

De mening van de burger telt?

**Een vergelijkend onderzoek naar de werking van
burgerplatforms in het Rijnmondgebied**



Hellevoetsluis, oktober 2006

F.W. Christen

INHOUDSOPGAVE

Pagina

| | | |
|------------------|--|----|
| 1 | Inleiding en probleemstelling | |
| 1.1 | Inleiding | 3 |
| 1.2 | DCMR Milieudienst Rijnmond | 4 |
| 1.3 | Probleemstelling | 6 |
| | 1.3.1 Centrale vraagstelling en deelvragen | 9 |
| 1.4 | Opbouw van de scriptie | 11 |
| | | |
| 2 | Interactieve beleidsvorming | |
| 2.1 | Inleiding | 13 |
| 2.2 | Publieke meningsvorming | 14 |
| | 2.2.1. Communicatie als beleidsinstrument | 17 |
| 2.3 | Kenmerken van interactieve beleidsvorming | 19 |
| 2.4 | Verwachte effecten van interactieve beleidsvorming | 22 |
| | | |
| 3 | Analysekader | |
| 3.1 | De rol van het vertrouwen in het onderzoek | 25 |
| 3.2 | Uiteenzetting analysekader | 28 |
| 3.3 | Operationalisatie en verantwoording onderzoeksmethode | 29 |
| | | |
| 4 | Burgerplatforms | |
| 4.1 | Inleiding | 33 |
| 4.2 | Onderzoek Burgerplatforms | 34 |
| | 4.2.1. Burenraad Shell Pernis | 34 |
| | 4.2.2. Klankbordgroep Rozenburg | 44 |
| | 4.2.3 Regionaal Platform Hinder & Veiligheid | 55 |
| 4.3 | Analyse | 62 |
| | | |
| 5 | Conclusies en aanbevelingen | |
| 5.1 | Conclusies | 71 |
| 5.2 | Aanbevelingen | 73 |
| | | |
| <u>Bijlagen:</u> | | |
| | Bijlage 1: participatieladder | 81 |
| | Bijlage 2: vragenlijst interviews + lijst van geïnterviewden | 83 |
| | Bijlage 3: lijst participerende bedrijven Klankbordgroep Rozenburg | 85 |
| | Bijlage 4: samenvatting onderzoek I. Boksma | 87 |
| | Bijlage 5: literatuurlijst | 91 |

1 Inleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

Interactieve besluitvorming is al enige tijd een veelbesproken onderwerp in bestuurlijk Nederland. Veel overheidsorganisaties hebben hiermee vanaf begin jaren negentig geëxperimenteerd. Belanghebbenden worden dan ook vaker vroegtijdig bij de beleidsvorming van de overheid betrokken.

Vooraf op het lokale bestuursniveau heeft interactieve besluitvorming een vlucht genomen. Een belangrijke aanleiding daartoe vormde de dramatisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990. Verondersteld werd dat het lokale bestuur zijn draagvlak bij de burgerij en daarmee zijn bestaansrecht ging verliezen. Dit, terwijl het lokale bestuur juist geacht wordt het dichtst bij de burger te staan.

Uit onderzoek bleek dat burgers vooral stemmen vanuit hun burgerzin. Van daadwerkelijke betrokkenheid tot de gemeentepolitiek was geen sprake. Er bestond zelfs een vrij negatief beeld van de lokale politiek. Lokale politiek had geen eigen gezicht. Lokale politici, de niet gekozen burgemeester uitgezonderd, waren nauwelijks bekend. Weinig burgers konden onderscheid aanbrengen tussen de lokale politieke partijen. De gemeentepolitiek werd als ontoegankelijk ervaren. Politici, op hun beurt, wisten niet wat er onder de plaatselijke bevolking leeft (Tops e.a., 1991).

Dit leidde tot een publiek debat over de vervreemding tussen overheid en de burger en de vraag, wat daaraan gedaan kon worden. Hoe kon de kloof tussen burger en bestuur worden overbrugd?

Eén van de pogingen daartoe is het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij het besluitvormingsproces. In verschillende gemeenten worden sindsdien rondetafelgesprekken, stadsconferenties, stadsgesprekken, tribunalen enzovoort gehouden. Burgers worden uitgenodigd hun opvattingen kenbaar te maken. Gaandeweg de jaren negentig hebben al deze experimenten met nieuwe omgangsvormen tussen burger en bestuur zich ontwikkeld tot een bestuurlijke praktijk die bekend is geworden als interactieve beleidsvorming, coproductie, open planprocessen of onderhandelend bestuur (Edelenbos & Monnikhof e.a., 2001).

Momenteel is in feite nog niet duidelijk of interactieve beleidsvorming werkt, of zal kunnen werken.

Verschillende empirische onderzoeken, vaak casestudies uit “de praktijk” zonder gedegen analyse (Veldboer, 1996: Edelenbos & Monnikhof, 1998)¹, tonen aan dat interactieve beleidsvorming wisselend succes heeft. Er bestaat geen duidelijke richtlijn hoe interactieve beleidsvorming in de praktijk moet worden gebracht en er bestaat geen methode om vooraf de succesverwachting te bepalen. De algemene conclusie is dat interactieve beleidsvorming kan werken maar dat het beperkt succes heeft.

Dit onderzoek richt zich op ‘interactieve beleidsvorming’ die bij de gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond tot stand komt; in het bijzonder interactieve beleidsvorming met behulp van diverse burgerplatforms in het Rijnmondgebied. De burgerplatforms zijn platforms waarin burgers, bedrijven, milieuorganisaties, de provincie Zuid-Holland, bestuurders van gemeenten en diverse regionale diensten vertegenwoordigd kunnen zijn. Getracht wordt om gezamenlijk oplossingen te bedenken voor de milieuproblemen in het Rijnmondgebied. In paragraaf 1.3 wordt hierop verder ingegaan,

In de meeste onderzoeken wordt uitgegaan van de relatie burger-gemeente. In dit onderzoek zijn meerdere partijen vertegenwoordigd. De belangrijkste relatie is die tussen de DCMR, gemeenten, burgers en bedrijven. De DCMR heeft regelmatig individuele gesprekken met elk van de partijen. Het bijzondere van de platforms is dat er niet alleen sprake is van een relatie van de DCMR met burgers maar dat er ook sprake is van onderlinge verhoudingen tussen bijvoorbeeld de DCMR en de gemeenten of tussen bedrijven en de burgers. Hierdoor kunnen bepaalde spanningsvelden ontstaan. Eén van de spanningsvelden wordt besproken in hoofdstuk 4.2.2 in de relatie DCMR met de gemeente Rozenburg.

1.2 DCMR Milieudienst Rijnmond

De DCMR is opgericht in 1973. Het is een gemeenschappelijke regeling van achttien gemeenten in het Rijnmondgebied van Rotterdam en de provincie Zuid-Holland. De deelnemende gemeenten zijn: Albrandswaard, Barendrecht, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bernisse, Bleiswijk, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaarding en Westvoorne. De participerende gemeenten en de provincie besturen

¹ Een uitzondering hierop is het boek *Lokale interactieve beleidsvorming* uit 2001 van J. Edelenbos en R. Monnikhof waarin wel analyses worden weergegeven van empirisch vergelijkende onderzoeken.

gezamenlijk de dienst. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling bestaat uit een algemeen en een dagelijks bestuur en de voorzitter. Het algemeen bestuur waarin alle opdrachtgevers zitting hebben, vergadert minimaal twee maal per jaar. Deze vergaderingen zijn in principe openbaar. Het dagelijks bestuur bestaat uit leden van de provincie, de gemeente Rotterdam en twee vertegenwoordigers van de overige deelnemende gemeenten.

In de gemeenschappelijke regeling tot instandhouding en beheer van de DCMR ("het statuut") en de daarop gebaseerde verordeningen en reglementen is het juridisch kader vastgelegd waarbinnen wordt geopereerd.

De leiding van de dienst is in handen van de directeur. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn door het dagelijks bestuur vastgelegd in een instructie

Het hoofddoel van de DCMR is de zorg voor het milieu in het werkgebied. De Wet Milieubeheer² vormt een belangrijke basis voor deze taak. De DCMR verleent milieuvergunningen en controleert op de naleving ervan bij bedrijven. Dit geldt zowel voor gemeentelijke als provinciale taken. Sommige bedrijven kunnen overlast veroorzaken die de gemeentegrenzen overstijgen. In deze gevallen is de provincie Zuid-Holland het bevoegd gezag. Hierbij moet men bijvoorbeeld denken aan bedrijven in de petrochemie zoals de Shell raffinaderij in Pernis. De DCMR heeft voor deze taken mandaat gekregen van de provincie Zuid-Holland of de gemeenten.

Daarnaast heeft de DCMR de zorg opgedragen gekregen voor de naleving van bodemtaken vanuit de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer. Dit heeft betrekking op beperking en sanering van bodemverontreinigingen binnen het Rijnmondgebied, waarvoor zowel de gemeenten als de provincie Zuid-Holland het bevoegd gezag zijn. Gemeentelijke bodemtaken betreffen taken in het kader van de Vinex³ en bodemtaken vanuit de Wet Milieubeheer. Provinciale bodemtaken betreffen taken die voortvloeien uit de Wet Bodembescherming⁴ (Wbb), zoals bodemsaneringen en het behandelen van meldingen van mogelijk ernstige bodemverontreinigingen.

Het Servicepunt handhaving (Seph), voorheen Coördinatie- en Informatiepunt handhaving, is ondergebracht bij en geïntegreerd in de DCMR. Het Seph initieert, stimuleert en coördineert de samenwerking tussen de bij de handhaving van

² Wet Milieubeheer, 15 oktober 1992, Staatscourant, 18 augustus 1992.

³ Ministerie van VROM (1989), Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra; op weg naar 2015; TK 1990/91, 21879, nrs. 1-2, SDU-uitgeverij s'Gravenhage

⁴ Wet bodembescherming, 14 juni 1996, Staatscourant, 9 oktober 1996.

milieuregels in de regio betrokken instanties. De handhavingpartners werken samen bij de handhaving en stemmen hun werkzaamheden op elkaar af in de regionale handhavingstructuur. Jaarlijks stelt het Seph een handhavingprogramma op. Dit programma bevat een overzicht van de handhavingactiviteiten van de partners voor een komend jaar. De nadruk ligt daarbij op de handhavingwerkzaamheden die twee of meer partners gezamenlijk ondernemen.

De deelnemende instanties zijn:

Stadsregio Rotterdam, Inspectie Milieuhygiëne Zuid-West (VROM), Openbaar ministerie, Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden, Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Schieland, Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland, Politie Rotterdam Rijnmond, Arbeidsinspectie, Douane, Rijksverkeersinspectie, Algemene Inspectiedienst, Brandweer Rotterdam, het Gemeentelijke Havenbedrijf Rotterdam en de DCMR. De DCMR voert de taken uit voor de provincie Zuid-Holland, de achttien aangesloten gemeenten en de genoemde andere instanties.

Voorts heeft de DCMR een adviserende taak naar alle gemeenten in Nederland op het gebied van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Binnen het Rijnmondgebied vallen circa 120 bedrijven onder dit besluit.

Verder houdt de DCMR zich steeds meer bezig met nieuwe milieu-instrumenten, zoals interne milieuzorgsystemen, bedrijfsmilieuplannen, voorlichting, milieoverslaglegging en het uitwisselen van kennis, ervaring en vaardigheden met landen in Centraal- en Oost-Europa. De DCMR brengt de ontwikkeling van de milieukwaliteit in de regio in kaart. Via deze monitoring wordt getoetst of de doelstellingen worden gehaald.

1.3 *Probleemstelling*

In de laatste twee decennia worden de DCMR en aangesloten participanten geconfronteerd met een sterk stijgende lijn van het aantal klachten, zienswijzen en bezwaren die binnenkomen.

De oorzaak hiervan is, dat burgers steeds mondiger worden en meer belangenorganisaties worden opgericht voor behartiging van belangen van de burgers.

In een poging de groeiende stroom van klachten en bezwaren te beperken en een betere relatie met de burgers in het Rijnmondgebied te krijgen zijn diverse initiatieven

genomen door de DCMR. Getracht is de naamsbekendheid te versterken en het begrip voor de eigen activiteiten en die van de grote industrie te vergroten.

In het contact met de burger wordt gestreefd naar meer begrip voor de verleende en te verlenen milieuvergunningen evenals de wijze waarop controles worden uitgevoerd. Getracht wordt dit te realiseren door onder andere burgers meer zeggenschap te geven bij de inrichting van hun leefomgeving waarbij de DCMR het bevoegd gezag is. Voor de DCMR is het opbouwen van wederzijds begrip van groot belang.⁵

De verwachting is dat daardoor minder zienswijzen worden gegeven en bezwaren en klachten worden geuit bij de DCMR. Voorts tracht de DCMR in samenwerking met de grote bedrijven meer openheid van zaken te geven om meer begrip bij de burgers te kweken voor de werkzaamheden van de DCMR en de processen die zich bij de grote bedrijven afspelen.

Het bovenstaande impliceert dat de burgers daadwerkelijk betrokken worden bij de totstandkoming van beleid dat inbreuk maakt op hun directe leefomgeving. Als voorbeeld kan genoemd worden de installatie van een verbrandingsoven bij de Shell raffinaderij in Pernis. Daarbij komen bepaalde gassen in de lucht, kan geluidsoverlast ontstaan en ontstaan risico's voor de omwonenden. Hiervoor is een milieuvergunning vereist, waaraan voorschriften zijn verbonden. De vergunning en de voorschriften worden door de DCMR opgesteld. Bij de totstandkoming van de voorschriften in de vergunning zullen de wensen en gevoelens van de burgers, in een dergelijk geval, betrokken gaan worden.

Burgerplatforms

Door de invoering van burgerplatforms kan, bij de beleidsbepaling van de DCMR en grote bedrijven, meer rekening worden gehouden met de gevoelens van de burgers. In deze platforms zijn burgers, bedrijven, milieuorganisaties, de provincie, bestuurders van gemeenten en diverse regionale diensten vertegenwoordigd.

Momenteel zijn binnen het Rotterdams Rijnmondgebied zes platforms operationeel: de Klankbordgroep Rozenburg (1996), de Burenraad Shell Pernis (1998), Platform Hinder en Veiligheid Heijplaat-Charlois(2004), Platform Hinder en Veiligheid Westelijk Voorne

⁵ Zie hiervoor ook het "Handboek Communicatie met de Bevolking" van de DCMR uit 2003. Verder is het ook in een interview aangegeven met de voormalige directeur dhr. G.J. van Tongeren en de huidige coördinator voorlichting mevr. M. Neyzen.

(2001), Platform Hinder en Veiligheid Hoek van Holland (2003) en het Regionaal Platform Hinder & Veiligheid (1995). Twee platforms, platform Vlaardingen en Maassluis, zitten nog in een voorbereidingsfase van oprichting.

De doelstellingen van de burgerplatforms zijn in verschillende nota's⁶ genoemd. Deze doelstellingen komen allemaal overeen met de doelstellingen zoals verwoord in de doelstellingsnota van de projectgroep Hinder & Veiligheid:

- Vrije uitwisseling van informatie en een open discussie over actuele milieuzaken en hinderaspecten die de regio aangaan;
- Gezamenlijk (bedrijven, omwoners, overheid) zoeken naar oplossingen of oplossingsrichtingen die bijdragen aan een beter samengaan van wonen en werken;
- Klachtenterugkoppeling via de DCMR;
- Kennis- en informatie- overdracht over actuele milieu- en veiligheidsthema's met name van bedrijven die vallen onder de Wet Milieubeheer;
- Ontwikkelen van een vertrouwensband tussen omwonenden en bedrijven. Hiervoor is commitment van bedrijven nodig. Communicatie moet open en betrouwbaar zijn;
- Forum voor omwonenden voor het inbrengen van wensen en klachten.

In deze scriptie wordt onder andere onderzocht of de doelstellingen, zoals hierboven zijn vermeld, tot nu toe worden gehaald en of deze doelstellingen een voldoende basis vormen om te kunnen spreken van interactieve beleidsvorming. Wanneer beleid wordt afgestemd op de wensen van de burger en dezelfde burger de mogelijkheid krijgt om invloed uit te oefenen op nieuw en bestaand beleid kan men spreken van een vorm van interactieve beleidsvorming. Daarnaast zijn er nog meer kenmerken wil men echt spreken van interactieve beleidsvorming. Hierover wordt meer verteld in paragraaf 1.4 "opbouw van de scriptie"

Om de volgende redenen worden burgerplatforms voor de DCMR van belang geacht (DCMR Milieudienst Rijnmond, 2003). Het platform is bij uitstek een goede plaats om direct met de burgers in contact te komen en te ontdekken wat onder de bevolking leeft. Daarmee kan het beleid beter op de wens van de burger worden afgestemd. Voorts leidt de samenwerking in burgerplatforms tot positief nieuws en vergroting van de naamsbekendheid voor de DCMR en haar werkzaamheden. Voor de bedrijven betekent

⁶ De bedoelde nota's zijn o.a. de intentieverklaring bij de oprichting van de Klankbordgroep Rozenburg, de doelstellingsnota van de projectgroep platform Hinder & Veiligheid Hoek van Holland en de leidraad Burenraad van de Burenraad Shell Pernis.

het een kans om goodwill te kweken bij de burgers. Ook bij de grote bedrijven komt steeds meer het besef dat hun “goede naam’ afhangt van hun relatie met burgers.

1.3.1 Centrale vraagstelling en deelvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

”Dragen de ingestelde platforms bij aan het vergroten van een maatschappelijk draagvlak voor het beleid van de DCMR en van de deelnemende bedrijven in de regio?”

Vooraf worden de volgende deelvragen over het functioneren van de platforms beschouwd:

1. Is bij interactie binnen de platforms sprake van een open agenda die voor iedereen toegankelijk is waarin alle actoren op basis van gelijkwaardigheid een discussie kunnen voeren en beslechten op grond van de sterkste argumenten binnen de normen van redelijkheid?
2. Zijn de platforms representatief voor de wensen van de bevolking van het betreffende gebied?
3. Hoe groot is de flexibiliteit van het beleid van de DCMR en de deelnemende bedrijven om deze te laten aanpassen aan de wensen die door de burgers in de platforms worden geuit. In hoeverre is hier sprake van doorwerking op beslissingen van de DCMR en deelnemende bedrijven?

Aan deelvraag 1 ligt tevens het theoretische kader van het onderzoek ten grondslag, dat in hoofdstuk 2 wordt behandeld. Van interactieve beleidsvorming is hier sprake, indien dit beleid daadwerkelijk tot stand komt in samenwerking met de burger(platforms). Om echt te kunnen spreken van samenwerking met de burger(platforms) wordt onder andere aangehaakt bij het theoretische kader van Habermas.

Habermas (1962) is de ontstaansgeschiedenis van ‘openbaarheid’ op ‘publieke sfeer’ nagegaan, het maatschappelijke domein waar publieke discussies plaatsvinden tussen burgers over zaken van algemeen belang. Volgens hem is het van belang dat allereerst de agenda open moet zijn, niets mag taboe zijn. Verder moet de discussie voor iedereen toegankelijk zijn en tot slot moeten volgens hem discussies worden gevoerd en beslecht op grond van de sterkste argumenten binnen de normen van redelijkheid. Dit komt ook

overeen met diverse doelstellingen van de platforms zoals in de vorige paragraaf genoemd:

- Vrije uitwisseling van informatie en een open discussie over actuele milieuzaken en hinderaspecten die de regio aangaan (*open agenda waarin alles bespreekbaar is*);
- Gezamenlijk (bedrijven, omwoners, overheid) zoeken naar oplossingen of oplossingsrichtingen die bijdragen aan een beter samengaan van wonen en werken (*discussies voeren en beslechten op grond van de sterkste argumenten*);
- Ontwikkelen van een vertrouwensband tussen omwonenden en bedrijven. Hiervoor is commitment van bedrijven nodig. Communicatie moet open en betrouwbaar zijn (*open agenda*);
- Forum voor omwonenden voor het inbrengen van wensen en klachten. (*voor iedereen toegankelijk*)

Deelvraag 2 behandelt de vraag in hoeverre de burgers de platforms gebruiken om hun klachten en wensen kenbaar te maken. Verder is het van belang dat de vertegenwoordigers van de burgers in de platforms de geuite wensen en klachten kenbaar maken in het platform.

Indien de platforms niet voldoende representatief zijn voor de wensen van de burgers in het betreffende gebied dan kan geen sprake zijn van een maatschappelijk draagvlak voor dat beleid.

Deelvraag 3 onderzoekt in hoeverre de uitkomsten van de interacties met de platforms feitelijk in het beleid van de DCMR en deelnemende bedrijven worden verwerkt.

Wil er sprake zijn van interactieve beleidsvorming dan zullen de uitkomsten daadwerkelijk moeten worden verwerkt in het beleid van de DCMR en deelnemende bedrijven.

De verwerking van de uitkomsten van de interacties is mede bepalend voor het draagvlak. Als er in de ogen van participanten onvoldoende doorwerking is, zal de bijdrage van de platforms aan het draagvlak snel afnemen.

1.4 Opbouw van de scriptie

Hoofdstuk 1 is een algemeen inleidend hoofdstuk, waarin het begrip interactieve beleidsvorming wordt geïntroduceerd en algemeen wordt omschreven. Het doel van het onderzoek en de probleemstelling worden gepresenteerd en vervolgens worden de centrale vraagstelling en de daarbij behorende deelvragen geformuleerd.

Om een goede vergelijking te kunnen maken van hoe, volgens een ideaalbeeld, interactieve beleidsvorming zou moeten werken en hoe het in de praktijk werkt wordt eerst in hoofdstuk 2 het begrip interactieve beleidsvorming verder uitgewerkt. Hierin wordt omschreven welke voorwaarden voor een interactief beleidsproces nodig zijn. Tevens zullen, onder andere, ook de kenmerken van interactieve beleidsvorming worden besproken.

In hoofdstuk 3 wordt het analysekader verder uitgewerkt. Uit paragraaf 3.1 zal blijken dat de kenmerken van het theoretisch kader “interactieve beleidsvorming”, zoals verwoord in hoofdstuk 2 aanwezig zijn bij de instelling van de burgerplatforms. In het vervolg van het hoofdstuk zal worden ingegaan op de relatie tussen de deelvragen en de kenmerken van interactieve beleidsvorming. Verder wordt onderzocht welke invloeden nog meer van belang kunnen zijn op interactieve beleidsprocessen. Tot slot zal de methodische verantwoording van het onderzoek uiteengezet worden.

In hoofdstuk 4 wordt onderzocht hoe de onderzochte platforms in de praktijk werken. Hierbij wordt onderzocht hoe de kenmerken van interactieve beleidsprocessen zich in de platforms manifesteren. Voorts wordt aan het eind van hoofdstuk 4 een relatie gelegd met het theoretisch kader zoals weergegeven in de hoofdstukken 1 tot en met 3. Dit onderzoek wordt afgesloten met hoofdstuk 5 waarin diverse conclusies en aanbevelingen worden gedaan.

2 Interactieve beleidsvorming

2.1 Inleiding

Bij interactieve beleidsvorming betreft een overheid in een vroeg stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij de vorming van beleid. De bedoeling hiervan is via een dialoog tot een oplossing voor gezamenlijk gedefinieerde problemen te komen. De bijdragen van deelnemers aan interactieve beleidsvorming kunnen onder meer betrekking hebben op het agenderen van problemen, het stellen van beleidsprioriteiten, het informeren van beleidsmakers en het uitvoeren van beleid (O'Donnell, 1993).

Om van een dialoog te kunnen spreken is goede communicatie binnen interactieve beleidsvorming van essentieel belang. Als geen communicatie mogelijk is bij de vorming van nieuw interactief beleid is het gedoemd te mislukken. *Interactie* tussen participanten van platforms houdt immers in *communicatie over en weer* tussen deze participanten.

Wanneer de participanten via een dialoog hun doelen willen bereiken dienen zij te beschikken over goede communicatieve eigenschappen en zullen zij communicatieve beleidsinstrumenten goed moeten toepassen.

Informatievoorziening is een vorm van communicatie. Door de enorme groei van de informatietechnologie is de overvloed aan informatie een probleem geworden. Het aantal technieken waarmee op grote schaal informatie wordt verspreid neemt zodanig toe dat het publiek steeds meer moeite moet doen om uit het grote aanbod te selecteren. Het is niet in staat alles te volgen, te bevatten, te onthouden of te weten wat belangrijk of de moeite waard is. Het gevolg hiervan is dat mensen selectief te werk gaan in het verzamelen van informatie waardoor het aanbod van en de vraag naar informatie elkaar steeds meer ontlopen. Het is daarom belangrijk dat de vraag en het aanbod van informatie binnen de platforms goed op elkaar aansluiten.

Om tot gezamenlijke doelen te komen moet er overeenstemming zijn over de formulering van deze doelen. Dit kan bevorderd worden door begrip te hebben voor de standpunten en meningen van de burger. Voor beleidsmakers is het van cruciaal belang om het denkbeeld en het eigen belang van de burger te onderkennen om zodoende maatregelen te kunnen nemen om eventuele “verkeerde” denkbeelden weg te kunnen nemen.

Wanneer de werking van publieke meningsvorming goed begrepen wordt kan men daarop beter anticiperen. Daarom wordt in paragraaf 2.2 eerst weergegeven hoe

publieke meningsvorming tot stand komt, waarna in paragraaf 2.2.1 het communicatieve beleidsinstrument, als middel om daarop te kunnen anticiperen wordt besproken. Hierin wordt interactieve beleidsvorming gezien als een communicatief beleidsinstrument.

Kenmerkend voor interactieve beleidsvorming is dat burgers en belangenorganisaties in een vroeg stadium bij de beleidsvorming worden betrokken en daar een grotere invloed op zouden moeten hebben dan in bijvoorbeeld de traditionele inspraak 'achteraf' (Pröpfer & Steenbeek., 1999).

Als voorbeeld geef ik hier de bezwaarschriftenprocedure bij het verlenen van milieuvergunningen door de DCMR. De DCMR maakt bekend welke vergunning zij voornemens is te verlenen en de burger kan achteraf zienswijzen indienen. Wanneer dat niet naar tevredenheid van de burger gebeurt, bestaat er een mogelijkheid een bezwaar in te dienen bij de Raad van State. Meestal is dat tevergeefs omdat de te verlenen vergunning al uitgebreid met het desbetreffende bedrijf is besproken en juridisch goed is dichtgetimmerd, voordat deze ter inzage wordt gelegd. De zienswijzen die wel gehonoreerd worden, betreffen veelal zaken die met een simpele ingreep en zonder grote bezwaren van het bedrijf in de voorschriften verwerkt kunnen worden.

Traditionele inspraak wordt dus gekenmerkt door participatie van burgers op door de DCMR vastgelegde momenten in de besluitvorming, meestal aan het einde van het proces.

Voor een goede beschrijving van interactieve beleidsvorming worden in paragraaf 2.3 de kenmerken van interactieve beleidsvorming beschreven en vergeleken met niet interactieve beleidsprocessen, zoals de traditionele inspraak achteraf.

Idealiter moet interactieve beleidsvorming ertoe leiden dat de 'agenda' van de burger wordt gerealiseerd en betrokkenen zich in de concrete (eind)resultaten kunnen herkennen. Dit is in grote lijnen het verwachte effect van interactieve beleidsvorming. Voor een goede beeldvorming en een juiste vergelijking met de praktijk (hoofdstuk 4) worden in paragraaf 2.4 de verwachte effecten van interactieve beleidsvorming weergegeven.

2.2 Publieke meningsvorming

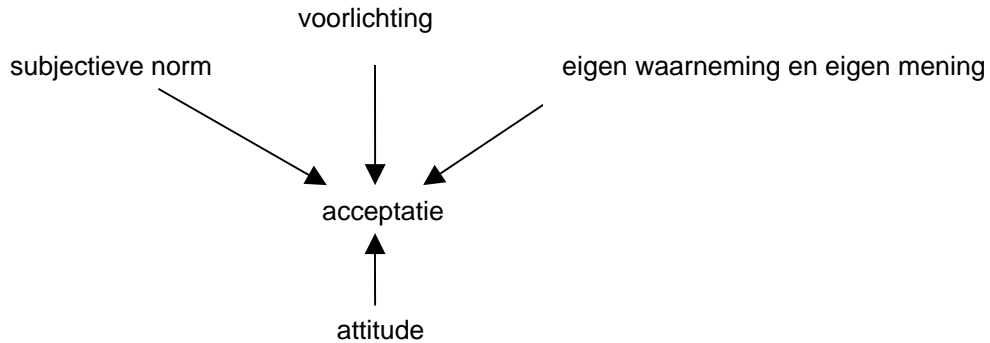
Zoals eerder aangegeven zijn mensen niet in staat alles te volgen, te bevatten, te onthouden of te weten wat belangrijk of de moeite waard is. Het gevolg hiervan is dat zij

selectief te werk gaan in het verzamelen van informatie waardoor het aanbod van en de vraag naar informatie elkaar steeds meer ontlopen.

Daarnaast toetsen en beoordelen zij informatie, echter aan de hand van denkbeelden die zij al koesteren. Het publiek beschikt doorgaans niet over een samenhangend intellectueel beoordelingskader waarmee het onderwerpen van politiek, bestuur en beleid beoordeelt. Eerder lijkt het erop dat mensen hun opvattingen lukraak vormen. In die meningvorming is wel een zekere samenhang te ontdekken, een schematisch denken of redeneren in schema's. Zo kan de zorg voor de gezondheid, het eigen levensgeluk of de toekomst van kinderen een leidraad zijn bij de beoordeling van milieuverontreiniging (Van den Heuvel, 1998)

Veel kennis en denkbeelden over het overheidsbestuur en –beleid doen de burgers via de massamedia op. Maar er zijn ook andere bronnen van informatie, zoals meningen van opinieleiders van de groep waartoe men behoort, eigen dagelijkse ervaringen en kennis die men reeds bezit. De massamedia verspreiden informatie onder het publiek, zoals thematische kennis (onderwerpgerichte feitenkennis), instrumentele kennis (praktijkgericht en direct toepasbaar op het gedrag) en meningen en opvattingen. Berichtgeving over de veiligheid van het Botlek-gebied behoort tot de thematische kennis, informatie over welke afvalstoffen er niet thuis horen in de rookpluimen van de schoorstenen van Shell Pernis, is instrumentele kennis.

De invloed van de media op de oordeelsvorming is vrij groot, al weten we niet hoe groot precies; vooral niet omdat de meningsvorming vaak via een intermediair verloopt, via journalisten, presentatoren, deskundigen, politici en dergelijke. Media brengen de opvattingen van deze opinieleiders in de publiciteit waarna de opinieleiders de publieke mening vormen of beïnvloeden. Deze theorie staat bekend onder de naam *two step flow of communication* (Van den Heuvel, 1998). Een rechtstreeks verband tussen de mediaboodschappen en de beïnvloeding is doorgaans niet te leggen, omdat meningsvorming een gecompliceerd proces is. Daarin spelen niet alleen de inhoud van de voorlichting maar ook de instelling, de subjectieve norm en de eigen waarneming van de ontvanger een rol.



Figuur 2.1 Invloeden op meningsvorming

Bron: Van den Heuvel, 1998: 90-92

De acceptatie van voorlichtingsboodschappen wordt door verschillende factoren beïnvloed. Zo zijn de eigen waarneming en beleving van wat zich in de directe (leef)omgeving afspeelt, van invloed. Acceptatie vindt ook plaats op grond van opvattingen en meningen die de ontvanger al heeft, waarbij de meningen die in het bewustzijn van de ontvanger actueel zijn, de meeste invloed op de acceptatie uitoefenen. Informatie die strijdig is met bestaande denkbeelden, heeft grote kans te worden verworpen.

De subjectieve norm is de norm die is gevormd onder invloed van de omgeving, de sociale druk om ons op een bepaalde manier te gedragen. De subjectieve norm kan positief of negatief zijn: aanzetten tot, of remmend werken op bepaald gedrag. Van invloed op de keuze van het uiteindelijke gedrag zijn de mate waarin anderen (vader, moeder, partner, collega) het gedrag goed- of afkeuren en het belang dat men hecht aan de mening of waardering van deze anderen. Bovendien wordt de subjectieve norm beïnvloed door de opvattingen die leven in de groep, waartoe men behoort. Daarom kan voorlichting vaak het doeltreffendst verlopen via opinieleiders, mensen die bekend zijn met de opinies en houdingen binnen een groep en een relatief grote invloed hebben op de meningen binnen de groep waartoe zij behoren. Zij hebben de neiging op te treden als bewaker van de heersende meningen. Bestaande overtuigingen worden slechts veranderd als zij hun mening bijstellen. Op deze wijze ontstaat een proces waarbij steeds meer leden van de populatie zich de nieuwe informatie uiteindelijk eigen maken. Een attitude is de houding ten aanzien van bepaald gedrag. Wat vinden we van een bepaalde gedraging? De attitude komt tot stand doordat iemand een aantal mogelijke gedragsconsequenties overdenkt en waardeert. We overtreden de snelheidslimiet omdat we haast hebben en we de kans op een bekeuring laag inschatten, of omdat we

de tijdwinst zo belangrijk vinden dat de consequentie van een bekeuring weinig invloed heeft op onze beslissing

De subjectieve norm, de eigen waarneming en de attitude zijn op hun beurt onderhevig aan allerlei sociaal-psychologische eigenschappen van de ontvanger, zoals de mate waarin iemand labiel is of koppig. Handhavingacties van de DCMR zullen op een koppige en autoritaire persoon wellicht minder invloed hebben, dan op iemand die kneedbaar is en angstig. Als via gedragsbeïnvloeding maatschappelijke problemen moeten worden opgelost, doet zich vaak een botsing voor tussen het eigenbelang en het nagestreefde collectieve belang.

2.2.1 *Communicatie als beleidsinstrument*

Uit voorgaande paragraaf is duidelijk geworden hoe de mening van het publiek gevormd wordt. Binnen de overheid worden ook problemen geanalyseerd en worden oplossingen bedacht evenals bij de burger in talloze gesprekken, in kantines, bij verjaardagsfeestjes, verenigingen of in het café. Maar kennelijk niet dezelfde. Althans, dat mag je afleiden uit talloze voorbeelden van non-acceptatie van overheidsbeleid, waardoor dit beleid onvoldoende effectief is voor het openbaar bestuur.

Er is heel veel geschreven over, hoe deze afstand tussen overheid en burger is te verklaren en wat de overheid daar aan zou kunnen doen. Eén van de middelen om deze afstand tussen de overheid en de burger te verkleinen is het gebruik van communicatie als beleidsinstrument waarbij goede voorlichting en interactieve beleidsvorming de belangrijkste zijn. Er zijn verschillende soorten groepen beleidsinstrumenten die door beleidsmakers gehanteerd kunnen worden voor de totstandkoming van nieuw beleid. Een bekende bestuurskundige typering van beleidsinstrumenten is gemaakt door Van der Doelen (1989). Hij bespreekt de juridische, financiële en communicatieve sturingsmodellen met de daarbij behorende beleidsinstrumentenfamilies. Dit zijn achtereenvolgens de zweep, de peen en de preek, ofwel de juridische, economische en communicatieve instrumenten.

Wat anderen onder communicatieve beleidsinstrumenten verstaan levert een verzameling van uitspraken op die vaak overeenkomstige gedachten hebben. Hier zijn er enige uitgelicht, waarna enkele toelichtende opmerkingen worden gemaakt.

Van den Heuvel (1998) omschrijft communicatie als beleidsinstrument dat gericht is op informatieoverdracht om externe effecten in de samenleving te bewerkstelligen. Het is een overkoepelende term voor de begrippen voorlichting, propaganda, lobbyen en reclame als een vorm van informatieoverdracht van zender naar ontvanger. Communicatie is ook informatie-uitwisseling tussen zender en ontvanger, tweerichtingsverkeer dus.

Het kenmerkende van het communicatieve sturingsinstrumentarium is volgens *Van der Doelen (1989)* dat een sturende actor via het overdragen van informatie het gedrag van de burgers wil wijzigen. Dit gebeurt door het veranderen van de kennis of van de waardering van bepaalde keuzemogelijkheden. De verschijningsvormen van communicatieve instrumenten zijn onder meer het overleg, interactieve besluitvorming, voorlichting, propaganda en persoonlijke instrumenten. Er is steeds sprake van een wederkerig karakter van deze instrumenten.

Het *Kabinet* geeft in een reactie op het advies van de Commissie Wallage (2001) aan dat massamediale campagnes (zoals Postbus 51-campagnes) soms worden ingezet als zelfstandig beleidsinstrument, met als doel de houding, het gedrag of de mentaliteit van mensen te beïnvloeden, zonder dat daar concrete wet- of regelgeving tegenover staat.

Uit bovenstaande uitspraken zijn overeenkomstige kenmerken te herleiden.

Ten eerste wordt bij alle drie de uitspraken gesproken over informatieoverdracht. Het communicatieve beleidsinstrument is dus als eerste een middel om informatie over te dragen.

Ten tweede hebben ze alledrie als doel om externe effecten in de samenleving te bewerkstelligen.

Als laatste geven zowel Van den Heuvel als Van der Doelen aan dat er steeds sprake is van tweerichtingsverkeer. Het één lokt de ander uit ofwel een actie roept altijd een reactie op. De Commissie Wallage (2001) geeft aan dat, waar wetgeving nogal eenzijdig door de overheid op de samenleving afkomt, al dan niet na interactie met die samenleving, er bij communicatieve instrumenten sprake is van een continue interactie tussen overheid en samenleving. In overleg, maar ook bij voorlichting of interactieve besluitvorming is dat cruciaal voor de effectieve werking van het instrument. Over en weer worden prikkels voor gedrag uitgedeeld en wordt informatie overgedragen.

Communicatie als beleidsinstrument van de overheid heeft een externe functie, maar kan een passief of een actief karakter hebben.

In de passieve betekenis is de overheid democratisch gezien verplicht maatregelen openbaar te maken. Overheidsvoorlichting heeft hier tot doel het verstrekken van informatie door bestuursorganen. Het is een passieve vorm: toegankelijkheid van informatie, openstellen. Ook het verstrekken van informatie na een verzoek daartoe vanuit de samenleving behoort ertoe.

De actieve informatieverstrekking geschiedt uit eigen beweging van het bestuursorgaan.

Voor toepassing op dit onderzoek wordt het communicatieve beleidsinstrument omschreven als een instrument dat gericht is op informatieoverdracht om externe effecten in de burgerplatforms en de burgergroepen, waarvoor zij representatief behoren te zijn, te bewerkstelligen. Door middel van communicatieve beleidsinstrumenten wordt getracht meer begrip bij de burgers te kweken voor de werkzaamheden van de omliggende bedrijven en de DCMR. Hierbij is het van belang dat de informatie over en weer wordt uitgewisseld, tweerichtingsverkeer dus.

Doordat hier sprake is van tweerichtingsverkeer heeft het communicatieve beleidsinstrument hier zowel een passief (bij beantwoording van vragen over bepaalde vergunningsvoorschriften) als een actief karakter (de DCMR is de initiator voor het aangaan van dialogen over problemen en oplossingen).

2.3 Kenmerken van interactieve beleidsvorming

Initiatiefnemers kunnen verschillende motieven hebben om andere partijen bij de ontwikkeling van beleid te betrekken. Luton (1993) onderscheidt een aantal doelen die de initiatiefnemer kan nastreven door andere partijen te laten participeren: het voorkomen van bezwaarschriftprocedures, het verbeteren van het overheidsimago, het consulteren van burgers, het delegeren van besluitvorming aan burgers en het democratiseren van de besluitvorming. Ook de deelnemende partijen kunnen verschillende motieven hebben om in een interactief beleidsvormingsproces te participeren. Partijen kunnen deelnemen omdat zij een beslissing die waarschijnlijk genomen zal worden willen beïnvloeden, om een 'waakhondfunctie' te vervullen, uit persoonlijke interesse in het onderwerp, om meer betrokken te raken bij publieke besluitvorming of omdat zij meer invloed in het (lokale) bestuur willen hebben. De kans op een succesvol proces is volgens Luton mede afhankelijk van de mate waarin de

doelen van de initiatiefnemer aansluiten op de motieven die burgers hebben voor deelname aan interactieve beleidsvorming.

Interactieve beleidsvorming onderscheidt zich op ten minste vier kenmerken van niet-interactieve beleidsvorming, namelijk vroegtijdigheid, invloedsmogelijkheden, meezijdige communicatie en gelijkwaardigheid (Edelenbos & Monnikhof e.a., 2001). Zonder volledigheid te pretenderen worden deze vier kenmerken genoemd waarna nog een vijfde kenmerk, namelijk representativiteit, zal worden toegevoegd.

Het eerste kenmerk waarop interactieve beleidsvorming zich onderscheidt van niet-interactieve beleidsvorming is de aard van de communicatie. Evenals bij de definitie van het communicatieve beleidsinstrument in paragraaf 2.2.1 kenmerken interactieve beleidsprocessen zich door *meezijdige communicatie*. Hierin komt het dialoogkarakter van interactieve beleidsprocessen tot uitdrukking. Bij niet-interactieve beleidsvorming ligt de nadruk op eenzijdige communicatie. Het meezijdige karakter van de communicatie tijdens interactieve beleidsprocessen komt tot uitdrukking in de keuze van de communicatiemiddelen.

Een tweede kenmerk van interactieve beleidsvorming is dat deelname plaatsvindt op bases van *gelijkwaardigheid*. Hiervan is sprake indien formele posities en bevoegdheden geen invloed hebben op de mate van invloed van een partij op het verloop van een interactief beleidsproces. Door Driessen e.a. (1977) is erop gewezen dat deelnemende partijen verschillende machtsmiddelen hebben om het verloop en de uitkomsten van het proces te beïnvloeden. Zij veronderstellen dat in complexe processen de machtsverdeling diffuus zal zijn, maar dat de zwakkere belangen niet per definitie het onderspit zullen delven. Elke partij heeft in elk geval immers de mogelijkheid om te dreigen met beëindiging van de samenwerking en het proces van buitenaf -via publiciteit of langs juridische weg - te beïnvloeden. De feitelijke mate van gelijkwaardigheid zal van project tot project variëren, mede afhankelijk van de kennis en deskundigheid van participanten, de beschikbare tijd om te participeren, steun van de achterban, ervaring met de participatie, onderhandelingsbekwaamheid, argumentatiekunst en (in)formele beslissingsmacht.

Een derde kenmerk waarop interactieve beleidsvorming zich onderscheidt van niet-interactieve beleidsvorming heeft betrekking op de *representativiteit* van de deelnemers.

Van representativiteit is sprake indien de deelnemers op relevante kenmerken een goede afspiegeling vormen van de totale groep belanghebbenden (de populatie). Die relevante kenmerken kunnen betrekking hebben op achtergrondkenmerken van de deelnemers, zoals leeftijd, opleiding en geslacht, maar ook op de verdeling van attitudes, houdingen en opinies (Hendriks, 1996).

Er zijn verschillende benaderingswijzen om de representativiteit te meten. Voor dit onderzoek wordt gekeken naar de representativiteit van de wensen van de deelnemende burgers. De wensen van de representanten van de burgers in de platforms moeten dus bestaan uit wensen van doorsnee burgers in het Rijnmondgebied. Maar wat zijn de wensen van doorsnee burgers?. Willen zij in burgerplatforms participeren? De bereidheid om aan interactieve processen deel te nemen hangt onder meer samen met de mate van betrokkenheid bij de directe leefomgeving en de interesse in lokale politiek. Evenals bij inspraak zijn hoger opgeleide mannen meer geïnteresseerd in deelname aan interactieve processen (Hendriks, 1996). Belangrijk is echter dat burgers van het Rijnmondgebied in ieder geval de mogelijkheid moeten hebben hun wensen via hun vertegenwoordigers in de burgerplatforms kunnen ventileren en daar ook gebruik van maken⁷.

Wanneer blijkt dat de platforms niet voldoende representatief zijn voor de burgers in het betreffende gebied dan kan er geen sprake zijn van een gemeenschappelijk- en maatschappelijk draagvlak voor dat beleid.

In de vierde plaats worden aan deelnemende partijen *meer invloedsmogelijkheden* gegeven. Een bekende maat voor de invloed van partijen is de participatieladder van Arnstein (1969). Deze participatieladder telt acht 'niveaus' die in drie categorieën zijn onderverdeeld: 'non participation', 'degrees of tokenism' and 'degrees of citizen power'. Een variant van deze participatieladder vormt een belangrijk onderdeel van het onderzoekskader (zie bijlage 1)⁸. Er zijn meerdere participatieladders in omloop.

Naast deze vier kenmerken is er nog een vijfde kenmerk waarop interactieve beleidsvorming zich onderscheidt van niet-interactieve beleidsvorming. Dit kenmerk heeft betrekking op de vroegtijdigheid van participatie. De deelnemende partijen participeren in een *vroeger* stadium van het beleidsvormingsproces dan bij niet-interactieve beleidsprocessen. Bij niet-interactieve beleidsvorming worden burgers niet

⁷ Zie ook de tweede eis van vertrouwen met betrekking tot de toegankelijkheid zoals weergegeven in paragraaf 2.3.

⁸ Deze participatieladder is afkomstig en gebruikt in het boek "Lokale interactieve beleidsvorming" van J. Edelenbos, R. Monnikhof e.a. uit 2001.

of in een laat stadium van de beleidsvorming bij het beleidsproces betrokken. Burgers kunnen bijvoorbeeld tijdens een inspraakbijeenkomst reageren op een vaak al tot in detail uitgewerkt conceptplan. Bij interactieve beleidsprocessen kunnen partijen betrokken worden bij de agendavorming en de probleemdefinitie. Het is zelfs mogelijk dat partijen in een nog vroeger stadium bij het interactieve beleidsproces worden betrokken.

2.4 Verwachte effecten van interactieve beleidsvorming

Welke effecten mogen worden verwacht van interactieve beleidsvorming? Om hierop antwoord te krijgen kijken we eerst naar wat anderen daarover zeggen.

Klijn en Koppenjan (1998) noemen efficiencyverbetering en draagvlakvorming, kwaliteitsverbetering door verrijking van het besluit en verhoging van de democratische legitimiteit. Van Schendelen (1998) ziet consensus, efficiency, verrijking ('beleidswijsheid') en vergroting van de legitimiteit als belangrijke effecten van interactieve beleidsvorming. Volgens Pröpper en Steenbeek (1999) kan interactieve beleidsvorming gevolgen hebben voor onder meer de kwaliteit van het beleidsproces, de kwaliteit van het besluit ('inhoudelijke verrijking'), het draagvlak, de samenwerking tussen partijen, de duur van het beleidsproces, het probleem oplossend vermogen van de samenleving, de participatie van burgers, het democratische gehalte van de samenleving, de interne organisatie van de overheid en het imago van de overheid. Uit een overzicht van Van Woerkum (1997), komt echter naar voren dat interactieve beleidsvorming onder meer kan leiden tot machtsverlies voor het bestuur, grotere tegenstellingen tussen overheidsbeleid en wensen van burgers, langdurige beleidsprocessen, ondemocratische interacties, irrationele besluiten en juist geringere acceptatie van beleid.

Over het algemeen zijn er drie belangrijke invloeden op de verwachte effecten van interactieve beleidsvorming die hier hierna besproken zullen worden: (1) het draagvlak voor besluiten, (2) de kwaliteit van besluiten, (3) de snelheid van de besluitvorming.

1 Draagvlak

Zoals ook uit de centrale vraagstelling van dit onderzoek is te herleiden is voor de DCMR en de deelnemende bedrijven het vergroten van het draagvlak voor het te voeren beleid het belangrijkste doel.

Door middel van overleg en onderhandelingen proberen de DCMR en deelnemende bedrijven een draagvlak te creëren voor het te voeren beleid. De platforms hebben het in hun doelstellingennota's over het gezamenlijk zoeken naar oplossingen of oplossingsrichtingen, die bijdragen aan een beter samengaan van wonen en werken en vrije uitwisseling van informatie en een open discussie over actuele milieuzaken en hinderaspecten die de regio aangaan. Zowel de DCMR als de burgerplatforms hebben de intentie gezamenlijk naar oplossingen voor geconstateerde problemen te zoeken. Net zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven is de kans op een succesvol proces volgens Luton (1993) mede afhankelijk van de mate waarin de doelen van de initiatiefnemer aansluiten op de motieven die burgers hebben voor deelname aan interactieve beleidsvorming.

2 Kwaliteit

Interactieve beleidsvorming kan de kwaliteit van besluiten beïnvloeden. Standpunten van burgers, bedrijven en andere deelnemers worden verhelderd en plannen kunnen beter worden onderbouwd.

Een voorwaarde is dat de kwaliteit van de communicatie goed moet zijn. Naarmate de initiatiefnemer beter 'luistert' naar de inbreng van andere deelnemende partijen stijgt de kans dat goede ideeën worden gehonoreerd (Pröpfer & Steenbeek, 1998).

Er zijn echter ook andere geluiden te horen. Zo signaleert Van Schendelen (1998) dat het streven naar consensus via meerzijdige communicatie ertoe kan leiden dat, om rekening te houden met alle in het geding zijnde belangen, dure compromissen worden gesloten die op lange termijn suboptimaal blijken te zijn. Als voorbeeld hiervan noemt hij de Oosterscheldedam die om de oesterkwekerij te behouden werd voorzien van dure beweegbare delen die inmiddels aan reparatie toe zijn, terwijl de meeste oesterkwekers zijn vertrokken.

3 Snelheid

Wat is het effect van een interactieve aanpak op de snelheid van het beleidsproces? Huberts (1992) ziet elementen van ondoelmatigheid in beleidsprocessen waar veel gecommuniceerd wordt: "Dit proces van vraag en antwoord, van boodschap en tegenboodschap, van eis en concessie, leidt - bijna per definitie - tot langere procedures en duurdere oplossingen. Er moet met steeds meer verlangens rekening worden gehouden." Voor de bouw van een nieuwe verbrandingsoven bij Shell Raffinaderij betekent dit dat de procedures langer kunnen gaan duren en de uiteindelijk gekozen oplossingen duurdere kunnen worden voor de betreffende bedrijven. De lange

doorlooptijd van interactieve projecten kan een gevolg zijn van de uitgebreide participatiemogelijkheden waardoor veel partijen met verschillende belangen aan het proces kunnen deelnemen. Doordat de besluitvorming tijdens interactieve processen vaak op basis van de consensusregel plaatsvindt, kan het proces bovendien gemakkelijk 'op slot' raken en is extra overleg nodig om de gang er weer in te krijgen.

Van Schendelen (1998) daarentegen noemt als voordeel van interactieve beleidsprocessen een grotere efficiency van het proces. Indien in een beleidsproces grote weerstanden verwacht kunnen worden zou het aanbeveling verdienen deze in een vroegtijdig stadium te behandelen. Dit is vooral het geval bij het verlenen van revisievergunningen in het kader van de Wet Milieubeheer aan 'probleembedrijven'. Interactieve beleidsvoering kan gezien worden als een tijdsinvestering (Pröpfer & Steenbeek, 1999). Investeren in betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming betaalt zich uit in snellere beleidsuitvoering. Burgers zullen minder gebruik maken van hun hindermacht, omdat het besluit beter is afgestemd op hun wensen en omdat zij zelf betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het besluit.

Uit de literatuur blijkt dat, mede afhankelijk van het perspectief dat men inneemt, verwacht kan worden dat interactieve beleidsvorming kan leiden tot zowel snellere beleidsprocessen als tot vertragingen. De voorlopige conclusie kan luiden dat indien het blikveld wordt beperkt tot de beleidsvoorbereiding interactieve beleidsvorming in de meeste gevallen geen versnelling van het proces zal betekenen. Indien het beleidsproces in zijn geheel wordt bekeken kan door interactieve beleidsvorming echter, indien tijdens de beleidsvoorbereiding weerstanden met succes worden weggenomen, de beleidsuitvoering wellicht gestroomlijnd worden, waardoor enige tijdwinst geboekt zou kunnen worden.

Uit dit overzicht blijkt dat er weinig zekerheid bestaat over de effecten van interactieve beleidsvorming. Er is voornamelijk onzekerheid over de aard van de effecten. Treden de verwachte effecten inderdaad op? In welke richting gaan de effecten? Omdat dit onderzoek zich onder andere beperkt tot het effect draagvlakvergroting⁹ zal in het volgende hoofdstuk alleen worden ingegaan op dit genoemde effect. Hierin zal worden uiteengezet dat het beoogde effect mede afhankelijk is van de mate waarin de eerder genoemde kenmerken in het beleidsproces voorkomen.

⁹ Zie centrale vraagstelling.

3 Analyse kader

3.1 De rol van het vertrouwen in het onderzoek

De kern van het onderzoek is de vraag of de ingestelde platforms bijdragen aan het vergroten van een maatschappelijk draagvlak voor het beleid van de DCMR en deelnemende bedrijven in de regio. Dit is tevens het beoogde effect (draagvlakvergroting) van de DCMR en deelnemende bedrijven met behulp van (burger)platforms.

Om dat beoogde effect te kunnen bereiken zal het beleidsproces aan een aantal voorwaarden moeten voldoen. Deze voorwaarden zijn genoemd in de drie deelvragen¹⁰ van het onderzoek waarin de kenmerken van het interactieve beleidsproces weer terugkomen.

Om een goed beeld te kunnen vormen van de relatie tussen de kenmerken van het interactieve beleidsproces en de drie deelvragen (zie voetnoot) van het onderzoek worden hierna de vijf kenmerken opgenoemd met daarachter tussen haakjes de deelvraag waarop deze betrekking heeft:

1. Interactieve beleidsvorming kenmerkt zich door meerzijdige communicatie (deelvraag 1);
2. Deelname vindt basis op meer gelijkwaardigheid (deelvraag 1);
3. Interactieve beleidsvorming kenmerkt zich door representatieve vertegenwoordiging van betrokken groeperingen (deelvraag 2);
4. Deelnemende partijen worden meer invloedsmogelijkheden gegeven (deelvraag 3);
5. Deelnemers worden eerder in het beleidsproces betrokken (deelvraag 3).

Wanneer uit het onderzoek blijkt dat niet aan één van deze vijf kenmerken kan worden voldaan is er geen sprake van interactieve beleidsvorming. Daarnaast kan de mate

¹⁰ 1. Is bij interactie met de platforms sprake van een open agenda die voor iedereen toegankelijk is waarin alle actoren op basis van gelijkwaardigheid een discussie kunnen voeren en beslechten op grond van de sterkste argumenten binnen de normen van redelijkheid?
2. Zijn de platforms representatief voor de wensen van de bevolking van het betreffende gebied?
3. Hoe groot is de flexibiliteit van het beleid van de DCMR en de deelnemende bedrijven om deze te laten aanpassen aan de wensen die door de burgers in de platforms worden geuit. In hoeverre is hier sprake van doorwerking op beslissingen van de DCMR en deelnemende bedrijven?

waarin deze kenmerken in het beleidsproces voorkomen het beoogde effect vergroten of verkleinen.

Bij de werking van de vijf genoemde kenmerken speelt vertrouwen een belangrijke rol. In eerste plaats kan meerzijdige en gelijkwaardige communicatie alleen op basis van vertrouwen gevoerd worden. Immers, hier is samenwerking geboden en samenwerking kan niet geschieden zonder een stukje vertrouwen.

In de tweede plaats moeten de DCMR en deelnemende bedrijven burgerparticipanten het vertrouwen kunnen geven om hun eerder in hun eigen beleidsproces te betrekken waarin zij meer invloed krijgen. Andersom moeten burgers het vertrouwen hebben dat het beleid flexibel genoeg is om zich aan te passen aan deze invloeden.

In de derde plaats is de representatieve vertegenwoordiging van betrokken groeperingen afhankelijk van het vertrouwen van de achterban om namens hun het woord te mogen voeren.

Het is kortom van cruciaal belang dat deelnemende partijen elkaar kunnen vertrouwen om het interactieve beleidsproces tot een goed einde te kunnen brengen. Door de relatie van het vertrouwen met de kenmerken is het bovendien zo dat bepaalde kenmerken een specifieke invloed hebben op de mate van vertrouwen. Dit vertrouwen kan bevorderd worden als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

Ten eerste moeten discussies worden gevoerd en beslecht op grond van de sterkste argumenten binnen de normen van redelijkheid. Dit sluit aan op het eerste en tweede kenmerk (meerzijdige communicatie en gelijkwaardigheid) van interactieve beleidsvorming. Wil er echt sprake zijn van gelijkwaardigheid dan moeten discussies gevoerd en beslecht worden op grond van de sterkste argumenten binnen de normen van redelijkheid, waarin zoals eerder vermeld vertrouwen een belangrijke plaats inneemt. Een deelnemer die zeer bekwaam is in het onderhandelen en argumenteren moet zijn argumenten zo naar voren brengen die voor iedere deelnemer begrijpelijk is binnen de normen van redelijkheid. Na alle argumenten afgewogen te hebben worden de deelnemende partijen geacht een oplossing aan te dragen waarvan de sterkste argumenten binnen de normen van redelijkheid gelden.

Habermas heeft het ook wel over een *ideal speech situation*. Habermas noemde vier kenmerken waaraan communicatie moet voldoen wil het rationeel zijn, te weten begrijpelijk, oprecht, juist (ethisch, legitiem) en eerlijk. Hierin is iedereen even competent en in staat zijn of haar mening te geven, te discussiëren, elkaar te begrijpen en

consensus te bereiken. In beleidscontexten moet erop worden gelet dat alle belanghebbenden toegang hebben tot de discussie en dat iedereen even communicatief competent is. In de praktijk zullen de deelnemers van de platforms niet allemaal even competent zijn waardoor de *ideal speech situation* een utopie is. Echter door de *ideal speech situation* zo dicht mogelijk te benaderen zullen discussies beslecht kunnen worden op grond van de sterkste argumenten binnen de normen van redelijkheid waarbij ook een basis wordt gevormd voor meer gelijkwaardigheid.

Ten tweede moeten interactieve beleidsprocessen voor iedereen toegankelijk zijn (kenmerk: representativiteit en invloedsmogelijkheden van deelnemers). Dit om elitevorming tegen te gaan. Wanneer niet iedere burger toegang krijgt tot het interactieve beleidsproces bestaat de kans dat de burgers zich gaan verzetten tegen de 'elitegroep' die hun vertegenwoordigen waardoor de representativiteit in gevaar komt. Met toegankelijkheid wordt hier niet bedoeld dat iedere burger daadwerkelijk in een interactief beleidsproces moet plaatsnemen maar dat ieder wens van de burger, die breed wordt gedragen, ook daadwerkelijk door het vertegenwoordigde lichaam in het interactief beleidsproces wordt meegenomen. Wanneer dat niet gebeurt dan verliest de burger haar vertrouwen in het vertegenwoordigde lichaam en kan er geen sprake meer zijn van representativiteit.

Ten derde moet de agenda open zijn. Zolang er verborgen agenda's bestaan zal ook het vertrouwen achterwege blijven. Hoe doorzichtiger de agenda's zijn hoe meer vertrouwen tussen de deelnemers zal ontstaan. (kenmerk: deelnemers worden eerder in het beleidsproces betrokken)

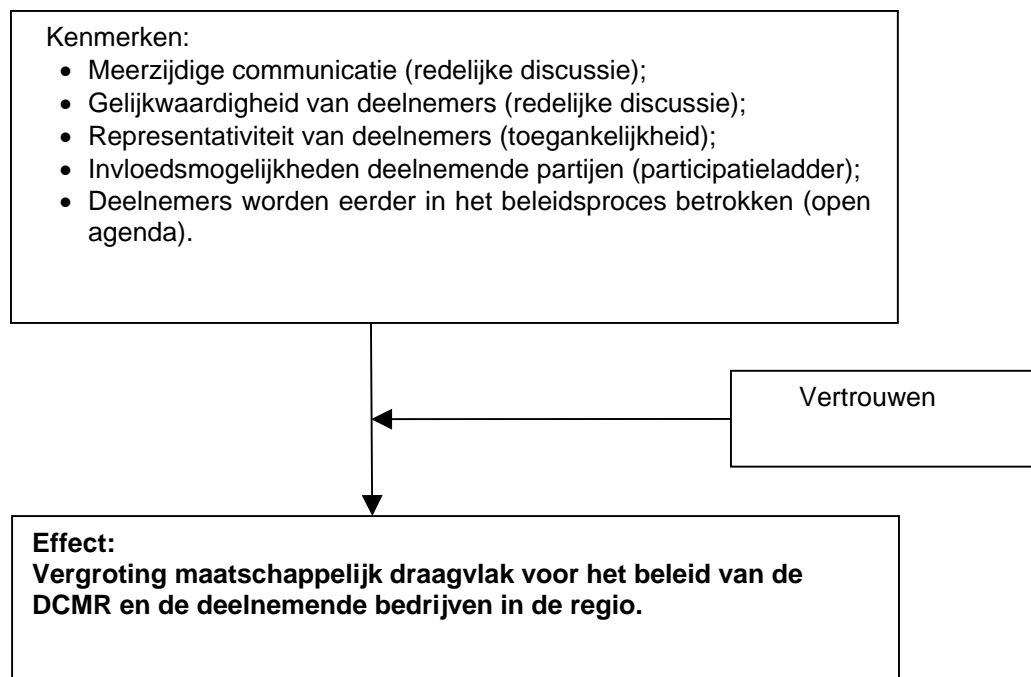
Uit de kenmerken kunnen dus een aantal specifieke condities worden afgeleid voor vertrouwen. Via dit vertrouwen worden de effecten van de (werking van de) kenmerken, in termen van draagvlak, bevorderd.

Hierboven zijn de relaties uiteengezet tussen de centrale vraagstelling en de deelvragen, die op hun beurt relaties hebben met de kenmerken van interactieve beleidsvorming. Deze kunnen versterkt of verzwakt worden door de mate van vertrouwen. In de volgende paragraaf zal dit nog kort worden samengevat waarna het analysekader uiteengezet wordt.

3.2 Uiteenzetting analysekader

Samengevat is de centrale vraagstelling “*Dragen de ingestelde platforms bij aan het vergroten van een maatschappelijk draagvlak voor het beleid van de DCMR en deelnemende bedrijven in de regio?*” het beoogde effect van de DCMR en deelnemende bedrijven. Verder is naar voren gekomen dat het effect “draagvlakvergroting” afhankelijk is van de mate waarin de kenmerken van het interactieve beleidsproces in dat proces voorkomen die op hun beurt afhankelijk zijn van de mate van vertrouwen tussen de deelnemers van de platforms.

Voor een goede beeldvorming zijn in figuur 3.1 deze relaties in een schema uiteengezet.



figuur 3.1 Invloeden op het draagvlak van het beleid van de DCMR en de deelnemende bedrijven in de regio.

In het empirisch onderzoek (hoofdstuk 4) zal onderzocht worden of de kenmerken van interactieve beleidsvorming voorkomen in het beleidsproces, dat tot stand komt in samenwerking met de platforms. Verder zal in dat hoofdstuk onderzocht worden in welke mate deze kenmerken in het beleidsproces voorkomen en wat de invloed van het

vertrouwen daarop is¹¹. Hiermee zullen dan de drie deelvragen beantwoord kunnen worden. De meeste antwoorden worden verkregen door de deelnemers te interviewen en hun te vragen hoe zij de rol van henzelf en mededeelnemers ervaren. Ook zal conclusies getrokken kunnen worden door het bijwonen van diverse bijeenkomsten. De operationalisering hiervan wordt uiteengezet in de volgende paragraaf.

Tot slot zal, door middel van een vergelijking tussen twee lokale platforms en het regionale platform, onderzocht worden of het beoogde effect groter zal zijn naarmate meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor het vergroten van het vertrouwen. Dit gebeurt door een vergelijking te maken tussen de uitkomsten van het onderzoek van de drie platforms.

3.3 Operationalisatie en verantwoording onderzoeksmethode

Operationalisatie

De resultaten van het empirisch onderzoek worden gestaafd met behulp van interviews, dossieronderzoek, bedrijfsbezoeken en het bijwonen van bijeenkomsten van de platforms. In hoofdstuk 4 wordt van elk platform eerst een beschrijving gegeven van het betreffende platform en van de deelnemende partijen. Daarna worden van elk platform, aan de hand van diverse interviews¹², bedrijfsbezoeken en vergaderingen, uiteengezet of de kenmerken van interactieve beleidsvorming aanwezig zijn. Voorts wordt onderzocht wat de invloed is van het vertrouwen op deze kenmerken. Tot slot wordt ook onderzocht welke verwachtingen de deelnemers ten opzichte van de platforms hebben en wat voor rol zij zelf vervullen. Hierdoor zal een beeld gevormd kunnen worden wat de belevingswereld van deze deelnemers in het platform zijn. De interviews bestaan uit vier delen, namelijk:

1. *Algemeen*: Algemene setting van de geïnterviewden om de belevingswereld van de deelnemers beter te begrijpen. In dit gedeelte wordt bijvoorbeeld gevraagd naar de motivatie om te participeren in de platforms en wat voor rol zij daarin spelen.
2. *Kenmerken*: Hierin wordt onderzocht of de kenmerken van interactieve beleidsvorming aanwezig zijn. Voorts wordt gevraagd naar de belevingswereld van de participanten, ten opzichte van deze kenmerken. Hierbij wordt ook

¹¹ Zie bijlage 2 "Interviews deelnemers platforms"

¹² De lijst met gestelde vragen en geïnterviewden zijn in bijlage 2 opgenomen.

gebruik gemaakt van de participatieladder¹³. De participatieladder is een maatstaf waarbij de geïnterviewden zelf kunnen aangeven op welke trede zij en anderen staan met betrekking tot de gradatie van participatie in het betreffende platform. Deze gradatie bestaat uit vijf treden en loopt van informeren tot het volledig meebeslissen in een besluitvormingsproces. Door een vergelijking te maken tussen de uitkomsten van verschillende deelnemers in hetzelfde platform zal een beeld gevormd kunnen worden van de belevingswereld van de participanten en de werkelijkheid.

3. *Vertrouwen*: Hierin wordt geprobeerd antwoord te krijgen op hoe groot het vertrouwen ten opzichte van de andere deelnemers is. Er wordt onder andere gevraagd hoe groot het vertrouwen van de deelnemers ten opzichte van de andere deelnemers is en of zij het gevoel hebben dat er sprake is van een open agenda of een “dubbele” agenda. Vervolgens wordt, door vergelijking, onderzocht hoe groot de invloed van het vertrouwen op de kenmerken van interactieve beleidsvorming is.
4. *Resultaten*: Hierin wordt, vanuit het oogpunt van de geïnterviewden, naar het nut en verbeterpunten van de platforms gevraagd. Op die manier wordt een compleet beeld gegeven van de belevingswereld van alle deelnemers.

De interviews zullen mondeling afgenomen worden zodat onduidelijkheden direct weggenomen kunnen worden. Verder moeten sommige vragen nader worden toegelicht voordat deze beantwoord kunnen worden.

Verantwoording

In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader van interactieve beleidsvorming weergegeven. Vervolgens is aan het begin van dit hoofdstuk het analysekader en de operationalisering van het theoretisch- en analysekader weergegeven. De DCMR heeft geen schriftelijke documenten waarin een specifiek wordt verwezen naar interactieve beleidsvorming. Wel bestaat er een document genaamd “Handboek communicatie met de bevolking (DCMR, maart 2003)” die door de medewerkers van de DCMR als leidraad gebruikt wordt in hun communicatie met de burgers in het Rijnmondgebied. Hierin worden wel alle kenmerken van interactieve beleidsvorming genoemd.

¹³ Zie bijlage 1

Voor een duidelijk beeldvorming worden hieronder de kenmerken van interactieve beleidsvorming weergegeven waarna voorbeelden worden gegeven uit het voornoemde handboek die aansluiten op de kenmerken van interactieve beleidsvorming.

De kenmerken van interactieve beleidsvorming zijn:

1. Deelnemers worden eerder in het beleidsproces betrokken (open agenda);
2. Invloedsmogelijkheden deelnemende partijen (participatieladder);
3. Meerzijdige communicatie (redelijke discussie);
4. Gelijkwaardigheid van deelnemers (redelijke discussie)en
5. Representativiteit van deelnemers (toegankelijkheid)

De passages uit het Handboek communicatie met de bevolking (DCMR, maart 2003) die gerelateerd kunnen worden met de kenmerken van interactieve beleidsvorming zijn:

- De bewoners zijn vaak de ogen en oren voor de dienst en ieder signaal aan de DCMR is een gratis advies. Zo'n advies verdient het om te worden **meegenomen in de besluitvorming**.
- Het overleg is in de eerste plaats bestemd voor communicatie tussen bedrijven en bewoners. Voorop staat het **gezamenlijk zoeken naar oplossingsrichtingen** die bijdragen aan het nog beter samengaan van wonden en werken.
- De boodschap van de DCMR is helder communiceren over de (on)mogelijkheden om knelpunten op te lossen en over de ondernomen acties en dergelijke. Neem de onderwerpen van de burgers serieus en reageer daar adequaat op. Maak waar mogelijk concrete afspraken. Zo kweek je **wederzijds begrip**.
- Ga vooral uit van de onderwerpen waar de bewoners mee komen en reageer daar adequaat op. Voer onderzoeken en vervolgacties adequaat uit en laat **bewoners** weten dat **hun inbreng** serieus wordt genomen.
- De communicatie van de DCMR moet aansluiten bij de belevingswereld van de bewoners en bedrijven.
- De boodschap in de Burenraad is daarop gericht: **helder, open en eerlijk communiceren** over de taken en verantwoordelijkheden van de DCMR.
- De uitstraling in de Burenraad is erop gericht de deelnemers te laten zien dat we een benaderbare dienst zijn die **open staat voor ideeën en commentaar**.
- We zijn bereid mee te praten in de Klankbordgroep en stellen ons daarbij actief op, staan open voor kritische opmerkingen en stellen ons daarmee **kwetsbaar** op.

Bovenstaande geeft aan dat alle op- en aanmerkingen van de burgers meegenomen dienen te worden in de beleidsbepaling van de DCMR. Via de platforms worden de burgers duidelijk geïnformeerd over de werkwijze van de DCMR.

Verder heeft de DCMR een coördinerende rol bij de instelling van de burgerplatforms. Bij de instelling van nieuwe platforms is het de DCMR die aangeeft welke voorwaarden hiervoor gelden. Zo is bijvoorbeeld een voorwaarde dat er een onafhankelijke voorzitter moet zijn en een voorwaarde dat er op zijn minst één iemand van de gemeente en betreffende bedrijven aanwezig moet zijn die bevoegd is om concrete toezeggingen te mogen doen .

Tot slot is het begrip interactieve beleidsvorming een paar keer in gesprekken met medewerkers van de DCMR genoemd. De huidige coördinator van bureau voorlichting (mevrouw M. Neyzen), die overigens zeer goed bekend is met de participatieladder van Arnstein, geeft aan dat alle kenmerken van interactieve beleidsvorming aanwezig zijn. Tevens geeft zij aan dat de interactieve beleidsvorming nog in de kinderschoenen staat. Afhankelijk van het platform staat de interactieve beleidsvorming van de burgerplatforms nog op 1 van de laatste treden van de participatieladder van Arnstein.

Het is in ieder geval duidelijk de bedoeling om de kenmerken zoveel als mogelijk na te streven. Alleen op die manier voelen de burgers zichzelf serieus genomen worden en kan de DCMR de inbreng van de burger beter oppakken en er wat mee doen.

4 Burgerplatforms

4.1 Inleiding

Zoals gezegd zal in dit hoofdstuk onderzocht worden hoe de kenmerken van interactieve beleidsprocessen zich in de platforms manifesteren en wat de invloed van het vertrouwen daarop is¹⁴.

De uitkomsten hiervan zullen in de diverse platforms verschillend zijn omdat de samenstelling van de deelnemers verschillen en de motivaties om in de platforms te participeren ook verschillend zijn. Door deze verschillen te analyseren moet door middel van een vergelijkend onderzoek duidelijk worden dat het beoogde effect (draagvlakvergroting) groter zal zijn naarmate meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor het vergroten van het vertrouwen. Daarnaast moet, niet in de laatste plaats, ook gekeken worden naar de mate van aanwezigheid van de kenmerken van interactieve beleidsprocessen.

Dit hoofdstuk zal afgesloten worden met een vergelijking van dit empirisch onderzoek met de omschreven theorie zoals weergegeven in de eerste drie hoofdstukken.

Op dit moment zijn de volgende zes lokale platforms in het Rijnmondgebied operationeel:

1. Burenraad Shell Pernis (1998);
2. Klankbordgroep Rozenburg (1996);
3. Platform Hinder & Veiligheid Westelijk Voorne (2001);
4. Platform Hinder & Veiligheid Hoek van Holland (2003);
5. Platform Hinder & veiligheid Heijplaat (2004) en
6. Platform Charlois (2004).

Naast deze zes lokale platforms is er ook een regionaal platform (Regionaal Platform Hinder & Veiligheid, 1995) actief dat één keer per kwartaal bijéénkomt. Hierin zitten afgevaardigden van alle lokale platforms, een gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland (voorzitter), een afgevaardigde van de Zuid-Hollandse Milieufederatie en een afgevaardigde van Deltalinqs¹⁵. Verder zijn er bij de bijeenkomsten altijd diverse

¹⁴ Zie figuur 3.1 op bladzijde 20 in hoofdstuk 3.

¹⁵ Deltalinqs is een belangenorganisatie die de belangen behartigt van circa 600 bedrijven in de Mainport Rotterdam

genodigden aanwezig. Afhankelijk van het centrale onderwerp waarover gesproken zal worden kunnen dit directeuren van bedrijven zijn maar ook bijvoorbeeld iemand van de GGD Rotterdam of een specialist op het gebied van geluid, stof, stank enzovoorts. In dit platform worden zaken tussen de lokale platforms afgestemd die een regionaal karakter hebben, waarover in paragraaf 4.2.4 meer.

In dit hoofdstuk zullen twee van de lokale platforms en het regionale platform geanalyseerd worden. De twee lokale platforms die onderzocht worden zijn:

1. Burenraad Shell Pernis en
2. Klankbordgroep Rozenburg.

De keuze voor deze twee platforms ligt in het feit dat zij de langste historie hebben en daardoor ook het vaakst de publiciteit hebben opgezocht. Hierdoor is over deze platforms het meeste materiaal te vinden. Door het grotere aanbod van informatie via verschillende kanalen kan de objectiviteit van het onderzoek vergroot worden.

Verder heeft de Burenraad Shell Pernis een andere samenstelling en doelstelling dan de andere lokale platforms. Hierover wordt in paragraaf 4.2.1 meer verteld.

4.2 Onderzoek burgerplatforms

4.2.1 Burenraad Shell Pernis

Algemene beschrijving

De Burenraad Shell Pernis is in het voorjaar 1998 als proef van start gegaan.

Grotere bedrijven in een stedelijke omgeving, waarbij relatief gemakkelijk overlast of risicosituaties ontstaan in de woonomgeving, hebben vaak beperkte mogelijkheden tot directe communicatie met individuele burens. Op initiatief van het Regionale Platform Hinder & Veiligheid (zie paragraaf 4.2.3) waren Shell Pernis en omwonenden bereid om een georganiseerd burenoverleg op te zetten. In het Regionale Platform was Shell Pernis steeds vaker het onderwerp van gesprek wanneer het over klachten van burgers ging. Dit was voor het Regionale Platform aanleiding om een lokale platform te vormen waarin interacties kunnen plaatsvinden tussen Shell Pernis en omwonenden. Deze interacties gaan over alle onderwerpen waarmee de omwonenden als burens van Shell Pernis direct of indirect te maken hebben. De DCMR heeft toen, vanwege haar brede netwerk, op verzoek van de provincie Zuid-Holland het initiatief genomen om op zoek te gaan naar actieve burgers die regelmatig contacten onderhielden met de overheid en

Shell Pernis. Verder zijn ook contacten gelegd met burgers in de omgeving die al maatschappelijk actief waren in bijvoorbeeld bewoners- en wijkverenigingen, ondernemingsverenigingen of milieugroeperingen.

In het overleg ligt de nadruk op ervaren hinder en overlast en op milieu- en veiligheidsaspecten. Deze bepalen mede de leefbaarheid in de directe woonomgeving van ruim 450.000 mensen op beide rivieroeveren, rondom Shell Pernis. Daarom heeft de Burenraad leden uit Pernis, Hoogvliet, Spijkenisse, Albrandswaard, Vlaardingen en Schiedam.

De Burenraad vergadert in principe vier maal per jaar. Een commissie uit de Raad bereidt de vergaderingen voor en stelt de agenda op. Meestal wordt per vergadering één onderwerp uitgediept. De commissie bestaat alleen uit burenen en het secretariaat ligt bij een onafhankelijke secretaris. Op dit moment is de heer van der Wiel van Shell Pernis secretaris van de Burenraad. Hierover meer in de volgende paragraaf.

Bovenstaande impliceert dus dat de burenen de agenda bepalen.

De belangrijkste onderwerpen die tot nu toe aan bod zijn geweest staan hieronder vermeld:

- risico's, externe veiligheid
- aanpak van waterverontreiniging
- terugdringen van het aantal grote fakkels
- aanzicht van het bedrijfsterrein
- vervoersmanagement en transport
- bouwen in risicogebieden
- afhandelen van klachten
- duurzaamheid (zoals andere inzet restwarmte, CO₂, geluid, bodem)

Het overlegmodel van de zelfstandige Burenraad Shell Pernis heeft internationale aandacht getrokken. Daarom is in 2002 het boekje "Leidraad Burenraad", met steun van de Europese Commissie (DG Onderzoek), tot stand gekomen. De tweetalige leidraad (Nederlands en Engels) beschrijft ervaringen, tips en een concreet stappenplan voor georganiseerd burenoverleg tussen bedrijven en hun omwonenden. Daarmee kunnen initiatiefnemers in Nederland en elders in Europa die een Burenraad willen opstarten hun voordeel doen.

Participanten

De samenstelling van de Burenraad Shell Pernis ziet er als volgt uit:

1. een onafhankelijke voorzitter;
2. een onafhankelijk secretariaat;
3. een vaste adviseur;
4. de directeur van Shell Pernis'
5. een Shell-expert (afhankelijk van de te bespreken onderwerp);
6. een onafhankelijke deskundige (afhankelijk van de te bespreken onderwerp) en
7. vertegenwoordigers van omwonenden (buren en tevens de commissie van de raad).

De onafhankelijke voorzitter (1), die zelf ook 'buur' van Shell Pernis is, dient volgens de Burenraad aan een aantal voorwaarden¹⁶ te voldoen:

- gezaghebbend, voor omwonenden en ook voor de Shell;
- bestuurlijke ervaring en
- samenbindend vermogen.

De belangrijkste voorwaarde is toch wel dat de onafhankelijkheid van de voorzitter gewaarborgd is en hij het vertrouwen geniet van alle deelnemende partijen. De voorzitter heeft de taak de partijen met elkaar te verbinden. Een voorzitter die de voortgang in het proces moet bewaken én een belang moet verdedigen, komt vroeg of laat in de knel. Zijn vertrouwen kan geschaad zijn doordat hij twee petten draagt. Een onafhankelijke voorzitter heeft een heldere positie om het vertrouwen tussen de partijen te bewaken. Op dit moment wordt het voorzitterschap gedragen door drs. B. Kandel uit Vlaardingen.

Het secretariaat van de Burenraad moet onafhankelijk en deskundig zijn. Onder deze voorwaarden wordt het secretariaat uitgevoerd door de heer W. van der Wiel, een medewerker van Shell Pernis, in de vorm van "ambtelijk secretaris", die zelf geen lid van de Burenraad is. De heer W. van der Wiel geniet een groot vertrouwen van de burenen vanwege zijn deskundigheid en onafhankelijke opstelling. Weliswaar kunnen vraagtekens gezet worden bij zijn onafhankelijkheid, vanwege zijn dienstverband bij Shell Pernis, maar in dit geval wordt de deskundigheid van grotere waarde geacht dan onafhankelijkheid.

¹⁶ Zie ook de "Leidraad Burenraad".

De vaste adviseur (3) voor de Burenraad Shell Pernis is de DCMR. Eén van de taken van de vaste adviseur is het verzorgen van voldoende contra-expertise. Door de aanwezigheid van een onafhankelijke adviseur, met voldoende kennis van zaken, kan voorkomen worden dat verhalen vanuit Shell Pernis een te gekleurd PR-gehalte krijgen. Andersom kan Shell Pernis een te groot “enthousiasme” van de DCMR en burenen temperen. Een andere taak is het verlenen van goede voorlichting. Vooral in de richting van de burenen is het vaak nodig enige uitleg te geven over zaken die spelen tussen de DCMR, als vergunningverlener en handhaver, en Shell Pernis. Daarnaast geven de burenen terloops hun oordeel over de werkprocessen van de DCMR, waarmee de DCMR haar voordeel kan doen.

De DCMR wordt vertegenwoordigd in de persoon van de heer R. Kuiper (hoofd van de meldkamer).

Het verantwoordelijk management, waaronder de directeur van Shell Pernis (4), neemt deel met mandaat. Dat wil zeggen dat er concrete afspraken gemaakt moeten kunnen worden waaraan Shell Pernis zich zal houden. Een ander voordeel van deelname van de directeur is dat het vertrouwen uitstraalt naar de burenen toe. De burenen krijgen hiermee de kans hun vragen direct met het verantwoordelijke management kort te sluiten.

Per vergadering wordt één onderwerp uitgediept. Hiervoor worden, onder andere, een Shell-expert (5) en een onafhankelijke deskundige (6) uitgenodigd.

De Burenraad Shell Pernis heeft een profielschets¹⁷ ontworpen waaraan de burenen (7) moeten voldoen om te kunnen participeren in de Burenraad. Deze luidt als volgt:

- Actieve bewoners met een “natuurlijke” achterban. Zij spreken niet namens een bepaalde organisatie, zijn geen formele vertegenwoordigers, maar houden wel voeling met “hun sector” in de lokale samenleving.
- Ze kunnen afkomstig zijn uit bijvoorbeeld: milieugroepen, bewonersorganisaties, vakbonden, ondernemersverenigingen, ouderen/jongerenverenigingen, maar het kunnen ook individuele burgers zijn (“lokale opinieleiders”) of oud-werknemers.
- Ze hebben geen directe (zakelijke) relatie met Shell Pernis.

Iedere burger van de omliggende gemeenten kan een verzoek indienen om deelname in de Burenraad. De Burenraad zal het verzoek toetsen aan de criteria, zoals hierboven genoemd, voordat deze gehonoreerd zal worden. Verder probeert de Burenraad een

¹⁷ Deltalings is een belangenorganisatie die de belangen behartigt van circa 600 bedrijven in de Mainport Rotterdam.

evenredige verdeling van het aantal deelnemende burenen voor de omliggende gemeenten, te vormen.

Interviews

Hierna volgt een samenvatting van de interviews en gesprekken. Hierbij zal dezelfde volgorde gehanteerd worden als in de vragenlijst (zie bijlage 2)¹⁸.

De interviews zijn gehouden met:

1. de heer W. van der Wiel (secretaris);
2. mevrouw M. Scholten (buur) en;
3. de heer R. Kuiper (adviseur)

Daarnaast zijn er tijdens bijeenkomsten en rondleidingen ook gesprekken geweest met andere deelnemers van het Platform.

Algemeen:

Naast de Burenraad zijn de heer van der Wiel en mevrouw Scholten ook lid van het Regionaal Platform Hinder & Veiligheid. Nadat de heer Kuiper een andere functie, binnen de DCMR, heeft aanvaard is hij de vaste adviseur binnen de Burenraad gebleven. Zijn lidmaatschap voor het Regionaal Platform heeft hij opgegeven. Hierin is de nieuwe voorlichtster van de DCMR vertegenwoordigd.

De motivatie van de deelnemers om deel te nemen aan het Burenplatform zijn verschillend van aard. Omdat de communicatie met burgers, naar aanleiding van diverse incidenten, niet soepel verliep is op verzoek van het Regionaal Platform de Burenraad Shell Pernis in 1998 opgericht. Hiermee was de eerste doelstelling van de Burenraad vastgesteld: het verbeteren van de communicatie tussen Shell Pernis en omwonenden. Voor Shell Pernis, DCMR en Buren is dat de belangrijkste motivatie om deel te nemen aan een Burenraad. Iedere deelnemer heeft echter andere bedoelingen met het begrip "verbeteren van de communicatie"

Shell Pernis wil meer openheid van zaken geven om bij de burgers meer begrip te kweken voor haar activiteiten op Pernis. Op die manier hoopt de Shell ook dat omwonenden minder snel zullen klagen over de activiteiten die plaatsvinden bij Shell Pernis. Daarnaast hoopt Shell raffinaderij, door dichter bij de burgers te staan en veel in

¹⁸ Zie ook de uiteenzetting in paragraaf 4.2.

de publiciteit te treden, haar negatieve imago als één van het grootste milieuvervuilend bedrijf kwijt te raken.

De DCMR hoopt, evenals Shell Pernis, dat het verbeteren van de communicatie tussen Shell Pernis en omwonenden zal leiden naar minder klachten. Naast deze doelstelling ziet de DCMR voor zichzelf ook de kans om zichzelf te profileren als initiator voor het instellen van dergelijke platforms. Temidden van de vele organen binnen het Rijnmondgebied is het voor de DCMR bijna van levensbelang om hun nut voortdurend aan te kunnen tonen. Ook naar de burger toe is het voor de DCMR belangrijk meer begrip te kweken voor haar werkzaamheden als vergunningverlener en handhaver. Op die manier hoopt de DCMR bij alle partijen meer draagvlak te kunnen creëren voor haar beleid.

De twee belangrijkste redenen van de burgers om in de Burenraad deel te nemen is uit nieuwsgierigheid en om meer invloed uit te kunnen oefenen op al hetgeen er op het terrein van Shell Pernis gebeurt. De nieuwsgierigheid wordt opgewekt doordat s'avonds duizenden lichtjes op het terrein van Shell Pernis branden en hele grote opslagtanks en duizenden meters pijpen te zien zijn. Verder zien de burgers regelmatig 'vreemde' rook uit de schoorsteenpijpen komen en zijn zij ook niet te spreken over het aanzicht van het terrein. Tot slot geven de burens aan dat zij het heel belangrijk vinden dat ook de belangen van de burgers vertegenwoordigd moeten worden.

Op de vraag of er sprake is van actieve of passieve deelname aan de Burenraad wordt door alle partijen hetzelfde antwoord gegeven. De Buren bepalen de agenda en zitten de vergadering voor. Hier is dus sprake van actieve deelname door de burens. Mevrouw Scholten(buur) geeft in dat verband aan dat mensen uit de omgeving en andere contacten haar prima weten te vinden als er zaken zijn die onder de aandacht van Shell Pernis dienen te worden gebracht. Deze worden dan in overleg met andere burens op de agenda geplaatst.

Shell Pernis en DCMR nemen daarin een passieve rol in. Zij beantwoorden de vragen die door de aanwezigen gesteld worden. De heer Kuiper (adviseur) zegt dat de DCMR thans inderdaad een passieve rol heeft, maar dat in beginsel sprake was van actieve deelname omdat de DCMR de initiator van de Burenraad is geweest.

Naast de Shell Burenraad wordt door de deelnemers ook andere middelen gebruikt om hun wensen kenbaar te maken. Voor de DCMR en Shell Pernis wordt de website een steeds belangrijker instrument om de communicatie met burgers te verbeteren. Voorts is, volgens mevrouw Scholten en de heer Kuiper, de klachtenlijn van de DCMR ook een

belangrijk middel van de burger om een klacht te melden. Vooral de terugkoppeling, naar aanleiding van klachten, naar burgers toe wordt heel belangrijk gevonden.

Kenmerken:

In hoofdstuk 3 is beschreven wat de vijf kenmerken van interactieve beleidsvorming zijn. Voor een goede beeldvorming wordt deze hier nogmaals weergegeven.

1. Deelnemers worden eerder in het beleidsproces betrokken;
2. Deelnemende partijen worden meer invloedsmogelijkheden gegeven;
3. Interactieve beleidsvorming kenmerkt zich door meerzijdige communicatie;
4. Deelname vindt basis op meer gelijkwaardigheid en
5. Interactieve beleidsvorming kenmerkt zich door representatieve vertegenwoordiging van betrokken groeperingen.

Deze kenmerken zijn, zoals weergegeven in figuur 3.1, van essentieel belang om tot vergroting van het maatschappelijk draagvlak voor het beleid van de DCMR en deelnemende bedrijven te komen.

De bijeenkomsten van de Burenplatform kenmerken zich door meerzijdige communicatie (3.). Dit wordt door alle deelnemers bevestigd. Omdat de burenen, via de commissie, de agenda bepalen komt een dialoog sneller op gang. Juist in meerzijdige communicatie komt het dialoogkarakter van interactieve beleidsprocessen tot uitdrukking.

Mevrouw Scholten (buur) geeft ook aan dat alle vragen gesteld kunnen worden en dat deze altijd beantwoord worden. Wanneer er vragen zijn die niet direct beantwoord kunnen worden dan wordt daar, op een later tijdstip, altijd op terug gekomen.

Bij één van de vergaderingen waarbij ik een uitnodiging heb mogen ontvangen heb ik geconstateerd dat de vergadering heel gemoedelijk verliep. Ieder lid kreeg de kans om zaken bespreekbaar te maken en op sommige vragen werd later in een volgend overleg terug gekomen.

De heer van der Wiel zegt dat volledige gelijkwaardigheid(4.) er nooit zal zijn omdat Shell Pernis altijd een kennisvoorsprong zal hebben. De burenen hebben gemiddeld een jaar nodig om voldoende kennis van zaken te krijgen om volwaardig deel te kunnen nemen in de Burenraad.

Mevrouw Scholten geeft tevens aan dat niet iedereen even hoog op de sociale ladder staat waardoor vragen niet altijd goed geformuleerd worden. Wel wordt

gelijkwaardigheid altijd nagestreefd door net zo lang door te vragen totdat de vraag door iedereen begrepen wordt.

Ondanks dat er geen sprake is van volledige gelijkwaardigheid heerst er wel een gevoel van gelijkwaardigheid. Dit gevoel van gelijkwaardigheid ligt in het geloof dat iedereen elkaar wel benadert op basis van gelijkwaardigheid.

Op de vraag of de Burenraad representatief(5.) is voor de hele bevolking van het Rijnmondgebied wordt ontkennend gereageerd. De burens hebben allemaal een achterban, maar ze vertegenwoordigen ze niet. Bij elkaar is dat wel een grote groep maar de wensen van de totale bevolking wordt hiermee nog lang niet afgedekt.

Representativiteit wordt wel nagestreefd door per omliggende gemeenten 2 a 3 burgers met een achterban in de Burenraad te laten deelnemen.

Opmerkelijk is de rol van DCMR binnen de Burenraad. Zowel de burens als Shell Pernis geven aan dat het beleid(1.) van de DCMR, binnen de Burenraad, totaal geen rol speelt. De DCMR heeft volgens de heer van der Wiel en mevrouw Scholten alleen een adviserende rol bij handhavingkwesties. De Burenraad wordt totaal niet betrokken bij vergunningverlening.

De heer Kuiper geeft aan dat bij beleidskwesties rond Shell Pernis, de DCMR wel degelijk rekening houdt met de wensen van de burgers, maar dat binnen de Burenraad geen besluiten worden genomen die direct van invloed zijn op het beleid van de DCMR. Mevrouw Scholten zegt dat de DCMR, met uitzondering van de heer Kuiper als adviseur, altijd buiten beeld blijft.

In de Burenraad wordt niet gesproken over het beleid van de DCMR.

Shell Pernis en de burens geven aan dat getracht wordt gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Shell Pernis verbindt zich aan de volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. Hierin hebben de burens dus een adviserende rol. De heer Kuiper van de DCMR zegt dat er diverse kwesties zijn die worden besproken binnen de Burenraad Shell. Deze kwesties variëren van informatie geven over interne aangelegenheden tot het vragen van advies over het communicatieplan met betrekking tot een nieuw te bouwen kraker. De invloeden zijn daarom ook verschillend. De heer Kuiper geeft aan dat de invloed zoals genoemd in de participatieladder(2) oploopt van informeren (1^e trede van de ladder) tot adviseren en/of coproduceren (tussen 3^e en 4^e trede van de ladder).

Vertrouwen:

De mate van vertrouwen is van essentieel belang voor het slagen van interactieve beleidsvormingsprocessen. Hieronder wordt, zoals eerder vermeld, kort de drie voorwaarden¹⁹ weergegeven die het vertrouwen tussen deelnemers kunnen bevorderen.

1. Open agenda;
2. Toegankelijkheid platforms en
3. Redelijke discussie.

Ad.1) Binnen de Burenraad is consensus over de vraag of sprake is van een open agenda. Per vergadering wordt een hoofdonderwerp uitgekozen waarbij onafhankelijke deskundigen worden uitgenodigd. Deze deskundigen zorgen ervoor dat de agenda open is. Verder zijn het de burens zelf die de agenda bepalen²⁰ waardoor het voor Shell Pernis lastiger is om dubbele agenda's te hanteren.

Ad.2) Iedereen kan een verzoek indienen om lid te worden van de Burenraad. Wel wordt getracht een zekere balans te bewaren waardoor een selectie noodzakelijk is. Om de representativiteit te vergroten moeten zij een natuurlijke achterban hebben. Verder wordt ook gekeken naar de balans van de representativiteit. Er wordt gestreefd naar een participatie van 2 a 3 burgers uit iedere gemeente, uit de omgeving van Shell Pernis. Wel kunnen alle burgers de leden van de Burenraad benaderen voor vragen en/of opmerkingen. De vergaderingen zijn in principe gesloten. Echter kunnen externen op uitnodiging van de commissie de vergaderingen bijwonen.

Ad.3) In een redelijke discussie worden discussies gevoerd en beslecht op grond van de sterkste argumenten binnen de normen van redelijkheid. Een deelnemer die zeer bekwaam is in het onderhandelen en argumenteren moet zijn argumenten zo naar voren brengen die voor iedere deelnemer begrijpelijk is binnen de normen van redelijkheid. Na alle argumenten afgewogen te hebben worden de deelnemende partijen geacht een oplossing aan te dragen waarvan de sterkste argumenten binnen de normen van redelijkheid gelden.

Habermas heeft het ook wel over een "*ideal speech situation*". Hierin is iedereen even competent en in staat zijn of haar mening te geven, te discussiëren, elkaar

¹⁹ Zie voor uitgebreide beschrijving hoofdstuk 3.1.

²⁰ De commissie van de Burenraad, waarin o.a. de agenda wordt bepaald, bestaat alleen uit burens en het secretariaat ligt bij een onafhankelijke secretaris.

te begrijpen en consensus te bereiken. Binnen de Burenraad zal de “*ideal speech situation*” niet bereikt kunnen worden. De burens zijn niet allemaal even competent en in staat zijn of haar mening te geven. Verder wordt consensus niet altijd bereikt omdat de belangen recht tegenover elkaar kunnen staan. Ook binnen de groep van burens kunnen de belangen verschillend zijn. Als voorbeeld geeft Mevrouw Scholten een situatie waarbij het aangezicht van het terrein onderwerp van gesprek is. Diverse burens stellen voor om aan het oude hoofdgebouw van Shell Pernis neonlichten te bevestigen. Shell Pernis staat hier in beginsel positief tegenover, maar dan komt er een geluid van een buur dat dit niet gewenst is vanwege het milieu. Vogels kunnen er van in de war raken. Na veel praten wordt geen consensus bereikt en gaat het voorstel de prullenbak in.

Tot slot geeft de heer Kuiper nog aan dat inderdaad niet iedereen even competent is, maar dat men probeert van elkaar de beweegredenen te vinden voor vragen die gesteld worden. Hierbij is een goede voorzitter dus van cruciaal belang.

Door alle deelnemers wordt het gevoel van vertrouwen groot geacht. Op alle vragen wordt getracht altijd zo eerlijk mogelijk antwoord te geven. Ook als er vragen worden gesteld die voor Shell Pernis, op dat moment, niet ‘uitkomen’. Verder is de open communicatie een belangrijke oorzaak voor dat gevoel van vertrouwen.

Resultaten:

De twee belangrijkste resultaten die met de Burenraad zijn bereikt zijn het fakkelbeleid en het aanzicht van Shell Pernis. Voor Shell Pernis zijn de fakkels een onderdeel van de fabrieken. Wanneer in een fabriek, door bijvoorbeeld een stroomstoring, iets mis gaat worden de fakkels ingezet om vrijkomende stoffen bij chemische reacties te verbranden. Shell Pernis heeft zich voorheen nooit gerealiseerd dat de burgers in omliggende gemeenten zich ernstige zorgen maakten als de fakkels werden ingezet. Vanuit de Burenraad is het fakkelbeleid van Shell Pernis ontstaan waarbij zelfs een fakkelinspecteur is aangesteld. De rommelige aanblik van het terrein en roestvorming op de opslagtanks zaaide bij de burgers grote twijfels over de veiligheid bij Shell Pernis. Ook dat heeft Shell Pernis zich nooit gerealiseerd omdat de tanks periodiek worden gekeurd. Dankzij de Burenraad wordt het terrein netjes bijgehouden en worden de tanks bij hun periodieke verfbeurt voorzien van een kleurtje.

De burens geven verder aan dat de openheid naar burgers toe veel groter is dan voorheen.

Het belangrijkste resultaat voor de DCMR is, volgens de heer Kuiper, dat er een communicatiekanaal is gevonden met de burgers van het Rijnmondgebied. Door middel van het communicatiekanaal is het voor de DCMR veel tastbaarder geworden wat de veiligheidsgevoelens van de burens zijn en kan de DCMR veel concreter te werk gaan in een poging de veiligheidsgevoelens te verbeteren.

Het grootste verbeterpunt van de Burenraad is volgens de DCMR en Shell Pernis dat er een regelmatige doorstroming van burens binnen de Burenraad moet plaatsvinden. Wanneer burens (te) lang in de raad zitten bestaat de kans dat de burens aan Shell verknocht raken. Het wordt als het ware een vriendenclub waarbij de representativiteit van burgers in gevaar kan komen. Men moet blijven zoeken naar wat er onder de bevolking van omliggende gemeentes leeft.

Dit is een verrassende uitspraak van de DCMR en Shell Pernis omdat het grootste verbeterpunt, volgens de burens, juist moet zijn dat Shell Pernis naar de toekomst nog opener moet zijn. Mevrouw Scholten zegt dat het gevoel van vertrouwen weliswaar groot is maar dat op sommige momenten Shell Pernis niet echt helemaal open en eerlijk is.

Tot slot geven alle deelnemers aan dat dankzij platforms een communicatie tussen bedrijven en burgers tot stand kan komen. Hierdoor kunnen burgers meer invloed uitoefenen op de betreffende bedrijven en de bedrijven meer begrip kweken voor haar activiteiten.

4.2.2 Klankbordgroep Rozenburg

Algemene beschrijving

De Klankbordgroep Rozenburg is een uitvloeisel van de eind 1994 te Rozenburg georganiseerde publieksmanifestatie 'SAMEN VEILIG WERKEN EN WONEN'. In deze manifestatie is getracht een open en eerlijke discussie op gang te brengen tussen acht omliggende industriële bedrijven en de bevolking van Rozenburg over zaken als milieu, veiligheid en gezondheid. Door het grote succes van deze manifestatie en de vele vragen die bleven bestaan onder de bevolking van de gemeente Rozenburg is besloten om de discussie in een structureel overleg voort te zetten in een klankbordgroep.

Na bijna twee jaar is, in samenwerking met de DCMR en de gemeente Rozenburg, in september 1996 de “Klankbordgroep Rozenburg” opgericht. De Klankbordgroep Rozenburg streeft naar een open en eerlijke dialoog tussen de grote industrie rondom Rozenburg en de bevolking van Rozenburg.

Regelmatig terugkerende items zijn de activiteiten van de deelnemende bedrijven, de daaraan verbonden risico's op het gebied van milieu, gezondheid en veiligheid en de door de bedrijven genomen maatregelen om risico's voor iedereen zo klein mogelijk te houden. Uitgangspunt voor de bedrijven hierbij is de Responsible Care-gedachte. Responsible Care staat voor het wereldwijde initiatief van de (petro)chemische industrie om haar prestaties op het gebied van milieu, veiligheid en gezondheid voortdurend te verbeteren en daarover met de samenleving te communiceren.

Voor de DCMR Milieudienst Rijnmond en de gemeente Rozenburg geldt dat zij ook voorstander zijn van een actieve dialoog tussen de vertegenwoordigers van de industrie en van de bevolking over de veiligheids- en milieuaspecten die het werken en wonen in een industriële omgeving met zich brengen.



Omdat de aandacht van bedrijven, door de jaren heen, ging verslappen is op 23 oktober 2003 de intentieverklaring die ten grondslag ligt aan de Klankbordgroep Rozenburg, (opnieuw) getekend door de directeuren van de 16 participerende bedrijven²¹, de gemeente Rozenburg en de DCMR (zie foto). Daarmee onderstreepten zij het belang van een dynamische en openhartige communicatie met de inwoners van Rozenburg.

De Klankbordgroep Rozenburg vergadert in principe viermaal per jaar. Deze vergaderingen zijn openbaar. Door middel van persberichten in lokale kranten worden deze vergaderingen aan de bevolking van de gemeente Rozenburg kenbaar gemaakt. Ook heeft de klankbordgroep een eigen website met daarop alle nieuws van de klankbordgroep. Verder worden deze vergaderingen altijd vergezeld met een georganiseerd bedrijfsbezoek waaraan alle deelnemers van de vergadering kunnen deelnemen. Aan het eind van de avond is er dan een mogelijkheid om vragen aan de directie van het bezochte bedrijf te stellen. Bij één van de vergaderingen inclusief een

²¹ De 16 participerende bedrijven zijn in bijlage 3 opgenomen.

bedrijfsbezoek aan Lucite International heb ik zelf mogen ondervinden hoe een avond als deze is verlopen.

Participanten

Op de vergaderingen, die vier maal per jaar wordt gehouden, zijn in principe altijd vertegenwoordigd:

1. een voorzitter;
2. een secretaris;
3. een vaste adviseur;
4. afgevaardigden van de 16 deelnemende bedrijven;
5. de burgers van Rozenburg en
6. het verantwoordelijk management van het te bezoeken bedrijf.

Het voorzitterschap (1) wordt in de Klankbordgroep Rozenburg gedragen door de burgemeester. Op dit moment is dat mevrouw M.J. de Sutter-Besters.

Door het voorzitterschap door de burgemeester te laten dragen wordt het belang van de klankbordgroep nog eens goed onderstreept.

Het secretariaat (2) wordt uitgevoerd door een ambtenaar van de gemeente Rozenburg.

Evenals bij de Burenraad Shell Pernis is hier de DCMR de vaste adviseur (3). De belangrijkste taak van de DCMR in de Klankbordgroep Rozenburg is het verlenen van goede voorlichting. In de richting van de burgers is het vaak nodig enige uitleg te geven over zaken die spelen tussen de DCMR, als vergunningverlener en handhaver, en de 16 participerende bedrijven. Verder kunnen burgers vragen stellen over zaken die betrekking hebben op de Wet Milieubeheer. Vaak zijn dat vragen over wat wettelijk wel en niet toegestaan zijn.

De DCMR wordt vertegenwoordigd in de persoon van mevrouw L. van Greuningen en de heer A. Deelen. De heer A. Deelen is namens de DCMR bevoegd om concrete toezeggingen te doen waaraan de DCMR zich zal houden.

De afgevaardigden van de 16 deelnemende bedrijven (4) zijn er vooral om vragen van burgers te beantwoorden. Daarnaast hebben de deelnemende bedrijven via de Klankbordgroep de kans om direct met burgers te communiceren over voorgenomen maatregelen op het gebied van milieu, gezondheid en veiligheid. Verder proberen de bedrijven zichzelf tegenover de andere participanten te profileren als een bedrijf die rekening houdt met milieu-, gezondheids- en veiligheidsaspecten om op die manier meer begrip bij de burgers te kweken voor hun activiteiten in het industriegebied.

De burgers van Rozenburg(5) die op de vergaderingen aanwezig zijn hebben uiteenlopende motieven om de vergaderingen bij te wonen. De één is gewoon nieuwsgierig, de ander wil graag meer invloed uitoefenen op het beleid van bedrijven en overheden en weer anderen hebben specifieke vragen wanneer bijvoorbeeld incidenten hebben voorgedaan. Voor de nieuwsgierige mensen zijn vooral de bedrijfsbezoeken een succes.

In het voorjaar van 2004 is onder de bevolking van Rozenburg een enquête gehouden door Irene Boksma. Er waren 144 respondenten. Een samenvatting hiervan is in bijlage 4 opgenomen. Heel opvallend was dat 20% van de respondenten vooral geïnteresseerd waren om een bijeenkomst bij te wonen na een calamiteit terwijl de Klankbordgroep Rozenburg er vooral is voor preventieve maatregelen.

Interviews

Hierna volgt een samenvatting van de interviews en gesprekken. Hierbij zal dezelfde volgorde gehanteerd worden als in de vragenlijst (zie bijlage 2)²².

De interviews zijn gehouden met:

1. de heer H.J.A. Stuurman (secretaris, inmiddels met pensioen);
2. mevrouw G. de Rooij (actieve burger);
3. mevrouw L. van Greuningen (adviseur) en
4. de heer A. Deelen (namens DCMR).

Daarnaast zijn er ook gesprekken geweest met andere deelnemers van het Platform en heeft er een bedrijfsbezoek plaatsgevonden bij Lucite International Holland.

Algemeen:

De heer Stuurman was werkzaam bij de gemeente Rozenburg en vanaf de oprichting in 1996 betrokken bij de klankbordgroep Rozenburg. Vanuit de gemeente is hem gevraagd deel te nemen als secretaris. Hij zag het min of meer als één van zijn taken in het werk om deel te nemen in de klankbordgroep.

Evenals de heer Stuurman is mevrouw de Rooij sinds de oprichting actief betrokken bij de klankbordgroep Rozenburg. Verder is zij ook werkzaam als vrijwilligster in de ouderenraad en de actiegroep "Decibel". Laatstgenoemde actiegroep is een actiegroep

²² Zie ook de uiteenzetting in paragraaf 4.2.

dat zich richt tegen het lawaai dat door het treinspoor wordt geproduceerd. Door de toename van de bedrijvigheid, onder andere ook door de aanleg van de Tweede Maasvlakte, is men bang dat ook het treinverkeer zal toenemen. Tot slot neemt zij ook deel aan het regionaal platform Hinder & Veiligheid. Als actieve burger probeert zij inzicht te krijgen in de werkwijze van grote bedrijven en overheidsinstanties om daar, namens de burgers, invloed op uit te oefenen. Vanuit haar grote maatschappelijke betrokkenheid is zij zeer geïnteresseerd in alle zaken die de inwoners van Rozenburg kunnen raken.

Mevrouw van Greuningen neemt namens de DCMR deel aan de Klankbordgroep Rozenburg, Platform Hinder & Veiligheid Westelijk Voorne en het regionaal platform Hinder & Veiligheid. Ook zij is vanuit haar functie, als één van de voorlichtsters, van de DCMR gevraagd deel te nemen in de verschillende platforms. Wel is zij zeer geïnteresseerd wat er leeft onder de bevolking van het Rijnmondgebied. De platforms zijn, volgens haar, goede plekken om daar achter te komen.

De heer Deelen neemt namens de DCMR deel aan de Klankbordgroep Rozenburg en het regionaal platform Hinder & Veiligheid. De heer Deelen is hoofd van de afdeling procesindustrie. Vanuit die rol kan hij namens het management van de DCMR concessies doen waar de DCMR zich aan zal houden. Verder geeft hij ook advies met betrekking tot vergunningverlening en handhaving. Vanuit zijn functie is de heer Deelen gevraagd deel te nemen aan de platforms. Door de aanwezigheid van een leidinggevende zal, volgens de DCMR, het vertrouwen groeien.

Met uitzondering van mevrouw de Rooij geven de geïnterviewden aan dat zij allen een passieve rol in de klankbordgroep vervullen. Burgers kunnen in de vergaderingen hun verhaal en vragen kwijt waarop de gemeente, bedrijven en de DCMR anticiperen. Als burger heeft mevrouw de Rooij een zeer actieve rol in de Klankbordgroep Rozenburg. Zij is altijd aanwezig bij de vergaderingen van de Klankbordgroep Rozenburg om daar haar gevoelens te kunnen uiten en om vragen te laten beantwoorden die door de burgerbevolking van Rozenburg aan haar zijn gesteld.

Kenmerken:

Binnen de klankbordgroep Rozenburg is niet altijd sprake van meerzijdige communicatie. Vanuit de gemeente Rozenburg wordt aangegeven dat veel informatie vanuit de bedrijven wordt verstrekt en dat men dit als éénzijdig kan kwalificeren. Maar vanuit de informatieronden van bedrijven is er volgens de heer Stuurman sprake van meerzijdige communicatie. Burgers kunnen vragen stellen die vervolgens worden beantwoord door het bezochte bedrijf.

De burgers geven aan dat niet altijd sprake is van meerzijdige communicatie. Sommige bedrijven zijn nog niet gewend alle informatie over de bedrijfsprocessen te delen met derden. Dit heeft volgens mevrouw de Rooij te maken met vertrouwen.

Ook de DCMR zegt dat niet altijd sprake is van meerzijdige communicatie. Vaak komen discussies, vanwege tijdgebrek en kennisniveau, niet goed op gang.

De vertegenwoordigers van de bedrijven zitten, wat kennis betreft, een flink aantal stappen hoger in de boom dan de gemiddelde toehoorder. In de informatieronde en het interview met mevrouw de Rooij zeggen de burgers het gevoel te hebben dat vertegenwoordigers van de bedrijven met moeilijke termen schermen om zodoende de burgers proberen te overbluffen. De heer Stuurman van de gemeente Rozenburg geeft aan dat dit niet altijd op gaat omdat onder de burgers ook regelmatig oud-medewerkers zijn te vinden die, zoals hij dat verwoordt, het naadje van de kous weten. Volgens de heer Deelen van de DCMR is er wel een zekere mate van gelijkwaardigheid. Volgens hem zijn de bewoners redelijk assertief en de bedrijven moeten in zekere mate “met hun billen bloot”.

De vraag of hier sprake is van deelname op basis van gelijkwaardigheid is niet eenvoudig te beantwoorden. De formele positie en bevoegdheden van de gemeente Rozenburg en de bedrijven hebben hier weliswaar enige mate van invloed op het verloop van een interactief beleidsproces, waardoor geen sprake is van gelijkwaardigheid, maar door Driessen e.a. (1977)²³ is al op gewezen dat de zwakkere belangen, niet per definitie het onderspit hoeven te delven. Elke partij heeft in elk geval immers de mogelijkheid om te dreigen met beëindiging van de samenwerking en het proces van buitenaf -via publiciteit of langs juridische weg - te beïnvloeden. Dit geldt ook voor de klankbordgroep Rozenburg. Echter betreft het hier een openbare klankbordgroep. Er is geen sprake van een vaste groep burgers die een wezenlijk invloed hebben door te dreigen met beëindiging van de samenwerking. Hiervoor is te weinig steun van de achterban. Ook de argumentatiekunst en onderhandelingsbekwaamheid speelt hier een rol. De heer Deelen van de DCMR geeft op dit punt aan dat burgers best eens wat meer mogen doorvragen waardoor echte discussies op gang zouden kunnen komen. Opmerkelijk is dat wanneer de DCMR merkt dat op bepaalde gevoelige punten niet wordt doorgevraagd, omdat burgers niet de kennis bezitten, zij dat ook niet zullen bevorderen. Dit vanwege de verhouding tussen de DCMR en de gemeente Rozenburg. De gemeente Rozenburg is, naast deelnemer van de klankbordgroep, tevens één van de klanten en medebestuurder van de DCMR. Net

²³ Zie ook paragraaf 2.3

als ieder andere organisatie is de DCMR zuinig met z'n klanten. Op dit punt is dus geen sprake van gelijkwaardigheid.

Op het punt van representativiteit wordt door de gemeente Rozenburg getracht een doorsnee uit de bevolking in bijeenkomsten bij te laten wonen. Het belang van de gemeente is burgers meer kennis te laten nemen over de bedrijven t.a.v. veiligheid, milieu en gezondheid. Dit wordt bevorderd door bedrijven in het Botlekgebied te bezoeken en de bedrijven in de Informatieronde verantwoording te laten afleggen over incidenten die hebben plaatsgevonden. Op de voorlichtingsronden zijn relatief veel oudere bewoners aanwezig. Wat meer jongere mensen zou, volgens de heer Deelen, een welkome aanvulling zijn. Mevrouw de Rooij participeert in diverse organisaties en schrijft columns in de plaatselijke krant, waarop ze regelmatig reacties krijgt. Op die manier probeert zij op de hoogte te blijven wat er onder de bevolking van Rozenburg leeft. Buiten het feit of de aanwezige burgers representatief zijn voor de bevolking van de gemeente Rozenburg komt de representativiteit ook in gevaar als discussies niet op gang komen waardoor de representativiteit niet zichtbaar wordt. Mevrouw van Greuningen verwoordt dit als volgt:” De deelnemers zijn op papier wel representatief maar dat komt niet tot uiting omdat de discussies niet op gang komen”

Evenals bij de Burenraad Shell Pernis is hier geen sprake van directe invloedsmogelijkheden op het beleid van de DCMR. Wel hebben de burgers een zekere mate van invloed op het beleid van de deelnemende bedrijven. Dit betreft voornamelijk bedrijfsprocessen die overlast zouden kunnen veroorzaken voor de bewoners van de gemeente Rozenburg. Overigens zijn door de deelnemers geen resultaten genoemd die dankzij de klankbordgroep zijn ontstaan. De bedrijven proberen via voorlichting meer begrip bij de burgers te kweken voor hun bedrijfsactiviteiten maar kunnen geen concrete acties noemen naar aanleiding van de bijeenkomsten. De heer Deelen van de DCMR geeft aan dat er inderdaad geen sprake is van directe invloed op het beleid van de deelnemende partijen maar dat de mening van de burgers wel steeds belangrijker wordt gevonden. Bij het bepalen van nieuw beleid wordt door de deelnemers wel getracht rekening te houden met de wensen van de burgers waardoor toch sprake is van indirecte invloed.

Met uitzondering van de heer Stuurman van de gemeente Rozenburg zit de

Klankbordgroep, volgens de geïnterviewden, op niveau 1 a 2 van de participatieladder²⁴. De burgers worden geïnformeerd en een enkele keer worden zij geraadpleegd. De politiek, DCMR en het bedrijfsleven laten de burgers geen gebruik maken van de mogelijkheid om werkelijk input te leveren bij de beleidsontwikkeling. Wel wordt de mening van de burgers steeds belangrijker gevonden door de deelnemers. De gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid maar de deelnemers verbinden zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen. Van directe invloed op het beleid is hier dus geen sprake.

Opmerkelijk is dat volgens de heer Stuurman de klankbordgroep op niveau 3 van de participatieladder zit. Volgens de gemeente Rozenburg stellen de politiek en bestuur van de gemeente Rozenburg in beginsel de agenda samen en de ideeën van de burgers spelen een volwaardige rol in de ontwikkeling van het beleid. De politiek verbindt zich weliswaar aan de volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. Hiermee bestaat een discrepantie tussen de belevingswereld van de invloedsmogelijkheden van de deelnemende partijen.

Vertrouwen:

Op de vraag of er sprake is van een open agenda wordt verschillend gereageerd. De agenda van de vergaderingen worden voorbereid door een aparte werkgroep waarin naast de vertegenwoordigers van de bedrijven ook een burger zitting heeft. Om die reden vindt de heer Stuurman van de gemeente Rozenburg dat er sprake is van een open agenda of zoals hij dat verwoordt: “Er is dus geen sprake van ‘achterkamertjespolitiek’.”

De andere geïnterviewden geven aan dat er niet altijd sprake is van een open agenda. Dit is sterk afhankelijk van het bedrijf dat bezocht wordt. Het ene bedrijf is opener dan de ander. Hier speelt weer het kennisniveau een grote rol. De vertegenwoordigers van de bezochte bedrijven hebben een hoger kennisniveau dan de gemiddelde toehoorder. Daarom is het mogelijk om bepaalde zaken, waarvan de burgers geen kennis hebben, niet op de agenda te laten plaatsen. Vooral de burgers hebben het gevoel dat dit regelmatig het geval is. In principe zijn alle punten bespreekbaar. De vertegenwoordigers gebruiken, bij de beantwoording van lastige vragen, altijd “moeilijke woorden” waardoor de burgers niet verder durven te vragen waardoor zij als het ware worden overtroefd. Dit is althans het gevoel wat onder burgers leeft.

²⁴ Zie bijlage 1

De heer Deelen zegt daarover dat hij nooit gemerkt heeft dat bepaalde onderwerpen niet op de agenda geplaatst worden. Maar wel dat sommige onderwerpen enigszins gekleurd worden omdat bepaalde punten, die goed gaan, extra worden geëtaleerd. Hierdoor is het mogelijk dat andere punten, die niet goed gaan, niet of nauwelijks worden besproken.

De platformbijeenkomsten zijn openbaar en voor iedereen toegankelijk. Hierdoor is het voor de burgers mogelijk om zijn of haar 'zegje' te doen. De bewoners van Rozenburg hebben hiermee een middel in handen om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van de te bezoeken of bezochte bedrijven. Wanneer de burgers echter het gevoel hebben dat hun vragen niet op een goede manier worden beantwoord zal hierdoor de motivatie bij veel bewoners afnemen om de platformbijeenkomsten regelmatig te bezoeken.

Mevrouw van Greuningen vindt ook dat de rol van de voorzitter hierin heel belangrijk is. De voorzitter heeft tot taak de vergaderingen vlot en ordelijk te laten verlopen, maar moet er ook op toezien dat alle vragen eerlijk en in begrijpelijke taal worden beantwoord. Zowel de heer Deelen, namens de DCMR, als meneer Stuurman, namens de gemeente Rozenburg zeggen dat vooral burgers vaak niet even competent en in staat zijn om een duidelijk antwoord te krijgen op hun vragen. Vooral op belangrijke punten, waarvan de burgers kennis zouden moeten hebben, wordt daarom vaak geen consensus bereikt. Mevrouw de Rooij geeft in dat kader nog aan dat als er consensus wordt bereikt, door beloften dat bepaalde zaken anders zullen worden aangepakt, het regelmatig niet duidelijk is of deze worden nageleefd omdat er zelden een evaluatie is van wat afgesproken is.

Vanuit de burgers is er weinig vertrouwen in de informatievoorziening van omliggende bedrijven. Diverse burgers gaven aan dat door omliggende bedrijven regelmatig informatie wordt achtergehouden. De heer Deelen zegt echter dat de burgers best eens meer zouden mogen doorvragen. Op die manier ontstaan er discussies op punten die ertoe doen. Daarmee krijgt het vertrouwen ook de ruimte om te kunnen groeien. Ook hier is weer sprake van een gesignaleerd knelpunt waar geen actie op wordt ondernomen. Aan de ene kant worden de burgers vaak niet even competent geacht om discussies te kunnen voeren en laten zij zich "afschepen" met moeilijke woorden en aan de andere kant wordt wel verwacht dat zij meer moeten doorvragen. Wanneer dat niet gebeurt, wordt door andere partijen die wel competent zijn, hier niet op ingegaan.

Frappant is om te zien dat er vanuit de gemeente Rozenburg wel het gevoel bestaat dat er een vertrouwensband bestaat tussen de deelnemers van de Klankbordgroep Rozenburg.

Resultaten:

Niemand wist directe resultaten te noemen die met de klankbordgroep zijn bereikt die waarschijnlijk niet of moeilijk op een andere manier bereikt hadden kunnen worden.

Wel is sprake van een indirect resultaat, zoals een grotere invloed op het bedrijfsbeleid, al is deze, volgens de burgers, zeer gering.

De heer Stuurman voegt daar nog aan toe dat de Klankbordgroep geen actiegroep is. Daarom is deze vraag, volgens hem, moeilijk te beantwoorden. Wel is naar aanleiding van een in 1998 gehouden bijeenkomst (circa 200 belangstellenden waren toen aanwezig) waarvoor N.S.-medewerkers waren uitgenodigd, een meldpunt voor geluidsoverlast van de Havenspoorlijn, bij de DCMR ingesteld. Tevens moest n.a.v. deze bijeenkomst de N.S. hun 'huiswerk' betreffende een onderzoek naar de geluidshinder van de Havenspoorlijn (onderdeel van de Betuweroute) opnieuw doen.

Ondanks de geringe resultaten zijn de deelnemers gemotiveerd om door te gaan met de klankbordgroep Rozenburg. Het feit dat de deelnemende burgers het gevoel hebben dat de bedrijven, bij het bepalen van bedrijfsbeleid, rekening moeten houden de gevoelens, klachten, opmerkingen ...enzovoorts van de omwonenden is voor hen genoeg redenen om door te gaan met het bijwonen van de vergaderingen van de klankbordgroep. Mevrouw de Rooij zegt daarover dat het belangrijk blijft om te blijven praten in de hoop dat de bedrijven zich bewust worden van het feit dat er veel voordelen zijn om rekening te houden met omwonenden bij het bepalen van het bedrijfsbeleid. Op die manier hoopt zij dat de burgerbevolking in de toekomst meer invloed kan uitoefenen op het beleid van de omliggende bedrijven.

De gemeente Rozenburg streeft open en eerlijke communicatie na waardoor een stuk wantrouwen van de burgers tegenover de industrie kan worden weggenomen/verminderd.

Voorts vindt ook de DCMR dat het belangrijk blijft om te blijven communiceren. Zij zouden graag willen zien dat er meer discussies gaan ontstaan zodat het voor sommige bedrijven tastbaarder wordt wat voor gevolgen hun bedrijfsactiviteiten hebben voor de omwonenden.

Naast het nut van de klankbordgroep zijn er ook vele punten voor verbetering vatbaar. Mevrouw de Rooij geeft de volgende punten aan:

- een eenvoudiger manier van voorlichting die voor de burgerbevolking begrijpelijk is;
- streven naar concrete resultaten, zaken worden niet of nauwelijks teruggekoppeld;
- meer openheid van zaken geven, de omliggende bedrijven blijken niet altijd toeschietelijk te zijn met informatie en
- de rol van de DCMR in de klankbordgroep is beperkt, deze zou veel meer verruimd moeten worden om via de toezichthoudende organisatie meer invloed op de bedrijven uit te kunnen oefenen.

Mevrouw van Greuningen geeft aan dat er eigenlijk een andere voorzitter plaats zou moeten nemen die de discussie meer op gang moet brengen. Verder worden de bedrijfsbezoeken op dit moment door de bedrijven voornamelijk gebruikt om te laten zien hoe goed zij hun “zaakjes” hebben geregeld. Door meer discussies op gang te brengen en minder “public relations” activiteiten te laten plaatsvinden zal de Klankbordgroep Rozenburg kunnen groeien naar waar deze voor bedoeld is, namelijk door middel van discussies de bedrijven en omwonenden dichter naar elkaar brengen. De heer Deelen voegt daaraan toe dat de agenda vaak veel te vol is waardoor sommige punten, vanwege tijdgebrek, snel worden “afgeraffeld”. Hierdoor is er geen of weinig ruimte om tot echte discussies te komen. Een belangrijk verbeterpunt is volgens hem dus de agenda minder vol te maken

Zelf heb ik tijdens één van de avonden met een bedrijfsbezoek aan Lucite International geconstateerd dat de vergadering heel formeel verliep. De burgers werden allemaal verwelkomd met een kopje koffie. Voor in de zaal stond een grote tafel waarachter de medewerkers van de gemeente Rozenburg, DCMR en Lucite International plaats hadden genomen. Dit bevordert niet de samenhang om gezamenlijk in discussie te gaan om vervolgens gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. De toehoorders (burgers) konden inderdaad al hun vragen stellen. Deze vragen werden vanachter de tafel door de medewerkers van Lucite International zo goed als mogelijk beantwoord. De burgers kregen vaak een antwoord waarbij niet verder werd doorgevraagd. Juist omdat het een openbare vergadering is kunnen de burgers geen blok vormen bij zaken waarover meer duidelijkheid moet komen. Zo was er een vraag over de emissie-uitstoot van gassen door Lucite International. Mevrouw van Rooij had in een bepaald stuk gelezen dat Lucite

International naar verhouding wel erg veel deeltjes in zijn emissie-uitstoot had. Het antwoord hierop was dat Lucite voldeed aan de wet- en regelgeving en conform de vergunning werkte. Hierbij werden allerlei technische woorden gebruikt die veelal te maken hebben met diverse soorten emissies. Ondanks dat er geen tevreden antwoord was gegeven werd hierop niet doorgevraagd. Na de vergadering heb ik nog twee burgers gesproken die toch nog diverse vragen hadden over deze emissies.

4.2.3 Regionaal platform Hinder & Veiligheid

Algemene beschrijving

Het regionaal platform Hinder & Veiligheid is in 1995 opgericht om in het Rijnmondgebied de communicatie tussen bedrijven, overheden en omwonenden te versterken. Dit regionale platform komt vier keer per jaar bijeen onder voorzitterschap van de milieugedeputeerde van de provincie Zuid-Holland. Directies van grote bedrijven, de DCMR, Deltalinqs²⁵, Zuid-Hollandse Milieufederatie en de GGD zoeken samen met de lokale platforms naar mogelijkheden om de leefbaarheid te verbeteren.

De bijeenkomsten hebben een besloten karakter. Het doel van het platform is het versterken van de communicatie tussen bedrijven, overheden en omwonenden in Rijnmond over hinder en veiligheid.

Doordat de bijeenkomsten besloten zijn, staat dit platform wel op afstand van de omwonenden, het is toch eerst en vooral een forum voor professionals in deze materie. Hinder en veiligheid is regionaal ondergebracht in een hierop toegesneden platform, maar dat richt zich feitelijk op de minimale ondergrens (de basiswens van omwonenden zoals geen last hebben van elkaar). Betrokkenheid op en met elkaar, regionale cohesie gaat verder en raakt een veel breder speelveld. Door de beslotenheid waardoor geen interactie plaatsvindt met alle betrokkenen bevordert het platform de feitelijke burenccontacten en interacties niet echt (en is hiertoe overigens ook niet opgericht).

Verder zijn er bij de bijeenkomsten altijd diverse genodigden aanwezig. Afhankelijk van het centrale onderwerp waarover gesproken zal worden kunnen dit directeuren van bedrijven zijn maar ook bijvoorbeeld een specialist op het gebied van geluid, stof, stank enzovoorts.

²⁵ Deltalinqs is een belangenorganisatie die de belangen behartigt van circa 600 bedrijven in de Mainport Rotterdam

In dit platform worden zaken tussen de lokale platforms afgestemd die vooral een regionaal karakter hebben.

Participanten

Op de vergaderingen, die vier maal per jaar wordt gehouden, zijn in principe altijd vertegenwoordigd:

1. een voorzitter;
2. een secretaris;
3. DCMR;
4. Deltalinqs;
5. Zuid-Hollandse Milieufederatie;
6. GGD;
7. Rotterdams Havenbedrijf en
8. Afgevaardigden van de lokale platforms.

Het voorzitterschap wordt in het regionale platform gedragen door de milieugegedeputeerde van de provincie Zuid-Holland. Op dit moment is dat de heer F.D. van Heijningen.

Evenals bij de klankbordgroep Rozenburg wordt het voorzitterschap gedragen door iemand die zogenaamd op een hoger plan staat. Provincie Zuid-Holland wordt gezien als een orgaan dat, waar het regionale zaken betreft, het hoogst in de hiërarchie staat. Hierdoor wordt het belang van het regionaal platform nog eens goed onderstreept.

Het secretariaat wordt uitgevoerd door mevrouw L. van Greuningen van de DCMR. Mevrouw van Greuningen is werkzaam als voorlichtster bij de DCMR.

Namens de DCMR neemt de heer A. Deelen deel aan het regionaal platform hinder & veiligheid. Evenals bij de lokale platforms ziet de DCMR zichzelf vooral als voorlichter naar de andere deelnemers. In de richting van de andere deelnemers is het toch nodig uitleg te geven over zaken die spelen tussen de DCMR, als vergunningverlener en handhaver, en de aanwezige bedrijven in het Rijnmond gebied. Een andere belangrijke taak is het signaleren van problemen die spelen tussen de gezaghebbende instanties en de burgers en bedrijven. De heer van Deelen is afdelingshoofd van de afdeling procesindustrie en tevens lid van het managementteam bij de DCMR.

Deltalinqs vertegenwoordigt circa 600 bedrijven die actief zijn in de Mainport Rotterdam. Hierbij vertegenwoordigt Deltalinqs de gemeenschappelijke belangen. Individuele belangen worden niet door Deltalinqs vertegenwoordigd. Deltalinqs heeft geen optredende rol naar de bedrijven toe, hier is de overheid verantwoordelijk voor.

Verder heeft Deltalinqs vooral een faciliterende en coördinerende rol voor het verzorgen van workshops e.d. voor overheden en burgers. In deze hoedanigheid probeert Deltalinqs op de hoogte te blijven van alle ontwikkelingen die de vertegenwoordigde bedrijven aangaan. Namens Deltalinqs neemt mevrouw de Graaf deel in het Regionaal platform. Mevrouw de Graaf is lid van het managementteam van Deltalinqs en functioneert daar als coördinator industrie. In haar portefeuille heeft zij milieu & veiligheid; gezamenlijke brandweer; beveiliging; donatiefonds en vervoersmanagement zitten.

De Zuid-Hollandse Milieufederatie (ZHM) is een onafhankelijke organisatie die opkomt voor het milieu. De Milieufederatie zet zich in voor duurzame ontwikkeling en kwaliteitsverbetering van de leefomgeving. Zij proberen evenwicht te vinden tussen economische, sociale en ecologische belangen. De meeste natuur- en milieuorganisaties in Zuid-Holland zijn aangesloten bij de ZHM. De ZHM is een zeer actieve organisatie waarmee de DCMR, Provincie Zuid-Holland en de grote bedrijven in het Rijnmondgebied met regelmaat in contact komen. Om die reden zijn zij ook lid van het regionaal platform. De ZHM wordt vertegenwoordigd door mevrouw E. Verkoelen. Zij is directeur van de staf van de ZHM.

De GGD neemt deel aan het platform vanwege hun expertise op het gebied van gezondheid. De vertegenwoordigers zijn per bijeenkomst verschillend. Dit is afhankelijk van het onderwerp waarover gepraat gaat worden. De ene keer is het een expert op het gebied van luchtverontreiniging en de daarmee samenhangende gezondheid. Een andere keer is het iemand die heel veel weet over de schadelijke werking van veel lawaai op iemand zijn gezondheid.

Het Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR) verhuurt bedrijfsterreinen in het Rotterdamse haven- en industriegebied en is verantwoordelijk voor het efficiënt en veilig afwikkelen van het scheepvaartverkeer. Bovendien zorgt het voor de infrastructuur van waterwegen, verkeerswegen, kades en andere voorzieningen voor de gebruikers van het havengebied.

Hiernaast stimuleert en faciliteert het Havenbedrijf de bedrijvigheid in het havengebied. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de klanten. Het streven naar duurzame leef- en werkomgeving is integraal onderdeel van de bedrijfsvoering van het HbR. Het belang van het HbR in het regionaal platform is dus tweeledig. Aan de ene kant moet de veiligheid in het havengebied zo optimaal mogelijk gegarandeerd zijn en aan de andere kant proberen zij het havengebied zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor de gevestigde en potentiële bedrijven. Het doel van het havenbedrijf is het streven naar een veilige, efficiënte, complete en schone haven.

Binnen het Rijnmondgebied zijn vijf lokale platforms operationeel: de Klankbordgroep Rozenburg, de Burenraad Shell Pernis, Platform Hinder en Veiligheid Heijplaat-Charlois, Platform Hinder en Veiligheid Westelijk Voorne, en het Platform Hinder en Veiligheid Hoek van Holland. Afgevaardigden van deze platforms zijn allen vertegenwoordigd in het regionaal platform Hinder & Veiligheid.

Interviews

Hierna volgt een samenvatting van de interviews en gesprekken die hebben plaats gevonden bij één van de bijeenkomsten van het regionaal platform. Hierbij zal, net zoals bij voorgaande platforms, dezelfde volgorde gehanteerd worden als in de vragenlijst (zie bijlage 2).

De interviews zijn gehouden met:

1. de heer A. Deelen (DCMR);
2. mevrouw L. van Greuningen (secretaris);
3. mevrouw C.M.J. de Graaf (Deltalinqs);
4. mevrouw G. de Rooij (burger, namens klankbordgroep Rozenburg);
5. mevrouw M. Scholten (burger, namens Burenraad Shell) en
6. de heer D. van der Laan (burger, namens platform Hinder & Veiligheid Westelijk Voorne)

Algemeen:

De geïnterviewden nemen naast het regionaal platform ook allen deel aan één of meerdere lokale platforms. Het regionale platform Hinder & Veiligheid is een platform waarin diverse afgevaardigden samen komen om discussiepunten te bespreken die van regionaal belang zijn. De discussiepunten kunnen via de secretaris (mevrouw L. van

Greuningen) op de agenda geplaatst worden. Voorwaarde is wel dat alleen regionale discussiepunten op de agenda geplaatst kunnen worden.

De motivatie, om in het regionale platform deel te nemen, voor de burgers is vooral om geen stem verloren te laten gaan. Het regionale platform wordt door de burgers gezien als een platform dat overkoepelend is voor de lokale platforms en waarin deelnemers zitten die bij machte zijn om direct maatregelen te nemen. Hierbij wordt vooral verwezen naar de aanwezigheid van de milieuge-deputeerde van de provincie Zuid-Holland, de heer van Heijningen. De motivatie van de overige leden is vooral om te weten te komen wat er onder de burgers leeft.

De agenda's van de bijeenkomsten worden bepaald door de voorzitter in samenspraak met de secretaris. In ieder overleg wordt een centrale thema besproken met vooral een voorlichtend karakter. Hierdoor is voor de toehoorders vooral een passieve rol weggelegd. Voorafgaand aan het centrale thema wordt bij ieder overleg een 'rondje platforms' gedaan. Hierbij kunnen de lokale platforms aandacht vragen voor zaken die een regionaal karakter hebben. In dat geval is er sprake van actieve deelname. In de praktijk wordt hier echter niet veel gebruik van gemaakt omdat lopende items binnen de lokale platforms bijna altijd een lokaal karakter hebben. Vragen over items, die, volgens de voorzitter, een lokaal karakter hebben worden altijd terug verwezen naar de lokale platforms. Tijdens één van deze bijeenkomsten is dat ook door mij geconstateerd. Het platform Westelijk Voorne had in een schriftelijke nota aandacht gevraagd voor de lawaaiproblematiek omtrent de spoorbrug in het Botlekgebied. De heer van Heijningen gaf aan dat het vooral een lokaal probleem betrof en verwees dit probleem terug naar het lokaal platform Westelijk Voorne. Verder op de avond werd hierover niet meer gesproken.

Kenmerken:

De vraag of er sprake is van meerzijdige communicatie wordt door alle deelnemers, na lang nadenken, met ja beantwoord. In principe geven alle deelnemers aan dat er wel sprake is van meerzijdige communicatie omdat de toehoorders vragen kunnen stellen over het te behandelen thema die vervolgens op een correcte wijze worden beantwoord. De burgers zeggen dat de centrale thema's, die worden behandeld, weliswaar zeer interessant zijn maar niet altijd direct relevant zijn voor de problemen waar zij mee zitten. De voorlichting over de centrale thema's worden door alle deelnemers als goed tot zeer goed bestempeld maar door het gebrek aan tijd en soms de interesses komen

er geen stevige discussies tot stand waarbij echt sprake is van meerszijdige communicatie. In de door mij bezochte bijeenkomst ging het centrale thema over fijn stof. De voorlichting was goed. Er waren diverse experts aan het woord die allen iets vertelden over de herkomst van fijn stof in de lucht en hoe hoog de concentraties fijn stof in het Rijnmond gebied waren de afgelopen jaren. Conclusie was dat het zeer moeilijk is om dit aan te pakken omdat een groot deel uit Duitsland komt. De maatregel die wel werd genoemd in het Rijnmondgebied is de 80 kilometerzone op de ring van Rotterdam. Een discussie over het fijnstof-problematiek kwam niet verder van de grond waardoor verdere oplossingen achterwege bleven.

Van alle deelnemers zijn de afgevaardigden van de lokale platforms de enige deelnemers die in eerste instantie geen regionaal belang behartigen. Omdat het regionaal platform alleen regionale zaken behandelt zullen de vertegenwoordigers van de lokale platforms alleen gemeenschappelijke items in het regionaal platform naar voren kunnen brengen. Dit betekent dat de belangen van de achterban wel bekend zijn maar niet altijd in het regionale platform behartigd kunnen worden.

Binnen het regionale platform worden de beleidsprocessen van de DCMR niet besproken. Hierdoor is het niet mogelijk voor de deelnemers om direct invloed uit kunnen oefenen op de beleidsprocessen van de DMCR. Verder worden er binnen het regionaal platform praktisch geen besluiten genomen die direct van invloed kunnen zijn op het beleid van de deelnemers. Bij het maken van nieuw beleid wordt wel rekening gehouden met hetgeen in de regionale platforms wordt besproken maar van directe invloed is geen sprake. Hierdoor is het dus bijna niet mogelijk om na te gaan of zaken, waarover overeenstemming bestaat, daadwerkelijk doorgevoerd worden in het beleid van de DCMR. Alle deelnemers geven dan ook aan dat de invloed van de burgers op het beleid van de overheidsorganisaties en het bedrijfsleven, volgens de participatieladder²⁶, op niveau 1 a 2 zit. De burgers worden geïnformeerd en een enkele keer worden zij geraadpleegd. De overheidsorganisaties en het bedrijfsleven laten de burgers geen gebruik maken van de mogelijkheid om hun werkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling. Wel wordt de mening van de burgers steeds belangrijker gevonden door de deelnemers. De gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid maar de deelnemers verbinden zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen. Mevrouw de Graaf van Deltalinqs voegt daaraan toe dat het

²⁶ Zie bijlage 1

platform vooral wordt gebruikt als kenniscentrum en niet als een overlegorgaan waarin belangrijke besluiten worden genomen.

Vertrouwen:

De agenda's van de bijeenkomsten van het regionaal platform zijn open van aard. Iedere deelnemer kan items op de agenda laten plaatsen mits het een regionaal karakter heeft. Het moet dus van belang kunnen zijn voor meer dan één lokaal platform. De geïnterviewden hebben niet het gevoel dat er verborgen agenda's bestaan.

De bijeenkomsten van het regionaal platform zijn besloten van aard. Hierdoor staat het regionaal platform op afstand van de burgers. Hinder en veiligheid is regionaal ondergebracht in een hierop toegesneden platform, maar dat richt zich feitelijk op de minimale ondergrens (de basiswens van burgers). Betrokkenheid op en met elkaar, regionale cohesie gaat verder en raakt een veel breder speelveld. Het platform bevordert de feitelijke burenccontacten en interacties dus niet echt. Het vertrouwen van de burgers in het regionaal platform is afhankelijk van het vertrouwen in de vertegenwoordigers van de lokale platforms.

Tijdens de bijeenkomsten zijn de burgers niet allemaal even competent en in staat zijn of haar mening te geven en te discussiëren. Doordat niet iedereen in staat is om haar of zijn mening goed te formuleren en vanwege tijdgebrek wordt, volgens mevrouw van Greuningen, niet iedereen gehoord. Verder komen ook in dit platform de discussies niet echt van de grond. Hierdoor komen de meningsverschillen niet duidelijk naar voren en kunnen er ook geen besluiten worden geforceerd.

Ondanks de verbeterpunten die er bestaan geven alle deelnemers van het regionale platform aan dat er onderling een goed vertrouwensband bestaat.

Resultaten:

Concrete resultaten, die bereikt zijn met het regionaal platform, zijn door de deelnemers (nog) niet te noemen. Volgens de heer Deelen, mevrouw de Graaf en de heer Heijningen moeten de bereikte resultaten meer in de gevoelsmatige sfeer gezocht worden. De DCMR en de provincie Zuid-Holland zeggen nu een beter gevoel te hebben wat er onder de burgers leeft. Voorts geeft mevrouw de Graaf aan dat het voor bedrijven veel tastbaarder is geworden wat voor gevolgen hun bedrijfsactiviteiten voor de omliggende bewoners hebben.

De burgers hebben sinds de oprichting van het regionaal platform het gevoel dat ze niet meer tegen een muur aanlopen wanneer zij bepaalde problemen willen aankaarten. Ondanks dat er (nog) geen concrete resultaten zijn te noemen zien de burgers wel het nut in van het platform. Namelijk een meldpunt voor hun problemen en het gevoel dat er daadwerkelijk over gesproken wordt in de hoop dat overheidsorganisaties en bedrijven meer rekening houden met de wensen van de burgers.

Door de heer Deelen, mevrouw de Rooij, de heer van der Laan en mevrouw de Graaf wordt één punt aangedragen dat voor verbetering vatbaar is. Het regionaal platform heeft op dit moment vooral een informatieve en signalerende rol. Een groot verbeterpunt zou zijn om tijdens discussies daar bovenuit te komen. Dus meer gezamenlijk naar oplossingen zoeken voor gesignaleerde problemen.

4.3 Analyse

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader, zoals weergegeven in hoofdstukken 1, 2 en 3, vergeleken met de praktijk (hoofdstuk 4). Voor een goede beeldvorming is hieronder een samenvatting van het theoretisch kader weergegeven.

De centrale vraagstelling van het onderzoek is of de ingestelde platforms bijdragen aan het vergroten van een maatschappelijk draagvlak voor het beleid van de DCMR en deelnemende bedrijven in de regio.

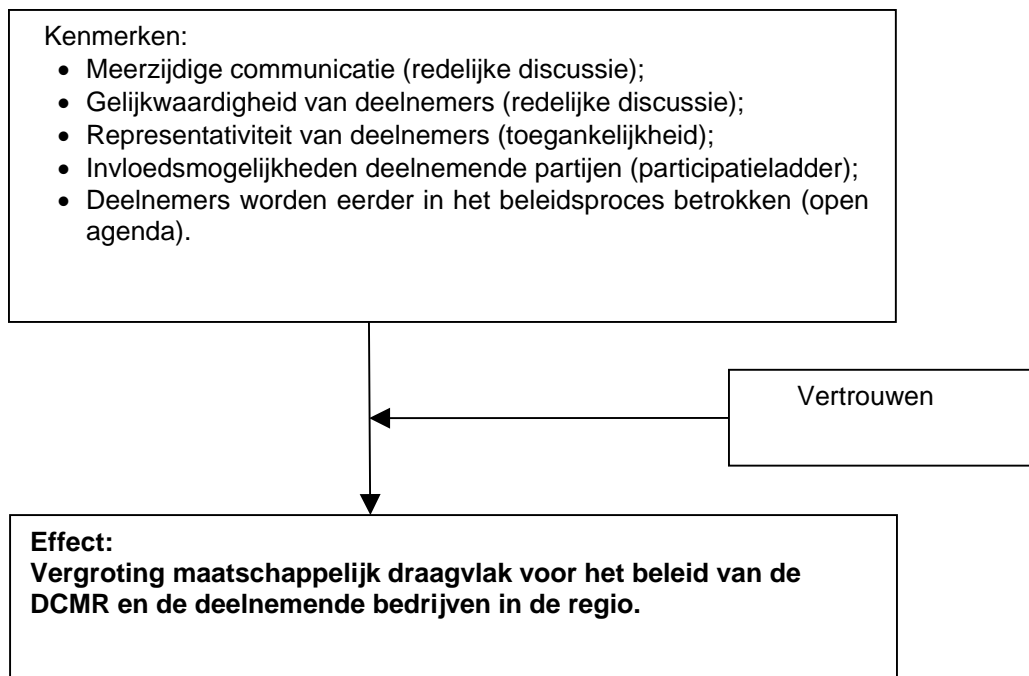
Om een antwoord te kunnen geven op deze centrale vraagstelling is in het eerste hoofdstuk uiteengezet dat eerst antwoorden gegeven moeten worden op de volgende deelvragen:

1. Is bij interactie binnen de platforms sprake van een open agenda die voor iedereen toegankelijk is waarin alle actoren op basis van gelijkwaardigheid een discussie kunnen voeren en beslechten op grond van de sterkste argumenten binnen de normen van redelijkheid?
2. Zijn de platforms representatief voor de wensen van de bevolking van het betreffende gebied?
3. Hoe groot is de flexibiliteit van het beleid van de DCMR en de deelnemende bedrijven om deze te laten aanpassen aan de wensen die door de burgers in

de platforms worden geuit. In hoeverre is hier sprake van doorwerking op beslissingen van de DCMR en deelnemende bedrijven?

In hoofdstuk 2 zijn de kenmerken van interactieve beleidsvorming besproken. Vervolgens zijn in hoofdstuk 3 bovenstaande drie deelvragen gerelateerd met de kenmerken van interactieve beleidsvorming.

Daaruit voortvloeiend is naar voren gekomen dat het effect “draagvlakvergroting” afhankelijk is van de mate waarin de kenmerken van het interactieve beleidsproces in dat proces voorkomen alsmede van de mate van vertrouwen tussen de deelnemers van de platforms. Schematisch zien deze verbanden er als volgt uit:



Uit het besproken empirische onderzoek is gebleken dat de mate van de genoemde kenmerken en vertrouwen in de interactieve beleidsprocessen bij elke burgerplatform weer anders is.

De doelstellingen van ieder platform zijn anders geformuleerd. Het doel van de Burenraad Shell Pernis is in algemene woorden het verbeteren van de relatie tussen Shell Pernis en omwonenden. De hoofddoelstelling van de Klankbordgroep Rozenburg is het initiëren van een open dialoog tussen de bewoners van de gemeente Rozenburg en de omliggende industriële bedrijven. Tot slot is de hoofddoelstelling van het regionale platform Hinder & Veiligheid het bevorderen van de veiligheid en het reduceren van de hinder in de regio Randstad. Dit moet bereikt worden door de communicatie tussen

bedrijven, overheden en bewoners van het Rijnmondgebied te versterken. De individuele deelnemers hebben daarbij allemaal hun eigen belangen en doelstellingen. De DCMR werkt graag mee aan de genoemde doelstellingen. Al is het alleen maar om het nut van haar eigen bestaan te rechtvaardigen. Op die manier probeert de DCMR zichzelf neer te zetten als een belangrijke gesprekspartner wanneer het gaat om werkzaamheden in de sfeer van vergunningverlening, toezichthouderschap en handhaving. Hiermee is het bestaansrecht van de DCMR nog niet gegarandeerd. Het gaat niet alleen om wat de DCMR doet maar ook hoe zij dat doet.

Per platform wordt hieronder de analyse van de theorie met de praktijk samengevat:

- Burenraad Shell Pernis

In de Burenraad Shell Pernis is het beleid van de DCMR geen issue. De DCMR heeft voornamelijk een adviserende rol wanneer het gaat om handhaving- en vergunningkwesties. De wetgeving en de daaruit voortvloeiende vergunningverlening wordt in de bijeenkomsten als vaststaand gegeven gezien. De burens converseren voornamelijk met de Shell en de DCMR geeft aan wat volgens de vergunning wel en niet mag.

Ook Shell Pernis geeft desgevraagd aan dat zij nauwelijks tot geen onderhandelingsruimte heeft wanneer een nieuwe vergunning aangevraagd dient te worden. De DCMR wordt gezien als een starre organisatie als het gaat om toepassing van de wetten en regels. Er is op dat punt dus geen sprake van interactieve beleidsvorming. Wanneer zaken worden besproken die niet in de vergunning zijn geregeld dan is er wel sprake van invloed op het beleid van Shell Pernis. Een voorbeeld hiervan is het aangezicht van het terrein. Een rommelig terrein is niet in de vergunning geregeld maar kan omwonenden de indruk geven dat 'alles' binnen Shell Pernis rommelig geregeld is.

De beschreven theorie is hier wel van toepassing op het beleid van Shell Pernis. Binnen de Burenraad heerst een gevoel van gelijkwaardigheid (2^e kenmerk) tussen de deelnemers. Door iedereen wordt erkend dat door de kennisvoorsprong van Shell Pernis en de DCMR op de burgers feitelijke gelijkwaardigheid niet bereikt kan worden. Dit is volgens de geïnterviewden niet erg zolang alle deelnemers hun best blijven doen om hier wel naar te streven. Uit de interviews en eigen waarnemingen bij de bijeenkomsten van de Burenraad is ook gebleken dat alle kenmerken in meer of mindere mate voorkomen. Door alle deelnemers is bevestigd dat er sprake is van meerzijdige communicatie (1^e kenmerk) Dit komt vooral omdat de burgers de agenda bepalen waardoor een

dialogo sneller op gang komt. Volledige gelijkwaardigheid zal er nooit zijn omdat Shell Pernis een kennisvoorsprong heeft. Verder zijn de burgers niet allemaal even competent om hun argumentatiekunst. Wel wordt gelijkwaardigheid zoveel als mogelijk nagestreefd. Onduidelijke vragen worden door een ander aangevuld en bij onduidelijk antwoorden wordt opnieuw naar een antwoord gevraagd net zo lang totdat hierover duidelijkheid is. Dit kan omdat het een vaste groep is waarin ieder elkaar persoonlijk kent en waarin het vertrouwen naar elkaar groot is. De representativiteit (3^e kenmerk: representativiteit) van de deelnemers voor de bevolking van het Rijnmondgebied is moeilijk te bepalen. Door per omliggende gemeenten 2 a 3 burgers met een achterban in de Burenraad te laten deelnemen wordt getracht de representativiteit zoveel mogelijk na te streven.

De deelnemers worden totaal niet in het beleidsproces van de DCMR betrokken. Hierdoor wordt het maatschappelijk draagvlak voor het beleid van de DCMR niet groter en wordt de doelstelling dus niet bereikt. De burgers worden door Shell Pernis in min of meerdere mate eerder in diverse beleidsprocessen (5^e kenmerk) betrokken. De burgers hebben hierin een adviserende rol. Er wordt getracht gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Voorbeelden hiervan waren: de rommelige aanblik van het terrein, de vieze rookpluimen uit de schoorstenen, verlichting van het hoofdkantoor en de de kleuren van de opslagtanks. Opvallend is wel dat er niet wordt gesproken over beleidsissues die niet direct zichtbaar zijn. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn de gesteldheid en daarmee samenhangend de veiligheid van de aanwezige kilometerlange pijpleidingen. Wel verbindt Shell Pernis zich aan de volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken (4^e kenmerk: participatieladder)

Door de aanwezigheid van de genoemde kenmerken hebben de burens het gevoel dat zij ertoe doen. Zij oefenen invloed uit op het beleid van “het grote” Shell Pernis en er wordt ook echt iets gedaan met de argumenten van de burens. Hierdoor hebben de deelnemers een groot vertrouwen in elkaar. Het draagvlak onder de burens en hun natuurlijke achterban voor het beleid van Shell Pernis is groter geworden. Tevens wordt wel beseft dat het altijd beter kan. Of hiermee ook het maatschappelijk draagvlak, buiten deze groep, groter is geworden is echter nog de vraag. De burens en hun achterban zijn een grote groep mensen, maar er zullen ongetwijfeld heel veel mensen zijn die het niet eens zijn met het gevoerde beleid en ook geen contact hebben met de deelnemers van de Burenraad. De

vraag die je kunt stellen is of deze mensen bereikt kunnen of willen worden. Misschien zijn zij niet assertief genoeg? Hebben zij gewoon geen tijd? Interesseren zij zich door allerlei oorzaken er niet voor? Zo zijn er nog tal van oorzaken waarom de burgers in het betrokken gebied niet op de hoogte zijn van de werkzaamheden die de Burenraad verricht. Aan de andere kant is zoveel mogelijk getracht om de Burenraad en hun natuurlijke achterban een afspiegeling te laten zijn van de bevolking. Hierdoor kan voorzichtig worden geconcludeerd dat het maatschappelijk draagvlak voor het beleid van Shell Pernis wel groter is geworden. Dit in tegenstelling tot het draagvlak voor het beleid van de DCMR.

- Klankbordgroep Rozenburg

Evenals in de Burenraad Shell Pernis is het beleid van de DCMR geen issue. De belangrijkste taak voor de DCMR is geven van voorlichting. In de richting van de burgers is het vaak nodig enige uitleg te geven over zaken die spelen tussen de DCMR, als vergunningverlener en handhaver, en de 16 participerende bedrijven. Verder kunnen burgers vragen stellen over zaken die betrekking hebben op de Wet Milieubeheer. Vaak zijn dat vragen over wat wettelijk wel en niet toegestaan is. Bij één van de door mij bijgewoonde bijeenkomsten was een bezoek gearrangeerd aan het bedrijf Lucite International Holland. Daarin heeft een vertegenwoordiger van het bedrijf in een informeel vraaggesprek aangegeven dat de DCMR een strenge organisatie is waarmee bijna niet te onderhandelen is.

Het doel van de klankbordgroep is het initiëren van een open dialoog tussen de bewoners van de gemeente Rozenburg en de deelnemende industriële bedrijven. Met als doel het verlagen van overlast door de bedrijven en het werken en wonen in de gemeente Rozenburg te veraangename. Uit de interviews en andere gesprekken is gebleken dat de kenmerken van het interactief beleidsproces nauwelijks in de bijeenkomsten van de klankbordgroep voorkomen. Vaak is er geen sprake van meerzijdige communicatie (1^e kenmerk) De bedrijven zijn niet gewend informatie over bedrijfsprocessen te delen met derden en vaak komen discussies (meerzijdige communicatie) vanwege tijdgebrek niet goed op gang. Het 2^e kenmerk gelijkwaardigheid komt niet goed naar voren. De formele opstelling van de gemeente Rozenburg en de deelnemende bedrijven wordt door de burgers gevoelsmatig ervaren als een vorm van ongelijkwaardigheid. Verder worden vaak moeilijke termen gebruikt die niet voor alle burgers begrijpelijk zijn. De representativiteit (3^e kenmerk) is ook hier moeilijk te meten. De vergaderingen

zijn openbaar en er komen relatief veel ouderen op de bijeenkomsten. Verder komt de representativiteit niet tot uiting omdat discussies niet op gang komen. Ook hier is het beleid van de DCMR geen onderwerp van gesprek. Wel hebben de burgers een zekere mate van invloed op het beleid van de deelnemende bedrijven (4^e kenmerk) De bedrijven zijn zich steeds bewuster van het feit dat burgers steeds mondiger worden en dat het ook in het belang van het bedrijf is als burgers met hun mee willen denken. Op één van de informatieavonden gaf het bedrijf AVRAM, een onderdeel van AVR N.V., een uiteenzetting van het aantal klachten en de oorzaken hiervan. Dit werd door de burgers als zeer positief ervaren.

Ook is er een gebrek aan goed vertrouwen tussen de deelnemers. Desalniettemin blijven alle partijen (nog) bereid om met elkaar te blijven praten. De hoop blijft dat dit de manier is om in de toekomst nader tot elkaar te komen. Het interactieve beleidsproces is voor de burgers een mooi perspectief maar is in hun ogen toekomstmuziek, wat lang nog niet aan de orde is.

De bedrijven zijn niet gewend om direct met burgers in contact te treden. De vertegenwoordigers van de bedrijven stellen zich zeer formeel op. Daarnaast hebben de burgers ook niet veel steun aan de gemeente Rozenburg en de DCMR. De gemeente leidt de vergadering en wil zich niet echt in discussiepunten mengen. Ook de DCMR trekt geen partij omdat er tegengestelde belangen aanwezig zijn. De heer Deelen van de DCMR heeft zelf aangegeven dat discussies niet goed van de grond komen omdat burgers vaak niet dezelfde taal spreken als de vertegenwoordigers van de bedrijven.

De beschreven theorie kan voor dit platform een hulpmiddel zijn om dichter tot het gewenste resultaat te komen. Vooralsnog is het op dit moment nog niet van toepassing. Het platform wordt vooral gebruikt als voorlichting naar de burgers toe om te laten zien wat er allemaal gebeurt op het gebied van veiligheid. De burgers zelf kunnen vragen stellen maar het ontbreekt aan actiepunten waar de burgers werkelijk invloed op kunnen uitoefenen.

- Regionaal platform Hinder & Veiligheid

Aan dit platform nemen meerdere overheidsorganisaties deel. In iedere bijeenkomst wordt een centraal thema besproken waarmee alle deelnemers mogelijk te maken kunnen krijgen. In de door mij bijgewoonde bijeenkomst ging het over de oorzaak en herkomst van fijn stof in de lucht. Diverse experts informeerden de aanwezigen daarover. Vanuit de DCMR is aangegeven dat hier

aandacht voor is en dat er regelmatig metingen in het Rijnmondgebied plaatsvinden. Verder is uitgebreide informatie gegeven wat de oorzaken van fijn stof in de lucht zijn en hoe de waarden zich verhouden tot andere landen. Door de aanwezige burgers wordt het wel als interessant ervaren maar het is voor de burgers niet concreet genoeg om er zelf mee aan de slag te gaan. Er ontstaan geen echte discussiepunten waardoor niemand aangesproken kan worden. De burgers willen bijvoorbeeld concreet weten wat de DCMR, GGD of HbR hiertegen kunnen of willen doen. Wanneer dat niet gebeurt, zal het beleid van de aanwezige organisaties op die manier niet bespreekbaar worden gemaakt. Zonder beleid kan immers geen sprake zijn van interactieve beleidsvorming. Het doel van het platform is volgens de theorie van het interactieve beleidsproces niet gehaald omdat de deelnemers niet in het beleidsproces worden betrokken (5^e kenmerk) en dus hierop ook geen invloed (4^e kenmerk) mogelijk is.

Binnen het Regionaal Platform Hinder & Veiligheid wordt de DCMR gezien als een organisatie die zich voornamelijk bezig houdt met vergunningverlening en handhaving. Ook hier is sprake van een vast gegeven waarbij geen discussie is over het gevoerde beleid. De bedrijven zijn één van de veroorzakers van hinder in het Rijnmondgebied. Het beleid van de bedrijven over de problematiek van milieuhinder wordt echter niet besproken. Het vergroten van het draagvlak voor het beleid van de DCMR en de deelnemende bedrijven in de regio is ook hier niet bereikt omdat diverse kenmerken van het interactief beleidsproces ontbreken. De deelnemers worden niet in het beleidsproces betrokken waardoor geen actieve invloedsmogelijkheden mogelijk zijn. De belangen van de burgers via de lokale platforms (3^e kenmerk: representativiteit) zijn wel bekend maar kunnen vaak niet behartigd worden omdat alleen regionale aangelegenheden worden behandeld. Wel is er sprake van gelijkwaardigheid (2^e kenmerk) van deelnemers en meerzijdige communicatie (1^e kenmerk), maar echte discussie ontbreken hierin.

Hierboven is de relatie weergegeven tussen het theoretisch kader en de praktijk. De nadruk is gelegd op de centrale doelstelling “Het vergroten van een maatschappelijk draagvlak voor het beleid van de DCMR en deelnemende bedrijven”. In hoofdstuk 1 is tevens de doelstellingen weergegeven van de burgerplatforms. Deze doelstellingen sluiten grotendeels aan bij het theoretisch kader:

1. Vrije uitwisseling van informatie en een open discussie over actuele milieuzaken en hinderaspecten die de regio aangaan (5^e kenmerk: open agenda);

2. Gezamenlijk (bedrijven, omwoners, overheid) zoeken naar oplossingen of oplossingsrichtingen die bijdragen aan een beter samengaan van wonen en werken (gelijkwaardigheid, meerzijdige communicatie en invloedsmogelijkheden);
3. Klachtenterugkoppeling via de DCMR;
4. Kennis- en informatie- overdracht over actuele milieu- en veiligheidsthema's met name van bedrijven die vallen onder de Wet Milieubeheer;
5. Ontwikkelen van een vertrouwensband tussen omwonenden en bedrijven. Hiervoor is commitment van bedrijven nodig. Communicatie moet open en betrouwbaar zijn (vertrouwen);
6. Forum voor omwonenden voor het inbrengen van wensen en klachten (4^e kenmerk: invloedsmogelijkheden).

Uit het beschreven onderzoek is gebleken dat ook deze doelstellingen niet of slecht worden nagestreefd.

In de vergelijking van de theorie, van zowel het interactief beleidsproces als de doelstellingen van de burgerplatforms, met de praktijk blijkt dat het lastig is steeds de doelstellingen voor ogen te (blijven) houden.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De aanleiding voor dit onderzoek was dat de DCMR bij de burgers en bedrijven meer begrip wil kweken voor de verleende en te verlenen milieuvergunningen evenals de wijze waarop controles worden uitgevoerd. De gedachte is om dit te realiseren door burgers meer zeggenschap te geven bij de inrichting van hun eigen leefomgeving waarbij de DCMR het bevoegd gezag is. Voor de DCMR is het opbouwen van wederzijds begrip daarom van groot belang.²⁷ Eén van de middelen daartoe is het initiëren van diverse burgerplatforms.

Uit de gesprekken met alle deelnemende partijen en eigen empirische waarnemingen bij de bijeenkomsten van de platforms kan worden geconcludeerd dat de DCMR wordt gezien als een belangrijke gesprekspartner wanneer het gaat om zaken als vergunningverlening, toezichthouderschap en handhaving. Echter is ook gebleken dat het beleid hieromtrent geen onderwerp van gesprek is in de platforms. De DCMR treedt voornamelijk op als adviseur en probeert de communicatie tussen de burgers, overheden en bedrijven te verbeteren. Op die manier wordt getracht een open dialoog te bewerkstelligen tussen de betrokken partijen. Wat “vergeten” wordt is dat de DCMR zelf ook een partij is waarvan het beleid ook ter discussie gesteld zou kunnen worden.

Van de drie onderzochte platforms (gemeten aan de kenmerken van interactieve beleidsvorming) komt de Burenraad Shell Pernis relatief het beste naar voren. Hierin stelt Shell Pernis zich kwetsbaar op voor wat betreft zaken die omwonenden kunnen aangaan. Shell Pernis stemt haar beleid daadwerkelijk af op de omwonenden. Natuurlijk worden niet alle wensen van de burgers gehonoreerd maar de wensen die niet gehonoreerd kunnen worden zijn wel altijd bespreekbaar met het bedrijf. Hierdoor is het vertrouwen in Shell Pernis gegroeid en is een breder draagvlak ontstaan voor het beleid van Shell Pernis.

De DCMR is hierin een adviesorgaan en zegt de meningen van de burens en Shell Pernis mee te laten wegen in hun eigen beleid. Het beleid van de DCMR is in de platforms echter geen onderwerp van gesprek waardoor de DCMR niet dichterbij de

²⁷ Zie hiervoor ook het “Handboek Communicatie met de Bevolking” van de DCMR uit 2003. Verder is het ook in een interview aangegeven door de voormalige directeur G.J. van Tongeren.

burgers komt te staan. Terwijl één van de punten van de DCMR juist het opbouwen van wederzijds begrip is.

In de klankbordgroep Rozenburg is van interactieve beleidsvorming geen sprake. De belangrijkste oorzaak is dat de gemeente Rozenburg en de 16 participerende bedrijven, de burgers niet daadwerkelijk in het beleid betrekken. Wanneer de burgers daadwerkelijk mee mogen praten over het beleid en wordt voldaan aan de kenmerken van het interactief beleidsproces zal het vertrouwen gaan groeien. Uit de interviews is gebleken dat de betrokken partijen met elkaar willen blijven praten in de hoop nader tot elkaar te komen. Wanneer geen pogingen worden ondernomen om aan de kenmerken van het interactieve beleidsproces te voldoen zal het vertrouwen steeds verder afnemen. Hierdoor zullen steeds meer burgers bij de openbare vergaderingen wegblijven. Op dit moment zijn er nog 1 a 2 burgers die actief mee willen werken aan een open dialoog. Dit hangt af van het onderwerp. De rest van de aanwezige burgers zijn nieuwsgierig en willen graag eens rond kijken op het terrein van de geplande rondleiding. Dit is een manier om de burgers te laten zien wat er nu precies gebeurt binnen het bedrijf en om de burgers gerust te stellen dat geen zaken gebeuren die het daglicht niet kunnen verdragen. Het doel van de klankbordgroep wordt op deze manier echter niet bereikt. Dat is het bereiken van een open dialoog tussen de 16 participerende bedrijven en de burgers van de gemeente Rozenburg. De DCMR en de gemeente Rozenburg kunnen hierin een belangrijke factor zijn. Zij hebben de kennis van de bedrijfsprocessen en hebben als onafhankelijke partij de mogelijkheden om zaken ter discussie te stellen. In de praktijk blijkt echter dat de DCMR ook een zakelijk belang heeft ten opzichte van de gemeente Rozenburg en wellicht ook andersom? Hierover zullen de twee partijen goede afspraken moeten maken voordat zij verder kunnen. In de afspraken moet in ieder geval het belang van de burger zoveel mogelijk voorop staan.

De conclusie is dat de klankbordgroep Rozenburg nog steeds in een beginfase zit en zal blijven hangen zolang zaken niet ter discussie worden gesteld. Ook is hier geen sprake van enige vorm van groeiend draagvlak voor het beleid van de DCMR en deelnemende bedrijven. Dit betekent niet dat er geen draagvlak is maar hij wordt zeker niet groter. De kans bestaat zelfs dat het draagvlak kleiner wordt als de burgers door toedoen van dit platform het gevoel krijgen niets aan de DCMR te hebben of denken dat partij wordt getrokken voor het deelnemende bedrijf.

Binnen het regionale platform is uit de gesprekken en waarnemingen mij duidelijk geworden dat aan het doel van de bijeenkomsten voorbij wordt gegaan. Namelijk het bevorderen van de veiligheid en het reduceren van de hinder in de regio Randstad door middel van het versterken van de communicatie tussen bedrijven, overheden en bewoners van het Rijnmondgebied. Deze communicatie kan niet tot stand worden gebracht als er niet gediscussieerd wordt over zaken waar de afgevaardigden van de platforms juist over willen praten.

Ook in dit platform is het beleid van de DCMR geen onderwerp van gesprek. Door alleen informatie te geven groeit het draagvlak voor het beleid van de DCMR niet. Wel kan de DCMR op die manier zich profileren als kennisorgaan.

De algemene conclusie is dat wanneer wordt voldaan aan alle kenmerken van interactieve beleidsvorming het draagvlak van het besproken beleid bij de burgers kan groeien. Binnen de Burenraad Shell Pernis is het draagvlak voor het beleid van Shell Pernis gegroeid. Met uitzondering van de representativiteit van de burens wordt aan alle kenmerken in een redelijke mate voldaan. Hierdoor is het draagvlak bij de burens en hun natuurlijke achterban gegroeid, zij het dat nog niet is bewezen dat het voor alle burgers in het Rijnmondgebied geldt.

Het maatschappelijk draagvlak voor het beleid van de DCMR en deelnemende bedrijven is door middel van het instellen van de platforms niet vergoot. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat wat de DCMR doet wel onderwerp van gesprek is maar niet de manier waarop dat gebeurt. Met andere woorden het beleid van de DCMR wordt niet ter discussie gesteld. Hierdoor zal ook het draagvlak van datzelfde beleid niet groeien.

Er ontbreekt een koppeling met de formele beslisstructuur met de DCMR. Daarnaast is in de lokale platforms geen duidelijke achterban aanwezig

5.2 Aanbevelingen

Voor de DCMR is het van groot belang om het wederzijdse begrip tussen burgers en de DCMR op te bouwen. Dit is tevens de belangrijkste reden voor de DCMR geweest om in de burgerplatforms te participeren of in sommige gevallen zelfs te initiëren. Wanneer wederzijds begrip wordt bereikt zal het bestaansrecht van de DCMR in de ogen van de burgers niet gauw in gevaar komen. Wederzijds begrip kan alleen bereikt worden als er draagvlak is voor het gevoerde beleid.

Voor het creëren van draagvlak voor het beleid van de DCMR en deelnemende bedrijven is het geven van informatie niet voldoende. Het beleid zelf zal ter discussie moeten staan om een groot draagvlak te kunnen creëren. Als beleid wordt gemaakt waarop andere partijen geen zeggenschap (invloed) over hebben zal het ook nooit breed gedragen kunnen worden. Voor het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor het beleid zullen dus ook invloeden mogelijk moeten zijn vanuit de maatschappij. Hier komt men op het gebied van interactieve beleidsvorming.

Kenmerkend voor interactieve beleidsvorming is dat burgers en belangenorganisaties in een vroeg stadium bij de beleidsvorming worden betrokken en daar een grotere invloed op zouden moeten hebben dan in bijvoorbeeld de traditionele inspraak 'achteraf' (Pröpfer & Steenbeek., 1999). Idealiter moet interactieve beleidsvorming ertoe leiden dat de 'agenda' van de burger wordt gerealiseerd en betrokkenen zich in de concrete (eind)resultaten kunnen herkennen. Dit is in grote lijnen het verwachte effect van interactieve beleidsvorming.

Ik doe hieronder de volgende aanbevelingen om het maatschappelijk draagvlak voor het beleid van de DCMR en deelnemende bedrijven in de regio te vergroten.

Om de burgers meer zeggenschap te geven moeten zij instrumenten aangereikt krijgen om daadwerkelijk invloed uit te kunnen oefenen bij de inrichting van de eigen leefomgeving. De leefomgeving van de burger wordt onder andere bepaald door de gemeenten en omliggende bedrijven. Wanneer de DCMR mee wil helpen om de leefomgeving van de burger te verbeteren zal zij meer vanuit de gedachte van de burger moeten opereren. Het beleid van de DCMR moet, met ander woorden, aangepast worden aan de wensen van de burgers. Dit kan alleen bereikt worden als burgers de kans krijgen om over dat beleid mee te praten. Hiervoor kan de participatieladder²⁸ een leidraad zijn.

De core business van de DCMR is het verlenen van Wet Milieubeheervergunningen en de controle daarop. Wanneer gepraat wordt over interactieve beleidsvorming ligt het dus voor de hand om het hierop toe te passen.

De medewerkers van de DCMR weten vaak precies wat de "probleembedrijven" zijn waarop veel zienswijzen en bezwaren binnenkomen. De meeste van deze bedrijven participeren ook in de ingestelde platforms. De vergunningprocedures van deze bedrijven zijn echter nooit onderwerp van gesprek geweest binnen de burgerplatforms. Om minder zienswijzen en bezwaarprocedures te doorlopen is het van belang om vooraf

²⁸ Zie hiervoor ook bijlage 1 (participatieladder)

draagvlak bij de bezwaarmakende te verkrijgen. Een goede mogelijkheid hiervoor zijn de ingestelde burgerplatforms waarin direct contact gezocht kan worden met de burgers. Wanneer de vergunningverlening vooraf in de burgerplatforms wordt besproken, geeft men de burger de kans om hier invloed op uit te oefenen.

Hiervoor is ook medewerking vereist van de bedrijven voor welke de vergunning bedoeld is. Bij deze bedrijven en de DCMR heerst op dit moment nog een grote angst dat burgers juist door de verkregen voorkennis meer macht zullen krijgen om zaken te kunnen saboteren. In de gesprekken met de actieve burgers is mij duidelijk geworden dat deze burgers graag een leefbare leefomgeving willen hebben. Hierbij is voor de burgers ook plaats voor industriële activiteiten. De overheden hebben nog teveel het denkbeeld dat burgers per definitie tegen industriële bedrijven in hun omgeving zijn. Dit is het uitgangspunt van het “not in my backyard-verhaal”. De praktijk is nu anders. Het Botlek- en Europoortgebied staat bekend om zijn grote bedrijven die overlast zouden kunnen veroorzaken. De burgers die in de buurt wonen hebben dat gegeven geaccepteerd en willen dat de overlast controleerbaar blijft. Zij geven zelf aan meer in harmonie met de industrie te willen leven. Niet de aanwezigheid van deze bedrijven staat ter discussie, maar dat en hoe zij hun productieprocessen zo inrichten dat de overlast zoveel als mogelijk wordt beperkt.

Binnen de Burenraad Shell Pernis heerst de angst dat de buren en Shell Pernis te veel een vriendenclub gaan worden. Als gevolg hiervan is Shell Pernis “bang” dat zij dadelijk geen goede klankbord meer heeft vanuit de samenleving. De Buren hebben op hun beurt de angst dat de burgers rondom Shell Pernis niet goed vertegenwoordigd worden. Om dit te voorkomen zijn zij constant op zoek naar mensen die de zittende buren om de paar jaar kunnen vervangen. Op die manier wordt de Burenraad regelmatig voorzien van vers bloed. Het probleem is echter dat deze mensen zeer moeilijk te vinden zijn. Zeker de jongere generatie heeft hier weinig tot geen interesse voor. De vraag is of het erg is dat er een vriendenclub ontstaat. Is de angst voor de gevolgen hiervan gegrond? De buren die momenteel in de raad zitten zijn ingewerkt en weten aardig wat er zich afspeelt binnen de terreingrenzen van Shell Pernis. Verder hebben deze buren een meer dan gemiddelde natuurlijke achterban. De kans dat deze mensen “vrienden” worden met Shell Pernis waardoor zij steeds meer door een vertroebelende bril gaan kijken acht ik zeer klein. Wel is de angst van Shell Pernis terecht als het gaat om het ontwikkelen en handhaven van een goed klankbord vanuit de maatschappij. De oorzaak hiervan ligt niet in het feit dat er een vriendenclub ontstaat, maar in het feit dat de

representativiteit van de bevolking niet echt aan te tonen is. Voor een goed klankbord dienen wel alle geluiden uit de samenleving in de Burenraad meegenomen te worden. Het is dus aan te bevelen activiteiten te ontwikkelen om actief achter de wensen van de burgers te komen en deze terug te laten komen op de agenda van de Burenraad. Dit kan door grote enquêtes uit te schrijven of door het creëren van overlegvormen in de omliggende gemeenten, die door de afgevaardigden worden georganiseerd. De kans bestaat dat er juist geen zaken naar voren komen waarover de gewone burger meer duidelijkheid wil hebben. Het eerste aangezicht en de bekende pluimen uit de schoorstenen worden immers al aangepakt. Wanneer dat het geval is dan is het juist goed dat er burens voor langere tijd in de raad zitten omdat zij, vanwege hun expertise, zaken kunnen constateren die voor de gewone burger niet zichtbaar zijn. Zij kunnen dan tevens als waakhond voor de samenleving dienen.

Voor de klankbordgroep Rozenburg zijn een aantal aanbevelingen te noemen. Het beoogt een platform te zijn waarin een open dialoog tot stand moet komen tussen de bewoners van de gemeente Rozenburg en de omliggende industriële bedrijven.

Om deze dialoog meer gestalte te geven zijn een aantal aanbevelingen te doen.

- Zorg dat de agenda minder vol is. Wanneer deze te vol is blijft er geen ruimte over om echte discussies te voeren.
- Aanpassing taalgebruik. Door informatie te verstrekken die door iedere burger te begrijpen is kunnen makkelijker discussies ontstaan.
- Ga discussies niet uit de weg. Vertegenwoordigers van bedrijven willen hun bedrijf zo goed mogelijk vertegenwoordigen. Mogelijke knelpunten worden hierbij uit de weg gegaan. De DCMR en de gemeente Rozenburg kennen deze knelpunten vaak wel. Zij hebben de taak als “onafhankelijke” deze knelpunten naar voren te brengen. Van de burgers wordt verwacht dat zij best eens meer mogen doorvragen, maar als de burgers niet weten waar de knelpunten zitten weten zij ook niet wanneer en waarop zij moeten doorvragen. Een open dialoog kan alleen tot stand worden gebracht als iedereen inderdaad openheid van zaken geeft.
- Koppel afspraken terug. Op dit moment worden eventuele actiepunten niet of nauwelijks teruggekoppeld. Hierdoor voelen de burgers zich met een kluitje in het riet gestuurd. Het is door de burger bijna niet na te gaan of toezeggingen worden nagekomen.
- Voor de DCMR en de gemeente Rozenburg is het belangrijk de burgers meer te betrekken bij beleidskwesties rondom de bedrijven in de omgeving die overlast

kunnen veroorzaken. Op die manier ontstaat er een groter draagvlak voor dat beleid.

Het regionale platform Hinder & Veiligheid is een overkoepelend platform waarin het bevorderen van de veiligheid en het reduceren van de hinder in de regio Randstad de hoofddoelstelling is. Dit moet bereikt worden door de communicatie tussen bedrijven, overheden en bewoners van het Rijnmondgebied te versterken. Daarnaast worden lokale aangelegenheden niet in dit platform besproken. In de praktijk nemen thans burgers plaats die juist lokale aangelegenheden op een hoger plan willen trekken. Zij hopen hiermee aandacht te trekken van hogere machten zoals de gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland. Om toch de aandacht te trekken voor regionale aspecten is het aan te bevelen concrete projecten op te pakken waarin ook een actieve inbreng wordt verwacht van de burger. In het voorbeeld van de vervuiling van de lucht met fijn stof is het fijn om te weten waar het vandaan komt en hoe het ontstaat, maar het is voor alle deelnemers nog fijner als er concrete acties uit voortvloeien om dit probleem aan te pakken. Het regionaal platform Hinder & Veiligheid heeft op dit moment vooral een informatieve en signalerende rol. Een groot verbeterpunt zou dus zijn om tijdens discussies daar bovenuit te komen. Dus meer gezamenlijk naar oplossingen zoeken voor gesignaleerde problemen en deze proberen gezamenlijk op te lossen.

BIJLAGEN

Participatieladder

Een centraal element in het onderzoeksmodel was de zogenoemde participatieladder, die ook door verscheidene auteurs in dit onderzoek is gebruikt om hun bevindingen te structureren. Oorspronkelijk ontwikkeld door Arnstein (1969), zijn sindsdien veel varianten geconstrueerd.

In het onderzoek werd een variant gebruikt die grotendeels is gebaseerd op vier niveaus van participatie zoals die onderscheiden worden door Edwards en De Groot (1979): raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.

Edelenbos en Monnikhof (1998) voegden daar informeren aan toe. Dit leidde tot een ladder met vijf gradaties van participatie, die ook gebruikt is door Edelenbos, Monnikhof e.a. (2001) en weergegeven in box 1.

Box 1 participatieladder

In het onderzoek is uitgegaan van een participatieladder waarin de volgende niveaus worden onderscheiden:

1. *informeren*: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen werkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling
2. *Raadplegen*: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.
3. *Adviseren*: politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek verbindt zich weliswaar aan de volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.
4. *Coproduceren*: politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.
5. *Meebeslissen*: politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

Over het algemeen is men in de literatuur van mening dat niet alle sporten van de ladder als interactieve beleidsvorming kunnen worden betiteld. Hoe verder op de ladder (in de box 'naar beneden'), hoe interactiever de beleidsvorming.

De scheidslijn tussen wat nog telt als interactieve beleidsvorming en wat niet verschilt per auteur, maar ligt over het algemeen ongeveer tussen adviseren en coproduceren.

Interviews deelnemers platforms:

Centrale vraagstelling van het onderzoek:

Dragen de ingestelde platforms bij aan het vergroten van een gemeenschappelijk- en maatschappelijk draagvlak voor het beleid van de DCMR?

Vragenlijst interview:

Algemeen:

1. In welke platform(s) wordt door u deelgenomen?
2. Wat is uw rol daarin?
3. Wat is de motivatie geweest om in deze platform(s) te participeren?
4. Is er in beginsel sprake van een actieve of passieve deelname?
5. Welke andere middelen worden gebruikt om uw wensen kenbaar te maken?

Kenmerken:

6. Is er sprake van meerzijdige communicatie? (dus niet alleen spreker en toehoorder)
7. Hebt u het gevoel dat er sprake is van communicatie op basis van gelijkwaardigheid?
Waarom vindt u dat?
8. Is er sprake van representativiteit? (Zijn de belangen van uw achterban bekend? en hoe worden deze belangen in de praktijk behartigd?)
Zo ja: Waaraan ontleent u dat? En hoe zorgt u ervoor dat de representativiteit zoveel mogelijk gewaarborgd blijft?
Zo nee: Waar ligt dat aan?
9. Vindt u dat u eerder in het beleidsproces van de DCMR wordt betrokken dan voorheen?
10. Vindt u dat besluiten, die binnen de platforms worden genomen, genoeg worden doorgevoerd in het beleid van de DCMR?
11. Hoe groot is de invloed van participanten? (participatieladder).

Vertrouwen:

12. Is er sprake van een open agenda?
Waarom ja of nee?
13. Hoe is de toegankelijkheid van de platforms geregeld?
14. In hoeverre is er sprake van "*ideal speech situation*"? (Hierin is iedereen even competent en in staat zijn of haar mening te geven, te discussiëren, elkaar te begrijpen en consensus te bereiken.)
15. Vindt u dat er een vertrouwensband bestaat tussen de deelnemers van de platforms?

Resultaten:

16. Kunt u resultaten noemen die met platforms zijn bereikt die waarschijnlijk niet of moeilijk op een andere manier bereikt hadden kunnen worden? (of resultaten die niet bereikt zijn, maar die u, c.q. uw achterban, wel graag verwezenlijkt had willen zien)
17. Wat is het nut van platforms?
18. Welke verbeterpunten zijn er?

Lijst van geïnterviewden:

1. De heer D. van der Laan (actieve burger en lid Platform Hinder & Veiligheid Hoek van Holland)
2. De heer G.J. van Tongeren (directeur DCMR Milieudienst Rijnmond)
3. De heer R. Kuiper (adviseur Burenraad Shell Pernis tevens hoofd Meldkamer van de DCMR)
4. Mevrouw L. van Greuningen (vml lid Klankbordgroep Rozenburg, Platform Hinder & Veiligheid Westelijk Voorne en het regionaal Platform Hinder en Veiligheid tevens vml coördinator voorlichting DCMR)
5. Mevrouw M. Neyzen ((lid Klankbordgroep Rozenburg, Platform Hinder & Veiligheid Westelijk Voorne en het regionaal Platform Hinder en Veiligheid tevens coördinator voorlichting DCMR)
6. De heer A. Deelen (lid Klankbordgroep rozenburg en het regionaal platform Hinder & Veiligheid tevens hoofd afdeling procesindustrie DCMR)
7. De heer W. van der Wiel (secretaris Burenraad Shell Pernis tevens medewerker Public Relations Shell Pernis)
8. Mevrouw M. Scholten (actieve burger en lid Burenraad Shell Pernis)
9. De heer H.J.A. Stuurman (secretaris Klankbordgroep Rozenburg tevens medewerker gemeente Rozenburg)
10. Mevrouw G. De Rooij (actieve burger en lid Klankbordgroep Rozenburg)
11. Mevrouw C.M.J. de Graaf (lid regionaal platform Hinder & Veiligheid tevens medewerkster Deltalinqs die 600 bedrijven van de Mainport Rotterdam vertegenwoordigd).
12. Mevrouw L. Mets (actieve burger en voormalig lid Burenraad Shell Pernis)

Participerende bedrijven Klankbordgroep Rozenburg :

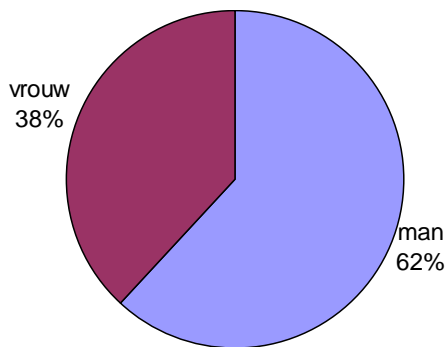
- Air Liquide industrie;
- Air Products;
- Afvalverwerking Rijnmond (A.V.R.);
- Cabot;
- Cytec Manufacturing;
- Domo Polypropylene;
- DSM Special Products;
- Hoek Loos;
- Huntsman Holland;
- Invista Rozenburg;
- Kerr-McGee Pigments;
- Koch HC Partnerschip;
- Lucite International Holland;
- Lyondell Chemmie Nederland;
- Quest International en
- Vopak Terminal Europoort.

Bijlage 4

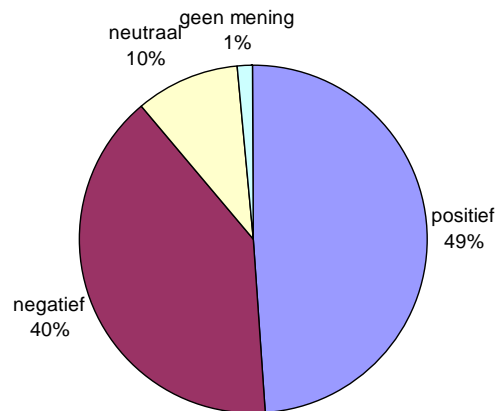
In het kader van het vierde jaar van haar studie Bedrijfscommunicatie aan de Internationale Hogeschool te Breda, is Irene Boskma (geboren Rozenburgse van 20 lentes) bezig met een scriptie in opdracht van de Klankbordgroep Rozenburg. Het onderwerp van haar scriptie betreft een onderzoek naar de communicatie van de Klankbordgroep, dat uiteindelijk zal uitmonden in een communicatieplan.

In het voorjaar van 2004 is door haar onder de bevolking van Rozenburg een enquête gehouden. Er waren 144 respondenten. Een voorlopige samenvatting is hieronder weergegeven.

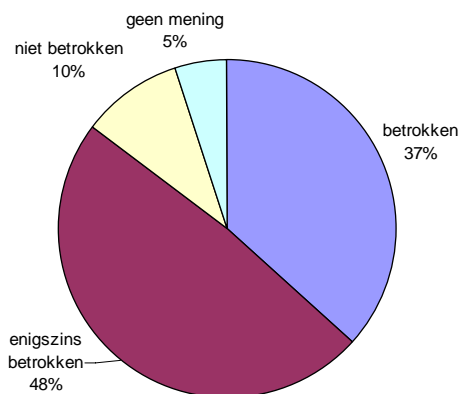
Wat is uw geslacht?



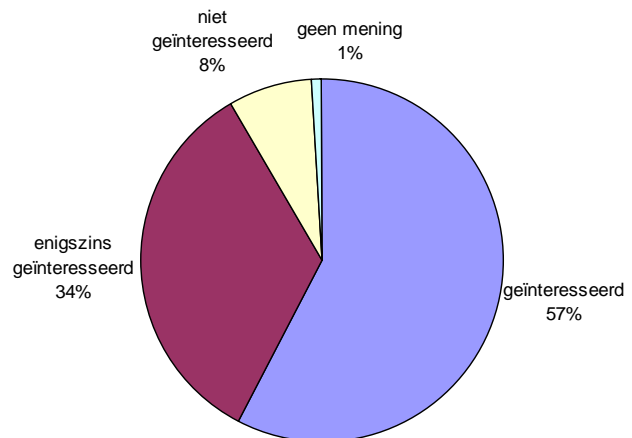
Wat is uw houding tov de industrie?



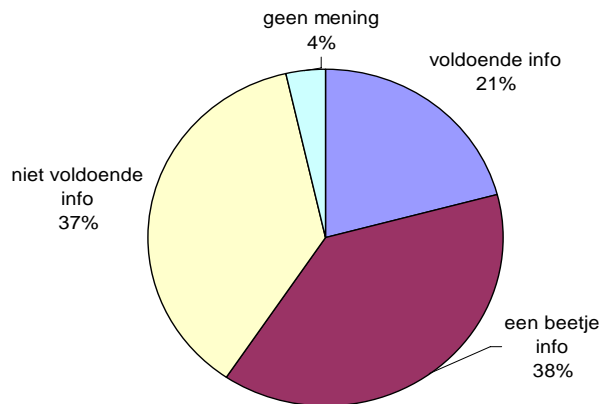
Is de industrie betrokken?



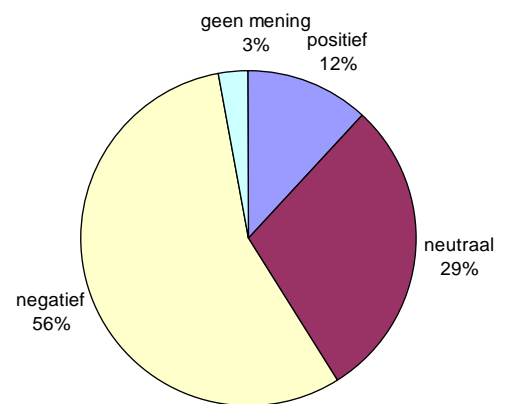
Bent u geïnteresseerd in de industrie?



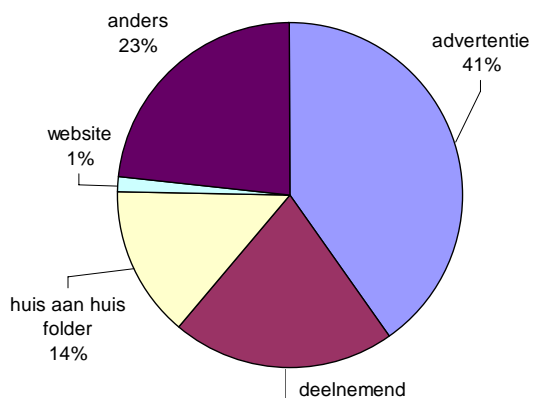
Ontvangt u genoeg info over veiligheids- en risicoaspecten?



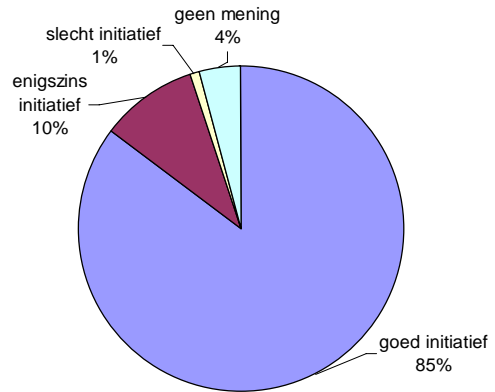
Welke invloed heeft de industrie op het imago van Rozenburg?



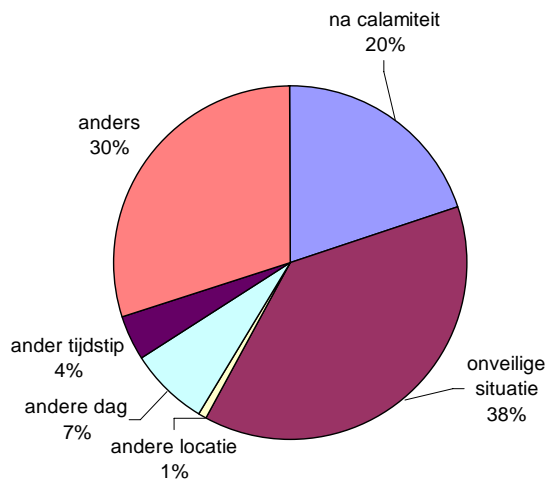
Op welke manier bent u bekend met de klankbordgroep (88% is bekend):



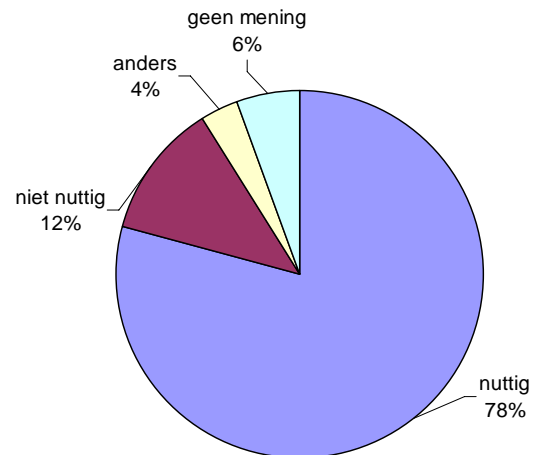
Wat vindt u van het initiatief van de bijeenkomsten?



Wanneer bent u geïnteresseerd om een bijeenkomst bij te wonen?



Wat vond u van deze enquête?



Literatuurlijst

Burenraad Shell Pernis (2002), *Leidraad Burenraad*, Rotterdam

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Cie Wallage, 2001), *In dienst van de democratie*, Den Haag

DCMR Milieudienst Rijnmond (2003), *Handboek Communicatie met de Bevolking*, Schiedam

Doelen, F.C.J. van der (1989), *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*, Enschede.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof (1998), Naar een hybride democratie? Spanningen tussen interactieve beleidsvorming en het vertegenwoordigde stelsel, in: J. Edelenbos, & R. Monnikhof (red.) *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam pp9-48.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof e.a. (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming, Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, LEMMA, Utrecht.

Habermas, J. (1962), *Structurwandel der Öffentlichkeit*, Luchterhand, Darmstadt.

Heuvel, J.H.H. van den (1998), 'Het communicatieve beleidsinstrumentarium' In: J.H.J. van den Heuvel, *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Utrecht. blz. 83

Luton, L.S. (1993), *Citizen-administrator connections*, *Administration & Society*, 25, 1, pp. 114-137.

Pröpper, I. & D. Steenbeek (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum.

ROM-Rijnmond (2004), *Duurzaam ondernemen in Rijnmond*, Rotterdam

Veldboer, L. (1996), *De inspraak voorbij. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*, , Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.

Woerkum, C. van (2000, herziene druk), *Communicatie en interactieve beleidsvorming*, Samson, Alphen aan den Rijn/Diegem