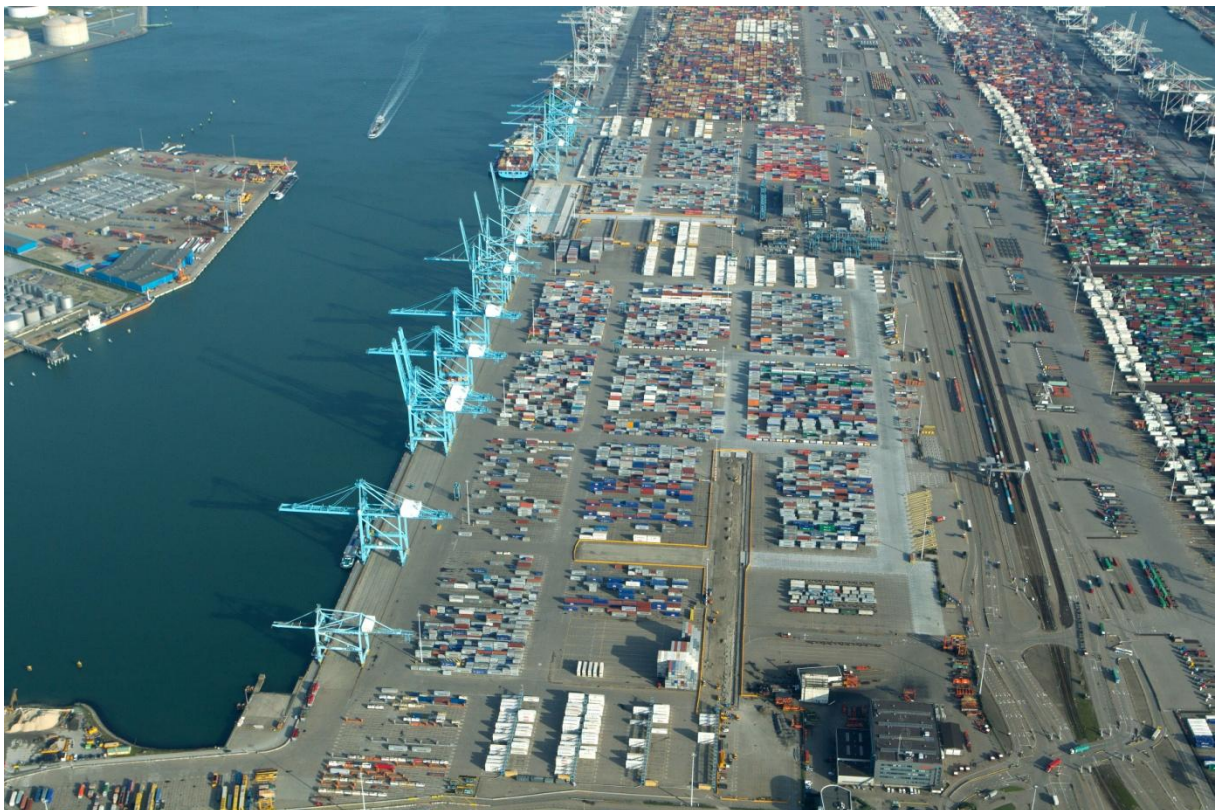


De implementatie van veiligheidscontouren in de Rotterdamse haven



Masterthesis Planologie
Faculteit der Management Wetenschappen
Radboud Universiteit, Nijmegen
Philip Stohr MSc.
April 2014

De implementatie van veiligheidscontouren in de Rotterdamse haven

Masterthesis Planologie

Philip Stohr MSc.

Colofon

Masterthesis Planologie

April 2014

De implementatie van veiligheidscontouren in de Rotterdamse haven

Philip Stohr MSc.

S0808334

Afbeelding kaft: Havenbedrijf Rotterdam N.V. (Copyright verkregen)

Begeleiders:



1^e lezer: Prof. Peter Ache

Ir. Alan Dirks

Ir. Simone van Dijk

Voorwoord

Den Haag, maart 2014

Voor u ligt mijn masterthesis over de implementatie van veiligheidscontouren in het Rotterdamse havengebied. Dit is het sluitstuk van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Planologie is mijn tweede masteropleiding na het afronden van mijn studie Bestuurskunde in 2013. De opleiding Planologie heeft mij de mogelijkheid geboden om mij, voortbordurend op mijn vorige studie, te verdiepen in het beleidsveld ruimtelijke planning, een beleidsveld dat al tijdens de eerste helft van mijn studietijd mijn interesse had gewekt. Het volgen van deze tweede masteropleiding heb ik als een enorme verrijking ervaren. Vanaf deze plek wil ik graag de docenten van de opleiding Planologie bedanken voor de interessante collegestof en de prettige samenwerking. In het bijzonder wil ik graag professor Ache bedanken voor zijn begeleiding tijdens het tot stand komen van dit onderzoek.

Dit document is ontwikkeld gedurende mijn zes maanden durende combinatiestage bij het Havenbedrijf Rotterdam N.V te Rotterdam en Royal HaskoningDHV te Amersfoort. Ik heb deze periode als zeer interessant en prettig ervaren. De mogelijkheid die mij is geboden om ´een kijkje te kunnen nemen in twee keukens´, zowel een zeer dynamische N.V. als een consultancybureau vond ik erg leerzaam omdat je gestimuleerd wordt om naar de problematiek te kijken vanuit verschillende perspectieven. Ik kan zonder twijfel stellen dat ik bij beide organisaties met open armen ben ontvangen en in een warm bad ben beland. Het is erg fijn om een opdracht te mogen vervullen op plaatsen waar vanaf het begin af aan vertrouwen in je wordt uitgesproken. Mijn begeleiders en andere collega's hebben altijd tijd vrijgemaakt om me te helpen door middel van het voeren van gesprekken of het geven van feedback. Ik ben hen hier dan ook zeer veel dank voor verschuldigd. In het bijzonder wil ik graag mijn beide stagebegeleiders bedanken: Alan Dirks van het Havenbedrijf Rotterdam en Simone van Dijk van Royal HaskoningDHV. Naast een zeer prettige wijze van omgang en kundige begeleiding hebben zij mij ook op sleeptouw genomen en waar nodig pro-actief ´de dichte deuren geopend´.

Tot slot wil ik graag mijn dank uit spreken aan alle mensen: familie, vrienden en bekenden, die gedurende het proces interesse hebben getoond in mijn onderzoek. Hun interesse heeft mijn motivatie verder aangewakkerd. Een aantal van deze mensen is ook bereid geweest op verschillende momenten in het proces mee te lezen en stukken voor mij te corrigeren. Ik ben hen hier zeer dankbaar voor.

Mocht u na het lezen van dit onderzoeksverslag vragen of opmerkingen hebben dan kunt u via e-mail contact opnemen (philipstohr@hotmail.com).

Samenvatting

De Rotterdamse haven is de eerste casus waar het instrument veiligheidscontour (Bevi artikel 14) voor een dermate groot gebied wordt toegepast. De veiligheidscontour brengt een verdeling tot stand tussen de industrie en het omliggende gebied. Er ontstaat een industriële zone met een harde grens die duidelijk met de omgeving kan worden gecommuniceerd. Binnen de contour is er ruimte voor de intensivering van risicovolle activiteiten, daarbuiten niet. Na de vaststelling van het beleid is nu de implementatiefase aangebroken. In deze thesis wordt onderzocht hoe de veiligheidscontour op een zodanige manier kan worden geïmplementeerd dat er efficiënter kan worden omgegaan met de beschikbare ruimte in de organisatie.

De analyse richt zich op een drietal zaken:

1. De mate van robuustheid van de gebruikte wet- en regelgeving
2. Het realiseren van veiligheid verhogende maatregelen
3. De gevolgen van de veiligheidscontour voor de betrokken actoren

De mate van robuustheid van de gebruikte wet en regelgeving

Een van de sleutelconcepten bij de implementatie van de veiligheidscontour is functionele binding en de omgang met dit begrip. In de wet staat geen definitie van dit begrip, daarom is in het bestemmingsplan een definitie opgenomen. Deze definitie laat een grote mate van beleidsvrijheid. Om de eventuele negatieve gevolgen van deze beleidsvrijheid te ondervangen is men voornemens een aanvullend afsprakenkader overeen te komen en veiligheid verhogende maatregelen te realiseren.

Uit de analyse blijkt dat het in dit specifieke geval niet mogelijk is om juridische kracht ontleen aan een convenant zoals het aanvullende afsprakenkader te ontleen. Toch is het van belang dat er een afsprakenkader komt omdat het de partijen aanzet tot nadenken over een aantal onderwerpen uit het implementatie vraagstuk en omdat het zorgt voor het tot stand komen van belangrijke procesafspraken. Om de risico's binnen de contour beheersbaar te houden worden er in het bestemmingsplan veiligheid verhogende maatregelen voorgesteld door middel van het gebruik van de status van ontwikkelingsgebied van de Rotterdamse Haven. Onder juristen is er discussie of het mogelijk is op deze manier in het bestemmingsplan veiligheid verhogende maatregelen te stellen.

Het realiseren van veiligheid verhogende maatregelen

Naast het opnemen van veiligheidverhogende maatregelen (hierna: vvm) in het bestemmingsplan stuurt men aan op de realisatie van extra vvm. Wanneer er in de huidige situatie sprake is van de realisatie van vvm is het vaak een en dezelfde partij die de vvm financiert, realiseert en van de realisatie profiteert. In veel gevallen is dit niet de meest efficiënte en effectieve werkwijze. In dit hoofdstuk is een model ontwikkeld dat de stappen in kaart brengt die genomen dienen te worden om vvm interactief tot stand te brengen. In het model wordt stapsgewijs in kaart gebracht: wie verantwoordelijk is voor de verhoging van het risico, hoe groot deze verhoging is, welke vvm efficiënt werken om dit risico te reduceren, wat de kosten zijn van deze bruikbare vvm en welke vvm het meest efficiënt zijn in een bepaalde situatie. Wanneer het verschillende

partijen zijn die de vvm financieren, realiseren en ervan profiteren zal er moeten worden vastgelegd welke uitwisseling van geld en garanties er tot stand dient te komen.

Het realiseren van extra vvm bovenop het bestemmingsplan is na analyse juridisch problematisch gebleken. Daarom zijn er drie alternatieven mogelijkheden verkend:

1. Het gebruik van 'best beschikbare techniek'
2. Het gebruik van bepalingen uit de Grex-wet
3. Het gebruik van een AMvB.

Ieder alternatief lijkt aanvankelijk bruikbaar te kunnen zijn maar bevat minimaal één ader onder het gras waardoor een ingrijpendere wetswijziging toch noodzakelijk lijkt te zijn.

De gevolgen van de veiligheidscontour voor de betrokken organisaties

De komst van de veiligheidscontour heeft invloed op het handelen van de betrokken actoren. Deze invloed is in dit onderzoek geanalyseerd. De meest in het oogspringende resultaten worden weergegeven.

Er is een vooraanstaande rol weggelegd voor de dienst SO van de gemeente Rotterdam terwijl de gemeentelijke organisatie zwaar onder druk staat door intensieve bezuinigingen. De andere actoren hebben nog geen beweging laten zien om deze mogelijke tekortkoming te compenseren.

In alle betrokken organisaties is de goede wil aanwezig, de veiligheidscontour deugdelijk te implementeren. Toch is er binnen alle de betrokken organisaties geen concreet verantwoordelijke functionaris aangewezen voor de implementatie. Hierdoor bestaat het risico dat er geen verantwoordelijkheid wordt genomen voor de implementatie van de meest politiek gevoelige elementen van de implementatie.

Inhoudsopgave

Colofon	5
Voorwoord	6
Samenvatting.....	7
Inhoudsopgave	9
Hoofdstuk 1 • Inleiding.....	10
Hoofdstuk 2 • Theoretisch kader	15
Hoofdstuk 3 • Methodologische verantwoording	33
Hoofdstuk 4 • Juridisch- en beleidskader	44
Hoofdstuk 5 • Robuustheid van de wet- en regelgeving.....	59
Hoofdstuk 6 • Veiligheid verhogende maatregelen.....	74
Hoofdstuk 8 • Conclusie & Aanbevelingen	105
Literatuurlijst	111
Lijst van figuren	118
Lijst van tabellen.....	119
Bijlage 1: Lijst van gebruikte afkortingen	120
Bijlage 2: Geïnterviewde personen.....	121
Bijlage 3: Interviewvragen veiligheidspartners Rotterdamse haven	122
Bijlage 4: Interview vragen ervaringen Sloegebied Zeeland	125
Bijlage 5: Geraadpleegde specialisten	127
Bijlage 6: Aanwezigen focus group.....	128
Bijlage 7: Powerpointsheets Focusgroup	129
Bijlage 8: Aanvullend afsprakenkader (concept 1)	137

Hoofdstuk 1 • Inleiding

1.1 Inleiding

Industriële activiteiten brengen een zeker risico met zich mee, Om deze risico's ruimtelijk te kunnen begrenzen, kan een veiligheidscontour rond een industriegebied worden vastgesteld. Een veiligheidscontour brengt een gebiedsverdeling tot stand tussen een industriegebied waar zich risicobronnen bevinden en haar omgeving. Binnen de contour is ruimte voor industriële activiteiten en de daarbij behorende risico's, buiten de contour kan zonder de belemmering van grenswaarden voor het plaatsgebonden risico worden gebouwd. In dit onderzoek wordt ingegaan op de implementatie van de veiligheidscontouren in de Rotterdamse haven. Het is de eerste keer dat de veiligheidscontour op deze grote schaal wordt toegepast. Over het tot uitvoering brengen van de veiligheidscontour in een complex veld van diverse actoren is nog weinig expertise opgebouwd. In dit onderzoek wordt gepoogd hierover meer expertise te vergaren. In dit inleidende hoofdstuk is de aanleiding en de centrale problematiek van dit onderzoek geschetst. Hieruit wordt een probleemstelling gedestilleerd waar deelvragen uit voortvloeien. Verder wordt nog ingegaan op het belang van het onderzoek en is een leeswijzer toegevoegd.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

De Rotterdamse haven is een van de grootste havens ter wereld, gelegen nabij het dichtbevolkte Rotterdam en omliggende kernen. Er is sprake van een constant spanningsveld tussen de leefbaarheid van de Rotterdamse agglomeratie en de, niet zelden risicovolle, activiteiten die plaatsvinden in het Havengebied. De gevolgen van een eventuele incident zijn zowel voor de gezondheid, de maatschappij als voor de economie enorm. Er is een spanningsveld ontstaan tussen de veiligheid en gezondheid van de burgers enerzijds en een werkbare situatie voor, risicovolle maar vanuit economisch perspectief erg belangrijke bedrijven anderzijds. Om welke bedrijven het hier gaat wordt omschreven in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi) in artikel 2:1 a t/m h.

In de huidige situatie is de beschikbare ruimte niet op voorhand verdeeld tussen de havenactiviteiten en de omliggende activiteiten waardoor een situatie ontstaat die als, 'wie het eerst komt wie het eerst maalt, landjepik situatie' kan worden gezien. Er is geen ruimte gereserveerd voor risicovolle activiteiten. Dit zorgt voor een hoge mate van onzekerheid. Wie als eerste gaat ontwikkelen claimt in de huidige situatie de ruimte. Om ieder Bevi bedrijf is een risicocontour geplaatst die een veilige afstand garandeert tussen Bevi bedrijven en (beperkt) kwetsbare objecten (Bevi 14:1).

1.3 Centrale problematiek

Om het bovenstaande probleem het hoofd te kunnen bieden wordt er in de Rotterdamse situatie nu gekozen voor de vaststelling van een drietal aangrenzende veiligheidscontouren voor de gebieden Botlek-Vondelingenplaat, Europoort en Maasvlakte 1. (Gemeente Rotterdam, 2013a; 2013b; 2013c). De veiligheidscontour is een instrument, opgenomen in het Bevi. Op de inhoudelijke werking van dit instrument wordt later in dit onderzoek ingegaan.

Naast de vaststelling van de veiligheidscontouren is men voornemens een aanvullend afsprakenkader overeen te komen waarin de omgang met de veiligheidscontour nader is gespecificeerd. De betrokken

actoren in dit aanvullende afsprakenkader zijn: Gemeente Rotterdam, Provincie Zuid Holland, Havenbedrijf Rotterdam, Milieu Dienst Rotterdam Rijnmond (hierna: DE DCMR), de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (hierna: VRR) en Deltalinqs. De veiligheidscontour is een relatief jong instrument waar nog weinig ervaring mee is opgebouwd. Nu is de fase aangebroken waarin de veiligheidscontour en het aanvullend afsprakenkader daadwerkelijk geïmplementeerd dienen te worden. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat een in beginsel solide afspraak op papier, ook daadwerkelijk tot een verbetering van de situatie in de praktijk leidt. Waar veel beleidsmakers zich beperken tot het stellen van beleidsdoelen zijn de keuzes en beslissingen die volgen op die beleidskeuzes om het beleid te implementeren, van groot belang om het beleid ook op de gewenste manier te laten werken (Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 160). Dit onderzoek behandelt en beoordeelt de juridische basis van het beleid om eventuele oneffenheden te kunnen adresseren. Een van de op voorhand door de opdrachtgever aangegeven problemen is de discrepantie tussen de vastgestelde noodzaak en de juridische mogelijkheden voor het toepassen van veiligheid verhogende maatregelen bovenop het bestemmingsplan. Daarom wordt in dit onderzoek dit probleem geanalyseerd en worden er oplossingsrichtingen aangedragen. De betrokken actoren zullen door de komst van het nieuwe beleid mogelijk anders moeten gaan werken en communiceren. Ook deze materie is onderwerp van onderzoek in deze studie.

1.4 Probleemstelling

De bovenstaande problematiek leidt tot de volgende probleemstelling, die uiteenvalt in een doel- en vraagstelling:

Doelstelling:

Het komen tot een wijze van implementatie of implementatiemodel voor de veiligheidscontour en het aanvullende afsprakenkader waardoor de risicoruimte in de haven beter verdeeld kan worden zodat er efficiënter omgegaan kan worden met de beschikbare ruimte in de haven van Rotterdam.

Vraagstelling:

Op welke wijze kunnen de veiligheidscontouren en het aanvullende afsprakenkader zo worden geïmplementeerd dat er efficiënter omgegaan kan worden met de beschikbare ruimte in de haven van Rotterdam?

Deze hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen. Deze deelvragen zullen kort worden toegelicht.

1. Welke wetenschappelijke theorieën zijn bruikbaar voor dit onderzoek?

Deze deelvraag wordt beantwoord in de hoofdstukken twee en drie. In hoofdstuk twee vindt de theorievorming over beleidsimplementatie plaats. In chronologische volgorde worden de belangrijkste ontwikkelingen uit de implementatietheorie van de afgelopen vier decennia geschetst om vervolgens een weloverwogen keuze te maken voor een zoveel mogelijk integrale implementatietheorie

2. Zijn de wettelijke bepalingen en nadere specificaties in het aanvullende afsprakenkader voldoende robuust of zijn er knelpunten aan te geven en voorstellen te doen tot verbetering?
Bij de implementatie van de veiligheidscontour is functionele binding een sleutelbegrip. Functionele binding is in de wetgeving niet uitputtend gedefinieerd. Om deze reden is een definitie van functionele binding in het bestemmingsplan opgenomen. Toch is ook deze definitie nog dermate ruim dat ervoor gekozen is een aanvullend afsprakenkader te creëren waarin nadere invulling wordt gegeven aan functionele binding en wordt gesproken over het toepassen van veiligheid verhogende maatregelen. In deze deelvraag wordt de regelgeving en de aanvullend afspraken uiteengezet. De wettelijke bepalingen en de aanvullende afspraken worden als voldoende robuust gezien wanneer het wettelijk kader geen belemmering is voor een deugdelijke implementatie en de verwachting is dat het gebruik van de regelgeving en procesafspraken juridisch correct is. Deze deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk vijf.

3. Op welke wijze kunnen aanvullende veiligheid verhogende maatregelen op een zo efficiënt mogelijke wijze tot stand komen?
Op deze deelvraag wordt ingegaan in hoofdstuk zes. In het bestemmingsplan zijn een aantal veiligheid verhogende maatregelen (hierna: vvm) opgenomen. In specifieke gevallen wordt het door het bevoegd gezag en haar veiligheidspartners noodzakelijk geacht om extra veiligheid verhogende maatregelen te wensen. In dit hoofdstuk wordt door middel van een juridische analyse onderzocht welke mogelijkheden er zijn om via het privaats- of publiekrecht de extra vvm tot stand te brengen. Tevens wordt gekeken welke juridische ruimte en bezwaren er zijn om de totstandkoming van extra vvm meer dynamisch te maken.

4. Wat zijn de gevolgen voor de interne organisatie van betrokken actoren van de afspraken die voortkomen uit de implementatie van de veiligheidscontour en het aanvullend afspraken kader?
Hoofdstuk 7 gaat in op de vraag welke interne aanpassingen in de interne organisaties van de betrokken actoren nodig zijn om de veiligheidscontour en het aanvullend afsprakenkader goed te implementeren. Om dit te kunnen onderzoeken wordt de operationaliseerde implementatietheorie uit hoofdstuk twee getoetst.

1.5 Belang van het onderzoek

In deze paragraaf wordt ingegaan op de maatschappelijke en planologische relevantie van dit onderzoek.

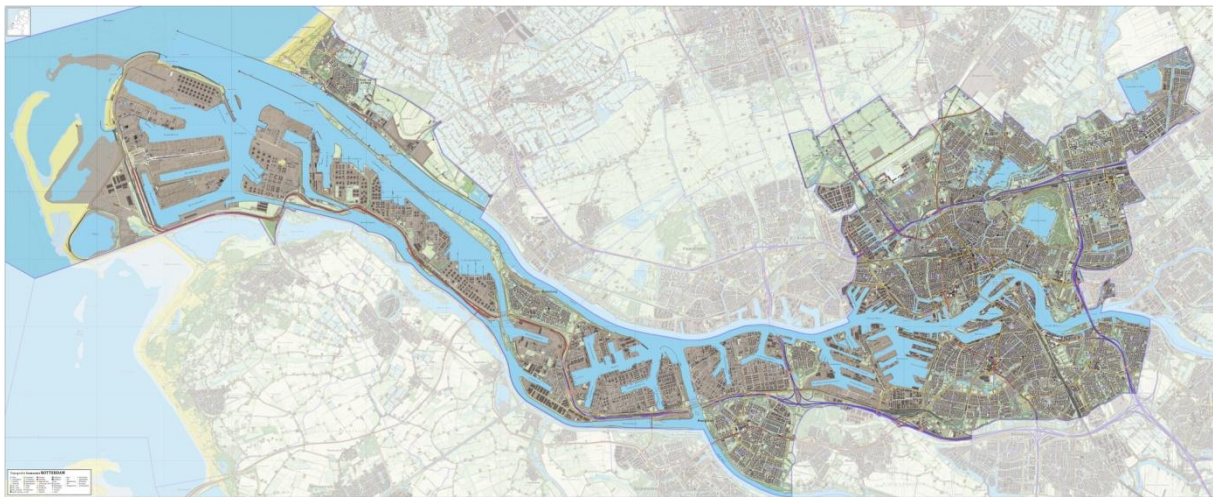
1.5.1 Maatschappelijke relevantie

De regio Rijnmond is een van de meest dichtbevolkte regio's van Nederland met ruim 1.2 miljoen inwoners in 2011 (Stadsregio Rotterdam, 2012). Deze burgers hebben recht op een veilige woonomgeving zonder overmatige overlast.

Midden in dit gebied ligt de Rotterdamse haven. Een gebied, 2.500 hectare groot en 40 kilometer lang. In het gebied vindt goederenoverslag plaats van ca. 450 miljoen ton per jaar. Dit zorgt voor een scheepvaartverkeer van circa 32.000 zeeschepen en 100.000 binnenvaartschepen op jaarbasis. Al deze activiteit en bedrijvigheid genereert een directe werkgelegenheid van 87.000 arbeidsplaatsen (Port of Rotterdam, geen jaartal).

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat de Rotterdamse haven van groot economisch belang is voor Nederland. De belangen van de bloei van de haven kunnen echter conflicteren met de belangen van de bewoners van de regio Rotterdam. Vanuit economisch belang zijn haalbare milieu en veiligheidseisen wenselijk omdat het voldoen aan dit type eisen vaak erg kostbaar is. Het is nodig om zorg te dragen voor een veilige leefomgeving zonder overmatige overlast.

De veiligheidscontour is een instrument om een verdeling van de ruimte tussen het havengebied en omliggende gebieden tot stand te brengen. Een goede implementatie van dit instrument is essentieel voor het bewerkstelligen van een daadwerkelijk betere situatie. In de onderstaande afbeelding is het casusgebied in een kaartbeeld.



Afbeelding 1: Kaartbeeld van de Rotterdamse haven en haar omgeving (Afbeelding Havenbedrijf Rotterdam N.V.).

1.5.2 Planologische relevantie

De veiligheidscontour is een ruimtelijk instrument dat mogelijk gemaakt is door de komst van het Bevi in 2004. De functionele binding van de veiligheidscontour is verankerd in het bestemmingsplan, het centrale beleidsdocument in de ruimtelijke ordening. Doordat de veiligheidscontour een relatief jong instrument is, is er over dit instrument nog weinig expertise opgebouwd. Een onderzoek naar de problemen en mogelijkheden bij daadwerkelijke implementatie van de veiligheidscontour kan bijdragen tot de opbouw van deze expertise en zo bijdragen aan een feitelijk veiligere situatie in gebieden zoals de Rotterdamse haven en haar omgeving.

1.6 Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk is de centrale problematiek geschetst en is ingegaan op het belang van dit onderzoek. In het tweede hoofdstuk worden de theoretische keuzes verantwoord. In het derde hoofdstuk worden de methodologische keuzes verantwoord. Hoofdstuk twee en drie beantwoorden gezamenlijk de eerste deelvraag. Deelvraag vier betreft het juridisch en beleidskader waarin de benodigde juridische en beleidskundige achtergrond informatie is opgenomen. In hoofdstuk vijf tot en met acht worden stelselmatig de daarop volgende deelvragen beantwoord zoals beschreven in paragraaf 1.4. In hoofdstuk vijf is de mate van robuustheid van de regelgeving onderzocht. Er is onderzocht waar beperkingen in de regelgeving en

haar uitwerking ervaren worden en waar mogelijkheden tot verbetering liggen. In hoofdstuk zes wordt onderzoek gedaan naar verschillende mogelijkheden om tot veiligheid verhogende maatregelen te komen. In hoofdstuk zeven is geanalyseerd wat de invloed is van de komst van de veiligheidscontour op de werkzaamheden van de betrokken actoren en onderlinge verhoudingen. Hoofdstuk acht sluit het onderzoek af met een conclusie.

Hoofdstuk 2 • Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het theoretisch fundament tot stand gebracht voor de analyse van dit onderzoek. Diverse implementatietheorieën worden uiteengezet en verwerkt in een theoretisch raamwerk. Er is voor implementatietheorie gekozen omdat in dit onderzoek wordt gekeken hoe men de veiligheidscontour en het aanvullende afsprakenkader kan omzetten naar de uitvoeringspraktijk. Wanneer er sprake is van een deugdelijke implementatie wordt de kans dat de beleidsdoelen worden gehaald sterk vergroot. Implementatietheorie verstrekt inzichten en criteria hoe men tot een deugdelijke implementatie kan komen.

Implementatie is het proces dat in werking treedt na de (politieke) vaststelling van het beleid. Implementatie kan worden gedefinieerd als: *“putting an innovation into practice in such a way that it meets the necessary standards to achieve the innovation desired outcomes”* (Meyers, Durlak & Wandersman, 2012, p. 465) Deze definitie richt zich niet alleen op de beleidsmakers die verantwoordelijk zijn voor het beleid maar ook op de directe en indirecte betrokken actoren. Tevens voorziet de definitie in de invloed (stond er 2 keer op de bedoelde en onbedoelde gevolgen die het beleid heeft op politiek, economisch en sociaal vlak.

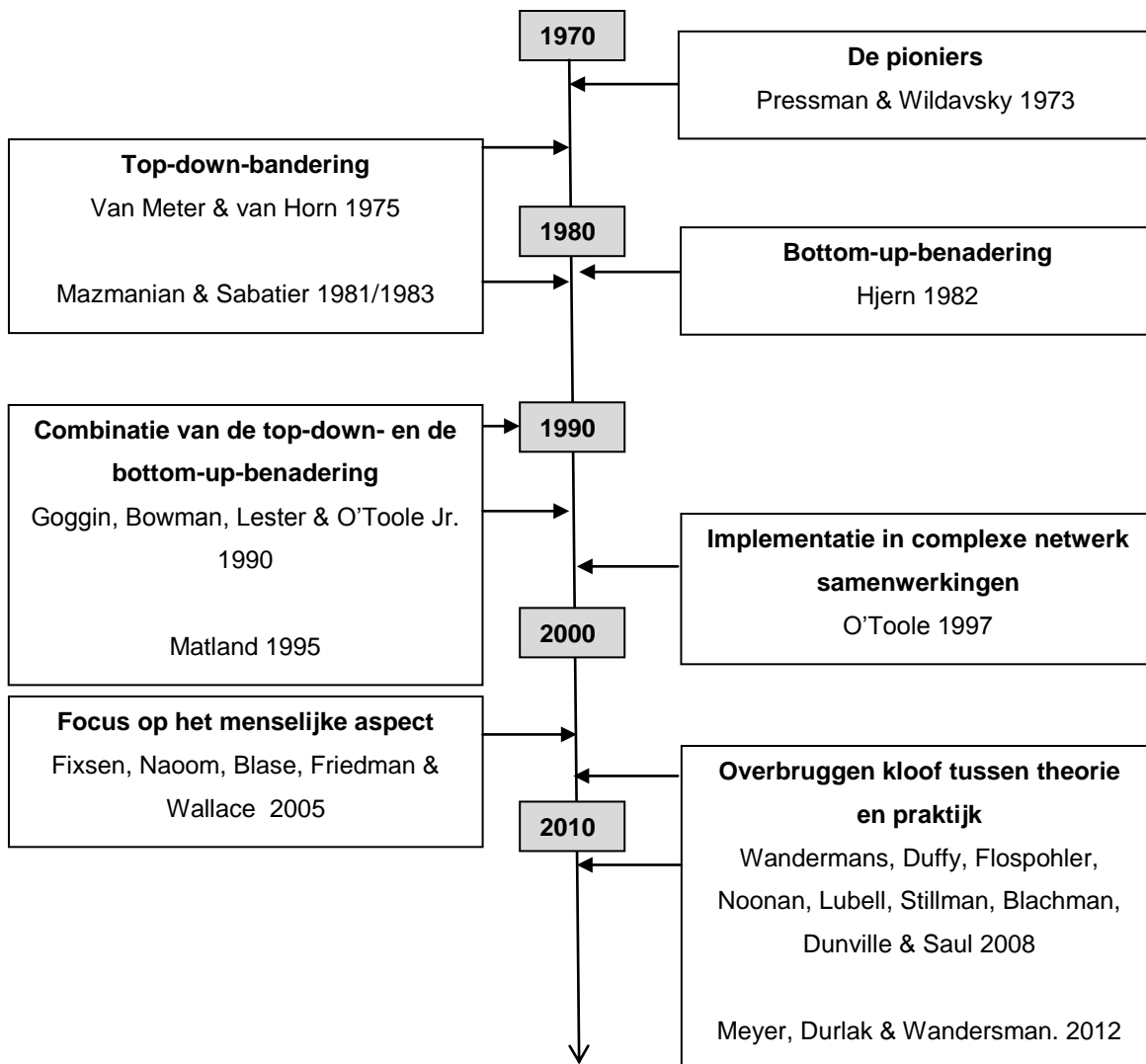
De implementatie is een vast element in de beleidscyclus in vrijwel alle literatuur over deze materie (Howlett, Ramesh & Perl, 2009) (Hogerwerf & Herweijer, 2008). Toch is het implementatieproces als onderdeel van de gehele beleidscyclus vaak onderbelicht (Pülzl & Treib, 2007, p. 102). Het implementatie- en planningsonderzoek kent een aantal zwakke kanten. Planologie probeert de toekomstige gang van ruimtelijke ordening te sturen en te beïnvloeden en gaat daarbij uit van een set veronderstellingen en toekomstscenario's. Het is echter moeilijk om de rol van discourses, symbolen en culturele factoren mee te nemen in deze toekomstscenario's. Deze zaken kunnen onvoorziene omstandigheden veroorzaken die niet door planning kunnen worden gestuurd (Pülzl & Treib, 2007, p. 103). Om deze reden is het van het belang een koppeling te maken tussen de planologie en de implementatietheorie.

De langdurige discussie tussen verschillende stromingen in de implementatietheorie hebben ervoor gezorgd dat er veelal concurrerende onderzoeken werden gepubliceerd in plaats van onderzoeken die elkaar aanvullen en zo het implementatieonderzoek verdiepend ontwikkelden (Pülzl & Treib, 2007, p. 102). De discussie tussen de verschillende stromingen worden later in dit hoofdstuk nader uitgewerkt. Tot slot is een tekortkoming van het implementatieonderzoek dat er in de geconstrueerde modellen vaak veel mogelijke verklarende variabelen zijn opgenomen. Er wordt echter weinig aandacht besteed aan het gewicht dat aan deze variabelen dient te worden toegekend, gelet op de context waarin het model gebruikt wordt (Pülzl & Treib, 2007, p. 102).

Implementatieonderzoek is benodigd om deze zwaktes te overwinnen en tot meer solide implementatietheorie te komen.

2.2 Implementatiescholen in afgelopen vier decennia

In de afgelopen vier decennia hebben diverse wetenschappelijke scholen op het gebied van implementatie elkaar opgevolgd (Burke, Morris & McGarrigle, 2012, p. 16). Dit tijdspad is in de onderstaande figuur weergegeven. Deze scholen zijn vaak reacties op voorgaande scholen en verschillen van elkaar wat betreft de focus, het niveau van analyse (top-down vs. bottom up), de manier waarop naar omgevingsfactoren wordt gekeken en het gewicht dat wordt toegekend aan de rol van uitvoerders.



Figuur 1: Schets van de belangrijkste implementatietheorieën in de laatste drie decennia (Burke et al., 2012: aangepast)

In de onderstaande paragrafen komen deze stromingen aan de orde en wordt er ingegaan op de verschillen en ontwikkelingen door de tijd heen. Deze ontwikkeling leidt uiteindelijk tot het QIF waarin verschillende elementen uit eerdere modellen samenkomen.

2.3 Pioniers in het implementatieonderzoek (Pressman & Wildavsky)

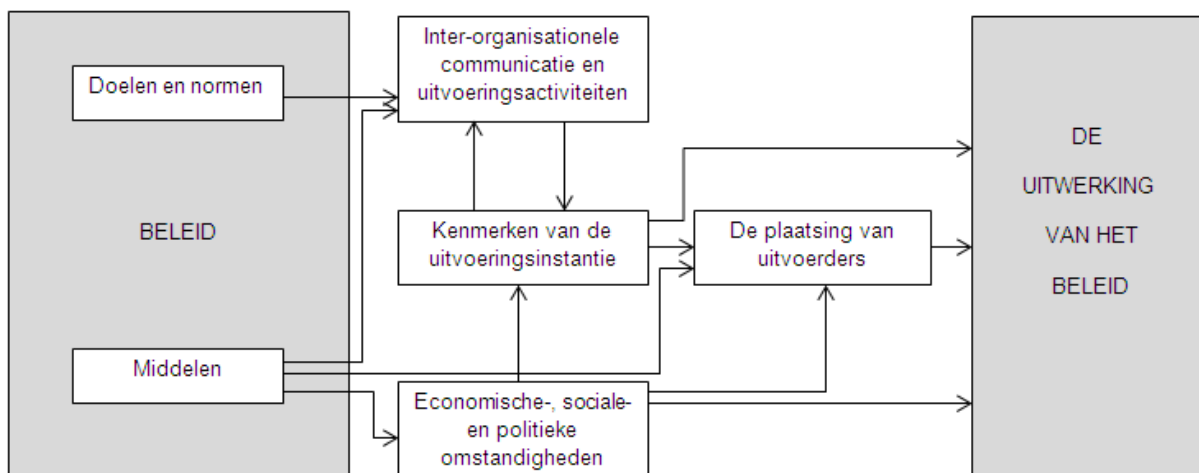
Pressman & Wildavsky (1973) voerden een studie uit naar het falen van een federaal overheidsprogramma in Oakland in de Verenigde Staten. Het verbaasde Pressman & Wildavsky dat dit beleid faalde ondanks de beschikbaarheid van een grote hoeveelheid geld en de inspanningen van diverse betrokken actoren. Een verklaring hiervoor ligt volgens Pressman & Wildavsky (1973, p.87-124) in de 'complexity of joint action'. Er bestaan vaak meerdere projecten naast elkaar die een grote hoeveelheid beslismomenten bevatten. Bij elk van deze beslismomenten bestaat het gevaar dat er ruis optreedt die de voortgang en uitkomsten van het proces kan belemmeren. Zo neemt de kans op het optreden van vooraf onvoorziene effecten en de kans op vertraging toe.

Er dient een goede samenwerking te zijn tussen de beleidsmakers en beleidsuitvoerders om de kans op het slagen van implementatie en de uitwerking van beleid te beïnvloeden. Indien deze relatie ontbreekt of verstoord is, is er sprake van 'Implementation Deficit' (Pressman & Wildavsky, 1973, p. 143) (Burke et.al., 2012, p13).

Het werk van Pressman & Wildavsky (1973) is een standaardwerk geworden omdat zij worden gezien als de boegbeelden van de pessimistische kijk op implementatie. Volgens Pressman & Wildavsky is het moeilijk om tot implementatie te komen wanneer er meerdere partijen betrokken zijn (Hill & Hupe, 2009, p.45).

2.4 Het vervolg van het top-down implementatieonderzoek

Kort na het verschijnen van het werk 'Implementation' van Pressman & Wildavsky (1973) stelden van Meter en van Horn (1975) hun model voor beleidsimplementatie op. Van Meter en van Horn citeerden Pressman & Wildavsky (1975) maar vonden de bijdrage die hun inzichten leverden aan implementatie erg gelimiteerd omdat er geen theoretisch framework werd ontwikkeld. Daarom poogden zij met dit model een blauwdruk te geven voor de analyse en de beschrijving van het implementatieproces. Op deze manier zou het succes en falen van beleid verklaard kunnen worden (van Meter en van Horn, 1975, p. 483). Als grondslag voor dit model baseren van Meter & van Horn (1975) zich op een drietal bronnen: organisatietheorie (met name innovatieve veranderingen en controle), de impact van beleid (met name gerechtelijke beslissingen), en studies over intergouvernementele relaties (van Meter en van Horn, 1975, p. 453). Het model is in de onderstaande figuur weergegeven.

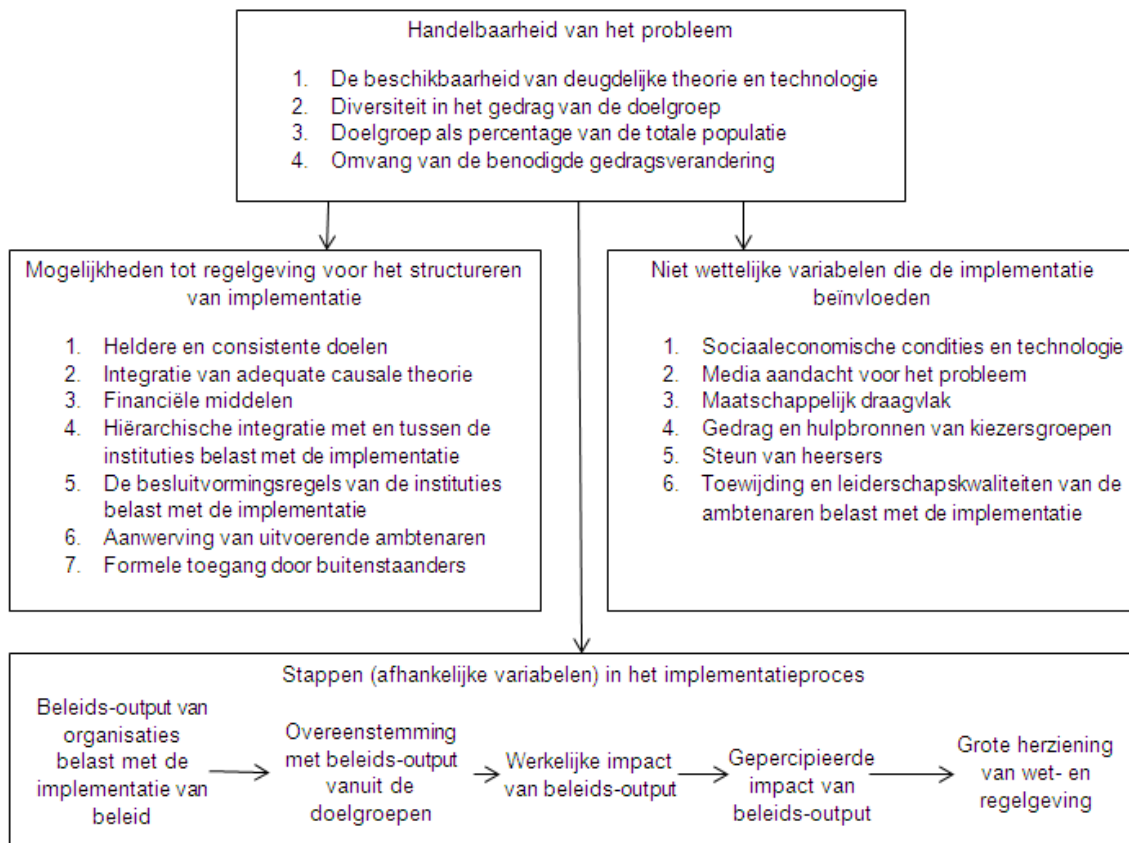


Figuur 2: Model van het uitvoeringsproces van beleid (Van Meter & van Horn, 1975, p. 463)

Het Model van het uitvoeringsproces van beleid kent een zestal variabelen.

De eerste onafhankelijke variabele is doelen en normen. Deze vormen de input van het model, en zijn de maatstaf waarmee de uitkomsten van het beleid beoordeeld kunnen worden. In het model worden de doelen en normen als onafhankelijke variabelen gezien. Wanneer er gekeken wordt naar de werkelijkheid zijn vraagtekens te plaatsen bij deze benadering. De doelen en normen zijn in de werkelijkheid vaak afhankelijk van andere processen zoals onderhandelingen en de middelen die beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van het beleid (van Meter & van Horn, 1975, p. 463-465). Ook deze variabelen zijn onafhankelijke variabelen en bepalen het proces van implementatie, omdat via de middelen de doelen gerealiseerd dienen te worden. De communicatie tussen de verschillende uitvoerders en hun organisaties is van belang (van Meter & van Horn, 1975, p. 465-470). Communicatie bepaalt immers hoe de doelen en middelen worden geïnterpreteerd door de uitvoerders van het beleid. Het is daarmee een interveniërende variabele. Niet alleen communicatie richting de uitvoerder is van belang, ook een aantal kenmerken van deze uitvoerder hebben invloed op de uitwerking van beleid. Dit zijn: de omvang en de kwaliteiten van het personeel, de mate van hiërarchische controle op de door de uitvoeringsorganisaties gemaakte beslissingen, de politieke mogelijkheden van een organisatie, de vitaliteit van de organisatie, de mate van open communicatie binnen een organisatie en de formele en informele verbinding van de organisatie met de beleidsmakers. Economische- politieke- en sociale omstandigheden kunnen de uitwerking van het beleid beïnvloeden (van Meter & van Horn, 1975, p. 471-472). Ze bepalen bijvoorbeeld de prioriteit die aan het beleid gegeven wordt en een deel van de beschikbare middelen. Tot slot is de welwillendheid van de betrokken actoren van belang. Zij dienen het beleid te begrijpen en hun reactie heeft invloed op de uitwerking van het beleid (van Meter & van Horn, 1975, p. 472-473). Het model van van Meter & van Horn is van belang omdat zij, als grondleggers van de top-down-benadering, een van de eersten zijn die een theoretisch blauwdruk geven voor implementatieprocessen.

Een andere, tot op de dag vandaag bekende klassieker in het implementatieonderzoek, is het werk van Mazmanian & Sabatier (1981, 1983). De kern van implementatieonderzoek is volgens Mazmanian & Sabatier (1981, p. 6) het blootleggen van factoren die het behalen van beleidsdoelen kunnen beïnvloeden gedurende het proces. Deze factoren kunnen worden ingedeeld in drie hoofdcategorieën: (1) handelbaarheid van het probleem, (2) mogelijkheden tot regelgeving voor het structureren van implementatie en (3) niet wettelijke variabelen die implementatie beïnvloeden. Deze factoren zijn weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 3: Implementatie framework (Mazmanian & Sabatier, 1981, p.6)

Mazmanian & Sabatier (1983, p.41-42) beseften dat er, naast het framework, behoefte was aan een zo concreet mogelijke checklist voor gebruik bij implementatievraagstukken. Hiertoe ontwikkelden zij een zestal condities. Wanneer aan deze condities voldaan is, zullen de beoogde beleidsdoelen worden gehaald. Mazmanian en Sabatier (1983, p.41-42) stellen dat beleidsdoelen haalbaar zijn als ze aan de volgende punten voldoen:

1. Het bevoegd gezag of de beleidsmakers hebben de doelen van het beleid duidelijk en consistent vastgesteld of bieden in ieder geval duidelijke criteria om discussie over de beleidsdoelen op te lossen.
2. Er ligt een solide basis ten grondslag aan het beleid dat duidelijkheid schept over de belangrijkste actoren en causale relaties die van invloed zijn op het beleidsproces en zij die het beleid implementeren, hebben voldoende invloed op de betrokken actoren om de beleidsdoelen te kunnen bereiken.
3. Het beleid dient zodanig te worden gestructureerd dat de kans maximaal is dat de actoren zich op vooraf ingeschatte wijze gedragen. Hierbij hoort tevens de stimulering van de actoren door het geven van steun op het gebied van onder andere financiën en toegang tot de benodigde netwerken.
4. De leiders van de instanties die het beleid implementeren, dragen de doelen van het beleid uit en beschikken over voldoende politieke- en managementkwaliteiten om dit te doen.
5. Het beleid wordt gedurende de implementatie ondersteund door de opstellers van het beleid en/of georganiseerde kiezersgroepen.
6. Het beleid blijft actueel en raakt niet gedateerd tijdens het implementatieproces door de komst van nieuw zonder –e- beleid of verandering van de politiek-sociaalmaatschappelijke omstandigheden.

Deze zes criteria stellen minimumeisen aan het probleem waarvoor een beleidsoplossing geïmplementeerd gaat worden, wil er sprake kunnen zijn van een deugdelijke implementatie. De tweede regel is dat een probleem geen zogenoemd 'wicked problem', een zeer complex of onmogelijk oplosbaar probleem, mag zijn. (Rittel & Weber, 1984). Dit is het bovenste hokje van het model. De eerste, derde en zesde regel stellen eisen aan het beleid bij het te implementeren beleid. Het beleid moet aan minimum eisen voldoen wil het beleid kunnen landen. Dit is het linker hokje in het model. Tot slot worden er eisen gesteld aan de omgeving door regel drie, vier en vijf in het rechter hokje. Het onderste hokje geeft de stappen in het implementatieproces weer. Een belangrijke opmerking is dat de zes condities een versimpeling zijn van het model. In het model zijn meer eisen opgenomen dan in de condities.

2.5 Top-down of bottom-up?

In de jaren tachtig heeft een levendig debat plaats gevonden tussen de aanhangers van de top-down-benadering en de bottom-up-benadering over de wijze waarop in de wetenschap naar implementatie gekeken zou moeten worden. Het in de vorige paragraaf uiteengezette framework van Mazmanian en Sabatier is het schoolvoorbeeld van de top-down-benadering. De aanhangers van de bottom-up-benadering bekritisieren het framework omdat er ten onrechte wordt aangenomen dat actoren rationeel handelen. Daardoor is er te weinig aandacht voor de daadwerkelijke implementatieprocessen op microniveau waar vaak geen sprake is van rationeel handelen (Burke et.al, 2012, p.13-14). De top-down-modellen worden bekritiseerd omdat ze wettelijke regels als startpunt nemen voor de analyse. Hierdoor worden problemen die zich al eerder in het beleidsproces hebben geworteld niet meegenomen (Matland, 1995, p. 147). Tevens is er kritiek omdat het belangrijke politieke aspect wordt genegeerd of er wordt een poging gedaan dit aspect te elimineren (Matland, 1995, p. 147-148). Tot slot is er kritiek op de sterke focus op de theoretische beleidsmakers als belangrijkste actoren. Deze kritiek is tweeledig: de uitvoerders op het kleinste schaalniveau zouden over de meeste kennis en expertise beschikken en beter in staat zijn om richting te geven aan beleid dat een kans van slagen heeft. Daarnaast is de beleidsvrijheid die van zogenoemde 'street level bureaucrats' (dit begrip wordt later in deze paragraaf toegelicht) dermate omvangrijk dat beleidsmakers van bovenaf nooit het doen en laten van deze uitvoerders kunnen voorspellen omdat dit pas vorm krijgt in de uiteindelijke implementatie en uitvoering (Matland, 1995, p. 148).

Als tegengeluid werden er bottom-up-benaderingen ontwikkeld. Het startpunt voor de bottom-up-benadering is het concept 'street level bureaucrats' van Lipsky (1980). Met 'street level bureaucrats' bedoelt Lipsky de uitvoeringsambtenaren op de laagst mogelijke schaal. De mensen die concreet het beleid tot uitvoering brengen en direct contact hebben met de betrokken (groepen) burgers. Een voorbeeld van een 'street level bureaucrat' is de bouwinspecteur die daadwerkelijk de aanvraag voor een omgevingsvergunning om te bouwen beoordeelt. Beleidsimplementatie zou volgens de aanhangers van de bottom-up-benadering gevormd worden door compromissen die ontstaan tussen de individuele of groepen burgers en de uitvoerende organisaties en hun uitvoerend personeel (Lipsky,1980; Burke et.al., 2012, p. 13-14; Hill & Hupe,2009, p.51-53)

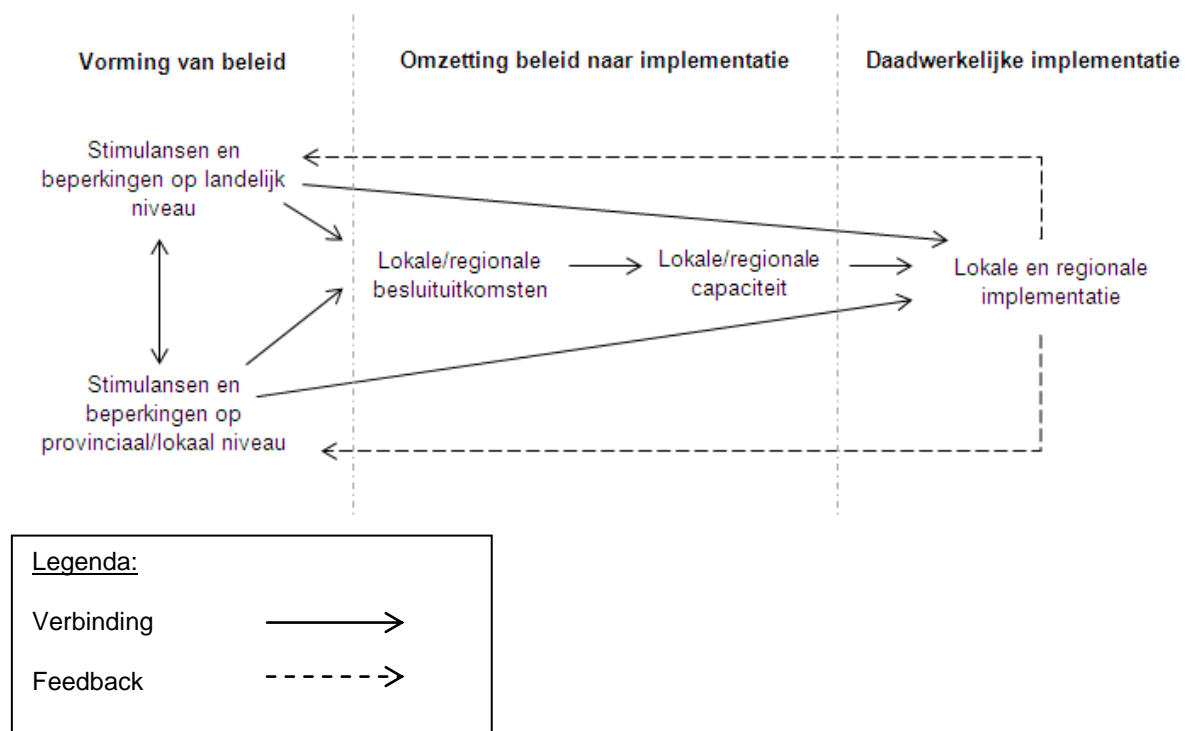
Een ander belangrijk werk in the bottom-up-traditie is dat van Hjern (1982). Hjern doet op microniveau onderzoek naar implementatieproblemen. Aan de uitvoerders wordt gevraagd wat hun activiteiten, doelen en problemen zijn. Op deze manier is het mogelijk voor een specifiek implementatievraagstuk maatwerk te leveren op het microschaalniveau en de schaalniveaus daarboven. Tevens helpt deze methode bij het

identificeren van sterke coalities en geeft inzicht in onvoorziene effecten (Hjern, 1982; Hjern & Hull, 1982; Matland, 1995, p. 149).

Problematisch aan de top-down-benadering is de zeer beperkte mogelijkheid om 'street level bureaucrats' verantwoording te laten afleggen over hun handelen (Hill & Hupe, 2009, p.55).

2.6 Top-down en bottom-up gecombineerd

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig werd er meer en meer gepoogd de top-down-benadering en de bottom-up-benadering te combineren (Goggin, Bowman, Lester & O'Toole, 1990, p.194). Goggin et.al. (1990) introduceren hun 'Communications Model of Intergovernmental Policy' In dit model wordt zowel aandacht besteed aan de implementatie op landelijk niveau als op provinciaal en lokaal niveau (Goggin et.al. p. 31). De focus van het model van Goggin et.al. ligt op acceptatie of afwijzing van de communicatieberichten tussen verschillende overheidslagen (Burke et. al., 2012, p. 14) Het model is grafisch weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 4: Het 'Communications Model of Intergovernmental Policy' (Goggin et.al. 1990, p. 3: aangepast)

Volgens de figuur zijn de condities waaronder het beleid wordt gevormd en de omzetting van beleid naar de implementatie van dit beleid, van belang voor de kwaliteit van de daadwerkelijke implementatie. De vorming van het beleid gebeurt door stimulansen en beperkingen op landelijk niveau en op provinciaal/lokaal niveau. De besluituitkomsten en de capaciteit die beschikbaar is voor de uitvoering van het beleid spelen een cruciale rol bij de omzetting van beleid naar implementatie.

Goggin et. al. (1990) zien het maken van beleid als een 'implementatie sub system' in een groter communicatiesysteem. In dit 'sub system' zijn de zenders en ontvangers van informatie en berichten, gebruikte kanalen en te halen targets van belang. Of er over gegaan wordt tot handelen is afhankelijk van

de wijze waarop deze berichten geïnterpreteerd worden en de kwaliteit van de informatievoorziening (Burke, et.al. 2012).

Vanuit de lokale en regionale implementatie ontstaan is er een feedback mogelijkheid naar de stimulansen en beperkingen op landelijk niveau en de stimulansen en beperkingen op lokaal niveau. Zo krijgen beleidsmakers feedback over de uitwerking van het beleid en input voor eventuele verbeteringen en bijstellingen (Goggin et. al., 1990, p. 32-33). In plaats van een keuze te maken tussen een bottom-up- of top-down-benadering creëren de auteurs een dynamisch interactiemodel waarin de variabelen elkaar wederzijds beïnvloeden. Dit geeft wellicht een completer beeld van een implementatieproces, maar is tegelijkertijd een aanzienlijke verbreding ten opzichte van de traditionele modellen, waardoor de relatieve kracht van de individuele interacties moeilijk zichtbaar is.

Matland (1995) poogt evenals Goggin et.al. (1990) de criteria van de top-down-benadering en de bottom-up benadering te combineren. Dit wordt bewerkstelligd door het combineren van de criteria conflict en ambiguïteit. Conflict is opgenomen omdat zowel aan de top-down-benadering als de bottom-up-benadering de assumptie ten grondslag ligt dat individuele actoren uiteindelijk hun eigen belang zullen nastreven. In de top-down-benadering zijn doelen overeen gekomen waardoor een actor zijn individuele en maatschappelijke functies maximaliseert binnen een aantal beperkingen afhankelijk van de situatie (Matland, 1995, p. 156).

In de bottom-up-benadering van implementatieanalyse wordt er niet uitgegaan van gemeenschappelijke geformuleerde doelen waardoor elke actor zijn eigen doelen nastreeft. De top-down-benadering gaat uit van geen conflict terwijl conflict in de bottom-up-benadering een primair aspect is (Matland, 1995, p. 156).

Ambiguïteit bestaat in twee soorten; ambiguïteit van doelen en ambiguïteit van middelen. De helderheid van doelen is een belangrijke onafhankelijke variabele in de top-down benadering. Niet heldere doelen zijn doelen die niet uitputtend omschreven zijn waardoor ze vaak met elkaar in conflict zijn of op meerdere manieren uitgelegd kunnen worden. Deze niet heldere doelen zijn de belangrijkste onzekerheden die leiden tot misverstanden en het uiteindelijk falen van implementatie. Dit komt doordat niet iedereen op één lijn zit over het einddoel van het beleid. Het gevolg is dat men ook een verschillend beeld zal hebben van de benodigde implementatiehandelingen en de benodigde activiteiten van uitvoerders.

Tevens kan er ambiguïteit van middelen optreden. Dit komt voor, als de doelen duidelijk zijn maar niet helder is op welke manier deze bereikt dienen te worden. Deze vorm van ambiguïteit kan in vele vormen voordoen. Zo is het mogelijk dat er onzekerheid heerst over de vraag welke rol ingevuld moet gaan worden door welke organisatie of dat de complexiteit van de omgeving ervoor zorgt dat het moeilijk is in te schatten welke middelen nodig zijn om tot de gewenste resultaten te komen (Matland, 1995, 157-158).

De mate van conflict en de mate van ambiguïteit wordt in een ambiguïteits-conflict-matrix tegen elkaar afgezet.

		CONFLICT	
		Laag	Hoog
AMBIGUÏTEIT	Laag	Administratieve implementatie <i>Hulpbronnen</i>	Politieke implementatie <i>Macht</i>
	Hoog	Experimentele implementatie <i>Contextuele factoren</i>	Symbolische implementatie <i>Coalitie sterkte</i>

Figuur 5: Ambiguiteits-conflictsmatrix (Matland, 1995, p. 160)

Wanneer er sprake is van administratieve implementatie zijn de doelen en de manier waarop deze doelen moeten worden bereikt helder. De mate van ambigüiteit en de mate van conflict zijn laag. De kwaliteit van implementatie is afhankelijk van het feit of de benodigde hulpbronnen ook daadwerkelijk voor handen zijn (Matland, 1995, p.160).

In het geval van politieke implementatie is er sprake van een hoge mate van conflict en een lage mate van ambigüiteit. Alle betrokken actoren hebben hun eigen doelen vastgesteld en deze doelen zijn onverenigbaar met elkaar. Er ontstaat een politieke strijd die gewonnen zal worden door de meest machtige actor (Matland, 1995, p.163).

Bij experimentele evaluatie is er sprake van een hoge mate van ambigüiteit en een lage mate van conflict. De doelen zijn duidelijk, de wijze van implementatie is niet duidelijk. Om deze reden is de wijze van implementatie afhankelijk van contextuele factoren zoals hulpbronnen en de betrokkenheid van de afzonderlijke actoren (Matland,1995, p.165-166).

Tot slot: symbolische implementatie. Een situatie waarin een hoge mate van conflict en een hoge mate van ambigüiteit bestaat, lijkt in eerste instantie niet zinvol te zijn. Toch speelt symbolisch beleid een belangrijke rol bij het vaststellen van nieuwe doelen of het creëren van nieuwe toewijding voor het bereiken van reeds bestaande doelen. De mate van conflict is belangrijk omdat het duidelijkheid schept over de standpunten van de betrokken actoren. De mate van ambigüiteit is belangrijk omdat het beleidsuitkomsten oplevert met een evenredige variatie tussen de voorkeuren van verschillende partijen (Matland, 1995, p.168). In de praktijk blijkt deze symboolpolitiek is dat niet één woord??? veelal gebruikt te worden om in te spelen op de publieke opinie en gericht te zijn op het redden van de eigen reputatie.

2.7 Implementatie in de praktijk van complexe netwerksamenwerkingen

O'Toole (1997) publiceert over de problemen en oplossingen van implementatieprocessen in complexe netwerksamenwerkingen die nodig zijn voor innovatie. Als de twee voornaamste problemen voor implementatie in complexe netwerksamenwerkingen noemt O'Toole (1997, p. 121-124): valkuilen die ontstaan als gevolg van onzekerheid en het gebrek aan goed functionerende instituties met voldoende ervaring en expertise.

In een complexe netwerksamenwerking waar een groot aantal actoren meerdere opties heeft, wordt gestreefd naar een zogeheten 'Nash Equilibrium'. Er is sprake van een 'Nash Equilibrium' wanneer geen

van de betrokken actoren voordeel haalt uit een verandering van strategie en haar gedrag in het onderhandelingsproces wanneer de andere actoren ook vasthouden aan hun eigen strategie. Het is zeer complex om deze situatie te bereiken omdat de betrokken actoren veel informatie moeten hebben over zaken als de eigen voorkeuren, de voorkeuren van andere actoren en de relaties tussen actoren. In de praktijk is deze informatie nooit volledig waardoor er altijd een zekere mate van onzekerheid zal bestaan (O'Toole, 1997, p. 122).

In de eerste fase van het implementatieproces dienen er in bepaalde gevallen nieuwe instituties gecreëerd te worden. Het kan hier zowel gaan om het creëren van geheel nieuwe actoren of nieuwe onderdelen of rollen voor of binnen bestaande actoren. Binnen deze nieuwe instituties is nog geen routine in de interne organisatie en de wijze van communiceren en onderhandelen met de buitenwereld. Dit kan zorgen voor grote onzekerheid (O'Toole, 1997, p. 123-124)

O'Toole (1997, p. 126-132) draagt verschillende oplossingen aan om het implementatieproces te verbeteren afhankelijk van de startsituatie. De nadruk bij al deze oplossingen ligt op de rol van de netwerkmanager, omdat deze als de 'spil' van het netwerk wordt gezien en het zijn/haar taak is om het netwerk vorm te geven, te sturen en te versterken. Dit zal de implementatie ten goede komen. Er zijn sets van handelingen voor de netwerkmanager gecreëerd. Deze sets zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Begin situatie	Naam van verbeter oplossing	Rol van de netwerk manager
De belangen van de betrokken actoren zijn (vrijwel) overeenkomstig	'Playing the game'	Terughoudend. Laat het proces zijn werk doen en zorg voor constante procesvoorwaarden en deelnemers.
Geen dominante strategie om tot een succesvolle samenwerking en innovatie te komen	'Facilitating and focussing the game'	Een ondersteunende rol met hoofdzakelijk de volgende elementen: <ol style="list-style-type: none"> 1. Aanmoedigen van een langetermijnvisie 2. Gebruik selectieve aandacht (focus op kansrijke initiatieven van betrokken actoren) 3. Structureer de communicatie (middelen) 4. Sluit sub-akkoorden (zowel tussen een deel van de actoren als over een deelonderwerpen)
De actoren zijn reeds in het verleden met elkaar gekoppeld	'Buffering and linking games'	Een actief ondersteunde rol met hoofdzakelijk de volgende elementen: <ol style="list-style-type: none"> 1. Simplificeren en opknippen van beleidsprocessen (in geval van teveel complexiteit) 2. Het verbinden van meerdere beleidsprocessen. (gebruik maken van een elders opgebouwde vertrouwensband) 3. Reduceren van complexiteit
Er is sprake van grote verschuivingen in de netwerksamenwerking	'Altering network games'	Streven naar een innovatief idee als contrast met de huidige uitvoering: <ol style="list-style-type: none"> 1. Het veranderen van voorkeuren van de actoren 2. Zorgen voor ondersteunende normen

Tabel 6: Samenvatting van de mogelijkheden van de netwerkmanager in complexe netwerk samenwerkingen (O'Toole, 1997,p.126-132).

2.8 Het belang van het menselijke aspect in implementatie

In het implementatieproces zijn vele zaken van belang zoals een deugdelijk beleid, beschikbaarheid van productiefactoren, organisatiestructuur en cultuur. De mate van invloed van deze factoren op implementatie wordt bepaald door de vertaling en de daden van de uitvoerders van het beleid. Een geslaagde implementatie valt of staat met de kwaliteit van de prestaties van deze uitvoerders. Er zijn verschillende manieren om invloed uit te oefenen op het gedrag van uitvoerders. Ten eerste het selecteren van uitvoerders. Niet iedere persoon is geschikt voor hetzelfde type werkzaamheden en dezelfde rol. Daarom is het belangrijk zorgvuldig te selecteren wie geschikt is voor welke taak. Uitvoerders en trainers hebben een ander profiel.

Investeren in de kennis in de ontwikkeling van de competenties van het personeel is erg belangrijk. De kwaliteit van de uitvoering kan worden verhoogd wanneer het uitvoerend personeel meer kennis van zaken heeft en over betere skills beschikt.

geen worden zin maar: het coachen van uitvoerders kan winst opleveren worden behaald met het coachen van uitvoerders. De coach heeft vier hoofdfuncties: supervisie, onderwijzen gelijktijdig met betrokkenheid bij de implementatie activiteiten, beoordeling en feedback van de uitvoering en het geven van emotionele steun. De netwerkmanager uit het eerder genoemde werk van O'Toole heeft onder andere dit coachen als taak.

Tot slot van deze paragraaf de evaluatie van uitvoerders. Hiervoor zijn maatstaven opgesteld op basis van een drietal factoren: * Context, aan welke voorwaarden dienen voldaan te worden zodat een implementatieproces kan functioneren.

* Nakoming, In hoeverre hebben de uitvoerders gebruik gemaakt van de voorgeschreven middelen en mogelijkheden.

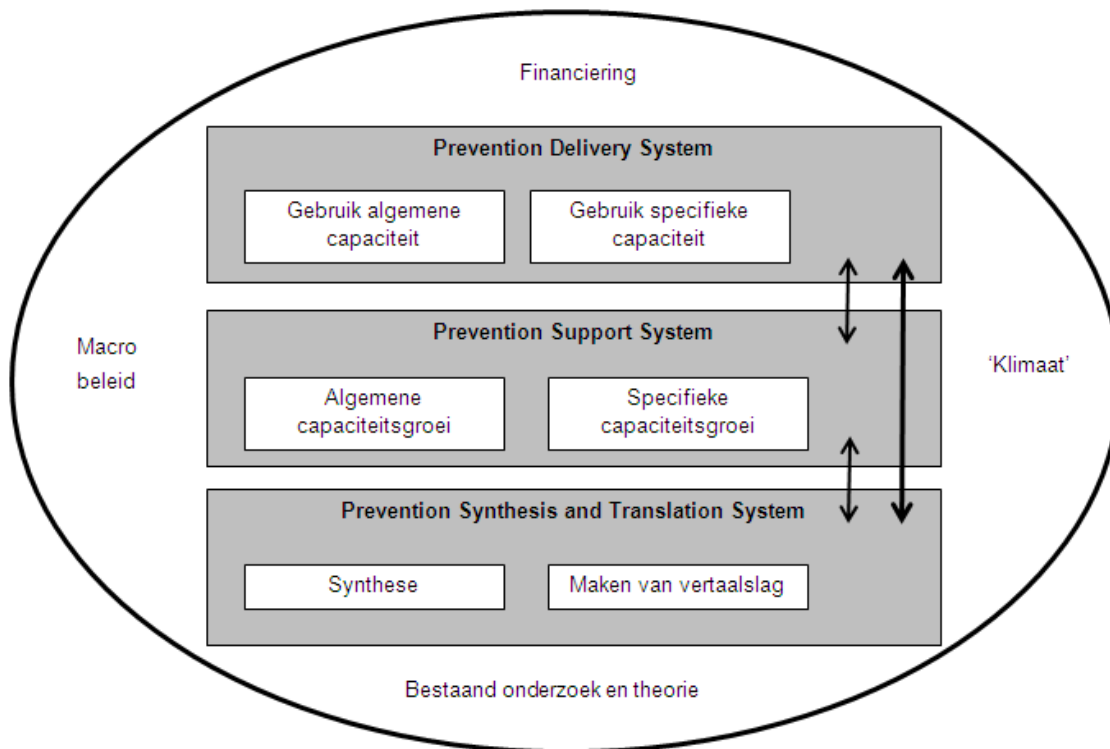
* Competenties, over welke hoeveelheid skills beschikt de uitvoerder om het beleid met de vooraf beschreven middelen te implementeren?

(Fixsen et.al.2005)

In voorgaande frameworks wordt gesproken over de grote beleidsvrijheid van uitvoerders en de voor- en nadelen die dit heeft. Door middel van de hierboven beschreven coachen wordt geprobeerd de nadelige effecten van de beleidsvrijheid vroegtijdig te ondervangen terwijl de positieve effecten behouden blijven.

2.9 Overbrugging van de kloof tussen theoretisch onderzoek en de implementatiepraktijk

De voorgaande implementatie modellen en frameworks zijn geconstrueerd vanuit ofwel het perspectief van de uitvoerder ofwel het perspectief van de beleidsmakers. Het Interactive Systems Framework for Dissemination and Implementation (hierna: ISF) poogt deze stromen bij elkaar te brengen om zo de kloof tussen het theoretisch onderzoek en de implementatiepraktijk te dichten (Wandersman et.al. , 2008, p. 173-174). Het ISF bestaat uit een drietal systemen waarmee het implementatieproces wordt geanalyseerd. Met een systeem wordt in dit framework een set van activiteiten bedoeld.



Figuur 7: Het Interactive Systems Framework for Dissemination and Implementation (Wandersman et al., 2008, p.174)

De auteurs zien implementatiepraktijk als een interactie tussen een drietal systemen. In de systemen worden beslissingen genomen die de implementatiepraktijk al dan niet ten goede komen.

Het eerste systeem is het zogeheten 'Prevention Synthesis and Translation System'. In deze fase staat het genereren van informatie en het klaarmaken voor gebruik door uitvoerders centraal (Wandersman et al., 2008, p.174-175). Dit is een ondersteunend systeem voor de uitvoerders.

Het tweede en centraal staande systeem in het model, is het zogeheten 'Prevention Support System'. Hier wordt de benodigde ondersteuning verzorgd die nodig is om tot een kwalitatief goede implementatie te komen. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen innovatie specifieke ondersteuning en algemene ondersteuning. Bij innovatie specifieke ondersteuning kan er bijvoorbeeld sprake zijn van technische assistentie en coaching of extra informatievoorziening aan een uitvoeringsorganisatie voordat deze organisatie start met de implementatie van beleid. Algemene ondersteuning probeert onder andere het niveau van infrastructuur, skills en de motivatie binnen een organisatie te verhogen. Deze ondersteuning is niet specifiek gebonden aan dit project.

Tot slot onderscheiden Wandersman et al. het 'Prevention Delivery System'. In dit systeem wordt er gekeken welke activiteiten de betrokken actoren dienen te ontplooiën om de innovatie te implementeren en of ze de capaciteit bezitten om dit te doen. Ook hier maakt men het onderscheid tussen innovatie specifieke capaciteit en algemene capaciteit (Wandersman et al., 2008, p.175-177). Deze drie systemen zijn onderling met elkaar verbonden zoals verbeeld in de volgende figuur.

Uit dit model destilleren Wandersman et al. (2008, p. 177-178) een drietal typen factoren die implementatie beïnvloeden:

(1) Individuele factoren. Het beleid wordt beïnvloed door degenen die het dienen te implementeren. Dit leidt tot mogelijk uiteenlopende resultaten die moeilijk te generaliseren zijn. Hoe actoren omgaan met contextuele factoren is hier erg van belang.

(2) Organisatiefactoren. Hierbij moet worden gedacht aan factoren als leiderschap, beleidsdoelen, omvang, toewijding, skills en informatievoorziening.

(3) Maatschappelijke factoren. Er is een correlatie tussen 'in hoeverre de maatschappij klaar is voor innovatie' en het functioneren van een coalitie als de effectiviteit van een coalitie.

Het Quality Implementation Framework (hierna: QIF), borduurt voort op het ISF. Het is ontwikkeld om de cruciale en kritieke stappen in het implementatieproces bloot te leggen en koppelt deze stappen aan specifieke acties om te komen tot kwalitatief hoogwaardige implementatie. De definitie van kwalitatief hoogwaardige implementatie is de definitie die aan het begin van dit hoofdstuk is weergegeven. Het doel van de ontwikkeling van het model is op deze manier bij te dragen aan kwalitatief hoogwaardige implementatie in de toekomst (Meyers, Durlak & Wandersman, 2012, p.464).

Fasen en criteria in het QIF

Fase 1: Eerste overweging ten aanzien van de ontvangende omgeving

1. Onderzoek naar de behoeften en middelen

Waarom wordt deze innovatie geïmplementeerd?

Welke problemen of situatie beoogt de implementatie te verbeteren?

Welke delen van de organisatie of wie in de organisatie profiteert van de verbeteringen?

2. Beoordeling van de passendheid van beleid

Past de innovatie in de bestaande setting?

In hoeverre past de innovatie in:

- De in kaart gebrachte behoefte van de organisatie/gemeenschap?
- De missie, prioriteiten, waarden en strategie voor groei van de organisatie?
- Culturele preferenties van groepen/gebruikers?
- De vraag wie gebruik maken van of participeren in de door de organisatie(s) uitgevoerde innovatie

3. Beoordeling van de aanwezigheid van voldoende capaciteit en de gereedheid van een organisatie

Zijn we klaar voor de implementatie van deze innovatie?

In hoeverre hebben organisaties en de gemeenschap de wil en de middelen de beoogde innovatie te implementeren?

Is de organisatie/gemeenschap klaar voor verandering?

4. Mogelijkheden tot aanpassing

Dient de innovatie te worden aangepast om in het huidige systeem van de doelgroep te passen?

In hoeverre kan het personeel van organisatie(s) dat de innovatie uitvoert haar feedback kwijt om een goede implementatie voor de beoogde doelgroep mogelijk te maken?

Hoe worden veranderingen in de implementatie gedurende het proces gemonitord en gedocumenteerd?

5. Verkrijgen van een expliciete toezegging van medewerking van essentiële stakeholders en het stimuleren van een ondersteunend maatschappelijk/intern klimaat.

Is er werkelijk een expliciete toezegging vereist vanuit:

- Leiders met beslissingsbevoegdheid in de organisatie/maatschappij
- De uitvoerende medewerkers
- De lokale maatschappij (indien te onderscheiden)

Is er op een goede manier omgegaan met belangrijke zorgen, vragen of weerstanden rondom deze innovatie? Wat zijn de mogelijk barrières?

Kunnen we voortrekkers van de implementatie onderscheiden en selecteren?

- Zijn er individuen die anderen kunnen inspireren om tot de implementatie over te gaan?
- Hoe kan een organisatie deze voortrekkers ondersteunen om de gedane toezeggingen door de stakeholder te stimuleren en te behouden

6. Het opbouwen van capaciteit, specifiek voor deze innovatie en in het algemeen

Welke infrastructuur, skills en motivatie behoeven verbetering om daadwerkelijk tot kwalitatief hoogwaardige implementatie te kunnen komen?

7. Selectie en onderhoud van het personeel

Wie gaat de innovatie implementeren?

Wie ondersteunt de uitvoerders die de innovatie daadwerkelijk implementeren

Welke werknemers uit het bestaand personeelsbestand krijgen een herschikking van hun taken om de implementatie mogelijk te maken?

8. Training van het personeel voor de start van de implementatie van de innovatie

Is er de mogelijkheid tot training van de werknemers over het: waarom, wat, wanneer, waar en hoe van de beoogde innovatie?

Hoe zorg je ervoor dat de training de filosofie en waarden van de innovatie bevat en de werknemers de juiste vaardigheden ontwikkelen om de innovatie goed te implementeren?

Fase 2: Het creëren van een structuur voor implementatie

1. Het creëren van implementatieteams

Wie draagt de interne verantwoordelijkheid voor de implementatie?

Is het mogelijk een ondersteunend team te creëren voor de werknemers die de implementatie daadwerkelijk implementeren?

Is men in staat taken, rollen en verantwoordelijkheden van de werknemers in het team te onderscheiden?

2. De ontwikkeling van een implementatieplan

Is het mogelijk een concreet plan te creëren voor implementatie waardoor de verantwoordingsplicht wordt versterkt?

Welke uitdagingen in het implementatietraject kunnen worden voorzien en wat kan er gedaan worden om deze uitdagingen goed aan te kunnen?

Fase 3: Aanhoudende structuur wanneer de daadwerkelijke implementatie begint

1. Technische assistentie/coaching/supervisie

Is men in staat de benodigde ondersteuning te bieden aan de

<p>organisatie/maatschappij en de daadwerkelijke uitvoerders van de implementatie om zo problemen die tijdens de implementatie ontstaan het hoofd te bieden?</p>
<p>2. Proces evaluatie</p> <p style="padding-left: 40px;">Is er een plan om de sterke en zwakke punten van implementatie van de innovatie te evalueren om te kunnen bijsturen?</p> <p style="padding-left: 40px;">Is het mogelijk om data te verzamelen over de wijze waarop de innovatie wordt geïmplementeerd?</p>
<p>3. Een ondersteunend feedback mechanisme</p> <p style="padding-left: 40px;">Is er een proces waarin belangrijke zaken aangaande de implementatie worden gecommuniceerd, besproken en ingebed?</p> <p style="padding-left: 40px;">Hoe deelt men de benodigde informatie met alle betrokken stakeholders?</p>
<p><i>Fase 4: Verbetering van toekomstige toepassing.</i></p> <p>1. Wat kunnen we leren?</p> <p style="padding-left: 40px;">Welke lessen in dit implementatieproces kunnen worden gedeeld met geïnteresseerden?</p>

Tabel 1: Stappen en Fasen in het Quality Implementation Framework (Meyer et.al.,2012, p.469-470)

Als basis voor het QIF zijn voor de opstellers 25 eerder geconstrueerde frameworks onderzocht om hieruit de cruciale kritieke stappen te destilleren (Meyers et. al., 2012, p. 466). Hieruit volgen veertien criteria in vier fasen. Deze criteria zijn weergegeven in de bovenstaande figuur. Onder veel van deze criteria staan een aantal vragen die de ontwerpers van het beleid en leidinggevende zich zouden moeten stellen over het implementatieproces en de onderdelen waar zij verantwoordelijk voor zijn.

Als aanvulling op de bovenstaande figuur wordt gesteld dat het in de eerste fase van groot belang is dat alle betrokken stakeholders overeenstemming bereiken over de hoofdcomponenten, essentiële elementen en mogelijke problemen van de implementatie van beleid. Vrijwel alle, door de opstellers van het QIF onderzochte frameworks, hechten waarde aan het belang van een ondersteunend klimaat voor de implementatie. Dit is onder andere mogelijk door betrokkenheid van de beleidsmakers bij de implementatie, het opstellen van grens- en richtwaarden, het dusdanig opstellen en implementeren van beleid dat de barrières voor implementatie worden weggenomen en het gebruik maken van natuurlijke leiders die een voortrekkersrol willen nemen in de implementatie (Meyer et. al., 2012, p. 468,470).

In de tweede fase dient er een structuur te worden geconstrueerd. Dit betekent dat het implementatieproces dient te worden overzien. In deze fase dienen twee belangrijke vragen te worden beantwoord. In de eerste plaats: Is er een duidelijk plan wat er moet gebeuren en wanneer? In de tweede plaats: Is het duidelijk wie welke taak vervult in het implementatie proces en is men in staat het proces te overzien (Meyer et. al., 2012, p. 470,471)?

De eerste twee fasen behelzen de voorbereiding van het implementatieproces. In fase drie wordt over gegaan tot de werkelijke implementatie. In deze fase zijn er drie belangrijke taken. Ten eerste het verzorgen van de benodigde technische assistentie tijdens het proces. Ten tweede de monitoring tijdens het proces en in de derde plaats het monitoren van de resultaten van het implementatieproces zodat de vorderingen aan alle stakeholders inzichtelijk kunnen worden gemaakt en kan worden bijgestuurd (Meyer et. al., 2012, p. 471).

In de vierde fase wordt geëvalueerd en poogt men lessen te distilleren uit het proces voor eventuele toekomstige implementatieprocessen. Het betreft hier een ex-post feedbackloop (Meyer et. al., 2012, p. 471).

2.10 Conclusie

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling binnen verschillende scholen op het terrein van beleidsimplementatie geschetst. Uiteindelijk heeft dit geleid tot frameworks die uit gaan van een integrale aanpak om zo de kloof tussen de theorie en de praktijk te dichten. Dit leidt uiteindelijk tot het ISF en later tot het QIF wat het meest integrale framework voor beleidsimplementatie is dat op dit moment voorhanden is. In het volgende hoofdstuk zal het QIF worden geoperationaliseerd om als basis te kunnen dienen voor de analyse van dit onderzoek. Op deze operationalisatie is in tabel 1 al een voorschot genomen door het opnemen van de vragen bij de cruciale stappen van de implementatie. Dit wordt in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt.

Implementatietheorie heeft een lange ontwikkeling doorgemaakt. De verschillende scholen, top-down en bottom-up stonden in eerste instantie tegenover elkaar omdat ze het tegenovergestelde van elkaar waren. Omdat in de praktijk bleek dat de werkelijkheid genuanceerder was dan top-down of bottom-up, is gepoogd deze beide scholen te combineren om rekening te kunnen houden met het menselijke aspect en de complexiteit van bepaalde processen.

Het QIF heeft als voordeel voor de beleidsanalytici dat een implementatieproces vanaf de initiatie tot aan de ex-post feedbackloop in zijn geheel kan worden bekeken. Het framework biedt per fase een aantal concrete vragen. Deze vragen zijn een hulpmiddel om een beeld te krijgen hoe de casus scoort op de verschillende criteria. Met behulp van deze criteria kan het proces waar nodig worden bijgestuurd.

Het model richt zich op vier verschillende dingen: de karakteristieken van de actoren, het gedrag van beleidsmakers, het gedrag van actoren en de tussentijdse en ex-post evaluatie van het proces. Dit geeft de mogelijkheid aan alle betrokkenen bij de implementatie om vooraf kennis te nemen van de voor hun belangrijke aspecten en aandachtspunten bij een implementatieproces.

Door kennis te nemen van de karakteristieken van de actoren en te bepalen in welke mate zij in staat zijn te voldoen aan de criteria voor een deugdelijke implementatie, kan worden beoordeeld of er door de invoering van de veiligheidscontour en het aanvullende afsprakenkader daadwerkelijk een veiligere situatie ontstaat. Het vormen van hypothesen bij dit model is erg moeilijk omdat het erg beschrijvend van aard is. Dit is een van de schaduwkanten van het QIF. Het model is te gebruiken als een checklist voor deugdelijke implementatie maar het is vrijwel onmogelijk om uitspraken te doen over causale mechanismen omdat er veel van deze mechanismen in het model zitten die met elkaar verstrengeld zijn. Het is onmogelijk te isoleren wat het effect van een mechanisme is. Tevens is het model met enige regelmaat wat ongenueanceerd en lijkt het zich te beperken tot grote ingrijpende veranderingen waarvoor grote veranderingen in het landschap van instituties nodig zijn. Veel beleid is echter instrumenteel en vraagt om veel geringere aanpassingen.

Toch is ervoor gekozen dit model, weliswaar in afgebakende vorm, te gebruiken. De afbakening vindt plaats in het methodologisch kader. Het QIF is veruit het meest integrale beschikbare implementatiemodel. Met een geringe vertaling in het methodologisch kader is het mogelijk de criteria te gebruiken als normatieve

uitgangspunten voor uitvoerders en beleidsmakers samen met hun organisaties om zo te kunnen meten of het realistisch is de benodigde activiteiten voor implementatie van de huidige actoren te verwachten.

Hoofdstuk 3 • Methodologische verantwoording

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de relevante implementatiescholen van de afgelopen veertig jaar geschetst. In deze vier decennia hebben verschillende wetenschappers elkaar bekritiseerd en zo de implementatietheorie verbeterd. Het Quality Implementation Framework (hierna: QIF), weergegeven in tabel 1 in het vorige hoofdstuk, analyseert 25 eerder gepubliceerde frameworks en destilleert hieruit de voornaamste criteria. Dit maakt QIF tot het meest integrale framework dat op dit moment voor handen is (Meyers et.al., 2012).

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksdesign dat in dit onderzoek gebruik is behandeld. Er wordt ingegaan op de methoden van dataverzameling. Er zijn verschillen zichtbaar in de methoden van dataverzameling per deelvraag. Daarom is deze verantwoording per deelvraag uitgesplitst. Tot slot zal het QIF als theoretisch concept worden geoperationaliseerd om de criteria meetbaar te maken voor de analyse.

3.2 Onderzoeksdesign

In deze paragraaf worden de essentiële keuzes toegelicht die bepalend zijn voor de praktische opzet van dit onderzoek. Er is in dit onderzoek gekozen voor kwalitatief onderzoek. Deze methode is geschikt omdat er aandacht wordt besteed aan de gevoelens, de belevingen, ervaringen en de betekenisverlening vanuit het perspectief van de betrokken actoren (Baarda et.al. 2009, p.95). Er is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de implementatie van een veiligheidscontour. Tevens wordt er gepoogd een nieuw instrument te ontwikkelen, wat een kenmerk is exploratief onderzoek (Boeije, 2005, p. 35-36) Tevens is de situatie erg complex waardoor er een open methode nodig is (Boeije, 2005, p 35-36). Bratlinger et.al. (2005, p. 195) definiëren kwalitatief onderzoek als: *“a systematic approach to understanding qualities, or the essential nature, of a phenomenon within an particular context”*

Het doel van kwalitatief onderzoek is om te beschrijven en waar mogelijk te verklaren (Boeije, 2005, p.27). In dit onderzoek wordt beschreven hoe de veiligheidscontour in de huidige situatie geïmplementeerd kan worden door de betrokken actoren en wordt geprobeerd te verklaren waarom en waar zwaktes aanwezig zijn.

Onderwerp van studie in kwalitatief onderzoek is, hoe mensen en organisaties betekenis geven aan hun omgeving en hoe zij zich in lijn daarmee gedragen (Boeije, 2005, p.27). In dit onderzoek is een groot aantal actoren van belang. De onderlinge verhoudingen en het onderlinge gedrag van actoren is rechtstreeks van belang voor de kwaliteit van de implementatie en daarmee onderwerp van studie in dit onderzoek.

In dit onderzoek is sprake van een enkelvoudige casestudie. Voor de veiligheidscontour, als door de wet mogelijk gemaakt instrument, wordt onderzocht hoe dit in de praktijk geïmplementeerd kan worden in deze specifieke Rotterdamse casus. Er wordt in dit onderzoek maar één casus onderzocht. Dit maakt dat een kwantitatieve analyse van gegevens niet mogelijk is (Verschuren en Doorewaard, 2000, p. 169-170). De richting van het onderzoek bij een single casestudy is meer ‘in de diepte’ dan ‘in de breedte’.

De casus van dit onderzoek is de implementatie van de veiligheidscontour in het Rotterdamse havengebied. Deze casus is ontstaan omdat gelijktijdig met de havenbestemmingsplannen er voor het

havengebied veiligheidscontouren zijn vastgesteld (Gemeente Rotterdam 2013a; Gemeente Rotterdam 2013b; Gemeente Rotterdam 2013c). Bij deze veiligheidscontouren is op beleidsniveau een aanvullend afsprakenkader opgesteld dat richting geeft aan de wijze waarop aan de veiligheidscontour invulling gegeven zal worden. Op het moment van schrijven is dit afsprakenkader een concept en is men nog in overleg over de exacte vorm en inhoud. In dit onderzoek wordt gekeken hoe robuust het gebruik van deze regelgeving is door het toetsen van deze regelgeving aan wetteksten, juridische secundaire literatuur en de expertise van specialisten. Er wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om veiligheid verhogende maatregelen (hierna: vvm) te treffen. Een deel van deze te nemen vvm zijn in het bestemmingsplan vastgelegd, het andere deel dient via aanvullende afspraken tot stand te komen. De mogelijkheden en kansen om deze extra veiligheid verhogende maatregelen tot stand te brengen worden in dit onderzoek in kaart gebracht. In dit onderzoek wordt gekeken wat de uitvoering van de veiligheidscontour en het aanvullend afsprakenkader concreet voor de betrokken actoren zal betekenen en wat de mogelijkheden en beperkingen zijn van de betrokken actoren om dit beleid deugdelijk uit te voeren. Dit gebeurt voornamelijk door het analyseren van beleidsdocumenten zoals bestemmingsplannen en interviews met diverse betrokkenen.

Er is een duidelijke afbakening van de casus. De casus start na de vaststelling van de veiligheidscontour in de fase van beleidsimplementatie en loopt tot aan het begin van de ex post evaluatie van het beleid. Hieruit is op te maken dat de focus ligt op de organisatorische fase van het planproces (de Roo en Voogd, 2007, p. 119-154).

In dit onderzoek is sprake van explorerend onderzoek. Er is nog weinig of geen ervaring opgebouwd met de implementatie van de veiligheidscontour. Dit onderzoek heeft als doel om deze kennis te vergaren. Er bestaat al enige kennis over de mogelijke factoren die van invloed zijn op evaluatie. Onderzocht wordt of deze invloed ook daadwerkelijk bestaat en of deze factoren elkaar beïnvloeden (Noordhoff Uitgevers bv, geen jaartal, p. 29).

3.3 Methoden van dataverzameling

In het casestudyonderzoek zijn drie methoden van dataverzameling mogelijk, waarbinnen enkele varianten bestaan. Allen zijn zeer arbeidsintensief en geven gedetailleerde informatie die specifiek voor de casus geldig is. De drie methoden zijn: documentanalyse, interviews en participerende observatie. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van literatuurstudie voor de theoretische basis van het onderzoek en de inbedding van het onderzoek in eerder gedane studies.

Er zijn meerdere methoden naast elkaar gebruikt waardoor methoden triangulatie tot stand komt (Verschuren en Doorewaard, 2000, p.170). De triangulatie van methoden is een van de kwaliteitsmaten voor gedegen kwalitatief onderzoek (Bratlinger et.al. 2005, p.201).

Er wordt geen gebruik gemaakt van participerende observatie als methode omdat dit onderzoek vooraf gaat aan het implementatieproces en observatie tijdens het implementatieproces nog niet mogelijk is. De enige vorm van observatie die is gebruikt, is het observeren van het gedrag van de aanwezigen van de focusgroup. Na de afronding van de literatuurstudie zal gebruik worden gemaakt van documentanalyse en interviews waaronder focus groups.

Deze methoden zijn te vinden in de onderstaande subparagrafen.

3.3.1 Literatuur studie

De empirische data verzameling van een kwalitatief onderzoek wordt voorafgegaan door een literatuurstudie. De literatuurstudie levert geen nieuwe empirische data op maar geeft inzicht in het vakgebied waarin dit onderzoek zich begeeft. Bovendien draagt het bij aan het construeren van de probleemstelling en de zogeheten 'sensitizing concepts' begrippen die richting geven aan het onderzoek. De literatuurstudie resulteert in het theoretisch kader dat sturing geeft aan de analyse (Boeije, 2005, p.81)

3.3.2 Document analyse

In kwalitatief onderzoek zijn de dataverzameling en de data-analyse niet strikt gescheiden. Nadat de eerste gegevens zijn verzameld, vindt een tussentijdse analyse plaats die nieuwe vragen oproept waarvoor nieuwe gegevens dienen te worden verzameld. De data-analyse bestaat uit diverse opeenvolgende vraag-en- antwoordcycli (Boeije, 2005, p.73).

Bratlinger et. al. (2005, p. 202) onderscheiden een aantal kwaliteitsindicatoren voor een kwalitatief hoogwaardige document analyse:

- Er zijn erkende betekenisvolle documenten beschikbaar
- De documenten zijn zorgvuldig verkregen en gedocumenteerd
- De documenten zijn goed beschreven en zorgvuldig geciteerd
- De discretie van gevoelige documenten is gewaarborgd

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van diverse soorten documenten. Zo zijn er beleidsdocumenten, digitale informatie en verslagen gebruikt. De bronnen zijn beoordeeld op bovenstaande kwaliteitsindicatoren (Bratlinger et. al., 2005, p. 202) Daarnaast is rekening gehouden met de validiteit en betrouwbaarheid van documenten. Documenten die bijvoorbeeld een sterke eigen mening bevatten, zoals opiniestukken, zijn als zodanig herkend en niet als empirische feiten opgenomen om de betrouwbaarheid van de analyse te kunnen waarborgen. Alle documenten zijn geanalyseerd door ze systematisch door te nemen op informatie over de variabelen zoals genoemd in de QIF.

3.3.3 Interviews

Het interview wordt door Boeije (2005, p. 57) gedefinieerd als: *“een gespreksvorm waarin een persoon - de interviewer – zich bepaalt tot het stellen van vragen over gedragingen, opvattingen ,houdingen en ervaringen ten aanzien van een bepaald sociaal verschijnsel, aan een of meer – de participanten of geïnterviewde – die zich voornamelijk beperken tot het geven van antwoorden op die vragen.”*

Er zijn verschillende vormen van een interview als dataverzamelingsmethode. In een open interview is de structuur van het interview vrij en afhankelijk van de interviewsituatie. Een interview kan ook gehouden worden aan de hand van een grondig voorbereide set van vooraf opgestelde vragen. In dit onderzoek is sprake van een tussenvorm: het semigestructureerd interviewdesign (Boeije , 2005, p. 57-58). Op deze manier is gewaarborgd dat het interview een solide bron is voor de analyse maar er blijft ruimte voor relevante toevoegingen door de geïnterviewde.

Bratlinger et. al. (2005, p. 202) onderscheiden een aantal kwaliteitsindicatoren voor een kwalitatief hoogwaardig interview:

- Een doelmatige selectie van actoren (doelgericht benaderd, effectief geselecteerd, een geschikt aantal en representatief voor de doelgroep).
- Deugdelijke interview vragen (duidelijk verwoord, niet sturend en de inhoud dekkend)
- Goede methoden van het opnemen en transcriberen van een interview
- De uitspraken van de respondenten worden genuanceerd en eerlijk weergegeven in het rapport
- Er zijn maatregelen getroffen om de vertrouwelijkheid van informatie te waarborgen

Voor de interviews is ervoor gekozen om van elke betrokken organisaties in ieder geval één betrokken werknemer met relevante expertise te spreken te krijgen. Het streven was echter om meer dan één persoon per organisatie te spreken te krijgen om de betrouwbaarheid van de resultaten te verhogen. Bij de meeste organisaties zijn om deze reden drie a vier interviews afgenomen. De vragen voor het interview zijn zorgvuldig geconstrueerd en aangescherpt op het gebied van objectiviteit en duidelijkheid door het houden van proefsessies met een zestal collega's van zowel het Havenbedrijf Rotterdam N.V. als Royal HaskoningDHV. Aan iedere geïnterviewde persoon is gevraagd op welke wijze de uitkomsten van het interview gebruikt konden worden om gepast om te kunnen gaan met eventuele vertrouwelijke informatie. Tevens hebben efficiëntieoverwegingen meegespeeld bij deze beslissing. Van een aantal interviews zijn geluidsopnamen gemaakt maar van veruit de meeste interviews zijn aantekeningen gemaakt tijdens het interview omdat dit tijdens het afnemen van het interview een goede manier bleek te zijn om secuur te luisteren naar de respondent en een eerste selectie aan te kunnen brengen in de informatie. Op basis van deze aantekeningen zijn vervolgens de samenvattende transcripten opgetekend. De keuze voor een samenvattend interviewtranscript is gemaakt omdat het op deze manier mogelijk is een eerste filtering aan te brengen in de resultaten van de interviews. De interviewtranscripten zijn geanalyseerd met behulp van Atlas.ti

3.3.4 Groepsinterview: focus groups

Focus groups als methode van kwalitatieve dataverzameling is een bijzondere vorm van een groepsinterview. Groepsinterviews worden gezien als een gemakkelijke manier om snel data te verzamelen van verschillende personen op hetzelfde moment. Een focusgroup is meer dan dat. Hier speelt ook de groepsinteractie een rol als onderdeel van de methode (Kitzinger, 1995, p. 299). Parent et.al. (2000, p. 49) omschrijven focus groups als "*interactive discussion groups used for generating knowledge and hypotheses, exploring options, attitudes, and attributes, evaluating commercials, and identifying and presenting questionnaire items*"

De voornaamste voordelen van het werken met focus groups voor de onderzoeker zijn: het vergaren van bruikbare ideeën waar je in eerste instantie niet naar op zoek was, kennis nemen van collectieve wensen, structurering van resultaten, snelheid en wetenschappelijke nauwkeurigheid (Parent et. al., 2000, p. 49). Er is echter ook een keerzijde aan deze onderzoeksmethode. Het werken met focus groups wordt gezien als een tamelijk subjectieve onderzoeksmethode die met enige regelmaat inconsistente resultaten oplevert (Parent et. al., 2000, p. 49). Tevens is het mogelijk dat door de normen die in de groep bestaan/ontstaan individuen niet de mogelijkheid krijgen tot het doen van alle uitspraken die zij zouden willen doen (Kitzinger,

1995, p. 300). Deze nadelen van focus groups worden ondervangen door de triangulatie van methoden. Zo wordt er naast het gebruik van focus groups ook gebruik gemaakt van individuele kwalitatieve interviews. Bij de keuze van de deelnemers voor de focusgroups is een selectie gemaakt van veiligheidsspecialisten en functionarissen uit de praktijk. Deze werkwijze maakt het mogelijk de kennis en invalshoek van deze twee werelden te mixen. Uiteindelijk zijn er een negental personen aanwezig geweest van zeven verschillende organisaties. In de focusgroup is de aanwezigen gevraagd om gesloten te reageren op een aantal stellingen. Vervolgens is de input van de aanwezigen op een flipover gepositioneerd en onderling besproken om de verschillen en overeenkomsten in visie te verscherpen. Vervolgens zijn een vijftal speciaal ontworpen fictieve casussen aan de groep gepresenteerd om de vragen die optreden bij het realiseren van extra veiligheid verhogende maatregelen bloot te leggen en gezamenlijk op zoek te kunnen gaan naar mogelijke oplossingsrichtingen.

3.4 Wijze van data analyse: operationalisatie van het QIF

Het QIF is een framework dat zich richt op het totale implementatieproces vanaf de initiatie van het beleid tot aan de ex post evaluatie van het gehele proces (Meyers et.al., 2012). Dit onderzoek richt zich op een beperkter deel van het proces. Het onderzoek start op het moment dat de bestemmingsplannen en de bijbehorende contour zijn vastgesteld. De consensus over het beleid is reeds bereikt. Het vraagstuk gaat over de uitvoering, doorwerking van het beleid en inbedding in de betrokken organisaties. Ook de ex post feedbackloop wordt buiten dit onderzoek gehouden omdat het zich beperkt tot de implementatiefase uit de beleidscyclus. Dit betekent dat er een aantal factoren uit het QIF komen te vervallen. De praktische uitvoerbaarheid en de bovenstaande redenen vragen om een nieuwe structurering van de belangrijke criteria in een viertal categorieën. Onder deze vier categorieën zijn verschillende operationele criteria geplaatst die kunnen worden toegepast in de analyse in dit onderzoek. Deze criteria zullen vervolgens meetbaar worden gemaakt.

3.4.1 Categorie 1: De mogelijkheden en het profiel van actoren

In deze categorie wordt er gekeken naar welke mogelijkheden en onmogelijkheden er zijn binnen betrokken organisaties en de heersende cultuur binnen en tussen de organisaties.

In deze categorie zijn de volgende criteria geconstrueerd:

1.1a	Identificatie van de betrokken actoren
1.1b	Taakverdeling tussen actoren
1.2a	Benodigde productiefactoren voor deugdelijke implementatie van het beleid
1.2b	Beschikbare productiefactoren bij de betrokken actoren
1.3a	Huidige cultuur binnen organisaties
1.3b	Beoogde cultuur verandering binnen organisaties
1.3c	Mogelijke weerstanden tegen beoogde veranderingen

Tabel 2: Operationele criteria categorie 1 (bron: auteur)

In de eerste categorie wordt in kaart gebracht wie de actoren zijn en wat hun karakteristieken en bevoegdheden zijn. Er wordt gekeken hoe de vereiste activiteiten tussen de actoren verdeeld zijn. Om deze taken te kunnen vervullen dienen de actoren beschikking te hebben over bepaalde productiefactoren.

Onderzocht dient te worden welke productiefactoren nodig zijn. Vervolgens dient te worden gekeken of er ook in deze productiefactoren voorzien kan worden.

Elke organisatie heeft een heersende cultuur. Mogelijk zijn er aanpassingen nodig in de cultuur van organisaties. Deze aanpassingen kunnen mogelijk op weerstand stuiten.

3.4.2 Categorie 2: Gedragingen van uitvoerders

In deze categorie komt de rol van de uitvoerders binnen de organisatie en de aanpassingen die zij moeten doen om tot een deugdelijke implementatie te komen behandeld.

In deze categorie zijn op basis van het QIF een aantal criteria geconstrueerd. Deze criteria dienen als tussenstap voor de uiteindelijke operationalisatie. Deze criteria zijn:

2.1	Identificatie van de uitvoerders
2.2a	Huidige takenpakket van uitvoerders
2.2b	Veranderingen in het takenpakket van uitvoerders
2.3	Draagvlak voor beleidsmaatregel bij uitvoerders

Tabel 3: Operationele criteria categorie 2 (Bron: auteur)

In de tweede categorie wordt in kaart gebracht wie de uitvoerders zijn en wat hun huidige taken zijn. Mogelijk worden er aanpassingen van die taken gevergd wanneer de veiligheidscontour dient te worden geïmplementeerd. Wanneer er bij de uitvoerders geen draagvlak is voor de maatregel, heeft dit mogelijk negatieve gevolgen voor de implementatie. Om deze reden wordt in kaart gebracht hoe het met dit draagvlak gesteld is.

3.4.3 Categorie 3: Gedragingen van beleidsmakers

In deze categorie wordt gekeken naar de verwachte gedragingen van de beleidsmakers nadat de besluitvorming heeft plaatsgevonden en het implementatieproces is gestart.

De volgende criteria zijn geconstrueerd:

3.1a	Betrokkenheid bij de implementatie
3.1b	Mogelijkheden tot ondersteunen uitvoerders
3.1c	Bereidheid tot ondersteunen uitvoerders
3.2a	Ontvankelijkheid voor feedback van uitvoerders
3.2b	Bereidheid tot aanpassingen van het beleid op basis van de feedback van uitvoerders

Tabel 4: Operationele criteria categorie 3 (bron: auteur)

In de derde categorie wordt onderzocht in hoeverre de beleidsmakers betrokken zijn bij de uitvoering van beleid en in hoeverre zij de beleidsmakers ondersteunen. Tevens wordt gekeken of de beleidsmakers ontvankelijk zijn voor het ontvangen van feedback van de uitvoerders en ook daadwerkelijk bereid zijn iets met deze feedback te doen.

3.4.4 Categorie 4: Evaluatie en verantwoording

In deze categorie wordt gekeken naar de mechanismen die er zijn voor evaluatie en verantwoording tijdens het implementatieproces.

In deze categorie zijn de volgende criteria geconstrueerd:

4.1a	Gebruikelijke systemen omtrent feedback en implementatie
4.1b	Beoogde feedback en evaluatie systemen

Tabel 5: Operationele criteria categorie 4 (bron: auteur)

In de vierde categorie wordt er gekeken of er in de huidige situatie een systematiek voor evaluatie bestaat en hoe actoren van plan zijn dit systeem in de toekomst in te richten bij implementatie van de veiligheidscontour.

Bij de operationalisatie van QIF is allereerst een deel van de theorie afgebakend. Slechts het gedeelte van de beleidsvaststelling tot de ex post evaluatie te gebruiken. Binnen het deel van het model dat voor dit onderzoek relevant is, zijn de variabelen die van toepassing zijn geïdentificeerd en opnieuw gesorteerd. De laatste stap in het operationaliseren is de uitwerking hoe deze variabelen in de praktijk herkend kunnen worden. Hiervoor is onderstaand schema opgesteld, aan de hand van eerdere studies die pogen vergelijkbare criteria te meten (Deshpande et.al., 1993; Giangreco, 2002; de Graaf, 2007; Pleck, 2010) en literatuur over operationaliseren in kwalitatief onderzoek (Boeije, 2005, p. 84-120) (Verschuren & Doorewaard, 2003, p. 103-109).

Variabele	Indicatoren
Categorie 1: De mogelijkheden en het profiel van actoren	
1. Betrokken actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Actoren hebben formele bevoegdheden • Actoren hebben informele adviesfuncties • Aanwezigheid van actoren bij planning en besluitvorming
2. Taakverdeling	<ul style="list-style-type: none"> • Formele taakverdeling • Hiërarchie / verdeling verantwoordelijkheid • Controlemechanismen • Informele taakverdeling / wie wordt door formeel verantwoordelijke om hulp gevraagd <p><i>*Huidige en beoogde toekomstige situatie</i></p>
3. Productiefactoren	<ul style="list-style-type: none"> • Hoeveelheid productiefactoren die actoren verwachten nodig te hebben • Verwachte beschikbare hoeveelheid productiefactoren bij de actoren

Variabele	Indicatoren
Categorie 2: gedragingen van uitvoerders	
4. Cultuur binnen organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Dominante kenmerken van een organisatie • Leiderschapsstijl • Basis van onderlinge binding • Strategisch accent (Deshpande et.al., 1993, p.25)
1. Identificatie en taken uitvoerders	<ul style="list-style-type: none"> • Formele verdeling taken • verantwoordelijkheden en controle- en verantwoordingsmechanismen • Informele uitvoeringspraktijk: welke mensen voeren wat uit, hoeveel tijd krijgen zij hiervoor <i>*Huidige en beoogde toekomstige situatie</i>
2. Draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> • Tevreden/ontevreden over het proces • Tevreden/ontevreden over de inhoud • Uiting van protest • Uiting van steun (De Graaf, 2007, p. 45-48)
Categorie 3: Gedragingen van beleidsmakers	
1. Betrokkenheid	<ul style="list-style-type: none"> • Bestede tijd • Warmte/aandacht • Monitoren en controle • Nemen van verantwoordelijkheid (Pleck, 2010, p. 61-62)
2. Ontvankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheden tot het geven van feedback
3. Bereidheid	<ul style="list-style-type: none"> • Omzetten van feedback in beleidswijzigingen
Categorie 4: Evaluatie en verantwoording	
1. Feedback	<ul style="list-style-type: none"> • Huidig systemen voor feedback • Beoogde systemen voor feedback

Tabel 6: Operationalisatie (bron: auteur)

In de onderstaande tabel is schematisch weergegeven welke methode worden toegepast bij de beantwoording van een specifieke deelvraag.

Nr.	Deelvraag	Hfst.	Methoden			
			Literatuur studie	Document analyse	interviews	Groeps-interview
1.	Welke wetenschappelijke theorieën zijn er omtrent deugdelijke beleidsimplementatie en welke theoretische concepten zijn bruikbaar voor dit onderzoek?	3 & 4	X			
2.	Zijn de wettelijke bepalingen en nadere specificaties in het aanvullende afsprakenkader voldoende robuust of zijn er knelpunten aan te geven en voorstellen te doen tot verbetering?	5	X	X	X	
3.	Op welke wijze kunnen aanvullende veiligheid verhogende maatregelen op een zo efficiënt mogelijke wijze tot stand komen?	6	X	X	X	X
4.	Wat zijn de gevolgen voor de interne organisatie van betrokken actoren van de afspraken die voortkomen uit de implementatie van de veiligheidscontour en het aanvullend afspraken kader?	7		X	X	

Tabel 7: Methoden van onderzoek per deelvraag (bron: auteur)

De eerste deelvraag betreft verantwoording van de gebruikte theoretische basis voor dit onderzoek, onderverdeeld in een tweetal hoofdstukken: het theoretisch kader (hoofdstuk 2) en deze methodologische verantwoording (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 2 vindt een uitgebreide literatuurstudie plaats naar de belangrijke theoretische concepten in de implementatietheorie. In dit hoofdstuk, hoofdstuk 3, zijn de syntheses van deze concepten geoperationaliseerd en is er aandacht besteed aan de methoden van onderzoek en de methoden van dataverzameling. Voor de totstandkoming van dit hoofdstuk wordt literatuur geraadpleegd over wetenschappelijke methoden en technieken.

De tweede deelvraag wordt uitgewerkt in hoofdstuk 5. Bij deze deelvraag gaat het met name om de praktische betekenis van een aantal juridische termen en de mogelijke verbeteringen die hier in zijn aan te brengen. Er vindt literatuurstudie plaats naar de relevante bepalingen in de wetgeving, in dit geval met name het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna Bevi). In de documentanalyse worden relevante beleidsdocumenten zoals het bestemmingsplan en het aanvullend afsprakenkader onderzocht. Tevens

worden documenten afkomstig van eerdere toepassingen van de veiligheidscontour onderzocht om inzichtelijk te maken hoe in deze situaties met deze juridische termen is omgegaan. Dit wordt aangevuld met interviews met betrokken bij andere toepassingen van de veiligheidscontour en juristen en specialisten van het Havenbedrijf Rotterdam N.V. en Royal HaskoningDHV.

In de derde deelvraag (hoofdstuk 6) wordt onderzocht hoe aanvullende veiligheidverhogende maatregelen zo efficiënt mogelijk tot stand kunnen komen. Er wordt gezocht naar een manier om de betalende-, verantwoordelijke- en profiteerde partij van een aanvullende veiligheidverhogende maatregel meer van elkaar los te koppelen. In een literatuur analyse en een document analyse wordt bekeken of er reeds ervaringen zijn met het loskoppelen van deze factoren. In interviews kunnen de voor- en nadelen van nieuwe ideeën worden bediscussieerd. Tot slot kan er door middel van een speciaal georganiseerde interactieve brainstormsessie worden nagedacht over nieuwe mogelijkheden.

Deelvraag vier (hoofdstuk 7) gaat in op de wijze waarop de veiligheidscontour en het aanvullende afsprakenkader zal landen binnen de betrokken organisaties. Er worden beleidsdocumenten geanalyseerd om de gevolgen voor de betrokken actoren te kunnen inschatten. Tevens worden er interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de betrokken actoren om zo inzicht te krijgen in hun weerstanden, mogelijkheden en voorkeuren.

In de vijfde deelvraag (hoofdstuk 8) wordt er een afwegingskader gecreëerd voor de daadwerkelijke invulling van de veiligheidscontour in de toekomst. Er wordt een document analyse uitgevoerd om te onderzoeken welke aanknopingspunten de beleidsdocumenten bieden voor het invullen van de veiligheidscontour. Er worden interviews afgenomen met de betrokken actoren en specialisten van Havenbedrijf Rotterdam N.V. en Royal HaskoningDHV.

3.5 Conclusie

Planning kan uit diverse fasen bestaan. De scope van dit onderzoek beperkt zich tot het organisatorische proces en het ontwikkelen van methoden om de veiligheidscontour concrete invulling te geven. Dit resulteert in het feit dat maar een deel van de in het QIF beschikbare criteria gebruikt kunnen worden. De bruikbare criteria zijn voor de operationalisatie, als tussenstap, in vier categorieën verdeeld:

1. Het profiel en de mogelijkheden van actoren
2. Gedragingen van uitvoerders
3. Gedragingen van beleidsmakers
4. Evaluatie en verantwoording

Op basis van deze vier categorieën zijn in een latere stap operationele criteria geconstrueerd. Tijdens het proces van het construeren van de operationele criteria zijn een aantal problemen naar voren gekomen. Omdat in deze onderzoekscasus de communicatie en de verhoudingen tussen actoren van belang zijn, is het zaak de cultuur, eventuele weerstanden en verborgen doelen van een organisatie te meten. Door de subjectieve aard van deze begrippen en het feit dat vertegenwoordigers van deze actoren dit soort zaken vaak niet openlijk uiten, is dit tamelijk gecompliceerd. Er is gepoogd dit te ondervangen door een zorgvuldige operationalisatie en een zeer uitgebreide set interviewvragen te creëren. Voor het daadwerkelijke interview is de vraagstelling verscherp door middel van feedback van de begeleiders en diverse proefsessies. Op de wijze is gepoogd deze begrippen met een subjectieve aard zoveel mogelijk te benaderen.

Naast interviews is er gebruik gemaakt van een tweetal andere methoden van dataverzameling om datatriangulatie tot stand te brengen. Deze andere methoden zijn documentanalyse en focus groups. Vooraf wordt door middel van literatuurstudie inzicht verkregen in het vakgebied van dit onderzoek. Op basis hiervan is de probleemstelling en een theoretisch kader geconstrueerd dat als basis dient voor de analyse van dit onderzoek.

Hoofdstuk 4 • Juridisch- en beleidskader

4.1 Inleiding

De veiligheidscontour, het onderwerp van deze studie, kent zijn juridische borging in de Nederlandse wetgeving. Met name het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi) is hier van belang. Tevens zal aanverwante wet- en regelgeving aan de orde komen. Ten behoeve van de volledigheid wordt alvorens de veiligheidscontour juridisch wordt toegelicht, het aanverwante begrip risicocontour kort juridisch beschreven.

Het veld van actoren dat betrokken is bij de gang van zaken in de Rotterdamse haven is uniek en verschilt op een aantal punten van het actorenveld dat in Nederland gebruikelijk is. Dit komt mede door de omvang van het gebied en de bijzondere activiteiten die hier plaats vinden. Om deze reden zijn de betrokken actoren in een actorenanalyse opgesomd en is hun rol in het proces uiteengezet.

Voorafgaand aan de actorenanalyse is een subparagraaf gewijd aan de afbakening van het onderzoek en de casusbeschrijving. In deze subparagraaf wordt afgekaderd welke fasen van de beleidscyclus dit onderzoek bestrijkt en is een omschrijving gegeven van de casus die in dit onderzoek centraal staat.

4.2 Juridische basisanalyse: het Bevi en aanverwante wetgeving

In deze subparagraaf wordt wet- en regelgeving aangehaald die van belang is voor de werking van de veiligheidscontour. Het gaat hier met name om het Bevi maar tevens om aanvullende wet en regelgeving. Voorafgaand aan de veiligheidscontour besproken wordt, zal eerst de risicocontour kort worden behandeld.

4.2.1 Risicocontour

Wanneer er sprake is van een bepaald type activiteiten (art. 2 Bevi) dient het bevoegd gezag uit veiligheidsoverwegingen een grenswaarde in acht te nemen en rekening te houden met richtwaarden (art. 4 lid 1 t/m 4 Bevi) voor het plaatsgebonden risico van (beperkt) kwetsbare objecten. In de uitvoeringspraktijk wordt deze grenswaarde vaak weergegeven als risicocontour. Een risicocontour met een plaatsgebonden risico van 10^{-6} per jaar, betekent dat een onbeschermd persoon op die plek een kans van één op de miljoen heeft om te overlijden als gevolg van een ongeluk met gevaarlijke stoffen. Binnen deze contour is dit risico hoger, buiten deze contour kleiner (Schelde informatiecentrum, 2002). Voorbeelden van de bedoelde activiteiten zijn: inrichtingen waarop het BRZO van toepassing is, het opslaan van chloor, fluor en zwavel- of stikstofverbindingen en aangewezen spooreplacements waar wordt gerangeerd met gevaarlijke stoffen. Voorbeelden van kwetsbare objecten zijn: woningen, ziekenhuizen en scholen. Voorbeelden van beperkt kwetsbare objecten zijn: sporthallen, zwembaden en kampeerterreinen.

4.2.2 Veiligheidscontour

Problematisch aan het werken met risicocontouren is het feit dat er geen ruimte kan worden gereserveerd voor risicovolle activiteiten. De vestiging van een nieuw bedrijf beperkt mogelijk de gebruiksruimte voor de realisatie van (beperkt) kwetsbare objecten. Dit komt bijvoorbeeld omdat er een nieuwe risicocontour ontstaat, of het gevaarlijker worden van de activiteiten van een risicobron, waardoor een bestaande risicocontour groter wordt. Omgekeerd beperkt de realisatie van (beperkt) kwetsbare objecten in de omgeving van de richting van de risicovolle activiteiten de mogelijkheden voor de vestiging of uitbreiding

van risicovolle activiteiten. De omgevingsvergunning voor milieu beperkt zicht slechts tot de betreffende inrichting en ondervangt geen zaken zoals oprukkende woonbebouwing richting de industrie. Om toch een ruimtelijke verdeling tot stand te brengen tussen risicovolle activiteiten en de omgeving is het instrument veiligheidscontour geïntroduceerd. De veiligheidscontour als instrument vindt zijn juridische borging in artikel 14 lid 1. Dit lid luidt:

“Het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vierde lid, kan in overeenstemming met het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, voor inrichtingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met h, of voor een gebied waarin die inrichtingen zijn gelegen, de ligging van de veiligheidscontour vaststellen waar het plaatsgebonden risico op het tijdstip van vaststelling van die contour, op grond van de krachtens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor de desbetreffende inrichting of de desbetreffende afzonderlijke inrichtingen geldende omgevingsvergunning, ten hoogste 10^{-6} is.”

Ook artikel 10 van het Bevi is van belang. Dit artikel regelt de doorwerking van de veiligheidscontour in ruimtelijke planvorming. Functionele binding is een voorwaarde voor de totstandkoming van een veiligheidscontour. Alleen wanneer de kwetsbare objecten binnen de contour functioneel gebonden zijn aan een Bevi bedrijf of aan een gebied, kan er een zone worden gecreëerd waarin risicobronnen worden geconcentreerd. Artikel 10 lid 2 (Bevi) stelt dat het bevoegd gezag er in haar beleid zorg voor draagt dat beperkt kwetsbare objecten en kwetsbare objecten binnen de veiligheidscontour niet zijn toegestaan tenzij er sprake is van functionele binding. Artikel 14 lid 4 (Bevi) gaat over de vaststelling van een veiligheidscontour en stelt dat kwetsbare objecten niet zijn toegestaan binnen de veiligheidscontour tenzij er sprake is van functionele binding.

Binnen de veiligheidscontour wordt niet meer getoetst aan de grenswaarden van het plaatsgebonden risico. De vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten zoals bijvoorbeeld woningen en scholen is binnen de veiligheidscontour niet toegestaan, tenzij er sprake is van een functionele binding met de risicobronnen of met het karakter van het gebied. Dit is geborgd in artikel 1 lid 4 Bevi. In dit artikel staat beschreven dat er binnen een veiligheidscontour alleen (geprojecteerde) kwetsbare- of niet BEVI-objecten mogen voorkomen wanneer deze een functionele binding hebben met de risicovolle QRA-plichtige inrichtingen in het gebied of met het gebied zelf. Een douanekantoor wordt als het schoolvoorbeeld gezien van een object met mogelijke functionele binding. In veel gevallen is echter minder duidelijk, of er sprake is van functionele binding. In het Bevi is geen eenduidige definitie voor functionele binding opgenomen. Het ontbreken van deze definitie zorgt voor veel beleidsvrijheid voor het bevoegd gezag. De functionele binding dient geborgd in het bestemmingsplan (van der Ven, van Kemenade & Aarts, 2006, p.10-15).

4.2.3 Aanverwante regelgeving

Naast het Bevi zijn nog een aantal aanvullende wetten van belang voor dit onderzoek. Hand in hand met het Bevi gaat de Regeling externe veiligheid inrichtingen (hierna: Revi). In het Revi zijn bepalingen opgenomen over standaard risicoafstanden voor bepaalde typen risico's (artikel 2 Revi) en er zijn regels opgenomen over de berekening van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico (art. 8-9 Revi).

Op basis van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) artikel 2 wordt beoordeeld welk bedrijf een omgevingsvergunning milieu krijgt. Het voormalige

hoofdstuk 8 over inrichtingen van de Wm is over gegaan naar de Wabo. De grondslag voor het stellen van milieueisen, hoofdstuk 5 Wm is nog van kracht.

Tevens is de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) van belang. Krachtens de Wro zijn grens- en richtwaarden in het bestemmingsplan geborgd.

4.2.4 Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) speelt in deze casus een belangrijke rol. De Rotterdamse haven is in de Chw aangewezen als ontwikkelingsgebied (art. 2.2 Chw.). De status biedt de mogelijkheid om meer flexibel om te kunnen gaan met een aantal procedurele eisen (art. 2.3 Chw.) Op grond van de status op basis van deze artikelen ziet men de mogelijkheid om in de bestemmingsplannen voor de Rotterdamse havengebieden planregels op te nemen die een aantal bouwkundige maatregelen te verhoging van de veiligheid verplicht stellen. In hoofdstuk 5.3 van dit onderzoek wordt nader op deze bepalingen ingegaan.

4.3 Bevoegd gezag

Met bevoegd gezag wordt het bestuursorgaan aangeduid dat bevoegd is tot het nemen van een beslissing aangaande wettelijke bevoegdheden zoals de aanvraag van een (omgevings)vergunning en de vaststelling van de bestemmingsplannen en de veiligheidscontouren. De gemeenteraad is het bevoegd gezag voor het vaststellen van het bestemmingsplan (art. 3.1 lid 1 Wro). Wanneer er sprake is van een provinciaal belang kan provinciale staten een inpassingsplan vaststellen (art. 3.26 lid 1 Wro). Ook het Rijk kan indien er sprake is van een nationaal belang een inpassingsplan vaststellen (art. 3.28 lid 1 Wro).

Het uitgangspunt is dat het College van B&W bevoegd gezag is wanneer het gaat om het verlenen en handhaven van een omgevingsvergunning (van den Broek en Dresden, 2010, p. 73) (2.4 lid 1 Wabo). In een aantal gevallen kan dit echter anders zijn. In de Wabo (2.4 lid 2) staat beschreven dat in het Bor (Bijlage 1 onderdeel C) een aantal gevallen wordt onderscheiden waarin niet het College van B&W maar het College van GS van de provincie bevoegd gezag is. In de praktijk gaat het hier om de zogenoemde IPPC en BRZO bedrijven (van den Broek en Dresden, 2010, p. 73-74). Deze categorie bedrijven komt relatief veel voor in de Rotterdamse haven waardoor men in deze omgeving vaak van doen heeft met de provincie als bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving. Het bevoegd gezag beslist niet alleen over de vergunning maar verzorgt ook de bestuursrechtelijke handhaving (van den Broek & Dresden, 2010, p. 72)

Er is een viertal gevallen waarbij het Rijk bevoegd gezag is. De Minister van IenM is bevoegd gezag wanneer het gaat om defensie-inrichtingen (bijlage 1, onderdeel C, categorie 29 Bor). Tevens kan de Minister van IenM het bevoegd gezag zijn bij de verlening van een omgevingsvergunning in plaats van het college van GS wanneer het in deze projecten gaat om een nationaal ruimtelijk belang (3.2 Bor,) Een voorbeeld van een dergelijk project is de aanleg van Maasvlakte 2. De minister van IenM is tevens het bevoegd gezag wanneer het gaat om inrichtingen gelegen in de territoriale zee, geen onderdeel zijnde van een provincie of gemeente (3.3 lid 3 Bor) en in het uitzonderlijke geval dat er bij besluit een project aangewezen wordt omdat dit 'geboden is in het algemeen belang' (2.4 lid 4 Bor,).

De minister van economische zaken is bevoegd gezag wanneer het gaat over de vergunningverlening voor mijnbouwwerken (3.3 lid 4 Bor; van den Broek en Dresden, 2010, p. 74-75; van den Broek, 2010, p. 36).

In artikel 2.4 lid 5 is een cruciaal uitgangspunt in de Wabo vastgelegd: eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag. Een aanvrager heeft altijd maar met één bevoegd gezag te maken. Om deze manier wordt bewerkstelligd dat een aanvrager niet telkens met een andere instantie als bevoegd gezag wordt geconfronteerd en dat een bevoegd gezag toezicht kan houden op het hele project (van den Broek en Dresden, 2010, p. 75).

Wanneer GS of een minister het bevoegd gezag is, heeft dit een aantal gevolgen. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor alle vergunningen die onder de reikwijdte van de Wabo vallen. Ook de onderdelen die normaliter door de gemeente zouden worden beoordeeld zijn nu de taak van het hogere bevoegd gezag. De instantie die bevoegd gezag is, is tevens bevoegd voor het verlenen van toekomstige vergunningen (van der Broek en Dresden, 2010, p. 76; van de Broek, 2010, p.37).

De Veiligheidscontour wordt vastgesteld door het bevoegd gezag omgevingsvergunning milieu (opgegaan in de Wabo en het Bor) in samenspraak met het bevoegd gezag Wro. In de praktijk betekent dit dat zowel de gemeenteraad van de gemeente Rotterdam als Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland de veiligheidscontour door middel van een besluit moeten vastleggen. De rede hiervoor is dat, zoals hierboven uiteengezet, de provincie bevoegd gezag is voor bepaalde inrichtingen in het gebied binnen de contour. In de Rotterdamse casus is de veiligheidscontour deels op de grond van omliggende gemeente gelegen. Hiervoor is een instemming nodig van deze gemeenten.

Het is mogelijk dat een bestuursorgaan er voor kiest een bepaalde bevoegdheid in de praktijk niet zelf uit te oefenen maar over te doen aan een ander orgaan door middel van delegatie of mandaat. Het kernverschil tussen delegatie en mandaat is dat in het geval van delegatie het lichaam dat de bevoegdheid gaat uitvoeren ook zelf verantwoordelijk is voor deze uitvoering (10.13 Awb) terwijl bij een mandaat het oorspronkelijk bevoegd gezag de verantwoording blijft dragen (10.1 Awb).

De DCMR vervult de vergunning verlenende en handhavende rol voor de provincie Zuid Holland en een zestiental Zuid-Hollandse gemeenten. Dit gebeurt op basis van een bijzonder type delegatie dat gestoeld is op artikel 8 derde lid van Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr.) Dit maakt het mogelijk een gemeenschappelijke regeling te treffen waarin wordt bepaald dat een bevoegdheid door een ander bestuursorgaan wordt uitgeoefend. Op grond van de Wgr is het mogelijk een openbaar lichaam, zoals de DCMR, op te richten en aan deze organisatie bepaalde bevoegdheden te laten uitvoeren. Dit maakt het mogelijk voor gemeente en provincies om te profiteren van schaalvoordelen zoals van een gezamenlijke milieudienst (van der Broek en Dresden, 2010, p. 73).

4.4 Afbakening & casus omschrijving

Om een duidelijke scope van het onderzoek vast te stellen dient het onderzoeksonderwerp te worden afgebakend. De beleidscyclus kent een aantal fasen (Howlett, Ramesh & Pearl, 2009, p. 13) De fasen van de beleidscyclus zijn:

1. Agenda-setting
2. Policy formulation
3. Decision-making
4. Policy Implementation
5. Policy Evaluation

(Howlett, Ramesh & Pearl, 2009, p. 13)

De scope van dit onderzoek beslaat niet de gehele beleidscyclus. Het onderzoek richt zich op de fase waarin het beleid reeds is ontworpen en vastgesteld, de implementatiefase. De havenbestemmingsplannen zijn inmiddels vastgesteld. Op 28 maart 2014 is de beroepstermijn verstreken. Er zijn een aantal beroepen ingediend. Dit onderzoek richt zich op de vertaling van de theoretisch/beleidsmatig weloverwogen bepalingen naar de vaak meer weerbarstige praktijk.

In dit onderzoek wordt beoordeeld of de bepalingen die in het beleid zijn opgesteld om invulling te geven aan een sleutelbegrip als functionele binding in de praktijk overeind blijven en tot het beoogde resultaat leiden. Tevens wordt beoordeeld of de bouwkundige eisen die worden gesteld in de planregels van de bestemmingsplannen en in het aanvullend afsprakenkader in de praktijk werkbaar zullen zijn en juridisch overeind zullen blijven.

De onderzoeksvraag onderzoekt hoe het reeds vastgestelde beleid, de veiligheidscontouren en het aanvullende afsprakenkader zo in de praktijk gebracht kunnen worden dat de beoogde beleidsdoelen worden gehaald zodat er daadwerkelijk een veiliger situatie ontstaat.

De wijze waarop er in een gebied zoals de Rotterdamse haven wordt omgegaan met veiligheid verhogende maatregelen (hierna vvm) is in ontwikkeling. Er wordt geëxperimenteerd met het opnemen van een aantal vvm in het bestemmingsplan en het creëren van extra vvm buiten het bestemmingsplan.

Hiervoor dienen een drietal vragen te worden onderzocht.

Is het wenselijk om extra vvm af te dwingen? Indien deze vraag met ja wordt beantwoord, dient onderzocht te worden welke publiek -en privaatrechtelijke mogelijkheden hiertoe zijn. Tot slot dient er onderzoek plaats te vinden naar de mogelijkheden om de lusten en lasten van vvm en de verantwoordelijkheden voor de extra vvm over de partijen te verdelen.

Op het beleidsterrein externe veiligheid in de Rotterdamse zijn er een relatief groot aantal partijen actief. Onderzocht wordt of de taken van deze partijen veranderen indien zij de veiligheidscontour deugdelijk willen implementeren, of de verwachting is dat de organisaties in staat zijn samen en afzonderlijk deze verandering tot stand te brengen en de communicatie tussen de actoren. Als basis hiervoor is in de volgende paragraaf een actorenanalyse gemaakt.

4.5 Actorenanalyse

Het systeem van actoren en hun rol en takenpakket is in de casus van de Rotterdamse Haven op bepaalde punten verschillend van het systeem van actoren elders in Nederland. De grootste afwijking zit in de rol die Havenbedrijf Rotterdam N.V. bekleedt. Het gaat hier om een private partij die vrijwel alle grond in de haven beheert en door haar specifieke kennis van het gebied zeer nauw betrokken is bij publieke taken zoals de opstelling van de bestemmingsplannen voor de haven. Daarom worden in deze paragraaf de afzonderlijke actoren en hun rol bij de vaststelling en implementatie van de veiligheidscontour besproken.

4.5.1 Rijksoverheid: Ministerie van IenM

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is vanuit de Rijksoverheid de belangrijkste actor inzake de veiligheidscontour. IenM is de wetgever van het Bevi en het Revi die de veiligheidscontour als instrument mogelijk maken. Het ministerie van IenM is zowel verantwoordelijk voor een ruimtelijk veilige omgeving in

Nederland als voor deugdelijke ruimtelijke ontwikkeling. Deze zaken kunnen samen komen bij het gebruik van een veiligheidscontour.

4.5.2 Provincie Zuid-Holland (PZH)

De Provincie heeft net als het Rijk een aantal bevoegdheden om de inhoud van bestemmingsplannen achteraf te kunnen beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn de reactieve aanwijzing en het inpassingsplan. Deze provinciale bevoegdheden voeren voor dit onderzoek echter te ver omdat dit onderzoek is afgebakend tot de fase van implementatie na de vaststelling van de bestemmingsplannen. Om deze reden beperkt dit onderzoek zich tot de provinciale vergunningverlening.

Met de komst van de Wabo in 2010 zijn verschillende zaken waaronder wonen, bouwen, natuur en milieu etc. samenkomen onder een omgevingsvergunning. In de meeste gevallen is de Gemeente bevoegd gezag tenzij het gaat over bijvoorbeeld BRZO- inrichtingen en zware milieubelastende bedrijven die vallen onder de Integrated Pollution Prevention and Control richtlijn (IPPC). In deze gevallen is de provincie bevoegd gezag (Provincie Zuid Holland, geen jaartal). Dit type inrichting komt erg veel voor in het havengebied waardoor er veel vergunningverlening vanuit de Provincie plaatsvindt. De Provincie heeft deze taak voor de regio Rotterdam Rijnmond aan de DCMR gemandateerd. Op de vraag wie er bevoegd gezag is en hoe dit eventueel is gemandateerd wordt dieper op ingegaan onder 'bevoegd gezag'

Het belang van de Provincie Zuid Holland om tot de veiligheidscontour te komen is dat het de mogelijkheid biedt het beleidsdoel te verwezenlijken. Bevi en BRZO bedrijven zoveel mogelijk te clusteren (PC, P. van der Goot, 2013; Provincie Zuid- Holland, 2013, p. 55-57).

4.5.3 Gemeente Rotterdam: College van B&W

Het college van B&W is het uitvoerend gezag van de gemeentelijke organisatie. Formeel gezien geschiedt de gemeentelijke vergunningverlening door het college van B&W. De rol van B&W in de bestemmingsplannen wordt in verband met bovenstaande afbakening buiten beschouwing gelaten.

4.5.4 Gemeente Rotterdam: Gemeenteraad

De Gemeenteraad speelt een belangrijke rol in de vaststelling van de bestemmingsplannen en veiligheidscontouren. Wanneer deze kaders zijn aangegeven is de rol van de gemeenteraad in de concrete invulling tamelijk beperkt, mede omdat de gemeenteraad vaak geen bevoegd gezag is in het proces van vergunningsverlening omdat voor bepaalde vergunningen de Provincie bevoegd gezag is. Hier is in de subparagraaf 4.3 bevoegd gezag nader op ingegaan. Tevens is de gemeenteraad ook het bevoegd gezag voor het voorlenen voor een omgevingsvergunning milieu voor 'niet provinciale inrichtingen.

4.5.5 Gemeente Rotterdam: Stadsontwikkeling (SO)

Stadsontwikkeling is een gemeentelijke dienst die het ruimtelijk beleid tot uitvoering brengt. De dienst stadsontwikkeling opereert op het gebied van "wonen, ruimtelijke economische ontwikkeling, stedelijke en regionale economische ontwikkeling, vastgoedontwikkelingen, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, stedenbouw, landschapsarchitectuur en daarmee samenhangende dienstverlening" (Gemeente Rotterdam, geen jaartal). Stadsontwikkeling is de nieuwe vorm voor de oude gemeentelijke afdeling Bouwmeesters. Stadsontwikkeling heeft de ambitie zich meer op te stellen als partner dan als toetsende instantie (Gemeente Rotterdam, geen jaartal).

De gemeente Rotterdam heeft een aantal belangen om tot een veiligheidscontour te komen. De veiligheidscontour is een uitvoering van concentratiebeleid ten aanzien van risicovolle activiteiten (PC, I. Dorsman, 2013). Het tot stand brengen van een gebiedsverdeling met een duidelijke scheiding tussen wat er in de haven is toegestaan en wat daarbuiten is toegestaan (PC, A. Ypma, 2013; PC, I Dorsman, 2013). De gemeente vindt in de veiligheidscontour de mogelijkheid een aantal saneringssituaties op te lossen zonder dat dit gepaard gaat met de gebruikelijke hoge saneringskosten (PC, I Dorsman, 2013). Tot slot hoopt de gemeente Rotterdam vanuit het besluit veiligheidscontour extra eisen te kunnen stellen op het gebied van veiligheid (PC, I Dorsman, 2013).

4.5.6 Havenbedrijf Rotterdam N.V. (Port of Rotterdam) (HbR)

Het Havenbedrijf Rotterdam N.V. is beheerder, exploitant en ontwikkelaar van de Rotterdamse haven en het bijbehorende industriegebied. Het bedrijf is niet beursgenoteerd. 70% van de aandelen zijn in bezit van de gemeente Rotterdam en 30% van de Rijksoverheid. Het doel van het Havenbedrijf is “de versterking van de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven als logistiek knooppunt én industriecomplex van wereldniveau. Niet alleen in omvang, maar ook in kwaliteit” (Havenbedrijf Rotterdam N.V., geen jaartal a).

Het Havenbedrijf heeft de volgende kerntaken:

1. De duurzame ontwikkeling, beheer en exploitatie van de haven.
2. Het handhaven van de vlotte en veilige afhandeling van de scheepvaart (Havenbedrijf Rotterdam N.V., geen jaartal a; Port of Rotterdam, 2014).

Het Havenbedrijf heeft vrijwel alle grond in het Rotterdamse havengebied in handen en verhuurt deze aan de gevestigde of te vestigen ondernemingen. Het Havenbedrijf legt zowel openbare als klantgebonden infrastructuur aan zoals wegen, kademuuren en steigers. Om de scheepvaart goed te verwerken wordt geïnvesteerd in zaken als verkeersbegeleiding, patrouille en calamiteitenbestrijding (Havenbedrijf Rotterdam N.V., geen jaartal b).

Het Havenbedrijf heeft vanwege haar zeer specifieke deskundigheid in opdracht van het College van B&W van Rotterdam, in samenwerking met haar partners, de havenbestemmingsplannen opgesteld.

“De motivatie van het Havenbedrijf om een veiligheidscontour vast te stellen, is om enerzijds de milieugebruiksruimte van het haven- en industriegebied zo optimaal mogelijk te benutten en anderzijds duidelijkheid te scheppen naar de omgeving tot waar de plaatsgebonden risicocontouren van bedrijven kunnen komen. Hierdoor zijn we af van het ‘first come, first serve’-principe” (PC, R. Dekker, 2013).

4.5.7 DCMR Milieudienst Rijnmond (De DCMR)

De DCMR is de gezamenlijke milieudienst in opdracht van de Provincie Zuid-Holland en zestien gemeenten in de provincie Zuid-Holland (de DCMR, geen jaartal a). De missie van de DCMR is: door middel van de inzet van zeer specifieke kennis en de inzet van wettelijk instrumentarium, de milieukwaliteit en veiligheid van het gebied te verbeteren (De DCMR, geen jaartal b). Van alle taken van de DCMR zijn twee taken voor dit onderzoek het meest van belang. De DCMR beschikt over een kenniscentrum met specialisten op het gebied van milieu- en veiligheidsaspecten. Van hieruit geeft de DCMR advies op het gebied van milieu- en veiligheidsaspecten aan andere organisaties. Tevens verstrekt de DCMR voor haar werkgebied de omgevings -en milieuvergunning in opdracht van het bevoegd gezag. Met name in deze laatste hoedanigheid schuift de DCMR aan als partner in het overleg over het bestemmingsplan en het aanvullend afsprakenkader (De DCMR, geen jaartal c). De precieze taakverdeling van de DCMR staat vermeld in de

Gemeenschappelijke regeling tot instandhouding en beheer van de DCMR Milieudienst Rijnmond (19^e wijziging) in hoofdstuk 4, artikel 23 en 24.

De DCMR heeft als kernwaarde het realiseren van een hoogwaardige omgevingskwaliteit (F. Kwint, persoonlijke communicatie 21 november 2013). De veiligheidscontour is een beleidskeuze van de provincie en de gemeente. De DCMR is alleen een RUD (PC, A. Loendersloot, 2013). De DCMR is oorspronkelijk voortrekker van het project veiligheidscontour. Vanuit het oogpunt van vergunningverlening vormt de veiligheidscontour een nieuwe beoordelingsgrond (PC, H. Oosthoek, 2013).

4.5.8 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)

De VRR is een koepelorganisatie waarin de regionale brandweer, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), de Regionale Ambulancevoorziening en de Gemeenschappelijke meldkamer van politie, brandweer en ambulancezorg samen komen (VRR, geen jaartal a). De VRR is opgericht om de gemeenschappelijke inzet van bovenstaande diensten integraal te coördineren en zo schade en leed bij incidenten te voorkomen of te beperken (VRR, geen jaartal b). Tevens wordt de VRR vanwege haar deskundigheid geraadpleegd bij vergunningverlening en risicobedrijven.

De VRR heeft de volgende kerndoelen:

1. *Het geven van invulling aan de regionale taken ten aanzien van het waarborgen van de fysieke veiligheid van de samenleving (risicobeheersing), de voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing en het terugkeren naar een normale situatie na afloop van een crisis (herstel). Multidisciplinaire samenwerking is hierin essentieel, waarbij een bijzondere rol is weggelegd voor de gemeenschappelijke meldkamer als integraal informatieknooppunt.*
2. *Het doelmatig organiseren en coördineren van werkzaamheden ter voorkoming, beperking en bestrijding van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al wat daarmee verband houdt.*
3. *Het doelmatig organiseren, coördineren en uitvoeren van het vervoer van zieken en ongevals slachtoffers, de registratie van deze processen en het bevorderen van adequate opname van zieken en ongevals slachtoffers in ziekenhuizen of andere instellingen voor intramurale zorg.*
4. *Het voorbereiden en bewerkstelligen van een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.*
5. *Het adequaat reageren op spoedeisende hulpvragen van burgers, instellingen en bedrijven.*
6. *Het ondersteunen en coördineren van gemeentelijke processen op het gebied van risico- en crisisbeheersing” (VRR, geen jaartal b).*

Een kernwaarde van de VRR bij het toepassen van de veiligheidscontour is een goede mix tussen economie en veiligheid door er voor te zorgen dat risico's bewust en bekwaam worden aanvaard (PC, M. Worp, 2013). De benadering die de VRR hiervoor kiest, is de effectbenadering. Er wordt niet gekeken naar de kans dat een incident plaats vindt maar naar de gevolgen van een eventueel incident vanuit de bestrijdbaarheid (PC, M. de Beus, 2013).

4.5.9 Deltalinqs (DL)

Deltalinqs is de vertegenwoordiger van de bedrijven in de haven. Deze bedrijven zijn als lid bij Deltalinqs aangesloten. Bedrijven kunnen zich aansluiten wanneer hun bedrijvigheden geheel of gedeeltelijk in de haven plaatsvinden en ondernemingen met industrie of haven activiteiten of daaraan gebonden activiteiten zoals transport en logistiek. Ook kunnen er leden worden toegelaten die de gemeenschappelijke belangen van de leden behartigen (Deltalinqs, geen jaartal a).

De vijf prioriteiten van Deltalinqs voor de periode 2013-2015 zijn: “

1. *Bevorderen van het innovatief ondernemersklimaat.*
2. *Vergroten instroom MBO jongeren.*
3. *Implementeren van gebiedsgerichte aanpak in de omgevingsvergunning.*
4. *Borgen kennisdeling op gebied van veiligheid.*
5. *Verbeteren mobiliteitsmanagement voor goederen en personen”* (Deltalinqs, geen jaartal b).

Deltalinqs heeft als partner deelgenomen aan het. Dit heeft geleid tot het aanvullend afsprakenkader.

Deltalinqs is de filter tussen de wetgeving/het beleid en de bedrijven. Wanneer er sprake is van nieuwe regelgeving, zoals in het geval van de veiligheidscontour die van belang is voor de bedrijven, wordt dit door Deltalinqs gesignaleerd. Vervolgens wordt de relevante informatie van de nieuwe wetgeving/beleid in hap klare brokken aan de bedrijven aangeleverd (PC, R. Tieman, 2013)

4.6 Rolverdeling in het proces

In de onderstaande tabel zijn per proces de huidige processen en de processen na invoering van de veiligheidscontour weergegeven. In de linker kolom zijn in beide tabellen een drietal acties/situaties weergegeven. Dit zijn: aanvraag Wabo milieu, aanvraag Wabo bouw en een nieuwe gronduitgifte door HbR. Voor deze drie acties/situaties is per betrokken actor, zowel voor als na de invoering van de veiligheidscontour aangegeven of zij een taak en/of beoordelingsgrond hebben en indien dit het geval is wat deze taak/beoordelingsgrond dan is. Deze rolverdeling heeft beperkt zich tot externe veiligheid

In de onderstaande tabellen worden de volgende afkortingen gehanteerd:

SO: Gemeente Rotterdam Stadsontwikkeling

DCMR: DCMR Milieudienst Rijnmond

VRR: Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond

PZH: Provincie Zuid-Holland

DL: Deltalinqs

HbR: Havenbedrijf Rotterdam N.V.

	Rol/beoordelingsgronden van actoren situatie <u>VOOR</u> de veiligheidscontour					
	DCMR	SO	VRR	DL	PZH	HbR
Aanvraag Wabo milieu	Toetsen aan PR 10 ⁻⁶ aan aanwezige en geplande kwetsbare objecten Toetsen of de risico-activiteit in het bestemmingsplan past	Mandaat bij DCMR	Adviseren over groepsrisico Adviseren (brand)veiligheid Wabo Eventueel bedrijfs- brandweer- aanwijzing	Duurzame belangen behartiging bedrijven	(Mandaat bij de DCMR)	Voorafgaand aan vergunningverlening toetsen van nieuwe klanten aan: Havenvisie Masterplannen milieurandvoorwaarden
Aanvraag Wabo bouw	X	Toetsen o.b.v. het bestemmings- plan		Duurzame belangen behartiging bedrijven		Toetsen aan: Havenvisie masterplannen
Nieuwe uitgifte HbR				Duurzame belangen behartiging bedrijven		Voorafgaand aan vergunningverlening toetsen van nieuwe klanten aan: Havenvisie Masterplannen milieurandvoorwaarden

Tabel 8: Rol/beoordelingsgronden van actoren situatie voor de invoering van de veiligheidscontour (bron: auteur)

	Rol/beoordelingsgronden actoren situatie <i>MET</i> de veiligheidscontour ¹					
	DCMR	SO	VRR	DL	PZH	HbR
Aanvraag Wabo milieu	Toetsen of de PR $\leq 10^{-6}$ binnen de veiligheidscontour blijft Toetsen functionele binding Initiator overleg (Indien nodig) mbt functionele binding en eventuele extra maatregelen	Deelnemer overleg m.b.t functionele binding en eventuele extra maatregelen	Adviseur aan de DCMR m.b.t. GR Uitvoeren WVR Initiator/Deelnemer overleg m.b.t. functionele binding en eventuele extra maatregelen	Duurzame belangen behartiging bedrijven	(Mandaat bij de DCMR) Deelnemer overleg m.b.t functionele binding en eventuele extra maatregelen, indien Rotterdamse partijen geen overeenstemming bereiken	Deelnemen aan vooroverleg met initiatiefnemer Voorafgaand aan vergunningverlening toetsen van nieuwe klanten aan: Havensvisie Masterplannen Milieuraandvoorwaarden Initiator/Deelnemer overleg mbt functionele binding en eventuele extra maatregelen
Aanvraag Wabo bouw	Deelnemer overleg m.b.t. functionele binding en eventuele extra maatregelen	Toetsen o.b.v. functionele binding Beoordelen van verplichte aanvullende veiligheid verhogende maatregelen Van het bestemmingsplan Initiator overleg (Indien nodig) m.b.t. functionele binding en eventuele extra maatregelen	Adviseren over: Groepsrisico Initiator/Deelnemer overleg m.b.t. functionele binding en eventuele extra maatregelen	Duurzame belangen behartiging bedrijven Deelnemer overleg m.b.t. functionele binding en eventuele extra maatregelen	Deelnemer overleg m.b.t. functionele binding en eventuele extra maatregelen, indien Rotterdamse partijen geen overeenstemming bereiken	Deelnemen aan vooroverleg met initiatiefnemer Voorafgaand aan vergunningverlening toetsen van nieuwe klanten aan: Havensvisie Masterplannen milieuraandvoorwaarden Initiator/Deelnemer overleg m.b.t. functionele binding en eventuele extra maatregelen
Nieuwe uitgifte HbR				Duurzame belangen behartiging bedrijven		Deelnemen aan vooroverleg met initiatiefnemer Toetsen aan: Havensvisie masterplannen

Tabel 9: Rol/beoordelingsgronden actoren situatie na de invoering van de veiligheidscontour (bron: auteur)

¹ In deze rolverdeling is aangenomen dat functionele binding in de planregels van het bestemmingsplan is opgenomen.

Wanneer de beide tabellen van de situatie voor de veiligheidscontour en de situatie met de veiligheidscontour vergeleken worden, zijn er een aantal verschillen zichtbaar. Deze verschillen duiden op een verandering van de rol en beoordelingsgrond van de verschillende actoren.

Bij een aanvraag voor 'Wabo milieu' toetst de DCMR in de situatie voor de veiligheidscontour aan de 10-6 contour als grenswaarde van het plaatsgebonden risico. Door de komst van de veiligheidscontour vervalt deze toetsing aan de plaatsgebonden risicocontour van individuele inrichtingen. De DCMR toetst nog slechts of de 10-6 plaatsgebonden risicocontour van de inrichting past binnen de veiligheidscontour. Functionele binding krijgt een belangrijke rol in de situatie na invoering van de veiligheidscontour. De DCMR speelt een rol bij de vaststelling, wanneer er sprake is van functionele binding en wanneer niet. Bij een aanvraag voor 'Wabo bouw' voor invoering van de veiligheidscontour toetst de afdeling stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam de aanvraag aan het bestemmingsplan. Wanneer de veiligheidscontour in werking is getreden dient er niet alleen getoetst te worden of een ontwikkeling past in de bestemming die is toegekend aan een perceel in het bestemmingsplan. Er dient tevens te worden vastgesteld of deze ontwikkeling functioneel gebonden is. Wat onder functionele binding moet worden verstaan is in het bestemmingsplan opgenomen.

Voor de andere partijen is geen sprake van grote veranderingen in hun rol of beoordelingsgronden in de situatie voor en tijdens het van kracht zijn van de veiligheidscontour. Dit komt omdat zij veelal een adviserende rol hebben (VRR) of hun bevoegdheden hebben gemandateerd aan een uitvoeringdienst (Provincie Zuid-Holland naar de DCMR). Een taak die wel voor alle partijen aan hun rol wordt toegevoegd is de verplichting eventueel gevallen waarin functionele binding twijfelachtig is te signaleren. Er dient met de andere partijen in overleg getreden te worden over de wijze waarmee hier omgegaan dient te worden en hoe er eventueel aanvullende veiligheid verhogende maatregelen.

4.7 Partnerschap tussen actoren onderling

Niet alle actoren uit de actorenanalyse (subparagraaf 4.5) hebben in dezelfde mate met elkaar te maken of zien elkaar als partners. In de onderstaande matrix zijn de actoren uit de actorenanalyse tegen elkaar uitgezet en is aangegeven welk deel van de ondervraagde functionarissen een actor als een veiligheidspartner noemt als antwoord op de open vraag: Welke organisaties ziet u als uw veiligheidspartners? Het laatste cijfer geeft aan hoeveel interviews er met functionarissen van de desbetreffende actor hebben plaatsgevonden. Het eerste cijfer geeft aan of een bepaalde actor als partner wordt gezien. De afkortingen in de matrix komen overeen met de eerder gebruikte afkortingen. Elke weergave bestaat uit twee cijfers.

	...de actor weergegeven in de rij als haar veiligheidspartner?						
	DCMR	SO	VRR	DL	PZH	HbR	
Ziet de actor weergegeven in de kolom...	DCMR	4/4	4/4	3/4	0/4	4/4	4/4
	SO	4/4	4/4	1/4	2/4	2/4	2/4
	VRR	3/3	3/3	0/3	2/3	3/3	3/3
	DL	0/1	0/1	0/1	0/1	1/1	1/1
	PZH	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
	HbR	3/3	2/3	3/3	2/3	1/3	

Tabel 10: De mate waarin actoren elkaar zien als veiligheidspartners²

Uit de figuur is af te leiden dat de verschillende (gemandateerde) bevoegde gezagen elkaar onderling als partners beschouwen. Of de bevoegde gezagen ook het HbR en Deltalinqs als partner zien lijkt

² De data die de basis vormt voor deze figuur is afkomstig uit alle interviews met de veiligheidspartners zoals weergegeven in bijlage 2.

persoonsafhankelijk te zijn. Het Havenbedrijf Rotterdam ziet alle weergegeven actoren als haar partners. De provincie wordt niet altijd genoemd omdat de DCMR hun uitvoeringsrol grotendeel overneemt. Deltalinqs werkt intensief samen met het HbR en slecht is zeer beperkte mate met de andere actoren.

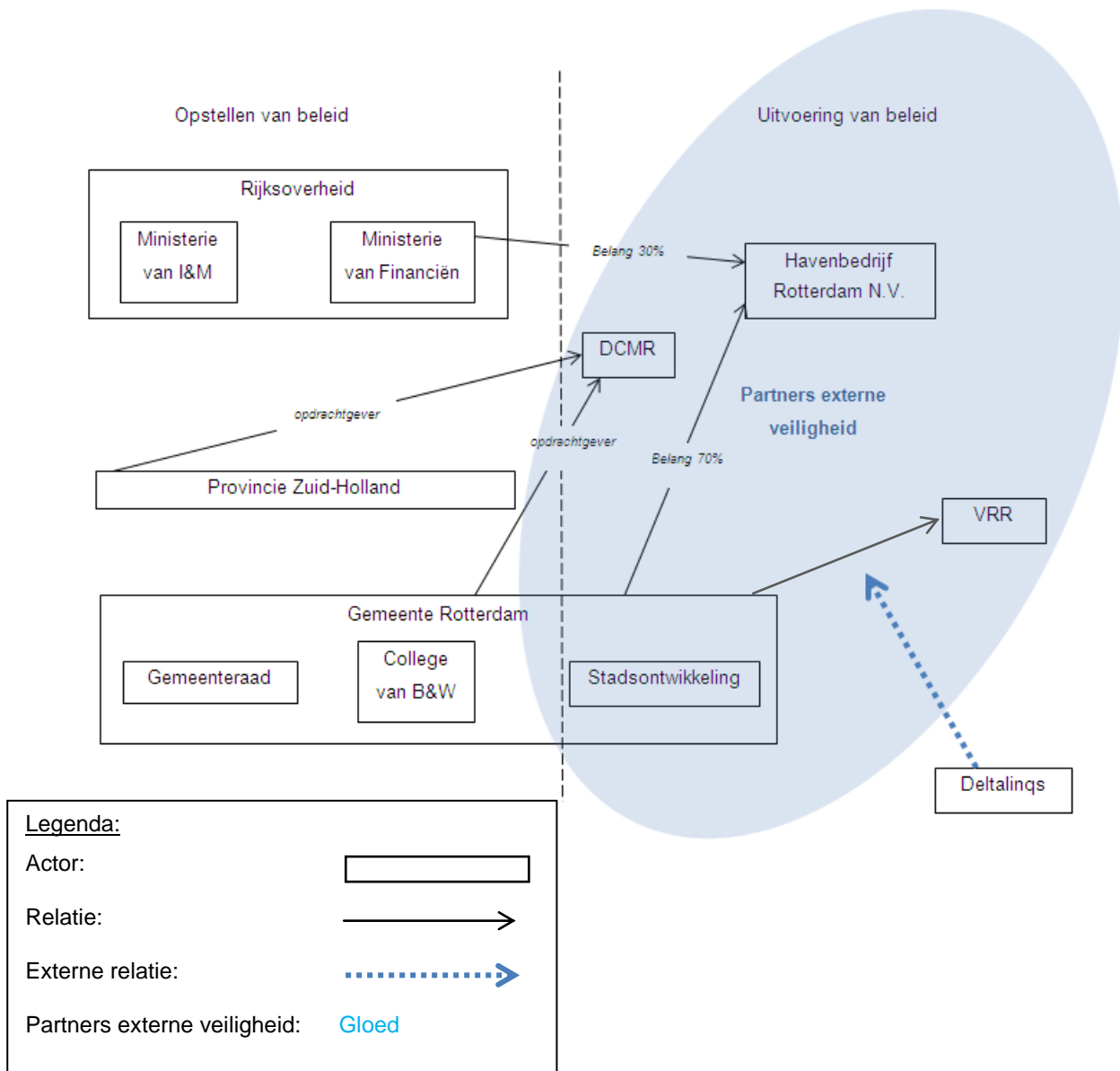
4.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is de benodigde achtergrondinformatie omtrent de wet- en regelgeving in kaart gebracht. Hierbij is aandacht besteed aan de vraag wie in welke situatie het bevoegd gezag is. Vervolgens zijn de actoren en hun onderlinge relaties beschreven.

In de juridische basisanalyse in dit hoofdstuk is zichtbaar gemaakt dat de veiligheidscontour in artikel 10 en 14 van het Bevi is geborgd. Artikel 14 stelt dat het bevoegd gezag een veiligheidscontour kan vaststellen. Artikel 10 gaat over de borging van de contour in het bestemmingsplan.

In het havengebied wordt de Crisis- en herstelwet toegepast. Het toepassen van deze wet geeft de mogelijkheid om flexibeler met een aantal procedures om te gaan. Dit hoofdstuk betreft een eerste kader scheppende analyse. Op de mogelijke juridische knelpunten zal in hoofdstuk vijf worden ingegaan.

De actoren en hun onderlinge relatie zijn in de actorenanalyse beschreven. Deze onderlinge relaties zijn samengevat in de onderstaande figuur.



Figuur 8: De betrokken actoren en hun taken en onderlinge relaties (bron: auteur)

In de bovenstaande figuur is met zwarte pijlen de invloed van de opstellers van beleid op de veiligheidspartners, weergegeven in de blauwe vlek. De provincie en de gemeenten zijn, afhankelijk van het antwoord op de vraag wie bevoegd gezag is, opdrachtgever van de DCMR. De organisaties binnen de blauwe vlek zijn de partners die met elkaar tot een aanvullend afsprekenkader komen over de omgang met de veiligheidscontour. De keuze om de blauwe vlek over de scheidingslijn tussen 'het opstellen van beleid' en 'de uitvoering van beleid' te leggen is een bewuste keuze. De gemeente Rotterdam heeft zowel een functie bij het opstellen van het beleid als bij de uitvoering. De organen in de gemeente die formeel alleen betrokken zijn bij de vaststelling van beleid, dienen het uitvoeringsproces te blijven monitoren en ondersteunen. Bijzonder is de positie van Deltalinqs. Deze bedrijvenvertegenwoordiger heeft geen formele rol in de beleidsontwikkeling voor externe veiligheid maar is wel een ondersteunende partij en vaste waarde in onderlinge gesprekken tussen de partners in de blauwe vlek.

Het uitgangspunt voor de verlening en handhaving van de omgevingsvergunning is dat de gemeente het bevoegd gezag is (van den Broek en Dresden, 2010, p. 73; 2.4 lid 1 Wabo). In een aantal gevallen is het echter ook mogelijk dat de Provincie of het Rijk het bevoegd gezag is. De provinciale overheid is bijvoorbeeld bevoegd gezag wanneer het gaat om de verlening van een Wabo milieuvergunning aan BRZO en IPPC inrichtingen (Bijlage 1 onderdeel C). De IPPC richtlijn is inmiddels opgegaan in de Industrial Emissions Directive. Een belangrijk concept bij bevoegd gezag is 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag'. Wanneer een hogere overheid bevoegd gezag is geworden blijft zij dit voor het verdere tijdsverloop. Zij is dan bevoegd gezag voor alle vergunningen die onder de Wabo vallen (van der Broek en Dresden, 2010, p. 76; van de Broek, 2010, p.37). De bevoegdheden van de Provincie worden gemandateerd aan de DCMR die onder eigen verantwoordelijkheid de vergunningverlening en handhaving uitvoert (8.3 Wgr).

Hoofdstuk 5 • Robuustheid van de wet- en regelgeving

5.1 Inleiding

Op 19 december 2013 zijn de Havenbestemmingsplannen en de bijbehorende veiligheidscontouren behandeld door de gemeenteraad van Rotterdam (De Raad van de gemeente Rotterdam, 2013a; 2013b; 2013c; 2013d; 2013e; 2013f) Bijgaand bij de veiligheidscontouren is een aanvullend afsprakenkader in de maak dat extra invulling moet geven aan een aantal begrippen en handelingswijzen binnen de veiligheidscontour. In dit hoofdstuk is onderzocht hoe robuust de kernelementen van de regelgeving en de aanvullende afspraken zijn.

5.2 Functionele binding

Het begrip functionele binding speelt een sleutelrol bij het gebruik van de veiligheidscontour als beoordelingsgrond voor toekomstige ontwikkelingen in de dagelijkse praktijk. Zoals beschreven in paragraaf 4.2.2 van dit onderzoek zijn nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten binnen een veiligheidscontour niet toegestaan tenzij deze objecten functioneel gebonden zijn. Voor functionele binding is in de wet echter geen eenduidige definitie opgenomen. De havenbestemmingsplannen zijn de documenten met het grootste juridisch gewicht waarin een definitie van functionele binding is opgenomen. In de havenbestemmingsplannen wordt een functioneel gebonden object gedefinieerd als een: “*Object, passend binnen de bestemming, dat in hoofdzaak dient of gebruikt wordt voor (i) het bedrijfsmatig op- of overslaan en/of transporteren van goederen en (grond)stoffen en/of (ii) het bedrijfsmatig uitwisselen of leveren van goederen, grondstoffen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen met of aan inrichtingen, objecten of activiteiten die zijn gelegen of worden verricht in het deel van het havengebied waarvoor een veiligheidscontour is vastgesteld*” (Gemeente Rotterdam, 2013d, p. 209; 2013e, p 213; 2013f, p. 211). Deze definitie bestaat uit een aantal elementen. Over het “*(i) het bedrijfsmatig op- of overslaan en/of transporteren van goederen en (grond)stoffen*” bestaat niet veel discussie. Er kan logischerwijs worden verwacht dat deze activiteiten in het havengebied plaatsvinden. Dit wordt gezien als randvoorwaarde. Het tweede deel van de definitie, “*(ii) het bedrijfsmatig uitwisselen of leveren van goederen, grondstoffen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen met of aan inrichtingen, objecten of activiteiten die zijn gelegen of worden verricht in het deel van het havengebied waarvoor een veiligheidscontour is vastgesteld*” geeft body aan de definitie maar is minder eenduidig. De sleutelvraag is of alle instellingen die goederen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen leveren ook noodzakelijkerwijs in de haven aanwezig moeten zijn of dat zij buiten het havengebied hun activiteiten kwalitatief gelijk kunnen ontplooien. Volgens de definitie zijn ook de instellingen die niet noodzakelijkerwijs in het gebied aanwezig moeten zijn, functioneel gebonden te verklaren, ook zaken die vanuit een rationele redenering onwenselijk worden geacht . Tot slot bevat de definitie nog een gevoelige passage. Het betreft de passage: “*Object, passend binnen de bestemming, dat in hoofdzaak dient of gebruikt wordt voor*”. Uit deze passage is af te leiden dat wanneer een object onderdeel is van de inrichting, zoals een kantoor bij een raffinaderij, een object functioneel gebonden is ongeacht het aantal personen dat hier aanwezig is. Een belangrijke opmerking hierbij is dat de functie als raffinaderij de hoofdfunctie van het terrein moet zijn. Het kantoor mag niet dermate groot worden dat het de raffinaderij overheerst.

Uit deze paragraaf is duidelijk geworden dat definitie van functionele binding in sommige gevallen de nodige beleidsvrijheid laat. De reden hiervoor is dat het functioneren van de haven belemmerd kan worden bij een te krappe definitie. Wanneer een krappere definitie gekozen zou worden, verkleint dit weliswaar de kans op ongewenste ontwikkelingen maar resulteert dit tevens in een inperking van de mogelijkheden voor een aantal onomstreden functioneel gebonden activiteiten die van belang zijn voor het havengebied.

5.3 Veiligheid verhogende maatregelen in het bestemmingsplan

Wanneer een veiligheidscontour in werking treedt vervalt binnen de veiligheidscontour de verplichting te toetsen aan de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico. Dit betekent dat objecten in theorie dichter bij elkaar gesitueerd kunnen zijn. Het groepsrisico voor het gebied dient echter nog steeds te worden verantwoord. Zo zijn in het gebied nog steeds mensen, met name werknemers, aanwezig die bescherming verdienen. Om deze reden heeft men het nodig geacht veiligheid verhogende maatregelen in het bestemmingsplan op te nemen.

In de havenbestemmingsplannen zijn een aantal veiligheid verhogende maatregelen (hierna: vvm) opgenomen in de planregels van het bestemmingsplan. Het gaat hier om een aantal bouwkundige eisen. Kwetsbare objecten dienen te zijn uitgerust met:

“1. scherfwerende beglazing in kitsponningen en

2. een adequaat functionerend centraal afsluitbaar ventilatiesysteem en

3. lekwerende voorzieningen bij raam- en deuropeningen of

4. indien niet aan 2 en 3 wordt voldaan, een tijdelijke vluchtruimte, waaronder wordt begrepen een in of direct naast het object gelegen afsluitbare ruimte van voldoende omvang om het aantal personen dat in het object werkzaam is gedurende een calamiteit voor enkele uren een adequate verblijfplaats te bieden, welke ruimte gas- en luchtdicht is of op korte termijn op overdruk kan worden gebracht en gehouden”. Tevens wordt het bruto-vloeroppervlakte voor kantoren beperkt tot 3.000 vierkante meter voor zover dit nog niet voortvloeit uit het bestemmingsplan.

Er is een mogelijkheid hiervan af te wijken. Wanneer er een alternatief maatregelen pakket is dat voor een vergelijkbaar of een beter veiligheidsniveau zorgt, is dit ook toegestaan (Gemeente Rotterdam, 2013d, p. 277; 2013e, p. 273; 2013f, p. 255).

Het opnemen van vvm in het bestemmingsplan is uitzonderlijk. Normaliter is het opnemen van vvm in het bestemmingsplan niet toegestaan. Er bestaat in Nederland centrale regelgeving op het gebied materiële bouwregelgeving. Op centraal niveau zijn er technische eisen vastgesteld in het Bouwbesluit 2012. De motivatie om dit centraal te regelen is dat men het niet te verantwoorden vindt dat een constructie op de ene plaats in Nederland zwaarder moet zijn dan een constructie op de andere plaats in Nederland. Als decentraal stelsel is er de bouwverordening. De wetgever heeft op een tweetal manieren gepoogd om onwenselijke overlappingsen of gaten tussen beide systemen te vermijden. Ten eerste is de inhoud van het Bouwbesluit 2012 beperkt tot technische regelgeving en restrictief geformuleerd in de woningwet. Ten tweede zijn zowel de verplichte als de eventueel extra toegestane onderwerpen van een bouwverordening vermeld in artikel 8 van de woningwet (van Buuren et.al., 2010, p.288). Bouwtechnische voorschriften op het gebied van veiligheid komen niet in deze opsomming voor en zijn vanwege het uitputtende karakter van het bouwbesluit 2012 en artikel 8 van de woningwet niet mogelijk. Aanvankelijk stond ter discussie of het bouwbesluit van toepassing was op externe veiligheid. Na de laatste vernieuwing van het bouwbesluit in

2012 zijn er in dit besluit ook bepalingen op het gebied van externe veiligheid opgenomen, aangaande het zogeheten basisnet. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het bouwbesluit 2012 nu ook voor het onderwerp externe veiligheid uitputtend is.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om verordening vast te stellen op grond van artikel 147 van de gemeentewet. (van Buuren et.al., 2010, p. 188). De vraag is of het mogelijk is voor een gemeente om via een autonome verordening bouwkundige technische eisen te stellen in de vorm van vvm? Dit is om verscheidene redenen niet mogelijk. Onder andere omdat er in autonome verordeningen juridisch gezien geen ruimte is om bouwtechnische eisen te stellen. Dit is af te leiden uit de opsomming in artikel 8 van de woningwet en het feit dat het Bouwbesluit 2012 uitputtend is bedoeld waardoor de wetgever bewust geen ruimte laat voor een autonome verordening van dien aard. Tevens is hetgeen in een autonome verordening bepaald is geen weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.10 lid 1 Wabo. In dit artikel staat namelijk beschreven in welke situaties een omgevingsvergunning wel of niet geweigerd kan worden. Een autonome verordening wordt hier niet genoemd als weigeringsgrond.

Tot slot verplicht artikel 108 lid 1 van de Gemeentewet dat de inhoud van een autonome verordening de 'huishouding van een gemeente' moet betreffen. Deze bepaling perkt de reikwijdte van artikel 147 van de Gemeentewet in. Hierdoor is een verordening die vvm vast legt uitgesloten (van Buuren et.al., 2010, p. 189).

Ondanks de hierboven beschreven juridische belemmeringen zijn in het bestemmingsplan een aantal vvm opgenomen. De juridische middelen om deze vvm op te kunnen nemen ontleent men aan de Crisis en herstelwet (hierna: Chw) (PC, R. Dekker, 2013). In paragraaf 4.6 van de havenbestemmingsplannen is beschreven wat de mogelijkheden zijn van toepassing van de permanente Chw in het gebied. Het Rotterdamse haven- en industriegebied is aangewezen als ontwikkelingsgebied (art. 2.2 Chw). *“Deze status maakt het mogelijk in de bestemmingsplannen maatregelen op te nemen gericht op het optimaliseren van de milieugebruiksruimte en maatregelen die het beslag op de milieugebruiksruimte door de in het bestemmingsplan voorziene ruimtelijke ontwikkelingen opheffen”* (Gemeente Rotterdam, 2013d, p. 41; 2013e, p. 42; 2013f, p. 38). Dit gebeurt ook voor het thema externe veiligheid. De maatregelen worden als noodzakelijk gezien omdat het groepsrisico ook bij toekomstige ontwikkelingen verantwoord zal moeten blijven worden. Artikel 2.3 lid 1 onder a Chw biedt de mogelijkheid deze maatregelen tot stand te brengen (Gemeente Rotterdam, 2013d, p.43; 2013e, p. 43-44; 2013f, p. 40-41). Dit artikel luidt:

Tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders is bepaald, bevat een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid: a. de voorgenomen maatregelen, projecten en werken ten behoeve van de optimalisering van de milieugebruiksruimte binnen het ontwikkelingsgebied;” (art. 2.3 lid 1 onder a Chw)

Er is discussie tussen juristen of het mogelijk is de Chw op een zoals hierboven beschreven manier te gebruiken. Artikel 2.3 lid 1 (Chw) heeft betrekking op alle maatregelen ten behoeve van de optimalisatie van de milieugebruiksruimte. In de na artikel 2.3 lid 1 volgende leden wordt een kader vastgesteld waarbinnen de maatregelen ten behoeve van de optimalisering van de milieugebruiksruimte van een ontwikkelingsgebied genomen kunnen worden. Een van deze volgende leden is lid 7. Lid 7 (Chw) gaat over de situaties waarin men wenst af te wijken van bestaande regelgeving. In dit lid is een limitatieve lijst opgenomen van wetten waarvan mag worden ten behoeve van de optimalisatie van de milieu gebruiksruimte. Het Bouwbesluit 2012 en de woningwet, de wet- en regelgeving die het opnemen van veiligheid verhogende maatregelen in de vorm van bouwtechnische maatregelen normaliter verbiedt

worden in deze opsomming niet genoemd (PC, M. de Vries, 2014). Dit zou betekenen dat lid 1 (Chw) niet los gezien kan worden van de daaropvolgende leden wat zou betekenen dat het gebruik van de Chw in deze vorm niet mogelijk is. (PC, Soer, 2014).

5.4 Aanvullend afsprakenkader

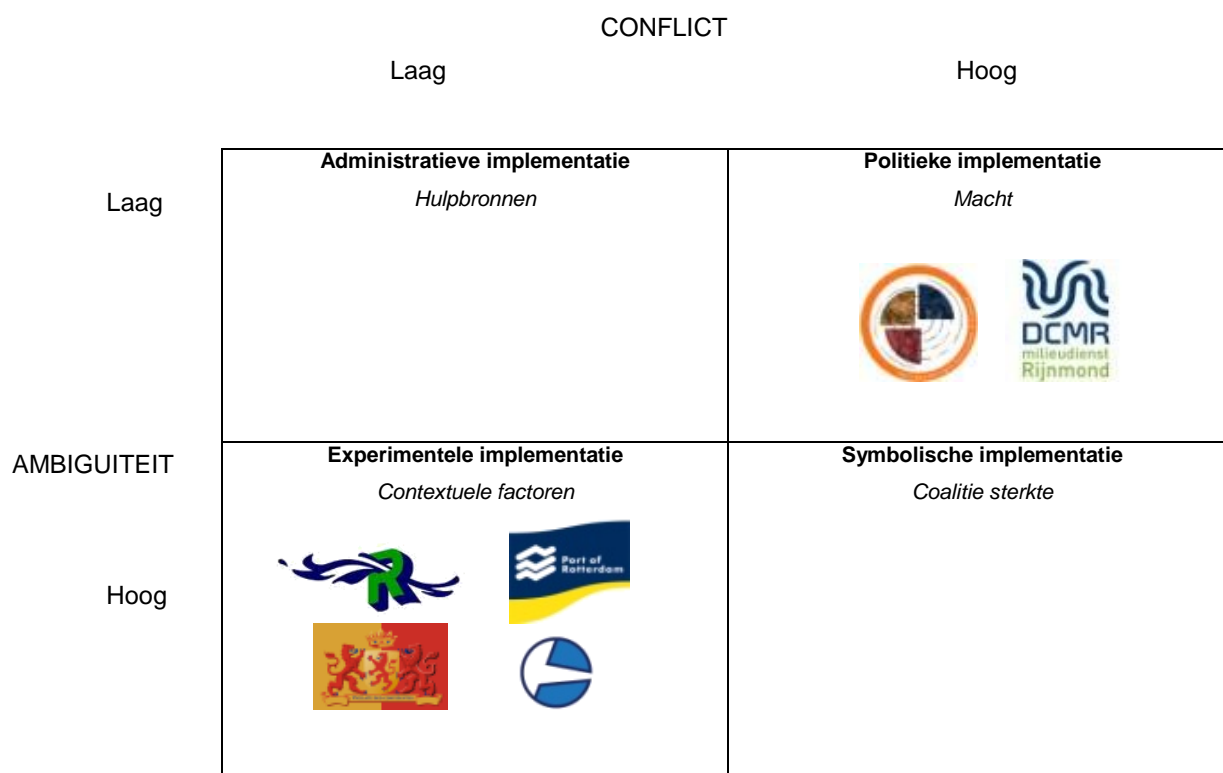
De uitwerking van het begrip functionele binding door middel van het opnemen van een definitie in het bestemmingsplan en de vvm die in de planregels van het bestemmingsplan zijn opgenomen zorgen ervoor dat de kans wordt vergroot dat alleen gewenste activiteiten onder een aantal voorwaarden kunnen worden ontwikkeld binnen de veiligheidscontouren in de haven. De extra vvm geven de noodzakelijk in het gebied aanwezig personen meer bescherming tegen explosies en toxische incidenten (Havenbedrijf Rotterdam, 2013, p. 1).

Er is volgens het bevoegd gezag en haar partners een aantal situaties denkbaar waar naast deze maatregelen nog aanvullend maatwerk nodig kan zijn (Focusgroup, 10 januari 2014). Om consensus te krijgen over de inhoud van dit maatwerk is een aanvullend afsprakenkader opgesteld. Een concept van dit aanvullend afsprakenkader is bijgevoegd in bijlage 8. Het bestemmingsplan bestemt het gebied op segmentniveau en de definitie van functionele binding is tamelijk ruim gesteld. Het is dus niet uitgesloten dat een activiteit bij nader inzien alsnog niet functioneel gebonden is. Tevens is er, naast incidenten in de toxische sfeer en explosies, kans op andere typen incidenten. Het is niet mogelijk maatregelen voor het bestrijden van de gevolgen van incidenten gedetailleerd in het bestemmingsplan te benoemen, omdat het bestemmingsplan op een hoger abstractieniveau bestemt (Havenbedrijf Rotterdam N. V. , 2013, p. 1). In de eerste bijlage van het afsprakenkader is vastgelegd welke bestemmingen in alle gevallen wel of niet functioneel gebonden zijn en over welke activiteiten de partijen onderling in overleg moeten treden (Rotterdam N.V., 2013, p. 1, 4-5). In de tweede bijlage zijn kaarten opgenomen waarop zones worden weergegeven die in aanmerking kunnen komen voor extra vvm, bovenop het bestemmingsplan. Het gaat hier voornamelijk om explosie- en brandscenario's. De voornaamste criteria om te bepalen of in een gebied extra vvm nodig zijn, zijn: relatief veel personen op een klein oppervlakte, de hoogte van mogelijke hittebelasting van een brand en de hoogte van mogelijke drukbelasting van een explosie. De kaartbeelden worden jaarlijks geactualiseerd (N.V. Rotterdam, 2013, p. 1-2, 6).

5.5 De actoren en het afsprakenkader

Het aanvullend afsprakenkader is een akkoord tussen een groot aantal partijen: Havenbedrijf Rotterdam N.V., Gemeente Rotterdam, Provincie Zuid-Holland, DCMR Milieudienst Rijnmond, Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond en Deltalinqs. Deze actoren zijn reeds toegelicht in hoofdstuk twee. Voor een succesvol akkoord dienen de doelen, wensen en intenties waarmee de verschillende actoren het akkoord sluiten zoveel mogelijk overeen te komen. In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre deze doelen, wensen en intenties al dan niet overeenkomstig zijn.

Dit gebeurt door de actoren te plaatsen in de ambiguïteits-conflictmatrix van Matland (1995, p.160). Deze ambiguïteits-conflictmatrix is reeds toegelicht in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). De verschillende actoren zullen nu in de matrix worden geplaatst en vervolgens in de bijgaande tekst worden toegelicht. Het uitgangspunt voor de plaatsing is de kijk van de actor op het implementatieproces. Het betreft het standpunt van de actoren inzake de vraag hoe het implementatieproces vorm zou moeten krijgen.



<u>Legenda:</u>	
Gemeente Rotterdam	
Provincie Zuid- Holland	
Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond	
DCMR Milieudienst Rijnmond	
Havenbedrijf Rotterdam N.V.	
Deltalinqs	

Figuur 9: Toepassing van de ambiguïteits-conflictmatrix (Matland, 1995, p. 160) op het actorenveld betrokken bij het aanvullend afsprakenkader veiligheidscontouren in de Rotterdamse haven.

Een viertal actoren is in de figuur geplaatst bij de zogeheten experimentele implementatie. Dit zijn Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR), Provincie Zuid-Holland, Gemeente Rotterdam en Deltalinqs. Bij deze vorm van implementatie is sprake van een relatief lage mate van conflict en een hoge mate van ambiguïteit (Matland, 1995, p.165). Bij de mate van conflict dient wel een nuance te worden aangebracht omdat de praktijk complexer is dan het zich in eerste instantie laat aanzien. Er zijn meerdere lagen van doelen aan te geven. De doelen die de actoren overeenkomen in het aanvullend afsprakenkader worden door alle actoren ondersteund. Deze doelen zijn: nadere invulling geven aan het begrip functionele binding, komen tot de realisatie van extra veiligheid verhogende maatregelen bovenop het bestemmingsplan en het richting geven aan de samenwerking tussen betrokken actoren.

De achterliggende doelen die de grondslag zijn om tot een aanvullend afsprakenkader te komen, liggen echter in een aantal gevallen ver uit elkaar. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de verschillende betrokken actoren en hun hoofddoel.

Actor:	Hoofddoel:
Havenbedrijf Rotterdam N.V.	Het havengebied zo intensief mogelijk gebruiken in zo goed mogelijke harmonie met de omgeving (PC, R. Dekker, 2013).
Provincie Zuid-Holland	De concentratie van risicobedrijven (PC, P. van der Goot, 2013).
Gemeente Rotterdam	Duidelijke gebiedsverdeling en afspraken tussen de haven en de omliggende gebieden (PC, I. Dorsman, 2013; PC, A. Ypma, 2013)
De DCMR	Een zo hoog mogelijke kwaliteit van de leefomgeving voor het havengebied en de omliggende gebieden (PC, F.Kwint, 2013; PC, L. Noordam, 2013; PC,A. Loendersloot, 2013)
VRR	Bewust en bekwaam risico's aanvaarden waarbij zorg wordt gedragen voor de effecten en bestrijdbaarheid van incidenten en de zelfredzaamheid van burgers. (PC, M. Worp, 2013; PC, M. de Beus, 2013; PC, P. van Veen, 2013)
Deltalinqs	Belangenbehartiging bedrijven in het havengebied: duurzame ontwikkeling van het havengebied (PC, R. Tieman, 2013; Deltalinqs, 2013)

Tabel 11: Hoofddoelen van de betrokken actoren (bron: auteur)

Vanuit het perspectief van bedrijvigheid kunnen de doelen van het HbR en Deltalinqs in een aantal gevallen conflicteren met de belangen van met name de VRR en de DCMR. De Provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam proberen hier een middenweg in te zoeken omdat zij worden geacht 'het algemeen belang te dienen. Wanneer er naar de bovenstaande 'doelen-laag' wordt gekeken is het verdedigbaar dat het implementatieproces in verband met de hogere mate van conflict als symbolische implementatie gezien zou moeten worden. De focus van de analyse in tabel 11 ligt op de doelen van het afsprakenkader. Nu aangenomen wordt dat de doelen grotendeels overeenkomen en de mate van conflict relatief klein is, dient er gekeken te worden naar de mate van ambiguïteit van middelen. De manier waarop het beleid geïmplementeerd dient te worden is vooraf niet helder. Om deze reden wordt het beleidsproces met name bepaald door contextuele factoren (Matland, 1995, p. 165-166). Matland (1995, p. 166) stelt: *"outcomes depend heavily on the resources and actors present in the microimplementing environment"*. Hulpbronnen en de concrete betrokkenheid van de individuele actors zij dus sleutelfactoren bij het slagen of falen van de implementatie. Deze aanpak is een uitgelezen kans op maatwerk te leveren. Matland (1995, p. 166) schrijft hierover: *"The opportunities are excellent for bureaucratic entrepreneurs to create policies to deal with local needs"*. In de casus over de veiligheidscontouren in de Rotterdamse haven wordt maatwerk geleverd inzake extra veiligheid verhogende maatregelen. Op dit onderwerp wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6.

De VRR en de DCMR zijn gesitueerd onder politieke implementatie in de ambiguïteits-conflictmatrix. Bij deze vorm van implementatie is sprake van een hoge mate van conflict en een lage mate van ambiguïteit. Deze vorm van implementatie wordt politieke implementatie genoemd. In deze vorm van implementatie worden de beleidsuitkomsten bepaald door de actor die de macht heeft (Matland, 1995, p. 163). Binnen het actorenveld wordt HbR vrijwel unaniem aangemerkt als meest dominante en meest machtige actor

(persoonlijke communicatie 18 november – 12 december 2013) Deze actoren zijn van mening dat het HbR van haar macht gebruik zou moeten maken om een aantal zaken juridisch bindend te kunnen regelen, onder andere het borgen van extra vvm, door deze op te nemen in haar gronduitgifte contracten (focusgroep, 10 januari 2014; PC, M. Worp, 2013; PC, H. Oosthoek, 2013; A. Loendersloot, 2013). Hiermee verdwijnt de ambiguïteit van middelen omdat men de taak voor het uitvoeren van zaken uit het afsprakenkader zoals extra vvm aan het HbR geeft. Uit de bovenstaande analyse is te concluderen dat de betrokken actoren het niet geheel eens zijn over de vraag hoe vergaand het afsprakenkader moet zijn. Het vraagstuk over het afdwingen en borgen van extra vvm wordt behandeld in hoofdstuk 6. Hier wordt tevens ingegaan op de bezwaren vanuit het HbR om deze rol op zich te nemen.

5.6 Beoordeling aanvullend afspraken kader

Het aanvullend afsprakenkader is opgesteld om met een groot aantal betrokken sleutelactoren in het gebied een nadere koers te bepalen inzake functionele binding en het eventueel stellen van nadere eisen. Door middel van het ondertekenen van het aanvullend afsprakenkader spreken de partijen de intentie uit deze koers te volgen. Het aanvullend afsprakenkader is juridisch gezien een convenant. Om de robuustheid van een dergelijke afspraak te kunnen beoordelen wordt in tekstbox 2 dieper op het convenant als vorm ingegaan.

Aan het gebruik van convenanten zijn voor- en nadelen verbonden. De belangrijkste voor- en nadelen zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Voordelen	Nadelen
Relatieve contractvrijheid en daarmee flexibiliteit en een hoge handelingssnelheid	Het onduidelijke rechtskarakter en de daarmee samenhangende afdwingbaarheid zorgen voor onduidelijke gevolgen
Vergroting van de aanvaardbaarheid van het beleid door zelfbinding en betrokkenheid van de deelnemers	Zwak georganiseerde convenanten raken soms snel in de vergetelheid
Onderstrepen van eigen verantwoordelijkheid	Wanneer op termijn andere (publiekrechtelijke) sturingselementen worden ingezet kan een waarborg voor een bepaalde actor vervallen
Deregulering door het verminderen of uitblijven van formele regelgeving	Er wordt samengewerkt met koepelorganisaties wat niet altijd een garantie is voor het binden van individuele bedrijven of burgers
Imagoverbetering door het tentoonspreiden van de goede wil om er samen uit te komen	Democratische controle is moeilijk te realiseren
De onderlinge afhankelijkheid van de actoren wordt benoemd en vastgelegd.	Inspraak- advies- en publicatievoorschriften ontbreken
Grotere kans op een win-winsituatie door het verbinden van belangen.	

Tabel 12: Voor- en nadelen van het gebruik van convenanten (Verhoest et.al., 2003, p. 100-101)

Een rode draad in de bovenstaande tabel 12 zijn opgesomde voordelen loopt de hogere kwaliteit die bereikt kan worden door het gebruik van een convenant. Dit komt omdat iedere partij vrijwillig het convenant is aangegaan. Hierdoor is het enerzijds mogelijk het eigen belang van de actor zwaar te laten meewegen in de totstandkoming van het convenant, anderzijds worden de individuele actoren concreet gewezen op hun verantwoordelijkheid. Deze voordelen zouden ook in de Rotterdamse casus benut kunnen worden mits men in staat is de aanwezige nadelen het hoofd te bieden. De nadelen van convenanten zijn grofweg drie categorieën: onduidelijk rechtskarakter, gebrek aan sterke inhoud en gebrek aan transparantie. Het voornaamste bezwaar is het onduidelijke rechtskarakter van een convenant. Dit ligt echter genuanceerder dan het zich in eerste instantie laat aanzien.

Er zijn twee mogelijke vormen van convenanten. De bevoegdhedenbijeenkoms t en het 'gentlements agreement'. In een bevoegdhedenovereenkomst is uitgebreid vastgelegd onder welke omstandigheden en in welke mate een overheid gebruik zal maken van haar bevoegdheden. Het 'gentlements agreement' wordt gezien als een contract "*wat een natuurlijke verbintenis doet ontstaan*" (Oenema & van der Ende, 2013, p. 4). Aan beide vormen van convenanten kan, onder voorwaarden, rechtskracht worden ontleend. Beide vormen kunnen slecht worden gebruikt "*indien en voor zover het bestuursorgaan voldoende beleidsvrijheid heeft om over de onderliggende kwesties afspraken te mogen maken. Het is daarbij van belang dat enkel het bestuursorgaan dat de bevoegdheden wettelijk toebedeeld heeft gekregen hierover afspraken kan maken. Voorts mogen bevoegdheden niet voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor ze zijn gegeven*" (Oenema & van der Ende, 2013, p. 4). Het is de vraag of de gemeente Rotterdam of de provincie Zuid-Holland als bevoegd gezag wel de wettelijk de bevoegdheden heeft om dergelijke afspraken te maken? In artikel 3.1 van de Wro wordt gesteld dat de gemeente voor alle gronden een bestemmingsplan moet vaststellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Met het oog op deze bestemming kunnen extra regels worden gegeven. De vraag is of een gemeente naast de planregels in het bestemmingsplan aanvullende afspraken mag maken die de invulling van een bestemming beperken. Mogelijk kan dit worden gezien als het gebruik van bevoegdheden voor een ander doel dan waarvoor zij gegeven zijn.

Het convenant

Een convenant wordt gedefinieerd als: "*Een schriftelijke afspraak of samenspel van afspraken – onder welke benaming dan ook – tussen een overheid (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en een of meer wederpartijen (een andere overheid, semi-publieke of private partij) die betrekking heeft of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden door bestuursorganen of anderszins gericht is op verwerking van overheidsbeleid*" (Verhoest et.al., 2003, p. 99). De nadruk van deze definitie ligt op de overheid. Hoewel de partijen in de casus Rotterdamse haven redelijk gelijkwaardig opereren en de overheid niet per definitie een voortrekkersrol bekleedt, is het een feit dat er overheidspartijen bij het aanvullend afsprakenkader betrokken zijn. In het kader werkt de gemeente samen met andere overheden en semipublieke organisaties (provincie Zuid-Holland, de DCMR en VRR) en met marktpartijen (HbR en Deltalinqs). Vanwege het feit dat er overheidspartijen betrokken zijn, dienen de bepalingen uit het convenant bestaande wet en regelgeving niet te doorkruisen. Deze en vele andere richtlijnen zijn vastgelegd in de Bijlage bij de regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 januari 2003, nr. 03M448108.

Een convenant kan richting geven voor toekomstig beleid. De overheden en andere organisaties leggen hun verplichtingen en verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar vast waardoor er veel duidelijkheid

komt. Op den duur zou dit ervoor kunnen zorgen dat het wederzijds vertrouwen groeit en er een cultuurverbetering plaats vindt (Verhoest et.al., 2003, p. 97-98). Een convenant kan worden overwogen wanneer de overheid zelf onvoldoende middelen tot haar beschikking heeft (Verhoest et.al., 2003, p. 100). Er zijn kortweg drie typen convenanten te onderscheiden: overbruggingsconvenanten die een tekortkoming van de huidige regelgeving overbruggen in afwachting van nieuwe regelgeving, vooruitlopende convenanten, waarin de inhoud van toekomstige regelgeving al wordt vastgelegd, aanvullende of uitvoerende convenanten die bestaande wetgeving vervangen of nader invullen waar deze tekort schiet en zelfstandige convenanten waaraan geen regelgeving ten grondslag ligt (Verhoest et.al., 2003, p. 99). In het geval van het aanvullend afsprakenkader is sprake van een aanvullend convenant. Het aanvullend afsprakenkader wordt gesloten omdat in deze situatie de Wro met haar bepalingen over het bestemmingsplan, gelimiteerd door het Bouwbesluit 2012 en de woningwet, en het Bevi met haar bepalingen over de veiligheidscontour geen mogelijkheid bieden een aantal, naar mening van de betrokken actoren, cruciale zaken te regelen.

Tekstbox 2: Karakteristieken van een convenant?

Indien in het convenant *“juridische afdwingbaarheid is beoogd, dient het convenant aan te geven op welke wijze geschillen worden beslecht of opgelost”* (Oenema & van der Ende, 2013, p. 5) In de tekst van het toekomstige convenant zijn op het moment van schrijven geen concrete bepalingen opgenomen voor slechten of oplossen van geschillen (Havenbedrijf Rotterdam N.V., 2013).

Er zijn een tweetal aanwijzingen over de juridische afdwingbaarheid: In het convenant is nadrukkelijk terug te lezen wat de deelnemende partijen met de gemaakte afspraken beogen. Meer doorslaggevend is echter de mate waarin de gemaakte afspraken bepaalbaar zijn. Dit betekent dat er concrete criteria in de afspraken staan aan de hand waarvan concreet getoetst kan worden in welke mate er wel of geen navolging is gegeven aan de afspraken (Oenema & van der Ende, 2013, p. 5). In het afsprakenkader is opgenomen dat de betrokken partijen gezamenlijk van mening zijn dat het nodig is om gebruikers betere bescherming te bieden tegen explosies, brand en toxische scenario's en dat om deze reden aanvullende maatregelen bovenop het bestemmingsplan worden beoogd. Dit is een tamelijk duidelijke doelstelling. Om de bepaalbaarheid van de bepalingen in het afsprakenkader te borgen wil men, op het moment van schrijven, zoneringskaarten opnemen waarop is aangegeven op welke locaties mogelijk extra vvm benodigd zijn. Tevens wil men grenswaarden van hitte en overdruk opnemen. Over de hoogte van deze waarden is op het moment van schrijven nog geen overeenstemming (Havenbedrijf Rotterdam N.V., 2013).

Het gebrek aan sterke inhoud behelst het gevaar dat het aanvullend afsprakenkader 'in een la belandt' en niet tot uitvoering wordt gebracht. Dit is in de casus Rotterdamse haven een reëel gevaar door de dynamische waan van de alledag en de soms hoge economische druk. Dit kan worden voorkomen door in het convenant periodieke overlegmomenten te standaardiseren en personen en/of functies in de organisatie hoofdelijk verantwoordelijkheid te laten nemen voor het toezicht op de uitvoering

Tot slot is het gebrek aan transparantie een nadeel. Met transparantie wordt niet zozeer bedoeld dat er geheimzinnig wordt gedaan over de inhoud van het convenant maar meer dat vaak niet zichtbaar is hoe het totstandkomingproces van een convenant verloopt. Er is in veel gevallen geen sprake van democratische controle of aandacht van de media die daarmee de controlefunctie uitoefenen. Een groot deel van deze nadelen is niet te voorkomen omdat deze direct verband houden met de karakteristieken van dit type

overeenkomst. Dit kan worden gecompenseerd door het betrekken van een zo breed mogelijk palet aan deelnemers waardoor alle groepen vertegenwoordigd zijn. Een voorbeeld hiervan is het betrekken van Deltalinqs die als organisatie optreden ter vertegenwoordiging van de bedrijven in het havengebied. Tevens kan er transparantie worden betracht door dat wat van de bedrijven die te maken krijgen met het aanvullend afsprakenkader wordt verwacht in een zo vroeg mogelijk stadium met deze bedrijven en met de partnerorganisaties te delen.

5.7 Eerdere ervaring met de veiligheidscontour: Sloegebied Zeeland

De uitdagingen die er liggen bij de implementatie van de veiligheidscontouren in het Rotterdamse havengebied zijn mogelijk voor een deel eerder aangegaan in andere gebieden waar veiligheidscontouren zijn vastgesteld. Mogelijk kunnen er lessen getrokken worden uit deze eerdere ervaringen. Een casus die een aantal gelijkenissen vertoont met de Rotterdamse casus is de veiligheidscontour gelegen om het Sloegebied in Vlissingen. In beide casussen betreft het een havengebied en is de veiligheidscontour gelegen op het grondgebied van meerdere gemeenten. In het geval van de veiligheidscontour om het Sloegebied zijn dit de gemeenten Vlissingen en Borssele.

In beide gevallen wordt er weliswaar een gebiedsverdeling tot stand gebracht tussen de haven en het omliggende gebied (PC, J. Willemse, 2014; W. Vette, 2014). De veiligheidscontour wordt in Zeeland gezien als het ultieme middel om een scheiding te kunnen aanbrengen tussen de industrie en de omliggende woongebieden. Zo kan aantasting van de leefbaarheid in de omliggende dorpen worden voorkomen en zijn er duidelijke spelregels (PC, A. Lindenbergh & R. de Later, 2013).

5.7.1 Functionele binding

Bij de vaststelling van de veiligheidscontour om het Sloegebied is een aantal categorieën bedrijven genoemd die als functioneel gebonden met het gebied worden beschouwd. Dit zijn:

“• bedrijven die havengebonden activiteiten uitvoeren, zoals op- en overslagactiviteiten/stuwadoors, koel- en vriesvemen, scheepswerven en een douanekantoor;

• bedrijven die grondstoffen over het water krijgen aangevoerd, zoals een houtdrogerij en een graanhandel;

• de bedrijven die zwaar milieubelastend zijn (bijvoorbeeld vanuit het aspect geluid of geur) en derhalve niet of nauwelijks elders in Zeeland gevestigd kunnen worden, Dit betreft in het Sloegebied met name afvalverwerkers van huishoudelijk afval (bijv. composteerinrichting);

• bedrijven die (uitsluitend of in hoofdzaak) diensten voor risicovolle bedrijven uitvoeren: zoals technische inspectiebureaus, een afvalwaterzuiveringsinstallatie en energievoorziening;

• chauffeursrestaurants, een zeemanshuis (alleen dagactiviteiten) die uitsluitend of in hoofdzaak zijn bestemd voor de werknemers uit het gebied;

• bedrijven die (uitsluitend of in hoofdzaak) diensten voor gebiedsgebonden bedrijven uitvoeren;

• bedrijven die vanuit historisch oogpunt logischerwijs gevestigd zijn op het Sloegebied, bijvoorbeeld doordat ze zijn afgesplitst van een risicovol bedrijf” (Provincie Zeeland, 2007, p. 8).

Deze Zeeuwse definitie van functionele binding is wat uitgebreider dan de definitie die in Rotterdam gehanteerd wordt. Toch kent ook deze definitie met de herhaaldelijke passage “uitsluitend of in hoofdzaak” het risico dat niet wenselijke activiteiten in de haven binnen de definitie van functionele binding vallen.

5.7.2 Handelingswijze met de veiligheidscontour in het Sloegebied

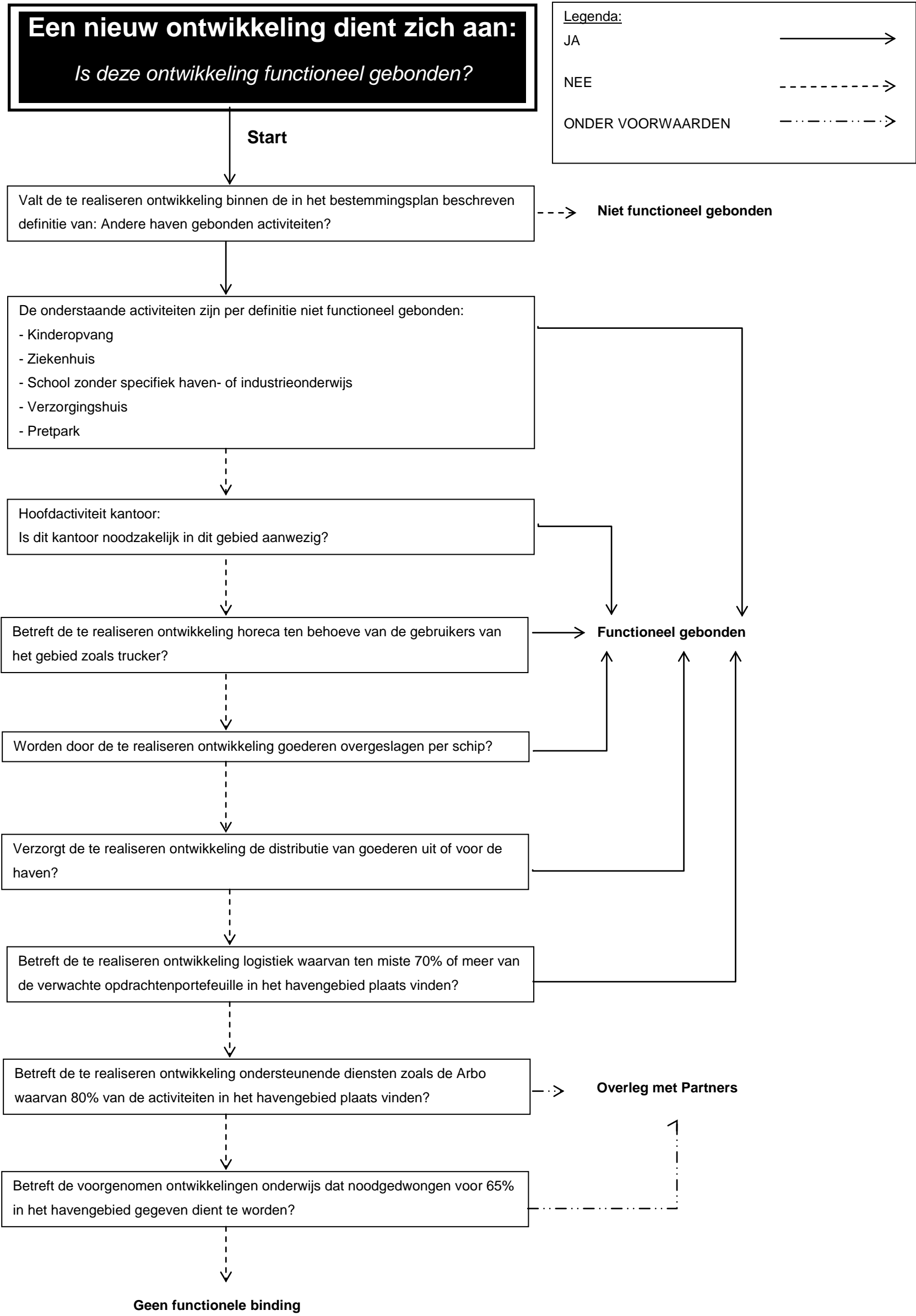
Uit de bovenstaande analyse blijkt dat ook in de Zeeuwse definitie van functionele binding de nodige ruimte is gelaten voor een vrije interpretatie. Uit de vraaggesprekken met betrokkenen blijkt dat het ontbreken van een definitie van functionele binding in de wetgeving als het grootste knelpunt/tekortkoming in de wet en regelgeving over een veiligheidscontour wordt gezien. Dat dit als tekortkoming/knelpunt gezien wordt is opmerkelijk omdat het een bewuste keuze is van de wetgever om gemeenten deze beleidsvrijheid te bieden. Er is voor gekozen om een ruime definitie te construeren die gestoeld is op de gedachte, de ontwikkelingen die volgens het bestemmingsplan mogelijk zijn, ook daadwerkelijk mogelijk te maken. De problemen die er in de praktijk zijn met het hanteren van deze definitie vallen erg mee (PC, W. Vette, 2014). In veruit de meeste gevallen blijkt de definitie voldoende helder. Mocht dit niet het geval zijn dan is men vanuit de RUD Zeeland bereid eventueel de het provinciale beleidsplan te gebruiken als richtinggevend document voor de bepaling van functionele binding bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Indien dit niet mogelijk is en er alsnog twijfel is of er sprake is van functionele binding wordt de beslissing voorgelegd aan de politiek (PC, J. Willemse, 2014). Mocht dit nog onvoldoende zijn dan is er alleen een mogelijkheid aan regulering te doen wanneer Zeeland Seaports eigenaar is van de grond door middel van de privaatrechtelijke gronduitgifte contracten. Als Zeeland Seaports geen eigenaar is van de grond is het accepteren van de ontwikkeling de enige mogelijkheid (PC, W. Vette, 2014).

In de casus Sloegebied zijn geen concrete bepalingen over veiligheid verhogende maatregelen (hierna: vvm) opgenomen. Betrokkenen geven aan dat dit issue in deze casus wel speelde. Vanuit de provincie Zeeland waren gedachten over een checklist beheersbaarheid. Hier is geen vervolg aan gegeven (PC, A. Lindenbergh & R. de Later, 2013). Zeeland Seaport heeft niet de status van ontwikkelingsgebied in de Chw waardoor er geen maatregelen ten behoeve van de optimalisatie van de milieugebruiksruimte kunnen worden opgenomen. Zeeland Seaports is bewust terughoudend geweest inzake het onderwerp vvm omdat de vrees was dat dit hoge, niet te dragen, kosten voor Zeeland Seaports zou opleveren (PC, W. Vette, 2014). In de praktijk blijkt er in het Sloegebied gestreefd te worden naar een soort vvm. Ondanks het feit dat er formeel gezien geen eisen gesteld kunnen worden is het streven van de RUD Zeeland om tot maatregelen te komen wanneer kantoren zich binnen een 10-5 contour bevinden. Ook wanneer deze kantoren formeel onderdeel zijn van de inrichting. Dit gebeurt door met de bedrijven in overleg te treden en hen goed voor te lichten. In veel gevallen is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen de bedrijven omdat ze producten aan elkaar leveren of van elkaar afnemen. Dit komt de bereidheid iets voor elkaar te doen ten goede. De ervaring in het Sloegebied is dat bedrijven over het algemeen bereid zijn om mee te werken omdat zij veiligheid hoog in het vaandel hebben staan. De RUD Zeeland stelt zich in dit geval op als partner. Wanneer initiatiefnemers echter niet bereid zijn het gesprek over vvm aan te gaan zal de RUD zich opstellen als strikte handhaver van de milieuregels. Het signaal moet zijn dat men met medewerking meer kan bereiken dan met tegenwerking (PC, J. Willemse, 2014).

5.8 Suggesties voor verbetering

Na de bovenstaande uiteenzetting en beoordeling van het aanvullend afsprakenkader worden in deze paragraaf suggesties gegeven ter versterking van het afsprakenkader. Een van de verbeterpunten is het toevoegen van een beslisschema voor functionele binding. Een beslisschema kan een bruikbare tool zijn om uniformiteit over het begrip functionele binding te creëren onder de uitvoerders. Beslisschema's zijn eenvoudig in gebruik en bruikbaar bij een relatief beperkte hoeveelheid data. Het onderstaande beslisschema is gecreëerd ter beantwoording van de vraag of er sprake is van functionele binding of niet?

Het uitgangspunt voor het beslisschema is de bestemming 'Andere Havengebonden Activiteiten' (hierna: AHA). Dit is de enige bestemming die ruimte biedt aan activiteiten waar twijfel kan zijn over hun functionele binding (Gemeente Rotterdam, 2013d, p. 233; 2013e, p. 239; 2013f, p. 229). Vervolgens is geprobeerd een aantal principieel niet functioneel gebonden ontwikkelingen te benoemen om deze ontwikkelingen direct uit te sluiten. Vervolgens zijn bij overgebleven ontwikkelingen nuances en richtwaarden toegekend om te kunnen bepalen of er al dan niet sprake is van functionele binding.



Figuur 10: Beslismodel

5.9 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de gebruikte wet- en regelgeving en de aanvullende procesafspraken beoordeeld op hun robuustheid bij toepassing tijdens de implementatie. De wetgever heeft een grote mate van beleidsvrijheid gegeven door het niet opnemen van een definitie van functionele binding in de wetgeving. Op deze wijze kan per gebied worden bepaald hoe krap of hoe ruim men functionele binding wenst te formuleren afgestemd op het karakter van het gebied. In Rotterdam is er voor gekozen een tamelijk ruime definitie te hanteren die veel ruimte biedt aan de ontwikkelingen in de haven. Uit deze keuze vloeien een tweetal risico's voort. De definitie van functionele binding biedt mogelijkheid voor ontwikkelingen die volgens de samenwerkende veiligheidspartners (bevoegd gezag + het Havenbedrijf) en de publieke opinie als onaanvaardbaar en onwenselijk wordt gezien. Tevens is er de mogelijkheid dat de risico's binnen de contour oplopen door de aanwezigheid van functioneel gebonden (beperkt) kwetsbare objecten binnen de veiligheidscontour en het dichterbij elkaar situeren van risicoobjecten door het vervallen van de toetsing aan de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico. Voor beide risico's is gezocht naar oplossingen. Deze oplossingen zijn in dit hoofdstuk behandeld en beoordeeld.

Om de gevolgen van de oplopende risico's binnen de contour te beperken wordt ingezet op het nemen van veiligheid verhogende maatregelen (hierna vvm). Een aantal vvm zijn in het bestemmingsplan vastgelegd. Daarnaast poogt men in bepaalde gevallen ook aanvullend op het bestemmingsplan vvm toe te passen. In dit hoofdstuk is gefocust op de in het bestemmingsplan opgenomen vvm. De vvm buiten het bestemmingsplan komen in hoofdstuk zes aan bod. Het opnemen van vvm in de vorm van bouwtechnische eisen in bestemmingsplan is normaliter niet mogelijk vanwege het uitputtende karakter van de het bouwbesluit en artikel 8 van de woningwet. In dit artikel staat beschreven welke voorschriften er in een bouwverordening moeten en kunnen worden opgenomen. Toch meent men in dit bestemmingsplan vvm te kunnen opnemen omdat de Rotterdamse Haven is aangewezen als ontwikkelingsgebied in de crisis en herstelwet (art 2.2). Artikel 2.3 lid 1 onder a Crisis- en herstelwet stelt dat voor deze gebieden bepalingen mogen worden opgenomen ter optimalisatie van de milieu gebruiksruijme. De opgenomen vvm worden als dergelijke maatregelen gezien. Onder juristen is twijfel over deze redentatie. Volgens critici zijn in de leden die volgen na artikel 2.3 lid 1 Chw voorwaarden gesteld aan de bepalingen die de milieugebruiksruijme optimaliseren. Zo staat in lid 7 (art. 2.3 Chw) met welke bestaande wet en regelgeving de opgenomen bepalingen strijdig mogen zijn. Het bouwbesluit en de woningwet vallen niet onder deze limitatieve lijst. Dit betekent dat het niet mogelijk zou zijn vvm in het bestemmingsplan op te nemen.

Aanvullend op de veiligheidscontour wordt een aanvullend afsprakenkader afgesloten om de omgangsvormen tussen de veiligheidspartners te institutionaliseren inzake functionele binding en extra vvm. In juridisch zin is dit aanvullend afsprakenkader een convenant. In dit hoofdstuk zijn de voor- en nadelen van convenanten uitgebreid beschouwd. Het voornaamste nadeel van een convenant is het onduidelijke rechtskarakter. In een aantal gevallen wordt een convenant door de rechter wel als bindend gezien en in een aantal gevallen niet. Het meest voornamste criterium is de vraag of het op dat moment betrokken bevoegd gezag vanuit de van kracht zijnde wetgeving de vrijheid krijgt om de in het convenant geregelde zaken uit te werken. De eerder genoemde bepalingen uit de woningwet en het bouwbesluit

leveren deze ruimte niet. Dit maakt het convenant tot een intentieovereenkomst waar geen rechten aan kunnen worden ontleend.

Hoofdstuk 6 • Veiligheid verhogende maatregelen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan veiligheid verhogende maatregelen (hierna: vvm). Er kunnen twee soorten vvm worden onderscheiden. Reguliere vvm die zijn vastgelegd in de planregels van het bestemmingsplan Gemeente Rotterdam (2013d; 2013e; 2013f) en de extra vvm die in een bepaalde casus op grond van maatwerk wenselijk worden geacht. De reguliere vvm zijn afdwingbaar op grond van het juridisch bindende karakter van de planregels van het bestemmingsplan. Vanwege het verplichte karakter zijn de reguliere vvm geen onderdeel van studie in dit hoofdstuk. Extra vvm worden volgens het bevoegd gezag en haar partners zoals het HbR in een aantal gevallen nodig geacht (Focusgroup, 10 januari 2014). Het tot stand brengen van extra vvm brengt echter bepaalde problemen met zich mee. Deze problemen zijn in dit hoofdstuk behandeld om vervolgens oplossingsrichtingen te kunnen aandragen.

6.2 Het waarom van extra vvm

Door de invoering van de veiligheidscontour hoeft er binnen de veiligheidscontour niet meer te worden getoetst aan de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico. Dit betekent dat objecten, indien er sprake is van functionele binding, dichter bij elkaar kunnen worden geplaatst. Door de inwerkingtreding van de veiligheidscontour is een gebied geserveerd voor risicovolle activiteiten. Dit betekent echter niet dat deze activiteiten zelf per definitie veiliger worden. Wanneer de afstand tussen een risicobron en andere bouwwerken wordt verkleind neemt de feitelijke veiligheid af.

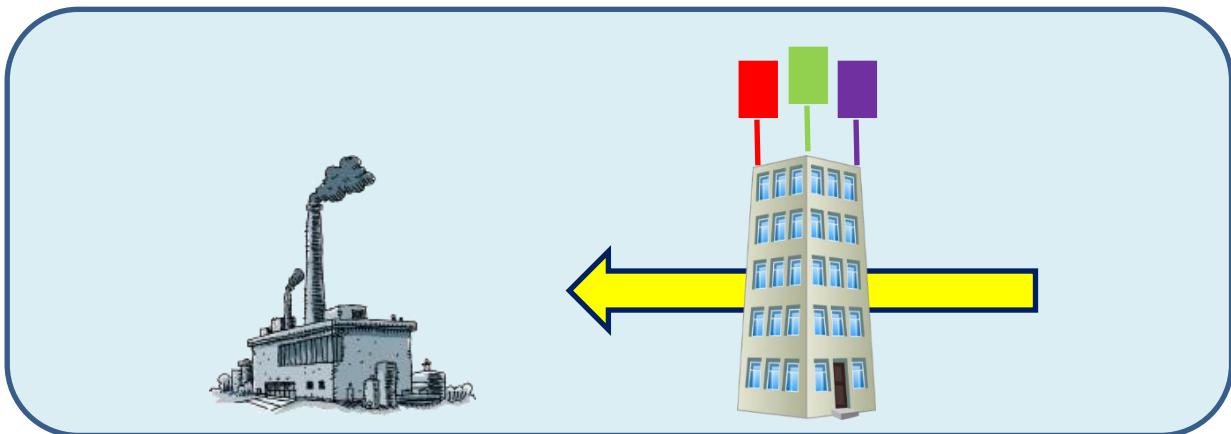
Naast het plaatsgebonden risico is de groepsrisicoverantwoording in Nederland een belangrijke veiligheidsmaatstaf. De groepsrisicoverantwoording blijft, ook bij de inwerkingtreding van de veiligheidscontour, onverminderd verplicht. Het Bevi (art. 1 lid 1 onder j) omschrijft groepsrisico als: *“cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is”* (VROM, 2007, p. 8). Het realiseren van extra vvm kan een hulpmiddel zijn om te komen tot een aanvaardbaar groepsrisico.

6.3 Het effectiviteits- en efficiëntielek bij de realisatie van extra vvm

Wanneer er in een gebied extra vvm worden gerealiseerd om het negatieve effect van een nieuwe ontwikkeling op de veiligheid te compenseren is het doorgaans zo dat de nieuwkomer die de verhoging van het risico veroorzaakt een maatregel neemt, deze financiert en van de maatregel profiteert omdat de ontwikkeling plaats kan vinden met een acceptabel risico-niveau. Ter verduidelijking is in figuur 11 het nul alternatief weergegeven en in figuur 12 een fictieve casus afgebeeld. De fabriek is reeds aanwezig in het gebied binnen de veiligheidscontour (lichtblauw vlak, donkerblauw omlijnd). Het kantoorgebouw is een nieuwe ontwikkeling in het gebied en verkleint de reële afstand tussen de bouwwerken waardoor de situatie zonder de veiligheidscontour als onvoldoende veilig zou moeten worden getypeerd. Daarom worden er extra vvm genomen. Omdat het kantoor ‘de nieuwkomer’ is zullen de eigenaren deze vvm in veel gevallen financieren, fysiek uitvoeren en hiervan profiteren.



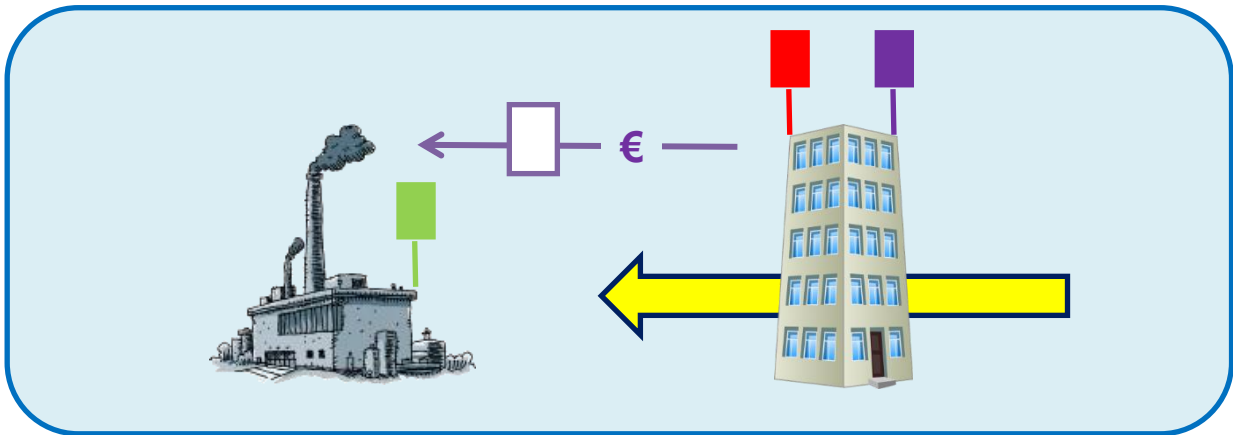
Figuur 11: Het nul alternatief (bron: auteur)



Legenda:	
Nieuwe ontwikkeling in het gebied	
Gebied binnen de VC	
Financieren extra vvm	ROOD
Realiseren extra vvm	GROEN
Profiteren van extra vvm	PAARS

Figuur 12: Huidige situatie bij de realisatie van extra vvm met effectiviteits- en efficiëntielek (bron: auteur)

In veel gevallen is het, op de zoals in de bovenstaande figuur weergegeven wijze, realiseren van extra vvm niet de meeste effectieve en efficiënte wijze. Het nemen van maatregelen aan de risicobron, de fabriek in de figuur, in sommige gevallen is dit goedkoper en is het bereikte veiligheidsniveau hoger. De risicobron zal echter niet bereid zijn om de maatregelen (voor 100%) te betalen omdat hij voldoet aan de bestaande eisen en geen of een zeer beperkte invloed heeft op het feit dat er op beperkte afstand een nieuwe ontwikkeling wordt toegestaan. Wanneer men de meest efficiënte optie wil uitvoeren zal er een uitruil plaats moeten vinden tussen de partijen op het gebied van middelen en garanties (focusgroup, 10 januari 2014). Deze situatie is weergegeven in figuur 13.



Legenda:	
Nieuwe ontwikkeling in het gebied	← Geld €
Gebied binnen de VC	▭ Garanties
Financieren extra vvm	ROOD
Realiseren extra vvm	GROEN
Profiteren van extra vvm	PAARS

Figuur 13: Interactieve situatie bij de realisatie van extra vvm

6.4 Problemen met betrekking tot verantwoordelijkheid

Op de manier waarop nu met vvm wordt omgegaan is het duidelijk wie er verantwoordelijk is voor een vvm. Het is een en dezelfde partij die de maatregel financiert, realiseert en van de maatregel profiteert. Deze partij is ook verantwoordelijk voor de vvm. Wanneer er een interactieve situatie ontstaat en verschillende partijen de veiligheid verhogende maatregelen financieren, uitvoeren en hiervan profiteren is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregel een stuk moeilijker toe te delen. Verantwoordelijkheid is een complexe term die in veel hoedanigheden voor komt (Bovens, 2005, p. 25-55). Vanwege het feit dat er veel partijen bij betrokken zijn, en binnen deze partijen vele functionarissen, is het erg complex om te bepalen wie verantwoordelijk is voor de uitkomsten van een maatregel of beleid. Thompson (1980, p.905) noemt dit 'het probleem van vele handen'. Hieruit blijkt het belang om de verantwoordelijkheden over vvm duidelijk te definiëren en vast te leggen.

6.5 Moeten extra vvm worden afgedwongen?

Wanneer er gepoogd wordt om extra vvm in een gebied te realiseren rijst de vraag of er gepoogd zou moeten worden deze vvm af te dwingen via wet- en regelgeving of dat er gepoogd moet worden betrokkenen op een 'zachte' manier door middel van overleg tot extra vvm te bewegen. Van deze beide opties is in kaart gebracht wat de voor- en nadelen zouden kunnen zijn in de praktijk.

In de onderstaande tabel zijn de voor- en nadelen van het juridisch afdwingen van extra vvm weergegeven.

Juridisch afdwingen extra vvm			
Collectief van: bevoegd gezag, gebiedsbeheerders en uitvoeringsdiensten		Bedrijven die zich wensen te vestigen in het gebied	
Voordelen	Nadelen	Voordelen	Nadelen
Zekerheid van totstandkoming van extra vvm	Mogelijkheden in huidige wet- en regelgeving zijn tamelijk beperkt	Mogelijke positieve effecten op veiligheid van het eigen personeel	Mogelijk extra kosten voor de realisatie van extra vvm
Mogelijkheden tot sanctionering via wetgeving	Niet in alle gevallen goed te handhaven	Mogelijke positieve effecten voor naam en imago	Extra regeldruk

Tabel 13: Voor- en nadelen voor de veiligheidspartners en de bedrijven met risicovolle activiteiten bij het juridisch afdwingen van extra vvm (bron: auteur)

Wanneer extra vvm juridisch worden afgedwongen heeft dit voor de veiligheidspartners als voordeel dat men de zekerheid heeft dat de extra vvm tot stand komen. In het geval dit niet mocht gebeuren is de sanctionering om vvm alsnog af te dwingen, geborgd en gestandaardiseerd.

Het nadeel is echter dat de mogelijkheden om extra vvm juridisch te kunnen afdwingen in de huidige situatie erg beperkt zijn of zelfs ontbreken. Tevens kan de handhaving een probleem vormen. Deze beide zaken komen later in dit hoofdstuk nog uitgebreider aan de orde.

Mogelijke voordelen van de extra vvm voor de bedrijven met risicovolle activiteiten zijn een reductie van de risico's en een positieve uitstraling op het imago en de naam van het bedrijf. Het realiseren van extra vvm draagt bij aan de status van het bedrijf als het gaat om 'hot topics' als duurzaamheid en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. De SER (2000, p. 13) definieert maatschappelijk verantwoord ondernemen als: *"het bewust richten op waardencreatie op de langere termijn in drie dimensies: financieel-economisch, ecologisch en sociaal."* De 'triple-p-bottomline' is de gebruikelijke benaming voor deze drie detenties in de wetenschappelijke literatuur (van Ginneken, 2003, p. 9) *"people: gevolgen voor mensen binnen en buiten de onderneming"*, *"planet: effecten op het leefmilieu"* en *"profit: het voortbrengen van goederen en diensten met winst als maatstaf voor maatschappelijke waardering"* (SER, 2000, p. 14). In de jaren '90 werd de methode wijdverbreid doordat deze door Shell gebruikt werd voor haar eerste 'Shell Report' (Elkington, 2004, p. 2) Hiermee werd een standaard gezet voor andere bedrijven. Zo ontstaat een cultuur waarbij een bedrijf in een kwaad daglicht komt te staan wanneer zij geen extra maatregelen nemen, zelfs wanneer hier geen directe aanleiding toe is.

Een nadeel voor de bedrijven die risicovolle activiteiten ontplooiën zijn de kosten voor vvm. Tevens leidt het treffen van extra vvm tot meer regel- en procedure druk. Voor een bedrijf is veiligheid een belangrijk onderwerp in zijn bedrijfsvoering maar ook zeker niet het enige aspect. Bedrijven zijn gebaat bij een eenduidige regelgeving. Een wirwar aan regels is voor bedrijven vaak moeilijk het overzicht te behouden.

Voor de totstandkoming van extra vvm door middel van overleg is een vergelijkbare tabel geconstrueerd.

Totstandkoming extra vvm d.m.v. overleg			
Collectief van: bevoegd gezag, gebiedsbeheerders en uitvoeringsdiensten		Bedrijven die zich wensen te vestigen in het gebied	
Voordelen	Nadelen	Voordelen	Nadelen
Er is overeenstemming bereikt over de te realiseren vvm (partner i.p.v. eiser)	Geen zekerheid over daadwerkelijke uitvoering extra vvm	Mogelijke positieve effecten op veiligheid van het eigen personeel	Mogelijk extra kosten voor de realisatie van extra vvm
	Geen mogelijkheden om de uitvoering van vvm te handhaven	Mogelijke positieve effecten voor naam en imago	
		Meer inhoudelijke inbreng in de te realiseren vvm	
		Geen juridische sancties bij niet of gebrekkig uitvoeren vvm	

Tabel 14: Voor- en nadelen voor de veiligheidspartners en de bedrijven met risicovolle activiteiten bij de totstandkoming van extra vvm door middel van overleg (bron: auteur)

Wanneer extra vvm tot stand komen door middel van overleg en dus geen juridisch bindend karakter hebben, is een voordeel voor het bevoegd gezag en haar partners, dat zij zich kunnen opstellen als partner van de bedrijven met risicovolle activiteiten in plaats van als eiser van extra vvm.

Een nadeel is, dat de met de uitvoering van de vvm belaste partij, geen juridische sancties kan worden opgelegd indien deze partij de vvm niet of gebrekkig realiseert. Er is namelijk geen juridische grond om hier op te handhaven.

Voor de bedrijven met risicovolle activiteiten heeft een niet juridisch bindend systeem een aantal voordelen. Naast de voordelen die er ook zijn wanneer de extra vvm wel worden afgedwongen, hebben deze bedrijven het voordeel dat zij meer inhoudelijke inbreng hebben in het te realiseren pakket van extra vvm. Wanneer het pakket van te realiseren vvm een product is van een onderhandeling waarbij de veiligheidspartners geen stok achter de deur hebben, is de onderhandelingspositie en de mogelijkheid zaken te kunnen beïnvloeden sterker aanwezig. In de praktijk blijkt dat het vaststellen van extra vvm doorgaans maatwerk is waarin vertrouwen, overleg en kennis van zaken essentiële onderwerpen zijn (Focusgroup, 10 januari 2014).

6.6 Publiekrecht of privaatrecht?

Indien de keuze wordt gemaakt dat het juridisch afdwingen van extra vvm wenselijk is, zijn er twee verschillende wegen om dit te bewerkstelligen. Deze mogelijke wegen zijn: publiekrechtelijk en privaatrechtelijk. In deze subparagraaf wordt een afweging gemaakt tussen deze twee mogelijkheden. Relevant voor de keuze voor publiek- of privaatrecht is de zogeheten tweewegenleer. Daarom zal dit

principe worden behandeld voorafgaand aan de behandeling van de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke weg.

6.6.1 Tweewegenleer en 'onaanvaardbare doorkruising'

Het handelen van de overheid wordt zeer kritisch bekeken wanneer zij gebruik maakt van het privaatrecht tegenover burgers. In artikel 3.4 BW en 3.1 lid 2 Awb is een aantal beperkingen opgeworpen voor het privaatrechtelijk handelen van de overheid waaronder de verplichting dat overheden, ook wanneer zij privaatrechtelijk handelen, gebonden zijn aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (van Buuren et.al., 2010, p. 277). In principe heeft de overheid de vrijheid om zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke weg te bewandelen. Het is echter de vraag of het wenselijk is wanneer een overheid voor het bereiken van beleidsdoelen waarvoor ook een publiekrechtelijke weg open staat, gebruik maakt van de privaatrechtelijke weg (van Buuren et.al., 2010, p. 277).

De Hoge Raad sprak zich hier in 1990 over uit, door het wijzen van het Windmill-arrest (HR 26 januari 1990). In deze casus loosde de firma Windmill Holland B.V. afvalgips in de Nieuwe Waterweg conform de uitgegeven vergunningen. De staat vroeg op grond van haar eigendomsrecht over de Nieuwe Waterweg via het privaatrecht een vergoeding van 1,25 gulden per kubieke meter geloosd gips als bijdrage aan de financiering van de waterzuivering. De rijksoverheid had echter ook de mogelijkheid om publiekrechtelijk een heffing in te stellen door middel van een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet verontreiniging oppervlakte water. De conclusie van de Hoge Raad was dat dit gebruik van privaatrecht een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht opleverde (Duijkersloot et. al., 2010, p.15).

Het Windmill-arrest leidde er toe dat de tweewegenleer werd vervangen door het concept 'ontoelaatbare doorkruising'. Hier komt de doorkruisingsformule uit voort. De doorkruisingsformule stelt, indien de wet het gebruik van de privaatrechtelijke weg niet uitsluit, drie criteria om te bepalen of er sprake is van 'ontoelaatbare doorkruising': (Duijkersloot et. al., 2010, p.14)

1. *"De inhoud en de strekking van de betrokken regeling*
2. *De wijze waarop en de mate waarin in het kader van regelingen de belangen van burgers zijn beschermd*
3. *Of de overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken"* (Duijkersloot et. al., 2010, p.15).

In de Rotterdamse Haven, de casus die centraal staat in dit onderzoek, liggen er, wanneer de veiligheidspartners via de privaatrechtelijke weg extra vvm wil afdwingen, vooral mogelijkheden in de privaatrechtelijke gronduitgifte contracten door HbR. In dit licht is het zogenoemde arrest Kunst en antiekstudio Lelystad van belang (HR 8 juli 1991). Dit arrest gaat in op de eerste van de drie criteria uit de doorkruisingsformule. De vraag die hier beantwoord diende te worden was of de WRO aanknopingspunten bood om vast te stellen dat gebruik van de privaatrechtelijke weg bij gronduitgifte om zaken, die soms inhoudelijk nog verder gaan als het bestemmingsplan, af te dwingen, buiten het bestemmingsplan om, ontoelaatbaar is. De Hoge Raad oordeelt dat er geen sprake is van 'ontoelaatbare doorkruising' omdat er in de WRO, die toen van kracht was, geen exclusief publiekrechtelijke regeling was die ruimte via de privaatrechtelijke weg zou uitsluiten. De WRO verzet zich niet tegen privaatrechtelijke bepalingen die aanvullende zaken afdwingen in gronduitgifte contracten van gemeenten. Verondersteld wordt dat dit bij de inwerkingtreding van de Wro niet is veranderd. Dit arrest benadrukte en legitimeerde de ruime mogelijkheden voor gemeenten om via privaatrecht planologisch beleid te voeren. In deze casus is het

echter niet de Gemeente die de grond uitgeeft maar het HbR. HbR heeft geen publiekrechtelijke mogelijkheid om vvm af te dwingen.

Het is echter toch niet mogelijk voor gemeenten om bouwtechnische voorschriften in privaatrechtelijke erfpacht- en gronduitgiftecontracten op te nemen. Artikel 122 van de Woningwet sluit privaatrechtelijke wegen zoals het opnemen van bouwtechnische voorschriften in erfpachtovereenkomsten nadrukkelijk uit. “Dergelijke gemeentelijke bindingen zijn nietig” (van Buuren et. al. p. 189). Het opleggen van bouwtechnische voorschriften door de overheid, anders dan in het bouwbesluit gedefinieerd wordt, door de wetgever als onwenselijk gezien. Op de vraag of het HbR wel toegestaan is extra vvm op te leggen wordt later in dit hoofdstuk ingegaan.

6.6.2 Publiek rechtelijk afdwingen van extra vvm

De eerste eventuele mogelijkheid is het afdwingen van extra vvm via de publiekrechtelijke weg. In hoofdstuk vijf is beschreven hoe er door het gebruik van de Crisis en herstelwet (Chw) vvm worden opgenomen in de planregels. Op deze wijze maakt men in de Rotterdamse situatie gebruik van de mogelijkheden die de Chw biedt. De reguliere situatie, zonder de mogelijkheid tot het gebruik van de Crisis- en herstelwet is als volgt: volgens artikel 147 van de gemeentewet is een gemeenteraad bevoegd om verordeningen vast te stellen. Wanneer een hogere wetgever een bepaalde verordening niet verplicht stelt is er sprake van een autonome verordening. Een dergelijke autonome verordening kan geen constructieve bouwtechnische eisen stellen. Dit volgt uit de opsomming van artikel 8 van de Woningwet en op grond van het uitputtende karakter van het Bouwbesluit 2012 (van Buuren et.al, 2010, p. 188-189) Dit betekent dat er geen mogelijkheid is extra vvm publiekrechtelijk af te dwingen.

6.6.3 Privaatrechtelijk afdwingen van extra vvm

De tweede mogelijkheid is het privaatrechtelijk afdwingen van extra vvm. Het privaatrechtelijk afdwingen van extra vvm is theoretisch mogelijk door de extra vvm op te nemen in de gronduitgifte contracten van het HbR. Op basis van haar status als grondeigenaar kan het HbR bepalingen die de realisatie van extra vvm vastleggen, opnemen in de gronduitgifte contracten. Het Havenbedrijf Rotterdam N.V. is sinds haar verzelfstandiging een naamloze vennootschap waarvan de overheid voor 100% aandeelhouder is. De status van het HbR als naamloze vennootschap betekent dat het HbR een privaatrechtelijke rechtspersoon is. Wanneer het HbR grond uitgeeft aan een bedrijf wordt er een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten tussen twee gelijkwaardige privaatrechtelijke rechtspersonen. Vanuit dit oogpunt ondervindt het HbR geen beperking van haar contractvrijheid op grond van de tweewegenleer of het concept van ‘onaanvaardbare doorkruising’. Ook de belemmering die voor privaatrechtelijke partijen wordt opgeworpen op grond van artikel 122 van de Woningwet, die het opnemen van bouwtechnische voorschriften in erfpacht overeenkomsten nadrukkelijk uitsluit, is door de privaatrechtelijke identiteit van het HbR niet aan de orde. Anderzijds heeft het HbR wel zijn status, als onafhankelijke partner, te verdedigen. Het HbR staat door haar status als N.V. los van de overheid. Dit betekent dat het voor overheden niet langer mogelijk is om (planologische) beleidsdoelen direct via de privaatrechtelijke weg via het HbR te verwezenlijken. In de weerbarstige uitvoeringspraktijk is er een aantal kritieke punten aan te wijzen voor het opnemen van extra vvm in de gronduitgiftecontracten. Wanneer het HbR extra vvm op deze manier zou afdwingen gaat zij op de stoel van het bevoegd gezag zitten. Dit wordt vanuit HbR en de Gemeente Rotterdam gezien als een onwenselijke ontwikkeling (focusgroup, 2014). De vvm die het bevoegd gezag *noodzakelijk* acht, dient

het bevoegd gezag zelf te borgen via één van de voor haar openstaande rechtswegen. Wanneer het bevoegd gezag een maatregel *wenselijk* vindt kan eventueel gedacht worden aan een tamelijk zachtere, niet strikt juridische vorm van borging (PC, J. Smits, 2013; focusgroup, 2014). Hierbij kan worden gedacht aan het vastleggen van proces afspraken in een convenant.

Tot slot is de handhaving van de bepalingen die extra vvm afdwingen problematisch. Wanneer je dergelijke bepalingen opneemt zullen deze bepalingen actief moeten worden gehandhaafd. Het HbR heeft zelf niet de beschikking over een actief handhavingsapparaat en zal dan mogelijk beroep moeten doen op de bouwinspecteurs van de gemeente of specialisten van de DCMR. Ook dit wordt als onwenselijk bestempeld vanuit de status van het HbR als onafhankelijke private partij (PC, J. Smits, 2013). Wanneer een partij zich niet houdt aan het contract geldt dit als contractbreuk van een privaatrechtelijk contract. Hiervoor zijn twee mogelijk sancties: een boete of per direct ontbinden van de huurovereenkomst. Het opzeggen van de huurovereenkomst vanuit het HbR om deze redenen is, in verband met de grote economische belangen niet aannemelijk.

6.6.4 Een impasse of een kansrijke situatie?

Uit de bovenstaande verhandeling blijkt dat publiekrechtelijk komen tot extra vvm door de wetgever niet wordt toegestaan. De privaatrechtelijke weg is in theoretische zin bruikbaar omdat het HbR losstaat van de overheid aangezien zij een zelfstandige privaatrechtelijke rechtspersoon is. Daardoor wordt er feitelijk een overeenkomst gesloten door twee privaatrechtelijke rechtspersonen. In de praktijk blijken er diverse argumenten te zijn, voornamelijk vanuit het HbR en de gemeente Rotterdam waarom het afdwingen van extra vvm op deze wijze onwenselijk is (PC, J. Smits, 2013; focusgroup, 2014).

De voorlopige conclusie is dat het juridisch afdwingen van extra vvm binnen de huidige wet- en regelgeving op aanvaardbare wijze niet haalbaar is. Toch hoeft dit niet per definitief te betekenen dat alle toekomstige mogelijkheden om extra vvm af te dwingen hiermee zijn uitgesloten. In de volgende subparagrafen wordt een aantal mogelijkheden verkend die aanknopingspunten kunnen bieden om extra vvm als nog bindend te realiseren.

6.7 Mogelijkheid 1: ‘Best Beschikbare Technieken’

Een eerste mogelijkheid is het breder toepassen van het principe van ‘Best Beschikbare Technieken’. Dit principe is ooit ontwikkeld als emissie en wordt tevens volop gebruikt in relatie tot risicomanagement en het vergroten van de veiligheid. De Wabo beschrijft dit principe in artikel 1.1 als: *“Best beschikbare technieken: voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld;”* Gelet op deze definitie zouden op de situatie afgestemde extra vvm in bepaalde gevallen kunnen worden verplicht als zijnde de best beschikbare technieken om de risico’s op het gebied van externe veiligheid te waarborgen.

Een belangrijke kanttekening is dat deze werkwijze alleen toegepast kan worden aan de kant van de risicobron. Om 'Best Beschikbare technieken' te kunnen toepassen moet de drijver van de inrichting invloed hebben op de te nemen maatregelen in de vorm van toe te passen technieken. De drijver van de inrichting heeft geen invloed op wat er buiten de richting gebeurt.

6.8 Mogelijkheid 2: Bruikbare elementen uit de Grex-wet

In het ruimtelijk bestuursrecht is eerder een constructie opgenomen om kosten te verdelen of te verhalen. Deze constructie zal in deze subparagraaf uiteen worden gezet om hier mogelijk lessen uit te leren die bruikbaar zijn in deze casus.

Sinds 2008 is het, door middel van de introductie van de Grondexploitatiewet (hierna: Grex-wet), als onderdeel van de Wro mogelijk, de kosten voor grondexploitatie te verhalen op de partijen die hiervan profiteren. In de praktijk valt hier bijvoorbeeld te denken aan het verhalen van de kosten voor woon- en bouwrijp maken die voorheen door de gemeente werden gedragen, op projectontwikkelaars die winst behalen door het ontwikkelen van een bepaald gebied. De centrale institutie om tot het verhalen van de kosten te komen is het exploitatieplan. Er bestaat een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk spoor om tot het verhalen van kosten te komen (van Buuren et.al, 2010, 256-258; van den Brand et. al.,2008,19-20) . Het exploitatieplan en deze beide sporen zullen hier worden toegelicht.

6.8.1 Het exploitatieplan

Een exploitatieplan is het voornaamste beleidsinstrument om onder andere het toekomstige kostenverhaal te regelen. Een gemeente moet een exploitatieplan vaststellen wanneer er op een stuk grond bepaalde bouwmogelijkheden worden voorzien. Het exploitatieplan dient gelijktijdig vastgesteld te worden met het bestemmingsplan dat bouw op deze gronden mogelijk maakt. Het exploitatieplan bevat een kaart van het exploitatiegebied en omschrijving van de uit te voeren werkzaamheden. Hieraan gekoppeld is de exploitatieopzet waarin ook het kostenverhaal is opgenomen (Lucassen, 2008, p. 11; van Buuren et.al., 2010, 266).

6.8.2 Kosten verhalen via het privaatrechtelijke spoor

Het is mogelijk dat de gemeente geen exploitatieplan vaststelt. Dit is toegestaan wanneer het kostenverhaal anderszins verzekerd is. (Lucassen, 2008, p. 11-12; van Buuren et.al., 2010, p.260) Deze verzekering van kostenverhaal kan privaatrechtelijk gebeuren. In artikel 6.24 Wro is beschreven dat B&W een overeenkomst kunnen sluiten met betrekking tot de grondexploitatie. In deze overeenkomst kunnen bepalingen worden opgenomen over de financiële bijdrage in grondexploitatie en de ruimtelijke ontwikkeling. De bijdrage voor ruimtelijke ontwikkeling hoeft geen direct verband te hebben met het plangebied. Het kan hier ook gaan om zogenoemde bovenwijkse voorzieningen zoals een sportaccommodatie elders in de gemeente (van Buuren et. al., 2010, p. 258-259).

De wetgever heeft volledige contractvrijheid gelaten op het gebied van de kosten die langs de privaatrechtelijke weg kunnen worden verhaald (van Buuren et. al., 2010, p. 259). Een anterieure overeenkomst, gesloten vóór het exploitatieplan is vastgesteld, heeft een aantal voordelen. De anterieure overeenkomst zorgt voor veel duidelijkheid en helderheid in een vroeg stadium over de te betalen of te ontvangen bijdrage, de te realiseren zaken en bijzondere locatie-eisen. In een anterieure overeenkomst is er voor de gemeente de mogelijkheid om meer zaken te regelen waardoor er meer kosten kunnen worden

verhaald. Bovendien kan er maatwerk geleverd worden. De particuliere eigenaar heeft de mogelijkheid meer invloed uit te oefenen op de overeenkomst dan bij het exploitatieplan het geval is, omdat de anterieure overeenkomst het product is van onderhandelingen (van den Brand et.al., 2008, p.33). Naast het sluiten van een anterieure overeenkomst is het ook mogelijk na de vaststelling van het exploitatieplan tot een contract te komen. Dit wordt een posterieure overeenkomst genoemd. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer er voor een bepaald stuk grond een exploitatieplan is vastgesteld en dit stuk grond vervolgens een nieuwe eigenaar krijgt, die wel bereid is een contract te sluiten met de gemeente. In dit geval zijn er wel beperkingen aan de contractvrijheid. In een posterieure overeenkomst mogen slechts zaken worden vastgelegd die een uitwerking van het exploitatieplan betreffen (van Buuren et. al., 2010, p. 259).

6.8.3 Kosten via het publiekrechtelijke spoor

Wanneer de betrokken ontwikkelende partijen geen privaatrechtelijke grondexploitatieovereenkomst hebben, kunnen of willen sluiten is het volledige verhalen van het kostenverhaal niet geborgd. Er wordt overgegaan tot het opleggen van een publiekrechtelijke regeling door het vaststellen van het exploitatieplan. De inhoud van het exploitatieplan is reeds beschreven in een bovenstaande subparagraaf. Betalen van de in het exploitatieplan vastgelegde kosten door de ontwikkelaar is een voorwaarde voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning om te bouwen. Bij het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst is contractvrijheid gelaten aan de betrokken partijen en is men vrij te bepalen welke kosten men verhaalt (van Buuren et. al., 2010, p. 259). Dit is onderwerp van de onderhandelingen. Bij het publiekrechtelijk verhalen van kosten ligt dit anders. In het Bro (6.2.3-6.2.6) is een kostenlijst opgenomen van de kosten die publiekrechtelijk mogen worden verhaald. Kosten die op niet op deze lijst staan kunnen niet publiekrechtelijk worden verhaald. Op deze lijst staan kosten die over het algemeen tot de grondexploitatie kunnen worden gerekend. Dit zijn onder andere de kosten voor woon- en bouwrijp maken, de kosten voor onderzoeken op het gebied van milieu, archeologie en sanering. Meer bijzondere soorten kosten die op de lijst staan zijn kosten voor bovenwijkse voorzieningen en verloren gegane natuurwaarden, de inbrengwaarden van gronden en geraamde kosten voor planschade (van den Brand, 2008, p. 28) Voordat de te verhalen kosten van de kostenlijst in rekening kunnen worden gebracht moeten deze nog voldoen aan een drietal toetsen (Wro 6.13 lid 1).

Er wordt op basis van een ministeriële regeling een bovengrens gesteld aan het verhalen van bepaalde kosten. Het betreft hier met name de kosten van het gemeentelijk apparaat.

Een grondexploitatie moet profijt ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Doorgaans hebben exploitatiegebieden fysiek nut voor een exploitatiegebied. Wanneer een maatregel of voorziening buiten een gebied wordt genomen zit het profijt doorgaans in het feit dat er een groter gebied ontwikkeld kan worden (van den Brand, 2008, p. 28). Tevens dienen de kosten toerekenbaar te zijn. Dit betekent dat de kosten niet gemaakt zouden worden als het plan er niet is of mede gemaakt dienen te worden door de uitvoering van de grondexploitatie (van den Brand, 2008, p. 26). Tot slot wordt er gekeken naar proportionaliteit. Wanneer er meerdere locaties profijt hebben van een voorziening worden de kosten naar rato verdeeld (van den Brand, 2008, p. 26). Als laatste toets worden de kosten en de opbrengsten een exploitatie met elkaar vergeleken. Wanneer de opbrengsten hoger zijn dan de kosten kunnen de totale kosten worden verhaald. Het daarbovenop afkomen van de baten van een ontwikkeling is niet toegestaan. Wanneer de kosten hoger zijn dan de opbrengsten kan ten hoogste de totale opbrengsten worden verhaald. Deze bepaling is opgenomen om ontwikkelaars te beschermen tegen financieel-economisch onuitvoerbare plannen. Wanneer een gemeente een dermate grote waarde hecht aan de uitvoering van

een exploitatie, bijvoorbeeld voor sociale woningbouw, kan de gemeente bijpassen om alsnog tot een sluitende grondexploitatie te komen (van den Brand, 2008, p. 27).

Kritiek op het Nederlandse systeem

Ondanks dat de Grex-wet de mogelijkheden tot het verhalen van het kostenverhaal sterk heeft vergroot is er kritiek op deze wet. Muñoz-Gielen (2009 b) stelt dat deze wet nog steeds te vrijblijvend van aard is. Hij vergelijkt de Nederlandse situatie met de situatie in Engeland en Valencia waar de bijdrage aan publieke voorzieningen omvangrijker blijkt te zijn. Deze volgens Muñoz-Gielen negatieve vrijblijvendheid ontstaat met name door de drie toetsen, beschreven in de vorige subparagraaf, die de daadwerkelijk te verhalen kosten beperken. Er zijn vier grote verschillen aan te merken. In Nederland bestaan er nog steeds overheidssubsidies voor het woon- en bouwrijp maken van gronden. In Engeland en Valencia wordt dit volledig door marktpartijen gedragen. In Engeland en Valencia wordt ook sociale woningbouw vrijwel geheel door commerciële partijen ontwikkeld en betaald waar dit in Nederland door woningcorporaties en gemeenten gebeurt. In Nederland is een bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen vanuit ontwikkelaars iets wat optioneel privaatrechtelijk geregeld kan worden en dus niet de standaard. In Engeland en Valencia is een omvangrijke bijdrage de standaard. Tot slot is het in Engeland en Valencia, in tegenstelling tot Nederland, mogelijk een deel van de baten die voortkomen uit waardevermeerdering van de grond af te romen voor het publieke belang; ook wanneer de gemeente geen grond bezit (Muñoz-Gielen 2009 a, p.60; 2009 b, p.160; 2010 a, p. 56).

Met name de Valenciaanse regelgeving ziet Muñoz-Gielen(2010 a) als voorbeeld voor regelgeving elders in Europa. Daarom wordt hier kort op deze regelgeving ingegaan. De eerste stap die is genomen is het toevoegen van een derde partij naast de ontwikkelaar en de gemeente, de zogenoemde urbaniseerder ('agente urbanizador'). Deze partij kan rechtstreeks gekozen worden door de gemeente of na publieke inschrijving. De urbaniseerder is verantwoordelijk voor de grondexploitatie en de herverkaveling. Iedereen, ook een partij die geen grond bezit, kan een gedetailleerd plan en een realisatieplan indienen. Hierover vindt inspraak plaats. Vervolgens kiest de gemeente het beste plan en de bijbehorende urbaniseerder. De urbaniseerder maakt een gedetailleerd plan voor de openbare infrastructuur, faciliteiten en herverkaveling. Wanneer de herverkaveling tot stand is gekomen (deze herverkaveling kan bij grondeigenaren worden afgedwongen) ontvangt de gemeente de grond met daarop de infrastructuur en openbare faciliteiten en de grondeigenaren ontvangen de bouw kavels. Vervolgens wordt er door de ontwikkelaars een bouwvraag ingediend bij de gemeente die door de gemeente wordt vergund (Muñoz-Gielen, 2010 b, p. 435-437).

Tekstbox 3: Kritiek op de Grex-wet

6.8.4 Extra vvm realiseren met behulp van de Grex-wet

Na de bovenstaande uiteenzetting over de Grex-wet zal in deze paragraaf worden geanalyseerd in hoeverre er mogelijkheden liggen in het realiseren van extra vvm via bepalingen uit deze wet. In artikel 6.13 (Wro) staan de facultatieve onderdelen van een exploitatieplan vastgesteld. Zo dient een exploitatieplan onder andere te bestaan uit: "een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;" (art. 6.13 lid 1 onder c ten tweede Wro) In artikel 6.2.4 van de Bro wordt nader beschreven welke kosten er geraamd kunnen worden. Onder d van dit artikel in de Bro staat: *de kosten van maatregelen, plannen,*

besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren; (6.2.4 lid 1 onder d). Hieruit blijkt dat het volgens de wet mogelijk is om locatie-eisen te stellen ten behoeve van het terugdringen van de externe veiligheidscontour. Mogelijk zouden extra vvm als 'locatie-eisen' gezien kunnen worden.

Mogelijk moet bij de bruikbaarheid van deze bepaling aangaande deze casus, een voorbehoud geplaatst worden. De wettelijke bepalingen laten zich specifiek uit over kostensoorten, niet over de invulling van beleidsdoelen van het bevoegd gezag. Door de komst van de veiligheidscontour is de toetsing aan de grenswaarden van het plaatsgebonden risico vervallen en vervangen door een gebied omsluitende veiligheidscontour. Het bevoegd gezag zou vanwege het feit dat zij de risico's binnen de contour onaanvaardbaar vindt via de Grex-wet de financiële middelen voor het terugdringen van contouren willen borgen die door de komst van de veiligheidscontour op basis van artikel 14 van het Bevi niet meer van toepassing zijn. De vraag is hier of de regimes van de Wabo en het Bevi dermate gescheiden zijn dat deze op het zelfde moment naast elkaar kunnen bestaan zonder elkaar te bijten. Indien men deze bepaling wenst te gebruiken zal dit nog nader moeten worden onderzocht, dan wel dienen te worden voorgelegd aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een exploitatieplan dient gelijktijdig te worden vastgesteld met het bestemmingsplan van het gebied waarop de plannen betrekking hebben (art. 6.12 lid 4 Wro). Omdat de havenbestemmingsplannen al geruime tijd in procedure zijn en locatie-eisen zoals hierboven beschreven niet gelijktijdig in een exploitatieplan in procedure zijn gegaan, is bovenstaande mogelijkheid een gepasseerd station. In het geval van de havenbestemmingsplannen is er voor gekozen geen exploitatieplan vast te stellen omdat de kosten anderszins verzekerd zijn. Bij de verzelfstandiging van het HbR is vastgelegd dat het HbR het havengebied beheert door middel van een erfpachtconstructie. Het HbR sluit als erfpachter (onder)pachtovereenkomsten en huurcontracten waarin ook bepalingen voor het kostenverhaal dienen te worden opgenomen (Gemeente Rotterdam 2013d, p. 122 ; 2013e, p. 116; 2013f, p. 113). Hiermee wordt volgens de Grex-wet het HbR gezien als exploitant waardoor HbR de kosten dient te dragen. Het gaat hier om kosten voor woon- en bouwrijp maken maar ook om kosten voor eventuele extra vvm. Vanzelfsprekend zal HbR in deze situatie proberen deze kosten door te berekenen naar de partijen die de grond huren. Deze partijen verwachten echter wel een marktconforme huurprijs en geen ongebruikelijke begrenzing van de mogelijkheden van een perceel.

In de Grex-wet is een aantal mogelijkheden opgenomen tot het creëren van fondsen om kosten te verevenen. Wanneer een bijdrage in een dergelijk fonds wordt gevraagd dient in de structuurvisie een bestemming voor de gelden te zijn geëxpliciteerd (art. 6.13 lid 7 Wro). Dit betekent dat er een structuurvisie en een exploitatieplan moet zijn vastgesteld. Dit is in de Rotterdamse casus beide niet het geval. Een tweede mogelijkheid is een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkeling. Op basis van artikel 6.24 lid 1 onder a (Wro) kunnen bepalingen worden opgenomen die bijdragen leveren aan ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat hier om een vrijwillige bijdrage voor kosten die niet op de kostenlijst voorkomen. Dit betekent dat dit via een anterieure overeenkomst moet worden geregeld. De kosten voor ruimtelijke ontwikkeling die kunnen worden verhaald dienen te zijn vastgelegd in de structuurvisie. Het kostenverhaal is verzekerd door het uitgifte van de grond in erfpacht aan HbR. Dit betekent dat, indien men overeenstemming bereikt over een dergelijke bijdrage, deze bijdrage formeel door HbR geleverd zal worden. Het HbR zal deze bijdrage in de praktijk pogen door te belasten via gronduitgiftecontracten aan haar klanten.

6.9 Mogelijkheid 3: Algemene Maatregelen van Bestuur

Het is onmogelijk om alles tot in detail te regelen in wetgeving. Een nadere uitwerking is in veel gevallen wel nodig of noodzakelijk. Daarom geeft de wet aan, welke onderdelen later nog mogen worden uitgewerkt. Deze uitwerking krijgt vorm in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

Een AMvB is een besluit dat kan worden vastgesteld door de ministerraad. Doordat de AMvB's niet worden behandeld door de Staten-Generaal is dit een versnelde manier van wetgeving. Bij het vaststellen van een AMvB worden de volgende stappen doorlopen:

1. ambtelijke voorbereiding op het ministerie
2. behandeling in ministerraad
3. advies van Raad van State
4. publicatie in het Staatsblad
5. invoering van de wet

In dit type besluiten worden als toevoeging aan de wet bijvoorbeeld concrete normen en richtwaarden gegeven. Het AMvB is een Koninklijk Besluit, gebaseerd op artikel 89 van de Grondwet, dat gepubliceerd wordt in het staatsblad (Rijksoverheid, z.j.).

Er zijn twee typen AMvB's: AMvB's die berusten op een formele wet, ook wel gemandateerde wetgeving genoemd en zogenoemde 'zelfstandige AMvB's'. Een belangrijk detail hierbij is dat, indien er in een AMvB een strafbepaling is opgenomen, deze AMvB alleen kan worden vastgesteld "met machtiging van de wet in formele zin" (PDC Nederlandse Grondwet). In artikel 89 lid 2 van de grondwet is opgenomen "de wet bepaalt de op te leggen straffen" (de Meij & van der Vlies, 2004, p. 131) In de praktijk betekent dit dat de maximale strafmaat in de wetgeving zelf moet zijn opgenomen (de Meij & van der Vlies, 2004, p. 131).

Wanneer er wordt gepoogd extra vvm af te dwingen door middel van een AMvB is het noodzakelijk dat de sancties, die het mogelijk maken de extra vvm te handhaven, in de wetgeving op te nemen. Tevens is het wenselijk om de plicht tot uitwerking in de wetgeving op te nemen. Uit de interviews is gebleken dat er behoefte is aan een 'bijzondere status' voor gebieden zoals de Rotterdamse haven. Vanwege het karakter van het type bedrijvigheid, de grote economische waarde en de geografische ligging van de Rotterdamse haven vraagt dit gebied om een ander type behandeling en mogelijkheden dan bij reguliere industrie in Nederland gebruikelijk is (PC, M. Worp, 2013).

Mogelijk zou het problematisch kunnen zijn dat een AMvB niet zomaar bestaande wetgeving kan passeren. Ook de bepalingen uit de woningwet kunnen niet zomaar gepasseerd worden. Het is dus twijfelachtig of deze zaken in een AMvB kunnen worden vastgelegd of dat dit, evenals eerder behandeld door de woningwet, wordt uitgesloten.

6.9.1 Extra vvm realiseren via een AMvB

Het Bevi is zelf een AMvB. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om in het Bevi een bepaling over vvm op te nemen. Deze bepaling zou kunnen behelzen dat er aanvullend op het huidige artikel 14 de mogelijkheid is om voor het gebied dat omsloten is door een veiligheidscontour, extra vvm verplicht te stellen ter bevordering van de reële veiligheid en een lager groepsrisico. Door deze toevoeging wordt de 'bijzondere status' van gebieden die omsloten zijn door een veiligheidscontour, in de wetgeving vastgelegd. Wat de mogelijkheden zijn van een gebied met deze "bijzondere statu"s wordt uitgewerkt in de AMvB. Een

belangrijke opmerking hierbij is dat in de wetgeving of in de AMvB helder is omschreven wat wel of niet als extra vvm geëist kan worden en in welke situatie dit is toegestaan zodat er geen vrijbrief ontstaat voor het stellen van onredelijke eisen.

Zoals eerder aangegeven is het noodzakelijk om de maximale strafmaat in de wetgeving op te nemen. In het geval van het gebruik van een AMvB zoals het Bevi, dient de maximale strafmaat te worden opgenomen in de wetgeving.

De tweede suggestie is het gebruik van een AMvB als nadere uitwerking van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw). Een mogelijkheid om een grondslag voor een AMvB te borgen ligt in artikel 2.2, artikel 2.3 en artikel 2.4 van de Chw. Deze artikelen bepalen dat bestaande bedrijventerreinen en gebieden ter uitbreiding van de Rotterdamse haven, bij wijze van experiment, voor een periode van maximaal 10 jaar als ontwikkelingsgebied kunnen worden aangewezen. Een gebied dient te worden aanwezen in het kader van duurzame en ruimtelijke economische ontwikkeling. In artikel 2.3 Chw is nader uitgewerkt welke extra mogelijkheden een in artikel 2.2 Chw vastgesteld ontwikkelingsgebied heeft. Het is wellicht mogelijk hierin een toestemming tot uitwerking van extra vvm in een AMvB aan toe te voegen op basis waarvan extra vvm kunnen worden geëist.

In artikel 2.4 van de Chw is een opsomming gegeven van een aantal wetten waar, vanuit het oogpunt van innovatie, gemotiveerd door middel van een AMvB kan worden afgeweken. Deze opsomming van wetten bevat onder andere de Wabo en de Wm. Mogelijk kunnen op basis van deze opsomming of door een geringe aanpassing van de opsomming extra vvm worden afgedwongen. Een feit blijft echter dat eventuele sancties ook uit regelgeving moeten volgen.

De Chw is een van de wetten die in de toekomst zal opgaan in de Omgevingswet. Deze wet is op het moment van schrijven van dit onderzoek in voorbereiding bij het Ministerie van IenM. In een dergelijk ingrijpende verandering van de wet- en regelgeving liggen kansen om het afdwingen van vvm te borgen in de wet- en regelgeving.

6.9.2 AMvB's in de omgevingswet

Het ministerie van IenM is op het moment van schrijven bezig met de totstandkoming van de Omgevingswet. Deze wet zal grote veranderingen in het omgevingsrecht teweeg brengen. Een vijftiental wetten zal geheel opgaan in de omgevingswet en van een vijftiwintigtal wetten worden bepaalde delen die betrekking hebben op omgevingsrecht, naar deze wet overgeheveld (Kruisselbrink, 2013). De Omgevingswet is ook van invloed op de structuur van AMvB's. Het doel van de Omgevingswet is het bundelen, vereenvoudigen en harmoniseren van het omgevingsrecht. De huidige 117 AMvB's worden om deze reden in de Omgevingswet onderverdeeld in drie grote AMvB's. De verwachting is dat deze grote AMvB's zullen zijn: 'de AMvB omgevingsbesluit' waarin algemene en procedurele bepalingen staan ter uitwerking van de maatregelen in de omgevingswet, 'de AMvB Kwaliteit van de leefomgeving' waarin het Rijk instructies en uitgangspunten geeft aan decentrale overheden voor de verlening van een omgevingsvergunning en 'de AMvB activiteiten in de leefomgeving' waarin de algemene rechtstreeks werkende regels zijn opgenomen. Hieronder valt bijvoorbeeld het huidige activiteitenbesluit en bouwbesluit 2012 (Kruisselbrink, 2013) (Stibbe, 2013). Ook het Bevi zal onder een van deze drie categorieën worden geplaatst.

6.10 De interactieve structuur van vvm: een concept voor een model

Als besluit van dit hoofdstuk zal worden gepoogd de interactieve structuur voor extra vvm weer te geven in een model. Op weg naar dit model dienen eerst een tweetal belangrijke zaken te worden geadresseerd: 'Wie schuift op naar wie?' en 'Total Costs of Ownership'

6.10.1 Wie schuift op naar wie?

Een belangrijk element in de totstandkoming van vvm is de beantwoording van de vraag welke activiteit reeds aanwezig is in het gebied en welke activiteit erbij komt. Kortom: wie zorgt voor de verslechtering van de bestaande veiligheidssituatie? Wanneer een risicobron zich in een gebied vestigt is het redelijk en billijk om van deze risicobron te verwachten dat deze extra vvm organiseerden bekostigt. Wanneer een risicobron al in het gebied is gevestigd en er vindt een nieuwe ontwikkeling plaats binnen de 10^{-6} contour van de risicobron, dan is het niet acceptabel om de risicobron de extra vvm te laten bekostigen. Deze kosten moeten in die situatie bij de nieuwe ontwikkeling gelegd worden.

6.10.2 Total Cost of Ownership

Extra vvm brengen niet alleen kosten met zich mee bij de aanleg/aanschaf. Er zijn ook kosten voor onderhoud, administratie en tal van andere zaken. Om deze reden is het van belang dat de kosten van extra vvm ingeschaald worden volgens de zogeheten 'Total Cost of Ownership' principe (hierna: TCO). Het TCO principe kwantificeert alle kosten die in verband gebracht kunnen worden met een investering of aanschaf. Dit zijn alle kosten binnen de organisatieketen die veroorzaakt worden door een investering of aanschaf in de breedste zin (Degraeve et.al. ,2000, p. 35) Deze methodiek maakt het mogelijk een totaalbeeld te krijgen van de kosten van extra vvm.

6.10.3 Startcondities van het model

Bij aanvang van het gebruik van het model wordt de assumptie gedaan dat een aantal zaken reeds is vastgesteld en gedocumenteerd. De eerste veronderstelling is dat voor het gebied waarin de ontwikkeling plaats vindt een veiligheidscontour is vastgesteld. Deze status van het gebied betekent, zoals eerder aangegeven, dat binnen de veiligheidscontour niet meer getoetst hoeft te worden aan de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico. Dit maakt het mogelijk functies op kleinere afstand van elkaar toe te staan. Er is echter noodgedwongen nog steeds een aantal mensen in het gebied dat een zeker beschermingsniveau geboden dient te worden.

De tweede veronderstelling is dat er een kader is gecreëerd in welke situaties men extra vvm wenselijk vindt. Dit is mogelijk door middel van het aanbrengen van bepaalde zones op een kaartbeeld of een vooraf vastgestelde set grens- en/of richtwaarden die in acht dienen te worden genomen bij (geprojecteerd) (beperkt) kwetsbare objecten.

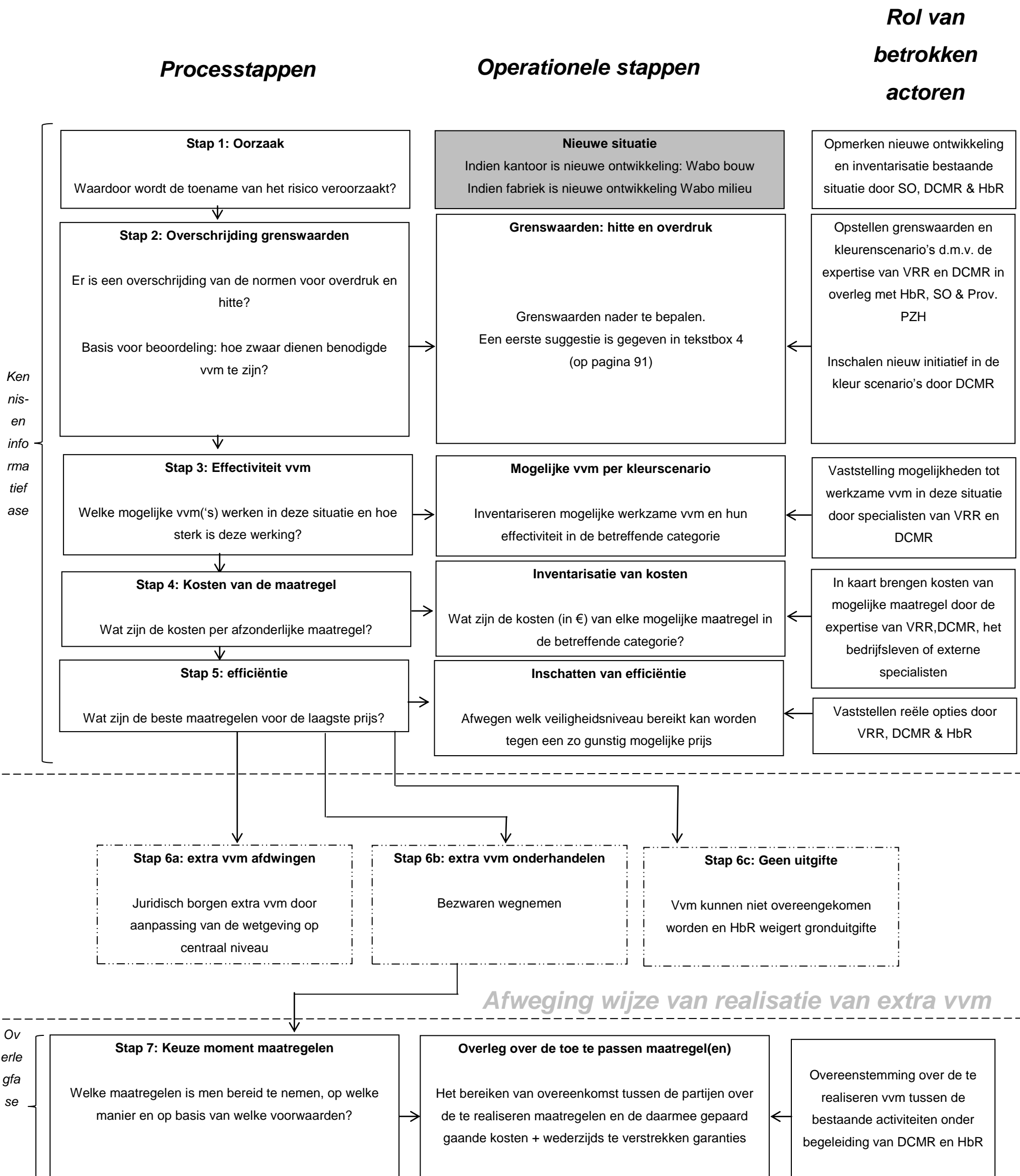
De derde veronderstelling is dat de huidige situatie in het gebied inclusief de mogelijke risico's en effecten bekend is, zodat kan worden vastgesteld wat de invloed op de veiligheidssituatie van een nieuwe ontwikkeling is en dat de effecten van verschillende vvm zijn te overzien.

Tot slot wordt verondersteld dat er een drietal scenario's leidend zijn in de zonering aangaande externe veiligheid. Dit zijn: hitte van brand, en toxisch en overdruk van explosie. De extra vvm in aanvulling op het bestemmingsplan waar onderstaand model over gaat, richt zich uitsluitend op hitte van brand en overdruk van explosies omdat wordt aangenomen dat de bescherming tegen het toxische scenario voldoende

geborgd is door de in het bestemmingsplan opgenomen vvm. Deze verplichte vvm stellen de mogelijkheid tot afsluiten van ventilatie of het hebben van een gelegenheid tot schuilen verplicht (Gemeente Rotterdam, 2013d, p. 277; 2013e, p. 273; 2013f, p. 255).

6.10.4 Het model

Op basis van de bovenstaande veronderstellingen en sleutelconcepten is een model geconstrueerd om op een meer interactieve manier tot extra vvm te komen



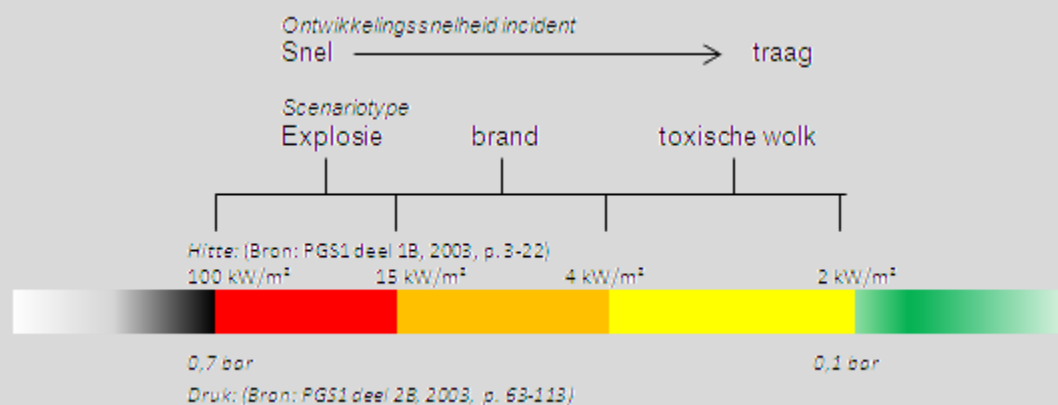
Figuur 13: model voor het toepassen van een interactief systeem voor vvm (bron: auteur)

Het bovenstaande model geeft twee fasen weer, gescheiden door een beslismoment. Deze fasen zijn de kennis- en informatiefase en de overlegfase. In de kennis- en informatiefase wordt vastgesteld wat de oorzaak is van de verslechtering van het druk- en hittestenariao waardoor het risico toeneemt. Het uitgangspunt is dat de partij die de verhoging van het risico veroorzaakt, de verantwoordelijkheid draagt voor het beheersbaar en acceptabel maken van deze risico's.

In de tweede stap wordt de verhoging van het risico ingeschaald in de gecreëerde kleurscenario's. In het groene scenario is de toename van het risico dermate klein dat er geen extra vvm nodig geacht worden. In het zwarte scenario is de toename van het risico dermate groot dat er een situatie ontstaat met een zodanig hoog risico dat het onmogelijk is dit risico door middel van extra vvm beheersbaar te krijgen. De andere categorieën zijn nuances tussen deze twee uitersten. De inschaling in deze verdeling dient als basis voor de afweging wat het gewicht van eventuele extra vvm zal moeten zijn.

De grenswaarden uit stap 2 van het model

In het model worden de risico's ingeschaald in verschillende kleurscenario's. Voor deze scenario's dienen grenswaarden te worden vastgesteld. Het vaststellen van de scenario's is een complex vraagstuk waarbij naast technische- en rekeninformatie uiteenlopende belangen van verschillende actoren een rol spelen. Het voert dan ook te ver om in dit onderzoek met uitputtend onderbouwde set grenswaarden te komen. In deze tekstbox is echter wel gepoogd een eerste aanzet te doen.



Figuur??: Eerste opzet grenswaarden stap 2 uit het model voor het interactief toepassen van vvm.

Niet alle risicotypen ontwikkelen zich even snel. Bij traag ontwikkelende scenario's is er meer kans om de aanwezige personen te alarmeren waarna zelfredzame personen zich in veiligheid kunnen brengen. Explosie is het snelst ontwikkelende scenario gevolgd door brand. Een toxische wolk is het relatief meest trage scenario. De kans dat de meeste aanwezige personen zich in veiligheid kunnen brengen is tamelijk groot en in de in het bestemmingsplan verplichte vvm zijn afdoende maatregelen opgenomen om te overleven bij het optreden van dit scenario.

Uit de PGS 1 richtlijn zijn voor hitte (brandscenario) en druk (explosiescenario) voor zover mogelijk grenswaarden afgeleid. Een belangrijk aspect wat niet in het model is meegenomen is de mate waarin verschillende materialen bestand zijn tegen hitte. (PGS1, deel 1B, 2003; PGS1, deel 2B, 2003; PC. K. van Tol, 2014)

Tekstbox 4: invulling grenswaarden kleurscenario's

In de derde stap wordt op basis van de desbetreffende categorie uit stap twee, bekeken welke extra vvm genomen kunnen worden om het risico te beperken en hoe effectief al deze afzonderlijke maatregelen zijn. In de vierde stap wordt gekeken wat de kosten van de afzonderlijke extra vvm zijn. Deze kosten worden berekend volgens de in 6.8.2 toegelichte Total Cost of Ownership benadering.

Middels het doorlopen van stap drie en vier is bekend wat de werkzaamheid van de maatregelen is en wat de kosten zijn van deze maatregelen. Wanneer deze gegevens worden gecombineerd kan worden bepaald welke maatregelen in voldoende mate verbetering bieden voor de beste prijs. Deze maatregel(en) zijn het meest efficiënt.

Stap zes betreft het een afwegingsmoment. Worden de nodig geachte extra vvm afgedwongen, probeert men door middel van overleg tot extra vvm te komen of wordt er voor gekozen een terrein niet uit te geven omdat de risico's te groot zijn? Deze afweging en de juridische mogelijkheden zijn in dit hoofdstuk uitgebreid behandeld. De uiteindelijke beslissing hierover zal door de politiek genomen moeten worden. Indien er wordt gekozen voor het bereiken van extra vvm door middel van overleg (stap zes-b) vindt er in stap zeven, de overlegfase, overleg plaats over de te nemen maatregelen en de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de betrokkenen. Het gaat hier om de verdeling van geld, garanties en verantwoordelijkheid. Het model gaat bij stap zeven uit van een positief resultaat waarbij de partijen inderdaad gezamenlijk tot maatregelen kunnen komen. In de praktijk is het echter ook mogelijk dat deze onderhandelingen niet leiden tot een goed pakket extra vvm. Daarom is het mogelijk dat een falen van stap zeven automatisch tot stap zes-b, het niet uitgeven van grond, moet leiden.

Tot slot is het nog van belang een randvoorwaarde te benoemen: de tijdsduur van de procedures. De maximale tijdsduur van de procedures voor een omgevingsvergunning zijn in de wet vastgelegd. Deze tijdsduur is vastgesteld op acht weken voor een omgevingsvergunning voor bouwen (Art. 3.9 lid 1 Wabo) en 26 weken voor een omgevingsvergunning milieu (afdeling 3.4 Wabo)

Parallellen tussen het model en MKBA

Op het moment dat het model uit paragraaf 6.8.3 tot stand gekomen is werden er parallellen zichtbaar met demaatschappelijke kosten-batenanalyse (hierna: MKBA). In een MKBA worden verschillende beleidsalternatieven met elkaar vergeleken door het in kaart brengen van de relevante maatschappelijke effecten. De effecten worden zoveel mogelijk in geld gekwantificeerd om de effecten ten opzichte van een nul-alternatief op een objectieve manier in kaart te brengen (Faber & Mulders, 2012, p. 3). Een MKBA ondersteunt het beleidsproces en de politieke besluitvorming door het uitkristalliseren van informatie over de volgende zaken:"

- *verschillende beleidsalternatieven;*
- *relatie tussen maatregelen en effecten;*
- *risico's en onzekerheden bij maatregelen;*
- *verdeling van kosten en baten;*
- *integrale maatschappelijke afweging van verschillende effecten"*

(Faber & Mulders, 2012, p.4).

Een MKBA bestaat uit de volgende stappen:

Stap nr.	Wat?	Toelichting
1.	Probleem- analyse	Afbakening van het probleem
2.	Vaststellen nul alternatief	Wat is de te verwachten ontwikkeling als er geen nieuw beleid komt en het bestaande beleid wordt voortgezet.
3.	Vaststellen projectalternatieven	Welke alternatieven zijn er? Welke actie/maatregelen worden genomen en welke is hier voor nodig?
4.	Bepalen kosten	Wat zijn de kosten van de alternatieven voor alle betrokkenen?
5a.	Identificeren van effecten	De directe en indirecte effecten worden in kaart gebracht?
5b.	Kwantificeren van effecten	Het voor zover mogelijk omzetten van de baten in cijfers. Ook niet te kwantificeren kwalitatieve effecten moeten worden meegenomen
6.	Monetariseren van effecten	Het definiëren van de baten als een bedrag in euro's
7.	Opstellen overzicht kosten en baten	Tegenover elkaar zetten van de kosten en baten
8.	Varianten- en risicoanalyse	Analyseren van de onzekerheden die worden veroorzaakt door de aannames die onvermijdelijk aan de MKBA ten grondslag liggen
9.	Resultaten presenteren	Weergave van de resultaten in een tabel

Tabel 15: De stappen van een MKBA (Faber & Mulders, 2012, p. 2012-2013)

Wanneer de stappen uit het model en de stappen uit de MKBA vergeleken worden, zijn er vele overeenkomsten. In beide gevallen wordt het probleem geanalyseerd om de beginsituatie te verhelderen. Beide modellen stellen alternatieven vast. In de het interactieve model betreffen deze alternatieven verschillende pakketten van extra vvm. In beide gevallen worden de kosten en baten van de verschillende alternatieven geanalyseerd om ze tegenover elkaar te kunnen zetten.

Er zijn ook enkele verschillen aan te merken tussen het model voor interactieve extra vvm en de MKBA. In de MKBA worden de gevolgen van het nulalternatief onderzocht. Dit gebeurt in het model van interactieve vvm door middel van het inschalen van de overdruk en hitte scenario's in categorieën. Er is echter vooraf bepaald dat in vrijwel alle categorieën het toepassen van het nulalternatief onaanvaardbaar is omdat de risico's te groot gevonden worden. Bij een MKBA poogt men de projectalternatieven te kwantificeren en monetariseren om deze zo met elkaar te kunnen vergelijken. In het geval van het model van interactieve extra vvm is dit kwantificeren en monetariseren problematisch. Een risico is opgebouwd uit een kans dat een falen zich voordoet en een effect wanneer er een falen optreedt. De basisveiligheidseisen die aan de risicobedrijven worden gesteld zijn dermate streng dat de kans op dit falen erg klein is. Dit zou betekenen dat de baten kwantitatief en monetair erg laag worden ingeschat ten opzichte van de tamelijk hoge monetaire kosten. Wanneer er wordt gekeken naar effecten is het beeld volledig anders. Als het falen daadwerkelijk optreedt zijn de gevolgen enorm evenals de baten van extra vvm die deze gevolgen kunnen verzachten. De baten zullen in deze benadering veel hoger worden ingeschat dan in de kansbenadering waardoor de verwachting is dat hogere kosten aanvaardbaar worden geacht.

Tekstbox 5: Parallelen tussen het model en MKBA

6.11 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar een effectieve en efficiënte wijze van de realisatie van vvm en de mogelijkheden om extra vvm te realiseren aanvullend op het bestemmingsplan. Wanneer er in de huidige situatie sprake is van de realisatie van vvm is het vaak een en dezelfde partij die de vvm financiert, realiseert en van de realisatie profiteert. In veel gevallen is dit niet het meest efficiënte en effectieve werkwijze. In dit hoofdstuk is een model ontwikkeld dat de stappen in kaart brengt die genomen dienen te worden om vvm interactief tot stand te brengen. In het model wordt stapsgewijs in kaart gebracht: wie verantwoordelijk is voor de verhoging van het risico, hoe groot deze verhoging is, welke vvm efficiënt werken om dit risico te reduceren, wat de kosten zijn van deze bruikbare vvm en welke vvm het meest efficiënt zijn in een bepaalde situatie. Wanneer het verschillende partijen zijn die de vvm financieren, realiseren en ervan profiteren zal er moeten worden vastgelegd welke uitwisseling van geld en garanties er tot stand dient te komen.

Wanneer men extra vvm wenst te realiseren bovenop het bestemmingsplan zijn er twee mogelijkheden: het afdwingen van extra vvm of het komen tot extra vvm door middel van overleg. De voor- en nadelen van beide alternatieven zijn in dit hoofdstuk beschreven. Wanneer er wordt besloten dat het wenselijk is vvm af te dwingen is er theoretisch gezien de publiekrechtelijke weg en de privaatrechtelijke weg. De publiekrechtelijke weg loopt tamelijk snel dood. Door het limitatieve karakter van artikel 8 van de woningwet en het feit dat het bouwbesluit uitputtend is geformuleerd, is het niet mogelijk via de publiekrechtelijke weg extra vvm te realiseren. Ook een autonome verordening is expliciet uitgesloten.

Wanneer er gebruik gemaakt wordt van het privaatrecht, wordt het handelen van publieke partijen nauw in de gaten gehouden. Zo mag er gelet op de 'twee wegenleer' en het 'concept van onaanvaardbare doorkruising' door de overheid geen gebruik worden gemaakt van privaatrecht wanneer er ook een publiekrechtelijke weg open staat om een doel te bereiken. Ook het stellen van bouwtechnische eisen door een publieke partij in een erfpachtovereenkomst wordt uitgesloten door artikel 122 van de Gemeentewet. HbR heeft wel de mogelijkheid om extra vvm op te nemen in haar gronduitgiftecontracten omdat HbR een privaatrechtelijke partij is met contractvrijheid. Dit laatste alternatief wordt door het HbR en de gemeente Rotterdam als onaanvaardbaar gezien omdat aan een bedrijf gevraagd wordt uitvoering te geven aan een wens van het bevoegd gezag. Ook de handhaving en sanctionering die verbonden is of verbinding heeft met het handhaven van dergelijke overeenkomsten is een moeilijk punt vanuit het HbR.

Een mogelijke oplossing zou kunnen liggen in aanpassingen of gebruik van de wetgeving op rijksniveau waardoor ruimte wordt geboden voor het realiseren van extra vvm in deze casus. In dit hoofdstuk zijn een drietal mogelijkheden in kaart gebracht: (i) gebruik maken van BBT, (ii) gebruik maken van de Grex-wet en (iii) gebruik maken van een AMvB. Alternatief i en alternatief iii lijken het meest bruikbaar om daadwerkelijke toepassing nader te onderzoeken. In het geval van alternatief ii komt de (financiële) verantwoordelijkheid voor de extra vvm met een omweg alsnog bij het HbR te liggen.

Hoofdstuk 7 • Implementatie van de veiligheidscontour

7.1 Inleiding

In de voorgaande twee hoofdstukken is de gebruikte regelgeving en de het daarmee gepaard gaande stelsel van afspraken beoordeeld op haar robuustheid. Voor de extra vvm, die het bevoegd gezag en haar veiligheidspartners nodig achten om de reële veiligheid binnen de contour op een acceptabel niveau te houden, is gekeken of en hoe deze maatregelen op een interactieve manier tot stand kunnen komen. In dit hoofdstuk wordt ex ante onderzocht of de veiligheidscontour op een deugdelijke manier geïmplementeerd kan worden. Met behulp van een gemotiveerd afgebakend deel van het Quality Implementation Framework (QIF), zoals uiteengezet in hoofdstuk twee en drie van dit onderzoek, wordt de aanstaande implementatie beoordeeld aan de hand van een aantal sleutelvariabelen voor deugdelijke implementatie. Deze variabelen zijn ingedeeld in een viertal hoofdcategorieën: (i) De mogelijkheden en het profiel van actoren, (ii) Gedragingen van uitvoerders, (iii) Gedragingen van beleidsmakers en (iv) Evaluatie en verantwoording. Elk van deze categorieën bevat enkele indicatoren.

De informatie voor deze analyse is grotendeels afkomstig uit een reeks interviews die zijn afgenomen met deskundige medewerkers van de betrokken actoren. De transcripten hiervan zijn gecodeerd met behulp van het softwareprogramma Atlas.ti. In een aantal gevallen is aanvullend hierop gebruik gemaakt van documentanalyse.

7.2 Analyse categorie 1: De mogelijkheden en het profiel van actoren

In de eerste categorie variabelen ‘de mogelijkheden van actoren’ zijn vier variabelen ondergebracht. Deze variabelen vallen uiteen in verschillende indicatoren. Deze indicatoren zullen in deze analyse grotendeels een voor een worden behandeld. In een aantal gevallen zijn indicatoren die sterk met elkaar verbonden zijn samengevoegd om de leesbaarheid te bevorderen. Een belangrijke afbakening vooraf is dat het hier gaat om de actoren in hun rol en gedragingen tijdens het proces van implementatie. Het beleidsvormingsproces is voltooid en blijft buiten beschouwing.

De scores van actoren op de te kwantificeren indicatoren van de eerste variabele zijn weergegeven in de onderstaande tabel. De betekenis van de scores in de tabel zijn: + goed, +/- voldoende en – onvoldoende. De scores zijn voornamelijk tot stand gekomen op basis van de interviews. Vervolgens zullen deze scores worden toegelicht.

Variabele:	Actoren					
	SO	P-Z	DCMR	VRR	HbR	DL
Betrokken actoren: actoren hebben formele bevoegdheden	+	+/-	+	+	+	-
Betrokken actoren: actoren hebben informele adviesfuncties	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-
Betrokken actoren: aanwezigheid van actoren bij planning en besluitvorming	+	+/-	+	+	+	-

Tabel 16: De scores van actoren op de te kwantificeren indicatoren van de variabele betrokken actoren

7.2.1 Betrokken actoren: actoren hebben formele bevoegdheden

In de actoren analyse in hoofdstuk vier is reeds een overzicht gegeven van het betrokken actorenveld en hun bevoegdheden. De Gemeente Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland zijn het bevoegd gezag voor de hier relevante omgevingsvergunningen Wabo bouw en Wabo milieu. De beoordeling en uitgifte van de omgevingsvergunning is in de praktijk gemandateerd naar een regionale uitvoeringsdienst. In dit geval de DCMR (Gemeentelijke regeling tot instandhouding en beheer van de DCMR Milieudienst Rijnmond, 19^e wijziging). De wet veiligheidsregio's verschaft een formele adviesfunctie aan de VVR. Relevant voor deze casus is met name de bevoegdheid voor advisering bij de ontwikkeling van preventie en brandveiligheid. Dit betreft advisering ten behoeve van de rampenbestrijding met een direct verband met het BRZO en het Bevi (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006-2007, p. 21-22). Het Havenbedrijf geeft de gronden uit in de haven. Deltalinqs heeft geen formele bevoegdheden in de implementatie van het beleid, maar is een gesprekspartner als vertegenwoordiger van het bedrijfsleven (Deltalinqs, 2013)

7.2.2 Betrokken actoren: actoren hebben informele adviesfuncties

Naast formele bevoegdheden is het van belang om te kijken naar informele adviesfuncties. Deze adviesfuncties kunnen op de achtergrond een grote rol spelen in het implementatieproces. De gemeente Rotterdam, de DCMR, HbR en Deltalinqs hebben allen de informele adviesfunctie om nieuwe ontwikkelingen zo vroegtijdig mogelijk te detecteren en hierover in gesprek te treden met de veiligheidspartners. Zeker wanneer het niet volledig helder is of een ontwikkeling als functioneel gebonden gezien kan worden. De wetgever heeft in de Wvr beoogd dat de veiligheidsregio's, in dit geval dus de VRR, gevraagd en ongevraagd advies kunnen uitbrengen op het gebied van fysieke veiligheid in brede zin. Het gaat hier met name om branden, ongevallen, rampen en crisissen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006-2007, p. 21-22). Provincie Zuid-Holland trekt zich wanneer het beleid geconstrueerd is bijna geheel terug (PC, P. van der Goot, 2013) en heeft de uitvoering gemandateerd aan de DCMR (Gemeentelijke regeling tot instandhouding en beheer van de DCMR Milieudienst Rijnmond (19^e wijziging).

7.2.3 Betrokken actoren: aanwezigheid van actoren bij planning en besluitvorming

In de onderstaande tabel wordt geanalyseerd in hoeverre de betrokken actoren toegang hebben tot de procedures en beslismomenten die een rol spelen in de implementatie en wat de inbreng is van deze actoren op deze momenten.

De Gemeente Rotterdam is nadrukkelijk aanwezig in 'de beleidsarena'. Zij neemt vanuit haar rol als vergunningverlener de beslissing of er wel of geen bouwvergunning wordt uitgegeven. Provincie Zuid-Holland heeft tijdens de implementatiefase haar rol in de besluitvormingsarena gemandateerd naar de DCMR. De uitvoerende taken op het Provinciehuis zijn zeer gering en beperkt zich tot de beleidskaders waarbinnen de vergunningverlening moet plaats vinden. (PC, P. van der Goot, 2013). De VRR heeft door middel van haar adviesrol invloed op de besluitvorming. Zij adviseert vanuit de effectbenadering, samenhangend met bestrijdbaarheid, zelfredzaamheid en hulpverlening (PC, P. van Veen, 2013). Problematisch is dat de huidige wetgeving het toestaat om de VRR tamelijk laat in het proces te betrekken (PC, M. Worp, 2013). Het HbR heeft geen vergunningverlenende rol maar heeft als grondeigenaar wel de keuze grond wel of niet te verhuren, waarmee het ontwikkelingen kan sturen. Deltalinqs heeft geen formele

bevoegdheden in de implementatie van het beleid maar is een gesprekspartner als vertegenwoordiger van het bedrijfsleven (Deltalinqs, 2013)

7.2.4 & 7.2.5 Taakverdeling: formele taakverdeling + Taakverdeling: Hiërarchie en verdeling van verantwoordelijkheid

De taakverdeling voor en na de Veiligheidscontour is reeds weergegeven en toegelicht in tabel 9 en tabel 10 in hoofdstuk vier. Daarom zal er op deze plek in het onderzoek niet verder op worden ingegaan.

Wanneer er wordt gekeken naar hiërarchie en verdeling van verantwoordelijkheid is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en de verantwoordelijkheid van andere partijen. Het bevoegd gezag wordt geacht het zogeheten algemeen belang te dienen. Dit is een brede afweging tussen alle aanwezige belangen. In dit geval zijn dit de Gemeente Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland. Ook de VRR kan als bevoegd gezag optreden wanneer het gaat om bepaalde typen toezicht zoals beschreven in het BRZO.

Andere partijen zoals het HbR en Deltalinqs hebben een meer eenzijdige verantwoordelijkheid. Het HbR heeft de overwegend economische verantwoordelijkheid om de haven zo optimaal mogelijk te laten functioneren, op een zo intensief mogelijke manier. Dit gebeurt echter wel in samenspraak met de omgeving (PC, R. Dekker, 2013). Deltalinqs draagt de verantwoordelijkheid de stem van het bedrijfsleven in de haven te zijn en politieke-, beleidskundige- en juridische informatie voor hun leden te filteren.

Dit verschil in belang en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden kan een confrontatie opleveren tussen het commercieel belang en het algemeen belang. Waar het HbR kijkt naar een overwegend commercieel belang dient bijvoorbeeld de DCMR ook de belangen van de omliggende gemeenten te dienen, omdat ook deze gemeenten opdrachtgever van de DCMR zijn (PC, A. Loendersloot, 2013; PC, F. Kwint, 2013; PC, L. Noordam, 2013). In de praktijk blijkt het commerciële belang van de haven erg zwaar te wegen. Dit kan mogelijk tot conflicten leiden nu het karakter van het bestemmingsplan strikter is geworden ten opzichte van het oude regiem (PC, C. Wieles, 2013)

Het HbR wordt ondanks het feit dat zij geen bevoegd gezag is, gezien als een zeer dominante actor. Dit komt doordat het HbR ten opzichte van de anderen actoren over geld en kennis beschikt (PC, A. Loendersloot, 2013; PC, A. Ypma, 2013; PC, F. Kwint, 2013; PC, H. Oosthoek, 2013; PC, P. van der Goot, 2013; PC, C. Pons, 2013; PC, Irma Dorsman, 2013; PC, R. Dekker, 2013).

De veiligheidsregio wordt vaak gezien als de minst dominante actor in de hiërarchie. Zij vervult een adviesfunctie en de wetgeving staat toe hen pas laat in het proces te betrekken (PC, M. Worp, 2013). Door de manier waarop de VRR de effectbenadering hanteert wordt hun bijdrage soms gezien als 'lastig' en niet 'constructief'. Dit zit met name in hoe de adviezen zijn vormgegeven en geformuleerd (PC, J. Smits, 2013) (PC, P. van Veen, 2013).

7.2.6 Taakverdeling: controlemechanismen

In de voorbije periode is men gefocust geweest op de vaststelling van het beleid. De actoren hebben zich nog onvoldoende verdiept in de te hanteren controlemechanismen.

7.2.7 Taakverdeling: informele taakverdeling

Naast een formele taakverdeling is er in veel processen ook sprake van een informele taakverdeling. Door kennis te nemen van deze informele taakverdeling is het mogelijk een beeld te krijgen van de werkelijke verhoudingen in het proces.

Formeel gezien is de gemeente op basis van de Wro verplicht om een bestemmingsplan vast te stellen (art. 3.1). In werkelijkheid worden de plannen voor een groot deel van het havengebied geschreven door specialisten van het HbR vanwege de specialistische inhoud van de havenbestemmingsplannen. Na overleg met het bevoegd gezag start de gemeente met deze plannen haar vaststellingsprocedure. De veiligheidscontour is door de partijen gezamenlijk ontwikkeld. In feite heeft het HbR de bestemmingsplannen geschreven en zijn de documenten over de veiligheidscontour door de provincie en de DCMR opgesteld. Dit geeft het HbR de mogelijkheid om de plannen naar haar hand te zetten. Er is in de besluitvormingsfase een werkgroep in het leven geroepen om de veiligheidscontour te onderzoeken. Deze groep werd in eerste instantie geleid door de DCMR maar HbR trok meer en meer de leiding naar zich toe (PC, P. van der Goot, 2013)

In de uitvoeringspraktijk is met name de signaleringsfunctie als informele taak van belang. Alle betrokken actoren worden geacht zo vroeg mogelijk nieuwe ontwikkelingen te signaleren en te bepalen of het nodig is hierover in gesprek te treden met de veiligheidspartners. HbR wordt, samen met Deltalinqs, gezien als een van de belangrijkste schakels omdat zij vaak als eerste op de hoogte zijn van nieuwe ontwikkelingen (PC, A. Ypma, 2013)

7.2.8 Productiefactoren: Hoeveelheid productiefactoren die de actoren verwachten nodig te hebben

Voor de variabele productiefactoren zijn de scores kwantificeerbaar en weergegeven in de volgende tabel.

Variabele:	Actoren					
	SO	P-Z	DCMR	VRR	HbR	DL
Productiefactoren: Hoeveelheid productiefactoren die de actoren verwachten nodig te hebben	+	+/-	-	+/-	-	-
Productiefactoren: Mate waarin de benodigde productiefactoren voor handen zijn	-	+/-	+	+/-	+	+

Tabel 17: De scores van actoren op de te kwantificeren indicatoren van de variabele productiefactoren

Met de komst van de veiligheidscontour verandert er een aantal zaken in het takenpakket van de actoren. In een aantal gevallen zullen zij bepaalde productiefactoren nodig hebben om dit takenpakket uit te voeren. In de bovenstaande tabel is weergegeven in hoeverre de behoefte aan productiefactoren stijgt door de komst van de veiligheidscontour. De bouwinspecteurs zullen goed geschoold moeten worden over de betekenis van de veiligheidscontour en het werken met dit instrument. Deze kennis is nog onvoldoende aanwezig. (PC, C. Wieles, 2013) In de huidige situatie is er de indruk dat het bij de gemeente en provincie een bepaalde mate aan kennis ontbreekt (PC, P. van Veen, 2013) en dat de aanwezige kennis zeer persoonsgebonden is. Wanneer deze personen bij de organisatie vertrekken blijft er een kennisgat achter. De Provincie heeft echter weinig uitvoerende taken waardoor dit als minder alarmerend kan worden gezien. De VRR verwacht dat de uitbreiding van het takenpakket voor deze organisatie zal meevallen en dat er voldoende kennis en competenties zijn binnen de organisatie om deze taken goed uit te voeren. De VRR is in een groot aantal gevallen als adviseur betrokken en voert daarvoor een toets uit. Dit kost tijd en geld terwijl er nu al eigenlijk meer werk is dan men aankan (PC, M. de Beus, 2013). De rest van de organisaties verwacht weinig uitbreiding van hun taken.

7.2.9 Productiefactoren: Mate waarin de benodigde productiefactoren voor handen zijn

In de vorige subparagraaf is in kaart gebracht welke actoren in welke mate behoefte hebben aan welke productiefactoren. In deze subparagraaf wordt gekeken of deze productiefactoren ook voor handen zijn. De grootste zorg is er over de bouwinspecteurs van SO van de gemeente. De gemeente Rotterdam heeft momenteel te maken met omvangrijke bezuinigingen waardoor ook de dienst stadsontwikkeling het met aanzienlijk minder financiële middelen zal moeten doen. De bouwinspecteurs zullen moeten worden bijgeschoold om hun kennis op het nieuwe niveau te krijgen (PC, C. Wieles, 2013). Bij de gemeente en bij de andere actoren komt zo nu en dan de vraag op of er niet te hard wordt gesneden in de gemeentelijke organisatie. Deze bezuinigen maken het onmogelijk deze bijscholing gedegen aan te bieden (PC, A. Loendersloot, 2013; PC, C. Wieles, 2013; PC, F. Kwint; PC, I Dorsman, 2013). De Provincie Zuid-Holland heeft nog geen concreet besluit genomen over het wel of niet beschikbaar komen van extra middelen. Verwacht wordt echter dat de huidige middelen voldoende zouden moeten zijn. (PC, P. van der Goot, 2013). De DCMR krijgt op basis van haar werkplan middelen van de gemeente om haar wettelijke taken uit te voeren. De verwachting is dat deze middelen voldoende toereikend zullen zijn (PC, F. Kwint, 2013). Dat deze stroom van middelen nog steeds voldoende is wordt door de Gemeente Rotterdam bevestigd (PC, A. Ypma, 2013). De VRR ervaart dat de overheden die de financiers zijn van de VRR sterk moeten bezuinigen. Dit legt een constante druk op de middelen die voor de VRR beschikbaar zijn. De VRR is van mening dat zij gebaat is bij een constante inkomstenstroom omdat de kennis en expertise van de VRR dermate specialistisch is dat men niet zomaar gebruik kan maken van (tijdelijke) externe inhuur (PC, M. Worp, 2013) Het HbR heeft de uitvoering van de veiligheidscontour opgenomen in haar werkplan waardoor de verwachte benodigde middelen zijn gereserveerd (PC, R. Dekker, 2013)

7.2.10 De heersende cultuur binnen de organisatie

Voor de laatste variabele van deze categorie: 'cultuur binnen organisatie' is omwille van de leesbaarheid gekozen om alle vier de indicatoren in één subparagraaf te behandelen. Deze vier indicatoren zijn: dominante kenmerken van een organisatie, leiderschapsstijl, basis van onderlinge binding en strategisch accent. Het was in de beperkte tijd niet mogelijk in al deze kenmerken een grondig inzicht te vergaren. Daarom is in sommige gevallen gekozen voor een meer globale analyse. Dit toont aan dat het meten van cultuur nog steeds een problematisch onderwerp blijft in dit type onderzoek.

In de gemeentelijke organisatie komt de uitvoering met name voor rekening van de bouwinspecteurs als handhavers van de bestemmingsplannen. Een duidelijk kenmerk van deze bouwinspecteurs is dat zij het bestemmingsplan als hun vaststaand instrumentarium zien. Dit instrumentarium wordt strak gehanteerd ongeacht de inhoud. Wat men wel doet is het kenbaar maken van haar wensen in het kader van de werkbaarheid. Dit is de connectie tussen de uitvoerders en de beleidsmakers die de bestemmingsplannen creëren binnen de gemeentelijke organisatie. Opvallend is dat de bouwinspecteurs zelf van mening zijn dat hun takenpakket niet zal wijzigen. Ondanks dat het planologische regiem verandert zien zij het als het eenvoudigweg uitvoeren van het bestemmingsplan (PC J. Sonneveldt, 2013)

De Provincie Zuid-Holland heeft in de uitvoering slechts een beperkte rol. De provincie heeft haar uitvoerende bevoegdheden gemandateerd aan de DCMR (Gemeentelijke regeling tot instandhouding en beheer van de DCMR Milieudienst Rijnmond, 19^e wijziging). De provincie zoekt meer en meer een rol in het faciliteren waar dat kan. Hierbij valt te denken aan een inventarisatie van de financieringsopties voor bepaalde vraagstukken (PC, P. van der Goot, 2013)

De DCMR Milieudienst Rijnmond is een Regionale Uitvoeringdienst (RUD). Een dominant kenmerk van de organisatie is dat deze grotendeels bestaat uit specialisten die zich bezighouden met de kennisvergaring advisering, vergunningverlening en –handhaving op milieugebied. Dit zorgt ervoor dat de organisatie relatief horizontaal functioneert. Het strategisch accent dat DCMR moet hanteren is het handelen volgens de risicobenadering. Dit is kans maal effecten. Bij de inschatting van de risico's ligt de focus op de kans van optreden en niet zozeer op de effecten en bestrijdbaarheid van een incident (PC, P. van Veen, 2013).

De VRR heeft juist wel de focus op de effecten en bestrijdbaarheid van een incident als strategisch accent. De kans van optreden wordt als 1 gezien (PC, M. de Beus, 2013) In deze organisatie zijn bestrijdingsdiensten zoals brandweer en ambulancedienst gecombineerd met het beleidsadvies aangaande de effecten en de bestrijdbaarheid. Door de sterke verbinding tussen beide is besloten deze te bundelen. Het HbR legt sterk de nadruk op haar status als private partij na de verzelfstandiging in 2004. Dit om te voorkomen dat men wordt gezien als verlengstuk van het bevoegd gezag. Het HbR poogt zo intensief mogelijk gebruik te maken van het havengebied in goede samenwerking met de omgeving (PC, R. Dekker, 2013)

Deltalinqs ziet zichzelf als verbinder/vertaler. Ze signaleren de ontwikkelingen die op de bedrijven afkomen en proberen deze ontwikkelingen zo gunstig mogelijk te sturen. De relevante informatie van deze ontwikkeling wordt vertaald in hap klare brokken voor de aangesloten bedrijven (PC, R. Tieman, 2013).

7.3 Categorie 2: gedragingen van uitvoerders

De tweede categorie variabelen betreft de gedragingen van de uitvoerders. Hieronder valt een tweetal variabelen met bijbehorende criteria. Dit zijn identificatie en taken van uitvoerders en het draagvlak.

7.3.1 Identificatie en taken van uitvoerders: formele verdeling van taken

Er zijn twee actoren die als uitvoerder te maken hebben met de veiligheidscontour. Dit zijn de Gemeente Rotterdam, afdeling SO in de persoon van de bouwinspecteurs, en de vergunningverleners van de DCMR. De bouwinspecteurs hebben als taak de verlening en handhaving van de omgevingsvergunning voor bouwen (PC, J. Sonneveldt, 2013). Functionele binding vormt een extra toetsingsgrond voor de beoordeling van een vergunningsaanvraag van omgevingsvergunning voor bouwen (PC, C. Wieles, 2013). Tevens verwachten de andere betrokken actoren dat men ontwikkelingen waarbij discutabel is of er sprake is van functionele binding meldt aan de overige betrokken actoren, zodat men als partners in overleg kan treden (PC, R. Tieman, 2013). Verder wordt van de bouwinspecteurs verwacht dat zij gaan toezien op de realisatie en instandhouding van de in het bestemmingsplan verankerde veiligheid verhogende maatregelen (hierna: vvm). Een belangrijke onbeantwoorde vraag is of bouwinspecteurs wel in staat mogen worden geacht de realisatie van deze vvm te toetsen (PC, F. Kwint, 2013)

De vergunningverleners van de DCMR beslissen over het verlenen van een omgevingsvergunning milieu. Ook hier vormt de veiligheidscontour een extra toetsingsgrond (PC, H. Oosthoek, 2013; PC. A. Loendersloot, 2013; PC, F. Kwint, 2013). Er dient bijvoorbeeld te worden nagegaan of de individuele 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour binnen het door de veiligheidscontour omsloten gebied blijft en of er sprake is van functionele binding.

7.3.2 Identificatie en taken van uitvoerders: verantwoordelijkheden en controle- en verantwoordingsmechanismen

Ook hier geldt, evenals bij 7.2.6, dat men in de voorbije periode gefocust geweest is op de vaststelling van het beleid. De actoren hebben zich nog onvoldoende verdiept in de te hanteren controlemechanismen.

7.3.3 Identificatie en taken van uitvoerders: informele uitvoeringspraktijk: welke mensen voeren wat uit en hoeveel tijd krijgen ze hiervoor

De dienst SO van de Gemeente Rotterdam en de DCMR voeren hun in subparagraaf 7.3.1 besproken formele taken ook daadwerkelijk uit in de informele uitvoeringspraktijk. Hiernaast zijn er nog andere actoren die een uitvoeringsrol spelen in de informele uitvoeringspraktijk. Bij de bouwinspecteurs van standsontwikkeling is het echter de vraag of er de financiële ruimte is om bouwinspecteurs meer tijd te geven hun gegroeide takenpakket uit te voeren (PC, C. Wieles, 2013). Alle betrokken actoren worden geacht nieuwe ontwikkelingen te signaleren indien er discussie zou kunnen zijn of er wel of geen sprake is van functionele binding. In het bijzonder het HbR. Zij wordt doorgaans vroeg benaderd omdat zij de grond in erfpacht heeft en ondererfpacht contracten sluit met haar klanten. Hierdoor wordt het mogelijk ontwikkelingen die tot discussie leiden vroeg te signaleren (PC, A. Ypma, 2013) Ook de VRR ziet een duidelijke rol voor zichzelf in de signalering, het bewerkstelligen van kwalitatief hoogwaardige BHV organisaties en het creëren van awareness tussen bedrijven onderling over elkaars risico's (PC, P. van Veen, 2013). De VRR zegt nu al te kampen te hebben met teveel werk in te weinig tijd (PC, M. de Beus, 2013)

7.3.4 Draagvlak

De variabele draagvlak kent vier indicatoren. Deze indicatoren zijn: tevredenheid/ontevredenheid over het proces, tevredenheid/ontevredenheid over de inhoud, uiting van protest en uiting van steun. Door de sterke onderlinge verbinding is gekozen de indicatoren gezamenlijk te behandelen. De behandeling van deze variabele wordt beperkt tot de actoren die ook een daadwerkelijke rol hebben in de formele implementatie.

De bouwinspecteurs van SO lijken geen grote bezwaren te hebben tegen de inhoud van het beleid. Zij zeggen, wanneer ze daar de gelegenheid toe krijgen, hun wensen kenbaar te maken maar zij zien de inhoud voornamelijk als hun vaststaand instrumentarium (PC, J. Sonneveldt, 2013). Vanuit de bouwinspecteurs is wel ontevredenheid over de loop van het proces. Ondanks dat er zaken aan de bouwinspecteurs zijn voorgelegd (PC, I. Dorsman, 2013), zijn de bouwinspecteurs van mening dat zij te laat betrokken zijn. Tevens is de beleving van de bouwinspecteurs dat de plannen waar een zogenoemde botsproef mee gehouden is, al dermate definitief waren dat hun feedback hier niet meer aan zou kunnen bijdragen (PC, J. Sonneveldt, 2013)

Bij de DCMR is hier en daar enige frustratie te bemerken over het proces. Het HbR was in haar optiek erg dominant. Dit uit zich bijvoorbeeld in het maximaal oprekken van de oppervlakte van de veiligheidscontour ook wanneer het gaat over onbruikbare stukken. Dit leidde soms tot ontevredenheid omdat het een beeld schept van een HbR dat veel neemt en weinig geeft (PC, F. Kwint, 2013). De DCMR is over het algemeen wel te spreken over de komst van de veiligheidscontour. De veiligheidscontour wordt gezien als een instrument dat meer duidelijkheid dan ooit te voren schept over de uitgangspunten. Het wordt gezien als een eerste grote stap vooruit. De toetsingsgrond voor de DCMR verandert, maar wordt gezien als een

versimpeling van het huidige regiem waardoor in de toekomst mogelijk tijdswinst geboekt kan worden (PC, H. Oosthoek, 2013).

7.4 Categorie 3: Gedragingen van beleidsmakers

De derde categorie variabelen behelst de gedragingen van beleidsmakers. Hieronder valt een drietal variabelen met bijbehorende criteria. Deze variabelen zijn: betrokkenheid, onafhankelijkheid en bereidheid.

7.4.1 Betrokkenheid

Vanwege het ex ante karakter van dit onderzoek is het moeilijk uitspraken te doen over de betrokkenheid van de beleidsmakers bij de uitvoering van het beleid. In de voorbije periode is men gefocust geweest op de politieke vaststelling van het beleid. Dit is een eerste signaal. Hieruit blijkt dat het ontwerpen en vaststellen van het beleid en de implementatie niet altijd een volledig integraal proces is. Dit staat lijnrecht tegenover theorieën als het QIF dat een integrale werkwijze predikt (Meyer et.al. 2012). Ondanks dat er nog weinig aandacht besteed is aan de exacte wijze van implementatie en dit een ex ante onderzoek is, zullen hier een aantal passages uit de interviewtranscripten worden aangehaald die een indicatie kunnen geven voor de betrokkenheid van de beleidsmakers bij de implementatie.

De organisatie van de Gemeente Rotterdam oogt tamelijk gefragmenteerd. Vanuit het niveau van de beleidsmakers wordt erkend dat er tot nog toe weinig geregeld is omtrent de ondersteuning van uitvoerders. Men is wel met de uitvoerders in gesprek, maar er staan geen standaard procedures. De heersende cultuur lijkt te zijn: “als je maar hard genoeg roept dan zal je mening vanzelf een keer opgepikt”. De beleidsmakers van de Gemeente Rotterdam trekken zich terug wanneer het bestemmingsplan in werking is en laten de implementatie over aan het management van de afdeling vergunningverlening (PC, I. Dorsman, 2013). De afdeling vergunningverlening en haar bouwinspecteurs zijn van mening dat zij te laat betrokken zijn in het proces om constructief hun input te kunnen leveren (PC, C. Wieles, 2013; PC, J. Sonneveldt, 2013). Ook bij de DCMR blijkt men eerst gefocust geweest te zijn op de vaststelling van het beleid en gaat men nu pas nadenken over de implementatie van het beleid en de ondersteuning van uitvoerders. Er zijn op dit moment wel concreet mensen mee bezig (PC, A. Loendersloot). De DCMR ziet dit zelf als slordig en te laat (PC, F. Kwint, 2013)

7.4.2 Ontvankelijkheid & bereidheid

Zoals in de bovenstaande paragraaf beschreven, is men bij de Gemeente Rotterdam in dialoog met de bouwinspecteurs als zijnde de uitvoerders maar zijn er geen vastgelegde mogelijkheden voor het geven van feedback (PC, I. Dorsman, 2013). Het karakter van de bestemmingsplannen en de veiligheidscontouren is tamelijk star waardoor een aanpassing hierin op basis van feedback moeilijk is te realiseren. Accenten in de uitvoering die binnen de geboden beleidsvrijheid vallen zijn wel mogelijk. Over de andere actoren boden de bronnen te weinig aanknopingspunten om uitspraken te kunnen doen over deze variabelen.

7.5 Categorie 4: Evaluatie en verantwoording

De vierde en laatste categorie bevat slechts één variabele: feedback. Deze variabele valt uiteen in een tweetal indicatoren: Het huidige systeem voor feedback en het beoogde systeem voor feedback. Met feedback wordt in deze paragraaf met name ex post evaluatie bedoeld. De twee indicatoren zijn in de volgende subparagraaf gezamenlijk geanalyseerd.

7.5.1 Feedback

Uit de interviews blijkt dat er nog weinig aandacht is besteed aan de vraag of en de wijze waarop de veiligheidscontour geëvalueerd zou moeten worden. Kort geleden was men nog bezig met het zorgdragen voor vaststelling van de veiligheidscontour, Men begint, nu de grootste hobbels zijn genomen, over evaluatie na te denken (PC, A. Loendersloot, 2013; PC, A. Ypma, 2013; PC, C. Wieles, 2013; PC, F. Kwint, 2013).

Er zijn wel breed gedeelde ideeën over een systeem voor evaluatie. Deze ideeën betreffen het gelijk stellen van de evaluatie van de veiligheidscontour met de evaluatie van het bestemmingsplan (PC, P. van der Goot, 2013). De termijn hiervoor is tien jaar. Of het gelijkstellen met de evaluatie van de M.E.R. die iedere vijf jaar plaats vindt (PC, F. Kwint, 2013; PC, J. Smits, 2013, PC, R. Dekker, 2013, PC, I. Dorsman, 2013). Deze mechanismen zijn nu nog te vrijblijvend geregeld. De vrees is dat er een bestuurlijke crisis nodig is om het zover te laten komen dat men dit structureel gaat borgen (PC, C. Wieles, 2013)

7.6 Conclusie: betekenis van de analyse resultaten

In de voorgaande subparagrafen zijn alle variabelen geanalyseerd. In deze conclusie wordt betekenis gegeven aan deze resultaten. Er worden uitspraken gedaan over de resultaten door de scores van een aantal variabelen te combineren.

Uit de analyse blijkt dat de betrokken partijen in de voorbije periode met name bezig zijn geweest met de totstandkoming en de vaststelling van de veiligheidscontour. Nu dit stadium achter de rug is begint men in veel gevallen pas echt na te denken over de wijze van implementatie en de wijze van evaluatie. Hieruit is te constateren dat er geen sprake is van een integraal beleidsproces. Men kan met situaties worden geconfronteerd waarin de uitvoerders van het beleid om verscheidene redenen niet of onvoldoende in staat blijken om het beleid te implementeren en uit te voeren. Dit kan een negatieve uitwerking hebben op het behalen van de gestelde beleidsdoelen.

In het oog springend is de combinatie van resultaten waaruit blijkt dat er in de implementatie en uitvoering een grote rol is beoogd voor de afdeling vergunningverlening van SO van de Gemeente Rotterdam, terwijl deze organisatie zwaar onder druk staat. Van de bouwinspecteurs wordt verwacht dat zij de veiligheidscontour, en dan met name functionele binding, gaan gebruiken als extra toetsingsgrond. Tevens wordt van hen verlangd dat zij ontwikkelingen die zich wat betreft functionele binding in een grijs gebied bevinden signaleren en rapporteren. Tot slot worden de bouwinspecteurs gezien als een toetsers/handhaver van de (extra) vvm. De bouwinspecteurs zelf verwachten het toetsen aan uitsluitend de bepalingen in het bestemmingsplan als taak te houden, terwijl er vanuit de beleidsmakers in de toekomst meer van de bouwinspecteurs verwacht wordt. De bouwinspecteurs voelen zich niet of slechts matig gehoord bij de totstandkoming van hun nieuwe rol. Terwijl het takenpakket van de bouwinspecteurs complexer en omvangrijker wordt, heeft hun organisatie te maken met ingrijpende bezuinigingen. Er moet meer worden

gedaan met minder geld. Hierdoor is er twijfel of er wel voldoende budget is om de bouwinspecteurs de benodigde scholing en voldoende uren te geven. Er lijkt afstand te bestaan tussen de beleidsmakers bij de gemeente en de afdeling vergunningverlening waar het beleid uitgevoerd moet gaan worden. De beleidsmakers beschikken over veel kennis over de contour, maar deze kennis is tot op heden nog onvoldoende gedeeld met de vergunningverleners.

Een mogelijkheid om het bovenstaande probleem het hoofd te bieden is het individueel of gezamenlijk inspringen van de andere betrokken actoren. Op het moment van schrijven is dit nog niet gebeurd. Hierdoor blijft er een groot risico op een frustratie van het proces omdat deugdelijke implementatie niet is gegarandeerd.

In alle organisaties is de intentie om het beleid zo goed mogelijk te implementeren merkbaar. Alle organisaties zien de veiligheidscontour als een unieke kans om bepaalde essentiële duidelijk afspraken te maken. Toch is in geen enkele organisatie een concrete functionaris aangewezen die verantwoordelijk is en zich verantwoordelijk voelt voor de implementatie. Hierdoor ontstaat het risico dat voor de (politiek) meest gevoelige elementen van de implementatie geen van de actoren verantwoordelijkheid neemt. Het duidelijk vastleggen van deze verantwoordelijkheden kan dit risico verkleinen.

Hoofdstuk 8 • Conclusie & Aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek door middel van een stelselmatige beantwoording van de in hoofdstuk één geformuleerde deelvragen. Hierna wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag van dit onderzoek. Voor de volledigheid wordt de hoofdvraag van dit onderzoek hier onder herhaald:

Op welke wijze kunnen de veiligheidscontour en het aanvullende afsprakenkader zo worden geïmplementeerd dat er efficiënter omgegaan kan worden met de beschikbare ruimte in de haven van Rotterdam?

Na de beantwoording van deze hoofdvraag is op basis van deze conclusies een aantal aanbevelingen gedaan. Tevens is er, waar nodig, op de onderzoeksresultaten gereflecteerd.

8.2 Beantwoording van de deelvragen

Dit onderzoek bestaat uit een viertal deelvragen. Deze deelvragen hier één voor één worden behandeld.

8.2.1 Deelvraag 1: Theorie en methoden.

Welke wetenschappelijke theorieën zijn bruikbaar voor dit onderzoek?

Deze deelvraag is beantwoord in de hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk zijn de verschillende relevante implementatietheorie scholen behandeld. Er is een ontwikkeling zichtbaar van een strijd tussen top down en bottom up naar een meer gecombineerde werkwijze. Gaandeweg zijn meer en meer aspecten aan de modellen toegevoegd worden om de complexiteit van de werkelijkheid en de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken actoren zoveel mogelijk te benaderen. Uiteindelijk is er voor gekozen om gebruik te maken van het Quality Implementation Framework (QIF). Dit is de meest recente en integrale implementatietheorie die op dit moment voor handen is en het volledige implementatieproces van beleidscreatie tot evaluatie kan analyseren. Deze integrale benadering wordt als een van de grootste pluspunten van het QIF gezien. Een punt van reflectie is dat er in dit onderzoek slechts een deel van het QIF is gebruikt waardoor dit pluspunt voor een deel komt te vervallen. De onderzoeksopdracht liet gebruik van de volledige theorie echter niet toe, omdat het beleid ten tijde van de aanvang van dit onderzoek al in procedure was gebracht. Het proces van beleidscreatie was toen al voltooid.

Een grote kracht van het QIF is dat het concrete tools biedt om de (verwachte) valkuilen van een implementatie bloot te leggen. Dit maakt het mogelijk om tamelijk concrete aanbevelingen tot bijsturing te doen. Op deze manier is er een goede link tussen theorie en praktijk.

Tijdens de operationalisatie zijn de criteria uit het QIF in twee etappes geoperationaliseerd. In de eerste stap zijn de gebruikte criteria herverdeeld in vier nieuwe categorieën. Vervolgens zijn aan de hand van deze criteria operationele indicatoren geconstrueerd.

8.2.2 Deelvraag 2: Mate van robuustheid van de regelgeving

Zijn de wettelijke bepalingen en nadere specificaties in het aanvullende afsprakenkader voldoende robuust of zijn er knelpunten aan te geven en voorstellen te doen tot verbetering?

Bij de beantwoording van deze deelvraag, in hoofdstuk 5, is gefocust op een drietal sleutelementen: functionele binding, veiligheid verhogende maatregelen en het aanvullend afsprakenkader dat de Gemeente Rotterdam, PZH, HbR, de DCMR, de VRR en Deltalinqs voornemens zijn te sluiten. Vanwege het feit dat er geen definitie van functionele binding is opgenomen in de wetgeving heeft elke gemeente de beleidsvrijheid om een eigen definitie in de bestemmingsplannen op te nemen. Wanneer deze definitie wordt ontleed, blijken verschillende elementen van de definitie ruimte laten voor ontwikkelingen waarvan men als samenwerkende veiligheidspartners van mening is dat deze ontwikkeling eigenlijk niet als functioneel gebonden zou moeten worden gezien. Tevens is er de kans dat de risico's binnen de contour kunnen oplopen tot een voor de noodzakelijk binnen de contour aanwezige personen onaanvaardbaar niveau.

Om dit laatste effect te compenseren is er een aantal veiligheid verhogende maatregelen (hierna: vvm) opgenomen in het bestemmingsplan. Normaliter is het opnemen van dergelijke maatregelen in een bestemmingsplan niet mogelijk door het uitputtende karakter van het Bouwbesluit en de limitatieve lijst in artikel 8 van de Woningwet. Door haar status als ontwikkelingsgebied o.b.v. de Crisis- en herstelwet (art. 2.2) meent men wel vvm in het bestemmingsplan te kunnen opnemen, omdat deze vvm worden gezien als bepalingen om de milieugebruiksruimte te optimaliseren (art. 2.3 lid 1 onder a). Artikel 2.3 lid 1 onder a ziet toe op alle maatregelen ter optimalisatie van de milieugebruiksruimte. Het daaropvolgende lid 7 ziet slechts toe op de maatregelen ter optimalisatie van de milieugebruiksruimte die afwijken van de huidige regelgeving en geeft een lijst waarop is vermeld van welke wet- en regelgeving mag worden afgeweken. Zowel het Bouwbesluit als de Woningwet komt niet op deze lijst voor. Het gaat in lid 7 om een limitatieve lijst. Uit deze analyse lijkt te volgen dat het niet mogelijk is om vvm op deze manier in het bestemmingsplan op te nemen. Omdat er echter discussie is onder juristen dient dit nog nader te worden onderzocht om een definitief oordeel te kunnen geven.

Aanvullend op de veiligheidscontour wordt een aanvullend afsprakenkader afgesloten om de omgangsvormen tussen de veiligheidspartners te institutionaliseren inzake functionele binding en extra vvm. Hier is een moment van reflectie op zijn plaats. In dit onderzoek is de aanname gedaan dat het aanvullend afsprakenkader door alle partijen is ondertekend en het dus om procesafspraken gaat die nu van kracht zijn. In werkelijkheid betreft het een concept waar nog geen volledige overeenstemming over bestaat. In juridisch zin is dit aanvullend afsprakenkader een convenant. Aan een convenant kan juridisch kracht worden ontleend wanneer de wetgeving de vrijheid biedt aan het bevoegd gezag om afspraken te maken over een onderwerp. In deze casus heeft het bevoegd gezag niet de vrijheid afspraken te maken over vvm omdat het opnemen van vvm zoals eerder gesteld wordt uitgesloten door het bouwbesluit en de woningwet.

8.2.3 Deelvraag 3: Het tot stand komen van veiligheid verhogende maatregelen

Op welke wijze kunnen aanvullende veiligheid verhogende maatregelen op een zo efficiënt mogelijke wijze tot stand komen?

Deze deelvraag is beantwoordt in hoofdstuk 6. In een aantal situaties is er binnen de veiligheidscontour, naast de vvm die in het bestemmingsplan, behoefte aan extra vvm. Deze extra vvm kunnen tot stand komen door middel van een vrijwillige overeenkomst als uitkomst van overleg of het juridisch afdwingen van extra vvm binnen bestaande wet en regelgeving. Onderzocht is of het binnen de huidige regelgeving mogelijk is extra vvm te af te dwingen via het publiek- danwel privaatrecht. Hieruit blijkt dat het afdwingen van extra vvm via het publiekrecht niet mogelijk is en dat er in het privaatrecht alleen mogelijkheden zijn voor het realiseren van extra vvm wanneer HbR de maatregelen opneemt in haar contracten voor gronduitgifte. Zowel de Gemeente Rotterdam als het HbR hebben beiden principiële-ethische gronden om deze optie als onacceptabel te zien. Er ontstaat namelijk een situatie waarbij een bedrijf als HbR verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van een wens van het bevoegd gezag.

Uit de bovenstaande passage is te concluderen dat het juridisch afdwingen van extra vvm niet mogelijk is, op een wijze die voor de betrokken actoren acceptabel is binnen de mogelijkheden van de huidige regelgeving. Er lijkt vraag te zijn naar een handreiking vanuit het Rijk, door het scheppen van een kader waarbinnen de ruimte wordt geboden om aangepast op de situatie extra vvm te nemen. In dit onderzoek is een drietal mogelijkheden hiertoe verkend. Deze mogelijkheden zijn: (i) het gebruik van BBT, (ii) het gebruik van de Grex-wet en (iii) het gebruik van een AMvB. Uit deze verkenning is gebleken dat mogelijkheid ii: het gebruik van de Grex-wet kan worden weggestreept en onvoldoende aanknopingspunten biedt voor nader onderzoek. Bij de verkenning van de aanknopingspunten is gebleken dat bij toepassing van de Grex-wet HbR (financieel) verantwoordelijk blijft voor de realisatie van extra vvm. Eerder is geconstateerd dat dit voor de Gemeente Rotterdam en HbR onaanvaardbaar is. Bij optie (i), het gebruik van BBT is een belangrijke kanttekening dat er in de huidige juridische situatie alleen BBT kan worden toegepast bij de risicobron, omdat BBT alleen zaken kan behelzen waar de drijver van de richting invloed op kan uitoefenen. Er dient te worden onderzocht of dit in de toekomst verder kan worden uitgebreid. Bij optie (iii) het gebruik van een AMvB is een belangrijke kanttekening dat een AMvB geen bestaande wetgeving aan de kant mag schuiven. Een eventuele AmvB moet dus passen in de bepalingen uit o.a. het Bouwbesluit 2012. Dit kan mogelijk problematisch zijn voor het realiseren van vvm via een AMvB.

Wanneer er in de huidige situatie extra vvm gerealiseerd worden, afgezien van het vraagstuk of deze vvm door middel van overleg tot stand komen of juridisch worden afgedwongen, gebeurt dit niet altijd op de meest effectieve en efficiënte manier. Vaak is het een en dezelfde partij die de vvm realiseert, financiert en van de maatregel profiteert. Het is in een aantal gevallen meer effectief en efficiënt om deze zaken los te koppelen en over verschillende partijen te verdelen. Deze loskoppeling brengt voor de betrokken partijen en het bevoegd gezag mogelijk onzekerheid met zich mee. Daarom is het van groot belang een aantal zaken in kaart te brengen. Deze zaken zijn: (i) hoe groot de verhoging van het risico? (ii) wie het veroorzaakt het risico? (iii) Welke vvm hebben de grootste werkzame kracht in een specifieke situatie? en (iv) wat zijn de kosten van deze vvm? Vervolgens dienen er heldere afspraken gemaakt te worden over de uitrui van financiële middelen en garanties en verantwoordelijkheden.

8.2.4 Deelvraag 4: Invloed van de veiligheidscontour op het handelen van de betrokken actoren

Wat zijn de gevolgen voor de interne organisatie van betrokken actoren van de afspraken die voortkomen uit de implementatie van de veiligheidscontour en het aanvullend afspraken kader?

In hoofdstuk 7 is met behulp van de implementatietheorie geanalyseerd wat de gevolgen zijn van de implementatie voor het handelen van actoren. Tevens wordt gekeken in hoeverre deze gevolgen problematisch zijn gekeken naar de huidige cultuur en de beschikbare middelen binnen de organisatie. Dit geeft de mogelijkheid om eventuele valkuilen te kunnen aangeven.

Uit de analyse blijkt dat er geen sprake is van een integraal beleidsproces. In de voorbije periode is men gefocust geweest op de vaststelling van het beleid waardoor het concretiseren van de implementatie is achtergebleven en waardoor de implementatie onvoldoende is afgestemd met de beleidsdoelen. Ook over de evaluatie zijn nog geen concrete afspraken gemaakt.

Een punt van zorg is de rol van dienst Stadsontwikkeling (hierna: SO) van de Gemeente Rotterdam. Van de bouwinspecteurs worden extra handelingen verwacht zoals het meenemen van functioneel binding als toetsingsgrond en het toetsen van de vvm uit het bestemmingsplan. Het zwaartepunt van de implementatiepraktijk ligt bij deze organisatie. Dit terwijl SO het zwaar te verduren heeft door omvangrijke bezuinigingen. Dit maakt het twijfelachtig of SO wel over toereikende productiefactoren beschikt om haar taken uit te voeren. De andere betrokken actoren zijn zich bewust van dit probleem maar reageren tamelijk terughoudend en afwachtend. Men is nog niet gezamenlijk en proactief op zoek naar een oplossing. Tot slot valt op dat geen enkele ondervraagde instantie concreet een functionaris heeft aangewezen die verantwoordelijk is voor het beleid. Dit brengt het risico met zich mee dat gevoelige impopulaire elementen uit het beleid niet of gebrekkig worden geïmplementeerd

8.3 Beantwoording van de hoofdvraag

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. De hoofdvraag is reeds herhaald in subparagraaf 8.1.

Uit de analyse blijkt dat de definitie van functionele binding een dermate grote beleidsvrijheid biedt, dat er weinig juridische mogelijkheden zijn om activiteiten die om verscheidene redenen niet wenselijk zijn alsnog uit de haven te kunnen weren. Een aanvullend afsprakenkader zou in de praktijk een stap voorwaarts zijn in de omgang met deze materie.

Vvm is essentieel om de risico's binnen de contour beheersbaar te houden. Het realiseren van vvm blijkt juridisch erg complex te zijn. Verscheidene wetten sluiten het stellen van vvm op verschillende manieren uit. Er zal gezamenlijk, al dan niet in samenwerking met de Rijksoverheid in haar rol als wetgever, verder moeten worden gezocht naar mogelijkheden om vvm te realiseren.

Op actorenniveau blijken enkele actoren waaronder de Gemeente Rotterdam moeite te verwachten met het tot uitvoering brengen van de aan hen toebedeelde taken. Wanneer men het beleid wilt laten slagen is het van belang dat men als partners op zoek gaat naar een gezamenlijke oplossing. Tevens is het zorgelijk dat er in de betrokken organisaties geen functionarissen zijn aangewezen voor de implementatie van de veiligheidscontour.

8.4 Aanbevelingen

Op basis van dit antwoord op de hoofdvraag zijn een aantal aanbevelingen opgesteld. Deze aanbevelingen zullen in de onderstaande subparagrafen worden behandeld.

8.4.1. Aanbeveling 1: Beperking van de negatieve effecten van een ruime definitie van functionele binding

De gekozen definitie van functionele binding biedt enerzijds veel ruimte voor de haven om zich te ontwikkelen maar levert anderzijds een aantal risico's op. Deze risico's zijn eerder in deze conclusie beschreven. Om deze risico's te reduceren zijn vvm en de procesafspraken uit het aanvullend afsprakenkader van groot belang. De eerste aanbeveling is om dit afsprakenkader zo snel mogelijk vast te stellen. Uit de analyse is duidelijk geworden dat aan het aanvullend afsprakenkader als convenant geen rechtskracht ontleend kan worden. Dit betekent niet dat het afsprakenkader geen waarde heeft. Het kader biedt namelijk de mogelijkheid om de onderlinge verhouding en omgang in bepaalde situaties te standaardiseren. Tevens biedt het de mogelijkheid om meer zaken aan de voorkant van het proces te regelen.

8.4.2 Aanbeveling 2: Het realiseren van (extra) vvm

Er zijn op dit moment binnen de huidige wetgeving privaot- en publiekrechtelijk geen mogelijkheden om de realisatie van vvm af te dwingen die ook aanvaardbaar zijn voor alle betrokken partijen. Ook de juridische houdbaarheid van de vvm in het bestemmingsplan is erg twijfelachtig. Er dient door de veiligheidspartners een goed georganiseerde en eensgezinde lobby opgestart te worden om een wettelijk kader te verkrijgen waarin een aantal grenzen wordt aangegeven waarbinnen maatwerk geleverd kan worden. Zolang dit niet geregeld is, is men aangewezen op het tot stand brengen van vvm door middel van overleg. De verwachting is dat men in de meeste gevallen in staat zal zijn de bezwaren van de betrokken partijen weg te nemen. Op termijn zal er echter toch behoefte zijn aan een juridische stok achter de deur.

8.4.3 Aanbeveling 3: Institutionaliseren en standaardiseren van de interactieve benadering

In hoofdstuk 6 van dit onderzoek is een model opgesteld dat stapsgewijs aangeeft hoe vvm op een meer interactieve wijze tot stand kunnen komen waardoor een hogere effectiviteit en efficiëntie wordt behaald. Er ligt een taak bij de veiligheidspartners om de kansen die dit model biedt te grijpen door een platform te bieden aan de betrokken partijen en indien nodig op te treden als mediator. De veiligheidspartners kunnen hierin sturen door het model in hapklare, operationele brokken aan te bieden en te implementeren in de eigen werkwijzen.

8.4.4 Aanbeveling 4: Gezamenlijk implementatie en evaluatieplan

In de voorbije periode heeft de focus van de betrokken actoren gelegen op de vaststelling van het beleid. Andere zaken uit de beleidscyclus zoals de implementatie en evaluatie zijn hierdoor enigszins achter gebleven. Om uitzicht te houden op het bereiken van de beleidsdoelen is het zaak dit tijdig en integraal te compenseren. Daarom is het van belang een gezamenlijk implementatie en evaluatieplan op te stellen waarin afspraken worden gemaakt over zaken als: onderlinge verwachtingen, het tijdspad en proces afspraken. Uit de analyse blijkt dat het voor SO mogelijk problematisch is de uit het beleid voortvloeiende

verwachtingen waar te maken. In een dergelijk plan is er de mogelijkheid om vast te leggen hoe de veiligheidspartners deze problematiek gezamenlijk gaan compenseren om zo de beleidsdoelen te halen.

8.4.5 Aanbeveling 5: Het concreet aanwijzen van verantwoordelijke functionarissen

Uit de analyseresultaten blijkt dat bij (vrijwel) geen enkele betrokken organisatie intern duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de implementatie van de veiligheidscontour. Om een deugdelijke implementatie te waarborgen is het van belang deze personen concreet aan te wijzen en bewust te maken van hun verantwoordelijkheden.

Literatuurlijst

Assen, J.G.M. (2008). Bronvermelding voor officiële, juridische en parlementaire stukken. Nijmegen: Faculteit Management Wetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen (interne publicatie)

Baarda, D.B., Goede M.P.M. de & Theunissen, J. (2009). Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Groningen/Houten: Noordhof Uitgevers B.V.

Boeije, H. (2005). Analyseren in kwalitatief onderzoek. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Bovens M.A.P. Publieke verantwoording: een beoordelingskader Jaarboek beleid en maatschappij 2004/05 Amsterdam: Boom

Brand J. van den, Gelder, E. van, & Sandick, H. van, (red.) (2008). Handreiking Grondexploitatiewet Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Brantlinger, E., Jimenez, R., Klingner, J., Pugach, M. & Richardson, V. (2005). Qualitative studies in special education. *Exceptional Children*, 71 (2), 195-207

Broek, J.H.G. van den (2010). Wegwijzer Wabo en omgevingsvergunning 2010/2011. Een praktische handleiding voor iedereen die met de Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht te maken krijgt Alphen aan de Rijn: Kluwer

Broek, J.H.G. van den & Dresden M.J. (2010). Wabo in de praktijk. Juridische leidraad bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Den Haag/Alphen aan de Rijn: Ministerie van volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Kluwer. Geraadpleegd op 29 oktober 2013 via: http://www.vno-ncw.nl/SiteCollectionDocuments/Meer%20informatie/wabo_in_de_praktijk2010.pdf

Burke, K., Morris, K., McGarrigle, L. (2012). An Introductory Guide to Implementation; Terms, Concepts and Frameworks. CES Guide August 2012. Dublin: Centre for Effective Services

Buuren, P.J.J. van, Gier A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A. & Robbe J. (2010). Hoofdlijnen Ruimtelijk Bestuursrecht. Deventer: Kluwer

DCMR Milieudienst Rijnmond (geen jaartal a). Organisatie Geraadpleegd op 21 oktober 2013 via: <http://www.dcmr.nl/over-dcmr/organisatie>

DCMR Milieudienst Rijnmond (geen jaartal b). Missie Geraadpleegd op 21 oktober 2013 via: <http://www.dcmr.nl/over-dcmr/organisatie/missie>

DCMR Milieudienst Rijnmond (geen jaartal c). Taken DCMR Geraadpleegd op 21 oktober 2013 via: <http://www.dcmr.nl/over-dcmr/organisatie/taken>

Degraeve, Z., Labro, E. & Roodhooft, F. (2000) An evaluation of vendor selection models from a total costs of ownership perspective *European Journal of Operational Research* 125: 34-58

Deltalinqs (2013) Programma 2013-2015, "Excelleren in groei" Rotterdam: Deltalinqs

Deltalinqs (geen jaartal a). Lidmaatschappen Geraadpleegd 21 oktober 2013 via:
<http://www.deltalinqs.nl/index.php?mod=content§ion=Lidmaatschappen&id=160>

Deltalinqs (geen jaartal b). Doelstelling Geraadpleegd 21 oktober 2013 via:
<http://www.deltalinqs.nl/index.php?mod=content§ion=Doelstelling&id=144>

De Raad van de gemeente Rotterdam (2013a) Besluit bestemmingsplan Botlek-Vondelingenplaat Raadsstuk 13GR3031. Registratienummer Dienst BS 13/0025818 Rotterdam: Gemeente Rotterdam

De Raad van de gemeente Rotterdam (2013b) Besluitbestemmingsplan Europoort en Landtong Raadsstuk 13GR3031. Registratienummer Dienst BS 13/0025818 Rotterdam: Gemeente Rotterdam

De Raad van de gemeente Rotterdam (2013c) Besluit bestemmingsplan Maasvlakte 1 Raadsstuk 13GR3031. Registratienummer Dienst BS 13/0025818 Rotterdam: Gemeente Rotterdam

De Raad van de gemeente Rotterdam (2013d) Besluit Veiligheidscontour Botlek-vondelingenplaat Raadsstuk 13GR3031. Registratienummer Dienst BS 13/0025818 Rotterdam: Gemeente Rotterdam

De Raad van de gemeente Rotterdam (2013^e) Besluit Veiligheidscontour Europoort en Landtong Raadsstuk 13GR3031. Registratienummer Dienst BS 13/0025818 Rotterdam: Gemeente Rotterdam

De Raad van de gemeente Rotterdam (2013f) Besluit Veiligheidscontour Maasvlakte 1 en 2 Raadsstuk 13GR3031. Registratienummer Dienst BS 13/0025818 Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Deshpande, R., Farley J.U. & Webster F.E. Jr. (1993) Corporate Culture, Customer Orientation, and Innovativeness in Japanese Firms: A Quadrad Analysis *Journal of Marketing* 57 (1): 23-27

Duijkersloot, A.P.W., Gier, A.A.J. de, Jurgens, G.T.J.M. & Shueler, B.J. (2010) De doorkruisingsleer in perspectief. Een onderzoek naar de mogelijke inzet van het privaatrecht ter behartiging van publieke belangen in de gemeentelijke praktijk. Den Haag: VNG

Elkington, J. (2004) Enter the Triple Bottom Line. In A. Henriques & J. Richardson (eds.) *The Triple Bottom Line: Does it all add up*. London: EarthScan

Faber, T. & Mulders E. (2012) Een kennismaking met de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Handreiking voor beleidsmakers. Den Haag: Rijksoverheid; Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Fixsen, D.L., Naoom, S.F., Blasé, K.A., Friedman, R.A. & Wallace, F. (2005). Implementation research: A synthesis of the Literature. Tampa. Florida: University of South California.

Gemeente Rotterdam (2013a). Ontwerpbesluit veiligheidscontour Botlek-Vondelingenplaat. Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2013b). Ontwerpbesluit veiligheidscontour Europoort en Landtong. Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2013c). Ontwerpbesluit veiligheidscontour Maasvlakte 1 en Maasvlakte 2. Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2013d) Ontwerpbestemmingsplan Botlek-Vondelingenplaat Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2013^e) Ontwerpbestemmingsplan Europoort en Landtong. Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2013f) Ontwerpbestemmingsplan Maasvlakte 1 Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (geen jaartal). Stadsontwikkeling Geraadpleegd 21 oktober 2013 via: <http://www.rotterdam.nl/stadsontwikkeling> en <http://www.rotterdam.nl/gemeenterotterdam>____

Ginneken, J.P.M. van, (2003) Maatschappelijke verantwoord ondernemen. Managementsamenvatting. Tilburg: Wetenschapswinkel Universiteit van Tilburg

Giangreco, A. (2002) Conceptualization and Operationalisation of resistance to change. Liuc papers n.103 Serie Economia Aziendale 11 Suppl. A: 1-28

Goggin, M.L., Bowman, A., Lester J. & O'Toole, L. Jr. (1990). Implementation and Theory and Practice: Toward a Third Generation. Glenview, Illinois: Scott, Foresman & Co.

Graaf, L. de, (2007) Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht. Delf: Uitgeverij Eburon

Havenbedrijf Rotterdam N.V. (2013) Nadere afspraak: Omgaan met veiligheidscontouren haven Rotterdam [concept]

Havenbedrijf Rotterdam N.V. (Port of Rotterdam) (2014) *Statuten van Havenbedrijf Rotterdam N.V.* Amsterdam: De Brauw, Blackstone, Westbroek

Havenbedrijf Rotterdam N.V. (Port of Rotterdam) (geen jaartal a). Kernfeiten. Het Havenbedrijf in het kort Geraadpleegd 21 oktober 2013 via: <http://www.portofrotterdam.com/nl/Havenbedrijf/ons-bedrijf/Pages/kernfeiten.aspx>

Havenbedrijf Rotterdam N.V. (Port of Rotterdam) (geen jaartal b). Bedrijfsprofiel Geraadpleegd 21 oktober 2013 via: <http://www.portofrotterdam.com/nl/Havenbedrijf/ons-bedrijf/Pages/werken-aan-wereldklasse.aspx>

Hill, M. & Hupe P. (2009). *Implementing Public Policy* (2nd edition) London: Sage Publications Ltd.

Hjern, B. (1982). "Implementation Research-The Link Gone Missing" *Journal of Public Policy* 2 (3): 301-308

Hjern, B. & Hull, C. (1982). "Implementation Research as Empirical Constitutionalism." *European Journal of Political Research* 10 (2): 105-116

Hogerwerf, A & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschappen* Alphen aan de Rijn: Kluwer

Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*, Oxford: Oxford University Press.

Kitzinger, J. (1995) *Qualitative research: Introducing focus groups*. *BMJ: British Medical Journal* (311): 299-302

Kruisselbrink, M.R. (2013) *Indeling AmvB's onder de Omgevingswet Apeldoorn/Arnhem/Zwolle*: Nysingh Geraadpleegd 27 januari 2014 via: <http://www.nysingh.nl/pub/nysingh/nysingh-weet-er-meer-van/actueel/2013-10/Indeling-AMvBs-onder-de-Omgevingswet.html>

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureacracy; Dilemmas of the individual in Public Service*. New York: Russel Sage

Lucassen, R. (2008). *De grondexploitatiewet. Ondernemingsbrief Special Wro, 2008, nr. 1, p. 10-16* Utrecht CMS Derks Star Busmann

Matland, R.E. (1995). *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(1): 145-175

Mazmanian, D.A. & Sabatier, P.A. (1981). *Effective Policy Implementation* Lexington, Massachussets: Lexington Books

Mazmanian, D.A. & Sabatier, P.A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, Illinois: Scot, Foresman & Co.

- Meter, D.S. van & Horn C.E. van (1975). The Policy Implementation Process; A Conceptual Framework. *Administration & Society* 6 (4): 445-488
- Mei, J.M. de, & Vlies, I.C. van der, (2004) *Inleiding tot het staatsrecht en het bestuursrecht*. Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Meyers, D.C., Durlak, J.A. & Wandersman A. (2012). The quality Implementation Framework: A synthesis of critical steps in the implementation process. *American Journal of community Psychology*.50: 462-480
- Muñoz Gielen, D. (2010 a). Wie betaalt de publieke voorzieningen? *Ruimte*. Vakblad van de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning Maart-april-mei: 58-63
- Muñoz Gielen, D. (2009 b). Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt *Rooilijn* 42 (3):158-167
- Muñoz Gielen, D. (2010 a). Ontwikkelaars dragen bij aan publieke voorzieningen. *Vitale Stad* 13 (4): 56-59
- Muñoz Gielen, D. (2010 b). Capturing value increase in urban redevelopment : a study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities. Radboud Universiteit Nijmegen. Leiden: Sidestone Press
- Noordhoff Uitgevers bv. (geen jaartal). Dit is onderzoek! (online boek) Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers bv. Geraadpleegd: 16 oktober 2013 via:
www.ditisonderzoek.noordhoff.nl/sites/7413/_assets/7413d01.pdf
- Oenema, M.E. & Enden, E.M.E. van der (2013) De kracht van het covenant. *Weekblad voor Fiscaal Recht*: 2013/545
- O'Toole, L.J. Jr. (1997). Implementing Public Innovations in Network Settings. *Administration & Society*, 29 (2): 115-138
- Parent, M., Gallupe, R.B., Salisbury, Wm.D. & Handelman, J.M. (2000) Knowledge creation in focus groups: can group technologies help? *Information & Management* (38): 47-58
- PDC Grondwet (z.j.) Algemene maatregelen van Bestuur (AmvB) Geraadpleegd: 19-12-2013 via:
<http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vh8lnhrsd1rk>
- PGS Projectbureau (2003) *Publicatiereeks gevaarlijke stoffen 1*. Geraadpleegd 17-03-2014 via:
<http://www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl/publicaties/PGS1.html>
- Pleck, J.H.(2010) Paternal Involvement. Revised Conceptualization and Theoretical Linkages with Child Outcomes. In M.E. Lamb *The Role of the Father in Child Development*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons

Port of Rotterdam (geen jaartal) Business > Over de haven > Feiten en cijfers. Geraadpleegd: 18-10-2013 via: <http://www.portofrotterdam.com/nl/Business/over-de-haven/Pages/feiten-en-cijfers.aspx>

Pressman, J.L. & Wildavsky A.B. (1973). Implementation; 'How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes' Berkley California & London: California Press.

Provincie Zeeland (2007) *Project Veiligheidscontour Sloegebied. Fase 2; Project 4F uit het Meerjarenprogramma Risico's Inzicht 2006-2010.*

Provincie Zuid-Holland (2013) *Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017. Een beter leefmilieu met minder hinder.* Den Haag: Provincie Zuid- Holland

Provincie Zuid-Holland (geen jaartal). Vergunningen, toezicht en handhaving. Geraadpleegd 21 oktober 2013 via: http://www.zuid-holland.nl/overzicht_aller_themas/thema_milieu/c_e_thema_milieu-vergunningen_toezicht_handhaving.htm

Pülzl, H. & Treib, O. (2007). Policy Implementation. In F. Fischer, G. Miller & M. Sidney, (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, pp. 89-107, Boca Raton, FL: CRC Press.

Rijksoverheid (z.j.) Wat is een Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB)? Geraadpleegd 19-12-2013 via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving-en-rechtsgebieden/vraag-en-antwoord/wat-is-een-algemene-maatregel-van-bestuur-AMvB.html>

Rittel & Weber (1984). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 155-169 Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company 1973

Roo, G. de & Voogd, H.(2007). *Methodologie van planning.* Bussum: Uitgeverij Coutinho

Schelde informatiecentrum (2002) Risico's...Schelde nieuwsbrief (31): 4

SER (2000) *De winst van waarden.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad

Stadsregio Rotterdam (2012). *Kerncijfers 2012.* Geraadpleegd 17-10-2013 via: http://stadsregio.nl/kerncijfers-2012#Bevolking_en_woningen_per_gebied_op_1_januari_2011

Stibbe (2013) *Stand van zaken Omgevingswet: uitvoeringsregelgeving en planning (Stibbeblog)* Amsterdam: Stibbe

Thompson, D.F. Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands The American Political Science Review 74 (4): 905-916

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) (geen jaartal a). Werken bij de VRR Geraadpleegd 21 oktober 2013 via: <http://www.veiligheidsregio-rr.nl/organisatie/werken-vrr/>

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) (geen jaartal b). Taken en doelstellingen Geraadpleegd 21 oktober via: <http://www.veiligheidsregio-rr.nl/organisatie/taken-doelstellingen/>

Ven, M. van de, Kemenade, M. van & Aarts, K. (2006) *Besluit externe veiligheid inrichtingen. Veiligheidscontour*. Den Haag: IPO

Verhoest, K., Vervloet, D. & Bouckaert, G. (2003) *Overheid, markt of non-profit. Onderbouwing van het maatschappelijke kerntakendebat*. Gent: Academia Press

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2003). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma Uitgevers

VROM (2007) *Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico*. Den Haag: VROM Geraadpleegd op 11 december 2013 via: <http://www.groepsrisico.nl/doc/definitieve%20handreiking%20verantwoordingsplicht.pdf>

Lijst van figuren

Nr.	Titel:	Pagina nr.
1	Schets van de belangrijkste implementatietheorieën in de laatste drie decennia (Burke et.al. 2012: aangepast)	16
2	Model van het uitvoeringsproces van beleid (van Meter & van Horn, 1975, p. 463)	17
3	Implementatie framework (Mazmanian & Sabatier, 1981, p. 6)	19
4	Het 'Communications Model of Intergovernmental Policy' (Goggin et.al., 1990, p. 32: aangepast)	21
5	Ambiguiteits-conflictmatrix (Matland, 1995, p. 160)	23
6	Het Interactive Systems Framework For Dissemination and Implementation (Wandersman et.al., 2008, p. 174)	27
7	De actoren en hun taken en onderlinge relaties (Bron: auteur)	57
8	Toepassing van de ambiguïteit-conflictmatrix (Matland, 1995, p. 160) op het actorenveld betrokken bij het aanvullende afsprakenkader veiligheidscontouren in de Rotterdamse haven.	63
9	Beslisschema voor de vaststelling van functionele binding	71
10	Het nul-alternatief (bron:auteur)	75
11	Huidige situatie bij de realisatie van extra vvm met effectiviteits- en efficiëntielek	75
12	Interactieve situatie bij de realisatie van extra vvm	76
13	Eerste opzet grenswaarden stap 2 uit het model voor het interactief toepassen van vvm	90

Lijst van tabellen

Nr.	Titel:	Pagina nr.
1	Samenvatting van de mogelijkheden van de netwerkmanager in complexe netwerk samenwerkingen (O'Toole, 1997, p. 126-132)	25
2	Stappen en Fasen in het Quality Implementation Framework (Meyer et. al., 2012, p. 469-470)	30
3	Operationele criteria categorie 1 (bron: auteur)	37
4	Operationele criteria categorie 2 (bron: auteur)	38
5	Operationele criteria categorie 3 (bron: auteur)	38
6	Operationele criteria categorie 4 (bron: auteur)	39
7	Operationalisatie	39-40
8	Methoden van onderzoek per deelvraag	41
9	Rol/beoordelingsgrond van actoren situatie voor de invoering van de veiligheidscontour	53
10	Rol/beoordelingsgrond van actoren situatie na de invoering van de veiligheidscontour	54
11	De mate waarin actoren elkaar zien als veiligheidspartners	55
12	Hoofddoelen van de betrokken actoren	64
13	Voor- en nadelen van het gebruik van convenanten (Verhoest et.al., 2003, p. 100-101)	65
14	Voor- en nadelen voor de veiligheidspartners en de bedrijven met risicovolle activiteiten bij het juridisch afdwingen van extra vvm (bron: auteur)	77
15	Voor- en nadelen voor de veiligheidspartners en de bedrijven met risicovolle activiteiten bij de totstandkoming van extra vvm door middel van overleg (bron: auteur)	78
16	De stappen van een MKBA (Faber & Mulders, 2012, p. 2012-2013)	93
17	De scores van actoren op de te kwantificeren indicatoren van de variabele betrokken actoren	95
18	De scores van actoren op de te kwantificeren indicatoren van de variabele productiefactoren	98

Bijlage 1: Lijst van gebruikte afkortingen³

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen '99
De DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond
DL	Deltalinqs
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GreX.-wet	Grondexploitatiewet
GS	College van Gedeputeerde Staten
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
ISF	Interactive Systems Framework for Dissemination en Implementation
MBO	Middelbaar Beroeps Onderwijs
N.V.	Naamloze Vennootschap
PR	Plaatsgebonden Risico
Revi	Regeling externe veiligheid inrichtingen
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
SO	Stadsontwikkeling Gemeente Rotterdam
QIF	Quality Implementation Framework
QRA	Quantitative Risk Assessment
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
vvm	veiligheid verhogende maatregelen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wgr.	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wm.	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
PC	Persoonlijke communicatie
PZH	Provincie Zuid-Holland

³ In de huidige APA richtlijnen wordt wet- en regelgeving niet langer in de bronvermelding weergegeven (Assen, 2008). Omdat, door het vele gebruik van wet- en regelgeving toch behoefte is aan een overzicht van de gebruikte wet en regelgeving is in deze paragraaf een overzicht gegeven.

Bijlage 2: Geïnterviewde personen⁴

Veiligheidspartners Rotterdam

Naam:	Organisatie:	Functie:	Datum:
Irma Dorsman	Gemeente Rotterdam	Senior Milieuplanoloog	18 november 2013
Jan Sonneveldt	Gemeente Rotterdam	Bouwinspecteur	18 november 2013
Corrie Wieles	Gemeente Rotterdam	Planoloog, afdeling vergunningen, sectie juridische zaken	25 november 2013
Antoinette Ypma	Gemeente Rotterdam	Senior Jurist: Bestemmingsplannen	12 december 2013
Robert Tieman	Deltalings	Beleidsadviseur	20 november 2013
Pamela van der Goot	Provincie Zuid-Holland	Beleidsmedewerker	26 november 2013
Frits Kwint	De DCMR	Beleidsadviseur bureau ruimtelijke ontwikkeling	21 november 2013
Harm Oosthoek	De DCMR	Senior medewerker RO en M.E.R.	21 november 2013
Leo Noordam	De DCMR	Beleidsmedewerker	20 november 2013
Aad Loendersloot	De DCMR	Coördinator Bureau Ruimtelijke Ontwikkeling Gemeenten	27 november 2013
Peter van Veen	VRR	Beleidsmedewerker risicobeheersing, externe veiligheid en ruimtelijke veiligheid	19 november 2013
Maarten de Beus	VRR	Bureauhoofd advies en vergunningverlening	2 december 2013
Maarten Worp	VRR	Adviseur risico- en crisisbeheersing	5 december 2013
Joop Smits	Havenbedrijf Rotterdam N.V.	Manager Milieudadviezen	19 november 2013
Cees Pons	Havenbedrijf Rotterdam N.V.	Hoofd gebiedsontwikkeling (Port Planning)	19 november 2013
Resianne Dekker	Havenbedrijf Rotterdam N.V.	Manager Milieubeleid	2 december 2013

Ervaringen veiligheidscontour Sloe-gebied Zeeland

Naam:	Organisatie:	Functie:	Datum:
Andre Lindenbergh & Renske de Later	Provincie Zeeland	Beleidsmedewerker externe veiligheid /// Juriste	3 december 2013
Jan Willemse (Telefonisch)	RUD Zeeland	Vergunningverlener	24 januari 2014
Wijnand Vette (Telefonisch)	Zeeland Seaports	Medewerker: Ruimtelijke ordening en milieu	24 januari 2014

⁴ Gequote als: (PC, naam, jaartal)

Bijlage 3: Interviewvragen veiligheidspartners Rotterdamse haven

Administratieve vragen:

Naam:

Organisatie:

Functie:

Tel. Nr.

E-mail adres:

Omgang met resultaten:

*** Introductie van het onderwerp ***

Onderwerp inleidende vragen:

Bent u bekend met de veiligheidscontour als instrument?

Bent u bekend met de begrippen: functionele binding, plaatsgebonden risico en groepsrisico?

Vragencluster 1

#Waarden van een actor

1. Wat zijn de belangrijkste waarden van uw organisatie?

#Machtsverdeling tussen actoren

2. Welke organisaties ziet u als uw veiligheidspartners?

#Conflicterende waarden

3. Conflicteren de waarden van uw organisatie met de waarden van de partner organisaties?

#Samenwerking tussen actoren

4. Wat is uw oordeel over de onderlinge verstandhouding / relatie tussen uw organisatie en de partner organisaties?

Vragencluster 2

#wat doen actoren?

5. Wat zijn naar uw inzichten de taken/verplichtingen die uw organisatie heeft na de inwerkingtreding van de veiligheidscontour?

**Verskil met huidige taken. Zie tabel*

#wat hebben ze daar voor nodig?

6. Welke productiefactoren verwacht u nodig te hebben om deze taken door u organisatie te laten vervullen?
(Als productiefasen worden gezien: Tijd, geld, kennis/competenties, arbeid/capaciteit, natuurlijke hulpbronnen en kapitaal)

#hebben actoren die middelen?

7. Heeft u de verwachting dat de benodigde productiefactoren binnen uw organisatie beschikbaar zullen zijn?
- Is er, indien de capaciteit van productiefactoren laag is voor dit onderwerp een bepaalde capaciteit beschikbaar?
8. Denkt u dat bij de partnerorganisaties voldoende hulpbronnen aanwezig zijn om alle taken goed uit te voeren?

#wijze van verandering

9. Hoe wordt deze verandering teweeg gebracht?
- Is er sprake van overleg in de voorfase?
 - Wie worden er betrokken?
10. Wie is er binnen de organisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van het nieuwe beleid?

Vragencluster 3:

#Hoe is ondersteuning nu geborgd?

11. Welke standaarden zijn er in de situatie van invoering van nieuw beleid binnen de organisatie voor het ondersteunen van uitvoerders?
- Wie initieert de verandering? Management of vanaf de vloer?
 - Op welke wijze wordt de verandering geïntroduceerd? Autoritair of met een dialoog?
 - Is er een aanspreekpunt in het management omtrent deze verandering?
 - Wat gebeurt er met de terugkoppeling van ervaringen uit de praktijk?
 - Zijn er scholingsmogelijkheden?

**toewijding, educatie/voorlichting, ontvankelijkheid voor feedback, wijzigingen a.d.h.v. feedback.*

#Hoe is ondersteuning straks geborgd?

12. Is er al een strategie gevormd voor de wijze van ondersteuning in de situatie na invoering van de veiligheidscontour?

**toewijding, educatie/voorlichting, ontvankelijkheid voor feedback, wijzigingen a.d.h.v. feedback.*

#Hoe is nu de feedbackloop geborgd?

13. Bestaan er binnen uw organisatie systemen om iets te doen met de ervaringen die worden opgedaan op de werkvloer om zo de uitvoering van de werkzaamheden beter efficiënter en makkelijker te maken?

- a. Wordt deze feedback gedocumenteerd?
- b. Hoe wordt deze feedback in het beleid verwerkt?
- c. Wie is er binnen de organisatie verantwoordelijk voor deze feedback processen?

#Is er sprake van evaluatie?

14. Wordt het beleid periodiek geëvalueerd?
 - d. Wie is verantwoordelijk voor de evaluatie van het beleid?

Vragencluster 4:

#Conditie afwijking intern

15. Zijn de gestelde doelen uit het aanvullend afsprakenkader realistisch?

16. Zijn er vanuit de organisatie denkbare condities waardoor er mogelijk van de afspraken in het aanvullende afsprakenkader zal worden moeten worden afgeweken?

**Door de omstandigheden heeft een organisatie geen andere mogelijkheid als afwijken. Weerstand omdat met niet KAN!*

17. Zijn er vanuit de organisatie denkbare condities waardoor er mogelijk voor wordt gekozen van de afspraken in het aanvullend afspraken kader af te wijken?

**Er wordt afgeweken door bijvoorbeeld een verschil in mening Weerstand omdat men niet WIL!*

**Verborgene agenda's/belangen*

#Conditie afwijken extern

18. Denk u dat er bij de partnerorganisaties condities denkbaar zijn waardoor er mogelijk van de afspraken in het aanvullende afsprakenkader zal worden afgeweken?

19. Wat is uw oordeel over de machtsverdeling tussen uw organisatie en de partner organisaties?

**De officiële verhoudingen staan vast. Het gaat hier om de politiek bestuurlijke besluitvorming. Wie krijgt zijn zin? Gelijkwaardig, ondergeschikt, dominant*

20. Voorziet u problemen op het gebied van verantwoording aan uw veiligheidspartners en de samenleving door het gebrek aan juridische borging in het afsprakenkader?

Aanvullende info:

Bijlage 4: Interview vragen ervaringen Sloegebied Zeeland

Administratieve vragen:

Naam:

Organisatie:

Functie:

Tel. Nr.

E-mail adres:

Omgang met resultaten:

#Waarom een VC?

1. Vanuit welke motivatie is voor het Sloegebied gekozen voor een Veiligheidscontour?
2. Is met de invoering van de veiligheidscontour het geen beoogd is ook gerealiseerd?

#Wettelijke bepalingen

3. Is er bij de het ontwerpproces van de veiligheidscontour kennis opgebouwd over wettelijke knelpunten in de bepalingen over de veiligheidscontour?
4. Wat zijn deze ervaringen?

#Functionele binding

5. Functionele binding is niet eenduidig in de wetgeving gedefinieerd. Hoe is om gegaan met dit begrip?
6. Geeft deze omgang met functionele binding voldoende houvast in de praktijk of is er veel sprake van onduidelijke gevallen in het grijze gebied?
7. Op welke wijze en door wie wordt gesignaleerd dat er sprake is/gaat zijn van een aanvraag in het grijze gebied?
8. Hoe wordt er bij jullie omgegaan met functionele binding wanneer het een situatie zich in het grijze gebied bevind?

#Veiligheidspartners

9. Wie zijn de veiligheidspartners in het gebied?
10. Worden deze veiligheidspartners betrokken wanneer er een aanvraag in het grijze gebied speelt?
11. Is het overleg met deze partners geïnstitutionaliseerd?

#Afsprakenkader

Uitleg afsprakenkader

12. Hoe kijk u vanuit uw opgebouwde ervaring aan tegen een dergelijk afsprakenkader?

#Vvm

Binnen een veiligheidscontour wordt niet meer getoetst aan grenswaarden voor functionele binding. In de Rotterdamse situatie poogt men te daarom te komen tot veiligheid verhogende maatregelen (zowel juridisch bindend vastgelegd in het bestemmingsplan als in ambtelijke afspraken dor middel van een afspraken kader.

13. Is de invoering van vvm onderzocht?
14. Zijn er in het Sloegebied ook vvm genomen?
15. Waarom is hier wel/niet voor gekozen?
16. Welke juridische mogelijkheden of beperkingen zijn er ervaren bij de overweging wel of geen vvm in te voeren?

#Borging in het bestemmingsplan?

17. Op welke manier is de VC in het bestemmingsplan geborgd?
18. Hoe is functionele binding in het bestemmingsplan opgenomen?

Bijlage 5: Geraadpleegde specialisten

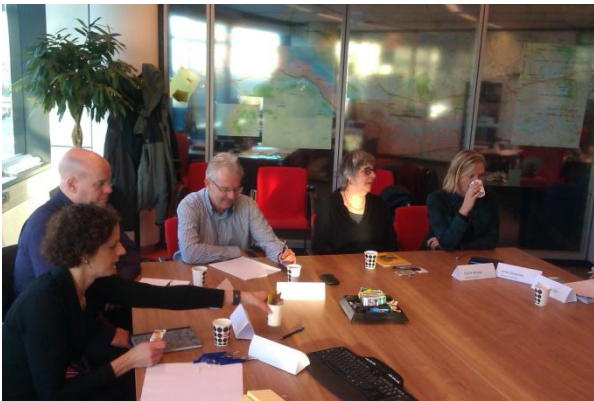
Ter beantwoording van specifieke aanvullende vragen bij de data is contact gelegd met een aantal specialisten.

Naam:	Organisatie:	Functie:
Christiaan Soer	Royal HaskoningDHV	Senior Legal Consultant
Dr. John van den Hof	Royal HaskoningDHV	Legal Consultant, Professor bij Saxion Hogescholen
Karen van Tol	Royal HaskoningDHV	Senior Consultant Safety
Frank Lelieveld	Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond	Consultant industriële veiligheid
Joep Vermeulen	Havenbedrijf Rotterdam N.V.	Senior Legal Counsel
Machteld de Vries	AKD	Advocaat overheid en onderneming

Bijlage 6: Aanwezigen focus group⁵

Bij de focus group op 10 januari 2014 zijn de volgende personen aanwezig geweest:

Naam:	Organisatie:	Functie:
Alan Dirks	Havenbedrijf Rotterdam N.V.	Projectenmanager
Corrie Wieles	Gemeente Rotterdam	Planoloog, afdeling vergunningen, sectie juridische zaken
Irma Dorsman	Gemeente Rotterdam	Senior Milieuplanoloog
Aad Loendersloot	DCMR Milieudienst Rijnmond	Coördinator Bureau Ruimtelijke Ontwikkeling Gemeenten
Frank Lelieveld	Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond	Consultant industriële veiligheid
Robert Tieman	Deltalinqs	Beleidsadviseur
Pamela van der Goot	Provincie Zuid-Holland	Beleidsmedewerker
Ingrid Kuppen	Royal HaskoningDHV	Consultant safety
Simone van Dijk	Royal HaskoningDHV	Senior adviseur integrale en externe veiligheid



⁵ Gequote als: (focusgroup, 2013)

Bijlage 7: Powerpointsheets Focusgroup



Focusgroup sessie
10 januari 2014

Outline

- Inleiding
- Deel 1:
Nut/wenselijkheid/noodzaak van extra vvm
- Deel 2:
Hoe kunnen extra vvm op een interactieve manier worden gerealiseerd?

Situatieschets (I)

- Vaststelling veiligheidscontouren
- Wegvallen toetsing aan grenswaarden Plaatsgebonden Risico (PR)



Situatieschets (II)

- Mogelijk gevaar: onaanvaardbare verhoging van de risico's
- vvm in het bestemmingsplan
- Is dit voldoende?
- Extra vvm (buiten het bestemmingsplan)

© Copyright - Part of Netherlands

Deel 1: Behandeling stellingen

- Besloten schriftelijk reageren op de stellingen
- Plenair bespreken stellingen en mogelijkheid tot discussie

© Copyright - Part of Netherlands

Stelling 1:

Extra vvm (bovenop de vvm die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd) zijn noodzakelijk om de personen die zich noodzakelijkerwijs binnen de VC bevinden te beschermen

© Copyright - Part of Netherlands

Stelling 2:



Indien een specifieke situatie daarom vraagt moeten extra vvm verplicht gesteld kunnen worden, binnen een vooraf vastgesteld kader.

© Copyright - Port of Rotterdam

Stelling 3:



Het Havenbedrijf Rotterdam moet gebruik maken van de privaatrechtelijke mogelijkheid die er is om extra vvm op te nemen in de privaatrechtelijke contracten bij gronduitgifte

© Copyright - Port of Rotterdam

Stelling 4:



Er ligt een taak bij de wetgever om juridisch de mogelijkheid te creëren om in bepaalde specifieke (industriële) zones extra vvm verplicht te kunnen stellen en hier een kader voor vast te stellen

© Copyright - Port of Rotterdam

Stelling 5:



Het maken van 'zachte' intentieafspraken over de realisatie van extra vvm is voldoende om tot extra vvm te kunnen komen, ook zonder juridische borging

© Copyright - Port of Rotterdam

Reservestelling:



Een coöperatieve houding vanuit de bedrijven waar risicovolle activiteiten plaatsvinden om in partnerschap met bevoegde gezagen, gebiedsbeheerders, RUD's, Veiligheidsregio's en de omgeving te komen tot extra vvm heeft een positief effect op het imago van de desbetreffende bedrijven en sluit aan op de ambitie van steeds meer bedrijven tot 'Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen' en het streven naar duurzaamheid.

© Copyright - Port of Rotterdam

Stelling 6:



Omdat extra vvm maatwerk is en daarmee casus afhankelijk, ontstaat er een onaanvaardbare vorm van rechtsongelijkheid. In bepaalde situaties zullen meer en duurdere extra vvm worden verlangd dan in andere situaties

© Copyright - Port of Rotterdam

Stelling 7:

Een extra kostenpost bij een ontwikkeling, in de vorm van kosten voor de realisatie van extra vvm heeft, gezien het huidige sobere economische klimaat, een significant negatief effect op de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven als vestigingsplaats ten opzichte de andere havens die concurreren om hetzelfde achterland te bedienen

Reservestelling:

De overheid of het Havenbedrijf moet d.m.v. een financiële prikkel aanmoedigen/bewerkstelligen dat extra vvm worden gerealiseerd.

Deel 2: interactieve vvm

- Een stellingen
- Brainstorm a.d.h.v. interactieve casussen

Stelling 8

De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de personen in de veiligheidscontour (overwegend werknemers van bedrijven) ligt bij de bedrijven zelf.

Casus 1:



Casus 2:



Casus 3:



© Copyright - Port of Rotterdam

Casus 4:



© Copyright - Port of Rotterdam

Casus 5



Rotterdamse Haging



© Copyright - Port of Rotterdam

31

- Einde Focusgroup -

Bijlage 8: Aanvullend afsprakenkader (concept 1)

Nadere afspraak: **omgaan met veiligheidscontouren haven Rotterdam**

Voor het Haven Industrieel Complex (HIC) van Rotterdam zijn voor de deelgebieden Botlek-Vondelingenplaat, Europoort en Landtong en Maasvlakte I en II veiligheidscontouren vastgesteld. Deze contouren bepalen de grens tot waar de risicocontouren van risico volle bedrijven mogen reiken⁶. Binnen de veiligheidscontour moeten alle activiteiten functioneel gebonden zijn. Hiermee worden activiteiten die niet noodzakelijkerwijs in het gebied aanwezig hoeven te zijn uitgesloten.

In de bestemmingsplannen voor de drie deelgebieden is vastgelegd welke activiteiten wel en niet zijn toegestaan, daarmee is ook vastgelegd welke activiteiten functioneel gebonden zijn. In de bestemmingsplannen is geborgd dat alleen de gewenste activiteiten onder de noodzakelijke voorwaarden in de haven ontwikkeld kunnen worden. Om gebruikers van kwetsbare objecten in de haven extra te beschermen, vereist het bestemmingsplan extra maatregelen aan gebouwen, die de gebruikers betere bescherming bieden tegen toxische incidenten en explosies. Dit is reeds meer dan gebruikelijk gesteld in een bestemmingsplan. In een beperkt aantal situaties kan echter aanvullend maatwerk aan de orde zijn:

- In de bestemmingsplannen wordt op segmentniveau aangegeven welke activiteiten toegestaan zijn. Hiermee zijn niet alle individuele bedrijfsactiviteiten benoemd. Het is daarmee niet uitgesloten dat een initiatief zich aandient dat bij nader inzien niet functioneel gebonden is.
- De extra maatregelen in het bestemmingsplan zijn gericht op toxische incidenten en op het voorkomen van rondvliegend glas bij explosies. Lokaal zijn echter ook andere incidenten denkbaar, die om een nadere afweging over maatregelen vragen. In het generieke bestemmingsplan kunnen deze situaties niet worden benoemd.

Aanvullend op het bestemmingsplan vragen deze aspecten extra aandacht.

De gemeente Rotterdam, de DCMR, VRR, de Provincie Zuid Holland en het Havenbedrijf Rotterdam N.V. stellen daarom gezamenlijk een aantal basisprincipes vast. Bij de ontwikkeling van nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare activiteiten binnen de veiligheidscontouren van Botlek-Vondelingenplaat, Europoort en Maasvlakte I en II hanteren wij de volgende uitgangspunten:

1. De functionele binding is geregeld in het bestemmingsplan, deze staat niet ter discussie. In voorkomende situaties kan echter wel verschil van inzicht ontstaan over de interpretatie van hetgeen in het bestemmingsplan is vastgelegd. Om onnodige discussie te voorkomen leggen we in een gezamenlijk werkdocument (*bijlage 1*)⁷ vast welke activiteiten wel en niet functionele gebonden zijn en over welke activiteiten nader overleg nodig is.
2. Ook de standaard maatregelen die reeds voorgeschreven zijn in het bestemmingsplan staan niet ter discussie. Extra maatregelen aan gebouwen in verband met toxische incidenten worden niet overwogen. Maatregelen die samenhangen met explosies en grote branden kunnen lokaal wel aan de orde zijn. Op een kaart⁸, die onderdeel is van het werkdocument, is vastgesteld voor welke gebieden in de haven extra maatregelen aan de orde kunnen zijn. Deze kaart is gebaseerd op drie uitgangspunten:
 1. Bij bedrijven die in aanmerking komen voor extra maatregelen zijn relatief veel mensen op een klein oppervlak aanwezig, en zijn de activiteiten niet rechtstreeks verbonden aan productie, op- en overslag en transport. Het gaat met name om vrijstaande kantoorfuncties

⁶ De vastgestelde veiligheidscontouren mogen niet zonder meer door de bedrijven worden opgevuld. Bedrijven blijven verplicht het risico te minimaliseren.

⁷ De bijlage wordt jaarlijks geactualiseerd

⁸ De kaart wordt jaarlijks geactualiseerd

of openbaar toegankelijke functies zoals horeca. Voor deze activiteiten is veelal geen milieuvergunning vereist. Voorzover kantoorfuncties deel uitmaken van op- overslag en productiebedrijven, biedt de procedure rondom de milieuvergunning voldoende aanknopingspunten om aandacht te schenken aan extra maatregelen. Op de kaart zijn daarom alleen gebieden opgenomen met de bestemming Andere Havengebonden Activiteiten (AHA) of horeca.

2. Tot een zekere hittebelasting bieden gebouwen zonder extra maatregelen voldoende bescherming voor de gebruikers. Pas indien een belasting van meer dan xxx kW per vierkante meter op de gevel mogelijk is, zijn extra maatregelen aan de orde. Op de kaart zijn deze gebieden, voorzover deze over de bestemmingen AHA of horeca liggen, weergegeven.
 3. Gebouwen zijn ook bestand tegen een zekere drukbelasting door een explosie. Het gebouw loopt wellicht zware schade op, maar zolang het gebouw niet instort zijn de gebruikers voldoende beschermd. Pas bij een drukbelasting van meer dan 30 kPa per vierkante meter zijn extra maatregelen noodzakelijk. Op de kaart zijn deze gebieden, voorzover deze over de bestemmingen AHA of horeca liggen, weergegeven.
3. Het is essentieel dat voor een nieuwe ontwikkeling of bouwplannen vroegtijdig gesignaleerd wordt of functionele binding en/of maatregelen om aanvullen overleg vragen. Alle partijen zetten zich ervoor in om, zo vroeg als mogelijk, discussiepunten te signaleren en de partners te informeren:
 1. Het havenbedrijf toetst een nieuw initiatief zodra deze intern of door een klant wordt voorgesteld. Bij twijfel over functionele binding of maatregelen neemt het havenbedrijf contact op met de partners, voordat afspraken worden gemaakt met de klant over het vervolg.
 2. Veel van de activiteiten in het segment AHA hebben geen omgevingsvergunning-milieu nodig, maar wel een bouwvergunning. De bouwinspecteur bij Stadsontwikkeling zal, indien mogelijk al tijdens het vooroverleg maar zeker als er een bouwvergunning wordt aangevraagd, toetsen op functionele binding en op extra maatregelen. Bij twijfel neemt Stadsontwikkeling contact op met de partners.
 3. In principe worden nieuwe initiatieven waarvoor een vergunning of melding vereist is, als eerste gemeld bij het OmgevingsLoketOnline, dat wordt beheerd door Stadsontwikkeling. Soms wordt echter in vooroverleg al eerder met DCMR of de VRR gesproken. Indien de DCMR of VRR op de hoogte is van een initiatief waar functionele binding of maatregelen een aandachtspunt zijn, neemt zij contact op met de partners.
 4. De partners doen gezamenlijk een uitspraak over functionele binding en/of extra maatregelen. Alle partijen spannen zich vervolgens in deze uitspraak te implementeren.
 5. We realiseren ons dat we meestal niet beschikken over harde wettelijke regels waarmee extra maatregelen kunnen worden afgedwongen. Daardoor kan het voorkomen dat een initiatief niet kan worden tegengehouden.
 6. In het kader van de groepsrisicoverantwoording voor de havenbestemmingsplannen is reeds afgesproken dat de werknemers in de haven beter geïnformeerd zullen worden over de veiligheidssituatie in de haven, om de zelfredzaamheid te vergroten. Alle partijen informeren de bedrijven over de situatie in de haven, door middel van folders die voor dat doel zijn opgesteld.

Ondertekening:

De Provincie Zuid-Holland

.....

De Gemeente Rotterdam

.....

De DCMR Milieudienst Rijnmond

.....

De Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond

.....

Het Havenbedrijf Rotterdam N.V.

.....

Deltalinqs:

.....

Bijlage 1: Functionele binding (vastgesteld , geldigheid één jaar)

Werklijst functioneel gebonden object

In het bestemmingsplan zijn regels opgenomen waardoor, naast Bevi-inrichtingen, alleen de vestiging van nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten mogelijk is, als wordt voldaan aan de eis van functionele binding. Op deze manier wordt geborgd dat zich alleen bedrijven en activiteiten vestigen die nodig zijn voor het functioneren van het havengebied. Aanwezige beperkt kwetsbare objecten die niet functioneel gebonden zijn kunnen niet uitgroeien tot kwetsbare objecten.

In de regels in de bestemmingsplannen is het begrip functionele binding (juridisch) uitgelegd:

Functioneel gebonden object;

Object, passend binnen de bestemming, dat in hoofdzaak dient of gebruikt wordt voor (i) het bedrijfsmatig op- of overslaan en/of transporteren van goederen en (grond)stoffen en/of (ii) het bedrijfsmatig uitwisselen of leveren van goederen, grondstoffen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen met of aan inrichtingen, objecten of activiteiten die zijn gelegen of worden verricht in het deel van het havengebied waarvoor een veiligheidscontour is vastgesteld.

De bestemmingsplan regels hebben een relatief globaal karakter. Er is gekozen waarbij bestemd wordt in (deel) segmenten. De segmenten zijn zo geformuleerd dat deze haven of industrie gebonden zijn, dus functionele binding met het gebied moeten hebben. Dit geldt voor alle bestemmingen in de veiligheidscontour. Ook voor de gevestigde horeca dient functioneel geboden te zijn. Deze zijn alleen toegestaan op de locaties met een functie aanduiding. Tevens is er een maximale bruto vloeroppervlakte per horeca inrichting aangegeven. Omdat de regels in het bestemmingsplan globaal karakter hebben kan er onduidelijkheid ontstaan of een object functioneel gebonden is. Om onnodige discussie te voorkomen legt dit document uit hoe de definitie van functionele binding in de bestemmingsplannen moet worden geïnterpreteerd.

Er is sprake van functionele binding wanneer de hoofdactiviteiten van het bedrijf één van de volgende categorieën bedrijvigheid betreft:

1. Havengebonden bedrijvigheid

Met havengebonden bedrijvigheid worden alle activiteiten bedoeld die qua aard en omvang voor de uitvoering ervan afhankelijk zijn van de faciliteiten en mogelijkheden van dit havengebied of die activiteiten die dit havengebied met zich meebrengt. Het gaat om activiteiten waartoe in ieder geval behoren: activiteiten op het gebied van offshore; scheepsbouw, -onderhoud en -reparatie; op- en overslag van (bulk)goederen en afvalstoffen (inclusief verwerking), goederentransportbedrijven (in, van en naar het gebied); onderhouds-, cleaning- en reparatiebedrijven gerelateerd aan havengebied en hiervoor beschreven activiteiten in het gebied.

2. Aan risicovolle activiteiten gebonden bedrijvigheid

Met gebonden aan risicovolle activiteiten in het gebied worden die activiteiten bedoeld die direct dan wel indirect betrokken, afhankelijk, verbonden zijn aan de risicovolle activiteiten in het gebied. Te denken valt aan activiteiten waartoe in ieder geval behoren: levering en afname van grond- en hulpstoffen; productie van (half)fabricaten; verkoop/verhuur van materialen en apparatuur; chemische analyses; transportbedrijven (in, van en naar het gebied); onderhouds-, cleaning- en reparatiebedrijven.

3. Bedrijvigheid die voor het functioneren van de risicovolle bedrijven in het gebied en/of het havengebied zelf aanwezig moeten zijn.

Met deze bedrijvigheid worden (overheids)diensten bedoeld of activiteiten die voor het functioneren van de risicovolle bedrijven in het gebied en het haven gebied zelf aanwezig moeten zijn. Het gaat om activiteiten onder andere gericht op beheer en onderhoud van infrastructuur en veiligheid in het gebied waartoe in ieder geval behoren: Rijkswaterstaat, radarposten, douane, brandweer, politie, loodswezenen baggeraars. Voor (overheid)diensten gevestigd in zelfstandige kantoren geldt verder dat expliciet moet worden aangetoond dat vestiging in het gebied daadwerkelijk noodzakelijk is voor het gebied dan wel voor de activiteiten in het gebied waarvoor een veiligheidscontour geldt.

De eerste twee categorieën zijn hieronder weergegeven in lijst 1a

De derde categorie, de ondersteunende activiteiten zijn opgenomen in lijst 1b.

In lijst 2 zijn voorbeelden genoemd van niet functioneel gebonden activiteiten. De lijsten zijn niet limitatief en zullen in de praktijk als leidraad gebruik worden om naast de regels van het bestemmingsplan te bepalen of een activiteit functioneel gebonden is aan het havengebied.

Bevi inrichtingen worden niet benoemd omdat deze altijd functioneel gebonden zijn.

1A activiteiten zover niet BEVI

- Petrochemie
- Overslag (non-bulk en massagoed) bedrijven
- Elektriciteit (biomassa, gas, steenkolen) bedrijven
- Tankopslag (gas, olie, chemische, plantaardige)
- Transport en opslagbedrijven inclusief onderhoud
- Scheepsbouw / werf
- Industriële Bouwbedrijven
- Tank cleaning bedrijven
- Bedrijfsgebonden kantoren, dus directe relatie met het bedrijf.

1B gebonden bedrijven

- Havengebonden lab⁹
- Bedrijfsverzamelgebouwen mits de kantoortjes haven gerelateerd zijn¹
- Kleinschalige horeca, max 1000m² en alleen dedicatie tot het gebied zoals truckers restaurant. ¹
- Specifiek detailhandel mits kleinschalig en dedicatie tot het gebied zoals verkoop van schippers gereedschap en benodigdheden¹
- Ingenieursbureau mist tijdelijk projectlocatie voor bv bouwbegeleiding¹
- Onderhoudsbedrijven, mist er een directe relatie is met de haven*
- Bedrijf en praktijkschool¹
- Verkeerscentrale, Douane-, Brandweer-, EHBO / medische-, Politiepost¹
- Tank (truckservice)station¹⁰
- Horeca, alleen de aanwezige functioneel gebonden horeca wordt met een functie aanduiding mogelijk gemaakt.

2 Niet functioneel gebonden:

- Ziekenhuis en Gezondheidscentrum, zoals een huisarts tandarts of fysiotherapiepraktijk
- Kinderdagverblijf en Basisschool
- Woningen
- (drijvend) Opvang / huis van bewaring
- (drijvend) Hotel
- Recreatieve (sport)voorzieningen, feestzalen (sport)verenigingen, en intensief strand
- Meubel en keukenwinkels
- Auto(sloop, reparatie, verkoop) bedrijven
- Bouwmarkten
- Consumentendetailhandel
- Bezoekerscentrum.

⁹ Bedrijven zullen voornamelijk gevestigd zijn en worden in de bestemmingen AHA of Havengebonden zakelijke dienstverlening in MV2

¹⁰ Tankstations zijn specifiek bestemd in de bestemmingsplannen

**Bijlage 2: kaartaanduiding aandachtsgebieden hittestraling en explosie-overdruk
(vastgesteld , geldigheid één jaar)**

*Het kaartmateriaal is nog niet te maken. Het voorstel is om in 2014 wél kaarten te maken die de combinatie tussen gebieden waar de (kwetsbare) functioneel gebonden (kantoor) activiteiten mogelijk zijn gemaakt en hitte/explosie zones laten zien. De betreffende bestemmingen kunnen zonder meer worden weergegeven (zie figuur hieronder al svoorbeeld), voor de hitte/explosie zones ontbreekt nog informatie. **Zie de separatie memo over de kaarten***