ongevallen voor mens en milieu te beperken. Met het BRZO wordt de wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampbestrijding voor de meest risicovolle bedrijven in Nederland ondergebracht in één juridisch kader.

Met drempelwaarden voor de aanwezige hoeveelheid gevaarlijke stoffen die bedrijven in huis mogen hebben wordt bepaald of bedrijven onder het BRZO vallen. Bedrijven waarop het BRZO regime van toepassing is worden onderscheiden in twee categorieën. Afhankelijk van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen vallen ze onder de 'lichte' categorie (preventiebeleid zware ongevallen - PBZO) of in de zwaardere categorie. In de zwaardere categorie zijn meer verplichtingen van toepassing zijn, waaronder het opstellen van een veiligheidsrapportage (VR). Vergunningverlening aan en toezicht op BRZO-bedrijven wordt gezamenlijk uitgevoerd door de overheidspartijen belast met de zorg voor het milieu, de arbeidsveiligheid en rampbestrijding. Daarnaast moeten overheden de ruimtelijke ordening in de omgeving van BRZO-bedrijven zo inrichten dat de risico's aanvaardbaar zijn en burgers informeren over de risicosituatie.

## Wat verandert per 1 juni 2015?

De nieuwe Seveso III richtlijn bevat kleine wijzigingen die vooral gericht zijn op het verduidelijken en actualiseren van bepalingen om zo de uitvoering en handhaving te vergemakkelijken. De belangrijkste verandering is echter de aanpassing van de classificatiesystematiek voor gevaarlijke stoffen. Met de verandering van het BRZO per 1 juni 2015 wordt de tot nu toe gehanteerde classificatiesystematiek vervangen door de systematiek in de Europese CLP-verordening (Classification, Labelling and Packaging Regulation 1272/2008/EG). En juist dat maakt dat het implementeren van SEVESO III in het BRZO grote gevolgen kan hebben voor bedrijven en overheden.

Om te bepalen of bedrijven onder het BRZO vallen en welk BRZO-regime van toepassing is moet bekend zijn of de bij een bedrijf aanwezige stoffen gevaarlijk zijn. Vanaf 1 juni 2015 kan de tot nu toe gebruikte classificatiesystematiek niet meer gebruikt worden. De nieuwe CLP-

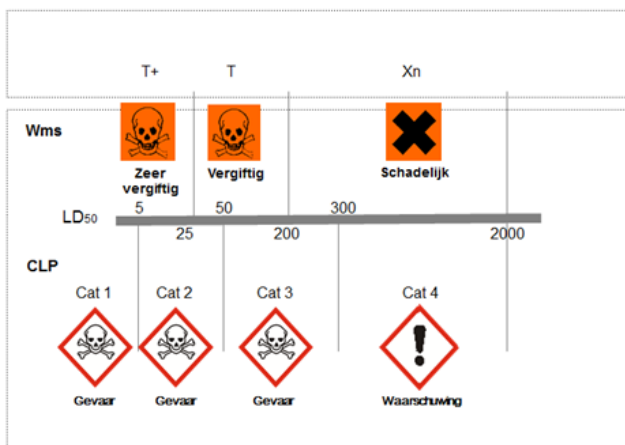
classificatiesystematiek is zo verschillend van het huidige systeem dat verschuivingen in de gevaarclassificatie van stoffen optreden. Dit betekent dat bedrijven die nu niet onder het BRZO vallen straks wél onder het BRZO regime kunnen komen. Daarnaast kunnen de bedrijven die nu wel onder het BRZO regime vallen straks van de lichte PBZO-categorie in het zwaardere VR-regime komen (of vice versa) en in sommige gevallen zelfs niet langer onder het BRZO vallen.

### De CLP classificatiesystematiek

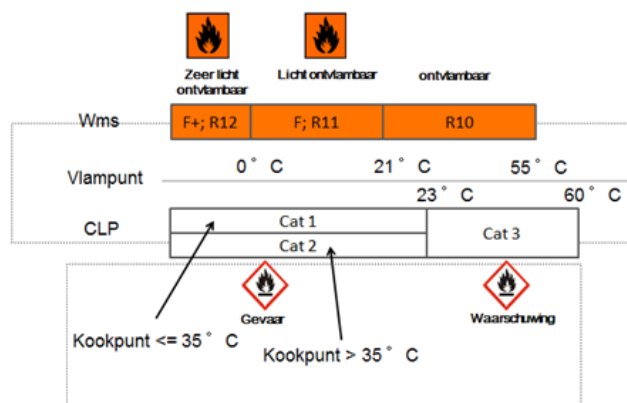
De classificatiesystematiek van de CLP-verordening is gebaseerd op de systematiek in het Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS). Deze systematiek heeft als doel een wereldwijde harmonisatie te bereiken van de classificatie en symbolen voor het gebruik van chemicaliën. Daarnaast is deze systematiek voor een groot deel geharmoniseerd met de classificatiesystematiek voor transport van chemicaliën. De gevaarsetiketten, gebaseerd op CLP of GHS pictogrammen van CLP zijn te herkennen aan de ruitvormige pictogrammen met een zwart symbool en een rode rand.

De voor het BRZO belangrijkste verschillen tussen de nu gehanteerde classificatie en de gehanteerde CLP zijn te vinden bij de gevaarclassificatie acute toxiciteit en bij ontvlambare vloeistoffen. Binnen deze gevaarclassificaties kunnen stoffen zwaarder geïnclassificeerd worden omdat de grenswaarden zijn veranderd en er meer met name genoemde stoffen zijn. Dit betekent dat sommige van de nu als giftige (T) geïnclassificeerde stoffen straks in het CLP ingedeeld wordt in ‘acuut toxisch categorie 2’ en andere giftige stoffen (T) in ‘acuut toxisch categorie 3’. Ook kan een ‘verzwaring’ in classificatie plaatsvinden van ‘schadelijk (Xn)’ naar ‘acuut toxisch categorie 3’. Verder wijzigt de invoering van CLP de vlamtemperegrenswaarden voor de classificatie van ontvlambare vloeistoffen. Deze vlamtemperegrenswaarden veranderen door de invoering van 21°C naar 23°C en van 55°C naar 60°C.

Onderstaande figuren 1 en 2 geven deze verschillen tussen beide classificatiesystemen schematisch weer.



Figuur 1 Vergelijking classificatiesysteem Wms en CLP



Figuur 2 Vergelijking classificatiesysteem Wms en CLP brandbare stoffen

### Waarmee moeten bedrijven en overheden het komende jaar aan de slag ?

Op basis van de verschuivingen in gevaarclassificatie is het mogelijk dat bedrijven voor het eerst, niet meer of in een ander Seveso-/BRZO-regime te vallen. De eerste stap is dus om de CLP indeling van gevaarlijke stoffen te bepalen en deze te toetsen aan de drempelwaarden uit van Seveso III. De inventarisatie dient zich zowel te richten op de vergunde als op de daadwerkelijk aanwezige voorraad van stoffen. Het is immers goed mogelijk dat de analyse op basis van de werkelijk aanwezige hoeveelheid gevaarlijke stoffen leidt tot een andere BRZO-indeling dan die op basis van in de vergunning opgenomen hoeveelheden en soorten

gevaarlijke stoffen. Wanneer een dergelijk verschil wordt geconstateerd zal in overleg tussen bedrijf en bevoegd gezag moeten worden besloten of de vergunning wordt aangepast. Een gewenste aanpassing zal tijdig moeten plaatsvinden Zoals vermeld verandert per 1 juni 2015 het Seveso-/BRZO-regime.

De inventarisatie van vergunde en aanwezige gevaarlijke stoffen is relevant voor bedrijven die nu wel onder het BRZO regime vallen én voor bedrijven die nu (net) niet onder het regime vallen. De toetsing aan de BRZO drempelwaarden op basis van de CLP indeling kan de volgende gevolgen hebben:

1. Het bedrijf komt voor het eerst onder het BRZO regime.  
Door te toetsen aan de drempelwaarden kan direct worden bepaald of het bedrijf onder het PBZO of het VR regime komt. Onderzocht kan worden of de vergunde hoeveelheden gevaarlijke stoffen voor 1 juni 2015 terug zijn te brengen tot onder PBZO of VR drempel uit het BRZO. Vervolgens raden wij aan om een BRZO-gapanalyse uit te voeren om zo snel mogelijk een beeld te krijgen van de inspanning die nodig zijn om per 1 juni 2015 te voldoen aan de eisen uit de BRZO.
2. Het bedrijf valt niet langer onder het BRZO regime.  
In dit geval komen de VR-verplichtingen of PBZO-verplichtingen per 1 juni 2015 te vervallen.
3. De status van het bedrijf verandert niet en bedrijf behoudt zijn PBZO- dan wel VR-plicht.  
In dit geval moet het bedrijf voor 1 juni 2016 voldoen aan de extra eisen vanuit SEVESO III. Het gaat hierbij om identificatie van naburige bedrijven die een rol kunnen spelen bij het veroorzaken of verergeren van een zwaar ongeval. Ook is meer informatie nodig over best practices, mogelijke oorzaken van zware ongevallen en evaluatie van incidenten uit het verleden ter voorkoming van ongevallen.
4. Het bedrijf gaat van het lichte naar het zware regime: van PBZO-plicht naar VR-plicht.  
In dit geval moet een VR, een intern noodplan een actuele stoffenlijst worden opgesteld. Het bedrijf kan overwegen om de vergunde hoeveelheden gevaarlijke stoffen terug te brengen naar waarden die de VR-drempel niet overschrijden.
5. Het bedrijf gaat van het zwaardere naar het lichte regime: van VR-plicht naar PBZO-plicht.  
In dit geval komen de VR-verplichtingen komen per 1 juni 2015 te vervallen en moet het bedrijf voldoen aan de PBZO-verplichtingen.

Op basis van de voorspellingen van Cefic, de European Chemical Industry Council, dat het aantal Europese Seveso-plichtige bedrijven toeneemt is het goed mogelijk dat Nederland vanaf 1 juni 2015 meer BRZO bedrijven heeft. Echter, alleen door het inventariseren van de vergunde en aanwezige hoeveelheden gevaarlijke stoffen kan bepaald worden welke gevolgen het nieuwe BRZO en het CLP voor individuele bedrijven en overheden heeft. Bedrijven doen er goed aan hun vergunningen tegen het licht van de aangekondigde veranderingen aan te houden.



# Sociale media in relatie tot zelfredzaamheid

## Rubriek

S. (Simone) E. Uiterwijk <sup>1</sup>

### het afstudeeronderzoek

## Samenvatting

Op verzoek van Infopunt Veiligheid, onderdeel van het expertisecentrum van het Instituut Fysieke Veiligheid (hierna vermeld als IFV), heeft de auteur onderzoek gedaan naar de ervaringen die veiligheidsregio's hebben met het inzetten van sociale media met als doel de zelfredzaamheid van de burgers te benutten en/of te vergroten. Voorafgaand aan dit onderzoek bestond er nog geen helder beeld over de mate waarin veiligheidsregio's sociale media inzetten om de zelfredzaamheid van de burgers te benutten tijdens crisissituaties. Ook was er weinig bekend over de ervaringen van veiligheidsregio's met sociale media als instrument om de zelfredzaamheid te vergroten. Er zijn zeventien interviews telefonisch afgenomen met medewerkers van veiligheidsregio's aan de hand van een topiclijst en zijn van twee veiligheidsregio's gegevens verzameld door de beantwoording van vragen via de mail. De verkregen inzichten worden in dit artikel beschreven. Allereerst wordt ingegaan op het theoretisch kader dat voor dit onderzoek is opgesteld. Vervolgens wordt een schets gegeven van de activiteiten die veiligheidsregio's al ondernemen met betrekking tot zelfredzaamheid en sociale media. Op basis van de ervaringen van veiligheidsregio's om door middel van sociale media de zelfredzaamheid van de burgers te benutten, worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

## Theoretisch kader

Sociale media zijn niet meer weg te denken uit onze samenleving en ook in het veiligheidsdomein wordt de toegevoegde waarde van sociale media erkend. Zo is er door sociale media een nieuwe informatiebron ontstaan, hieruit kunnen organisaties relevante informatie halen (Terpstra, De Vries en Paradies, 2012). In dit onderzoek is gekeken naar de communicatie in crisissituaties, waarbij de definitie uit de Wet veiligheidsregio's: *“Met een crisis wordt een situatie bedoeld waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast”* (Crisisbeheersing Nederland, 2013) leidend is geweest.

De veiligheidsregio is hierbij verantwoordelijk voor:

- Het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- Het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokkene zijn (overheid.nl, 2013)

Indien zich een crisissituatie voordoet kan er crisiscommunicatie plaatsvinden.

Crisiscommunicatie kan als volgt worden gedefinieerd:

*“Crisiscommunicatie is het aanbieden van informatie van zenders aan ontvangers met het doel escalatie van een crisissituatie en daarmee materiële en immateriële gevolgen te beperken. Communicatie is van groot belang om alle betrokkenen zo snel mogelijk van de juiste en volledige informatie te voorzien, nog voordat of zodra zich een crisis aandient”* (ComBron Communicatie, 2013).

Crisiscommunicatie heeft drie basisdoelen:

1. Informatievoorziening: Het informeren van de burgers over een crisissituatie, het verloop van deze situatie en de maatregelen die genomen worden;

<sup>1</sup> De auteur heeft in het kader van haar afstuderen bij Saxion Hogescholen, onderzoek gedaan bij het Infopunt Veiligheid van het Expertise centrum van het Instituut Fysieke Veiligheid.

2. Schadebeperking: Het waarschuwen van burgers over of tijdens een crisissituatie, maar ook om (imago)schade te beperken;
3. Betekenisgeving: Het geven van betekenis aan een crisissituatie en de gebeurtenissen in breder perspectief duiden (Jong, Regtvoort, & Siepel, 2009).

Deze doelen kunnen bereikt worden door onder andere de inzet van sociale media instrumenten. Onder sociale media wordt in dit onderzoek verstaan: “media waarmee gebruikers online of mobiel informatie (tekst, video, foto of audio) kunnen delen in een sociale omgeving, waardoor een conversatie kan ontstaan (Adviesbureau VDMMP, 2012).

Het IFV heeft in samenwerking met adviesbureau VDMMP een onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van sociale media instrumenten door burgers tijdens crisissituaties. Uit het onderzoek wordt geconcludeerd dat sociale media momenteel worden gebruikt tijdens crisissituaties en dit lijkt in de toekomst alleen maar meer te worden. Daarnaast verwacht de burger dat de overheid hun sociale media op orde heeft of dit in de toekomst op orde krijgt (van Duin, Johannink, & van As, 2012). Ook de diverse actoren van de rampenbestrijding- en crisisbeheersingsorganisaties maken tegenwoordig gebruik van sociale media.

Op 11 augustus 2011 waren er, nationaal en internationaal, 271 Twitteraccounts actief op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing (Crisisbeheersing Nederland, 2011). Afhankelijk van het doel van de crisiscommunicatie en de inzet van sociale media kunnen burgers zelfredzaam worden gedurende een crisissituatie. Zelfredzaamheid wordt als volgt gedefinieerd: *“Zelfredzaamheid omvat de vermogens en handelingen van burgers om incidenten, en de nasleep ervan, zelfstandig dan wel met behulp van anderen zoveel mogelijk te voorkomen en/of te beheersen”* (Kolasinac, Holsappel, & te Brake, 2012). Ook kan er sprake zijn van risicocommunicatie. Risicocommunicatie betreft de communicatie over risico's, ofwel de kans op het plaatsvinden van een ramp of een risico-incident en de mogelijk gevolgen daarvan (van de Pol & Flinterman, 2004).

Er zijn psychologische factoren die kunnen bijdragen aan de zelfredzaamheid van de burger. Zoals de persoonlijke eigenschappen van de persoon en de waargenomen mate van steun door de sociale omgeving. Ook zijn er situationele factoren die kunnen bijdragen aan de zelfredzaamheid van de burger, zoals de sociale en fysieke omgeving en de mate van voorbereiding (Kolasinac, Holsappel, & te Brake, 2012).

De onderzoekster heeft al deze onderdelen tezamen gebruikt om een theoretisch kader vast te stellen waarmee gekeken is naar de mate waarin veiligheidsregio's sociale media inzetten gedurende crisissituaties om de zelfredzaamheid van de burgers te benutten en/of te vergroten gedurende crisissituaties en hetgeen het IFV kan doen om de veiligheidsregio's te ondersteunen op dit gebied.

## De resultaten

### Zelfredzaamheid

Uit het onderzoek is gebleken dat bijna alle geïnterviewde medewerkers van veiligheidsregio's het zinvol vinden om de zelfredzaamheid van de burgers te vergroten. Ook is tijdens interviews nadrukkelijk naar voren gekomen dat de medewerkers van mening zijn dat de verantwoordelijkheid meer bij de burger moet komen te liggen, dat zelfredzaamheid begint bij risicocommunicatie en dat zelfredzaamheid belangrijk(er) moet worden. Alle onderzochte veiligheidsregio's zijn actief op het gebied van zelfredzaamheid. Tijdens interviews is aangegeven dat:

- Zelfredzaamheid een onderdeel is dat wordt meegenomen binnen het risico- en crisiscommunicatiedomein;
- Er handelingsperspectieven worden verstrekt die het doel hebben de zelfredzaamheid van de burgers te benutten en/of te vergroten. Uit de interviews is niet nadrukkelijk naar voren gekomen dat er een beleid per doelgroep is opgezet en dat er handelingsperspectieven verstrekt worden die een aanvulling vormen op het bestaande beleid;
- Dat de verantwoordelijkheid tijdens crisissituaties (meer) bij de burgers wordt

neergelegd;

- Er (nog) gezocht wordt naar de wijze waarop zelfredzaamheid kan worden geïmplementeerd;
- Er sociale media worden ingezet met als doel de zelfredzaamheid van de burgers te benutten en/of te vergroten;
- Er actief met burgers en andere actoren wordt samengewerkt aan het thema zelfredzaamheid. Zo is tijdens interviews aangegeven dat sommige veiligheidsregio's zich aansluiten bij burgerinitiatieven maar ook bij andere (hulp)diensten zoals het Nederlands Rode Kruis en contacten hebben binnen (belangrijke) bedrijven in de regio. Tevens is tijdens een interview aangegeven dat de betreffende veiligheidsregio tijdens de brandpreventieweken de burgers via sociale media heeft gevraagd naar leuke ideeën en tips;
- Het thema zelfredzaamheid wordt meegenomen in voorlichtingen, campagnes zoals Geen nood bij brand en brandveilig leven, en projecten. Uit de interviews is niet nadrukkelijk gebleken wat de resultaten van deze activiteiten zijn.

De meeste onderzochte veiligheidsregio's hebben documenten vastgelegd die betrekking hebben op het thema zelfredzaamheid. Het thema zelfredzaamheid is terug te vinden in verscheidene stukken zoals in beleidsplannen, protocollen, draaiboeken, werkinstructies, visies, startdocumenten, in convenanten en is gekoppeld aan een uitgewerkt risico zoals het risico op een brand. Op de vraag door wie deze documenten zijn vastgelegd zijn diverse antwoorden gegeven zoals het algemeen bestuur, samen met externe partners, onderling met collega's, door een bestuurscommissie, door de brandweerkolom en door de directie van de veiligheidsregio. Deze documenten zijn vaak vastgelegd voor intern gebruik, vitale partners en/of voor burgers.

### Sociale media

Uit de interviews is gebleken dat de meeste medewerkers van de veiligheidsregio's sociale media instrumenten belangrijk vinden tijdens crisissituaties. Ook is tijdens de interviews aangegeven dat:

- Sociale media relevant zijn voor de omgevingsanalyse. De media vormen een antenne voor bestuurders. Via media kan de toon, de invalshoeken van berichtgeving en onduidelijkheid of verwarring gevolgd worden (Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), 2013);
- Sociale media vragen om een omslag naar een andere manier van communiceren. Tijdens interviews is aangegeven dat sociale media relatief nieuwe instrumenten zijn waaraan men in bepaalde mate aan moet wennen voordat sociale media optimaal ingezet kunnen worden;
- Sociale media kunnen zorgen voor snelle en simpele communicatie;
- Sociale media zich in de toekomst zal blijven ontwikkelen.

Uit de interviews is gebleken dat alle onderzochte veiligheidsregio's actief zijn op sociale media en positief zijn over de inzet. Over het algemeen worden sociale media multidisciplinair ingezet als crisiscommunicatie instrumenten. Tijdens interviews is aangegeven dat er ten tijde van een crisissituatie, zoals een grote brand, gebruik gemaakt wordt van het Twitter account van de veiligheidsregio. Deze kan door alle communicatieadviseurs worden ingezet om de burgers direct te informeren over de situatie en handelingsperspectieven te bieden. Echter zijn er ook veiligheidsregio's die ervoor gekozen hebben per kolom sociale media in te zetten en zodoende niet werken met een multidisciplinaire sociale media account.

Sociale media worden vaak gebruikt voor het maken van omgevingsanalyses. Tevens is uit de interviews gebleken dat er sociale media accounts worden gekoppeld aan bepaalde risico's of bepaalde evenementen binnen de betreffende veiligheidsregio. Ook worden sociale media gebruikt om de pers te informeren en wordt getracht de conversatie aan te gaan met de burgers door te reageren op Twitter berichten.

Sociale media worden vaak ingezet om de burgers te voorzien van informatie over de crisissituatie en/of om handelingsperspectieven aan te bieden.



Over het algemeen hebben veiligheidsregio's documenten vastgelegd die betrekking hebben op de inzet van sociale media instrumenten. Tijdens de interviews is aangegeven dat het thema sociale media terug te vinden is in werkafspraken, het draaiboek crisiscommunicatie, bij mandaat, het regionaal crisisplan, het communicatiebeleidsplan en in besluiten, memo's en notities. Over het algemeen is onbekend door wie deze documenten zijn vastgelegd. Wel zijn deze documenten vaak vastgelegd voor intern gebruik. Deze documenten hebben enkel betrekking op sociale media, in de volgende paragraaf wordt ingegaan op de documenten waarin sociale media in relatie tot zelfredzaamheid zijn vastgelegd.

De volgende (sociale media) instrumenten worden door de veiligheidsregio's gebruikt: Twitter, websites, Facebook, NL-Alert, Publieksinformatie Tool en Hyves. Over het algemeen worden sociale media ingezet vanaf middelbrand/middel incident, de gemeente zet vanaf GRIP 2 sociale media in en de politie vanaf GRIP 1. Uit de interviews is gebleken dat sociale media over het algemeen iedere week worden ingezet, er hoeft dan nog geen sprake te zijn van crisissituatie en/of GRIP opschaling maar sociale media kunnen ook ingezet worden bij maatschappelijke onrust of een ingrijpend incident.

### **Sociale media in relatie tot zelfredzaamheid: de ervaringen**

Uit het onderzoek is gebleken dat sociale media vaak gebruikt worden om burgers te informeren over een crisissituatie en om handelingsperspectieven aan te bieden. De meeste veiligheidsregio's hebben geen expliciete documenten vastgelegd die betrekking hebben op sociale media in relatie tot zelfredzaamheid. Twitter is het instrument dat het meest wordt ingezet om de zelfredzaamheid van de burgers te benutten en/of te vergroten. Tijdens de interviews hebben medewerkers van de veiligheidsregio's zich ook nadrukkelijk positief uitgelaten over het gebruik van Twitter. Ook is uit de interviews gebleken dat de medewerkers over het algemeen tevreden zijn met het inzetten van sociale media instrumenten om de zelfredzaamheid van de burgers te benutten en/of te vergroten gedurende crisissituaties.

In onderstaande opsomming zijn de positieve ervaringen van de medewerkers van de onderzochte veiligheidsregio's te lezen met betrekking tot de inzet van sociale media met als doel de zelfredzaamheid van de burgers te benutten en/of te vergroten:

- Door de inzet van sociale media instrumenten is het mogelijk tijdig informatie te verstrekken wat invloed kan hebben op de zelfredzaamheid van de burgers;
- Door sociale media in te zetten kan een groot deel van de burgers bereikt worden;
- Door de inzet van sociale media kunnen de veiligheidsregio's de burgers voorzien van gepast handelingsperspectief;
- De burger doet daadwerkelijk wat met de berichten die via sociale media verstrekt worden en die betrekking hebben op de zelfredzaamheid van de burger, de handelingsperspectieven worden daadwerkelijk uitgevoerd. Zo is tijdens meerdere interviews aangegeven dat bepaalde handelingsperspectieven zoals "blijf uit de rook en sluit ramen en deuren" zichzelf verspreiden via sociale media. Ook is aangegeven dat vooral Twitter gezien wordt als het effectiefste sociale media instrument en dat het effectief is om voor een bepaald incident (bijvoorbeeld een brand) een specifiek Twitter account aan te maken;
- Sociale media heeft het contact met de (traditionele) media verbeterd en vergemakkelijkt;
- Via sociale media kan goed aangesloten en ingespeeld worden op hetgeen speelt onder de burgers. Zo kan er aan de hand van vragen die leven onder burgers een handelingsperspectief worden verspreid of kan informatie worden verstrekt over de crisissituatie;
- Op en via sociale media kunnen de burgers snel relevante informatie vinden.

Tevens is tijdens interviews aangegeven dat de effecten van de inzet van sociale media binnen bepaalde veiligheidsregio's niet worden "gemeten". Tijdens sommige interviews is aangegeven dat er geen direct zicht is op de effecten van de inzet van sociale media en dat zij deze vraag niet kunnen beantwoorden aan de hand van statistieken en cijfers. Tijdens de

interviews zijn ook een aantal verbeterpunten onder de aandacht gebracht die, indien deze worden aangepakt, mogelijk kunnen leiden tot een betere inzet van sociale media met als doel de zelfredzaamheid van de burgers te benutten en/of te vergroten.

In onderstaande opsomming is te lezen wat er volgens de geïnterviewde medewerkers van de veiligheidsregio's beter zou kunnen wat betreft de inzet van sociale media in relatie tot zelfredzaamheid:

- Twitter wordt nog niet optimaal ingezet. Twitter dient vaker ingezet te worden voor de interactie met de burger;
- Er wordt nog voornamelijk sturend opgetreden vanuit de gedachte: "Wij zenden en de burger luistert voornamelijk";
- De omgevingsanalyse kan nog beter. Zo is aangegeven dat er behoefte is aan een tool waarmee het mogelijk is om sneller een beeld te krijgen van hetgeen er zich buiten afspeelt, vooral als er veel berichten op sociale media over verschijnen;
- Burgers luisteren nu nog niet altijd naar de handelingsperspectieven die op sociale media verschijnen. Zo zijn er altijd mensen die zich niets aantrekken van bijvoorbeeld het handelingsperspectief: "Blijf binnen en sluit ramen en deuren" en besluiten alsnog naar het incident te gaan;
- Er kan (nog) meer procesinformatie verstuurd worden via sociale media. Door berichten te versturen over wat de overheid doet aan incidentbestrijding wordt het begrip van de burger vergroot. Dit kan ertoe leiden dat de burger zelf gaat nadenken over mogelijke maatregelen die hij of zij zou kunnen nemen om zichzelf en hun omgeving in veiligheid te brengen;
- De informatie die verstrekt wordt via sociale media kan nog beter worden afgestemd op de informatiebehoefte van burgers;
- De "feeling" met sociale media is nog niet bij elke medewerker binnen de veiligheidsregio's op een gelijk niveau;
- De focus ligt nu soms nog teveel op één communicatie-instrument in plaats van een instrumentenmix;
- De overgang binnen de crisiscommunicatie-organisatie kan nog sneller en soepeler verlopen.

## Conclusies

Eén van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek is het feit dat bijna alle geïnterviewde medewerkers van de onderzochte veiligheidsregio's het zinvol vinden om de zelfredzaamheid van de burgers te vergroten en hier dan ook actief mee bezig zijn. Tevens is tijdens interviews nadrukkelijk naar voren gekomen dat de medewerkers van mening zijn dat de verantwoordelijkheid meer bij de burger moet komen te liggen, dat zelfredzaamheid begint bij risicocommunicatie en dat zelfredzaamheid belangrijk(er) moet worden. Ook is een belangrijke conclusie het feit dat de meeste medewerkers van de veiligheidsregio's sociale media instrumenten belangrijk vinden tijdens crisissituaties, deze dan ook actief inzetten en positief zijn over deze inzet. Sociale media worden veelal gebruikt om burgers te informeren over een crisissituatie en om handelingsperspectieven aan te bieden. Twitter is het instrument dat het meest wordt ingezet om de zelfredzaamheid van de burgers te benutten en/of te vergroten. Tijdens het onderzoek is in een aantal interviews nadrukkelijk naar voren gekomen dat er behoefte is aan aandacht voor het risicocommunicatie domein in relatie tot zelfredzaamheid.

## Discussie en aanbevelingen

Tijdens de interviews zijn diverse adviezen, oplossingsrichtingen en vraagstukken genoemd die het waard zijn benoemd te worden en, mogelijk, te bespreken tijdens bijeenkomsten of themadagen. De adviezen lijken wellicht relatief simpel en voor de hand liggend maar zijn daardoor niet minder belangrijk en wellicht het discussiëren waard.

In onderstaande opsomming worden deze adviezen, oplossingsrichtingen en vraagstukken benoemd:

- Aandacht voor de minder zelfredzame burgers: Het is van belang dat men zich bewust is van de minder zelfredzame burgers binnen de regio's en daarop
- anticipeert. In hoeverre maken deze burgers gebruik van sociale media, wat kan je van hen verwachten wat betreft hun zelfredzaamheid en in hoeverre zijn de communicatiemiddelen hierop ingericht?;
- Het zenden van Engelstalige en/of Duitstalige tweets: In sommige
- veiligheidsregio's, of op sommige evenementen, kunnen zich (relatief veel) toeristen bevinden. Een advies is over dit vraagstuk na te denken en hierop te anticiperen;
- Het verstrekken van procesinformatie: Het (sneller) verstrekken van procesinformatie kan er voor zorgen dat de burgers zien waar de overheid mee bezig is en ook ziet waar zij niet mee bezig zijn, zodat de burgers zelf kunnen nadenken over de maatregelen die zij mogelijk kunnen treffen;
- Twitter is een interactief medium: Twitter wordt nog niet altijd gebruikt als interactief medium maar enkel als zend instrument. Juist door de interactie aan te gaan met de burger ontstaat de mogelijkheid een relatie te ontwikkelen met de burgers, hetgeen positieve effecten kan hebben als Twitter gebruikt wordt als crisiscommunicatie-instrument.

Door gebruik te maken van de kennis van burgers (zie bijvoorbeeld de toepassing van Twitcident (Terpstra, De Vries en Paradies 2013) kan eveneens sneller een beeld te vormen van een incident, wat ook kan bijdragen aan de betekenisgeving van een incident.

Opgemerkt dient te worden dat deze aanbeveling verder gaat dan de drie doelen van crisiscommunicatie die te vinden zijn in het theoretisch kader. De drie doelen van crisiscommunicatie houden namelijk beperkt rekening met de interactie tussen zender en ontvanger. Tevens zijn er gedurende de interviews enkele vraagstukken aan bod gekomen waarvan het wenselijk is deze landelijk op te pakken namelijk:

- Eventuele mogelijkheden wat betreft de risicokaart: In hoeverre kan dit instrument inspelen op de zelfredzaamheid van de burger? Is het mogelijk de risicokaart anders in te richten en de burgers (meer) bewust te laten worden van hun eigen omgeving en de mogelijke maatregelen die zij kunnen treffen?
- Eventuele mogelijkheden met NL-Alert: In hoeverre zijn er mogelijkheden om meer gebruik te maken van dit instrument en dit bijvoorbeeld als vast onderdeel te implementeren in een communicatiemix?

In aanvulling op de door de respondenten genoemde aanbevelingen is uit de interviews naar voren gekomen dat niet alle communicatiemedewerkers binnen de veiligheidsregio's op hetzelfde niveau zitten wat betreft kennis en vaardigheden van sociale media instrumenten. Daarom wordt aanbevolen om alle relevante medewerkers binnen de veiligheidsregio's op hetzelfde niveau te brengen wat betreft hun kennis en vaardigheden met betrekking tot sociale media instrumenten. Daarnaast kunnen krachten wellicht worden gebundeld door het thema sociale media en zelfredzaamheid landelijk op te pakken en uit te werken. Te denken valt aan protocollen, maar ook aan het bundelen van krachten en middelen om tools te kunnen implementeren binnen de veiligheidsregio's. Bij de uitwerking van de protocollen en instrumenten is ook aandacht voor een doelgroepenbenadering gewenst om de verstrekte handelingsperspectieven verder af te stemmen op specifieke doelgroepen zodat de communicatie doelgerichter wordt.

### **Suggesties voor vervolgonderzoek**

Tot slot zijn naast aanbevelingen ook suggesties voor vervolgonderzoek geformuleerd. Suggestie één is te onderzoeken welke veiligheidsregio's sociale media daadwerkelijk evalueren en welke tools zij hiervoor gebruiken en kunnen gebruiken, om daarmee van elkaar te leren en de evaluatie van de inzet van sociale media te verbeteren. Tevens is het een aanbeveling te onderzoeken hoe je ondanks de vraag naar een snelle interactie op sociale

media kan zorgen dat berichten zo betrouwbaar mogelijk zijn en dit ook blijven gedurende de crisissituatie.

## Verwijzingen

Adviesbureau VDMMP. (2012). *Kennispublicatie Sociale media: luisteren en produceren*. Arnhem: Infopunt Veiligheid (NIFV).

ComBron Communicatie. (2013, oktober 2013). *Wat is crisiscommunicatie?*  
Opgehaald van Combron: <http://combron.nl/wat-is-crisiscommunicatie/>

Crisisbeheersing Nederland. (2011, augustus 11). *Crisisbeheersing Nederland*.  
Opgehaald van Crisisbeheersing Nederland: <http://crisisbeheersingnederland.nl/group/nederland20/forum/topics/271-twitteraccounts-over-nederlandse-en-internationale-rampen-en->

Crisisbeheersing Nederland. (2013, oktober 17). *Crisisbeheersing Nederland*.  
Opgehaald van Definities: <http://crisisbeheersingnederland.nl/page/definities-1>

Jong, W., Regtvoort, F., & Siepel, H. (2009). *Als het op communiceren aankomt, Crisiscommunicatie voor (loco-)burgemeesters*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Kolasinac, E., Holsappel, J., & te Brake, H. (2012). *Zelfredzaamheid en crisissituaties*. Arnhem: Infopunt Veiligheid NIFV.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). (2013, juni 26). *Omgaan met de media tijdens een crisis voor burgemeesters en hun staf*. Opgehaald van communicatiedesk: [http://www.decommunicatiedesk.nl/artikel/marketing\\_artikel/425685/Omgaan+met+de+media+tijdens+een+crisis+voor+burgemeesters+en+hun+staf;jsessionid=698A380C83DC91D8DA0D9327F4B8E428?p\\_p\\_auth=Irs1YKFj](http://www.decommunicatiedesk.nl/artikel/marketing_artikel/425685/Omgaan+met+de+media+tijdens+een+crisis+voor+burgemeesters+en+hun+staf;jsessionid=698A380C83DC91D8DA0D9327F4B8E428?p_p_auth=Irs1YKFj)

overheid.nl. (2013, oktober 17). *overheid.nl*.  
Opgehaald van Wet veiligheidsregio's: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/geldigheidsdatum\\_17-10-2013#10](http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/geldigheidsdatum_17-10-2013#10)

Terpstra, T., de Vries, A., Paradies, G., Op weg naar een realtime Twitteranalyse tijdens crises voor operationeel crisismanagement. *Ruimtelijke veiligheid en risicobeleid*, Jrg 3 Nr 6/7 (pag. 57-65).

Van de Pol, C., & Flinterman, M. (2004). *Leidraad risicocommunicatie: Hoe communiceer je over onzekerheden?* Ministerie van Rijkswaterstaat.

Van Duin, M., Johannink, R., & van As, N. (2012). *Gebruik sociale media in noodsituaties: feiten, beelden en verwachtingen*.



# Strategieën voor de revitalisatie van stadswijken

*M. (MANUEL) J.J. LÓPEZ*  
RCM-ADVIES

*A. (AKKELIES) van NES*  
VAN NES STEDENBOUW

*D. (DIRK) VERHAGEN*  
URBAN SYNERGY

*L. (LAURA) de BONTH*  
URBAN SYNERGY

## discussie

In 2007 publiceerde toenmalig minister Ella Vogelaar van het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie een prioriteitenlijst voor de revitalisering van 40 Nederlandse wijken. Deze wijken werden afwisselend aangeduid als probleemwijken, aandachtswijken, kracht- of prachtwijken. Al werd de naam steeds bemoedigender, het betrof steeds dezelfde ‘gebieden waarin verschillende problemen in verband met werkloosheid, leefbaarheid en veiligheid accumuleren in combinatie met een vergrijzende en eenzijdige woningvoorraad’ (Priemus 2005). In het kader van het krachtwijkenbeleid, zijn diverse beleidsvisies en actieplannen ontwikkeld door zowel de nationale en lokale overheden als lokale partners. Omwonenden werden opgenomen in deze plannen en behandeld als ‘ervaringsdeskundigen’. De meest voorkomende maatregelen waren vervanging van huurwoningen door koopwoningen, verkoop van sociale woningen, het verbeteren van de openbare ruimte, het creëren van brede scholen of multifunctionele buurtcentra, het betrekken van bewoners in het beheer van de wijk en het verstrekken van hulp en ondersteuning aan huishoudens met problemen (VROM / WWI 2010). Deze interventies hadden een totale kostprijs van € 750.000.000, maar de algemene effecten waren zeer teleurstellend. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) schreef naar aanleiding van de door haar uitgevoerde evaluatie: ‘Het krachtwijkenbeleid had tussen 2008 en 2012 geen onderscheidend gunstig effect op sociale stijging, leefbaarheid en veiligheid in de aandachtswijken. Wijken die er qua problematiek in 2007 het meest op leken, maakten vergelijkbare ontwikkelingen door.’ (Permentier et al 2013). Herstructurering was de enige ingreep waarvoor significante positieve effecten werden gevonden, met name grootschalige herstructurering. Alle andere ingrepen vertoonden geen significante positieve resultaten.

De resultaten van de SCP evaluatie suggereren dat ruimtelijke maatregelen een meer effectieve manier zijn om woonwijk te revitaliseren dan sociale programma’s of object gebonden ingrepen. Grootschalige herstructurering vindt immers plaats op het stedenbouwkundig niveau en omvat in de regel aanpassingen in het stratennetwerk die vaak vergaande gevolgen hebben voor de ruimtelijke kwaliteiten van de wijk. De vraag is echter welke verbeteringen zijn nodig om de wijken met minder goede ruimtelijke kwaliteiten te revitaliseren? Is er een verband tussen de sociaal-demografische samenstelling van woonwijken, de stedenbouwkundige opzet en problemen die gerelateerd zijn aan sociale veiligheid, leefbaarheid en vitaliteit? Om op deze vragen antwoord te krijgen is in 2012 en 2013 toegepast onderzoek uitgevoerd waarbij sociale veiligheid en leefbaarheid vanuit ruimtelijk oogpunt zijn benadert. Dit onderzoek heeft niet alleen geleid tot kennisontwikkeling. Ook de overdracht van deze kennis aan ontwikkelende en ontwerpende partijen en de daadwerkelijke toepassing heeft aandacht gekregen. Door deze partijen actief bij het project te betrekken, werden de bevindingen van het onderzoek getoetst en naar de praktijk vertaald in lokale casussen. Dit leidde tot concrete (her)inrichtingsvoorstellen en maatregelen voor de binnen dit project aangedragen pilotwijken in Alkmaar, Deventer, Eindhoven, Maastricht en Utrecht.

## Strategieën voor stedelijke vernieuwing

Er zijn verschillende strategieën voor stedelijke vernieuwing. Binnen de huidige aanpak voor revitalisatie, zien we vaak dat de aanpak van aandachtswijken vrij uniform is en (even uniform) op lokaal niveau extra invulling krijgt door bewonersparticipatie en het formuleren van lokale speerpunten. Een clusteranalyse van de sociaal-demografische samenstelling, criminaliteit en ruimtelijke kwaliteiten van probleemwijken laat echter zien dat er drie soorten wijken zijn die elk een andere benadering behoeven. Daarnaast is er een nieuwe groep – de zogeheten Vinex-wijken –. Deze wijken staan weliswaar niet op de Vogelaarlijst, maar vertonen qua ruimtelijke structuur sterke overeenkomsten met aandachtswijken uit de naoorlogse periode. Op deze manier maken we onderscheid tussen vooroorlogse woonwijken, modernistische stadsuitbreidingen en Vinex-wijken. Binnen de vooroorlogse wijken wordt daarbij een verder onderscheid gemaakt tussen heterogene woonwijken (vooroorlogse wijken die zowel qua bevolkingssamenstelling als bouwstijl zeer gemêleerd zijn) en meer homogene wijken. Elk van deze vier wijktypen hebben zo hun eigen karakter (qua bevolkingssamenstelling, problematiek en ruimtelijke structuur) en behoeven een eigen aanpak.

### Vooroorlogse woonwijken

Het grootste deel van de wijken die nu op de lijst van probleemwijken staan, zijn van voor de Tweede Wereldoorlog. Deze wijken zijn oorspronkelijk gebouwd aan het eind van de 19<sup>de</sup> eeuw tot en met het begin van de jaren 50. In hun oorspronkelijke opzet zijn deze wijken per kavel of bouwblok ontwikkeld. Tot het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw waren het voornamelijk particulieren die invulling gaven aan het ontwerp van de woningen en bouwblokken. Na die tijd nam de invloed van de overheid en de opkomende woningcorporaties sterk toe waardoor er meer uniforme woonblokken ontstonden.

De stedenbouwkundige kwaliteiten van vooroorlogse wijken zijn gelegen in hun multifunctioneel karakter, ligging, kwaliteit van de openbare ruimte, de aanwezigheid van – vaak monumentale – beeldbepalende elementen en de open oriëntatie van de woningen. Wonen, winkelen, werken en recreëren zijn als functies in de wijken verenigd en dat zorgt voor levendigheid en kansen voor ontmoeting. De wijken liggen vlak bij de stadscentra en zijn op stedelijk niveau goed ontsloten waardoor er een natuurlijke instroom ontstaat en een mix van bewoners, bezoekers en passanten. De hoofdwegen lopen in de regel door de wijk en fungeren daar als winkelstraat. Op strategische plekken in de wijk staan bijzondere gebouwen – zoals kerken, oude fabrieken of scholen – of liggen pleinen en kanalen die als beeldbepalend elementen deze wijken een bijzonder karakter geven. De woningen zijn in de regel met open plinten naar de straat gericht. Dit zorgt voor extra ‘ogen op de staat’ en een natuurlijke betrokkenheid met wat er buiten de voordeur – op de stoep, maar ook in de rest van de wijk – gebeurt.

Binnen de 43 wijken die binnen de tweede fase van het SVS project zijn onderzocht, is een groot deel te typeren als heterogene vooroorlogse stadswijken. Deze wijken kennen een lage gemiddelde woningwaarde (124.000 euro) en worden vooral bewoond door – vaak grote – gezinnen. De helft van de inwoners in deze wijken is van niet-westerse afkomst en het merendeel van de woningen bevindt zich in de huursector. Deze wijken zijn voor de Tweede Wereldoorlog gebouwd en veelvuldig aan stadsvernieuwing onderhevig geweest. Dat is vooral het geval bij vooroorlogse wijken die perioden van verpaupering hebben ondergaan en waar lage huren en prijzen van de woningen een grote aantrekkingskracht hebben uitgeoefend op minder draagkrachtige gezinnen. Sloop en nieuwbouw waren dan het gevolg en dat resulteerden in woonwijken die qua bouwperiode en -stijl zeer heterogeen zijn. Op ruimtelijk gebied scoren deze wijken goed voor wat betreft de toegankelijkheid op stedelijk niveau. De lokale toegankelijkheid en verbondenheid zijn vaak niet zo goed. Dit plus het feit dat veel van de nieuwere bouwblokken geen actieve plinten aan de straatkant hebben, zorgt ervoor dat er in de wijk veel gelegenheid is voor het plegen criminaliteit en overlast. In deze verouderde wijken is de relatie tussen de wijk en de rest van de stad meestal wel op orde en zal de strategie voor herontwikkeling vooral op het niveau van de straatsegmenten en gebouwen



moeten liggen. Bij het transformeren van deze wijken dienen de positieve kwaliteiten zoveel mogelijk te worden benut. Dit houdt in dat de hoofdstraten die door de wijk lopen en de beeldbepalende elementen zoveel mogelijk worden gespaard en nieuwe bebouwing met open plinten naar de straat worden gericht.

Naast de heterogene wijken met relatief veel sociale problematiek, kent de lijst van 'probleemwijken' ook een groep homogene wijken waar het eigenlijk nog niet zo slecht mee gaat. Deze wijken zijn de afgelopen decennia minder vaak geconfronteerd met grootschalige stadsvernieuwing waardoor het oorspronkelijk karakter van zowel de wijk als het stratenpatroon beter bewaard is gebleven. De gemiddelde woningwaarde in deze wijken ligt aanzienlijk (202.000 euro) hoger dan in de meer heterogene wijken en het aandeel niet-westerse bewoners is er lager. Deze wijken zijn gebouwd in de jaren 1920 - 1950 en bestaan uit een relatief hoog aantal huishoudens zonder kinderen (25% gemiddeld). Twee-derde van de huizen in deze wijken zijn huurwoningen en 31% van de bevolking in deze wijken zijn niet-westerse allochtonen. Deze wijken staan weliswaar op de lijst van aandachtswijken, maar de omvang van de criminaliteit valt reuze mee en ook de ruimtelijke kwaliteiten zijn er niet zo slecht. De buurten zijn relatief klein in omvang en gelegen in de nabijheid van het stadscentrum. Net als bij de meer heterogene vooroorlogse wijken, kan ook bij deze wijken gebruik worden gemaakt van de reeds aanwezige positieve kwaliteiten in de buurt.

### **Modernistische stadsuitbreidingen**

Voor de oorlog bestond stadsuitbreiding meestal uit kleinschalige laagbouw die qua vorm en functie goed aansloot bij de al bestaande bebouwing. Na de jaren 50 vond er echter een omslag plaats naar grootschalige nieuwbouwprojecten waarbij hoogbouwwijken aan de randen van de stad in rap tempo werden opgetrokken. Deze nieuwe wijken werden als geheel ontworpen en door veel ontwerpers en bestuurders gezien als geschenk aan de jonge en werkende gezinnen die met deze wijken in een klap toegang kregen tot 'het moderne leven'. De functies wonen, werken en recreëren zijn allemaal in de wijk aanwezig, maar ruimtelijk van elkaar gescheiden. Zowel de bouwblokken als het stratenpatroon van deze modernistische wijken zijn uiterst planmatig opgezet. De bouwblokken kenmerken zich door hun open karakter die in geometrische patronen naast elkaar zijn gezet. Ook het stratenpatroon is geometrisch. De straten komen in rechte lijnen en rechte hoeken te liggen waardoor er een duidelijke grid- of boomstructuur ontstaat. Deze stedenbouwkundige opzet is radicaal anders dan bij de vooroorlogse wijken en zorgt voor andere ruimtelijke kwaliteiten. De ontsluiting op stedelijk niveau is vaak een stuk slechter dan dat bij veel vooroorlogse wijken het geval is. De lokale toegankelijkheid en de ruimtelijke potenties voor vitaal straatleven en kleinschalige lokale bedrijvigheid scoren daarentegen vaak hoog, zolang de oorspronkelijke stratenstructuur nog in tact is.

Nu – 50 jaar na de bouw – blijkt dat sommige van deze 'modernistische' wijken niet meer goed functioneren. In deze wijken is de vitaliteit sterk afgenomen en in sommige wijken is dit gepaard gegaan met een toename van de criminaliteit en overlast. Opvallend is dat de oorspronkelijke stedenbouwkundige structuur van deze modernistische wijken door wijziging van de plannen of latere herstructureringen op verschillende plekken onderbroken is waardoor de wijk niet langer functioneert zoals dat oorspronkelijk was voorzien. Sommige delen van de wijk zijn hierdoor ook op wijkniveau minder toegankelijk geworden en verworpen tot stukken 'niemandsland'; plekken waar normaliter niemand komt en waar niemand zich meer verantwoordelijk voor voelt. Bij het ontwikkelen van een transformatie-strategie voor verouderde modernistische woonwijken is het noodzakelijk dat er eerst wordt gekeken of herstel van de oorspronkelijke stratenstructuur de ruimtelijke condities van de wijk kan verbeteren. Er dient daarbij goed te worden gekeken of de toegankelijkheid op stedelijk niveau kan worden verbeterd waardoor er in de wijk een gevarieerder straatleven ontstaat van bewoners, bezoekers en doorstromers. Op een lager schaalniveau zijn zichtbaarheid en identiteit belangrijke aandachtspunten. Modernistische wijken hebben in de regel veel pleinen en plantsoenen, maar deze liggen niet altijd in het zicht van de omliggende bebouwing. Dit heeft deels te maken met een gebrekkige oriëntatie van de

bouwblokken aan de openbaren ruimte. Voor een ander deel, zijn de gesloten onderste bouwlagen van middelhoge en hoge woongebouwen ('blinde plinten') vaak een probleem. In deze bouwlagen zijn bergingen of garages ondergebracht waardoor er inactieve blinde plinten ontstaan. Door in deze plinten andere functies onder te brengen (zoals winkeltjes, bedrijfsruimten, voorzieningen of kleine woningen) wordt het straatbeeld levendiger en ontstaat er meer natuurlijk toezicht op straat. Voor wat betreft de identiteit geldt dat de monotone, uniforme bouwstempels en inrichting van modernistische wijken door bewoners nauwelijks meer worden gewaardeerd. Toch is dit een modernistisch stijlelement die veel gemeenten willen bewaren. In sommige gevallen kan er voor gekozen worden om de opzet van de openbare ruimten te handhaven, maar elke ruimte anders in te richten. In andere gevallen is verdichting binnen de bestaande stempels te overwegen. Vooral als deze ingrepen niet alleen tot een gevarieerder beeld maar ook tot meer zichtbaarheid leiden zullen ze bijdragen aan een grotere kwaliteit van de openbare ruimte.

### **Vinex-wijken**

De afgelopen twintig jaar zijn in Nederland verschillende nieuwbouwwijken gebouwd. Deze hedendaagse wijken zijn qua grootte, ligging, architectuur en stedenbouwkundige inpassing zeer verscheiden, maar hebben met elkaar eenzelfde ontwikkelingsvisie gemeen. Een deel van deze zogeheten Vinex-wijken is als stedelijk uitbreidingsgebied gebouwd. Ze liggen aan de rand van de stad; aan 'de andere kant van de snelweg'. Deze nieuwbouwwijken zijn opgezet als autoluwe woonwijk, 'suburbia' waar bewoners en bezoekers primair op het openbaarvervoer zijn aangewezen. Om er voor te zorgen dat de wijken beperkt toegankelijk zijn voor autoverkeer worden ze vaak slechts aan één kant ontsloten. De verkeersstromen voor snel- en langzaamverkeer worden grotendeels gescheiden en de routestructuur wordt soms geknipt. Dit leidt tot een stratenpatroon dat voor autoverkeer zowel op stedelijk als lokaal niveau slecht tot zeer slecht toegankelijk is. Ook de verbondenheid van de woonstraten wordt negatief beïnvloed door de autoluwe opzet van deze nieuwbouwwijken en dat heeft een negatief effect op de risico's op woninginbraak, bedreiging en vandalisme. Een deel van de Vinex-wijken hebben een multifunctioneel karakter. Er zijn echter ook wijken waar het programma uitsluitend gericht is op wonen. In deze wijken zijn weinig tot geen voorzieningen en ook de plekken voor ontmoeting zijn er gering. Op inrichtingsniveau valt op dat de woningen in Vinex-wijken veelal met de achterkant of blinde kopse kanten naar de hoofdroutes en groenzones zijn georiënteerd. De entrees en grote raampartijen richten zich vooral op de zijstraten. Met deze oriëntatie proberen ontwerpers voor bewoners een gevoel van privacy en intimiteit te creëren, maar dit komt het natuurlijk toezicht en binding met de buurt niet ten goede. De oriëntatie van de woningen, het gebrek aan ontmoetingsplekken en een stratenpatroon dat zowel stedelijk als lokaal slecht toegankelijk is dragen niet bij aan een versterking van de binding van de bewoners met de wijk.

In deze Vinex-wijken is het relatief stil op straat. Er zijn bijna geen bezoekers van buiten de wijk en ook de buurtbewoners zelf hebben op straat niks te zoeken en weinig tot geen binding met de buurt. De omvang van criminaliteit en overlast in Vinex-wijken is vooralsnog beperkt. Vinex-wijken en aandachtswijken hebben met elkaar gemeen dat ze beiden – in de regel – zeer matige ruimtelijke kwaliteiten hebben. Het grote verschil zit hem echter in de demografische opbouw. In Vinex-wijken wonen vaak veel gezinnen met kleine kinderen, terwijl in aandachtswijken veel gezinnen met tieners wonen. De vraag lijkt gerechtvaardigd wat er met de sociale veiligheid gebeurt als de kinderen in de Vinex-wijken wat ouder worden. Daarnaast is het zo dat de woningen in veel Vinex-wijken conform de richtlijnen van het Politiekeurmerk Veilig Wonen® zijn gebouwd. Om deze wijken te verbeteren, is veelal een aanpak gewenst die vergelijkbaar is met de strategie om modernistische wijken te revitaliseren. Dit houdt in dat op stedenbouwkundig niveau nog eens goed wordt gekeken naar mogelijkheden om de toegankelijkheid en verbondenheid van zowel de wijk als de daarin gelegen straatsegmenten te vergroten. De ruimtelijke potenties voor vitaal straatleven en lokale bedrijvigheid moeten worden verhoogd en benut door de juiste functies op de juiste plekken te programmeren. Op een lager schaalniveau is het belangrijk dat de voorkanten van

de gebouwen naar de openbare weg worden gericht en dat vooral speelplekken, pleinen en parken in het zicht van woningen komen te liggen.

### Tot slot

De evaluatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau maakt het aannemelijk dat herstructurering een effectiever middel is om woonwijken te revitaliseren dan sociale of object gebonden maatregelen. Dit is geheel in lijn met een groot aantal theorieën en onderzoeken die laten zien dat sociale problemen zoals criminaliteit en slechte leefbaarheid sterk samenhangen met de manier waarop mensen zich door de openbare ruimte bewegen en de ruimtelijke kwaliteiten van het stratenpatroon. Het stedenbouwkundig patroon van een wijk bepaalt de ruimtelijke mogelijkheden voor beweging, ontmoeting en sociale interactie. Het is de motor voor de vitaliteit, veiligheid en het economische potentieel van onze woonwijken en steden. Daarnaast is het zo dat het stedenbouwkundig patroon weliswaar het kader is waarin sociale interactie mogelijk wordt, maar niet de enige en allesbepalende factor. Ook de bevolkingssamenstelling en de kwaliteiten van de bebouwing spelen een rol. De bevolkingssamenstelling kan echter veranderen en ook bouwkundige kwaliteiten zijn vaak aan erosie onderhevig. Bij het (re)vitaliseren van woonwijken geldt daarom dat ingrepen in de ruimtelijke structuur op de korte termijn weliswaar kostbaar kunnen zijn, maar op de langere termijn vaak een hoger rendement tegen lagere kosten opleveren.

### Verwijzingen

Permentier, M.; Kullberg, J.; van Noije L. (2013) Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid. Sociaal en Cultureel Planbureau,

Priemus, H. Regeneration of Dutch Urban Districts: the Role of Housing Associations, Theme Session: Regeneration of Urban Districts. 45th Congress of the European Regional Science Association. Amsterdam 23-27 August 2005

Van Nes, A., López M., de Bonth L., Verhagen D. Waayer S.(2013). How Space Syntax Can Be Applied in Regenerating Urban Areas. Applying macro and micro spatial analyses tools in strategic improvements of 8 Dutch neighbourhoods. In Proceedings of 9th International Space Syntax Symposium, Seoul, South Korea, 2013

Van Nes, A., López, M. (2013). Spatial-socio Classification of Deprived Neighbourhoods in The Netherlands: Strategies for Neighbourhood Revitalisation. In Proceedings of 9th International Space Syntax Symposium, Seoul, South Korea, 2013

VROM/WWI. (2010). Achter de voordeur bij de G31. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke. Ordening en Milieubeheer / Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie.



## Colofon

Contact en informatie over aanbieden van artikelen: [abacus.nl@gmail.com](mailto:abacus.nl@gmail.com)

Reacties op artikelen: LinkedIn Ruimtelijke Veiligheid en Risicobeleid of  
<http://abacus.gvbmedia.nl>

Het vakblad Ruimtelijke Veiligheid en Risicobeleid wordt uitgegeven door ABACUS.

Verschijsning: minimaal vier nummers per jaar

Regelmatig terugkerende rubrieken:

- Column – *Ben Ale*
- Juridisch actueel – *Esther Broeren & Christiaan Soer*
- Veiligheid en risico's anders bekeken – *Robert Geerts*
- In reactie op . . . – *Thema discussies - diverse auteurs*
- Bespreking vakliteratuur en publicaties – *diverse auteurs*

Redactieleden:

J.M.B. (Ben) Ale	<i>Ben Ale Risk Management Advice</i>
E.M. (Esther) Broeren	<i>ELEMENT Advocaten</i>
R. (Robert) Geerts (eindredactie)	<i>AVIV</i>
G. (Geert) Geujen	<i>COMsigne Risicocommunicatie</i>
J (Jan) Gutteling	<i>Universiteit Twente</i>
P. (Peter) Hermens	<i>MMG Advies</i>
R.B. (Ruben) Jongejan	<i>Jongejan Risk Management Consulting</i>
J.C. (Johan) de Knijff	<i>Zelfstandig risicoanalist</i>
E.S. (Eelke) Kooi	<i>RIVM</i>
A. (Anne) Michiels van Kessenich	<i>beleidsmedewerkster gem. Haarlem</i>
J.M.M. (Jeroen) Neuvel	<i>Academie Bestuur &amp; Recht, Saxion</i>
R.J.M. (Reinoud) Scheres	<i>Witteveen + Bos</i>
J.K.H.C. (Christiaan) Soer	<i>Royal HaskoningDHV</i>
S.I. (Shahid) Suddle	<i>SSCM/ TU Delft</i>
T. (Teun) Terpstra	<i>HKV <u>Lijn in Water</u></i>

Secretariaat:

P.W.M.J. (Paul) Harings *ABACUS*

Abonnementen:

Digitale versie € 75,00  
 Hard Copy € 132,50

**W:** <http://abacus.gvbmedia.nl> **E:** [abacus.nl@gmail.com](mailto:abacus.nl@gmail.com)  
 ABACUS – Auf den Heggen 8 - 52134 Herzogenrath-Duitsland  
 © ABACUS – ISBN 2210-6979 – ISSN 2210-6960

