

20

Jeroen Neuvel en
Adri van den Brink
**De rol van de risico-
kaart in de ruimte-
lijke planning**

Jeroen Neuvel Landgebruiksplanning, Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Adri van den Brink Landgebruiksplanning, Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Literatuur Aarts, M.N.C. en Woerkum, C.M.J. van (1994). *Wat heet natuur? De communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid*. Wageningen Universiteit, Wageningen | Brinke, W.B.M. ten en Bannink, B.A. (2004). *Risico's in bedijkte termen: een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromen*. Bilthoven, RIVM rapport 500799002 | Fischer, F. (2003). Risk Assessment and Environmental Crisis: Toward an Integration of Science and Participation. In: Campbell, S. and S. S. Fainstein, *Readings in Planning Theory*. Second Edition. Blackwell Publishing, Malden | Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. and Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk: an anatomy of ambition*. Cambridge (etc.), Cambridge University Press, Cambridge | Hollander, G. de en Henemaaijer, A. (eds.) (2003). *Nuchter omgaan met risico's: milieu- en natuurplanbureau (MNP)-RIVM*. Bilthoven, RIVM rapport 251701047 | Klijn, E.H., Bueren, E. van, Koppenjan, J., Douma, A., Houweligen, M. van en Voort, H. van den (2000). *Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Eburon, Delft | Klinke, A. and Renn, O. (2002). A new approach to risk evaluation and management: risk based, precaution-based and discourse-based strategies. In: *Risk Analysis*, volume 22, nr. 6 | Lijklema, S. (2001). *Water beheren en communiceren: een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland*. (S.l.), (s.n.) | Ministerie van VROM (2004). *Nuchter omgaan met risico's, beslissen met gevoel voor onzekerheid*. Ministerie van VROM, Den Haag | Neuvel, J. en Aarts, N. (2004). Voorbij de leek de wetenschapper en de moralist. Een onderzoek naar typen argumenten die mensen gebruiken om geloofwaardigheid op de bouwen in onderhandelingen over de herinrichting van het landelijk gebied. In: *Tijdschrift voor sociaalwetenschappelijk onderzoek in de landbouw*, 19, pp. 208-216 | Neuvel, J.M.M. (2005). *Wateroverlast en watertekort: percepties op risico's en consequenties voor de ruimtelijke ordening*. Bilthoven, RIVM | Roo, G. de (1999). *Planning per se, planning per saldo: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Sdu Uitgevers, Den Haag | SCP (2002) *Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*. Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag | Sherif, C.W., Sherif, M. and Nebergall, R.E. (1965). *Attitude and attitude change: The social judgment - involvement approach*. Philadelphia (etc.), (s.n.) | Tweede Kamer Der Staten Generaal (1989). *Notitie Omgaan met risico's risicobenadering in het milieubeleid. Nationaal milieubeleidsplan 1989-1993. Vergaderjaar 1988-1989, 21137 nr. 5*. SDU Uitgeverij, Den Haag

Noot 1. Deze norm geldt voor bestaande situaties. Voor nieuwe situaties geldt een strengere norm van een kans van 1 op 1.000.000 per persoon per jaar.

Vuurwerkkramp in Enschede, tsunami in Azië, orkaan in New Orleans. Recente gebeurtenissen hebben opnieuw laten zien hoe groot de maatschappelijke impact is van een ramp. Hoewel het gaat om gebeurtenissen met een kleine kans van voorkomen, komen ze voor en leidt de kans op nieuwe vergelijkbare gebeurtenissen (ondanks de kleine kans) tot maatschappelijke onrust (SCP, 2002). De partijen die betrokken zijn bij de risicopreventie en rampenbestrijding staan daarom onder grote maatschappelijke druk om continu hun kennis, technologie en vaardigheden op een hoog peil te houden en waar nodig verder te ontwikkelen.

Verbetering van de communicatie over risico's naar de burgers vormt een belangrijk speerpunt in het Nederlandse risicobeleid. Een bekend initiatief op dit gebied is de ontwikkeling van risicokaarten, waarvan de eerste al op het internet zijn verschenen. Op deze risicokaarten is bijvoorbeeld zichtbaar waar risicovolle activiteiten plaatsvinden, zoals het vervoer van gevaarlijke stoffen, of waar chemische installaties aanwezig zijn. Ook kan worden nagegaan wat de omvang is van de mogelijke consequenties van een ramp. Deze mogelijke consequenties zijn weergegeven in de vorm van zogenaamde effectafstanden of risicocontouren.

Minister Remkes van Binnenlandse Zaken vroeg zich onlangs hardop af de overheid er wel wijs aan deed risicokaarten vrij toegankelijk via het internet beschikbaar te stellen. Ze zouden wel eens een gemakkelijk hulpmiddel voor terroristen kunnen zijn. Deze uitlating is tekenend voor zowel de nog weinig uitgekristalliseerde rol van de risicokaarten als voor de nog altijd moeizame verhouding tussen overheid en burgers.

Wij denken dat risicokaarten een waardevol instrument kunnen zijn voor de ruimtelijke planning, waar men ook bij het oplossen van veiligheidsvraagstukken te maken heeft met een terugtrekkende overheid, een toenemende rol van plaatselijke belangengroepen en een vraag om meer ruimte voor lokale afweging. In deze bijdrage lichten we dit toe aan de hand van: • de verschuiving van een centraal kaderstellende, naar een netwerkgerichte aanpak van het risicobeleid; • de verscheidenheid in opvattingen over risico's en

mogelijke oplossingen, en de rol van macht in het besluitvormingsproces.

Een netwerkgerichte aanpak van het risicobeleid | Vanaf de jaren zeventig is het milieubeleid verschoven van een centraal kaderstellend normbeleid naar een meer gebiedsgericht beleid waarin ruimte is voor lokale afweging (De Roo, 1999). Deze ontwikkeling is ook te zien in het externe veiligheidsbeleid dat onderdeel is van het milieubeleid. In de nota *Omgaan met risico's* (Tweede Kamer, 1989) werd de risicobenadering als algemeen geldend principe voor de normstelling geïntroduceerd. Het maximaal toelaatbare risico voor het overlijden door grote ongevallen en blootstelling aan stoffen en straling werd gesteld op een kans van 1 op 100.000 per persoon per jaar.¹ In het ruimtelijk beleid is deze norm vertaald in risicocontouren rondom risicovolle activiteiten zoals industrieterreinen of vliegvelden. Daar waar het risico de norm overschrijdt zijn maatregelen noodzakelijk of mag niet gebouwd worden.

In 2004 is de beleidsnotitie *Nuchter omgaan met risico's* (Ministerie van VROM, 2004) uitgebracht. In deze notitie over de omgang met externe veiligheidsrisico's wordt de norm nog steeds als uitgangspunt voor beleid gehanteerd, maar wordt voor complexe problemen ruimte gelaten voor een meer participatieve en gebiedsgerichte aanpak, waarbij ook van de norm kan worden afgeweken. De norm wordt genuanceerd. Hiermee wordt afgestapt van het hiërarchische kaderstellend beleid en wordt aangesloten op uitgangspunten van netwerksturing: de aanpak van complexe problemen vindt plaats in netwerken van wederzijds afhankelijke organisaties, waarbij niet de hiërarchie, maar de samenwerking tussen actoren centraal staat (Klijn et al., 2000).

De norm als afgesproken werkelijkheid | In de klassieke omgang met risico's wordt ervan uitgegaan dat risico's redelijk objectief te bestuderen zijn. Risico's worden uitgedrukt in een bepaald getal, bijvoorbeeld de kans op een incident vermenigvuldigd met de effecten van dat incident. Deze benadering van risico's als een eenduidig, objectief te kwanti-

ficeren verschijnsel wordt verworpen door sociaal-psychologen (Klinke en Renn, 2002; Fisscher, 2003; De Hollander en Hanemaaijer, 2003; Lijklema, 2001). Zij stellen dat risico's niet kunnen worden gezien als een universele grootheid. Het is een sociaal construct. Zij wijzen er op dat wetenschappers voortdurend aannames doen bij het bepalen van risico's. Kwantitatieve risico's zijn gebaseerd op subjectieve afspraken over hoe risico's (zowel de kansen als effecten) zo werkelijk mogelijk kunnen worden weergegeven. Daar komt bij dat risico's meer zijn dan een getal. Bij de acceptatie van risico's speelt ook de beleving ervan een belangrijke rol. Aspecten als het al dan niet vrijwillig worden blootgesteld aan risico's, de mate van catastrofaliteit ervan en de beheersbaarheid van mogelijke gevolgen hebben invloed op de acceptatie van risico's.

Wanneer we deze redenering koppelen aan de trend naar een netwerkbenadering bij de omgang met risico's zullen we ervan uit moeten gaan dat wanneer meerdere partijen worden betrokken, verschillende percepties op risico's (en bijgevolg ook verschillende definities van het veiligheidsvraagstuk) een rol zullen spelen bij de besluitvorming. Een sprekend voorbeeld daarvan is de discussie over de locatiekeuze van UMTS masten. Het ministerie van VROM stelt dat plaatsing van deze masten op woongebouwen niet altijd te vermijden is. Ook stelt het ministerie dat de stralingsvelen van de basisstations in de leefomgeving doorgaans aanzienlijk lager zijn dan de internationaal aanbevolen referentiewaarden voor de bescherming tegen korte termijn gezondheidseffecten (Ministerie van VROM, 2004). Desondanks leidt de plaatsing van masten vaak tot fel verzet van bewoners. Er bestaan intussen verschillende websites waarop, onderbouwd met wetenschappelijk onderzoek, de schadelijke gevolgen van UMTS worden benadrukt en ervaringen en nieuwsberichten worden uitgewisseld (zie bijvoorbeeld www.stopumts.nl).

Ook in het beleid dat gericht is op het tegengaan van overstromingen zijn discussies gaande over de manier waarop de overstromingsrisico's bepaald moeten worden. In het rapport *Risico's in bedijkte termen* van het Milieu- en Natuurplanbureau (Ten Brinke en Bannink, 2004) zijn kanttekeningen geplaatst bij de gangbare,

op eenduidig te kwantificeren normen gestoelde risicobenadering. Er wordt, aldus het MNP, onvoldoende rekening gehouden met de zeespiegelstijging en met de gevolgen van de economische groei op de hoogte van de schadeverwachting, terwijl bovendien het maatschappelijke risico van overstroming aanmerkelijk hoger moet worden ingeschat dan dat voor (andere) externe veiligheidsdomeinen. Het verwachte jaarlijkse verlies aan mensenlevens door overstromingen in Nederland is volgens het MNP minimaal tien keer zo hoog als dat verlies ten gevolge van de gezamenlijke overige externe veiligheidsrisico's.

Deze voorbeelden laten zien dat risicoschattingen niet objectief zijn en dat percepties op risico's kunnen verschillen. Dit kan een spanning opleveren tussen de 'feitelijke' of 'objectieve' risico's en de 'gevoelde' risico's. Nadruk leggen op de feitelijke risico's kan indruisen tegen de beleving van mensen en leiden tot hevig verzet, terwijl het uitgaan van gevoelde risico's kan leiden tot emotionele in plaats van rationele besluitvorming (Vasterman, 2005). Met de betrokkenheid van meerdere actoren bij de ontwikkeling van risicobeleid is het dan ook zaak tot een zo breed mogelijk gedragen risicodefinitie te komen.

Verschillende voorkeuren voor oplossingsrichtingen | Een tweede vraagstuk wordt gevormd door het feit dat verschillende actoren beschikken over verschillende belangen, kennis, waarden, normen en overtuigingen. Vanuit deze uiteenlopende referentiekaders zullen zij informatie verschillend beoordelen (Aarts en Van Woerkum, 1994). Verschillen in voorkeur voor maatregelen of oplossingsrichtingen kunnen zo begrepen worden. Gesteld kan worden dat wanneer een gekozen maatregel om risico's te reduceren inpasbaar is in of aansluit op het referentiekader van betrokkenen, de maatregel eerder geaccepteerd wordt dan wanneer een maatregel sterk botst met iemands belangen, kennis etc. (Sherif et al., 1965; Neuvel en Aarts, 2004). Zo valt te begrijpen dat de aanleg van een waterberging in combinatie met natuurontwikkeling om risico's van droogte te reduceren doorgaans beter valt bij natuurorganisaties dan bij de agrarische ondernemer die hiervoor

zijn land beschikbaar moet stellen. Bij ruimtelijke inrichtingsvraagstukken kunnen dergelijke verschillen in referentiekader duidelijk naar voren komen en veel discussie opleveren (Neuvel, 2005).

Aandacht voor macht | Bij de trend naar een meer participatieve aanpak van het risicobeleid, krijgen we te maken met meerdere actoren die kunnen verschillen in opvatting over risico's en oplossingsrichtingen. Hierdoor ligt er een moeilijke taak bij de uiteindelijke afweging van en keuze voor verschillende risicopercepties en voorkeuren voor oplossingsrichtingen. Informatie wordt immers steeds beoordeeld vanuit een bepaald referentiekader en is daardoor subjectief. Bovendien proberen ook allerlei partijen de afweging te beïnvloeden. Flyvbjerg et al. (2003) laten dit zien aan de hand van een analyse van een groot aantal 'megaprojecten' (overwegend grote infrastructurele werken) over de hele wereld. Het viel hen op dat financiële risico's en effecten op de omgeving structureel te laag worden ingeschat. Dit kon niet alleen worden verklaard door 'menselijk optimisme' of onzekerheden in en complexiteit van de berekening (je zou verwachten dat er dan evenveel overschattingen als onderschattingen zouden zijn). Ook macht en achterliggende belangen speelden een belangrijke rol. Risico's werden over het algemeen strategisch lager ingeschat om het project door te laten gaan en de eigen belangen daardoor niet in gevaar te laten komen.

Noodzaak van publieke discussie | De risicokaart is een representatie van de 'objectieve' risico's uit de kwantitatieve risicoanalyses. Hoewel geen enkele risicoanalyse de toekomst zal kunnen voorspellen kunnen deze analyses ruimtelijke planners wel helpen om beter onderbouwde keuzes te maken over waar bijvoorbeeld extra voorzorgsmaatregelen noodzakelijk zijn. De risicokaart is daarom een hulpmiddel bij het rationaliseren van de besluitvorming. Ook kan de risicokaart helpen bij het inzichtelijk maken van mogelijke gevolgen van alternatieven. Voor verschillende maatregelen kan worden berekend welke risicoreductie een maatregel tot gevolg heeft. Dit kan worden weergegeven op de risicokaart. Daar waar de

risico's de veiligheidsnormen overschrijden zijn extra preventieve maatregelen noodzakelijk.

Woningbouw is in deze gebieden niet toegestaan. Voor complexe problemen wordt meer ruimte gelaten voor een meer participatieve en gebiedsgerichte aanpak, waarbij ook van de norm kan worden afgeweken. De overheid verlaat in deze complexe situaties het centrale kaderstellende normbeleid en laat meer ruimte voor lokale afwegingen in samenwerking met betrokken actoren. Een centrale opgave bij een meer participatieve aanpak van het risicobeleid is dat we te maken krijgen met meerdere actoren, die ieder vanuit een eigen rationaliteit handelen, op verschillende manieren tegen risico's aankijken en verschillende voorkeuren voor oplossingen hebben, afhankelijk van hun belangen, kennis, waarden, normen en overtuigingen. Ook moeten we er rekening mee houden dat partijen invloed proberen uit te oefenen op het ruimtelijke planingsproces om tot een voor hen acceptabele oplossing te komen. Voegen we hier onze constatering aan toe dat kwantitatieve risico's niet gebaseerd zijn op de werkelijke risico's maar op subjectieve afspraken over hoe we de risico's (zowel de kansen als de effecten) zo werkelijk mogelijk kunnen weergeven, dan komt het subjectieve en politieke karakter van de beslissingen duidelijk naar voren. Bij dit soort politieke beslissingen is het van belang om aannames en uitgangspunten waarop besluiten worden genomen inzichtelijk te maken om de transparantie van het besluitvormingsproces te vergroten. De risicokaart moet daarom meer zijn dan een uitgangspunt voor of representatie van risicobeleid. De kaart dient ook vertrekpunt te zijn voor publieke discussie met als doel achtergronden en denkbeelden van de betrokken actoren inzichtelijk te maken. Door verschillen in achtergronden en denkbeelden over risico's en mogelijke maatregelen te erkennen en te betrekken in de besluitvorming, wordt recht gedaan aan de verscheidenheid van actoren en hun opvattingen en aan het uiteindelijk subjectieve karakter van de te nemen beslissing.