

**LOKAAL
VEILIGHEIDSBELEID
ONDER
HOOGSPANNING**

FRANK TETTEROO
OPLEIDING BESTUURSKUNDE
FACULTEIT DER MANAGEMENTWETENSCHAPPEN
RADBOUD UNIVERSITEIT NIJMEGEN
AUGUSTUS 2013

Lokaal veiligheidsbeleid onder hoogspanning

Varianten bij de lokale invulling van landelijk beleid rond hoogspanningslijnen.

Stagebegeleider:	Jan van Tol
Eerste begeleider:	Ira Helsloot
Tweede lezer:	Michiel de Vries
Auteur:	Frank Tetteroo

Opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2013

Voorwoord

Stelt u zich voor: de laptop op schoot, de Noordzee op 50 meter afstand en Lee Morgan's Sidewinder als muzikale omlijsting. In deze situatie leg ik de laatste hand aan de voor u liggende masterscriptie. Geen omgeving lijkt op dit moment beter geschikt om nog een keer terug te kijken op een briljante studententijd. In dit voorwoord geen plaats voor wollige anekdotes of langdradige onzinnigheden, wel – hoe cliché – wil ik het gebruiken voor enkel korte maar zeer welgemeende woorden van dank.

Veel dank gaat uit die zij die van belang zijn geweest bij alles wat hiervoor is geweest. In omgekeerde volgorde van tijd; Ira voor de laatste begeleiding en de tijd daarvoor waarin ik in je schaduw heb mogen proeven van hele mooie dingen. Jan voor de afsluitende stage en de zeer waardevolle kijk in de keuken van Binnenlandse Zaken. Studentenvrienden en –vrinden voor de fantastische studententijd in – maar vooral ook ver buiten – de collegebanken. Het meeste ben ik toch verschuldigd aan de familie met mijn ouders als absolute uitblinkers. Onbeperkte liefde en vertrouwen hebben dit alles mogelijk gemaakt.

FT

Samenvatting

Ondanks vele wetenschappelijk onderzoeken is het gezondheidsrisico van Elektronisch Magnetische velden nooit onomstotelijk vastgesteld. Om uit voorzorg te voorkomen dat er nieuwe situaties in Nederland ontstaan waarbij personen binnen de potentiële gevarenszone wonen heeft het toenmalige ministerie van VROM in 2005 het rijksadvies hoogspanningslijnen opgesteld. Nu enkele jaren na het uitbrengen blijkt dat lokale overheden op verschillende manieren invulling geven aan het advies en in sommige gevallen voorbij gaan aan het eigenlijke doel: zij nemen extreem dure maatregelen om ook bestaande situaties te saneren. Uit een vroege analyse is gebleken dat bijvoorbeeld de gemeenten Apeldoorn, Breda, Maarssen, Nieuwegein, 's-Hertogenbosch en Veenendaal allen op een eigen manier omgaan met het hoogspanningsdossier in hun gemeente. In het daaropvolgende onderzoek is er via kwalitatieve (diepte-interviews met onder andere lokale bestuurders) en kwantitatieve (flits enquêtes onder burgers) in beeld gebracht welke factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van dergelijk lokaal hoogspanningsbeleid. Met behulp van het barrièremiddel van Bachrach en Baratz (1970) en het Advocacy Coalition Framework van Sabatier & Weible (2007) is een verklaring gevonden voor de manier waarop het beleid zich ontwikkeld en welke motieven daaraan ten grondslag liggen.

Naar aanleiding van dit onderzoek is gebleken dat het veelal de lokale bestuurder (i.e. wethouder) drijvende kracht is achter de ontwikkeling van het dossier. Nu blijkt tevens dat deze lokale bestuurder, wanneer hij of zij kiest voor het nemen van maatregelen, dit veelal doet vanuit het geloof dat deze maatregelen gewenst zijn door de burgers in zijn gemeente. Uit het kwantitatieve element van deze scriptie blijkt echter dat de betrokken burger helemaal niet altijd maatregelen wenst maar veel liever ziet dat de overheid ditzelfde geld in andere beleidsdossier investeert (bijvoorbeeld (ouderen)zorg). Dit leidt tot de generieke aanbeveling dat binnen het hoogspanningsdossier niet altijd gestreefd moet worden naar dure maatregelen maar dat (lokale) bestuurders eerst op bezoek moeten gaan bij de 'gemiddelde' Nederlandse burger om haar preferenties in kaart te brengen.

Afkortingenlijst

ACF	Advocacy Coalition Framework
BAHLOO	Beleidsalternatieven Hoogspanningslijnen Onderling Overlegd
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique
ELF	Extreem-laagfrequent
EMV	Elektromagnetische Velden
IARC	International Agency for Research on Cancer
IRPA	International Radiation Protection Association
KEMA	Keuring van Elektrotechnische Materialen
kV	Kilovolt = 100 volt (eenheid van elektrische spanning)
NMP4	Vierde Nationaal Milieubeleidsplan
NOR	Nuchter omgaan met risico's
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WHO	World Health Organisation

Inhoudsopgave

Samenvatting	3	
Voorwoord	4	
Afkortingenlijst	5	
1. Inleiding	8	
2. Beleidskader	12	
2.1	Achtergrond van het rijksadvies	12
2.2	Invulling van het rijksadvies	14
2.3	Internationaal perspectief	17
3. Theoretisch kader	19	
3.1	Onzekerheid binnen besluitvorming	19
3.2	Een verschuiving in verantwoordelijkheid	20
3.3	Beleidsvorming in een interactieve arena	21
3.4	Van probleem naar agenda	22
3.4.1	Bestuurlijke aandacht vorming	22
3.4.2	Agendasetting nader verkend	22
3.4.3	Kritiek op het barrièremodel	25
3.5	Advocacy Coalition Framework	25
3.5.1	Beleids subsystemen	25
3.5.2	Kritiek op het ACF	26
3.5.3	Beleidsveranderingen nader verklaard	27
3.6	Synthese	27
3.7	Conceptueel model	28
3.8	Hypothesen op een rij	29
4. Methodologisch kader	30	
4.1.	Deskstudy	30
4.2.	Case study	30
4.3.	Survey	31
4.4.	Validiteit en betrouwbaarheid	31
4.5.	Gecombineerde methoden	31
4.6.	Casuselectie	32
4.7.	Operationalisatie	34
5. Casusbeschrijving	37	
6. Resultaten	39	
6.1	Apeldoorn	39
6.2	Breda	41
6.3	Maarssen	43
6.4	Nieuwegein	45
6.5	's-Hertogenbosch	47
6.6	Veenendaal	49
6.7	Overzicht resultaten	52
6.8	Resultaten – Kwantitatief	53
7. Analyse	56	
7.1	Barrièremodel – de handhaving- en realisatiemachten	56
7.2	Barrièremodel – de barrières	57
7.2.1	Betrokken actoren per barrière	59
7.3	Advocacy Coalition Framework	61
7.3.1	Beleidsveranderingen verklaard	63
8. Conclusie	66	
8.1	Reflectie op de hypothesen	66
8.2	Slotconclusie	67

9.	Bestuurlijke handreikingen inzake hoogspanningslijnen	69	
10.	Discussie	71	
10.1	Aanbevelingen		71
10.2	Theoretische reflectie		71
10.3	Methodische reflectie		71
11.	Literatuur	72	
	Bijlage I: Respondenten	76	
	Bijlage II: Interviews	77	

1. Inleiding

In april 2013 geeft minister Kamp van Economische zaken (EZ) aan grofweg 580 miljoen euro te willen investeren in hoogspanningslijnen in Nederland. Meer specifiek zegt hij 440 miljoen euro toe aan het onder de grond leggen van hoogspanningslijnen (verkabelen) en 140 miljoen om een verhuispremie te bieden aan burgers in situaties waar verkabeling niet opportuun is. In de praktijk zal dit betekenen dat, verspreid over verschillende gemeenten in Nederland, grofweg 135 kilometer aan hoogspanningslijn onder de grond zal verdwijnen en 400 huishoudens de mogelijkheid geboden krijgen te verhuizen. Vanuit verschillende hoeken wordt opgelucht gereageerd op de toezegging van de minister: in veel gevallen betekent het een einde aan een langslappende discussie om de hoogspanningslijnen uit de woonomgeving te laten verdwijnen.

Het door minister Kamp genoemde bedrag van 580 miljoen toont aan dat maatregelen op het gebied van hoogspanningslijnen kostbaar zijn. Wanneer dit bedrag wordt afgezet tegen de doelmatigheid van de voorgenomen maatregelen blijkt het zelfs *extreem* kostbaar te zijn (zeker wanneer het wordt vergeleken met diezelfde verhouding bij andere veiligheidsmaatregelen). Zo heeft het RIVM in 2002 becijferd wat de doelmatigheid is van maatregelen op het gebied van de volksgezondheid¹. Het gaat hierbij om de kosten die worden gemaakt om de kwaliteit per gewogen levensjaar te verbeteren. Tabel 1 toont aan dat een fors verschil zichtbaar is tussen bijvoorbeeld het verplichten van een brandmelder in woonhuizen en maatregelen betreffende hoogspanningslijnen. Het blijkt dat de effectiviteit van iedere euro die in de verplichting van brandmelders wordt gestoken vele malen hoger ligt dan de effectiviteit van diezelfde euro in bijvoorbeeld de verkabeling van hoogspanningslijnen (Milieubalans, 2003). Ook in vergelijking met andere veiligheidsmaatregelen – veiligheidsgordel en legionabeleid – blijken de voorgenomen maatregelen inzake hoogspanningslijnen opvallend ongunstig.

Tabel 1 - Kosteneffectiviteit verschillend veiligheidsbeleid (Milieubalans, 2003)

Risicofactor	Maatregel	Kosteneffectiviteit (€/QALY)
Verwoestende brand	Verplichten brandmelder in woning	< 0 (kostenbesparend)
Ongevallen verkeer	Verplichten veiligheidsgordel	0 - 1000
Legionella	Specifiek beleid legionella	10.000 – 100.000
Hoogspanningslijnen	Reductie EMV van hoogspanningslijnen	> 1.000.000

Een ander factor die meespeelt binnen dit dossier is de wetenschappelijke onduidelijkheid met betrekking tot de gezondheidsrisico's. Ondanks een langslappende wetenschappelijke discussie is tot op heden geen biologisch mechanisme gevonden dat verklaart hoe blootstelling aan de Elektromagnetische Velden (verder: EMV) van hoogspanningslijnen kan leiden tot ziekte. Vanwege dit gebrek aan bewijs steunt een groot deel van de medische experts de stelling dat geen directe gezondheidsrisico's kleven aan hoogspanningslijnen (zie o.a. Gezondheidsraad, 2008). Ook de epidemiologische tak van het wetenschappelijk veld heeft onderzoek gedaan naar de relatie tussen blootstelling aan EMV en gezondheidsrisico's. In tegenstelling tot hun medische collega's hebben enkele epidemiologen wel bewijs gevonden voor het bestaan van een verhoogd gezondheidsrisico bij langdurige blootstelling. Zo is een statistisch verband gelegd dat aantoonde dat kinderen die langdurig in de nabijheid van hoogspanningslijnen verkeren een verhoogde kans hebben op kinderleukemie. Dit is onder andere geconcludeerd door Wertheimer en Leeper (1979), het International Agency for Research on Cancer (IARC, 2001), het EMF uit Californië (2002) en de BioInitiative Working Group (2007)². Ook Ahlbom et al. (2000) en Greenland et al. (2000) onderstrepen deze uitspraak door meerdere studies te combineren (i.e. 'pooled analysis'). Hun slotconclusie luidt dat er statistische aanwijzingen zijn dat kinderen die (langer dan) 24 uur blootgesteld worden aan meer dan 0.3 of 0.4

¹ Hierbij moet rekening worden gehouden met de tekortkoming om zowel de kosten als baten exact te bepalen. Het dient hiermee meer een illustratief doel en kan niet als indicatie van ordegrrootte gebruikt worden (RIVM, 2003b, p.68).

² De onderzoeksgroepen worden door verschillende organisaties gefinancierd en worden soms subjectiviteit verweten.

microtesla magnetische straling verhoogde kans op leukemie hebben.³ Omgerekend naar de Nederlandse praktijk betekent dit een mogelijke toename van één kinderleukemie patiënt per twee jaar (Van der Plas et al., 2001; Kennisplatform EMV&G, 2009). Resumerend kan gesteld worden dat geen medisch bewijs is om aan te nemen dat hoogspanningslijnen kunnen leiden tot enige vorm van ziekte.⁴ Daarentegen heeft statistisch onderzoek wel enige relatie aangetoond. Hierbij moet direct opgemerkt worden dat deze uitspraken hevige kritiek ontvangen omdat de uitspraak wordt gekleurd door de vele onoverkomelijke beperkingen van het statistische onderzoek (Wees, Bonneaux & Helsloot, 2013). Onder andere de 'drogredenatie van de aanklager'⁵ speelt hierbij een belangrijke rol. Nu moet overigens op voorhand wel duidelijk zijn dat ieder geval van kinderleukemie verschrikkelijk is en het in een ideale situatie nooit meer voorkomt. Wanneer gesproken wordt over te duur veiligheidsbeleid op het gebied van hoogspanningslijnen wordt direct de suggestie gedaan dat bijvoorbeeld beter geld kan worden besteed aan het doen van wetenschappelijk onderzoek naar behandeling van kinderleukemie. Hiermee wordt de afgrijselijke ziekte bij de bron aangepakt en wordt naar een structurele oplossing gezocht.

Nu in is gebracht dat de kosten (extreem) hoog zijn en de wetenschappelijke basis onzeker is, kan een kritische lezer zich afvragen waar de toezegging van 580 miljoen euro door de minister precies op gebaseerd is. Tijdens het Algemeen Overleg (2013) Uitkoopregeling Hoogspanningslijnen in de Tweede Kamer op 22 mei 2013 stelt minister Kamp de toezegging niet te hebben gedaan uit *veiligheidsoverwegingen* maar wel om gehoor te geven aan het *maatschappelijk draagvlak*. Dat het veiligheidsaspect niet leidend is, blijkt nog duidelijker uit de stellingname van het ministerie van Economische zaken dat 'het wonen onder een hoogspanningslijn ongevaarlijk is' (Nu.nl, 2013). Uit het Algemeen Overleg (AO) blijkt eveneens dat een het maatschappelijke draagvlak waarnaar de minister refereert (hoofdzakelijk) gevormd wordt door een aantal gemeenten. Deze 'gemeentelijke lobby' bestaat, onder andere, uit de gemeenten Amsterdam, Apeldoorn, Nieuwegein, Oostzaan, Sliedrecht, Wijchen en Zaandam zitting hebben genomen in het Platform Hoogspanning. Resumerend heeft een aantal gemeenten druk uitgeoefend op de minister teneinde de toezegging te krijgen dat het ministerie financieel bij zal dragen aan het nemen van maatregelen.

Nu lijkt het wellicht in eerste instantie vreemd dat lokale overheden druk uitoefenen op de rijksoverheid om financiële toezeggingen te realiseren. Dit is echter een 'logisch' voortvloeisel uit het feit dat lokale overheden sinds 2005 informeel verantwoordelijk gehouden worden voor het hoogspanningsdossier. Zo is door het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu in 2005 (VROM, 2005) een rijksadvies opgesteld waarin wordt gesteld dat de afweging welke maatregelen gepast zijn het best op lokaal niveau gemaakt kan worden. Dit vanuit het idee dat nadere invulling van dit beleid zou plaatsvinden na overleg met de direct betrokkenen en deze taak het beste door de lokale overheid vervuld kan worden. Dit rijksadvies bevat enkele 'stijlregels' waar lokale overheden zich aan kunnen houden, maar biedt, wederom omdat iedere situatie individueel beoordeeld moet kunnen worden, geen wettelijk verplicht handelingspatroon. Deze manier van handelen (i.e. verantwoordelijkheidsverschuiving) is binnen het domein van de externe veiligheid overigens niet uitzonderlijk: het gebeurt met enige regelmaat dat de rijksoverheid kaders schept waarbinnen lokale overheden zorg moeten dragen voor de beheersing van specifieke risico's (Helsloot & Cornet, 2012, p.10).

³ In paragraaf 2.2 zal het risico dat gepaard gaat met deze blootstelling nader worden toegelicht. In het kort levert is het gemiddelde risico om leukemie te krijgen is voor kinderen in Nederland ongeveer 1:30.000 per jaar. Het risico voor kinderen die langdurig dicht bij hoogspanningslijnen wonen is ongeveer 2 keer zo hoog, namelijk circa 1:15.000 per jaar.

⁴ In 1965 stelde Austin Hill zeven criteria op waaraan onderzoek zou moeten voldoen om een biologisch mechanisme aan te tonen tussen blootstelling en effect. In 1998 concludeert Hady & Koops dat er geen enkel onderzoek bestaat dat een 'positieve' relatie aantoon op basis van deze criteria. Verderop concluderen zij dat de twee onderzoeken die wel aan alle zeven criteria voldoen juist geen biologisch mechanisme aantonen.

⁵ 'het ten onrechte gelijkstellen van twee kansen, wat er toe kan leiden dat personen en/of zaken ten onrechte verdacht gemaakt worden' (p.2).

Als zodanig is de gemeente verantwoordelijk voor de afweging of veiligheidsmaatregelen gepast en noodzakelijk zijn in het geval van hoogspanningslijnen, waarmee de rijksoverheid zich van de bestuurlijke afweging ontdoet. Zoals gezegd staan twee compleet verschillende, maar zeker niet aan elkaar ondergeschikte afwegingskaders aan de basis van de lokale afweging. Enerzijds staan de kosten die gemaakt worden als gevolg van verkabelen of uitkopen niet in verhouding tot de baten (Helsloot, 2012). Anderzijds is het werkelijke gezondheidsrisico door blootstelling aan elektromagnetische velden ongewis (Kelfkens & Pruppers, 2002; 2003; Gezondheidsraad, 2000). Zo concludeert ook het ministerie van VROM (2004): '...de reductie van elektromagnetische velden bij hoogspanningslijnen is duidelijk een extreem kostbare maatregel, zeker als men zich realiseert dat het verband tussen deze velden en leukemie bij kinderen nog onzeker is'. De bevinding van onder andere Slovic (1987) dat het gezondheidsrisico van EMV/hoogspanningslijnen door de samenleving als hoog gepercipieerd worden lijkt deze afweging nog lastiger te maken voor de lokale bestuurder.

Dat deze afweging in de praktijk inderdaad complex is blijkt wel uit de grote verschillen per gemeente in de genomen maatregelen. Zo toont een onderzoek van Kelfkens & Pruppers (2008) aan dat vrijwel elke gemeente een andere opvatting heeft van de invulling van EMV-veiligheidsbeleid en met dien verstande op een andere manier maatregelen treft. Enerzijds zien de onderzoekers gemeenten die geen maatregelen treffen terwijl er hoogspanningslijnen boven dichtbevolkte gebieden van de gemeente hangen; anderzijds merken zij op dat enkele gemeenten veel verder gaan dan het rijksadvies hen adviseert. Zo treffen deze gemeenten van de laatstgenoemde categorie maatregelen in situaties waarin dit, op basis van het rijksadvies, niet noodzakelijk is. In het rapport van Kelfkens & Pruppers wordt echter niet ingegaan op de motivatie van de verschillende gemeenten om te kiezen voor een bepaalde afhandeling van het hoogspanningsdossier. Meer precies legt het onderzoek niet bloot op basis van welke afweging deze gemeenten tot verschillende invullingen van het hoogspanningsbeleid komen. Met het doel in te springen op deze lacune gaat de voor u liggende verhandeling verder in op de totstandkoming van het hoogspanningsbeleid. Door in kaart te brengen welke factoren van invloed zijn op de vorming van hoogspanningsbeleid zal verklaard worden welke factoren hierbij leidend zijn. Tegen deze achtergrond wordt de doelstelling als volgt gedefinieerd:

Doelstelling:

Het duiden van de factoren die de totstandkoming van lokaal beleid omtrent hoogspanningslijnen beïnvloeden, teneinde te bepalen welke hiervan bepalend zijn voor het al dan niet nemen van veiligheidsmaatregelen.

Hier wordt de volgende hoofdvraag aan gekoppeld:

Vraagstelling:

Welke factoren zijn van invloed op de bestuurlijke afweging van lokale veiligheidsmaatregelen op het gebied van hoogspanningslijnen?

Deelvragen:

- Hoe is het huidige rijksadvies inzake hoogspanningslijnen vormgegeven?
- Hoe zijn de verantwoordelijkheden met betrekking tot de hoogspanningslijnen in het bestuurlijke veld verdeeld?
- Hoe wordt het advies van de Rijksoverheid op lokaal niveau geïnterpreteerd?
- Welke invloed oefent het maatschappelijk veld uit?
- Welke invloed oefent de lokale politiek uit?
- Welke rol speelt de lokale bestuurder of ambtenaar?
- Speelt (maatschappelijke) kosten-batenanalyses een rol bij de totstandkoming van beleid omtrent hoogspanningslijnen?

Maatschappelijke relevantie

Al eerder is geconcludeerd dat maatregelen op het gebied van hoogspanningslijnen extreem kostbaar zijn, ook wanneer ze afgezet worden tegen de veiligheidswinst die ze opleveren. Gecombineerd met de constatering dat de Nederlandse overheid over de hele linie moet bezuinigen lijkt het vanuit rationeel oogpunt lastig te begrijpen dat geïnvesteerd wordt in dergelijke maatregelen. Niet alleen op rijksniveau, maar ook op de gemeentelijke begroting zullen dergelijke maatregelen een zware wissel te trekken. Het immers zo dat ondanks de toezegging van minister Kamp gemeenten zelf 25% van de totale kosten uit eigen middelen moeten financieren. Nu is de doelstelling van dit onderzoek het in brengen van de factoren die leiden naar dergelijk veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek zal een aanzet worden gegeven voor het opstellen van bestuurlijke handreikingen om soortgelijke ongewenste ontwikkelingen in de toekomst te voorkomen. Met andere woorden, zullen handelingsperspectieven worden geboden aan lokale bestuurders over hoe zij maatregelen betreffende hoogspanningslijnen beter en doelgerichter kunnen vormgeven. Deze bevindingen zullen door het programma Risico's en Verantwoordelijkheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgepakt kunnen worden bij het organiseren van bestuurlijke dialogen waar de afhandeling van soortgelijke veiligheidsvraagstukken centraal staat. Overigens, heeft deze verhandeling uitdrukkelijk niet tot doel een handboek of afvinklijst op te stellen waarmee (lokale) bestuurders zich gemakkelijker door de praktijk heen kunnen worstelen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012, p.83).

Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek blijkt uit een opmerking van de Raad van het Openbaar Bestuur (2012, p.67) dat het de Nederlandse bestuurder soms ontbreekt aan bestuurlijk 'gevoel' waardoor zij onder druk van de politiek of de publieke opinie aanvullende en lang niet altijd noodzakelijke maatregelen nemen. Deze uitspraak van de Raad wordt, behalve de praktijkervaring van de auteurs, vooralsnog met weinig empirisch onderzoek onderbouwd. Deze verhandeling zal juist ingaan op deze empirische grondslag door in beeld te brengen of het werkelijk zo is dat de druk van de politiek of maatschappij een rol speelt bij de totstandkoming van hoogspanningsbeleid.

Daarnaast wordt aansluiting gezocht bij een generieke oproep van het SAGE project in het Verenigd Koninkrijk (2010) om meer onderzoek te doen naar het afwegen van beleid op basis van wetenschappelijke onzekerheden. Met andere woorden stellen zij dat hoogspanningsbeleid '*..should be explored further as it will better inform the creation of policy: how appropriate risk management policies are chosen... and more importantly why, different countries have responded to the same scientific evidence with different policies..*' Deze verhandeling wil, met andere woorden, inspringen op de vraag waarom verschillende gemeenten kiezen voor het al dan niet nemen van maatregelen (i.e. *risk management policies*) in het geval van hoogspanningslijnen.

Leeswijzer

Deze verhandeling krijgt de volgende leeswijzer mee: ten eerste zal het beleidskader uitwijzen hoe het veiligheidsbeleid inzake hoogspanningslijnen in Nederland vorm heeft gekregen. Ten tweede zal een theoretisch kader inzichtelijk maken hoe bestuurders in theorie om kunnen gaan met bestuurlijke vrijheid en hoe (maatschappelijke) problemen op de agenda komen. Ten derde zullen de resultaten van dit onderzoek op verschillende wijzen gepresenteerd worden. Ten vierde zal gedurende de analyse (case- en desk study, aangevuld met een survey) worden gezocht naar hoe hoogspanningsbeleid tot stand komt en waarom bepaalde maatregelen worden genomen door de lokale bestuurders. Daarna zal in de conclusie stil worden gestaan bij de verhouding tussen theorie en de praktijk en kan een antwoord worden gegeven op de vraag welke factoren leidend zijn bij de ontwikkeling van het beleid. Ter afsluiting zullen enkele lessen worden getrokken en met dien gevolge handelingsperspectieven worden geboden bij toekomstige soortgelijke vraagstukken.

2. Beleidskader

Eerder is duidelijk geworden dat de invulling van hoogspanningsbeleid per gemeente kan verschillen (Kelfkens & Pruppers, 2008). Nu is het interessant, alvorens in beeld kan worden gebracht welke factoren bepalend zijn bij het ontstaan van deze verschillen, te beschrijven hoe het rijksadvies op basis van het voorzorgsprincipe tot stand is gekomen (paragraaf 2.1), welke kenmerken het rijksadvies heeft (paragraaf 2.2) en welke bestuurlijke handelingsperspectieven daarmee gepaard gaan (paragraaf 2.3). Tot slot zal in paragraaf 2.4 duidelijk worden gemaakt hoe er in andere landen omgegaan wordt met het vermeende risico van hoogspanningslijnen.

2.1. Achtergrond van het rijksadvies

Het voorzorgsprincipe van externe veiligheid

Sinds de jaren '60, '70 en '80 van de vorige eeuw is er een toenemende aandacht voor risico's op het gebied van externe veiligheid (Beck, 1992). Als gevolg van grote rampen in Seveso, Italië (1976), de gasexplosie in Bhopal, India (1984) en de kernramp in Chernobyl, Rusland (1986) wordt duidelijk dat technische- en industriële vooruitgang onlosmakelijk verbonden is met bedreigingen voor het milieu en de veiligheid van de samenleving. In de jaren die volgen krijgt het Nederlandse extern veiligheidsbeleid langzaam maar zeker vorm en wordt het uiteindelijk vastgelegd in het vierde Nationale Milieubeleidsplan (VROM, 2001). Terugkijkend op de afgelopen decennia concludeert het ministerie van VROM in dit NMP dat allerhande activiteiten, technieken, producten en stoffen⁶ hebben bijgedragen aan een verhoogde welvaart maar tevens ook forse nadelige effecten met zich mee hebben gebracht (VROM, 2001). Hierbij doelt zij niet alleen op de eerder genoemde 'tastbare' of zichtbare bedreigingen, maar ook op de activiteiten, technieken, producten en stoffen waar geen causale relatie tussen blootstelling en ziekte aantoonbaar is (onduidbare risico's). Omdat door het ontbreken van deze causale relatie in het verleden weinig tot geen rekening is gehouden met de potentiële gevaren wordt de samenleving in het heden geconfronteerd met extreem hoge 'reparatiekosten'.

Tegen deze achtergrond kiest het ministerie van VROM in 2004 voor een preventieve houding inzake externe veiligheid (VROM, 2004). Om dit tot dan toe onbekende terrein handen en voeten te geven wordt voor het eerst expliciet gesproken over veiligheidsbeleid op basis het 'voorzorgsprincipe' (VROM, 2004, p.15). Zij legitimeert dit principe door te beargumenteren dat torenhoge reparatiekosten worden vermeden wanneer het gezondheidsrisico op een later tijdstip alsnog bewezen wordt. Op hetzelfde punt erkent zij overigens dat het veiligheidsrendement van het wegnemen van onduidbare risico's op dit moment nog niet in beeld te brengen is. De kosten van maatregelen zijn immers vrij simpel in te bepalen, de baten daarentegen niet. Indien achteraf blijkt dat de genomen maatregelen overbodig zijn (doordat wetenschappelijk wordt bewezen dat er geen gezondheidsrisico is), accepteert zij de onnodige hoge kosten. Dit maakt duidelijk dat het ministerie van VROM hiermee een volledig andere positie heeft ingenomen inzake externe veiligheid dan in de jaren daarvoor. Waar zij eerder de onduidbare risico's ongemoeid zou laten (waarbij de mogelijkheid bestaat dat zij later voor hoge reparatiekosten op zou moeten draaien; asbest), daar kiest zij nu voor een preventieve aanpak van soortgelijke, onduidbare, risico's (e.g. hoogspanningslijnen). De Gezondheidsraad zal later (2008, p.15) concluderen dat het ministerie hiermee vrijwel alle beleidsmaatregelen rechtvaardigt, zelfs in situaties waar 'wetenschappelijke complexiteit, onzekerheid en onwetendheid' troef is.

Intermezzo

Als één van de slechte voorbeelden uit het verleden waarbij, door het niet erkennen van het gevaar van de aangetoonde causale relatie tussen blootstelling en ziekte, de Nederlandse samenleving is geconfronteerd met torenhoge 'reparatiekosten', is asbest. Beargumenteerd wordt dat Nederland met een adequaat risicobeleid vanaf 1965, ruw geschat, circa 34.000 slachtoffers en 41 miljard gulden zou zijn bespaard (VROM, 2001). Hierbij neemt zij in ogenschouw dat tussen 1949 en 1993 geen verbod is geweest op het gebruik van asbest.

⁶ Hierbij spreekt zij enkele malen expliciet over hoogspanningslijnen.

Hoe het voorzorgsprincipe zijn uitwerking heeft op het hoogspanningsdossier

Ondanks deze vroege ontwikkeling op het terrein van de externe veiligheid in de jaren '60, '70 en '80 blijft het op het gebied van elektromagnetische velden en hoogspanningslijnen stil. De lijnen staan al sinds de jaren '50 verspreid over Nederland, toch zal het tot de vroege jaren '90 duren eer de Tweede Kamer der Staten Generaal voor het eerst publiekelijk vragen stelt over de mogelijke gezondheidsrisico's van hoogspanningslijnen. Eind augustus 1991⁷ vraagt de minister van VROM de Gezondheidsraad een advies uit te brengen over extreem laagfrequentie elektromagnetische velden. In navolging van deze Kamervraag presenteert een commissie van de Gezondheidsraad in 1992 een risicoprofiel waarin een bundeling van internationaal onderzoek wordt toegespitst op Nederlandse situatie. Haar advies aan de rijksoverheid is even helder als kort: op basis van de huidige wetenschap is *geen enkele actie* noodzakelijk.

Omdat het bestaan van een statistische of biologisch relatie nooit volledig uitgesloten kan worden, raakt het dossier niet volledig uit beeld. Zo spreekt de Gezondheidsraad zich slechts incidenteel uit over de risico's van elektromagnetische velden (zie bijvoorbeeld Gezondheidsraad, 1995 & 1997). Uit een circulaire van 1995⁸ blijkt dat de Nederlandse rijksoverheid zich uitsluitend laat adviseren door de International Radiation Protection Association (IRPA) en op basis van dat advies het besluit heeft genomen geen actie te ondernemen. Wel blijkt uit deze zelfde circulaire dat een zakelijke rechtstrook⁹ van tweemaal 27.5 meter kan worden aangehouden 'in verband met vallende ijsafzettingen, mogelijke draadbreuken en dergelijke.' Uiteindelijk zal de Gezondheidsraad pas in 2000 formeel haar eerdere standpunt onderstrepen: *'De commissie meent dat op grond van de huidige, in dit advies beschreven wetenschappelijke inzichten geen reden is te adviseren maatregelen te nemen om het wonen in de nabijheid van bovengrondse elektriciteitslijnen'* (p.54). Opmerkelijk is de stellingname van de Gezondheidsraad inzake het opstellen van een landelijke advieswaarde. Daar de Europese Commissie¹⁰ in 1999 een advieswaarde van 100 microtesla¹¹ heeft bepaald, daar stelt de Raad dat een advieswaarde van 120 microtesla beter geschikt is voor de Nederlandse situatie. Tot op heden is het niet volledig duidelijk welke adviesnorm nu door het Rijk gehanteerd wordt in Nederland voor de bestaande situaties. Uit de praktijk zal echter blijken dat de 100 microtesla gehanteerd wordt.

In dezelfde periode komt het RIVM met een enigszins tegenstrijdige analyse van de gezondheidsrisico's van hoogspanningslijnen. Uit dit rapport (Van der Plas, Houthuijs, Dusseldorp, Pennders & Pruppers, 2001) blijkt dat er weldegelijk aanleiding is om aan te nemen dat er een verhoogde kans is op kinderleukemie bij structurele blootstelling aan EMV. De auteurs concluderen echter dat het ontbreken van enig blootstelling- responsrelatie een grote tekortkoming is en derhalve een optreden van de overheid nog niet direct genoodzaakt is. Wel maakt zij duidelijk dat nader onderzoek naar deze relatie zeer gewenst is. Tegen deze achtergrond komt minister Pronk in 2001 voor het eerst met een voorzichtig en informeel advies gericht aan de gemeente Utrecht¹² inzake hoogspanningslijnen: *'...totdat het nadere rijksbeleid is geformuleerd, ... zoveel mogelijk te voorkomen dat nieuwe situaties ontstaan waarbij sprake is van langdurige blootstelling van kinderen aan magnetische velden van bovengrondse hoogspanningslijnen van meer dan 0.4 microtesla...'* Inhoudelijk baseert minister Pronk de keuze van bijvoorbeeld 0.4 microtesla op de beschikbare internationale onderzoeken en de adviezen van onder andere het RIVM. Hiermee neemt hij echter wel afstand van bijvoorbeeld de Gezondheidsraad omdat zij eerder heeft geadviseerd een norm van 120 microtesla aan te houden. In paragraaf 2.2 zal stil worden gestaan bij de motivatie achter dergelijke keuzes.

⁷ DGM/DS/MBS nr. 15891005, 26 Augustus 1991.

⁸ ministerie van VROM. Circulaire inzake extreem laagfrequente elektrische en magnetische velden (ELF velden). Den Haag; 1995. (DGM/SVS/07d94006, d.d. 1 januari 1995).

⁹ Dit strook waarvan de eigenaar van de hoogspanningslijn het recht behoudt (op basis van NEN 50110; Bedrijfsvoering van elektrische installaties) uit veiligheidsoverwegingen de bebouwing te beperken.

¹⁰ Europese Commissie, 1999/519/EG.

¹¹ De magnetische veldsterkte wordt weergegeven in tesla (het één miljoenste deel van een tesla is een microtesla).

¹² De brief van minister Pronk aan het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht. Is gedateerd op 13-10-2001 en heeft het kenmerk SAS/2001140036.

Met de uitspraak 'totdat het nadere rijksbeleid is geformuleerd' (p.3) geeft de minister aan tot een algemeen geldend advies te willen komen. Om hier invulling aan te geven wordt het project 'Beleidsalternatieven Hoogspanningslijnen Onderling Overlegd' (BAHLOO) opgezet en wordt er in samenspraak met onder andere het IPO, VNG, EnergieNed en de GGD¹³ gesproken over een juiste invulling van het rijksadvies (Schuttelaar & Partners, 2004). Met de uitkomst van dit project wordt in de periode tussen oktober 2004 en oktober 2005 door het ministerie van VROM, het RIVM en de Gezondheidsraad geschreven aan het rijksadvies. Uiteindelijk zal op 3 oktober 2005 door staatssecretaris Van Geel een advies worden verzonden aan alle gemeenten, provincies en netbeheerders waarin nieuwe richtlijnen aanreikt worden ten aanzien van hoogspanningslijnen (VROM, 2005). Dit advies heeft specifiek tot doel de geadresseerden een bestuurlijk handelingsperspectief te geven zodat zij op *adequate* en *eenduidige* wijze omgaan met dit dossier.

Intermezzo:

Uiteindelijk komt dit rijksadvies tot stand op basis van het voorzorgsprincipe. Het ministerie van VROM stelt dit advies op uit voorzorg om zich, naar eigen zegge, niet aan dezelfde steen als asbest te stoten (zie het vorige intermezzo op pagina 9). Toch lijkt een parallel tussen asbest in 1963 en hoogspanningslijnen meer dan vijftig jaar later vanuit rationeel oogpunt lastig te trekken. Het biologische mechanisme dat blootstelling aan asbest en verschillende vormen van kanker aan elkaar koppelt is immers al in 1955 (Doll) en 1960 (Wagner, Sleggs & Marchand) onomstotelijk bewezen. In het geval van hoogspanningsbeleid is een dergelijk biologisch mechanisme anno 2013 nog niet in kaart gebracht en kan dus niet op gelijke voet worden gesproken over 'preventief veiligheidsbeleid'. De overeenkomst tussen het edelgas radon en asbest is in ditzelfde licht bijvoorbeeld treffender daar het gezondheidsrisico van radon onomstotelijk is bewezen.

2.2. Invulling van het rijksadvies

Het geldende rijksadvies bevat uitsluitend richtlijnen en biedt geen verplichtend wettelijk kader waarbinnen de lokale overheden dienen te handelen. Alvorens een verklaring wordt gezocht voor de bestuurlijke afwegingen is het dus van belang scherp te stellen hoe de beleidsvrijheid voor de lokale bestuurders nu feitelijk vorm heeft gekregen. Tevens zal een begrip hiervan nodig blijken omdat ook inhoudelijk gekeken moet worden hoe bekend de verschillende gemeenten zijn met het rijksadvies: houden zij rekening met de nuances zoals het ministerie deze zo zorgvuldig heeft aangebracht? Daarom zal hier een beknopt inzicht volgen van het rijksadvies uit 2005 en de daaruit voortvloeiende beleidsalternatieven. Overigens moet hierbij opgemerkt worden dat het eerste rijksadvies uit 2005 enkele onduidelijkheden bevat en daarom in 2008 door minister Cramer aangevuld is met enkele definities (VROM, 2008). Daarmee is het advies compleet en staat het als volgt genoteerd:

'Op basis van het voorgaande¹⁴ adviseer ik u¹⁵ om bij de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen, dan wel bij wijzigingen in bestaande plannen of van bestaande hoogspanningslijnen, zo veel als redelijkerwijs mogelijk te vermijden dat nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig verblijven in het gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld¹⁶ hoger is dan 0.4 microtesla.

¹³ Deze projectgroep wordt gevormd door: IPO, VNG, EnergieNed, GGD, Woonbond, NEPROM, AEDES, VNO-NCW, Vereniging Eigen Huis, Stichting Natuur en Milieu en het Meldpuntennetwerk Gezondheid en Milieu

¹⁴ In het voorgaande wordt een profiel van mogelijke risico's geschetst die gepaard gaan met hoogspanningslijnen.

¹⁵ Dit citaat komt uit een advies gericht aan (lokale) bestuurders, netbeheerders en andersoortig maatschappelijk betrokken partijen.

¹⁶ De magneetveldzone is de strook grond die zich aan beide zijden langs de hoogspanningslijn uitstrekt en waarbinnen het magneetveld gemiddeld over een jaar hoger dan 0,4 μ T is of in de toekomst kan worden.

Nieuwe situaties / bestaande situaties

Het advies richt zich uitsluitend op nieuwe situaties daar het ministerie van mening is dat in het geval van bestaande situaties de kosten van maatregelen niet op zullen wegen tegen de baten. Meer precies geeft zij aan dat de sanering van bestaande situaties dermate kostbaar is en deze maatregelen in het licht van 'voorzorg' onnodig zijn. Ter verduidelijking maakt het kennisplatform Elektromagnetische Velden een onderscheid tussen vijf 'nieuwe' situaties¹⁷:

- 1) situaties waarin nieuwe gevoelige bestemmingen gebouwd worden in de nabijheid van hoogspanningslijnen;
- 2) situaties waarin aanpassingen worden gemaakt aan bestaande gevoelige bestemmingen in de nabijheid van hoogspanningslijnen;
- 3) situaties waarin een niet-gevoelige bestemming in de nabijheid van hoogspanningslijnen zo wordt aangepast dat het een gevoelige bestemming wordt;
- 4) situaties waarin nieuwe hoogspanningslijnen gebouwd worden in de buurt van gevoelige bestemmingen;
- 5) situaties waarin veranderingen aan bestaande hoogspanningslijnen gemaakt worden, die in de buurt staan van gevoelige bestemmingen.

Al het andere, niet zijnde een 'nieuwe situatie', wordt aangemerkt als 'bestaande situatie'. Hier zal, zoals de Europese Commissie¹⁸ heeft aanbevolen, een referentiewaarde van 100 microtesla gehanteerd worden. Dit impliceert dat de (lokale) overheid volgens de letter van het advies in bestaande situaties waarbij een referentiewaarde van minder dan 100 microtesla wordt gemeten, geen actie hoeft te ondernemen. Omdat deze referentiewaarde door de Commissie is opgesteld hoofdzakelijk voor arbeidsomstandigheden zal deze vrijwel nooit zonder specifieke aanleiding in het publieke domein voorkomen.

Intermezzo:

Zoals eerder is gebleken is het rijksadvies gebaseerd op het voorzorgsprincipe. In essentie tracht het rijksadvies te voorkomen dat nieuwe situaties ontstaan waarbij gevoelige situaties in de nabijheid van hoogspanningsmasten staan. Een belangrijke motivatie hiervan blijkt uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening waarin de verwachting wordt uitgesproken dat het aantal woningen binnen de magneetveldzone van 0.4 microtesla zonder maatregelen met 40% zal toenemen (VROM, 1998; Kelfkens, Pennders & Pruppers, 2003). Het beoogde effect is dat, mocht het bewijs ooit geleverd worden dat EMV gezondheidsrisico's met zich meebrengt, het aantal nieuwe blootgestelde burgers, sterk beperkt is.

Kinderen

Zoals eerder naar voren is gekomen is uitsluitend wetenschappelijk bewijs geleverd voor een mogelijke verhoogde statistische kans op kinderleukemie als gevolg van blootstelling. Omdat staatssecretaris Van Geel daarom alleen reden ziet maatregelen te treffen in het geval van kinderen in de leeftijdscategorie tussen de 0 en 15 jaar richt hij het beleidsadvies uitsluitend op deze doelgroep (VROM, 2005). Omdat kinderen in deze leeftijdscategorie zich hoofdzakelijk ophouden in woonhuizen, scholen, crèches en kinderopvangplaatsen worden deze locaties bestempeld tot 'gevoelige bestemmingen' (VROM, 2008).

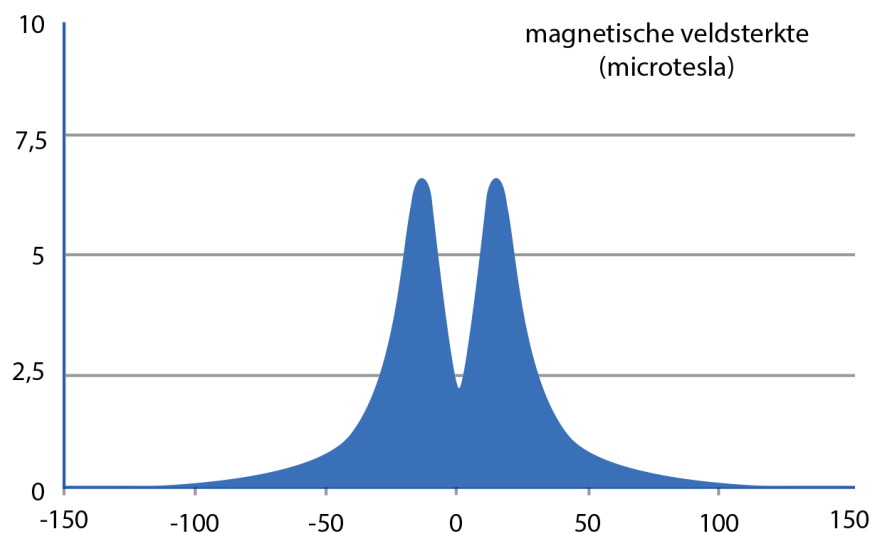
Magneetveld hoger is dan 0.4 microtesla

Hoofdzakelijke gebaseerd op de 'pooled analysis' van Ahlbom et al. (2000) en Greenland et al. (2000) heeft de Gezondheidsraad en het RIVM geconcludeerd dat de kans op kinderleukemie groter is bij langdurige blootstelling aan veldsterkten tussen de 0.2 en 0.5 microtesla. Tegen die achtergrond heeft

¹⁷ Bron: <http://www.kennisplatform.nl/Onderwerpen/hoogspanningslijnen/veelgestelde vragen/wetgeving.aspx>. Geraadpleegd op 07-08-2013.

¹⁸ Europese Commissie, 1999/519/EG.

het ministerie van VROM tijdens het BAHLOO project op basis van inschatting gemaakt dat 0.4 een realistisch, haalbare en veilige keuze is (Schuttelaar & Partners, 2004, p.8). Meer specifiek is de 0.4 microtesla norm niet direct gebaseerd op een exacte, wetenschappelijke berekening, maar meer een veilig gemiddelde van 0.2 en 0.5. Met andere woorden moet voorkomen worden dat kinderen zich langdurig ophouden in een gebied waar de veldsterkte 0.4 microtesla of hoger is (wederom ter contrast: de Europese Commissie heeft zes jaar eerder een soortgelijk advies afgegeven voor een veldsterkte van 100 microtesla). Met deze 0.4 microtesla als maximaal toelaatbare sterke kan berekend worden hoe breed de zone is per hoogspanningslijn. Daar de afmeting sterk bepaald wordt door de stroomdoorvoer maar ook omgeving- en seizoensgebonden factoren wil deze magneetveldzone per lijn nogal wat verschillen. Op basis van enkele conservatieve aannamen hebben het ministerie van VROM (2005, p.2) en het Kelfkens & Pruppers (2009; 2013) berekend hoe breed deze magneetveldzone in de regel zijn (figuur 1). Hiermee wordt duidelijk wat de risicocontouren zijn bij een bepaalde spanning op de hoogspanningslijn. Gedurende deze verhandeling zullen uitsluitend de 150 kV lijnen behandeld worden in welk geval de indicatieve zone bepaald is op tweemaal 80 meter uit het hart van de hoogspanningslijn. Hiermee verlegt het rijksadvies de eerdergenoemde zakelijke rechtstrook van tweemaal 27.5 meter naar 80 meter in de nieuwe situatie.



Figuur 1 - Indicatieve magneetveldzone (Kelfkens & Pruppers , 2003)

2.2.3 Buiten de kaders van het advies

Gezien de ruime formulering van het rijksadvies beschikken de lokale overheden over veel handelingsmogelijkheden in de omgang met de hoogspanningslijnen. Ondanks het feit dat tijdens de analyse niet wordt ingegaan op de inhoud van de genomen maatregelen is het aardig deze vormen kort te illustreren. Daarom zal in tabel 3 worden geschetst welke handelingsperspectieven de lokale overheden hebben betreffende hoogspanningslijnen. Het overzicht is gebaseerd op een uiteenzetting van het ministerie van VROM (2004^b, p.19); de oorspronkelijke berekeningen zijn ontleend aan het onderzoek van Kelfkens, van Wolven, Pennders, Stuurman, van Aernsbergen, Delfini en Pruppers (2002). De kosten van de maatregelen zijn waar mogelijk met actuele informatie aangevuld. Om dit op een zo overzichtelijk manier als mogelijk weer te geven zijn de vijf handelingsperspectieven opgenomen waarbij telkens aangegeven wordt wat de kosten zijn van de maatregelen en de effectiviteit.

Tabel 2 – Beleidsalternatieven op lokaal niveau¹⁹

	Beschrijving	Kosten per kilometer hoogspannings-lijn	Totale kosten landelijke uitrol ²⁰	Resterende woningen binnen de magneetveld zone ²¹
Laissez-faire	De kunst van het welbewust nietsdoen.	€ 0, -	€ 0, -	23.000 ²²
Fase-draaiing	Hoogspanningslijnen bestaan in regel uit drie draden die een bepaalde spanning kunnen verdragen. Door deze drie lijnen op een andere manier in te richten en zo de verhoudingen te optimaliseren zal het elektromagnetische veld afnemen.	Per km onbekend, per lijnstuk (van mast tot mast): €800.000 ²³	€150 miljoen	15.000
Fasesplitsing	Fasesplitsing houdt in dat een extra draad toegevoegd wordt aan het huidige aantal waardoor de stroomdoorvoer per lijn afneemt; de magneetveldzone wordt hierdoor kleiner.	€70.000 - €300.000	€500 miljoen	15.000
Verplaatsen	Door het volledige netwerk te verleggen kan de blootstelling in bepaalde situaties volledig worden weggenomen.	€320.000 - €1.200.000	€2,6 miljard	2.700
Verkabeling	Veronderstelt wordt dat de aarde een dempende werking heeft en daardoor het EMV van hoogspanningslijnen vermindert wanneer het onder de grond wordt gelegd.	€850.000 ²⁴	€14 miljard	800

2.3. Internationaal perspectief

In internationaal perspectief is Nederland uniek te noemen met betrekking tot het rijksadvies. Zoals eerder duidelijk is gemaakt heeft de Europese Commissie in 1999 al een maximaal toelaatbaar niveau vastgesteld van 100 microtesla. De EC heeft haar advies gebaseerd op een rapport van het International Commission for Non-ionizing Radiation Protection (ICNIRP, 1998) waarbij gekeken is naar kortstondige blootstelling. Wanneer specifieker wordt gekeken naar individuele landen blijkt dat vooral Denemarken qua vorm en inhoud vergelijkbaar is met Nederland. Zowel Nederland als Denemarken hanteert immers een richtlijn (0.4 microtesla) die een factor 250 ‘voorzichtiger’ is dan de door de Europese Commissie voorgestelde 100 microtesla. Daarnaast lijkt in andere landen een dermate afwijkende opvatting te zijn dat een vergelijking vrijwel onmogelijk is; in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Finland worden geen advieswaardes gehanteerd ondanks de constatering dat zij veelvuldig onderzoek naar het onderwerp hebben gedaan. Tabel 3 geeft een vereenvoudigd

¹⁹ De berekeningen gaan uit van alle hoogspanningslijnen en er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende stroomtoevoercapaciteiten (kV). Zo is het aantal woningen berekend op basis van de magneetveldzone van 0.4 microtesla.

²⁰ VROM (2004), p.19.

²¹ Het aantal resterende woningen dat blootgesteld wordt aan een magneetveldzone van 0,4 microtesla. VROM (2004), p.19

²² Gebaseerd op een situatie in 2002. Al is het aantal huizen toegenomen, redelijkerwijs kan gesteld worden dat de kosten niet veel verschillend zijn.

²³ ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, ETM/EM / 11149325.

²⁴ Deze schatting van het ministerie van Economische zaken wordt genoemd tijdens het Algemeen Overleg op 22 mei 2013.

overzicht van de verschillende manieren waarop landen het hoogspanningsdossier aanvliegen. Voor de duidelijkheid: 10% van de Europese advieswaarde geeft aan dat

Tabel 3 - Internationale advieswaarden (Stam, 2011)

Land(en)	Advieswaarde		Opmerking
	Nieuw	Bestaand	
Verenigd Koninkrijk, Finland, Ierland, Oostenrijk, Cyprus, Litouwen, Malta	Geen advieswaarde	Geen advieswaarde	
Luxemburg, Australië, Griekenland, Portugal, Tsjechië, Estland, Hongarije, Roemenië	100% van de Europese advieswaarde	Geen advieswaarde	<i>EU richtlijn als <u>wettelijk</u> kader voor nieuwe situaties</i>
Verenigde Staten	20% tot 240% van de Europese advieswaarde		<i>Sterk verschillend per staat</i>
België (Vlaanderen)	10% van de Europese advieswaarde	10% van de Europese advieswaarde	
Rusland	10% van de Europese advieswaarde	10% van de Europese advieswaarde	
Italië	3% van de Europese advieswaarde	10% van de Europese advieswaarde	
Zwitserland	1% van de Europese advieswaarde	100% van de Europese advieswaarde	
Nederland	0,4% van de Europese advieswaarde	100% van de Europese advieswaarde	
Denemarken	0,4% van de Europese advieswaarde	100% van de Europese advieswaarde	

3. Theoretisch kader

Als basis voor een gedegen onderzoek zal het theoretisch kader twee fundamenten bieden. Enerzijds zal in paragraaf 3.1, 3.2 en 3.3 gesproken worden over risicomanagement vanuit de overheid in het geval van onzekere risico's. Aan de hand van deze theoretische inzichten zal een drietal veronderstellingen worden gepresenteerd met enkele hypothetische verklaringen voor de ontwikkeling van hoogspanningsbeleid op lokaal niveau. Anderzijds zal in paragraaf 3.3 en 3.4 een theoretisch model gepresenteerd worden aan de hand waarvan de ontwikkeling van het hoogspanningsdossier op lokaal niveau in kan worden gebracht.

3.1 Onzekerheid binnen besluitvorming

Uit de ontwikkeling van het externe veiligheidsbeleid is gebleken dat de hedendaagse visie van de Nederlandse overheid op onduidbare risico's aanzienlijk is veranderd ten aanzien van enkele decennia geleden. Renn (2008), Wardekker et al (2008), en Van der Sluijs (2008) wijten deze veranderende attitude van de overheid aan maatschappelijke druk om de veiligheid te vergroten. Zonder verder in te gaan op de oorzaak van deze verandering kan stellig worden beweerd dat het algemene denken inderdaad is veranderd (Pieterman, 2008, p.5; Power, 2004, p.10). In dit licht spreek Van Asselt (2007, p.20) tijdens haar oratie ter aanvaarding van de leerstoel 'risk governance' over deze onzekere risico's²⁵ in relatie tot overheidshandelen. Omdat de kans op – en het effect van – het materialiseren van een dergelijk risico door de wetenschappelijke onzekerheid niet geschat kan worden lijkt het haar onmogelijk op rationele wijze veiligheidsbeleid op te stellen. Om te voorkomen dat om deze reden geen beleid ten aanzien van deze risico's opgesteld wordt, pleit Van Asselt voor een subjectieve veiligheidsbenadering. Hierbij zijn objectieve feiten niet noodzakelijk voor het creëren van beleid maar is in hogere mate de perceptie van een risico leidend. De constatering dat angst voor een risico van hogere orde dan bijvoorbeeld een rationele kansberekening wordt overigens al eerder erkent door Klinke & Renn (2002). Roeser (2012, p.54) merkt op dat buiten rationaliteit ook emotie een belangrijke plaats moet krijgen bij het duiden van risico's. Met deze stellingname opteren zij allen voor een subjectieve benadering van veiligheidsbeleid.

Een contrasterende opvatting wordt gekenmerkt door objectiviteit. Hier wordt geredeneerd dat het bepalen van veiligheid op basis van emotie onbegrensd kan leiden tot meer en duurder beleid. Daarom stelt het voor een objectieve, rationele afweging leidend te laten zijn waardoor disproportioneel²⁶ veiligheidsbeleid voorkomen kan worden. Nog stelliger wordt er beweerd dat de subjectiviteit losgelaten moet worden en beleid uitsluitend op basis van feitelijkheden gebaseerd mag worden. Wetenschappers als Knight (1921) en Helsloot (2012) stellen dat een risico altijd berekend moet kunnen worden aan de hand van de kans maal het effect. In het geval van onduidbare risico's stellen de objectivisten dat veiligheidsbeleid op dermate veel aannames en assumpties gestoeld is (er is immers niets anders om het op te baseren), dat het onmogelijk is het feitelijke risico vast te stellen. In lijn met deze constatering redeneren zij dat door deze onmogelijkheid het risico te bepalen, de baten van veiligheidsbeleid nooit precies kunnen worden bepaald. Met andere woorden: omdat het rendement van een maatregelen niet met volledige zekerheid scherp gesteld kan worden, zal ze nooit opwegen tegen de kosten die gemaakt worden; beleid is hier dus per definitie disproportioneel.

De patstelling tussen beide benaderingen komt tot uiting in een recent essay van nationale ombudsman Brenninkmeijer (2012): 'behoorlijk omgaan met onzekere risico's'. Hierin stelt hij dat het wachten op voldoende wetenschappelijke kennis alvorens risico beperkende maatregelen genomen worden weliswaar in theorie logisch te beargumenteren is, maar dit in de praktijk een stuk gevoeliger

²⁵ De uitgeslagen lezer heeft hierbij direct door dat het gaat om een tautologie: doordat een risico niet op voorhand te voorspellen is zal deze per definitie onzeker zijn. Van Asselt (2007) erkent dit overigens en spreekt uit dat er beter over onberekenbare, onbepaalbare, complexe of systemische risico's gesproken kan worden (p.18). Om communicatieve redenen kiest zij toch voor 'onzekere risico's'.

²⁶ Er is sprake van disproportioneel veiligheidsbeleid als met hetzelfde geld elders meer mensenlevens gewonnen kunnen worden (Helsloot, 2012).

ligt. Met andere woorden stelt Brenninkmeijer (2012) dat een sterk rationele houding in het geval van risico beperkende maatregelen lastig in te nemen is omdat de subjectieve risicoperceptie hier een belangrijke rol speelt. Aan deze constatering voegt Vasterman, Yzermans & Dirkzwager (2005) toe dat de (publieke) perceptie zo werkt dat enerzijds het uitsluitend benaderen van risico's vanuit de objectieve hoek de weerstand kan verhogen. Anderzijds kan het baseren van besluitvorming op basis van gepercipieerde risico's zorgen voor veel emotie ten opzichte van rationaliteit met overdadig veiligheidsbeleid als gevolg.

Dat sinds 2004 (extern) veiligheidsbeleid gecreëerd wordt op basis van het voorzorgsprincipe, lijkt de eerdere constatering van Brenninkmeijer en Vasterman te ondersteunen én aan te sluiten bij de wens van, onder andere, Van Asselt (2007). Er wordt immers al nagedacht over veiligheidsbeleid in gevallen waarbij het risico's nog niet met volledige zekerheid vastgesteld kunnen worden. Wanneer de lijn wordt naar hoogspanningslijnen doorgetrokken en gecombineerd wordt met de eerdere constatering dat sommige gemeenten kiezen voor extreem duur veiligheidsbeleid kan de **eerste hypothese** worden opgesteld:

Het lokale besluit om maatregelen te treffen met betrekking tot de hoogspanningslijnen komt uitsluitend tot stand op basis van een subjectieve veiligheidsperceptie; een rationele afweging speelt hier amper een rol.

3.2 Een verschuiving in verantwoordelijkheid

In zijn eerdergenoemde essay merkt Brenninkmeijer (2012) op dat de overheid voor een lastige keuze staat hoe zij om moet gaan met onduidbare risico's. Zij kan het zich niet permitteren het risico te onderschatten (waardoor zij verantwoordelijk wordt gehouden indien het risico zich materialiseert), noch kan zij zich permitteren het risico te overschatten en onnodig veel veiligheidsbeleid te creëren (dat nimmer met goed fatsoen een kosten- batenafweging zou doorstaan). In het licht van de eerste observatie dat bestuurders het risico niet willen onderschatten hebben wetenschappers als Geldof (2008) en Furedi (2007) onderzoek gedaan. Op basis hiervan hebben zij gesteld dat bestuurders zich vaak door de angst om achteraf verantwoordelijk te worden gehouden – voor risico's die als vermijdbaar²⁷ worden bestempeld – te laten drijven. 'Better safe than sorry' is hierbij het leidende adagium dat zorgt voor veiligheidsbeleid op basis van het voorzorgsprincipe (Furedi, 2002, p.3). Deze algemene bestuurlijke bevindingen worden door Roeser (2012) op heldere manier gekoppeld aan het bestuurlijk optreden binnen de Nederlandse overheid. Zij duidt hoe de paradigmawisseling van het 'temmen van risico's' naar 'secundair risicomanagement' plaats heeft kunnen vinden:

'...primair risicomanagement (het proberen te beheersen van het eigenlijk risico) wordt hierdoor steeds vaker afgelost door secundair risicomanagement: een vorm van besluitvorming gericht op het afdekken van het secundaire risico, dat van bestuurlijk falen... Het primaire risico is daar natuurlijk geenszins beter onder controle is gebracht. Alleen de schijn van beheersing en de bestuurlijke indekking zijn beter geregeld.' (p.26)

In reactie op deze opmerking van Roeser (2012) moet wel geconcludeerd worden dat een volledige loskoppeling van primair en secundair risicomanagement in de praktijk niet mogelijk is. Zij veronderstelt immers dat door het hanteren van 'secundair risicomanagement', het primaire 'geenszins beter onder controle is gebracht'. Het lijkt logischer te redeneren dat wanneer een risico beheerst wordt om bestuurlijk falen te voorkomen, dit directe (positieve) gevolgen heeft voor het feitelijke primaire risico. Desalniettemin stellen deze auteurs dat bestuurders uit angst verantwoordelijk gehouden te worden eerder geneigd zijn 'preventief' op te treden in het geval van gezondheidsrisico's. Het zou dus niet verwonderlijk zijn wanneer ditzelfde geconstateerd kan worden bij de afweging bij het

²⁷ Overigens moet hier wel worden genoemd dat achteraf alles vermijdbaar zal blijken. Fischhoff (2003, p 305) benoemt deze 'hindsight bias' waarmee hij duidelijk maakt dat bij verantwoordingsprocessen de werkelijkheid zelfs verdraaid kan worden door de drang een 'verantwoordelijke' aan te merken.

opstellen van hoogspanningsbeleid. Op basis van deze verklaarde verschuiving van primair naar secundair risicomanagement volgt de **tweede hypothese**:

Besluitvorming binnen het hoogspanningsdossier wordt hoofdzakelijk gestuurd door de angst van de lokale bestuurders om achteraf verantwoordelijk te worden gehouden voor de genomen risico's.

3.3 Beleidsvorming in een interactieve arena

Blijkend uit de notitie 'Nuchter omgaan met risico's' neemt de Nederlandse overheid binnen het domein van externe veiligheid vanaf 2004 een vernieuwde positie in. Waar zij eerder sterk hiërarchisch optreedt en kaderstellend beleid maakt binnen dit domein, daar bekleedt zij hierna een meer regisserende rol (VROM, 2004). Dit heeft tot direct gevolg dat de overheid in toenemende mate afhankelijk is van andere actoren tijdens het bepalen van beleid (Klijn et al., 2000). Deze ontwikkeling van een terugtrekkende overheid wordt sinds de vroege jaren '80 geduid als de overgang van 'government' naar 'governance'. Hetgeen impliceert dat de oude, traditionele hiërarchische sturing van de overheid; 'government', plaats heeft gemaakt voor een meer horizontale en pluriforme sturing; 'governance' (Teisman, 2005). Een heldere definitie van governance wordt gegeven door de Commission on Global Governance (1995, p.2): *'governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their affairs. (...) It includes formal institutions and regimes (...) as well as informal arrangements'*.²⁸ Met andere woorden maakt deze definitie duidelijk dat de vorming van overheidsbeleid lang niet altijd meer uitsluitend door de overheid bepaald wordt maar in toenemende mate beïnvloed wordt door bijvoorbeeld maatschappelijke partijen. Zo ziet Boutelier (2011) de hedendaagse democratie als een enorm breed netwerk van maatschappelijk betrokken partijen die invloed uitoefenen op de agendavorming van beleid. Ook Van Asselt (2007) spreekt in haar oratie over de eerdergenoemde onzekere risico's in relatie tot dit type van democratisch overheidsoptreden. Hierbij benoemt zij het overheidsoptreden als onderdeel van een gespannen krachtenveld omdat er een grote verscheidenheid aan actoren betrokken is en voegt hier aan toe dat mogelijkheid is verdwenen dat één individuele actor de knopen doorhakt. Ten grondslag aan deze verandering ligt het afgenomen geloof in een (top-down) maakbare samenleving en het besef dat het betrekken van meer actoren zal leiden tot effectiever en meer legitiem beleid (Van Woerkum, 2000). Van Woerkum komt tot deze conclusie door de voor de hand liggende observatie dat wanneer meer actoren betrokken zijn bij de besluitvorming het uiteindelijke besluit breder gedragen zal worden.

Echter, de praktijk blijkt lang niet zo ideaaltypisch en veel weerbarstiger van aard. Zo laat zij zien dat door het betrekken van maatschappelijke partijen zich een lastige opgave aan de overheid opdringt om aan de keur van meningen, voorkeuren en eisen te voldoen. Met andere woorden maakt het democratische element in de fase van besluitvorming het proces richting een besluit veelal omslachtig en langshepend. Flyvbjerg et al. (2003) laten zien dat indien *de kans geboden wordt* alle betrokken partijen hun stempel willen drukken op de uitkomst van het beleid. Nu is dit in beginsel geen schokkende constatering; wel wanneer het blijkt dat deze actoren geen boodschap hebben aan de onvermijdelijke stroperigheid waarmee het beleid tot stand komt. Zij stellen dus in alle gevallen hun eigenbelang voor het algemeen belang. Dit varieert volgens Flyvbjerg et al. (2003) van situaties waarin de kans niet wordt geboden en de partijen zich niet laten zien tijdens de besluitvorming (en zich 'toch' neerleggen bij het uiteindelijke besluit). Resumerend kan worden gesteld dat wanneer de mogelijkheid tot inspraak wordt geboden, er relatief meer actoren betrokken zullen zijn bij de uiteindelijke besluitvorming. Dit is een gevolg van de hierboven beschreven ontwikkeling dat steeds meer factoren van invloed zijn op de agendering van beleidsdossiers. Tegen achtergrond luidt de **derde hypothese**:

Zowel maatschappelijke, politieke als bestuurlijke actoren hebben de macht hoogspanningsproblematiek te agenderen.

²⁸ Voor alternatieven zie bijvoorbeeld: World Bank (1994); UNDP (1997) en OECD (1995)

3.4 Van probleem naar agenda

Een overheidsinterventie lijkt, in beginsel, noodzakelijk wanneer er sprake is van een maatschappelijk probleem. Toch wijst de praktijk uit dat niet voor ieder probleem gelijke maatregelen getroffen worden. Zo zullen sommige problemen worden 'weg gedefinieerd' terwijl andere exorbitante aandacht ontvangen (Akkerman & De Vries, 2008, p.63). In beide gevallen speelt de agendavorming een belangrijke rol bij de uitkomst, zo concluderen zij afsluitend. In deze paragraaf zal ten eerste in algemene zin worden bekeken hoe problemen onder de aandacht komen van bestuurders. Ten tweede zal er worden ingegaan op hoe deze problemen het besluitvormingsproces doorlopen en welke krachten hierop van invloed zijn (barrièremiddel van Bachrach en Baratz (1970)). Ten derde zal het Advocacy Coalition Framework van Sabatier (1993, 1999 & 2007) in kaart brengen hoe coalities van invloed zijn op beleidsverandering door zichtbare en niet-zichtbare invloeden bloot te leggen. Tot slot zullen de twee laatstgenoemde systemen in geoperationaliseerd worden teneinde een latere analyse mogelijk te maken.

3.4.1 Bestuurlijke aandacht vorming

Een maatschappelijk probleem is geen absoluut gegeven en zal door vrijwel ieder individu anders geïnterpreteerd en gedefinieerd worden. De definitie van Hoogewerf (1987) is echter dermate abstract dat het een generaliseerden uitspraak over 'problemen' legitimeert: 'een probleem is een discrepantie tussen een maatstaf en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie (p.161). Kingdon (1984) voegt hier aan toe dat een probleem ook bestaat wanneer de maatschappij overtuigd is van het feit dat een situatie moet veranderen. Hierbij spelen maatschappelijke waarden dus een belangrijke rol. In het licht van agendavorming stellen Cobb en Elder (1971) dat naarmate er meer publieke aandacht is voor een bepaald thema, het probleem door de politicus en bestuurder vaak groter wordt gepercipieerd.

Intermezzo

Later in de verhandeling zal er meerdere malen worden gesproken over de impact die het hoogspanningsdossier heeft in de Nederlandse (lokale) samenleving. Er moet echter op voorhand een verschil worden opgemerkt tussen maatschappelijke onrust en reuring daar deze begrippen in dagelijks gebruik veelal te gemakkelijk gelijk aan elkaar worden gesteld. Maatschappelijke onrust impliceert dat 'de gemeenschap' angst heeft voor een specifiek gevaar en dit direct leidt tot een ander handelingspatroon. Maatschappelijke reuring daarentegen is in effect veel zwakker van aard en impliceert louter dat 'er over een angst gesproken wordt'. Dit is dus niet zo heftig als maatschappelijke onrust (Helsloot, Groenendaal & De Vries, 2013).

Downs schetst in 1972 (p.39) hierop aansluitend zijn 'Issue Attention Cycle' dat een (maatschappelijk) probleem doorgaans vijf fases doorloopt: een beginfase, een ontdekkingsfase, een fase van bekostiging van oplossingen, een fase van afname van publieke aandacht en een eindfase (hiermee wordt duidelijk hoe één probleem verschillende fasen van aandacht kan doorlopen). Niet spreekt het zich uit over hoe lang een probleem in de verschillende fasen blijft. Interessant om op te merken is dat in toenemende mate aandacht is gekomen voor andere actoren dan de traditionele bestuurders en politici om beleidsproblemen op de agenda te zetten. Hiermee lijkt het zich in gelijke pas te hebben ontwikkeld met het concept 'governance' zoals het in de voorgaande paragraaf is besproken.

3.4.2 Agendasetting nader verkend

Alle (maatschappelijke) problemen doorlopen *in principe*, op basis van de 'Issue Attention Cycle' van Downs (1972), een vergelijkbaar traject. Nu is een veel gehoorde kritiek op deze 'cycle' dat het er te gemakkelijk vanuit gaat dat een probleem een volledige rondgang maakt. Het houdt bijvoorbeeld geen rekening met de constatering dat bepaalde problemen wel en andere niet tot uitvoering komen. Baanbrekende theorieën zoals het kloofmodel, het relatieve aandacht model (Namenwirth, 1973), het stromenmodel (Kingdon, 1984) en het barrièremiddel van Bachrach en Baratz (1970) verklaren op

verschillende wijzen hoe dit wel mogelijk is. Als verklarende theorie zal hier gekozen worden voor de laatstgenoemde theorie van Bachrach en Baratz. Voor de volledigheid zal kort worden stilgestaan bij de drie andere theorieën.

Het kloofmodel gaat uit van de eerder genoemde definitie van Hoogewerf (1987) en merkt op dat een probleem op de agenda kan komen door drie verschillende factoren. Zo kan de maatstaf veranderen waardoor een situatie, *ceteris paribus*, een probleem wordt. Ook kan de waarneming van een situatie veranderen doordat nieuwe informatie bekend wordt. Ten slotte kan de verhouding tussen maatstaf en waarneming anders worden. Groot nadeel aan dit model is dat dit alles gestoeld is op bijzonder subjectieve interpretatie en zo per persoon kan verschillen. Als oplossing vult het kloof model deze onduidelijkheid in door het subjectieve probleem te kwantificeren door het gebruik van statistieken (Akkermans & De Vries, 2008, p.67). Dit neemt het echter niet weg dat het een erg verklarend en weinig voorspellend model is (het is erg simplistisch). Het gaat daarmee snel voorbij aan minder structurele maar niet minder grote maatschappelijke problemen: die bewust niet opgelost worden doordat er een zogenaamd non-besluit wordt genomen.

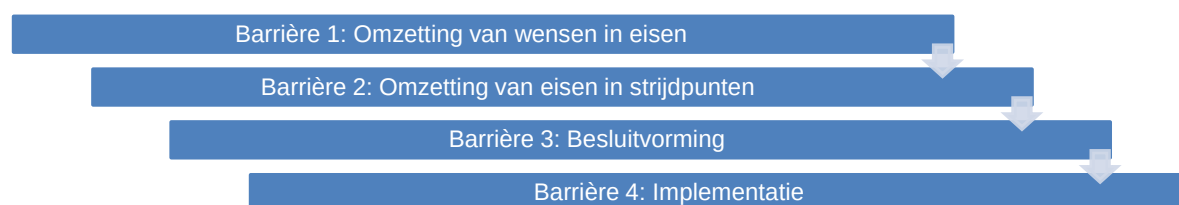
Het relatieve aandacht model van Namenwirth (1973) gaat er vanuit dat de overheid niet de mogelijkheid heeft *alle* beleidsproblemen aan te pakken en daarom een selectie moet maken. Door gefaseerd aandacht te besteden aan een specifiek beleidsterrein verwaarloost zij welbewust andere beleidsproblemen. Door in de daaropvolgende fase de aandacht op het meest verwaarloosde terrein te vestigen zorgt het zo voor dat alle maatschappelijke problemen door roulatie voldoende aandacht krijgen. Binnen dit cyclische verloop van agendavorming is weinig aandacht voor de betrokken actoren en speelt de economische situatie een pregnante rol. Daarmee is het onmogelijk middels dit model in kaart brengt hoe de verschillende factoren van invloed zijn.

In het stromenmodel van Kingdon (1984) worden drie stromen onderscheiden: 'problemenstroom', 'alternatievenstroom' en 'politiek-bestuurlijke stroom'. Deze stromen ontwikkelen zich onafhankelijk en worden uiteindelijk gekoppeld door een zogenaamde 'policy entrepreneur' in een 'policy window' (Kingdon: 1984). Een dergelijk venster blijft echter slechts een bepaalde tijd geopend; met dezelfde snelheid waarin zij zich presenteerde kan het ook verdwijnen. Uit de koppeling van deze stromen ontstaat vervolgens nieuw beleid. Hoogewerf en Herweijer (2008, p.72) stellen dat een specifieke beleidsbepaling niet zozeer een direct gevolg hoeft te zijn van effectiviteit en doelmatigheid van dit beleid, maar in hogere mate gebaseerd wordt op een 'toevallige samenloop van omstandigheden'. Met andere woorden: niet het beleid dat de meeste mensen het meeste geluk brengt wordt gekozen; wel het beleid dat kan worden gekoppeld aan het probleem dat als meest urgent wordt bestempeld (door binnen de bestaande politieke cultuur). Toch komt er kritiek op de stelling dat beleid uitsluitend op basis van toeval tot stand kan komen. Zo zal Kingdon (1995) later zelf ook erkennen dat de tijdsgeest, politieke cultuur en tradities belangrijke randvoorwaarden zijn waarbinnen het beleidsvenster zich presenteert.

Omdat het voor de slotconclusie van deze verhandeling niet alleen belangrijk is om te weten *hoe* een probleem op de agenda is gekomen maar ook *waar* zij is 'geëindigd' biedt het barrièremodel van Bachrach en Baratz (1970) uitkomst (Van Baren, 2001, p.51). Bachrach en Baratz doen in de jaren '60 en '70 onderzoek naar de reden dat de hedendaagse (democratische) samenleving niet kan voorkomen dat er sprake is van ongelijke verdeling van welvaart en macht. Het model dat zij op basis van deze analyse postuleren stelt dat (maatschappelijke) problemen verschillende barrières moeten overwinnen. Pas op het moment dat alle barrières 'overwonnen' zijn, is het probleem doorgedrongen tot de laatste fase waarin het beleid uitgevoerd wordt. Om te begrijpen waar de barrières uit bestaan moet begrepen worden dat er voor- en tegenstanders van een bepaalde oplossing zijn. Bachrach en Baratz (1970, p.54) omschrijven de voorstanders als 'people and groups seeking reallocation of values'; de tegenstanders worden bestempeld als 'people and groups committed to existing values'. In de Nederlandse literatuur wordt hier ook respectievelijk naar gerefereerd als de 'realisatiemacht' en de

'handhavingsmacht'.²⁹ Beide groepen hebben eigen machtsbronnen en voeren op hun eigen manier invloed uit op de eigenlijke beleidsvorming. De zojuist genoemde barrières worden opgeworpen door de handhavingsmacht die een bepaald beleidsprobleem van de agenda af wil houden. De realisatiemacht ziet juist wel de relevantie van een probleem en probeert het hoger op de agenda te krijgen. Het continue conflict tussen beide groepen wordt helder door een uitspraak van Birkland (2010, p.106) *'The group that successfully describes a problem will also be the one that defines the solution to it, thereby prevailing in policy debate. At the same time, groups fight to keep issues off the agenda'*. Hier voegen Cobb en Elder (1972) en Edelman (1964) nog aan toe dat hoe concreter een probleem is, hoe gemakkelijker een realisatiemacht te vinden is. Dit in tegenstelling tot erg abstracte beleidsproblemen waarbij de tegenstanders te weinig worden overtuigd van de relevantie van het onderwerp en om die reden sneller sneuvelt. Indien een probleem niet alle barrières succesvol 'overwint' leidt dit onherroepelijk tot een non-decisie (Bachrach, Baratz, 1962). Deze non- beslissingen kunnen in vele vormen voorkomen. Zo kan het een resultaat zijn van de tegenwerking van de status-quo groep, maar kan het ook een uiteindelijke keuze zijn van de veranderingsgezinde omdat de (institutionele) weerstand te groot blijkt.

Uiteindelijk definiëren Bachrach en Baratz in abstracte termen enkele barrières als volgt:



Figuur 2 – Het stromenmodel door Van der Eijk en Kok (1975: p.284) op basis van Bachrach en Baratz (1970).

Omzetting van wensen in eisen. Hier staat centraal dat de veranderingsgezinde de status-quo groep overtuigen van het belang van het probleem. In wezen gaat het er bij deze barrière om dat de bestaande waarden en ideologieën dusdanig beïnvloed worden dat de noodzaak van verandering wordt ingezien (1970, p.57). Hierbij wordt teruggegrepen op de definitie van Hoogewerf (1987) waarbij de feitelijke situatie niet zozeer verandert maar wel de maatstaf wordt verlegd. Actoren die de status-quo willen bewaren zullen deze reaallocation van waarden proberen tegen te gaan. Volgens Van Baren (2001, p.52) deze ontwikkeling ook bemoeilijkt wanneer er een tegenstrijdige politiek stroming heerst om de nieuwe wensen te herkennen. *Omzetten van eisen in strijdpunten:* teneinde deze barrière te overwinnen zal de realisatiemacht het probleem niet alleen moeten benoemen, ook zal zij in kaart moeten brengen hoe en welke bestuurlijke oplossingen (beleidsalternatieven) het probleem wegnemen. Dit impliceert overigens ook dat de besluitnemers overtuigd worden dat het een maatschappelijk probleem dermate pregnant is dat het een taak voor de overheid is om maatregelen te nemen. *Acceptatie van de oplossing door de gezagsdragers (besluitvormingsagenda).* Deze barrière wordt overwonnen doordat de besluitnemers inzien dat de oorspronkelijk aangedragen oplossing effectief genoeg is om het (maatschappelijk) probleem weg te nemen. Onder de noemer 'effectiviteit' wordt dus ook een afweging van kosten ten opzichte van de baten geschaard. *Uitvoering (uitvoeringsagenda):* wanneer is besloten over hoe een (maatschappelijk) probleem opgelost kan worden moet dit nog op juiste wijze worden overgebracht aan de uitvoeringsmacht (i.e. uitvoeringsagenda). Wellicht lijkt dit een taak van de instituties omdat met macht en autoriteit een bepaalde uitvoering opgelegd kan worden. Toch zal de praktijk weerbarstiger zijn (e.g. Lipsky, 1980) en zullen 'street-level-bureaucrats' ook overtuigd moeten zijn van de effectiviteit van een oplossing.

Op alle bovenstaande barrières zijn verschillende factoren van invloed die het probleem willen realiseren of handhaving. Het proces van conflict, dialoog en interactie houdt echter niet op in het

²⁹ Omdat de term 'hindermacht' en negatieve bijklank heeft als 'macht die verandering tegengaat' zal hier de term 'Handhavingsmacht' gebruikt worden. Dit impliceert dat zij het huidige beleid willen handhaven en, in tegenstelling tot de realisatiemacht, niet de noodzaak ziet voor een verandering.

publieke domein maar gaat ook daarachter nog verder bij het uitvoeren van het beleid. Om die reden zal het in sommige gevallen lastig in kaart te brengen zijn welke handhaving- en realisatiemachten te onderscheiden zijn.

3.4.3 Kritiek op het barrièremodel

Afgaande op het bovenstaande kan kritiek worden geleverd op het barrièremodel. Zo zijn de genoemde factoren niet direct een voldoende verklaring voor het feit dat bepaalde problemen de uitvoeringsagenda behalen en andere problemen niet. Ook kan terecht worden opgemerkt dat het model geen lineaire gevolgtrekking is waarbij ieder probleem de barrières moet overwinnen (Van de Graaf & Hoppe 1996). In de praktijk zal het bijvoorbeeld kunnen voorkomen dat problemen door de urgentie barrières gemakkelijker overwinnen of zelfs helemaal overslaan. Doordat een incident plaatsvindt kan een probleem prangend genoeg blijken om direct opgenomen te worden op de besluitvormingsagenda. Hieruit blijkt dat het model niet in alle gevallen de lineaire en misschien zelfs statische karakter aan zal houden.

3.5 Advocacy Coalition Framework

Het Advocacy Coalition Framework (Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; 2007) is een theoretisch model de ontwikkeling van een beleidsdossier dusdanig in kaart weet te brengen dat er een verklaring kan worden geboden voor de uiteindelijke beleidsverandering. Om tot een verklaring te komen biedt het model een raamwerk waarmee scherp kan worden gesteld welke factoren (en hun motieven) hoofdzakelijk van belang zijn geweest bij de totstandkoming van deze verandering. Het model leent zich uitstekend voor een beleidsanalyse waarbij de problemen en oplossingen complex te bepalen zijn en ook een breed scala aan actoren betrokken is. Sabatier is gekomen tot de theorie over interactie en strijd tussen beleidscoalities uit onvrede op het statische en lineaire fasenmodel. Hierin worden immers beleidsprocessen gezien als een vaste aaneenschakeling van fasen die een probleem stapsgewijs doorloopt; iets dat in de praktijk vrij zelden zal plaatsvinden. Ook het feit dat vaak één actor de drijvende kracht is achter deze ontwikkeling is foutief (Hoogerwerf, 1985; 1987). Omdat het door de tijd en kritiek het model van Sabatier flinke aanpassingen heeft doorgemaakt zal in de verdere verhandeling gebruik worden gemaakt van de meest recente editie: het ACF zoals hij dit in samenwerking met en Jenkins-Smith in 2007 presenteerde (Sabatier & en Jenkins-Smith, 2007).

3.5.1 Beleidssubsystemen

Sabatier en Jenkins-Smith zien beleidssubsystemen als aggregaten van actoren die zich bezighouden met een maatschappelijk probleem of bestaand beleidsdossier. Beleidssubsystemen bestaan uit meerdere, met elkaar in verbinding staande pleitcoalities die in constante dialoog met elkaar zijn. (Sabatier, 1993, p.24). In eigen woorden definieert hij subsystemen als een 'set of actors who are involved in dealing with a policy problem'. Binnen deze beleidssubsystemen bestaan coalities van pleitbezorgers die hun eigen oplossing voor het probleem propageren. Deze coalities van pleitbezorgers, of 'Advocacy Coalitions', kunnen gevormd worden door verschillende publieke en private actoren die zowel normatieve als causale geloofsovertuigingen delen (Sabatier 1999, p.103). Daarnaast zijn zij bereid hun visie op het probleem als collectief naar buiten te brengen als dé oplossing. De gemene deler van deze coalities is hoofdzakelijk het einddoel (i.e. de oplossing van het beleidsprobleem) en in mindere mate hun achtergrond. Tevens kan het voorkomen dat actoren in de pleitcoalitie binnen beleidssubstelsysteem A lijnrecht tegenover elkaar staan in beleidssubstelsysteem B.

Intermezzo

Bij het eerste ACF van Sabatier beschouwt hij de verschillende coalities als min of meer gelijkwaardige partijen. Dit wil zeggen dat zij gelijke toegang hebben tot macht en middelen om hun doelen na te streven. Later zullen Sabatier & Weible (2007) op basis van kritiek op hun eerdere model tot oordeel komen dat een ongelijke verdeling weldegelijk bestaat en een grote uitwerking heeft op het totale beleidssubstelsysteem. Zo noemen zij financiële en informatieve voordelen maar ook pleitbezorgers op sleutelposities binnen het openbaar

bestuur/politiek en de publieke opinie als belangrijke drijvers achter een overmacht van een coalitie.

De coalities van pleitbezorgers houden elkaar binnen het beleidssubstelsysteem in evenwicht waardoor er geen beleidsverandering plaatsvindt. Wanneer echter één coalitie de andere coalitie(s) weet te overtuigen zal dit leiden tot een beleidsverandering (de manieren waarop een dergelijke verschuiving plaats kan vinden zal later in paragraaf 3.4.2 ingegaan worden). Het overtuigen van andere coalities noemt Sabatier (1988) het beïnvloeden van hun zogenaamde 'belief systems' (i.e. doelen/overtuigingen). Sabatier en Weible (2007, p.194) komen wat later met de volgende definitie voor geloofsystemen: *'normative beliefs and the tendency for actors to relate to the world through a set of perceptual filters composed of preexisting beliefs that are difficult to alter'*. Hiermee doelen zij op de manier hoe de 'beliefs' voor iedere actor individueel leidend is bij het bepalen van de rol die zij innemen. Tegen dit licht hanteren de verschillende coalities allemaal hun eigen strategie om te komen tot hun persoonlijk idee met betrekking tot de oplossing (Sabatier 1998, p.104). Daarnaast worden deze 'belief systems' in latere studies verdeeld in drie elementen: de diepe kern, beleidskern en secundaire elementen (Sabatier, 2007, p.194). Met dit onderscheid wordt duidelijk dat een verschil bestaat hoe diep de oplossing voor het probleem binnen een coalitie geworteld is. De diepe kern is het meest stabiel/ abstract en tevens het meest lastig te veranderen. Dit omdat ze veelal traditioneel gevormd zijn en onderdeel uitmaken van de persoonlijkheid van de individuele actor. Een link is hierbij te leggen naar Argyrisch (1976) die stelt dat de diepgewortelde overtuigingen slechts zelden onderhevig zijn aan veranderingen. Argyrisch voegt hier aan toe dat in de regel de 'diepe kern' ongewijzigd blijft wanneer de feitelijke situatie en ambities van de actor veranderen. Meer concrete voorbeelden hiervan zijn de individuele opvatting van rechtvaardigheid, solidariteit of gelijkheid. De 'beleidskern' is een bundeling van opvattingen over een bepaald beleidsterrein: hoe wordt praktische invulling gegeven aan de opvattingen uit de diepe kern. Zo wordt binnen deze beleidskern door het individu bepaald welke doelen gehaald moeten worden met het beleid. De meest specifieke en praktijkgeoriënteerde 'belief system' wordt gevormd door de 'secundaire elementen' die op zeer specifieke wijze invulling geven aan de beleidsproblemen. Deze laag van preferenties geeft aan welke instrumenten gebruikt moeten worden om aan de bovenstaande twee lagen in de praktijk invulling te geven. De drie lagen verschillen van elkaar in de mate waarin zij beïnvloedt kunnen worden. Eerder bleek uit het onderzoek van Argyrisch (1976) dat de beleidskern lastig te beïnvloeden is door andere beleidscoalities; de 'secundaire elementen' wat gemakkelijker. Ophelderend is het om het voorgaande relaas over 'belief systems' te illustreren met een voorbeeld binnen het domein van externe veiligheid. Als diepe kern kan gelden dat veiligheid, vanuit solidariteit, voor iedereen gelijk moet zijn. Aansluitend zal de beleidskern teruggrijpen op het algemene beleid dat daarmee gepaard gaat en bijvoorbeeld impliceren dat veiligheidsbeleid tot stand moet komen op basis van een sociaal construct of objectieve beschouwing (zie ook paragraaf 3.1). Tot slot zullen de secundaire elementen invulling geven aan het beleid doordat zij instrumentele oplossing is voor het probleem. Een secundair aspect hangt veel meer samen met de feitelijke of praktische invulling daarvan (Sabatier, 1993, p.31).

Binnen het totale beleidssubstelsysteem maar tussen de aanwezige pleitcoalities bestaat een 'policy broker' (Sabatier, 1993, pp.18-19). Deze intermediair probeert het conflict en interactie tussen de coalities binnen de kaders van redelijkheid te houden. Daarbij zorgt deze 'onafhankelijke' partij voor dat het debat tussen de verschillende coalities niet oneindig doorgaat en zij gradueel naar een oplossing toewerken. Vaak is deze policy broker de actor die het uiteindelijke besluit moet nemen. Hiertoe zal hij of zij een afweging maken tussen de verschillende keuzealternatieven zoals deze worden 'opgedrongen' door de pleitcoalities.

3.5.2 Kritiek op het ACF

Ook het Advocacy Coalition Framework heeft enkele tekortkomingen in dit onderzoek. Zo is oorspronkelijk een politiek model en houdt dus in mindere mate rekening met ambtelijke actoren. Omdat het hoogspanningsdossier echter gekenmerkt wordt door veel onzekerheden spelen politieke

motieven – zelfs binnen het bestuurlijke veld – een belangrijke rol; Brenninkmeijer (2012) is al eerder aangehaald wanneer hij een soortgelijke conclusie trekt.

3.5.3 Beleidsveranderingen nader verklaard

Pleitcoalities zijn dus pertinent in conflict³⁰ over de oplossing van het beleidsprobleem. Indien een dergelijk conflict tussen pleitcoalities leidt tot een beleidsverandering noemen Sabatier & Weible dit 'intern beleidsleren'. Dit is echter een belangrijke maar geen noodzakelijke voorwaarde voor het tot stand komen van een beleidsverandering. Beleidsveranderingen kunnen volgens Sabatier & Weible, (2007, p.198) ook voorkomen doordat *externe* factoren invloed uitoefenen. Een belangrijk onderscheid is dat interne machtsverschuivingen zorgen voor incrementele beleidsveranderingen, externe factoren zullen veelal leiden tot radicale wijzigingen van beleid. Hieronder een beschrijving van beide.

Interne invloeden

In een situatie waarin geen beleidsverandering plaatsvindt verhouden de beleidscoalities zich stabiel tot elkaar en vindt minimale interactie of strijd plaats. In het geval dat één van de coalities een reden ziet om een ander standpunt in te nemen wordt deze verhouding verstoord en neemt de strijd en interactie tussen de coalities toe. In de verschillende literatuur worden enkele redenen onderscheiden waardoor een dergelijke verstoring plaats kan vinden, te weten:

- 1) Veranderende inzichten bij de individuen binnen een beleidscoalitie
- 2) Toetreding vernieuwende inzichten binnen een beleidscoalitie
- 3) Toetreding nieuwe individuen binnen een beleidscoalitie/ -systeem
- 4) Interactie binnen de coalitie (Fenger, 2003).

Bovenstaande redenen zijn natuurlijk niet uitsluitend en op vele andere manieren kan een verschuiving veroorzaakt worden.

Externe invloeden

Zoals gezegd vind deze beleidsverandering niet uitsluitend plaats door interactie en strijd, ook nemen externe factoren een belangrijke positie in. Door de onvoorspelbaar- en oncontroleerbaarheid van deze externe factoren onderscheiden Sabatier & Weible (2007) deze als de belangrijkste drijvers van radicale beleidsveranderingen. Binnen deze externe factoren zijn enerzijds de stabiele factoren welke erg lastig te beïnvloeden zijn door pleitcoalities. Om deze reden zullen ze vrij zelden worden aangewend om een doel te bereiken (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 20). Anderzijds zijn externe factoren die meer dynamisch van aard zijn en de interactie tussen pleitcoalities slecht sporadisch maar heftig beïnvloeden (Birkland, 2001: 225). Door het dynamische karakter van deze factoren kunnen de pleitcoalities, in tegenstelling tot de stabiele factoren, weldegelijk invloed hierop uitoefenen. Om deze reden zullen uitsluitend de dynamische factoren behandeld worden; de impact van de stabiele varianten is dermate gering dat ze lastig in beeld te brengen zijn. Onder andere worden drie leidende factoren als volgt onderscheiden:

- 1) veranderingen in sociaaleconomische condities
- 2) verschuiving in de publieke opinie
- 3) uitkomsten van interacties tussen andere 'Advocacy Coalitions'.

3.6 Synthese

Bovenstaande factoren bieden een raamwerk waaraan getoetst kan worden welke factoren een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van hoogspanningsbeleid op lokaal niveau. Het barrièremodel van Bachrach en Baratz zal niet alleen uitwijzen *hoe* – maar ook tot *welke* agenda – het hoogspanningsdossier is doorgedrongen in de gemeente. Met de indicatie of het dossier in op een vroege agenda is 'blijven steken' of juist ver door is gedrongen en op de 'uitvoeringsagenda' zal duidelijk worden hoeveel aandacht het dossier heeft gekregen in de gemeente. Tegelijkertijd maakt

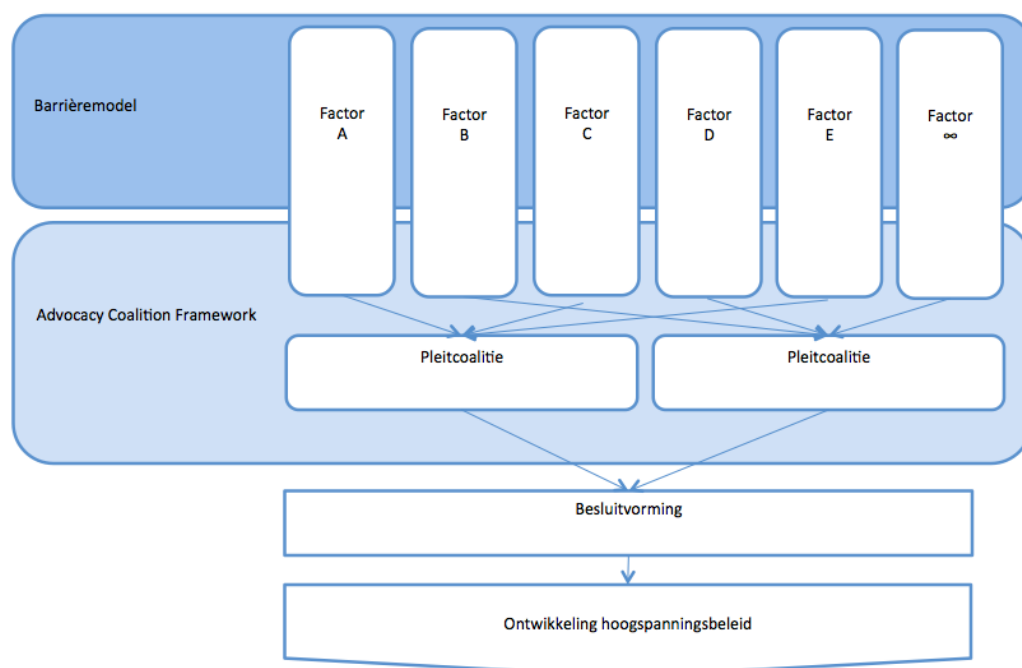
³⁰ Overigens betekent dit niet zij in constante strijd zijn met elkaar. Sabatier en Jenkins-Smith erkennen dat conflict ook kan betekenen dat er weliswaar onenigheid is over de oplossing van het probleem, maar de pleitcoalities genoeg nemen met de huidige situatie en derhalve het conflict vermijden. Dit kan echter om verschillende redenen (par 4.2.2) weer nieuw leven ingeblazen worden.

het model inzichtelijk welke factoren als drijvende- of remmende kracht hebben gewerkt bij deze ontwikkeling op het hoogspanningsdossier. Tegen het licht van het barrièremiddel zal hierbij gesproken worden over respectievelijk handhaving- en realisatiemachten. In aanvulling op dit model zal het ACF toegepast worden waardoor de inhoudelijke motieven van de handhaving- en realisatiemachten systematisch inzichtelijk worden gemaakt (Sabatier spreekt hier in algemene termen over 'pleitcoalities'). Hiermee poogt het een meer inhoudelijke verklaring te bieden voor de ontwikkeling van hoogspanningsbeleid per gemeente. Met andere woorden maakt het duidelijk met welke motieven de pleitcoalities hebben 'gestreden' om een beleidsverandering teweeg te brengen.

De theorieën complimenteren elkaar doordat het eerstgenoemde model vanuit een meer abstract standpunt naar beleidsontwikkeling kijkt en scherp stelt tot welke agenda deze is doorgedrongen. Het tweede model maakt inzichtelijk welke motieven de betrokken partijen hebben (gehad) om een bepaalde beleidsuitkomst na te streven. Tezamen bieden ze een verklaring tot waar en waarom een het hoogspanningsdossier zich heeft ontwikkeld en geeft het aan welke factoren hierbij van invloed zijn geweest. Zoals Van Baren (2001) ook opmerkt in zijn dissertatie combineren de beide theoretische raamwerken onder andere verklaringen voor *hoe* de agenda gevormd wordt, *welke actoren* hierbij betrokken zijn bij, welke actoren *dominant* zijn maar ook welke *consequenties* dit heeft voor het verdere verloop van het besluitvormingstraject (p.31). Met andere woorden formuleren de gecombineerde theorieën een antwoord op de hoofdvraag door een koppeling te maken tussen de uitkomst van het beleid en de factoren die daarop van invloed zijn.

3.7 Conceptueel model

Op basis van deze theoretische beschrijving van de zowel het barrièremodel als het ACF kan een conceptueel model worden opgesteld dat inzichtelijk maakt hoe het onderzoek vorm zal krijgen. Ten eerste zal aan de hand van het barrièremodel de verschillende actoren in beeld worden gebracht en tevens benoemd worden welke beleidsuitkomst zij nastreven. Vervolgens zal het Advocacy Coalition Framework, teneinde de beleidsveranderingen te verklaren, deze factoren vervolgens niet alleen in twee pleitcoalities verdelen, ook zal het duidelijk maken hoe zij interacteren. Zoals figuur 4 inzichtelijk maakt leiden beide modellen naar de verklaring voor de ontwikkeling van het hoogspanningsbeleid op lokaal niveau.



Figuur 4 - Conceptueel model

3.8 Hypothesen op een rij

Om uiteindelijk op adequate wijze antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag zal eerst gezocht worden naar de houdbaarheid van de hypothesen. Deze hypothesen zijn immers opgesteld op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis en kunnen dus een verklaring bieden voor de ontwikkeling van hoogspanningsbeleid op lokaal niveau. Aan de hand van de onderzoeksresultaten zullen de hypothesen getoetst worden teneinde een antwoord te vinden op de hoofdvraag van deze verhandeling.

- Hypothese 1: Het lokale besluit om maatregelen te treffen met betrekking tot de hoogspanningslijnen komt uitsluitend tot stand op basis van een subjectieve veiligheidsperceptie; een rationele afweging speelt hier amper een rol.
- Hypothese 2: Beleidsvorming op lokaal niveau wordt hoofdzakelijk gestuurd door de angst van de lokale bestuurders om verantwoordelijk te worden gesteld voor achteraf vermijdbare risico's.
- Hypothese 3: Zowel maatschappelijke, politieke als bestuurlijke actoren hebben de macht hoogspanningsproblematiek hoog op de lokale agenda te zetten.

4. Methodologisch kader

Tegen deze theoretische achtergrond kan opzoek worden gegaan naar de factoren die van invloed zijn op de totstandkoming van hoogspanningsbeleid. Verschuren en Doorewaard (2003, p.159) zien vijf verschillende analyse methoden om tot dergelijke inzichten te komen. Zijn onderscheiden de survey, experiment, casestudy, gefungeerde theoriebenadering en deskstudy. Teneinde betrouwbare en valide conclusies te trekken zal de 'case study' hier aangevuld worden met een survey en een deskstudy. In volgorde waarin ze gebruikt worden gedurende het onderzoek zullen ze ook hieronder besproken worden. Tabel 5 geeft aan hoe het uiteindelijke onderzoek vorm zal krijgen.

4.1. Deskstudy

Tijdens de deskstudy zal op basis van een breed scala aan beleidsdocumenten inzichtelijk worden gemaakt hoe het beleid betreffende hoogspanning zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld (opgedeeld naar case). Documenten zijn verkregen vanaf de gemeentelijke website (openbare stukken), via gemeentelijke beleidsmedewerkers, maar ook via minder geïnstitutionaliseerde kanalen zoals belangengroepen of zelf individuele burgers. Door verschillende bronnen toe te staan, is geprobeerd zo objectief mogelijk informatie te vergaren. Indien uitsluitend zou zijn gekozen voor informatie vanuit de gemeentelijke organisatie zou dit mogelijk tot een subjectieve weergave van de werkelijkheid kunnen leiden. Deze informatie zal niet onderworpen worden aan *gestructureerde* of *systematische* analyse omdat de informatie van verschillende bronnen afkomstig is. Tevens zal geen gebruik worden gemaakt van codering maar zal de analyse tot stand komen op basis van interpretatie om dezelfde reden dat de documenten qua structuur niet identiek zijn.

4.2. Case study

Volgens Swanborn (1996) dient een case study uitstekend een onderzoeksvraag waarbij weinig kennis is over het te onderzoeken onderwerp en het onduidelijk is welke factoren hierop van invloed zijn. Daarnaast merkt Yin (1992) op dat een casestudie in drie gevallen geschikt is; wanneer en 'hoe' of een 'waarom' vraag gesteld wordt, wanneer de onderzoeker weinig invloed heeft op de gebeurtenissen en wanneer het onderzoeksonderwerp een tijdelijk fenomeen is in een veranderende wereld. Daarnaast merkt hij op dat een case study vooral voordelen biedt ten opzichte van andere methoden wanneer een onderwerp in de natuurlijke omgeving onderzocht moet worden. Omdat het hier gaat om de analyse van meerdere cases betreft het een meervoudige gevalsstudie (Peters, 1995; Swanborn, 1994; p.323; Braster, 2000, p.20). Hierbij zal op basis van inductie³¹ getracht worden generieke uitspraken te kunnen doen op basis van specifieke gevallen (Baarda & De Goede, 2001; Christiaans e.a., 2004; Verschuren & Doorewaard, 2003).

Om voor iedere case op een juiste manier in kaart te brengen welke factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van het dossier zullen tenminste twee diepte-interviews plaats vinden (in bijlage I is de uiteindelijke lijst met geïnterviewde respondenten te vinden). Ten eerste is gekozen voor een interview met een lokale bestuurder omdat deze persoon de uiteindelijke macht heeft een beslissing te nemen en dus een centrale positie in neemt. Ten tweede is gekozen voor een interview met een gemeentelijke beleidsmedewerker omdat deze in de regel meer dossierkennis heeft en daarom de hoogspanningsproblematiek inhoudelijk beter in kaart kan brengen. De diepte-interviews hebben een exploratief karakter en zijn daarom semi-gestructureerd. Dergelijke interviews genieten de voorkeur boven de meer gestructureerde varianten omdat hierdoor beter percepties, belangen, doelstellingen en waarden naar voren komen van (Van Thiel, 2007, p.107). Omdat de informatie uit de interviews niet onderworpen wordt aan een systematische analyse (e.g. coderen) zal het niet noodzakelijk blijken van ieder interview een verbatim uit te werken.

³¹ Bij een inductieve manier van onderzoek doen worden er vanuit verschillende, losstaande, gevallen generaliserende uitspraken gedaan.

4.3. Survey

De survey is een onderzoeksmethode waarbij de onderzoeker probeert een breed beeld te krijgen door middel van het verzamelen van gegevens voor data-analyse over een in principe relatief groot aantal onderzoekseenheden (Verschuren & Doorewaard, 2003). Om naast de kwalitatieve aspecten van de cases ook in kaart te brengen hoe de 'gemiddelde burger' naar het dossier ervaart zal in iedere gemeente een twintigtal flitsenquêtes afgenomen worden (verdeelt over zes gemeenten zal dit dus ongeveer 120 flitsenquêtes opleveren). Tijdens een dergelijk interview van ongeveer vijf minuten zal de respondent ondervraagd worden over de risicoperceptie, zijn of haar houding ten overstaan van overheidsinterventie en risicocommunicatie. Om de validiteit van dergelijke statistieken te verhogen zullen uitsluitend bewoners worden geïnterviewd die in de directe nabijheid van hoogspanningslijnen wonen. Het belangrijkste selectiecriterium bestaat er dan ook uit dat de burger in de nabijheid van de hoogspanningslijn woont, anders dan dat zullen de woningen a-select en zonder vooringenomenheid geselecteerd worden.

Braster (2000) maakt duidelijk dat een survey interview een duidelijk begin- en eindpunt, een logische volgorde van vragen en een neutrale interviewer kent. Ook de richting van een survey interview is volgens Braster (in tegenstelling tot een diepte-interview) van tevoren bepaald. Op voorhand zal dus een interview worden opgesteld met enkele vaste vragen en antwoordmogelijkheden. Omdat alle respondenten ondervraagd zullen worden door één en dezelfde enquêteur zal er ruimte worden geboden om een 'eigen' verhaal te vertellen. Dit zal echter optioneel zijn en aan de respondent overgelaten worden; om de objectiviteit van het onderzoek te bewaren zal hier op geen enkele manier op worden aangestuurd.

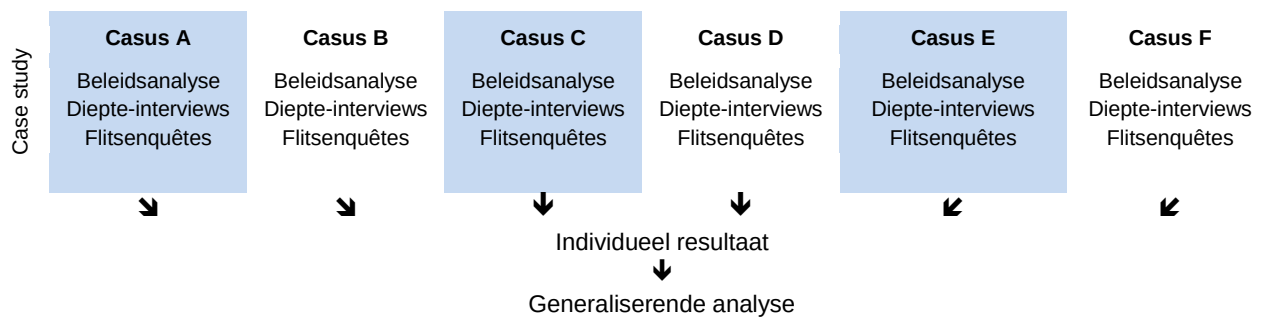
4.4. Validiteit en betrouwbaarheid

Terloops is er al enkele malen gerefereerd aan de keuzes die zijn gemaakt ten behoeve van een objectieve en wetenschappelijk verantwoorde dataverzameling. Ook is aangehaald dat verschillende methoden naast – en door – elkaar heen worden gebruikt om de validiteit van het onderzoek te vergroten. Het was immers Yin (1992) die al eerder concludeerde dat juist deze triangulatie van methoden zorgt ervoor dat de meest valide (i.e. geldige) uitspraken worden gedaan. Toch is hiermee alleen de interne validiteit gewaarborgd. Dat wil zeggen dat goede, waarheidsgetrouwe uitspraken worden gedaan over de onderzochte casussen. De externe validiteit – de generaliseerbaarheid naar andere casussen, blijft daardoor wat achter. Hier zal dan ook rekening mee moeten worden gehouden bij het trekken van de conclusies en het doen van uiteindelijke generaliserende aanbevelingen. Om de betrouwbaarheid (representativiteit) te vergroten is er gekozen voor de semi-gestructureerde interviews: hierdoor wordt een kwalitatief hoogstaande analyse van de casussen mogelijk.

4.5. Gecombineerde methoden

Door het gebruik van verschillende methoden wordt kwantitatief en kwalitatief onderzoek gecombineerd. Door deze combinatie van methoden wordt er voorbij gegaan aan de langsepende, pragmatische en discussie over welke benadering het beste wetenschappelijke conclusies oplevert. (Erzberger & Kelle, 2003, pp.458). Erzberger & Kelle onderscheiden overigens drie gevolgen van deze manier van onderzoek doen: convergeren, divergeren en completeren. Gedurende de verwerking van de onderzoeksresultaten zal hier gestreefd worden naar 'complementariteit'. Dit houdt in dat de onderzoeksresultaten uit het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek niet per se via dezelfde weg verkregen hoeven zijn maar wel in elkaars verlengde moeten liggen.

Tabel 5 - Onderzoeksdisein



4.6. Casusselectie

Tijdens het selecteren van de casussen is rekening gehouden met twee belangrijke criteria. Ten eerste is gekozen voor gemeenten waarin een door het rijksadvies bestempelde ‘bestaande situatie’ (zie ook par. 2.2.1) te vinden is. Dit om ervoor te zorgen dat alle gemeenten een gelijke uitgangspositie hebben ten aanzien van het opstellen van beleid. Zij hoeven immers in het geval van bestaande situaties geen maatregelen te treffen volgens het rijksadvies. Juist door casussen te selecteren met deze zelfde uitgangspositie kan goed in beeld worden gebracht welke (bestuurlijke) afwegingen ten grondslag liggen aan de uitkomst van het beleid. Ten tweede is rekening gehouden met de visie of wens van de gemeente op het gebied van de hoogspanningslijnen. Bij dit tweede criterium is enerzijds gezocht naar casussen waar op enig moment de wens is uitgesproken om beleid te schrijven/ uit te voeren ten aanzien van de hoogspanningslijnen. Anderzijds is gezocht naar gemeenten die welbewust een tegenovergesteld standpunt hebben ingenomen en dus uitdragen niets aan de hoogspanningslijnen te willen doen (*laissez-faire*). Een dergelijk onderscheid is gemaakt om zo contrasterende inzichten te komen: waarom is in de ene gemeente wel besloten om maatregelen te treffen terwijl dit in de andere gemeente juist niet is gebeurd?

Meer specifiek heeft iedere casus een speciale reden om opgenomen te worden in deze pool. In de eerder genoemde rapportage van het RIVM zijn onder andere de gemeenten Nieuwegein en Veenendaal geanalyseerd vanwege langdurige aandacht voor de hoogspanningslijnen in hun gemeente. Uit deze analyse blijkt dat Nieuwegein en Veenendaal ‘het beleidsadvies toepassen, zelfs in situaties waar dat strikt genomen niet nodig is (e.g. bestaande situaties)...’ (Kelfkens & Pruppers, 2008, p.25). Aangevuld met de gemeente Apeldoorn vormen zij de drie gemeenten die welbewust hebben gekozen voor beleid ten aanzien van hoogspanningslijnen. Aan de andere kant zijn de gemeenten Breda, Maarsse en ’s-Hertogenbosch te onderscheiden. De gemeente Maarssen wordt ook besproken in het rapport van Kelfkens & Pruppers (2008) maar neemt een andere rol in dan Nieuwegein en Veenendaal. Op basis van een rationele afweging heeft zij bepaald geen maatregelen te nemen met betrekking tot de hoogspanningsmasten. De reden achter de selectie van ’s-Hertogenbosch en Breda is dat ook zij publiekelijk hebben uitgesproken geen maatregelen te treffen. Dit terwijl zij wel in de landelijke top 10 staan van gemeenten met de meeste inwoners binnen de magneetveldzone van 0.4 microtesla.

Op basis van de bovenstaande criteria is gekozen voor een zestal gemeenten. Om op voorhand een vergelijking te kunnen maken tussen de verschillende gemeenten is in kaart gebracht welk percentage van woningen binnen de magneetveldzone van 0.4 microtesla staan. Tabel 6 geeft overigens een beperkt beeld van de ‘urgentie’ van de problematiek in de gemeente. Zo laat het buiten beschouwing dat in de gemeente Breda de hoogspanningsmasten door een van de meest kinderrijke gebieden van Nederland staan.

Tabel 6 - aantal woningen binnen de magneetveldzone

gemeente totaal	Totaal aantal woningen in de gemeente	Aantal bestaande woningen binnen indicatieve zone	Percentage woningen binnen indicatieve zone	(streven naar) Maatregelen
Veenendaal	23.264	1029 ³²	4.33	Ja
Nieuwegein	25.977	731	2.67	Ja
's Hertogenbosch	63.254	1650	2.60	Nee
Apeldoorn	67.780 ³³	1193 ³⁴	1.76	Ja
Maarssen	15.421	187	1.21	Nee
Breda	76.044 ³⁵	558	0.73	Nee

³² In alinea 2.2 zijn enkele nuances binnen het rijksadvies naar voren gekomen. Eén daarvan was de doelgroep van kinderen van 0 -15 jaar. Bij het bepalen van het aantal woningen is er geen rekening gehouden met eventueel aanwezige kinderen.

³³ Schatting op basis van het aantal huishoudens. Bron: <http://www.stadindex.nl/>, geraadpleegd op 31 juli 2013.

³⁴ Kelfkens & Pruppers (2010)

³⁵ Sociaal-economisch profiel Breda 2009 (SES West-Brabant & KvK Zuidwest-Nederland)

4.7. Operationalisatie

Om een gedegen analyse mogelijk te maken – en de verklaringskracht te maximaliseren – zal tijdens de inventarisatie van gemeentelijk hoogspanningsbeleid een zestal aspecten centraal staan: ‘dossierontwikkeling’; ‘interpretatie rijksadvies’; ‘politieke invloed’; ‘maatschappelijke invloed’ en ‘bestuurlijke houding’. Voorafgaand aan de dataverzameling zullen deze begrippen geoperationaliseerd worden en scherp worden gesteld hoe zij de uiteindelijke beantwoording van de hoofdvraag dienen.

Dossierontwikkeling

Als startpunt van iedere casus is het van belang feitelijk in kaart te brengen hoe het hoogspanningsdossier zich door de tijd heeft ontwikkeld. Speciale aandacht zal hierbij geschonken worden aan beleidsdocumenten vanuit de ambtelijke organisatie, het standpunt van de gemeenteraad maar ook nieuwsberichten waarin de maatschappelijke teneur wordt benoemd. Het in beeld brengen van de ontwikkeling die het dossier heeft doorgemaakt biedt zodoende een tijdslijn waaraan latere bevindingen ‘opgehangen’ kunnen worden. Tevens zal het doel zijn om het ‘kantelpunt’ in beeld te brengen: op welk punt in tijd neemt de gemeente het besluit of zij wel of niet maatregelen wenst te treffen in het geval van de hoogspanningslijnen?

Interpretatie rijksadvies

Zoals genoemd wordt het rijksadvies van staatssecretaris Van Geel uit 2005 als eerste stellingname van de rijksoverheid gezien binnen het hoogspanningsdossier. Omdat de individuele gemeenten weinig invloed hebben kunnen uitoefenen op de totstandkoming van dit rijksadvies is het de vraag hoe zij de uitwerking hiervan in de dagelijkse praktijk ervaren. Hiermee zal op voorhand duidelijk worden of zij het (fundamenteel) (on)eens zijn met het advies. Hierbij zal ook stil worden gestaan of er rekening wordt gehouden met de nuances van het advies. Dat wil meer precies zeggen dat er wordt gekeken naar of er in de gemeente verschillend wordt gekeken naar ‘nieuwe’ en ‘bestaande’ situaties.

Politieke betrokkenheid

Gezien de democratische functie van de politiek als vertegenwoordiger van de Nederlandse burger verdient zij hier speciale aandacht. Er zal onderzocht worden hoe de lokale politiek afstemt op het maatschappelijk veld of in hoeverre zij eigenhandig een standpunt inneemt. Dit zal bijvoorbeeld volgen uit de analyse van gemeenteraadsverslagen waaruit de verschillende standpunten gedestilleerd kunnen worden. Daarnaast zal het interessant zijn te onderzoeken of de politieke factoren hoofdzakelijk gestuurd worden door de objectivistische- of constructivistische veiligheidsbenadering. Tot slot verdient aandacht op welke manier de politiek invloed uitoefent op de lokale bestuurders en of zij bijvoorbeeld haar politieke mandaat hierbij gebruikt.

Maatschappelijke betrokkenheid

Omdat eerder onderzoek van het RIVM (2008) aangetoond heeft dat ‘maatschappelijke onrust’ een grote invloed uitoefent

op de ontwikkeling van het hoogspanningsdossier zal hier specifiek bij stil worden gestaan. Er zal hierbij niet alleen oog zijn voor de invloed van de maatschappij; ook zal hiermee de bron of oorzaak van de onrust duidelijk worden. Enerzijds zal de maatschappelijke invloed in worden gebracht door de lokale bestuurder en beleidsmedewerker te laten reflecteren op de betrokkenheid van burgers. Ook zal de burger zelf, aan de hand van enkele gestructureerde vragen, zijn of haar visie op het dossier geven.

Bestuurlijke houding

De lokale bestuurder als besluitnemer lijkt een centrale positie in te nemen binnen deze verhandeling. Tijdens de diepte-interviews zal voornamelijk aandacht worden besteed aan de veiligheidsbenadering van de bestuurder en hoe dit z'n weerklank heeft op het uiteindelijke besluit. Tevens zal van belang zijn hoe de samenwerking met de ambtelijke organisatie is en vakinhoudelijke kennis en besluiten samenhangen. Niet op de laatste plaats zal de bestuurlijke interactie met het maatschappelijk veld onder de loep worden genomen.

Aan de hand van de voorgaande schriftelijke operationalisatie is in tabel 7 nogmaals overzichtelijk in beeld gebracht waar er tijdens de dataverzameling nadrukkelijk bij stil worden gestaan. Zo is de 'centrale vraag' weinig verhullend de vraag waar antwoord op zal worden gezocht. Om dit antwoord gemakkelijker te formuleren zullen er op voorhand enkele indicatieve begrippen genoemd worden waar extra op gelet moet worden. Dit omdat deze begrippen hoogstwaarschijnlijk van invloed zijn op de uitkomst van het dossier. Daarnaast zijn er enkele operationele vragen opgesteld die nog specifiek ingaan op de materie en derhalve de ontwikkeling van het hoogspanningsbeleid in kunnen brengen. In de drie meest rechter kolommen is aangegeven hoe de informatie verkregen zal worden.

Tabel 7 - Operationalisatie onderzoek

	Centrale vraag	Indicatieve begrippen	Operationele vragen	Desk study	Diepte interviews	Flits-enquêtes
Beleidsontwikkeling	Hoe heeft het hoogspanningsdossier zich ontwikkeld?	• Collegevoorstel • Financiën • Besluit	Vanaf welk punt in tijd speelt het dossier? Welke actoren zijn hierbij betrokken? Welk kantelpunt is op te merken?			
Interpretatie rijksadvies	Hoe wordt het rijksadvies geïnterpreteerd	• Voorzorg • Nuances • Beleidsvrijheid • Bestaande/nieuwe situaties • Gevoelige bestemmingen	Hoe het rijksadvies bekend is in de betreffende gemeente? Hoe de verantwoordelijkheidsverdeling ervaren? Hoe wordt het rijksadvies geïnterpreteerd en nageleefd?			
Politieke betrokkenheid	Hoe is of wordt de lokale politiek betrokken bij het hoogspanningsdossier?	• Invloed • Volksvertegenwoordiging • Veiligheidsbenadering • Kosten- batenanalyse	Hoe houdt de lokale politiek zich bezig met het dossier? Worden er vragen gesteld in de gemeenteraad? Zijn er verschillen tussen de lokale partijen? In hoeverre vertalen zij de publieke opinie in hun standpunt?			
Maatschappelijke betrokkenheid	Hoe zijn of worden de burgers betrokken bij het hoogspanningsdossier?	• Risicoperceptie • Risicocommunicatie • maatschappelijk draagvlak • Reuring/ onrust	Hoe is het maatschappelijke veld georganiseerd? Welke doelen streven zij na? Hoe percipiëren burgers het gezondheidsrisico? Achten zij maatregelen noodzakelijk? Hoe zouden zij zelf als bestuurder omgaan met het dossier?			
Bestuurlijke houding	Welke rol en invloed hebben de lokale bestuurders?	• Objectief • Subjectief • Rationeel • Verantwoordelijkheid	Hoe gaan de bestuurders om met onduidbare risico's? Welke maatregelen streven zij na? Welke mee- en tegenwerkende partijen zij te onderscheiden? Is hun positie veranderd door de tijd?			

5. Casusbeschrijving

Apeldoorn

De stadskern van Apeldoorn wordt doorkruist door drie 150 kV hoogspanningslijnen; twee daarvan hangen boven de wijk Apeldoorn Zuid in het Vogel- en Rivierenkwartier. In het Vogelkwartier staan voornamelijk oude arbeiderswoningen uit de jaren '50 van de vorige eeuw. Een groot gedeelte hiervan is gekocht door particulieren, toch wordt ook een aantal woningen verhuurd. In het Rivierenkwartier staan hoofdzakelijk koopwoningen uit de jaren '90 waarvan de staat van onderhoud een stuk beter is dan de huizen in het Vogelkwartier. Twee van de drie hoogspanningslijnen lopen naar een schakelstation in het midden van het Vogelkwartier en hangen daarom direct boven woonhuizen. Op basis van de statistieken lijkt de situatie in het Vogelkwartier het meest prangend: hier staan 380 woningen direct onder de hoogspanningslijn in tegenstelling tot de 97 woningen in het Rivierenkwartier. De woningen in het Vogelkwartier zijn, zo blijkt uit een Collegevoorstel van 3 oktober 2007, in zeer slechte staat en daarmee toe aan herstructurering. Tussen de beide wijken staat een nieuw voorzieningencluster, bestaande uit onder andere een gezondheidscentrum en een bibliotheek, genaamd 'Dok Zuid'. Omdat voor dit cluster reeds een vergunning is verleend³⁶, wordt zij aangemerkt als 'bestaande situatie'

Breda

Boven een van de meest kinderrijke wijken van Nederland hangt in Breda een 150 kV hoogspanningslijn. De in de jaren '80 ontwikkelde wijk Haagse Beemden kent een groot groen hart waar honderden woningen omheen gebouwd zijn. Tijdens de ontwikkeling van de wijk is een zakelijke rechtsstrook van 25 meter aan weerszijden van de hoogspanningslijn aangebracht om te voorkomen dat huizen direct onder een mast gebouwd zouden worden. Als gevolg van het rijksadvies en dus de verbreding van deze strook naar 80 meter vallen momenteel 558 woningen binnen in de magneetveldzone. Het verkabelen van de hoogspanningslijnen kost volgens berekeningen van de gemeente 800.000 euro per kilometer. Met een totale lengte van 5.7 km komt dit neer op grofweg 4.6 miljoen euro. Een minder omvangrijk plan behelst de verkabeling van ongeveer twee kilometer hoogspanningslijn tegen een kostenpost van 1.6 miljoen euro. Dit laatstgenoemde, minder omvangrijke plan, laat enkel wel enkele woningen binnen de magneetveldzone staan: hoofdzakelijk vallen door dit plan de scholen, crèches en andere 'gevoelige bestemmingen' buiten de zone. De eerder genoemde zakelijke rechtsstrook in de wijk Haagse Beemden staat door de ruimtelijke inrichting niet toe dat de grond die vrijkomt na het verkabelen van de lijnen herontwikkeld kan worden.

Maarssen

In de gemeente Stichtse Vecht ligt het dorp Maarssen³⁷ dat sinds de jaren '70 doorkruist wordt door het hoogspanningstracé Breukelen – Utrecht. Deze 150kV lijn hangt boven de wijken Boomstede, Fazantenkamp, Reigerskamp, Valkenkamp en Zwanenkamp en heeft een totale lengte van 3.5 kilometer. Het aantal woningen binnen de magneetveldzone van 0.4 microtesla is nooit berekend maar wordt volgens de gemeente geschat op 187 (daarmee staat 1.21% van alle woningen in de gemeente binnen de magneetveldzone). Buiten de eenmalige kosten van verkabelen – variërend van 12 tot en met 16 miljoen euro – (behoudens een 20% onnauwkeurigheidsmarge) heeft een berekening aangetoond dat de gemeente 185.000 euro per kilometer ondergrondse hoogspanningslijn aan onderhoudskosten kwijt is (op jaarlijkse basis).³⁸

Nieuwegein

In de gemeente Nieuwegein loopt een 150kV hoogspanningslijn direct over de wijken Galecop, Blokhoeve, Huis de Geer en Laagraven. Bij de planologische ontwikkeling van Blokhoeve is rekening

³⁶ o.b.v een artikel 19.2 Wro vrijstelling

³⁷ De gemeente Stichtse Vecht is een herindelinggemeente en daarom zal er verder worden gesproken over de gemeente Maarssen.

³⁸ Ter contrast: uit een opgave van Eneco blijkt dat bovengrondse hoogspanningslijnen € 40.000,- per kilometer per jaar aan onderhoudskosten.

gehouden met een zakelijk rechtsstrook van 27.5 meter aan weerszijde van het hart van de hoogspanningslijnen. Omdat deze strook door het advies van staatssecretaris Van Geel verruimd is van 27.5 naar 80 meter wordt de doorontwikkeling van de woningen ten zuiden van het Amsterdam Rijnkanaal onmogelijk gemaakt. Dit omdat het plan niet opgenomen is in een vigerend bestemmingsplan en dus als 'nieuwe situatie' wordt bestempeld.³⁹ Met andere woorden: door het rijksadvies kunnen de woningen niet verkocht kunnen en wordt een groot gat geslagen in de totale begroting. In de wijk Galecop is de situatie echter wat anders: hier staan al vele jaren woningen in de nabijheid van de hoogspanningslijn waardoor zij binnen de magneetveldzone vallen. In totaal betreft het 4.5 kilometer hoogspanningslijn waardoor 693 woningen bloot worden gesteld aan 0.4 microtesla of meer (2.67% van alle woningen in de gemeente). De kosten voor de uitvoering van het plan variëren van het ophogen van de masten à vijf miljoen euro tot het verkabelen van het gehele traject à 11.2 miljoen euro.

's-Hertogenbosch

In de gemeente 's-Hertogenbosch zijn twee verschillende, onafhankelijke situaties te onderscheiden waarbij in beide gevallen burgers in de nabijheid van hoogspanningslijnen wonen. Ten eerste ligt ten noorden van het centrum een transformatorhuis waar drie 150 kV lijnen direct over woonwijken van de stad lopen. Ten noordoosten van de stad ligt de nieuwbouwwijk Groote Wielen. Naast deze medio jaren '00 gerealiseerde wijk loopt eveneens een 150 kV hoogspanningslijn en vallen woningen aan de zuidkant van deze wijk in de specifieke magneetveldzone van 0.4 microtesla. In totaal betreft het grofweg 1650 woningen in de gemeente 's-Hertogenbosch waarvan er 150 in de wijk de Groote Wielen liggen. Daarnaast liggen drie peuterspeelzalen en basisscholen binnen de magneetveldzone. Een meting van de KEMA in december 2005 laat zien dat de hoogste waarde in de wijk Hintham-Noord ligt en een 8.8 microtesla meet. Omdat ook het laten ramen van de kosten een dure aangelegenheid is heeft de gemeente niet bepaald wat de verschillende alternatieven mogelijk zouden kosten.

Veenendaal

In de gemeente Veenendaal hangt een 150 kV leiding direct boven bewoond gebied waardoor 4.3% van alle inwoners in deze gemeente binnen de magneetveldzone woont (RIVM, 2007, p.15). Een onderzoek van de KEMA heeft aangetoond dat dit neerkomt op zo'n 1029 woningen (RIVM, 2010). Het betreft ruim vijf kilometer hoogspanningslijn welke gedurende de jaren '50 van de vorige eeuw is geplaatst. Er is berekend dat het volledig onder de grond leggen van dit traject tussen de 20 en 40 miljoen euro gaat kosten. Naast de bestaande situatie waarin grofweg 1029 woningen binnen de magneetveldzone staan heeft Veenendaal meer recentelijk te kampen gehad met een bestuurlijke afweging een 'nieuwe situatie'. Omdat de school is ontwikkeld na het uitbrengen van het rijksadvies zou redelijkerwijs rekening moeten worden gehouden met de magneetveldzone. Inmiddels zijn maatregelen getroffen ten aanzien van deze 'nieuwe situatie'.

³⁹ De woningen zijn destijds zonder bestemmingsplan gebouwd onder de zogenoemde artikel-19 procedure. Binnen deze procedure wordt er vrijstelling verleend binnen het vigerende bestemmingsplan.

6. Resultaten

Op basis van de diepte-interviews, deskstudy en flitsenquêtes zullen hieronder de resultaten van het onderzoek beschreven worden. In lijn met de operationalisatie zullen de casussen verdeeld worden in de volgende alinea's: 'dossierontwikkeling'; 'interpretatie rijksadvies'; 'bestuurlijke houding'; 'politieke betrokkenheid' en 'maatschappelijke betrokkenheid'. Door middel van het beschrijven van deze resultaten wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- Hoe wordt het advies van de Rijksoverheid op lokaal niveau geïnterpreteerd?
- Welke rol speelt de gemeentelijke bestuurder of ambtenaar?
- Welke rol speelt het maatschappelijk veld bij de totstandkoming van beleid omtrent hoogspanningslijnen?
- Welke rol speelt de lokale politiek?

6.1 Apeldoorn

Dossierontwikkeling

Het hoogspanningsdossier heeft in de gemeente Apeldoorn brede aandacht gehad sinds het uitbrengen van het rijksadvies in 2005. Het duurt echter tot 2007 voordat de eerste besluiten worden genomen om het tracé in Apeldoorn Zuid onder de grond te leggen. In die tijd (3 oktober 2007) wordt een Collegevoorstel gepresenteerd met daarin het advies: 'Het advies van VROM heeft weliswaar geen wettelijke status maar inmiddels is duidelijk geworden dat gemotiveerd afwijken van dit advies niet eenvoudig zo niet onmogelijk is'. Toch blijkt niet alleen de veiligheid een rol te spelen bij deze afweging, ook is 'een belangrijk argument de steeds verder verslechterende woon- en leefsituatie in het Vogelkwartier, de stedenbouwkundig en cultuurhistorisch waardevolle volksbuurt ten noorden van het plangebied', aldus het College (persoonlijke communicatie, 10 juni 2013).

Nadat de plannen zijn uitgewerkt zegt wethouder Jolanda Reitsma op 22 januari 2010 toe aan bewoners van Apeldoorn Zuid (zowel het Vogel- als Rivierenkwartier) dat de kabels op korte termijn onder de grond zullen verdwijnen.⁴⁰ De gemoeide kosten van 9.2 miljoen euro worden deels door de gemeente opgehoest; ook de woningcorporatie en de provincie Gelderland (1.5 miljoen) zeggen toe bij te willen dragen. Door omstandigheden ontwikkeld de (financiële) situatie zich echter niet als verwacht en rapporteert de provincie op 8 april 2011 niet te kunnen voldoen aan haar toezegging om bij te dragen aan de verkabeling. Dit zorgt er voor dat al snel door het College wordt ingezien dat slechts een deel van originele tracé verkabeld kan worden. Het tracé boven het Vogelkwartier en Dok Zuid⁴¹ kan verkabeld worden, de verdere lijn boven het Rivierenkwartier zal onaangetast blijven (Bestemmingsplan Zuiderpark en omgeving, 2013, p.28). Voor de verkabeling van het eerste stuk van het tracé is in totaal 6 miljoen euro beschikbaar; voor het verkabelen van het laatste stuk heeft de gemeente extra financiële middelen nodig die zij niet op de eigen begroting vrij kan maken (3.2 miljoen euro). Uit de interviews blijkt dat het College voor dit besluit wacht op geld van het ministerie van Economisch zaken door de toezegging van minister Kamp. De missie om ook de hoogspanningslijnen ook in het Rivierenkwartier te verkabelen blijft onverminderd door gaan 'we blijven verkabeling in het Rivierenkwartier actief promoten', maar blijkt dat hier de financiële situatie anders is: 'we zullen dit niet volledig uit eigen middelen bekostigen' (persoonlijke communicatie, 10 juni 2013).

Interpretatie rijksadvies

Uit de gesprekken blijkt onder alle respondenten een gematigde negatieve teneur ten aanzien van het rijksadvies (persoonlijke communicatie, 10 juni 2013). De gemeente erkent dat het advies (onbedoeld) het gezondheidsrisico groter laat lijken dan het werkelijk is. Burgers redeneren immers veelal dat de rijksoverheid 'alwetend' is en wanneer zij een dergelijk rijksadvies afgeven er wel iets aan de hand moet zijn. Tevens vindt men het in de gemeente lastig het onderscheid te maken tussen 'bestaande'

⁴⁰ <http://www.destentor.nl/regio/apeldoorn/feestje-rond-hoogspanning-1.3166652>

⁴¹ Hierdoor worden 140 woningen geschrapt uit het plan

en 'nieuwe' situaties. Waarom zouden bijvoorbeeld nieuwe situaties voorkomen moeten worden daar 'bestaande situaties' geen aandacht behoeven? Mede op basis hiervan concludeert een beleidsmedewerker dat door het toenmalige ministerie van VROM weinig rekening is gehouden met de potentiële gevolgen van het rijksadvies.

Het College heeft het advies al snel als norm gehanteerd en aangegeven alle situaties te willen verkabelen. Met andere woorden heeft het College in een vroeg stadium uitgesproken ook maatregelen te nemen in 'bestaande situaties' en heeft is zij het eigenlijke doel van het rijksadvies voorbij gestreefd. Ook het verschil tussen de eigenlijk doelgroep van kinderen tussen 0-15 jaar en volwassen inwoners wordt niet nadrukkelijk gemaakt. De wethouder merkt tijdens het interview (10 juni 2013) op dat een dergelijk onderscheid erg lastig te maken is en al helemaal niet uit te leggen is aan de inwoners van Apeldoorn.

Politieke betrokkenheid

De politieke invloed in Apeldoorn op de besluitvorming blijkt gematigd; het is een dossier dat hoofdzakelijk door het College wordt aangestuurd. Het is niet te zeggen dat zij als drijvende kracht achter de ontwikkeling van het dossier; tegen dezelfde achtergrond kan zij niet al remmende kracht worden gezien. De gemeenteraad schaart zich vaak achter het besluit van het College, toch kan de daadwerkelijke reden daartoe niet genoemd worden (persoonlijke communicatie, 10 juni 2013).

Maatschappelijke betrokkenheid

Het maatschappelijk veld in Apeldoorn lijkt op hoofdlijnen in twee 'kampen' te kunnen worden verdeeld. Enerzijds de rationele, nuchtere burger die niet direct de noodzaak van de maatregelen ziet, anderzijds de emotionele, actieve burger die juist wel verkabeling nastreeft. Uit de casuïstiek blijkt dat deze maatschappelijke verdeeldheid terug te leiden is naar de verschillende wijken. In het Vogelkwartier is geen grootschalige actie gevoerd ten behoeve van maatregelen; de inwoners van deze wijk gaan ogenschijnlijk rationeler om met het dossier en maken zich niet zo druk over de mogelijke gezondheidsrisico's van hoogspanningslijnen. Ondanks de constatering dat er veel minder woningen binnen de magneetveldzone staan zijn de bewoners van het Rivierenkwartier veel actiever bij het nastreven van verkabeling. Een verklaring voor dit onderscheid kan mogelijk gevonden worden in de sociaal- economische achtergrond van de beide wijken (persoonlijke communicatie, 10 juni 2013). Zo wonen in het Rivierenkwartier veelal hoogopgeleide tweeverdieners die doorgaans mondiger zijn en zich gemakkelijker groeperen, Dit in tegenstelling tot de inwoners van het Vogelkwartier waar, zo blijkt ook uit de flitsenquêtes, veelal wordt geredeneerd vanuit het standpunt 'wij wonen hier al jaren; voorheen is het ook altijd goed gegaan'. Door de flitsenquêtes worden deze bevindingen ondersteund; de investering van zes miljoen euro wordt door 50% van de respondenten als 'goed' ervaren. Het merendeel wenst echter niet meer belasting te betalen, het leidende motief lijkt hierbij dat 'wij toch ook betalen voor het ophogen van de zeedijk?'. Opmerkelijk is dat 45% van de respondenten als minister ook 580 miljoen uit zou geven aan de landelijke verkabeling van hoogspanningslijnen.

Bestuurlijke houding

De gemeente erkent dat zij net na het uitbrengen van het rijksadvies in 2005 in een bestuurlijke kramp is geschoten en uitspraken heeft gedaan als: 'elk kind is er één te veel' (persoonlijke communicatie, 10 juni 2013). Hierdoor ziet zij zich genooddaakt in een later stadium deze 'toezeggingen' na te komen: zij heeft beloofd alles te doen wat in haar macht ligt om de hoogspanningslijnen onder de grond te leggen. Gedreven door het geloof dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de plannen door te zetten presenteert het College van Burgemeester en Wethouders zich als 'pleitbezorger van het voorzorgsprincipe'. Omdat zij geen verschil willen maken tussen bestaande en nieuwe situaties, beschouwt zij het treffen van maatregelen in de wijk Apeldoorn Zuid als 'noodzakelijk' (Informatiebulletin Hoogspanningslijnen Zuid).⁴² Toch liggen aan dergelijke uitspraken,

⁴² <http://hoogspanningondergronds.nl/wp-content/uploads/2013/02/2008-03-31-Informatiebulletin.pdf>

mogelijk onbewust, ook politieke redenen ten grondslag. Zoals wordt opgemerkt hebben deze eerste uitlatingen gezorgd voor een extra dramatisch effect en daarmee ongetwijfeld een rol gespeeld bij de afweging van derde partijen (b.v. de provincie) om financiële middelen toe te kennen.

Tegenwoordig hanteert de gemeente een opvatting op basis van een realistische kosten-batenanalyse dat zij niets extra's gaat verkabelen omdat het erg kostbaar is. De verkabeling in de Rivierenkwartier wordt nu dus uitsluitend om financiële redenen tegengehouden. Overigens heeft hierbij de verantwoordelijkheid geen rol gespeeld: het College heeft niet gehandeld uit angst om achteraf verantwoordelijk te worden gehouden voor schade van hoogspanningslijnen. Gedurende het bovenstaande wordt duidelijk dat de bestuurlijke houding in Apeldoorn in eerste instantie zeer subjectief is en dit afzwakt naarmate de kosten scherper in beeld worden gebracht. Met andere woorden wil het College graag de maatregelen treffen om de hoogspanningslijnen onder de grond te leggen maar wordt dit om financiële redenen geblokkeerd.

6.2 Breda

Dossierontwikkeling

Uit de dataverzameling kan geen specifieke datum worden genoemd wanneer het hoogspanningsdossier voor het eerst onder de aandacht is gekomen. Zo komt tijdens de flitsenquêtes naar voren dat aanleg van een alternatief traject (2010) het dossier onder de aandacht heeft gebracht en merkt een beleidsmedewerker op dat het rijksadvies de aanleiding is geweest. Omdat verschillende beleidsnotities uitwijzen dat vanuit het College voor het eerst aandacht is besteed aan het dossier in 2010 zal dit als startpunt gehanteerd worden. Op 2 februari 2010⁴³ stuurt de gemeente Breda tezamen met de West Brabantse Vergadering een brief naar het ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie (momenteel het ministerie van EZ) waarin zij de wens uitspreekt een nieuwe 380 kV lijn buiten Breda te leggen. Deze omleiding maakt de 150kV lijn door de Haagse Beemden overbodig en kan daarom afgebroken worden. In deze brief stelt het College van B&W aan het ministerie van EL&I enkele potentiële alternatieven voor om de hoogspanningslijnen buiten Breda te leggen. Uiteindelijk zullen deze suggesties niet leiden tot een vernieuwde situatie waarin de hoogspanningslijn uit de wijk verdwijnen. Het College van B&W legt zich neer bij dit besluit en besteed hierna geen aandacht meer aan de plannen (persoonlijke communicatie, 24 juni 2013).

Enkele maanden later stelt de lokale afdeling van de PvdA enkele vragen aan het College om de voortgang van het dossier te duiden. Als reactie stuurt het College van Burgemeester en Wethouders op 8 juni 2011 een openbare brief⁴⁴ waarin zij antwoord geeft. In deze brief wordt gesproken over *het zo klein mogelijk houden* van de magneetveldzone in de Haagse Beemden. De casuïstiek toont echter aan dat het College deze 'toezegging' al snel nuanceert omdat de kosten van de maatregelen in geen enkel geval opwegen tegen de baten. Dit is tevens het laatste moment het College zich publiekelijk uitlaat over het hoogspanningsdossier en schenkt zij hier weinig aandacht meer (persoonlijke communicatie, 19 juni 2013).

Interpretatie rijksadvies

Niet alle betrokken actoren zijn in gelijke mate bekend zijn met de inhoud van het rijksadvies. Met de stelling dat een harde norm gemakkelijker zou zijn geweest tijdens het maken de bestuurlijke afweging (de hypothetische marge van 5 microtesla wordt hierbij genoemd) is het College het ten dele eens. 'Het zou een hoop lastige vragen oplossen, de keuzevrijheid zou dan veel kleiner zijn en afwegingen gemakkelijker te maken' (persoonlijke communicatie, 24 juni 2013). Aan de andere kant erkent een beleidsmedewerker dat de huidige richtlijn een hoop mogelijkheden biedt om creatief om te gaan met de bestaande situatie (persoonlijke communicatie, 19 juni 2013). Met andere woorden zijn de beleidsmedewerkers en het College tevreden met de vrijheid die hen wordt geboden om de richtlijnen op hun situatie toe te passen.

⁴³ Brief B5ROW aan minister EZ (over samenwerking met Tennet), (d.d. 2 februari 2010)

⁴⁴ <http://www.breda.nl/system/files/formulieren/antwoord2011-8656.pdf>

Politieke betrokkenheid

De afgelopen periode heeft de gemeenteraad zich op de achtergrond gehouden en heeft zij slechts incidenteel vragen gesteld aan het College over de hoogspanningslijnen. De vragen die worden gesteld komen tot stand op basis van artikel 41 en zijn hoofdzakelijk van technische aard (i.e. sturen weinig aan op werkelijke beleidsveranderingen). Hieruit blijkt dat de Raad zich te weinig heeft bemoeid met het dossier om opgemerkt te worden als stuwende of remmende kracht. Dit wil zeggen dat zij zich neutraal heeft opgesteld en weinig sturing heeft gegeven aan de besluiten van het College. Wel wordt opgemerkt dat de Partij van de Arbeid zich als een van de weinige raadspartijen bekommerd om de lijnen in de Haagse Beemden (persoonlijke communicatie, 19 juni 2013). Zo doet de lokale afdeling van de PvdA op 24 april 2011 publiekelijk een beroep op het College de lijnen boven de wijk weg te halen.⁴⁵ Uit het ontbreken van een formele reactie vanuit het College blijkt dat er weinig aandacht aan dit beroep is besteed en aangezien dit mogelijk is blijktbaar de politieke betrokkenheid laag is.

Maatschappelijke betrokkenheid

De maatschappelijke betrokkenheid blijkt in de praktijk hoofdzakelijk aangedreven door enkele verontruste inwoners van de wijk Haagse Beemden. Ondanks deze geringe omvang heeft dit actiecomité zich goed georganiseerd en hebben zij zowel veelvuldig contact met de beleidsmedewerkers van de gemeente als met het College van B&W. Wel is hun invloed op de ontwikkeling van het dossier beperkt gebleven omdat het College inziet dat dit comité slechts een beperkte afspiegeling is alle inwoners van de gemeente. De burgers die dit comité vormen opteren voor het verkabelen van de volledige 4.6 kilometer vanuit gezondheidsoogpunt.

Uit de flitsenquêtes blijkt dat slechts 28% van de respondenten informatie heeft ontvangen van de gemeente. Daarnaast is opvallend te noemen dat iets minder dan de helft van de respondenten die direct onder de lijnen wonen het gezondheidsrisico als (zeer) klein ervaart maar tegelijkertijd

Bestuurlijke houding

De bestuurlijke attitude wordt gekenmerkt door een rationaliteit en objectiviteit. Het feit dat het dossier is omgeven door wetenschappelijke onduidelijkheid, is aanleiding voor het College en beleidsmedewerkers om het mogelijke gezondheidsrisico nuchter te benaderen. Deze nuchtere houding manifesteert zich in een zogezegd rationele afweging van kosten tegen de baten. Het College merkt op het geld misschien wel te *kunnen* vrijmaken op de gemeentelijke balans, toch *wil* zij dit op dit moment niet. Met andere woorden ziet de ambtelijke en bestuurlijke organisatie de noodzaak niet om maatregelen te treffen door de grote wetenschappelijke onzekerheid met betrekking tot de gezondheidsrisico's. In dit licht wordt opgemerkt dat het voor een gemeente een gemakkelijke benadering is om 'de grote broek aan te trekken' en op te draaien voor de kosten van dergelijk veiligheidsbeleid. Gedurende een van de interviews stelt een beleidsmedewerker zichzelf de vraag wat de maatschappij van groter belang acht: vijftien buurthuizen open houden of verkabelen. 'We houden voor 100.000 euro per jaar een buurthuis open; wat vinden wij als gemeenschap belangrijker?' (persoonlijke communicatie, 19 juni 2013). Een dergelijke rationele kosten batenanalyse blijkt uit de stellingname dat je angst niet altijd moet kapitaliseren. Niet van 'als we vinden dat er een gevaar is, moeten we er iets aan doen' maar: 'is er feitelijk een gezondheidsrisico waar we beleid voor moeten maken?' (persoonlijke communicatie, 24 juni 2013). Zo blijkt ook uit een interview waarin duidelijk wordt gesteld dat wanneer een burger niet akkoord gaat met het gezondheidsrisico, hij of zij zich altijd nog het recht behoudt te verhuizen. 'we proberen zo goed mogelijk voor de burger te zorgen; dat neemt niet weg dat zij zelf ook een afweging mogen en kunnen maken' (persoonlijke communicatie, 19 juni 2013). Wel moet opgemerkt worden, wellicht ten overvloede, dat indien er ongelimiteerd geld zou zijn het dossier wel hoger op de prioriteitenlijst zou staan. Als het geld van anderen uitgegeven zou kunnen worden zou dit overigens ook hoger scoren.

⁴⁵ Twee routes voor hoogspanning (2011, april 13). De Stentor. Bron: <http://www.destentor.nl/regio/apeldoorn/twee-routes-voor-hoogspanning-1.3217103>, geraadpleegd op 16-07-2013.

Met betrekking tot de recente toezegging van minister Kamp om 580 miljoen euro aan gemeenten toe te kennen maakt het College op dit moment pas op de plaats en gaat zij niet actief lobbyen om zich 'in de kijker te spelen' (persoonlijke communicatie, 24 juni 2013). Zou de gemeente kiezen voor een lobby naar het ministerie van Economische Zaken dan zou zij bewust een dubbelzinnig beeld uitdragen met betrekking tot de gezondheidsrisico's. Enerzijds zou dit betekenen dat de burger te horen krijgt dat er geen risico is en de gemeente daarom geen actie onderneemt. Anderzijds zou de gemeente naar de minister moeten communiceren dat de situatie prangend is en verkabeling met die reden noodzakelijk is. Om dezelfde reden vinden op dit moment geen gesprekken plaats met andere overheden zoals bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant om cofinanciering mogelijk te maken. Tevens kan een soortgelijke bestuurlijke houding worden opgemerkt op het terrein van de risicocommunicatie: zij wil hier uitsluitend een reactieve houding aannemen om haar inwoners desgevraagd te informeren.

6.3 Maarssen Dossierontwikkeling

Door de plannen van energieleverancier Eneco om de spanning op de hoogspanningslijnen te verhogen krijgt dit dossier begin 2006 voor het eerst aandacht van het College van B&W. Om de verhoging te realiseren dient de energieleverancier elf vergunningsaanvragen in bij het College⁴⁶ en moet zij als een van de eerste gemeenten in Nederland een afweging maken op basis van het rijksadvies van staatssecretaris Van Geel. Omdat het ophogen van de spanning de magneetveldzone groter maakt vallen meer woningen binnen de zone en wordt dit (aanvankelijk) gezien als een 'nieuwe situatie'. Op basis van deze afweging concludeert het College op 25 juli 2006⁴⁷ dat in deze 'nieuwe situatie' geen ruimte is voor verhoging van de spanning en wijst zij met dien verstande 10 van de 11 bouwvergunningen af. Met dit besluit lijkt zij de richtlijn na te leven en te voorkomen dat een nieuwe situatie ontstaat. Wat het College op dat moment wellicht nog niet beseft is dat zij hierna in een langdurige juridische strijd verwickeld zal raken dat uiteindelijk zal resulteren in een uitspraak van de Raad van State.⁴⁸ Zij besluit op juridische gronden de energieleverancier in zijn recht staat en geeft daarmee groen licht voor het ophogen van de spanning op de lijnen. De Raad concludeert hiertoe op basis van het feit dat volgens de letter van de wet geen verandering in de feitelijke situatie plaatsvindt en het dus als 'bestaande situatie' opgemerkt kan worden.

Hierdoor doet zich, onvrijwillig, de situatie voor waarin de gemeente geconfronteerd wordt met een verhoogde spanning. Aanvankelijk is de wens om het aantal woningen binnen de magneetveldzone te reduceren. Zonder nog een concreet standpunt in te nemen laat het College van Burgemeester en Wethouders hiertoe ten eerste een onderzoek uitvoeren door Eneco om te onderzoeken wat mogelijke oplossingen voor dit probleem zijn. Hierdoor komt zij met drie alternatieven: verplaatsing naar de overkant van de A2; verkabelen en de aanleg van een geoptimaliseerd tracé. De kosten van deze alternatieven, zo blijkt uit hetzelfde onderzoek, variëren van 12 tot en met 16 miljoen euro. Na uitvoerig onderzoek naar de kosten van deze alternatieven besluit de gemeenteraad dat ze niet opwegen tegen de baten en welbewust wordt gekozen voor het niet nemen van maatregelen. Als een van de redenen om niet overgaan tot verkabelen concludeert de gemeenteraad in het raadsvoorstel van 14 mei 2008⁴⁹: *'de noodzaak voor maatregelen ontbreekt. Op grond van de beschikbare (wetenschappelijke) kennis is het College van mening dat er geen noodzaak is om vanwege gezondheidsoverwegingen de hoogspanningslijn ondergronds te brengen'*. Deze uitspraak typeert het

⁴⁶ Memo d.d. 25 april 2006. Bron: <http://www.boerderijanders.nl/hoogspanningmaarssen/correspondentie/25-4-06%20ambtelijk%20advies%20na%20advies%20advocaat%20gemeente.pdf>.

⁴⁷ Collegebesluit Maarssen d.d. 25 juli 2006. Bron: <http://www.boerderijanders.nl/hoogspanningmaarssen/correspondentie/25-7-06%20B&W%20voorstel%20tot%20weigering%20bouwvergunningen.pdf>.

⁴⁸ Raad van State, uitspraak woensdag 10 maart 2010. Hoger beroep van inwoners van Maarssen tegen het College van B&W. Zaaknummer: 200903051/1/H1.

⁴⁹ Raadsvoorstel d.d. 14 mei 2008. Finale besluitvorming hoogspanningsmasten.

veiligheidsbenadering van het College gedurende de ontwikkeling van het dossier als nuchter en objectief.

Interpretatie rijksadvies

Een beleidsmedewerker merkt op dat het rijksadvies slechts in hele beperkte mate aanleiding is geweest voor bestuurlijke-, politieke of maatschappelijke aandacht (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Omdat het standpunt van de rijksoverheid wel voor een hoop duidelijkheid heeft gezorgd, wordt het advies in de gemeente Maarssen als overwegend positief ervaren. Verder wordt de brede formulering van het advies door het College van B&W gewaardeerd omdat het veel vrijheid overlaat aan de lokale bestuurders en dat zij de afweging het beste kunnen maken. Had de toenmalige staatssecretaris gekozen voor een meer rigide, kader stellend advies dan was het voor de gemeente een stuk lastiger geweest een passende oplossing te vinden (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Tegen deze achtergrond opteert zij voor meer bestuurlijke vrijheid op het lokale niveau bij dergelijke gezondheidsrisico's: 'gemeenten kunnen deze afweging het beste maken op basis van de lokale situatie'.

Politieke betrokkenheid

De betrokkenheid van de gemeenteraad in het geval van dit dossier is wisselend. In de beginperiode stelt zij zich als belangenbehartiger op van de Maarssense inwoner en treedt zij op als directe vertolker van de maatschappelijke belangen. Nadat is gebleken dat de Raad van State de plannen van Eneco niet kan tegenhouden lijkt haar aandacht wat af te zwakken. Illustratief hiervoor is de opmerking dat de gemeenteraad bij de informatieverzameling steeds afhankelijker is van de ambtelijke organisatie. Met andere woorden: waar zij eerder zelf op zoek is gegaan naar nieuwe informatie daar laat zij zich na de uitspraak van de Raad van State te voeden door de ambtelijke organisatie. Het voorgenoemde leidt er uiteindelijk toe dat in 2008 ook de gemeenteraad het besluit neemt niet over te gaan tot het nemen van maatregelen (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). De kosten wegen niet op tegen de baten en om die reden zijn de eerder onderzochten alternatieven niet opportuun. De huidige opvatting van de Raad wordt door een beleidsmedewerker als volgt geformuleerd 'het is het belang voor de gemeenschap dat zij niet wordt geconfronteerd met kosten wanneer de baten niet zeker zijn' (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013).

Maatschappelijke betrokkenheid

Zoals al enkele malen naar voren komt, is de maatschappelijke betrokkenheid in Maarssen groot te noemen. De oprichting van een klankbordgroep in 2005 is hiervan het meest sprekende voorbeeld, maar ook het feit dat deze tot 2010 een nadrukkelijk aanwezig is gebleven bij de besluitvormingsprocessen. Informatieverstrekking aan de overige inwoners is dan ook via dit actiecomité gegaan. Dit blijkt ook uit de flitsenquêtes: tien respondenten zijn geïnformeerd door de belangenvereniging. Overigens is het interessant op te merken dat het veiligheidsaspect voor de belangengroep altijd het leidende argument is geweest om actie te voeren. In het Algemeen Dagblad van 10 april 2008 spreekt het actiecomité dat veiligheid van het allerhoogste belang moet zijn en hier dus niet gekeken mag worden naar de kosten: 'al scheelt het maar één dode per jaar'.⁵⁰ Het actiecomité is erg doortastend in woord en daad, zo blijkt uit de casuïstiek. Zo komt zij tijdens een bijeenkomst waar de pers aanwezig is met een doodskist binnenlopen om te illustreren dat hoogspanningslijnen zorgt voor doden. Ook tracht zij het besluitvormingsproces te vertragen door een openbare brief aan het College van B&W te sturen met de tekst: 'Als nu overhaast beslist wordt voor een bovengronds tracé terwijl alle nieuwe onderzoeksresultaten wijzen in de richting van grote gezondheidsrisico's, worden de belangen van de bevolking ten eerste geschaad. Binnenkort zal een wetswijziging komen die het mogelijk maakt, dat bewindspersonen die willens en wetens een onverantwoordelijk besluit nemen, daarvoor gerechtelijk aangepakt kunnen worden.'⁵¹ Hiermee neemt

⁵⁰ Rost, B. (2008, april 14). Al scheelt het maar 1 dode. Algemeen Dagblad. Bron: <http://www.boerderijanders.nl/hoogspanningmaarsen/Artikel%20AD%2011%20april%202008.pdf>, geraadpleegd op 07-07-2013

⁵¹ Voorstel college van Maarssen aan gemeenteraad: hoogspanningsmasten niet ondergronds. Maarssen, 28 maart 2008.

zij een subjectief veiligheidsperspectief, zo blijkt ook uit de survey: niet alleen vindt ruim 62% van de respondenten het een goede investering, ook meer dan 50% is zo eerlijk dat zij meer gemeentelijke belasting zouden willen betalen voor dit doel. Overigens speelt ook het esthetische aspect van de masten een kleine rol: omdat de masten in enkele natuurparken staan zou de verkabeling een bijzondere verfraaiing van het landschap betekenen.

Toch merkt een beleidsmedewerker van de gemeente op dat door de lange periode tussen agendering en besluit met name de intensiteit van de maatschappelijke onrust is afgenomen (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Met andere woorden heeft het College zich dusdanig opgesteld dat zij het maatschappelijk veld heeft overtuigd van het belang met dit dossier een rationeel perspectief aan te snijden. Ook deze constatering wordt overigens onderstreept door de resultaten uit de flitsenquêtes waarin enkele respondenten buiten de vragen om opmerken dat 'hun adem niet even lang was als die van de gemeente'. Ondanks deze 'uitputtingsslag' hebben de ondervraagde inwoners van Maarssen nu wel begrip voor het besluit van de gemeente om geen maatregelen te nemen.

Bestuurlijke houding

Al eerder is tijdens deze verhandeling stilgestaan bij de veranderende positie van het College in Maarssen. In eerste instantie is zij een felle tegenstander van de plannen van energieleverancier Eneco om de capaciteit te verhogen. Wanneer de Raad van State echter concludeert dat deze plannen doorgezet mogen worden blijkt al snel dat de gemeente niet dermate veel financiële middelen vrij *wil* en *kan* maken om maatregelen te treffen. Vooral dat zij dit niet wil ('de noodzaak ontbreekt') maakt duidelijk dat niet de subjectieve maar de objectieve veiligheidsbenadering leidend is. Ondanks het feit dat zij veel weerstand vanuit de maatschappelijke hoek ontvangt blijft zij stellig in haar bewering dat maatregelen te kostbaar zijn en niet opwegen tegen de baten. Zij schuwt deze 'tegendraadse' houding niet en is niet bang achteraf verantwoordelijk te worden gehouden indien het risico zich materialiseert (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013).

Tevens blijkt uit de dataverzameling dat het College een nauwe band heeft onderhouden met de betrokken bewoners en zij alles in het werk heeft gesteld de maatschappelijke onrust weg te nemen. Zo heeft zij met dit doel financieel bijgedragen aan het oprichten en in stand houden van een belangengroep. Ter illustratie: niet alleen heeft dit geld het mogelijk gemaakt dat de belangengroep onderzoek heeft laten doen naar de gezondheidsrisico's van hoogspanningslijnen in de situatie van Maarssen, ook heeft zij een juridisch proces op kunnen starten tégen de gemeente.

6.4 Nieuwegein

Dossierontwikkeling

Vóór het rijksadvies (2005) is er geen aandacht voor hoogspanningssituatie in Nieuwegein. Gedurende de planontwikkeling en –uitvoering van de wijk Blokhoeve is weliswaar rekening gehouden met een zakelijke rechtsstrook maar worden vanuit het politieke- ambtelijke of maatschappelijke veld geen vraagtekens gezet bij de mogelijke gezondheidsrisico's. Niet op de laatste plaats levert dit problemen op voor de gemeente omdat door de ophoging van de magneetveldzone van 27,5 naar 80 meter, de uitvoering – en daarmee uitbating – van deze bestemmingen niet meegenomen kunnen worden in de opbrengst van de totale wijk Blokhoeve. Uit een Collegebesluit van 21 november 2006⁵² blijkt dat het *niet* door ontwikkelen van de wijk Blokhoeve geen optie is omdat het gepaard gaat met té grote financiële gevolgen. Om deze reden overweegt het College al in een vroeg stadium de mogelijkheid tot het verkabelen van de hoogspanningslijnen (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). Op 15 juni 2007 maakt het College duidelijk dat haar voorkeur uitgaat naar het verkabelen van het *volledige* tracé. Hiermee maakt zij duidelijk niet alleen maatregelen te willen treffen voor de wijk Blokhoeve maar ook de andere wijken mee te willen nemen (ondanks het feit dat het hierbij gaat om een 'bestaande situatie'). Zij duidt dit als een duurzame en toekomstgerichte oplossing maar merkt direct op dat de plannen niet vroeger dan 2009 uitgevoerd zullen worden. Aansluitend zal op 26 juni

⁵² Collegebesluiten van 21 november 2006, gemeente Nieuwegein.

2007⁵³ de raadscommissie Hoogspanningslijnen besluiten tot het verkabelen van het gehele traject waarbij zij ruimte maakt voor de geraamde kosten; 12 miljoen euro. Zoals zal blijken uit het gemeenteraadsstuk uit 2007, worden de veiligheidsoverwegingen wel degelijk meegenomen maar spelen de planologische motieven een leidende rol.

Tot op heden zijn de financiële middelen echter ontoereikend gebleken en is nog geen plan tot uitvoering gebracht. Het College van Burgemeester en Wethouders wacht op de bijdrage van minister Kamp in de wetenschap dat zolang de grond in de wijk Blokhoeve niet geëxploiteerd wordt, het beschikbare geld langzaam maar zeker weglekt (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). Tot 2015 is nog voldoende ruimte om eventuele verkabeling te bekostigen, na 2024 zal het volledig verdampt zijn.

Interpretatie rijksadvies

Het rijksadvies van staatssecretaris Van Geel heeft veel voet in aarde gehad in Nieuwegein. Deze aandacht is enerzijds gekomen door de onmogelijkheid de wijk Blokhoeve door te ontwikkelen, ook heeft het veiligheidsaspect in Galecop, Huis de Geer en Laagraven meegespeeld. De ambtelijke organisatie van de gemeente merkt op dat het rijksadvies in een andere situatie minder aandacht zou hebben gehad. Het feit wil dat het de doorontwikkeling blokkeert; normaliter zou minder snel aandacht zijn gekomen voor het beleid (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). Voor de wijk Galecop zou het wellicht anders zijn geweest; daar hangen hoogspanningslijnen direct boven de woonhuizen en speelt herontwikkeling van de wijk nu geen rol. Alle respondenten merken overigens op dat het rijksadvies eerder als oorzaak dan als oplossing voor het hoogspanningsdossier bestempeld kan worden: het heeft de gemeente 'onnodig veel geld gekost' (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). De gemeente heeft er begrip voor dat de rijksoverheid de verantwoordelijk doorschuift naar de gemeente en vindt de motieven die hieraan ten grondslag liggen helder. Liever had zij wel gehad dat harde normen waren gesteld in het rijksadvies omdat zij nu kostbare maatregelen moet treffen op basis van 'richtlijnen' (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013)

Politieke betrokkenheid

Uit de interviews blijkt dat de gemeenteraad een rationele en objectieve houding aanneemt ten aanzien van het hoogspanningsdossier. Zij redeneert hiermee niet direct in lijn met het College: 'als het rijksadvies de ontwikkeling van Blokhoeve niet had geblokkeerd was er maar een kleine kans dat het dossier hoog op de agenda was gekomen. De gemeenteraad had nooit 3 miljoen willen investeren in een 'risico' dat niet eens door Den Haag onderstreept kan worden. De wetenschappelijk basis is te smal om daar beleid op te baseren' (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). Deze inschatting maakt duidelijk dat de politieke een nuchtere houding ten aanzien van de problematiek inneemt. Wel blijft het College de gemeenteraad enkele malen per jaar informeren over de meest recente ontwikkelingen binnen dit dossier. Anders dan dat lijkt de Raad zich enigszins passief op te stellen. Omdat de gemeentelijke middelen nog tot 2015 toereikend zijn om maatregelen te treffen zal de Raad echter eind 2014 een keuze moeten maken of zij maatregelen willen treffen.

Maatschappelijke betrokkenheid

Het maatschappelijke veld in Nieuwegein is gematigd betrokken bij de verkabeling van de hoogspanningsmasten. Eén van de respondenten uit de ambtelijke organisatie merkt op 'de inwoners hebben zich nog niet 'formeel' georganiseerd in een belangengroep, en daarom is hun invloed op de besluitvorming gering geweest' (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). Door dezelfde respondent wordt opgemerkt dat voornamelijk de wijk Blokhoeve bewoond wordt door hoogopgeleide tweeverdieners en zij zelf op zoek zijn gegaan naar informatie. Deze eigen informatievergaring wordt onderstreept door de flitsenquêtes waarbij 90% van de respondenten aangeeft zelf op zoek te zijn gegaan. Een duidelijk motief voor de constatering dat veel inwoners zelf informatie verzamelen ontbreekt overigens. Wel is duidelijk geworden dat zij 'in een vroeg stadium een negatief beeld van de

⁵³ Collegebesluiten 26 juni 2007, gemeente Nieuwegein. Bron: <http://www.nieuwegein.nl/infotype/news/newsitem/view.asp?objectID=4671> , geraadpleegd op 26-07-2013.

gezondheidsrisico's hebben ontwikkeld dat niet zomaar weg te nemen is' (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). Daarnaast blijkt ook uit de flitsenquêtes dat de inwoners van de wijk al vroeg informatie zijn gaan verzamelen wat heeft geleid dat een verhoogde maatschappelijke reuring. In de wijk Galecop is de reuring beperkt gebleven ondanks de constatering dat in die wijk meer woningen binnen de magneetveldzone staan. Er lijkt hiermee dus een aparte combinatie te ontstaan; ondanks de ontevredenheid én angst van burgers (46% van de respondenten acht het gezondheidsrisico als zeer groot) lijken zij zich niet dusdanig te roeren dat zij actief maatregelen nastreven.

Bestuurlijke houding

Uit de interviews blijkt dat het College het dossier van hoogspanningslijnen in de wijk Blokhoeve voornamelijk aansnijdt vanuit een ruimtelijke ordeningsvisie en in mindere mate vanuit het veiligheidsperspectief. Overigens is al eerder opgemerkt dat de hoogspanningslijn grotendeels boven de wijken Galecop en Blokhoeve hangt en zich in hierdoor, volgens het rijksadvies, zowel een 'nieuwe' en een 'bestaande situatie' heeft gepresenteerd. Daar het rijksadvies enkel maatregelen wenst in het geval van 'nieuwe situaties' is het besluit om ook de lijn boven Galecop te verkabelen wel gebaseerd op een subjectieve afweging. Het College motiveert dit besluit omdat zij haar inwoners een gelijke behandeling wil geven tevens de veiligheid wil vergroten. Zo blijkt tevens uit de persoonlijke communicatie van 13 juni 2013: 'het is lastig een scheidingslijn te trekken waarom de ene wijk wel en de andere wijk niet verkabeld zal worden'. Een belangrijke toevoeging hieraan is overigens wel dat het College enige druk voelt vanuit het maatschappelijke veld om deze maatregelen te treffen.

6.5 's-Hertogenbosch

Dossierontwikkeling

Door de grote hoeveelheid woningen binnen de magneetveldzone worden de Bossche Gemeenteraad en het College op respectievelijk 2 februari 2006⁵⁴ en 31 januari 2006⁵⁵ ingelicht over het rijksadvies toegespitst in de Bossche situatie. Inlichtingen bestaan vooral uit bevindingen van het KEMA dat niet lang daarvoor onderzoek heeft gedaan naar de ligging van de gemeten magnetische veldsterkte van 0,4 microtesla. Op basis van deze informatie maakt zowel het College als de Raad een afweging en besluiten zij niets te ondernemen. Wel willen zij de voortgang van het wetenschappelijk onderzoek naar de gezondheidsrisico's in de gaten houden zodat er tijdig gereageerd kan worden op mogelijke ontwikkelingen.

Met het voorgaande als bagage informeert het College van Burgemeester en Wethouders op 14 december 2010⁵⁶ de gemeenteraad dat 'het rijksadvies geen gevolgen heeft voor bestaande situaties. Bij bestaande situaties is voor het College geen directe aanleiding om maatregelen te treffen, anders dan het informeren van burgers'. Deze attitude heeft tot op heden stand gehouden en daardoor niet gezorgd voor maatregelen (persoonlijke communicatie, 21 juni 2013). Daarbij is – in gezamenlijkheid met 4 andere grote Brabantse gemeenten - de politieke druk richting VROM (en EZ) opgevoerd om de knelpunten (namelijk de vele woningen in de nabijheid van hoogspanningslijnen) onder de aandacht te blijven houden waarbij wordt aangespoord voor een oplossing voor deze problematiek. Het woon- en leefklimaat van de burgers staat daarbij voorop.

Interpretatie rijksadvies

Dat het rijksadvies veel vrijheid overlaat aan de lokale overheid wordt door het College van B&W in 's-Hertogenbosch als positief ervaren (persoonlijke communicatie, 21 juni 2013). Zo wordt opgemerkt dat door de vrije formulering de het lokale bestuur de ruimte geeft zelf te bepalen wat het beste is voor haar inwoners. De aangebrachte nuances zijn goed bekend bij de ambtelijke en bestuurlijke organisatie: zij zijn op de hoogte van het verschil tussen de doelgroep en bestaande/nieuwe situaties.

⁵⁴ Raadinformatiebulletin: Magnetische Velden van Hoogspanningslijnen 's-Hertogenbosch, (d.d. 2 februari 2006)

⁵⁵ B&W voorstel Magnetische velden van hoogspanningslijnen 's-Hertogenbosch, (B&W d.d. 31 januari 2006)

⁵⁶ Raadsinformatiebrief Hoogspanningslijnen, (d.d. 14 december 2010). Bron: <http://www.s-hertogenbosch.nl/fileadmin/documenten/doc/Milieu/Gezondheid/Raadsinformatiebrief2010.pdf>, geraadpleegd op 15-07-2013

Mede uit de nuchtere houding van het College blijkt dat er daadwerkelijk rekening wordt gehouden met deze nuances: men snapt waarom een onderscheid is gemaakt en niet is gekozen voor bijvoorbeeld het saneren van bestaande woningen (zie paragraaf 2.2).

Desalniettemin is de gemeente het oneens met enkele feitelijkheden in het advies. Zo zet zij bijvoorbeeld vraagtekens bij het onderscheid tussen 'bestaande' en 'nieuwe' situaties. Om de daad bij het woord te voegen stuurt de gemeente (naar aanleiding van de herberekening van magneetveldzone in 2008), op 23 maart 2009⁵⁷ een brief naar de minister van VROM (tegenwoordig het ministerie van Infrastructuur & Milieu) om aan te geven tegen welke problemen zij aanloopt met het rijksadvies. Hierin maakt zij duidelijk dat het onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties lastig is uit te leggen aan de burger. Met name de benadering dat de feitelijke magneetveldzones (gemeten in 2005) in de toekomst beduidend groter kunnen worden dan in een huidige situatie het geval is, is ongewenst in het belang van onrust en mogelijke gezondheidsrisico's bij kinderen/burgers. Ondanks de brede steun die deze brief ontvangt binnen het ministerie (persoonlijke communicatie, 24 juni 2013) neemt de minister het niet mee in de herformulering van het rijksadvies (getuige zijn reactie op 19-02-2010).⁵⁸ In 2011 in een reactie op de brief van toenmalige Minister Maxime Verhagen (over een Rijksoplossing van de hoogspanningsproblematiek), stuurt 's-Hertogenbosch (samen met een aantal andere Brabantse gemeenten) bij de Minister aan om bij zijn oplossingen terdege rekening te houden met de leefbaarheid van de vele burgers in de nabijheid van hoogspanningslijnen. Hieruit blijkt dat 's-Hertogenbosch een oplossing voor deze problematiek omarmt in het belang voor de leefbaarheid van de vele burgers woonachtig in de nabijheid van hoogspanningslijnen.

Politieke betrokkenheid

In 's-Hertogenbosch besteedt de gemeenteraad, buiten enkele artikel 41 vragen, geringe aandacht aan het hoogspanningsdossier. Zij heeft vertrouwen in het College en het ambtelijke apparaat dat er voor zorgt dat zij zich niet inhoudelijk bemoeien met het dossier (persoonlijke communicatie, 21 juni 2013). Wel zijn recentelijk (2013) vragen naar aanleiding van de ontwikkeling in Apeldoorn waar de hoogspanningslijnen worden verkabeld. De antwoorden van het College op deze vragen moeten nog geformuleerd worden '...maar ook hier is geen reden om aan te nemen dat dit zal leiden tot schokbare beleidsveranderingen' (persoonlijke communicatie, 21 juni 2013).

Maatschappelijke betrokkenheid

Ondanks de grote hoeveelheid huizen in de magneetveldzone van 0,4 microtesla wordt er weinig (collectieve) druk uitgeoefend vanuit het maatschappelijke veld. Zo is er geen belangengroep als pleitcoalitie voor het verkabelen van de lijnen, noch zijn er individuele burgers die zich structureel bezig houden met dit dossier. Het ontbreken van enige vorm van maatschappelijke onrust of zelfs reuring ten aanzien van dit dossier wordt mogelijk te wijten gewijd aan de proactieve houding ten aanzien van risicocommunicatie. Dit uit zich onder andere in het communiceren van de feitelijke risico's aan de huidige bewoners via de gemeentelijke internetsite en door bijvoorbeeld een enkel bericht in de regionale krant te plaatsen. Ook worden alle (potentiële) huizenkopers in de gemeente actief geïnformeerd.

Deze constatering wordt onderstreept door de flitsenquêtes waarin twee derde van de respondenten informatie zegt te hebben gekregen van de gemeente. Hierdoor stelt de gemeente ze in staat zelf tot een gedegen afweging te komen. Dit biedt een mogelijke verklaring voor het ontbreken van enige vorm van belangengroepen. Wel is er altijd de dreiging dat de maatschappelijke tevredenheid naar reuring of zelfs onrust overslaat. Dit kan al gebeuren door een enkel incident en kan de en volledig anders steken. Zo zijn op andere terreinen van externe veiligheid wel meer actieve lobbygroepen (vervoer gevaarlijke stoffen over het spoor, WiFi).

⁵⁷ Brief aan minister van VROM over knelpunten hoogspanningslijnen (d.d. 23 maart 2009).

⁵⁸ Reactie van minister van VROM over hoogspanningslijnen (d.d. 19 februari 2010).

Bestuurlijke houding

Naar eigen zeggen is de gemeente in het geval van externe veiligheid en het hoogspanningsdossier; 'openlijk over de feiten, zakelijk over de gevaren, met oog voor de belangen en begripvol voor de gevoelens' (persoonlijke communicatie, 21 juni 2013). In het geval van de hoogspanningslijnen betekent dit dat zij op basis van een openbare, evenwichtige en rationele afweging heeft besloten geen maatregelen te nemen. Hieruit blijkt dat het College ten aanzien van het hoogspanningsdossier een rationele veiligheidsbenadering hanteert en het rijksadvies zeker niet als richtlijn ziet. Deze consistente houding, zo blijkt uit een interview met de gemeentesecretaris (21 juni 2013), heeft geleid tot vertrouwen onder de inwoners van de gemeente dat gekozen wordt voor de beste oplossing. De bestuurlijke houding om welbewust niet te kiezen voor het nemen van maatregelen wordt tegen deze achtergrond volledig geaccepteerd.

Ten aanzien van de toezegging van dat minister Kamp (april 2013) merkt de gemeentesecretaris op dat zij prioriteit zouden moeten krijgen boven andere gemeenten in Nederland. Dit door het enorme aantal woningen binnen de magneetveldzone (n=1650). Hier zet het gemeentebestuur dan ook op in: indien de geldelijke middelen door de minister worden toegezegd aan de gemeente zal zij haar rationele attitude aanpassen en verkabeling nastreven. 'Dit is een vreemde gang van zaken; we nemen dan maatregelen omdat het geld er is en niet omdat we dat daadwerkelijk nodig achten. Als we maatregelen dan niet zouden nastreven zou het een verkeerd beeld afgeven aan de inwoners van 's-Hertogenbosch, we hebben wel het beste met hen voor' (persoonlijke communicatie, 21 juni 2013).

6.6 Veenendaal

Dossierontwikkeling

In de gemeente Veenendaal geniet het hoogspanningsdossier al geruime tijd aandacht. Zo bestaat vanaf ongeveer 2000 de belangengroep 'platform Hoogspanningslijnen' (opgezet door enkele verontruste bewoners). Na een lang besluitvormingstraject neemt de gemeenteraad op 13 maart 2003⁵⁹ het besluit *te willen investeren* in de ophoging van de lijnen teneinde de gezondheidsrisico's te reduceren. In ditzelfde stuk geeft zij aan de volledige situatie onder de grond te willen brengen en positioneert zij nog voor het uitbrengen van het advies van staatssecretaris Van Geel zich als pleitbezorger van het voorzorgsprincipe.

Zonder dat zij scherp heeft wat nu de precieze kosten zijn, roept de Gemeenteraad het College op 26 januari 2004⁶⁰ tot verkabelen over te gaan. De tweeledige opdracht aan het College luidt dan ook om enerzijds uit te zoeken wat deze kosten zijn maar geeft ook direct het mandaat een besluit te nemen als maatregelen opportuun zijn. In een raadsvoorstel van 18 maart 2004⁶¹ 'wordt besloten te streven naar het ondergronds brengen van de lijn vanuit duurzaamheidsoverwegingen, ontwikkelingsmogelijkheden, esthetische aspecten en vanuit oogpunt van veiligheid'. In de periode hierna blijkt al snel dat dergelijke plannen niet te bekostigen zijn uit eigen middelen en moet worden gezocht naar co financiers. Uit een raadsvoorstel d.d. 2 maart 2007 komt naar voren dat de externe partijen Eneco en het Rijk niet bereid zijn tot het financieel bijdragen aan de verkabeling. Een tijd lijkt het dossier in ruste tot het nieuwe College aantreedt. Kenmerkend voor hun attitude is de zinsnede uit het coalitieakkoord van 2010-2014: *'het College zet zich in om de hoogspanningslijn ondergronds te brengen dan wel alternatieven te onderzoeken. Daarbij blijven de huidige kaders uitgangspunt. De financiering moet voor een groot deel van andere partijen – zoals Rijk, provincie en netbeheerder – komen. In de vorm van cofinanciering is de gemeente bereid een financiële bijdrage te leveren'*. Hiermee wordt eens te meer duidelijk wat het leidende paradigma is binnen de gemeente Veenendaal: er moeten maatregelen getroffen worden.

⁵⁹ Zo blijkt uit een bericht van de lokale afdeling van de ChristenUnie. Bron: <http://veenendaal.christenunie.nl/k/n6171/news/view/41649/554113/veenendaal-onder-hoogspanning.html>, geraadpleegd op 16-07-2013.

⁶⁰ Zo blijkt uit een bericht van de lokale afdeling van de ChristenUnie. Bron: <http://veenendaal.christenunie.nl/k/n6171/news/view/41665/554113/hoogspanning-in-veenendaal.html>, geraadpleegd op 16-07-2013.

⁶¹ Raadsvoorstel gemeente Veenendaal (2004). 'Hoogspanningslijn'.

De 'nieuwe' situatie in de gemeente Veenendaal bewandelt echter een ander traject. Omdat de school CSV/ROC binnen de magneetveldzone van 0.4 microtesla is gebouwd na het uitbrengen van het rijksadvies ziet het College zich gedwongen maatregelen te nemen. In een gemeenteraadsvoorstel adviseert het College over te gaan tot fasedraaiing waardoor de school voor het grootste gedeelte buiten de magneetveldzone valt. Niet lang daarna wordt het besluit genomen de maatregel door te voeren tegen de kosten van grofweg 200.000 euro.⁶² De fasedraaiing wordt uiteindelijk in 2011 uitgevoerd en heeft zorgt voor een afname van de magneetveldzone met een factor 2.5 waardoor de school buiten de zone komt te staan.

Interpretatie rijksadvies

Omdat het hoogspanningsdossier in de gemeente Veenendaal al op de agenda staat vóór het uitbrengen van het advies blijkt de stellingname van de rijksoverheid voor het College niet enorm relevant. Zij hebben immers zelf al een afweging gemaakt en hebben hier de aanvullende rijksvisie niet meer voor nodig. Voor de bestaande situatie heeft het rijksadvies dus geen gevolgen. Wel blijkt uit de dataverzameling dat het onderscheid tussen 'nieuwe' en 'bestaande' situaties als problematisch wordt ervaren. Enerzijds volgt deze conclusie naar aanleiding van de constatering dat het lastig aan burgers te verkopen is dat rekening wordt gehouden met nieuwe situaties en bestaande situaties met rust worden gelaten. Anderzijds merkt een beleidsmedewerker op dat bij het maken van beleid dit onderscheid helemaal voor ontevreden bewoners zorgt: waarom wordt wel fasedraaiing toegepast voor de school maar blijven 1029 woningen binnen de magneetveldzone staan? (persoonlijke communicatie, 24 juni 2013).

Politieke betrokkenheid

De politieke invloed in Veenendaal is gematigd en constant te bestempelen, zo blijkt uit de woorden van een beleidsmedewerker (persoonlijke communicatie, 24 juni 2013). Zo heeft de gemeenteraad in het verleden weliswaar kritische vragen gesteld aan het College met betrekking tot de ruimtelijke situatie, toch heeft zij zich actief ingezet om maatregelen na te streven. Omdat de partijvoorzitter van het CDA voorheen ook voorzitter is geweest van de belangengroep is de relatie tussen beide partijen goed en werken zij in veel gevallen samen. Dit wordt overigens niet als onplezierig ervaren: dit zorgt voor snelle en effectieve besluitvorming. Wel kan dit ertoe leiden dat de gemeenteraad een verkeerd beeld krijgt van de samenleving: zij spreken veel met pleitbezorgers van maatregelen. Met betrekking tot de genomen maatregelen is geen enkele partij opgestaan tegen fasedraaiing. Omdat ook de kosten tegen de baten van doorontwikkeling opwegen hebben destijds alle partijen ingestemd. Hoe dit is ten aanzien nieuwe plannen is lastig in te schatten.

Maatschappelijke betrokkenheid

Zoals gezegd is in 2000 een belangengroep naar aanleiding van maatschappelijke reuring. Al wordt opgemerkt dat de invloed van deze belangengroep door de tijd verschillend is geweest; haar resultaten zijn indrukwekkend (persoonlijke communicatie, 24 juni 2013). Zo heeft het een stabiele plaats verworven bij het College en het ambtelijk apparaat en overlegt het minimaal tweemaal per jaar over de voortgang van de situatie in Veenendaal. Hiermee lijkt zij een stabiele lobby te hebben ontwikkeld en is direct betrokken bij de totstandkoming van beleid.

De maatschappelijke onrust zoals de beleidsmedewerker deze ervaart (persoonlijke communicatie, 24 juni 2013) wordt slechts ten dele onderstreept door de resultaten uit de flitsenquêtes. Zo is 61% van de respondenten van mening dat een (zeer) klein gezondheidsrisico uitgaat van hoogspanningslijnen maar meent tegelijkertijd eenzelfde 61% dat het investeren in verkabelen een goede zaak is (er kan hierbij niet verondersteld worden dat het gaat over dezelfde 61%). Hiermee lijkt een discrepantie te bestaan tussen het beeld dat de ambtelijke/ bestuurlijke organisatie heeft en de werkelijke mening van de bewoners van Veenendaal.

⁶² Openbare B&W besluiten n.a.v. de B&W-vergadering van 17 augustus 2010 (week 33)

Bestuurlijke houding

Het College heeft in het dossier een voorname rol gespeeld. Waar deze echter wel als faciliterend wordt aangemerkt (persoonlijke communicatie, 24 juni 2013), daar blijkt uit de Raad- en Collegenotities dat zij op menig moment als drijvende kracht opgemerkt kunnen worden. Met andere woorden geeft het gemeentelijke bestuur door uitspraken als 'het College zet zich in om de hoogspanningslijn ondergronds te brengen' aan dat zij actief pleiten voor maatregelen. Uit een interview met een beleidsmedewerker (24 juni 2013) blijkt dat hiertoe gekozen wordt omdat deze wens vanuit de maatschappij opgevangen is. Met andere woorden besluit zij tot het innemen van dit standpunt omdat er een maatschappelijk draagvlak is. Deze bestuurlijke houding blijkt ook uit het feit dat de gemeente het advies van het Rijk ondersteunt: 'wij hebben als lokale overheid geen reden om anders te denken. Dat moeten lokale overheden ook niet willen; daar is bijvoorbeeld het RIVM voor'. Omdat ook het College de eerdergenoemde afweging tussen nieuwe en bestaande situaties lastig vindt heeft zij er min of meer voor gekozen de situaties gelijk te stellen en ook maatregelen na te streven voor bestaande situaties. Deze subjectieve veiligheidsbenadering wordt eens te meer duidelijk door de opmerking dat een mensenleven niet in geld uit te drukken is (persoonlijke communicatie, 24 juni 2013). De houding van het College bestaat er heden ten dage uit dat zij verkabeling na blijft streven. Dit uit zich in een actieve lobby in de richting van het ministerie van Economische zaken om aandacht te vragen voor de lokale problematiek.

6.7 Overzicht resultaten

Op basis van de diepte-interviews zijn de zes casussen in de voorgaande paragrafen woordelijk in beeld gebracht. Om de belangrijkste bevindingen hiervan samen te vatten is tabel 8 opgesteld. Hierin is schematisch weer gegeven welke factoren het meest in het oog zijn gesprongen tijdens de dataverzameling. Niet alleen biedt de tabel een overzicht, ook geeft het aan waar de meeste nadruk op gelegd is in de gemeenten. Met andere woorden blijkt uit onderstaande tabel waar er tijdens de dataverzameling door de respondenten het accent op is gelegd. In de latere analyse zal niet uitsluitend gebruik worden gemaakt van deze gegevens, toch creëert tabel 8 een overzichtelijk beeld van de zes gemeenten.

Tabel 8 – overzicht

		Apeldoorn	Breda	Maarssen	Nieuwegein	's-Hertogenbosch	Veenendaal
<i>Dossierontwikkeling</i>	Doelstelling	Verkabelen	Geen maatregelen (Laissez-faire)	Geen maatregelen (Laissez-faire)	Verkabeling	Geen maatregelen (Laissez-faire)	Verkabeling
	Geraamde kosten	9.2 miljoen euro	4.6 miljoen euro	11.2 miljoen euro	12 – 16 miljoen euro	Geen raming beschikbaar	20 – 40 miljoen euro
	Genomen besluit	Verkabelen rivierenkwartier	Geen maatregelen (Laissez-faire)	Geen maatregelen (Laissez-faire)	Geen verkabeling omdat het geld ontbreekt	Geen maatregelen (Laissez-faire)	Fasedraaiing
	Gemaakte kosten	6 miljoen euro	0, - euro	0, - euro	0, - euro	0, - euro	200.000, - euro
	Interpretatie rijksadvies	Hanteert het als norm	Bestuurlijke vrijheid wordt gewaardeerd	Bestuurlijke vrijheid wordt gewaardeerd	Eerder een oorzaak dan een oplossing	Bestuurlijke vrijheid wordt gewaardeerd	Geen onderscheid bestaande/nieuwe situaties
	Politieke invloed	Matige invloed	Geringe aandacht	Matige invloed	Remmend	Weinig aandacht	Matige invloed
	Maatschappelijke invloed	Actief, wisselend per wijk	Gematigd	Beginfase: actief. Heden: passief	Gematigd	Passief, vertrouwen in lokaal bestuur	Goed georganiseerd veel invloed
	Bestuurlijke houding	Subjectieve veiligheidsbenadering	Objectieve veiligheidsbenadering	Objectieve veiligheidsbenadering	Subjectieve veiligheidsbenadering	Objectieve veiligheidsbenadering	Subjectieve veiligheidsbenadering

6.8 Resultaten – Kwantitatief

Naast het kwalitatieve element van dit onderzoek is ook een kwantitatieve component toegevoegd. Dit om niet alleen op basis van de diepte interviews de bestuurlijke kant van het hoogspanningsdossier te duiden, ook om de visie van de betrokken burger in beeld te brengen. In tabel 9 wordt overzichtelijk weer gegeven welke antwoorden de respondenten hebben gegeven.

Tabel 9 - Uitkomst flitsenquêtes

	Apeldoorn	Breda	Maarssen	Nieuwegein	's Hertogenbosch	Veenendaal	Totaal
N =	20	23	21	24	24	23	133
Gezondheidsrisico							
Roken	10	12	7	10	11	13	60
Verkeer	10	10	14	13	13	9	69
Hoogspanning	0	1	0	1	0	1	4
Bliksem	0	0	0	0	0	0	0
Overstroming	0	0	0	0	0	0	0
Afstand							
<25 meter	20	21	21	24	24	22	130
26-50 meter	0	2	0	0	0	1	3
Risico							
Zeer groot	0	2	0	1	0	0	3
Groot	10	2	6	10	2	2	30
Gemiddeld	5	7	8	5	8	6	39
Klein	3	11	5	7	9	8	41
Zeer klein	2	1	2	1	5	6	20
Informatie							
Belangenvereniging	4	5	10	4	4	2	29
Gemeente	3	8	4	1	16	16	48
Zelf	12	5	6	18	2	3	46
Anders	1	5	1	1	2	2	12
Goede investering?							
Ja	10	12	13	13	16	14	77
Nee	9	11	8	11	8	9	55
Weet ik niet	1	0	0	0	0	0	1
Meer belasting?							
Ja	9	6	11	14	6	9	57
Nee	11	15	10	10	18	14	76
Investeren als minister?							
Hoogspanning	7	3	3	6	3	3	25
Andere dossiers	1	1	0	0	0	0	2
Zorg	7	9	8	6	8	9	47
Verkeer	1	2	2	1	6	2	14
Begrotingstekort	3	4	5	8	3	6	29
Onderwijs	0	1	2	3	2	2	10
Milieu	0	1	1	0	2	0	4
Ontwikkeling	1	0	0	0	0	0	1
Sociaal stelsel	0	1	0	0	0	1	2

Algemene kenmerken

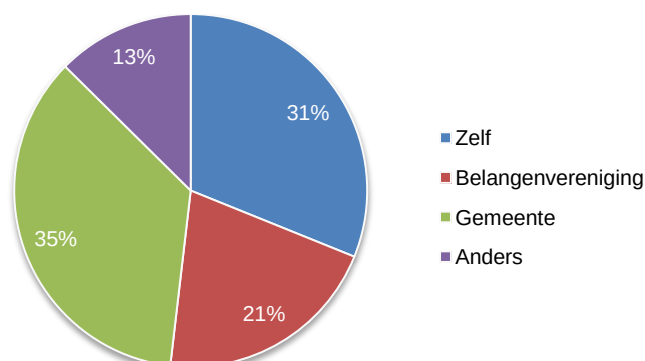
Ten eerste is het van belang op te merken dat uitsluitend enquêtes zijn afgenomen onder burgers wonend in de nabijheid van hoogspanningsmasten. Zoals blijkt zijn 133 respondenten ondervraagd waarvan slechts drie verder dan 25 meter van de hoogspanningsmasten wonen. In totaal zijn 71 vrouwen en 62 mannen geïnterviewd waarvan het merendeel tussen de 26 en 45 jaar oud is (n=70). Het opleidingsniveau van deze dataset is enigszins scheef verdeeld: 45% heeft MBO afgerond, 42% HBO en slechts 10% een universitaire opleiding.

Risicoperceptie

Opvallend is dat de respondenten een accuraat besef hebben van de statistische kans dat een risico zich materialiseert. 97% van de ondervraagden ziet verkeer (gemiddeld 1200 doden per jaar) en roken (gemiddeld 20.000 doden per jaar) als groter risico dan EMV van hoogspanningslijnen (gemiddeld 0,15 doden per jaar). De gemiddelde respondent schat het specifieke gevaar van hoogspanningslijnen overigens niet erg hoog in. Op de vraag hoe groot het gezondheidsrisico van hoogspanningslijnen is antwoordt meer dan 46% van de respondenten 'klein tot zeer klein'. Ter contrast: 30% bestempeld het risico als 'gemiddeld', 22% van de respondenten ervaart een 'groot' gevaar en slechts 2% antwoordt 'zeer groot'.

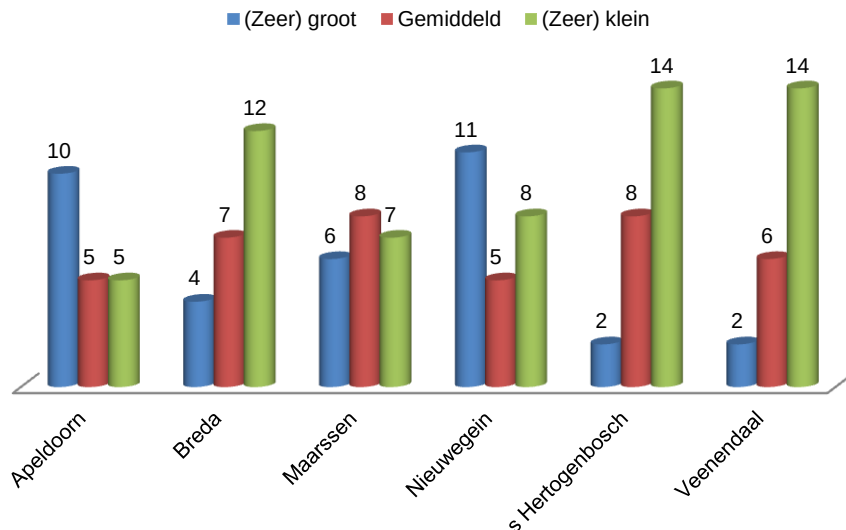
Informatie

De informatieverstrekking aan de burger lijkt redelijk diffuus verdeeld naar bron (figuur 3). 35% van de respondenten geeft aan door de gemeente geïnformeerd te zijn; 31% heeft zelf naar informatie gezocht. Vooral in de gemeente Nieuwegein lijkt de burger een actieve houding te hebben: meer dan 90% van de respondenten is zelf op zoek gegaan. Daarnaast blijkt alleen in de gemeente Maarssen de belangengroep een nadrukkelijke rol te hebben gespeeld bij de informatieverstrekking: bijna de helft van de respondenten heeft hier informatie van te hebben ontvangen.



Figuur 3 - Informatieverstrekking verdeeld naar bron

Interessant is de constatering dat de bron van informatieverstrekking invloed lijkt te hebben op de eerdergenoemde risicoperceptie. Uit de dataset komt naar voren dat waar de gemeente heeft gezorgd voor de informatieverstrekking over de mogelijke gezondheidsrisico's, de risicoperceptie aanzienlijk lager ligt dan in de gemeenten waar de burgers zelf informatie hebben gezocht. Uit tabel 6 geeft aan dat in de gemeenten Breda, 's-Hertogenbosch en Veenendaal de respondenten voornamelijk door de gemeente zijn geïnformeerd. Opmerkelijk is daarmee de constatering dat in deze zelfde gemeenten de risicoperceptie overwegend klein is (figuur 4). Met andere woorden lijkt informatieverstrekking vanuit de gemeente te leiden tot een lagere risicoperceptie.

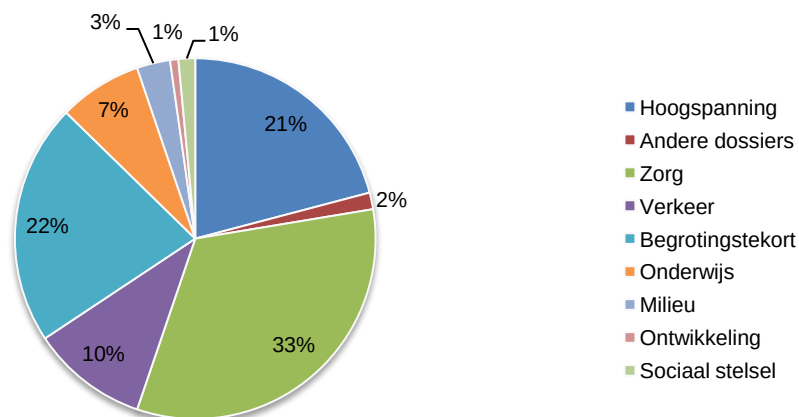


Figuur 4 - Risicoperceptie per gemeente

Investering

Omdat het binnen het volledige dossier ook een pregnante rol speelt, is tijdens de flitsenquêtes nadrukkelijk doorgevraagd over de financiële kant van het dossier. Meer specifiek is de respondent de vraag voorgelegd of zij de investering in maatregelen ten behoeve van hoogspanningslijnen positief vinden. (Niet geheel onverwacht) antwoordde ongeveer 57% van de respondenten dat zij de investering goed vinden. Eenzelfde percentage respondenten is echter van mening dat zij echter niet (direct) uit eigen zak zouden willen bijdragen aan deze maatregelen: 57% geeft aan niet meer belasting te willen betalen.

Nu zijn dit natuurlijk interessante constatering, toch ontbreekt enige vorm van realisme. Wanneer immers een individu de vraag wordt voorgelegd of iets *beter* moet zal hij of zij vrijwel altijd positief reageren. De praktijk is echter weerbarstiger en een investering in het ene dossier betekent vaak een bezuiniging (op een ander beleidsterrein). Tegen deze achtergrond is de vraag gesteld of het treffen van maatregelen *ten koste van andere beleidsterreinen* nog steeds positief wordt bevonden. Door deze vraagstelling lijkt een aanzienlijke verschuiving plaats te vinden: nu zou nog slechts 20% van de respondenten geld vrij maken voor dezelfde maatregelen. Veel eerder zouden deze burgers geld uit geven aan zorg (33%) of het verminderen van het begrotingstekort (21%). Overigens is bij deze laatste vraag een open vraagstelling gehanteerd zodat de respondenten op eigen initiatief een beleidsterrein hebben uitgekozen: achteraf is enige vorm van coderen toegepast om tot algemene uitspraken te komen (figuur 5).



Figuur 3 – Antwoorden op de vraag: 'Waar zou u 500 miljoen aan uitgeven als u minister zou zijn?'

7. Analyse

Om conclusies te trekken op basis van de onderzoeksresultaten zal er een analyse volgen aan de hand van de twee reeds gepresenteerde theoretische modellen. Ten eerste zullen de besproken factoren worden onderverdeeld in handhaving- en realisatiemachten waardoor inzichtelijk wordt welke positie zij hebben ingenomen tijdens de ontwikkeling van het dossier. Daarop volgend zullen deze beide machten aan de hand van het Advocacy Coalition Framework geanalyseerd worden. Dit teneinde te verklaren hoe het beleid zich op deze manier heeft kunnen ontwikkelen.

7.1 Barrièremodel – de handhaving- en realisatiemachten

Al meerdere malen is gesproken over de invloed van factoren op de ontwikkeling van hoogspanningsbeleid. Tegen het licht van het barrièremodel zal echter duidelijk worden hoe en welke factoren als handhaving- of realisatiemacht per gemeente hebben opgetreden. Het is daarmee niet gezegd dat *dezelfde* factoren in *alle* casussen aanwezig zijn

<i>Apeldoorn</i>	In de situatie van Apeldoorn treden zowel het College van B&W als de beleidsmedewerkers op als realisatiemacht en zorgen zij er eigenhandig voor dat het dossier op de agenda komt. In een latere fase van de beleidsontwikkeling zullen zij hun positie als realisatiemacht aanpassen en zullen zij een meer rationele benadering hanteren. Als handhavingsmacht kan de woningcorporatie aangemerkt worden omdat zij opziet tegen de hoge kosten waar zij ten dele voor op moet draaien. Anders dan deze actor zijn er geen opzienbarende handhavingsmachten actief binnen de gemeente.
<i>Breda</i>	In de gemeente Breda is als realisatiemacht uitsluitend een belangengroepering actief; zij staat alleen in haar strijd om het dossier op de agenda te krijgen. Ondanks de goede organisatie van deze belangengroep krijgt zij slecht geringe steun van de andere burgers. Daartegenover vormen het College en de beleidsmedewerkers de handhavingsmacht en streven naar het behoud van de huidige situatie. Zij nemen een actieve rol in om hun rationele boodschap te verkondigen.
<i>Maarssen</i>	In Maarssen is sinds lange tijd een vrij goed georganiseerde belangengroep actief als realisatiemacht. Sinds het vroege begin heeft deze macht getracht het dossier hoger op de agenda te krijgen door middel van een actieve lobby richting de handhavingsmacht. Een opmerkelijke handhavingsmacht is de gemeenteraad. Juist in deze gemeente opmerkelijk omdat een goed georganiseerd maatschappelijk veld onderscheiden is en de politiek dit als volksvertegenwoordiging dit op voorhand zou moeten ondersteunen. Later zal bij het motief van de Raad stilgestaan worden. Dit omdat de politiek als volksvertegenwoordiging ondersteunend 'moet zijn aan de burgers.
<i>Nieuwegein</i>	Binnen de gemeente Nieuwegein is een flink georganiseerde realisatiemacht opgemerkt welke wordt gevormd door het College en de beleidsmedewerkers. Daartegenover staat de gemeenteraad als handhavingsmacht. In deze positie tracht zij niet zozeer de ontwikkeling van het beleid tegen te gaan, maar zorgt zij wel voor een meer rationele benadering van het dossier.
<i>'s-Hertogenbosch</i>	In de casus 's-Hertogenbosch blijkt geen realisatiemacht aanwezig te zijn, dit ondanks het grote aantal woningen binnen de magneetveldzone van 0,4 microtesla. Als handhavingsmacht kan het College van B&W en de gemeenteraad opgemerkt worden. Geen van beide heeft overigens een actieve rol in het tegenhouden van het dossier. Omdat er geen realisatiemacht

opgeworpen is heeft zij slechts een functie van informatieverstrekker. Zij doet dit echter met een rationele insteek en voorkomt zo (preventief) dat er een realisatiemacht opstaat. Om deze reden kan het College en de Raad als handhavingsmacht bestempeld worden.

Veenendaal

Het College van Burgemeester en Wethouders in de gemeente Veenendaal is sinds de agendering van het dossier in 2000 pleitbezorger van maatregelen. Zij positioneert zich nadrukkelijk als realisatiemacht en werkt hierbij samen met het actiecomité dat gevormd wordt door enkele betrokken Veenendalers. Hiermee lijkt zowel het bestuurlijke- als het maatschappelijke veld verkabeling na te streven en kan er afgevraagd worden waarom het dossier het niet tot uitvoeringsagenda heeft geschopt. Later zal hier nadrukkelijker op in worden gegaan. Een handhavingsmacht kan in de gemeente Veenendaal niet benoemd worden. Al worden er op incidentele basis acties uitgevoerd tegen de ontwikkeling van het beleid door bijvoorbeeld de energieleverancier ENECO, de invloed hiervan is dermate gering dat het als handhavingsmacht gezien kan worden.

De bovenstaande bevindingen van de realisatie- handhavingsmachten zijn overzichtelijk samengevoegd in tabel 10.

Tabel 10 - Genoemde realisatie- en handhavingsmachten tijdens de interviews

	Realisatiemacht	Handhavingsmacht
Apeldoorn	<i>College van B&W, beleidsmedewerkers, Belangengroep</i>	<i>Woningcorporatie</i>
Breda		<i>College van B&W beleidsmedewerkers</i>
Maarssen	<i>Belangengroep</i>	<i>College van B&W, gemeenteraad, energieleverancier</i>
Nieuwegein	<i>College van B&W, rijksadvies beleidsmedewerkers</i>	<i>Gemeenteraad</i>
's Hertogenbosch	<i>Geen</i>	<i>College van B&W, gemeenteraad</i>
Veenendaal	<i>College van B&W, belangengroep</i>	<i>Geen</i>

7.2 Barrièremodel – de barrières

Naast het onderscheid tussen realisatie- en handhavingsmachten legt het barrièremodel een belangrijke focus op de barrières die 'genomen' moeten worden om een probleem naar de volgende agenda door te laten stijgen. Aan de hand van de hiervoor benoemde machten zal worden gekeken op welke manier zij invloed uitoefenen op de agendering van het dossier. Meer specifiek zal de rol van de verschillende machten in gebracht worden om zodoende hun invloed te bepalen.

Barrière 1: omzetting van wensen in eisen

De eerste barrière kan volgens het model worden overwonnen doordat de realisatiemacht het probleem zodanig presenteert dat ook de handhavingsmacht de noodzaak van een oplossing ziet.

De casuïstiek toont aan dat in de helft van alle onderzochte casussen een belangengroep uit de gemeente het hoogspanningsdossier op de agenda zet (Breda, Maarssen en Veenendaal). Uit angst voor de mogelijke gezondheidsrisico's brengt zij het dossier onder de aandacht. Hiermee wordt de constatering van Hoogewerf (1987) onderbouwd dat een maatschappelijk probleem vaak ontstaat wanneer niet de feitelijke situatie veranderd, maar veel eerder wanneer de maatstaf wordt verlaagd. Met andere woorden heeft het rijksadvies in Breda, Maarssen en Veenendaal voor enkele burgers de maatstaf dusdanig verlaagd dat het een reden voor hen is de belangengroep op te richten.

In de situaties van Apeldoorn en Nieuwegein zorgt het College van B&W voor het agenderen van het dossier. Daar het College in Apeldoorn het dossier bewust op de agenda zet omwille van het gezondheidsrisico; daar vormt de ontwikkeling van de nieuwbouwwijk Blokhoeve in de gemeente Nieuwegein het leidende motief. Ook hierbij blijkt het rijksadvies een aanleiding te zijn; in Apeldoorn is in navolging van het advies uit een bestuurlijke reflex meer veiligheid beloofd. In Nieuwegein houdt het als gezegd dusdanig de ontwikkeling van de wijk Blokhoeve tegen dat zij er niet omheen kunnen dat het dossier op de publieke agenda komt.

Een afwijkende situatie kan echter in de gemeente 's-Hertogenbosch gevonden worden omdat de problematiek hier niet op de publieke agenda komt (tabel 11; I). Dit is op z'n minst opvallend te noemen omdat een groot aantal woningen binnen de magneetveldzone van 0.4 microtesla staat. Nu blijkt echter dat een rationele houding van alle actoren voorkomt dat subjectieve veiligheidsmaatregelen worden nagestreefd. Met andere woorden maken alle actoren een afweging en besluiten zij dat er geen noodzaak is dit dossier op de publieke agenda te zetten (de aanwezigheid van hoogspanningslijnen nog niet al een 'maatschappelijk probleem' gepercipieerd). Een speciale rol wordt hierbij vertolkt door het College en de beleidsmedewerkers; zij fungeren als een 'gatekeeper' waarbij zij informatie over de gezondheidsrisico's verzamelt; bundelt en hiermee alle betrokken partijen objectief informeert.

Barrière 2: Omzetting van eisen in strijdpunten

Om deze barrière zal de realisatiemacht enkele beleidsalternatieven moeten presenteren ter oplossing van het (maatschappelijk) probleem. Indien de handhavingsmacht overtuigd is van de werkbaarheid van deze alternatieven overwint het de barrière.

In de drie gemeenten waar barrière 2 overwonnen wordt (Apeldoorn, Nieuwegein en Veenendaal, zie tabel 11; II en III) komt dit hoofdzakelijk doordat de realisatiemacht op relatief gemakkelijke wijze de oplossing aan kan dragen. De beleidsalternatieven om het 'probleem' aan te pakken zijn immers relatief simpel (zie tabel 2 in paragraaf 2.3) wanneer er nog geen rekening wordt gehouden met de kosten. In de gemeente Breda en Maarssen worden deze alternatieven wel op een rij gezet, maar strand het dossier omdat respectievelijk het College en de Gemeenteraad de noodzaak van maatregelen niet ziet (tabel 11). Hiermee is niet gezegd dat deze actoren de hoogspanningslijnen per definitie geen maatregelen willen treffen; zij concluderen slechts dat het (nog) niet een taak voor de overheid is om 'preventieve' maatregelen te nemen. Zij neemt hiermee de nuance van het rijksadvies ter harte dat een verschil bestaat tussen 'nieuwe' en 'bestaande' situaties.

Barrière 3: Besluitvorming

Wanneer het probleem zich op deze agenda bevindt moet de realisatiemacht er voor zorgen dat het probleem meer aandacht krijgt dan andere beleidsterreinen.

Uit de resultaten blijkt dat in de gemeenten waar het dossier nog aandacht krijgt (Apeldoorn, Nieuwegein en Veenendaal) deze barrière erg lastig te overwinnen is. In tegenstelling tot de barrière waar de eisen in strijdpunten moeten worden omgezet speelt hier de wetenschappelijke onzekerheid wél een nadrukkelijke rol en heeft de realisatiemacht een zware dobber aan het overtuigen van de handhavingsmacht. Zij moet immers aantonen dat het hoogspanningsdossier in tijd en geld meer aandacht behoeft dan andere dossiers. Met andere woorden moet zij verantwoorden hoe de extreme kosten van de maatregelen opwegen tegen de onzekere baten. In alle drie de gemeenten wordt er door zowel de realisatie als de handhavingsmacht gekozen door te gaan met het nemen van maatregelen. Hierbij wordt evident een subjectieve veiligheidsbenadering gehanteerd omdat alleen zo de effectiviteit van dergelijk dure maatregelen te verantwoorden zijn. Ondanks de sterke wens om maatregelen te bekostigen blijken in de situaties van Nieuwegein en Veenendaal onvoldoende financiële middelen te zijn om de maatregelen ook daadwerkelijk te nemen (tabel 11; IV en V).

De realisatiemachten in de gemeente Apeldoorn (het College van B&W en de gemeenteraad) krijgen ook de wind van voren wanneer zij een poging doen de financiële middelen vrij te maken om verkabeling mogelijk te maken. Door een verslechterde economische situatie ondervinden deze actoren echter grote hinder de financiering rond te krijgen. In de gemeente Apeldoorn krijgen de realisatiemachten het als enige voor elkaar co financiers te vinden om de verkabeling mogelijk te maken; de provincie en de woningstichting springt bij.

Barrière 4: Uitvoering

Wanneer overeenstemming is bereikt over het gebruik van de meest geschikte beleidsalternatieven moet dit nog over worden gedragen aan de uitvoerende actoren.

Enkel in de gemeente Apeldoorn is het dossier doorgedrongen tot de uitvoeringsagenda en wordt nagedacht over de juiste uitvoering van het beleid. Omdat de uitvoering echter voorbij gaat aan de krachten die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke afweging wordt er geen aandacht aan besteed.

Tabel 11 maakt geeft aan tot welke agenda het hoogspanningsdossier in de verschillende gemeenten is doorgedrongen.

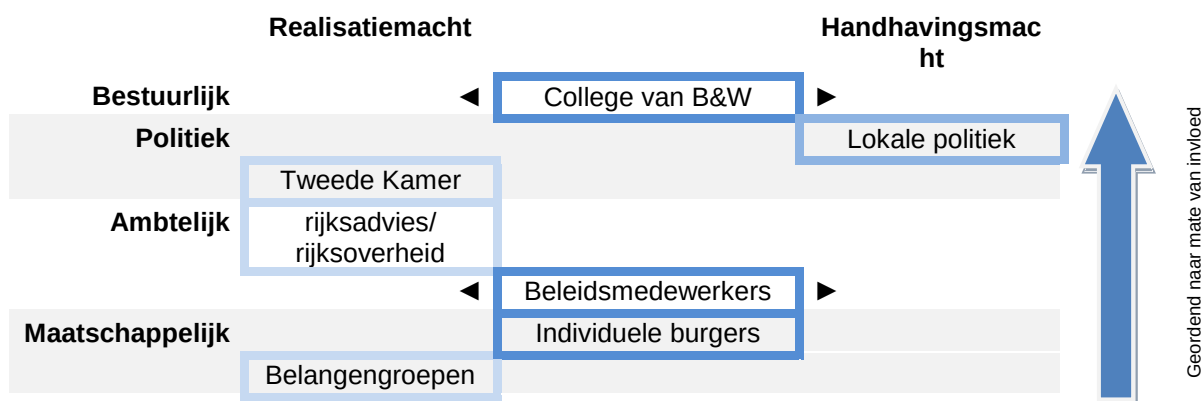
Tabel 11 - Overwonnen barrières

	Barrière 1	Barrière 2	Barrière 3	Barrière 4	Non-beslissing genomen door
Apeldoorn	→	→	→	→	Niet van toepassing
Nieuwegein	→	→	(V)		College van B&W
Veenendaal	→	→	(IV)		College van B&W
Maarssen	→	(III)			Gemeenteraad
Breda	→	(II)			College van B&W
's-Hertogenbosch	(I)				College van B&W

7.2.1 Betrokken actoren per barrière

Op basis van de uitwerking van het barrièremodel geeft tabel 9 tot welke macht de verschillende factoren gerekend kunnen worden wanneer alle casussen samen worden genomen. Aan de hand van de analyse zijn de machten geordend naar de invloed die ze uitoefenen op de ontwikkeling van het dossier. Zo staat de belangengroep onderaan en werkt dit via de verschillende machten op naar de centrale actor binnen dit dossier: het College van Burgemeester en Wethouders. Aan de hand van deze tabel zullen hieronder enkele opvallende zaken besproken worden.

Tabel 12 - Realisatie- en handhavingsmachten gegeneraliseerd



Bestuurlijke houding

Om meerdere redenen valt de positie van het College van Burgemeester en Wethouders op. Ondanks het feit dat zij altijd al een centrale rol spelen lijkt het dat hun positie sterk bepalend is voor de visie van alle betrokken partijen. Meer specifiek streven de Colleges in Apeldoorn, Nieuwegein en Veenendaal verkabeling na en is daar ook sprake van (mogelijke) maatregelen; in de casussen Breda, Maarssen en 's-Hertogenbosch is het omgekeerde effect te zien. Als verklaring hiervoor blijkt uit de casuïstiek de aanvankelijke houding van de lokale bestuurder allesbepalend voor de uitkomst van het beleid. Vooruitlopend op de conclusie kan gesteld worden dat het gemeentelijke bestuur in vrijwel iedere fase van de dossierontwikkeling een pregnante rol speelt. Zowel het kanaliseren van de maatschappelijke reuring/onrust ('s-Hertogenbosch/ Nieuwegein), het aansturen van het ambtelijke apparaat (Breda), maar ook het informeren van de Gemeenteraad (Maarssen/ Veenendaal) speelt een enorme rol bij de uitkomst van de hoogspanningsproblematiek.

Politieke betrokkenheid

De lokale politiek blijkt over het algemeen een remmende werking te hebben op de totstandkoming van hoogspanningsbeleid en kan daarmee als handhavingsmacht bestempeld worden. Zij treedt tegen de verwachting in vaak op als rationele actor en maakt welbewust een afweging tussen de kosten en de baten. Uit de interviews is gebleken dat dit in enkele gevallen verklaard kan worden doordat de grote maatschappelijk aandacht ontbreekt. Met andere woorden geeft de beperkte invloed van de politiek aan dat het dossier helemaal niet zo nadrukkelijk speelt onder de inwoners en er geen 'draagvlak' is voor een interventie. Er zullen in ditzelfde licht andere dossiers zijn die meer aandacht verdienen en van een hogere orde zijn dan het mogelijke gezondheidsrisico van hoogspanningslijnen. In de regel blijken overigens de partijen van de 'maakbare samenleving' meer geëngageerd te zijn: vooral de PvdA neemt in enkele gemeenten een leidende positie in.

Overigens heeft de landelijke politiek ook een invloed op de ontwikkeling van het dossier op lokaal niveau. Uit alle casussen blijkt dat uitspraken van de minister, alsmede aandacht in de Tweede Kamer leiden tot een verhoogde aandacht binnen de gemeente. Omdat, zo blijkt uit de toezegging van minister Kamp op 19 april 2013 en het Algemeen Overleg van 22 mei 2013, beide partijen streven naar het nemen van maatregelen (uitkopen en verkabelen) van kan ook de landelijke politiek als realisatiemacht gezien worden op lokaal niveau.

Invloed rijksadvies

Als drijvende kracht achter de ontwikkeling van veiligheidsbeleid op lokaal niveau kan het rijksadvies opgemerkt worden. Dit advies heeft in alle casussen immers (ongewenst) gezorgd voor de agendering van het hoogspanningsdossier en daarmee dat, ceteris paribus, het gezondheidsrisico van hoogspanningslijnen is ingezien door de verschillende betrokken actoren. 'Slapende honden wakker gemaakt' is een té drastische formulering, toch mag wel geconcludeerd worden dat het rijksadvies een realisatiemacht is gebleken. Hiermee in lijn ligt de vraag hoe de maatschappelijke onrust zou zijn wanneer Van Geel géén advies zou hebben gegeven in 2005' (Persoonlijke communicatie, 10 juni 2013). Ook onderstrepen vrijwel alle respondenten dat het advies eerder een oorzaak dan een oplossing van het hoogspanningsdossier is. In beginsel is dit alles vanuit de optiek van het toenmalige ministerie van VROM geen probleem en ligt het zelfs in lijn met het eigenlijke doel van het rijksadvies: preventief het gezondheidsrisico wegnemen. Wel is het verklaring van het feit dat in sommige gemeenten überhaupt aandacht is besteed aan het dossier in het geval van bestaande situaties. In twee van de drie gemeenten waar maatregelen worden nagestreefd (Apeldoorn en Nieuwegein) wordt benoemd dat zonder dit advies in (vrijwel) geen aandacht voor zou zijn geweest.

Daarnaast is opvallend dat in de gemeenten waar een objectieve veiligheidsbenadering gehanteerd wordt, uitsluitend positief wordt gereageerd op de vraag hoe de bestuurlijke vrijheid wordt ervaren. Zo waarderen deze gemeenten (Breda, Maarssen en 's-Hertogenbosch) het feit dat zij zelf mogen bepalen hoe zij omgaan met het dossier. Dit in tegenstelling tot de drie gemeenten die zijn

aangemerkt als 'subjectieve veiligheidsbenadering'; zij zouden in de regel liever een wettelijk bindend advies hebben gehad. Het zijn dan ook de eerstgenoemde gemeenten die rekening houden met de nuances in het rijksadvies (e.g. bestaande situatie versus een nieuwe situatie).

Maatschappelijke betrokkenheid

Een belangrijke bevinding voor de uiteindelijke conclusie van deze verhandeling is te vinden binnen het domein van de maatschappelijke betrokkenheid. Opvallend is het verschil tussen de belangengroepen en de individuele burgers. Zoals is gebleken uit de diepte-interviews valt in een aantal gemeenten een sterk betrokken belangengroepering op te merken maar blijkt uit de flitsenquêtes dat de gemiddelde individuele burger de noodzaak van maatregelen niet volledig onderstreept. Eerder is gebleken (tabel 6) waar meer dan de helft van de ondervraagde respondenten het nemen van maatregelen een nuttige investering vindt, daar neemt slechts 20% hetzelfde standpunt in wanneer deze investering ten koste gaat van andere beleidsterreinen. Met deze wetenschap wordt dus een onderscheid gemaakt tussen belangengroepen en individuele burgers waarbij de laatstgenoemde groep niet als realisatie- noch als handhavingsmacht gezien kan worden. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat in geen van de gemeenten waar een belangengroep actief is (Apeldoorn, Breda, Maarssen en Veenendaal) deze een 'democratisch bestaansrecht' heeft. Resumerend valt de maatschappelijke onrust alles mee en lijkt in geen enkele gemeente dusdanige angst te bestaan dat het hoogspanningsdossier hierdoor hoog op de agenda moet worden geplaatst. Eerder blijft de maatschappelijke aandacht beperkt tot reuring en begrijpt de Nederlandse burger dat de lokale overheid geen aandacht besteedt aan het dossier. Zoals later ook in paragraaf 6.9 zal blijken speelt risicocommunicatie hierbij een belangrijke rol; angst lijkt verbonden met onzekerheid.

7.3 Advocacy Coalition Framework

Nu het barrièremiddel scherp heeft gesteld welke factoren hoofdzakelijk van invloed zijn op de ontwikkeling van hoogspanningsbeleid op lokaal niveau, zal het Advocacy Coalition Framework nadrukkelijk ingaan op de beweegredenen die deze factoren hanteren. Meer specifiek zal op gestructureerde wijze duidelijk worden gemaakt welke motieven de coalities hebben om een bepaald doel na te streven. Daarmee biedt het een verklaring voor een machtsverstoring tussen de pleitcoalities en de daaruit voortvloeiende beleidsveranderingen. In beginsel zijn binnen een beleidssubstelsel (in dit geval het hoogspanningsdossier) immers twee coalities actief zoals deze in de vorige paragraaf handhaving- en realisatiemachten genoemd zijn. Om de coalities scherp in beeld te brengen is hierbij gekozen voor een analyse per gemeente.

Apeldoorn In de gemeente Apeldoorn neemt het College van B&W aanvankelijk een actieve rol in ten behoeve van verkabeling, door het inzicht dat de kosten niet tegen de baten opwegen besluit zij in een latere fase een andere positie ten aanzien van de materie in te nemen. Het leidend motief van het College is dus in eerste instantie dat de veiligheid in de buurten vergroot moet worden, daarna blijkt de herontwikkeling van de slechte vogelkwartier van het hoogste belang. Zij besluit hiertoe omdat zij aan de vermeende wens van de burger wil voldoen. Tevens kunnen de beleidsmedewerkers binnen deze coalitie geplaatst worden omdat zij zich achter het College scharen en pleiten voor het nemen van veiligheidsmaatregelen. De reden dat deze pleitcoalitie gevormd is kan gevonden worden in de uitspraak van de wethouder dat hij wil streven naar veiligheid (e.g. 'ieder kind is er een teveel'). Hiermee heeft het lokale bestuur de impressie gewekt ook in het geval van hoogspanningslijnen het zekere voor het onzekere wil nemen en ziet zij zich genoodzaakt aan deze toezegging te houden, soms tegen wil en dank.

De tegenovergestelde pleitcoalitie wordt gevormd door de woningcorporatie. Zij neemt deze positie in eerste instantie in omdat zij niet bereid is de hoge kosten van de maatregelen voor haar rekening te nemen. Later zal deze

positie veranderen omdat zij door de andere coalitie overtuigd wordt dat de Vogelbuurt nodig toe is aan vernieuwing. Hierbij lijkt voor de corporatie het veiligheidsargument niet leidend om te kiezen voor de verkabeling van de hoogspanningslijn maar ziet zij nieuwe mogelijkheden in de ontwikkeling van haar vastgoed.

Breda

Het hoogspanningsdossier van de gemeente Breda lijkt een klassiek geval waarin de pleitcoalities zich in een stabiele machtsverhouding bevinden en geen uitzicht is op een wijziging van deze verhouding op korte termijn. De coalitie die het nemen van maatregelen nastreeft krijgt gestalte door enkele betrokken burgers die zich georganiseerd hebben in een belangengroep. Vanuit het motief dat hoogspanningslijnen een groot gevaar voor de volksgezondheid vormen, tracht zij een beleidsverandering teweeg te brengen. Toch blijkt uit de casuïstiek dat de invloed van deze groep erg beperkt is en geringe invloed uitoefent op de ontwikkeling van het dossier.

De andere pleitcoalitie is gevormd door College van B&W welke een nuchtere en rationele houding heeft ten aanzien van het werkelijke gezondheidsgevaar. Dit zorgt ervoor dat zij niet direct maatregelen nastreeft en zich daarom, tot meer wetenschappelijke zekerheid is inzake de risico's van EMV voor de volksgezondheid, conservatief op.

Maarssen

De coalities in Maarssen zijn duidelijk te onderscheiden en hebben allen een positie ingenomen binnen het hoogspanningsdossier. Zo is de belangengroep aan te merken als belangrijkste actor binnen de pleitcoalitie vóór het nemen van maatregelen. Het argument om deze pleitcoalitie te vormen komt vanuit het perspectief van veiligheid: er gaat weldegelijk een gevaar uit van hoogspanningslijnen dat zo snel als mogelijk weggenomen moet worden. Het esthetische element lijkt hier ook een kleine rol te spelen: omdat de masten in enkele natuurparken staan zou de verkabeling een bijzondere verfraaiing van het landschap betekenen.

In de andere pleitcoalitie komt het leidende argument om geen maatregelen na te streven voort uit rationele kosten- batenanalyse. De conclusie van de hoofdrolspeler binnen deze coalitie (het College van B&W) luidt derhalve dat de investering nimmer terug zal worden verdiend en dus dat maatregelen simpelweg te duur zullen zijn. Daarnaast toont de casuïstiek aan dat de lokale politiek door de tijd heen van positie wisselt en zij zich uiteindelijk profileert als tegenstander van maatregelen. De pleitcoalitie wordt hiermee gevormd door een opmerkelijke samenwerking tussen politiek en bestuur: zij streven op basis van een rationele veiligheidsbenadering het welbewust niet nemen van maatregelen na. Tot slot kan energieleverancier Eneco toegevoegd worden aan deze coalitie. Haar motief om zo actief op te treden tegen de maatregelen is dat zij niet (deels) wil opdraaien voor de kosten die ermee gemoeid gaan.

Nieuwegein

Omdat de nieuwbouwwijk Blokhoeve als gevolg van het rijksadvies niet doorontwikkeld kan worden positioneren de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente zich al snel als voorstanders van verkabeling. Dit doen zij overigens niet alleen voor de wijk Blokhoeve (waar het rijksadvies de ontwikkeling direct blokkeert), ook pleit zij voor verkabeling van de wijken Galecop, Huis de Geer en Laagraven. Hiermee blijkt hun stellingname voor de wijk Blokhoeve gebaseerd te worden op een financiële afweging, voor de andere wijken hanteert zij echter een subjectieve veiligheidsbenadering.

Hiertoe besluit zij om de inwoners van deze drie laatstgenoemde wijken niet 'achter te stellen' en ook de gewenste veiligheid te bieden.

Opmerkelijk is de rol van de gemeenteraad: door haar objectieve benadering inzake het hoogspanningsdossier stelt zij zich op als rationaliserende factor binnen het dossier. Hiermee wordt duidelijk dat zij zich uitsluitend omwille van de financiën instemt met de verkabeling van de wijk Blokhoeve. Het leidende motief van de lokale politiek komt niet voort uit het vergroten van de veiligheid, maar wel het voorkomen van een financiële strop voor de gemeente. In het geval van de overige wijken stelt zij zich met dien verstande op als tegenwerkende pleitcoalitie.

's-Hertogenbosch In de casus 's-Hertogenbosch zijn niet meerdere pleitcoalities te onderscheiden. Zoals eerder bleek op basis van het barrièremodel is het beleid nog niet doorgedrongen op de publieke agenda en is daarom nog geen stelling genomen door de verschillende partijen. Wel wordt duidelijk uit de onderzoeksresultaten dat door het College van Burgemeester en Wethouders niet wordt gepleit vóór het nemen van maatregelen omdat 1) de veiligheidswinst van deze maatregelen niet worden ingezien en 2) de kosten te hoog zijn voor de baten. De positie van het College lijkt stabiel, objectief en mede daardoor veel vertrouwen op te wekken. Dit leidt ertoe dat andere actoren (onder andere maatschappij en politiek) vertrouwen hebben in een correcte en eerlijke afweging door het College. Juist dit vertrouwen zorgt ervoor dat zij geen noodzaak zien een tegengestelde coalitie te vormen om een beleidsverandering (i.e. maatregelen) na te streven.

Veenendaal De pleitcoalitie voor het nemen van maatregelen wordt vanaf het begin (2000) gevormd door het College van B&W en een belangengroep vanuit het maatschappelijk veld. Hun motivatie om dit standpunt in te nemen komt voort uit de wens om de woonsituatie veiliger te maken zoals de inwoners van de gemeente dit wensen, zo redeneert zij. Er wonen in Veenendaal van alle geselecteerde casussen procentueel het meeste inwoners binnen de magneetveldzone en om die reden beroept deze pleitcoalitie zich op 'maatschappelijke urgentie'.

De casuïstiek toont aan dat een tegenovergestelde pleitcoalitie in de gemeente Veenendaal niet aanwezig is. Het College en de belangengroep hebben vanaf het begin een dusdanig bepalende positie ingenomen dat de toetreding van nieuwe coalities onmogelijk lijkt.

7.3.1 Beleidsveranderingen verklaard

Op basis van bovenstaande analyse aan de hand van het Advocacy Coalition Framework zijn enkele generaliserende verklaringen gevonden voor de ontwikkeling van het hoogspanningsdossier en de motieven die daar aan ten grondslag liggen. Ten eerste zal worden stilgestaan bij de positie en invloed van de policy broker. Ten tweede zal aan de hand van het model zoals gepresenteerd in paragraaf 3.5.2 gezocht worden naar verklaringen voor beleidsveranderingen.

Intern

Tegen de achtergrond van het theoretisch kader is al eerder in gebracht welke vier factoren kunnen leiden tot interne machtsverschuivingen binnen de beleidssubsystemen:

- 1) *Veranderende inzichten bij de individuen* – Uit de analyse is naar voren gekomen dat langzame overreding ook binnen het lokale hoogspanningsdossier kan leiden tot

beleidsveranderingen. Immers is in meerdere situaties aangetoond dat de volhardende houding van een pleitcoalitie langzaam maar zeker kan leiden tot vernieuwde inzichten bij de andere pleitcoalitie.

- 2) *Toetreding vernieuwende inzichten/kennis* – Vernieuwende inzichten hebben in die mate een rol gespeeld, dat bijvoorbeeld het inbrengen van de kosten van maatregelen rationaliserend heeft gewerkt.
- 3) *Toetreding nieuwe individuen* – Van de derde factor is akte genomen maar kon op lokaal niveau niet direct een causaal verband worden gelegd met beleidsveranderingen. In het geval dat nieuwe individuen toe zijn getreden tot het beleidssubstelsysteem (Apeldoorn, Maarssen en Veenendaal) leidde dit in geen enkel geval tot machtsverschuiving binnen het beleidssubstelsysteem. Een verklaring voor beleidsveranderingen bleek echter wel de ‘toetreding’ van minister Kamp een belangrijke rol te spelen. In alle casussen is immers onderstreept dat de toezegging van de minister heeft geleid tot een heroverweging van het standpunt door alle betrokken actoren. Meer specifiek hebben dergelijke uitspraken een agenderende uitwerking op het lokale niveau.
- 4) *Interactie binnen de coalitie* – Het is lastig te bepalen hoe de interactie *binnen* een pleitcoalitie plaatsvindt. Al worden de coalities gekenmerkt door stabiliteit en ‘coalitiediscipline’, toch is in een aantal gevallen een koerswijziging opgetreden. Zo is bijvoorbeeld in de situatie van Apeldoorn gebleken dat het College zich aanvankelijk opstelt als pleitbezorger van verkabeling maar dit standpunt door veranderende inzichten bijstelt en het dossier rationeler benaderd. Overigens speelt hierbij de angst om verantwoordelijk te worden gehouden geen rol; dergelijke wijziging van houding komt uitsluitend tot stand op basis van een kostenbatenanalyse.

Extern

Sabatier & Jenkins-Smith (2007) onderscheiden ook vier externe factoren die van invloed zijn op beleidsveranderingen. Zoals genoemd:

- 1) Wisselende sociaaleconomische omstandigheden - de veranderende sociaaleconomische omstandigheden hebben, net als vrijwel alle beleidsterreinen binnen de Nederlandse overheid, hun weerslag gehad op het hoogspanningsdossier. Zo is gebleken uit de situaties in Apeldoorn, Nieuwegein en Veenendaal dat de wens tot het nemen van maatregelen wel bestaat, maar de geringe beschikbare middelen dit niet toestaat.
- 2) Gewijzigde publieke opinie - veranderingen in publieke opinie is in de periode slechts minimaal van invloed gebleken op de lokale beleidsveranderingen betreffende hoogspanningslijnen. Het betreft een langlopend dossier (1979 eerste onderzoek, 2005 eerste advies) dat erg constant van aard is. Zoals is gebleken uit de interviews kan een ramp of incident met een hoogspanningslijn al zorgen voor een ommezwaai in de publieke opinie. Dit hoeft niet direct een incident te zijn waarbij de volksgezondheid in het geding komt. Ook een uitgebreid nieuwsitem of rapportage over de mogelijke gezondheidseffecten waarbij de gezondheidsrisico's aan het licht komen kan al voldoende zijn.

In veel gevallen heeft het rijksadvies het dossier onder de aandacht opgebracht. In meerdere casussen (Breda, Nieuwegein en Veenendaal) blijken uitspraken vanuit de landelijke politiek telkens de discussie nieuw leven in te blazen. Hoofdzakelijk spelen uitspraken van de vorige minister Verhagen en huidige minister Kamp een belangrijke rol. Onbedoeld zorgt het beleidsadvies van staatssecretaris Van Geel dus voor dat hoogspanning hoger op de maatschappelijke en politieke agenda komt te staan.

- 3) Veranderingen binnen andere subsystemen (beleidsterreinen) – zijn van grote invloed gebleken bij de vorming van lokaal hoogspanningsbeleid. Zoals naar voren is gekomen in hoofdstuk twee heeft het terrein van externe veiligheid en daarmee indirect ook het hoogspanningsdossier een flinke transitie doorgemaakt. Door de vernieuwde stellingname van de Rijksoverheid zoals gepresenteerd in het beleidsstuk '*Nuchter omgaan met risico's*' (VROM; 2004) komt veiligheidsbeleid tot stand op basis van het 'voorzorgsprincipe'.

8. Conclusie

Op basis van de voorgaande resultaten en bijbehorende analyse kunnen de verklaringen worden opgesteld voor de ontwikkeling van lokaal hoogspanningsbeleid. Tegen die achtergrond volgt een beknopte reflectie op de gestelde hypothesen, de beantwoording van de resterende deelvragen en de slotconclusie van deze verhandeling.

8.1 Reflectie op de hypothesen

Ten eerste is de hypothese getoetst of er in gemeenten waar maatregelen op het gebied van hoogspanningslijnen worden nagestreefd een subjectieve veiligheidsperceptie heerst waarbij een rationele afweging amper een rol speelt. Na analyse van de casussen kan worden geconcludeerd dat deze hypothese overeind blijft. Zo is gebleken dat in de gemeenten waar uiteindelijk geen maatregelen nagestreefd worden (Breda, Maarssen en 's-Hertogenbosch), uitsluitend wordt geredeneerd vanuit een objectivistisch standpunt en dus een rationele afweging van veiligheidsbeleid plaatsvindt. De andere benadering kan gevonden worden in Apeldoorn, Nieuwegein en Veenendaal waar ook subjectieve afweging van veiligheidsbeleid plaatsvindt: het is juist in deze gemeenten waar ook maatregelen nagestreefd worden. Deze hypothese wordt dus *niet verworpen*.

Ten tweede is de hypothese onderzocht of beleidsvorming inzake hoogspanningslijnen op lokaal niveau hoofdzakelijk wordt gestuurd door de angst van de lokale bestuurders om verantwoordelijk te worden gesteld voor achteraf vermijdbare risico's. In beginsel is al het beleid dat gemaakt wordt binnen dit dossier gestoeld op het adagium 'better safe than sorry'. Dit omdat het feitelijke gezondheidsrisico niet bewezen is en dit dus uitsluitend tot stand komt op basis van het voorzorgsprincipe. Er bleek al tijdens de casusbeschrijving dat de gemeente Apeldoorn, Nieuwegein en Veenendaal vanuit dit principe veiligheidsmaatregelen hebben getroffen of de wens hiertoe hebben. Dit is echter verschillend van het effect dat bestuurders veiligheidsbeleid opstellen om hun eigen positie te versterken c.q. te voorkomen dat zij later 'persoonlijk' verantwoordelijk worden gehouden. Zij treffen liever nu maatregelen dan dat zij later reparatiekosten moeten betalen. Tijdens de analyse is immers gebleken dat in de gemeenten waar maatregelen genomen zijn of nagestreefd worden geen indicatie gevonden kon worden van angst. Het leidende motief om dit standpunt in te nemen komt hierbij niet zozeer voort uit de angst als wel de wens om zo goed als mogelijk te voldoen aan de wensen van haar inwoners. Het secundaire risicomanagement van Sabine Roeser (2012) is dus binnen het hoogspanningsdossier slecht te herkennen. Deze hypothese wordt dus *verworpen*.

De derde hypothesen die is opgesteld luidde dat zowel maatschappelijke, politieke als bestuurlijke actoren de macht hebben hoogspanningsproblematiek hoog op de lokale agenda te zetten. Al in de eerste alinea van deze verhandeling is gesproken over het maatschappelijk draagvlak dat heeft gezorgd voor de toezegging van minister Kamp in april 2013. Hiermee is in een vroeg stadium het vermoeden gewekt dat maatschappelijke partijen invloed uit kunnen oefenen op het hoogspanningsdossier. Het is dan ook weinig verwonderlijk dat deze actoren inderdaad de meest pregnante rol spelen binnen de ontwikkeling van het hoogspanningsbeleid op lokaal niveau. Opvallender is echter de rol van de politieke actoren: in geen enkele casus is zij bepalend geweest voor de vorming van het dossier. Uit de analyse is zelfs gebleken dat de lokale politiek veelal een rationele veiligheidsafweging maakt. Zij stelt zich hier in enkele gevallen op als katalysator van meer veiligheidsbeleid. Ondanks deze wisselende invloeden van de maatschappelijke en politieke actoren toont de casuïstiek aan dat de houding van de lokale bestuurders allesbepalend is. Niet alleen kan zij optreden als remmende, maar ook als agenderende factor. Daarmee lijkt bevestigd dat zowel maatschappelijke, politieke als bestuurlijke actoren de macht hebben de problematiek te laten stijgen op de agenda. De laatste hypothese wordt dus *niet verworpen*.

8.2 Slotconclusie

Het geheel overziend kan een verklaring gegeven worden voor de verschillen in ontwikkeling van hoogspanningsbeleid op gemeentelijk niveau. De zoektocht is begonnen vanuit een vroege constatering dat iedere maatregel op dit gebied erg kostbaar is en de baten onzeker zijn. Omdat dergelijke maatregelen tegen die achtergrond rationeel lastig te verantwoorden zijn is gezocht naar andere, subjectieve, factoren die deze besluitvorming beïnvloed hebben. De belangrijkste bevindingen zullen hier eerst genoemd worden teneinde te leiden tot een verklarende synthese.

Uit de resultaten en de analyse is naar voren gekomen dat de houding van de bestuurder cruciaal is bij de ontwikkeling van het hoogspanningsbeleid op lokaal niveau. Zowel het Advocacy Coalition Framework (Sabatier & Weible, 2007) als het barrièremodel (Bachrach & Baratz, 1970) heeft immers verklaard dat deze lokale bestuurder in alle gevallen aangewezen kan worden als de centrale actor binnen het dossier en zijn of haar houding allesbepalend is voor de uitkomst van het beleid. Dit betekent meer precies dat de aanvankelijke invalshoek de richting aangeeft waar het beleid zich in ontwikkelt. Indien de lokale bestuurder in een vroeg stadium een subjectieve veiligheidsbenadering hanteert lijkt dit onvermijdelijk uit te draaien op het nemen van maatregelen. Indien hij of zij in dezelfde fase een objectief standpunt inneemt lijkt het tegenovergestelde effect onvermijdelijk. Overigens is het niet zo dat met deze leidende rol van de lokale bestuurder andere factoren geen invloed uitoefenen op de ontwikkeling van het hoogspanningsbeleid. Hun aandeel is echter dermate gering dat het in het kader van deze conclusie minder aandacht verdient.

Tevens heeft het onderzoek aangetoond dat hetzelfde lokale bestuur veelal haar houding afstemt op de vermeende veiligheidswens van de burger. Met andere woorden wil zij in enkele gevallen zo democratisch mogelijk besturen door op basis van een inschatting de wens van haar inwoners over ten nemen in de beleidsdoelen. Dit lijkt in essentie erg goed: zij tracht immers aandacht te besteden aan de dossiers die de meeste maatschappelijke aandacht ontvangen. De casuïstiek toont overigens aan dat in het hoogspanningsdossier belangengroep(en) een belangrijke rol spelen als het gaat om het inschatten van deze generieke wens van de bevolking. Zo blijkt in enkele casussen op het lokale niveau dat de uitspraak van minister Kamp ondersteunt wordt: er wordt hier beleid gemaakt omdat er 'maatschappelijk draagvlak' voor is.

Resumerend zijn hier dus twee constateringën leidend. Ten eerste de constatering dat de lokale bestuurder de centrale actor is bij vorming van het hoogspanningsdossier. Ten tweede de constatering dat hoogspanningsbeleid zich op lokaal niveau hoofdzakelijk ontwikkelt naar de perceptie die deze bestuurder heeft van de veiligheidswens van de Nederlandse burger.

Nu komt in dit onderzoek de meest opvallende constatering naar voren uit de analyse van het maatschappelijk veld. Het voor u liggende onderzoek heeft immers inzichtelijk gemaakt dat de maatschappelijke onrust inzake het gevaar van hoogspanningslijnen zeer te betwisten valt en daardoor ook de legitimatie voor overheidshandelen afzwakt. Dit maakt duidelijk dat zowel de wetenschappers, zoals Kelfkens en Pruppers (2008) en Slovic (1987), een afwijkend beeld hebben van de mate van angst onder de Nederlandse bevolking in het geval van hoogspanningslijnen. Opzienbarend is dan ook de conclusie dat slechts een vijfde van de respondenten geen geld aan maatregelen met betrekking tot hoogspanningslijnen zouden uitgeven wanneer hij of zij in de schoenen van de minister zou staan.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat in de gevallen dat maatregelen op lokaal niveau nagestreefd worden dit gestoeld is op de goedbedoelde misvatting van lokale bestuurders om haar burgers de gewenste veiligheid te bieden. Deze attitude van de lokale bestuurder ligt hiermee in lijn met de conclusie van de nationale ombudsman Brenninkmeijer (2008) dat publieke bestuurders: 'sentimenten van burgers te vaak te negatief framen'. Deze generieke constateringën worden dus binnen het hoogspanningsdossier op lokaal niveau onderstreept. Nu is dit overigens goed te verklaren

en het kan niet gezegd worden dat de lokale bestuurders hierbij op enige manier tekortschieten. Immers heeft niet alleen Slovic (1987) in een vroeg stadium laten zien dat in de samenleving angst heerst voor het gevaar van hoogspanningslijnen, ook brengt de terugkerende aandacht in de Tweede Kamer het dossier constant onder de aandacht. Enfin, terugkomend op de discrepantie tussen de opvatting van de lokale bestuurder en het werkelijke verlangen van de Nederlandse burger kan gesteld worden dat indien maatregelen worden getroffen inzake hoogspanningslijnen, dit lang niet altijd het meest democratisch besluit hoeft te zijn.

Dat de Nederlandse burger lang niet altijd meer veiligheidsbeleid wil is wel gebleken in de gemeenten waar objectief veiligheidsbeleid is gehanteerd. Meer specifiek: in de gemeenten Breda, Maarssen en 's-Hertogenbosch heeft het lokale bestuur gekozen om welbewust niets te doen aan de aanwezige hoogspanningslijnen. In deze gemeenten is verklaard dat waar open en eerlijk een standpunt wordt ingenomen dat maatregelen inzake hoogspanningslijnen duur zijn en de baten onzeker, de burger het accepteren en zelf waarderen kan wanneer er géén maatregelen worden getroffen. Hieruit blijkt dat een tegenovergestelde houding ook democratisch en legitiem besturen is: de burger verlangt het helemaal niet van de overheid dat zij altijd streeft naar 100% veiligheid.

Tot slot kan er gesteld worden dat de generieke conclusie luidt dat de misvatting van de lokale bestuurders leidt tot het ontstaan van extreem duur veiligheidsbeleid. Dit is dus een bittere conclusie om twee redenen. Enerzijds omdat het, zo is al vroeg geconstateerd, het een enorm kostbare maatregel is en een flinke wissel trekt op zowel de gemeentelijke als de landelijke begroting. Anderzijds omdat de Nederlandse burger begrijpt dat het geld veel beter aan andere beleidsterreinen uitgegeven kan worden waar de noodzaak van investeren hoger ligt. De verklaring van de ontwikkeling van hoogspanningsbeleid op lokaal niveau lijkt hiermee naadloos aan te sluiten op een eerdere constatering van het programma Risico's en Verantwoordelijkheden van het Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: '...maatschappelijke onrust wordt niet altijd accuraat ingeschat; als burgers de kosten en baten van bepaalde maatregelen weten, vinden ze deze maatregelen niet altijd meer vanzelfsprekend' (Risico's en Verantwoordelijkheden, 2012, p.8). Op het gebied van hoogspanningslijnen zal er dus nog goed moeten worden geluisterd naar de burger.

9. Bestuurlijke handreikingen inzake hoogspanningslijnen

Het uiteindelijke doel van deze verhandeling, zo is al eerder aangestipt, is om enkele bestuurlijke handreikingen op te stellen die lokale bestuurders ondersteunen bij de behandeling van soortgelijke toekomstige problematiek. Er is hiermee dus niet gezegd dat de handreikingen ook op andere terreinen dan hoogspanningslijnen van toepassing kunnen zijn. Eerder sprak de Raad van het Openbaar Bestuur (2012) al over dergelijke handreikingen in het bredere perspectief van het veiligheidsdomein. De ironie wil dat ook staatssecretaris Van Geel in 2006 een soortgelijk advies heeft gegeven op het gebied van hoogspanningslijnen.⁶³ Het dient gezegd te worden dat de hieronder beschreven handreikingen in hoge mate op elkaar ingrijpen en ook in de hier gepresenteerde volgorde moeten worden toegepast.

Creëer vertrouwen

Al lijkt het een basisvoorwaarde voor een legitiem openbaar bestuur, toch is vertrouwen van extra groot belang binnen het hoogspanningsdossier. Dit om de reden dat de zo vaak genoemde wetenschappelijke onzekerheid ervoor zorgt dat de burger nu eenmaal niet alle informatie tot zich kan nemen en dus moet vertrouwen op de afweging van de bestuurder. Nu is gebleken dat dergelijk vertrouwen verkregen kan worden door een zakelijke, rationele en standvastige houding in te nemen. De casuïstiek toont aan dat verschillende houdingen van het openbaar bestuur ten aanzien van het hoogspanningsdossier argwaan en wantrouwen opwekt. Een wisselende houding kan immers de onjuiste indruk wekken dat het lokale bestuur niet op de hoogte is van het gezondheidsrisico en daarom de burger blootstelt aan onredelijke gevaren. Het adagium “vertrouwen komt te voet en gaat te paard” lijkt hierbij leidend.

Blijf informeren

Proactieve risicocommunicatie houdt de burger geïnformeerd en rustig in tegenstelling tot reactieve risicocommunicatie. Uit het onderzoek blijkt dat in alle gevallen een relatie bestaat tussen de inschatting van het gezondheidsrisico van hoogspanningslijnen en hoe de respondenten aan hun informatie zijn gekomen. Meer specifiek is duidelijk geworden dat de overheid én de burger bij objectieve en tweeledige informatieverstrekking gebaat is. Op deze manier wordt voorkomen dat burgers hun risicoperceptie baseren op eenzijdige, subjectieve onderzoeksresultaten en zich meer zorgen maken dan noodzakelijk. Deze bevinding ligt in lijn met een onderzoek dat in opdracht van het programma Risico's en Verantwoordelijkheden (2012) is uitgevoerd door TNS-NIPO. Hierin stellen zij dat de Nederlandse burger nuchter is ten aanzien van veiligheidsrisico's mits zij goed geïnformeerd wordt.

Opmerkelijk is echter de constatering dat deze bestuurlijke handreiking al eerder is lijkt helemaal opmerkelijk het wanneer blijkt dat uit het BAHLOO project al is gebleken dat risicocommunicatie van groot belang is om de maatschappelijke onrust te minimaliseren (Schuttelaar en partners, 2004). Zij stelt hier immers al aan de kaak dat er door de betrokken overheden duidelijk antwoord moet worden gegeven op de vragen als: ‘waarom alleen richten op 0-15 jarigen, terwijl toch eigenlijk al het menselijk leven beschermd dient te worden?’ of ‘Waarom wel beleid voor nieuwe maar niet voor bestaande situaties?’. Dit omdat burgers dit onvermijdelijk negatiever zullen framen. Ook een pilotstudie van Korbee & Hovelynck (2004, p.8) heeft als soortgelijke conclusies opgeleverd: de Nederlandse burger wenst een actieve en open informatieverstrekking vanuit de overheid.

Ben democratisch

De Nederlandse burger is rationeel als het gaat om het inschatten van het gezondheidsrisico in het geval van hoogspanningslijnen. Indien de burger op adequate wijze is geïnformeerd over het werkelijke gevaar van hoogspanningslijnen zal hij of zij minder snel opteren voor maatregelen op het gebied van veiligheidsbeleid. Een betrokken burger zal tegen het licht van de

⁶³ Brief aan de Tweede Kamer, Staatssecretaris van Geel, 29 mei 2006

hoogspanningsproblematiek dus veelal zorgen voor effectief, efficiënt, rationeel en tevens legitiem veiligheidsbeleid. De aanbeveling luidt meer specifiek dat indien de burger actief betrokken wordt bij de besluitvorming van beleid, dit zal leiden tot een rationelere afweging. Dit komt over een met de generieke uitspraak van nationale ombudsman Brenninkmeijer (2012, p.18): *‘De overheid kan daarom winst behalen door die burger zoveel mogelijk actief te benaderen en te betrekken bij het opsporen van onzekere risico’s en het prioritering van acties die eventueel nodig zijn’*. Deze aanbeveling is overigens ook al eerder aangeschoten door Passchier tijdens zijn oratie aan de Universiteit van Maastricht (1999, p.27). Daar bepleit hij meer samenwerking tussen de betrokken partijen inzake hoogspanningslijnen teneinde overbodig beleid te voorkomen.

Blijf verantwoordelijk

Het doorschuiven van de bestuurlijke ‘verantwoordelijkheid’ betreffende hoogspanningslijnen is onnodig en zorgt voor veel bestuurlijke stroperigheid. De burger *accepteert* en *waardeert* het wanneer de gemeente de eerlijke stelling inneemt dat zij bijvoorbeeld de financiële middelen wel heeft maar niet wil vrijmaken voor het oplossen van de hoogspanningsproblematiek. Hierbij lijkt het een combinatie van de vorige drie handreikingen, de lokale bestuurder moet betrouwbaar en objectief naar buiten treden en kan dan op het gebied van hoogspanningslijnen kiezen voor een ‘laissez-faire’ methode of ‘non-besluit’. Dat dit democratisch en legitiem kan zijn blijkt ook uit de flitsenquête.

Intermezzo

Een mooi voorbeeld van de lastige combinatie tussen vertrouwen, communicatie en bestuurlijke houding blijkt uit een onderzoek van Fresco (2012). Zij noemt hoe simpel en direct complex publiek vertrouwen gewonnen of verloren kan worden. Een onderzoek in het Zwitsers dorp Wolgenschiessen, dat was geselecteerd voor de opslag van nucleair kernafval, toonde aan dat de vraagstelling in het referendum voorafgaand aan het besluit al veel invloed zou hebben op het vertrouwen in de lokale overheid. Ten eerste werd de vraag gesteld:) Zou u instemmen met de afvalopslag als het Zwitserse parlement hierover positief beslist?; en ten tweede de vraag : Zou u instemmen met opslag als het parlement u een compensatie betaald van enkele duizenden francs? De reactie op de eerste vraag: 51% voor, reactie op de tweede vraagstelling: 25% voor het accepteren van een nucleaire opslagplaats. De onderzoekers concludeerden hieruit dat de eerste vraagstelling minder argwaan wekte bij de respondenten in tegenstelling tot de tweede waarbij de burgers het vermoeden hadden omgekocht te worden omdat de overheid iets te verbergen zou hebben. Het maakt duidelijk dat de reactie van burgers lang niet altijd op voorhand in te schatten is. Vaak lijkt het handelen in theorie erg positief (financiële compensatie) maar blijkt dit in de praktijk tegenstrijdige effecten te sorteren (wantrouwen).

Weeg af

Bovenstaande handreikingen samengevoegd blijkt dat de Nederlandse burger in het geval van hoogspanningslijnen lang niet altijd wenst dat de (lokale) overheid meer veiligheidsmaatregelen neemt. Veel eerder heeft zij behoefte aan eerlijke informatieverstrekking over het feitelijke risico zodat zij zelf een afweging kan maken. Het sluit hiermee aan bij de huidige paradigmawisseling binnen het veiligheidsdomein dat de overheid niet tegen alle kosten hoeft te zorgen voor meer veiligheid. Veel eerder wil de burger een stijging van veiligheid die in lijn ligt met de rest van de welvaart in Nederland. Hiermee schuwt zij disproportionele maatregelen: er zijn immers andere terreinen waar beter in geïnvesteerd kan worden. Met dit alles in kaart gebracht kan gesteld worden dat de lokale bestuurder helemaal niet genooddaakt is tot het nemen van extreem dure veiligheidsmaatregelen inzake hoogspanningslijnen. Wanneer een rationele, objectieve en weloverwogen keuze gemaakt wordt en dit op gelijke manier overgebracht wordt op de burger is dit eveneens een vorm van goed besturen. Het is dus lang niet altijd gewenst om te streven naar meer veiligheidsbeleid.

10. Discussie

10.1 Aanbevelingen

Gedurende het onderzoek is er op basis van enkele casussen in gebracht welke factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van hoogspanningsbeleid. Ondanks de betrouwbare en valide conclusies die hieruit voort zijn gekomen zal de echte waarde pas blijken in de praktijk. Tegen deze achtergrond luidt de aanbeveling om (inter)bestuurlijke dialogen te houden waarbij de onderzoeksresultaten besproken zullen worden. Met deze verhandeling als startpunt zal de dialoog zich tevens kunnen richten op de knelpunten bij de omgang met risico's maar ook de verdeling van verantwoordelijkheid inzake de afhandeling van hoogspanningslijnen. Niet alleen dienen dergelijke dialogen het doel de onderzoeksresultaten te toetsen, ook zullen ze leiden tot de uitwisseling van ervaringen op het gebied van hoogspanningsbeleid en daarbuiten. De waarde van deze dialogen zal verhoogd worden wanneer er (lokale) bestuurders met verschillende veiligheidsbenaderingen (e.g. subjectief/objectief) worden uitgenodigd.

10.2 Theoretische reflectie

Uit deze verhandeling blijkt dat de Nederlander het gevaar van hoogspanningslijnen helemaal niet zo hoog percipieert als eerder gedacht werd. Zo ondersteunen zij de onderzoeksresultaten van de internationaal bekende studie van Slovic naar risicoperceptie niet. Slovic (1987) concludeerde immers dat de (wetenschappelijk) onbekendheid van een risico, de onzichtbaarheid, of het een nieuw risico betreft en een uitgesteld effect negatief bijdragen aan de risicoperceptie. Met andere woorden maakte hij duidelijk dat elektromagnetische velden erg hoog scoorde en door de maatschappij als gevaarlijke gepercipieerd worden. Dit onderzoek laat echter zien dat dit risico in de Nederlandse context helemaal niet zo gevaarlijk geacht wordt. In reflectie op dit onderzoek zou onderzocht kunnen worden in hoeverre de theorie van Slovic (1987) stand houdt.

Een van de hypothesen luidde dat lokale bestuurders handelen om achteraf niet verantwoordelijk te worden gehouden voor de gevolgen van schadelijke hoogspanningslijnen. Nu is er op basis van dit onderzoek geconcludeerd dat dit niet het geval is. Ondanks het feit dat deze conclusie is gebaseerd op meerdere bronnen, toch bestaat het vermoeden dat dergelijke intrinsieke motivaties vaak niet uit worden gesproken. Met andere woorden is de kans klein dat lokale bestuurders toegeven dat zij extreem dure maatregelen treffen om hun eigen verantwoordelijkheid 'af te wenden'. Daarmee kan dus niet met grote stelligheid beweerd worden dat deze verantwoordelijkheid geen rol speelt.

10.3 Methodische reflectie

Het aantal ondervraagde burgers wat aan de lage kant ($n=133$). Ondanks het feit dat uitsluitend burgers zijn onderworpen aan deze flitsenquête wanneer zij maximaal 25 meter van de hoogspanningslijn woonden, toch betreft dit slechts een fractie van alle huishoudens in Nederland die binnen de 0.4 microtesla wonen ($n=23.000$). Voor meer generaliserende uitspraken over bijvoorbeeld het maatschappelijke draagvlak *van heel Nederland* is het aan te bevelen meer respondenten op te nemen in de dataset. Dat neemt overigens niet weg dat het vermoeden bestaat dat de uitkomsten anders zullen zijn dan wat er hier beschreven is in de verhandeling.

Tot slot is vergelijking tussen de gemeenten op sommige punten lastig gebleken. Apeldoorn en Veenendaal hebben zich als erg goede casussen gepresenteerd om aan te tonen hoe het mogelijk is dat lokale bestuurders kiezen voor maatregelen voor de hoogspanningslijnen. Ook bleken 's Hertogenbosch en Breda voorbeeldige casussen om een tegenovergestelde houding van lokale bestuurders te bepalen. Het contrast tussen beide benaderingen is van grote waarde gebleken voor de uiteindelijke conclusie. Toch zijn de gemeenten Nieuwegein en Maarssen wat lastiger in te brengen door de complexe ontwikkeling van het uiteindelijke bestuurlijke standpunt. Dat in bijvoorbeeld Nieuwegein ook andere motieven van groot belang bleken bij de bestuurlijke afweging en in Maarssen de Raad van State uitspraken deed zorgde voor een verstoring van een 'zuivere bestuurlijke afweging'.

11. Literatuur

Wetenschappelijke literatuur:

- Akkerman, A. & De Vries, M.S. (2008). Problemen op de agenda. In: Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap, eds. Hoogerwerf en Herweijer. Kluwer, Den Haag.
- Ahlbom, A., N. Day, M. Feychting, E. Roman, J. Skinner, J. Dockerty, M. Linet, M., McBride, J. Michaelis, J.H. Olsen, T. Tynes, P.K. Verkasalo (2000). A pooled analysis of magnetic fields and childhood leukaemia. *British Journal of Cancer* 88(5), pp. 692-698.
- Argyris, C. (1976). Single-loop and double-loop models in research on decision making. *Administrative Science Quarterly*, 21(3), pp. 363-375.
- Asselt, van M.B.A. (2007). Risk governance: Over omgaan met onzekerheid en mogelijke toekomst. Oratie ter aanvaarding van het bijzonder hoogleraarschap aan de Universiteit Maastricht, uitgesproken op 26 oktober 2007.
- Baren, N.G.E. van (2001). Planhiërarchische oplossingen : een bron voor maatschappelijk verzet. Dissertatie. Geraadpleegd op 25-07-2013 via <http://dare.uva.nl/document/446224>.
- Bachrach, P., Baratz, M. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*. 56(4), pp. 947-952.
- Bachrach, P., Baratz, M. (1970). *Power and poverty, in Theory and practice* (pp. 3-16). Oxford University Press, Inc: Oxford.
- Baarda, D.B., & Goede, M.P.M. (1995). Basisboek Methoden en Technieken: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek. Houten: Educatieve Partners Nederland BV
- Baarda, D.B. en De Goede, M.P.M. (2001). Methoden en technieken. Wolters-Noordhoff B.V.
- Beck, U. (1992). Risk society. Towards a new modernity. London: Sage Publications.
- BiolInitiative Working Group (2007). BiolInitiative Report: A Rationale for a Biologically-based Public Exposure Standard for Electromagnetic Fields (ELF and RF).
- BiolInitiative Working Group (2012). Report Issues New Warnings on Wireless and EMF.
- Birkland, T.A. (2010). An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. M.E. Sharpe, New York. 2010.
- Boeije, H. (2005). Analyseren in kwalitatief onderzoek, Denken en doen. Amsterdam: Boom.
- Boutelier, H. (2011). De improvisatiemaatschappij, over sociale organisatie van een onbegrensde wereld. Boom Lemma Uitgevers, Den Haag.
- Brenninkmeijer, A.F.M. (2012). Behoorlijk omgaan met onzekere risico's. In: Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden. Hoe doen we dat samen?, eds: A. Brenninkmeijer, 2012.
- Braster, J.F.A. (2000). De kern van casestudy's. Assen: Van Gorckum..
- Christiaans, H.H.C.M., Fraaij, A.L.A., De Graaff, E. en Hendriks, Ch.F. (2004). Methodologie van technisch-wetenschappelijk onderzoek. Utrecht: Lemma B.V.
- Cobb, R.W., C.D. Elder, The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory, in: *The Journal of Politics*, 33(4), pp. 891-915.
- Commission on Global Governance (1995). Our Global Neighborhood, New York: Oxford University Press, 1995.
- Doll, R. (1955). Mortality from lung cancer in asbestos workers. *Britisch Journal of Industrial Medicine*, 12, pp. 81-87.
- Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle. *The Public Interest*, 28(1), pp. 38-50.
- Edelman, M. (1964). The symbolic use of politics. Urbana, University of Illinois press.
- EMF Program of the California Department of Health Service (2002). Policy options in the face of possible risk from power frequency electric and magnetic fields (EMF). Final report, June 2002 (www.dhs.ca.gov/ehib/emf).
- Erzberger, Ch., & Kelle, U. (2003). Making inferences in mixed methods: the rules of integration. In A. Tashakorri, & Ch. Teddlie (Eds.), *Handbook of mixed methods in social & behavioral research* (pp. 457-488). Thousand Oaks: Sage.
- Fenger, H.J.M. (2003). Over implementatie en beleidsverandering. *Bestuurskunde*, 12(3), pp. 123-131.
- Fischhoff, B. (2003). Hindsight ≠ foresight: the effect of outcome knowledge on judgement under uncertainty, *Qual Saf Health Care*, 12, pp. 304-312.
- Flyberg, B. Bruzelius & Rothengatter, W. (2003) Megaprojects and risk: an anatomy of ambition, Cambridge [etc.], Cambridge University Press.
- Furedi, F. (2002). Culture of fear. Continuum London.
- Furedi, F. (2007). The only thing we have to fear is the 'culture of fear' itself. Spiked.
- Graaf, H. van der & Hoppe, R. (1996). Beleid en Politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde, derde druk, Coutinho, Bussum.
- Geldof, D. (2008). Onzekerheid. Over leven in de risicomaatschappij. Leuven: Acco.
- Greenland, S., A.R. Sheppard, W.T. Kaune, C. Poole, M.A. Kelsh, (2000). A pooled analysis of magnetic fields, wire codes, and childhood leukemia. *Epidemiology*, 11, pp. 624-634.
- Hady, M & Koops, F.B.J. (1998). Geen hogere kankerincidentie door hoogspanningslijn in Odijk. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*. 142, pp.1559-1562
- Helsloot, I. (2012). Veiligheid als (bij)product. Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers. Oratie ter aanvaarding van het bijzonder hoogleraarschap aan de Radboud Universiteit, uitgesproken op 21 september 2012.
- Helsloot, I. & Cornet, T. (2012). Risico's in de Polder. Provincie Noord Brabant, 2012.
- Hill, A.B. (1965). The environment and disease: association or causation? *Proceeding of the Royal Society of Medicine*, 58, pp. 295-300.
- Hoogerwerf, A. (red.) (1985). Het ontwerpen van beleid: Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek. Alphen aan den Rijn: Samson.

- Hoogerwerf, A. (1987). De levensloop van problemen: definiëren, precisiering en oplossing. In: *Beleidswetenschap*, 1(2), pp.159-181.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- International Agency for Research on Cancer (2001). Finds Limited Evidence that Residential Magnetic Fields Increase Risk of Childhood Leukaemia. Press Release. 136, 27 June 2001.
- International Commission on Non-ionizing Radiation Protection (1998). Guidelines for limiting exposure to time-varying electric, magnetic, and electromagnetic fields. *Health Physics*; 74(4), pp.494-522.
- Kelfkens, G., Pennders, R.M.J. & Pruppers, M.J.M. (2002). Woningen bij bovengrondse hoogspanningslijnen in Nederland. RIVM Rapport 610150001/2002
- Kelfkens, G., R.M.J. Pennders en M.J.M. Pruppers (2003). Plannen voor nieuwbouwwoningen bij bovengrondse hoogspanningslijnen. RIVM, rapportnr. 610150004, Bilthoven.
- Kelfkens, G. & M.J.M. Pruppers (2007). Achtergronden beleid bovengrondse hoogspanningslijnen. RIVM rapport 861020014/2007, Bilthoven.
- Kelfkens, G. & Pruppers, M.J.M. (2008). Hoogspanningslijnenbeleid in de praktijk: Een pilotonderzoek. RIVM Rapport 609021073, Bilthoven.
- Kelfkens, G. & Pruppers, M.J.M. (2010). Het uitruilbeginsel bij hoogspanningslijnen. Een verkenning. RIVM Rapport 610790013/2010, Bilthoven.
- Kelfkens, G. & Pruppers, M.J.M. (2013). Berekening magneetveldzone bij bovengrondse hoogspanningslijnen in elkaars nabijheid. RIVM rapport 610790019/2013, Bilthoven.
- Kelfkens G., Van Wolven J, Pennders R, Stuurman C, Van Aernsbergen L, Delfini G and Pruppers M. (2002) Costs and benefits of the reduction of magnetic fields due to overhead power lines. Proceedings of the 2nd International. Workshop on Biological Effects of Electromagnetic Fields, 7 - 11 October 2002, Aldemar Paradise Royal Mare Hotel, Rhodes, Griekenland.
- Kennisplatform Elektromagnetische Velden en Gezondheid (2009). 2009-004. www.kennisplatform.nl, geraadpleegd op 18 juni 2013.
- Kingdon, J.W. (1984). Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston.
- Kingdon, J.W. (1995). Agendas, Alternatives and Public Policies (2nd edition). Michigan
- Klinker, A., Renn, O. (2002). A new approach to risk evaluation and management: risk based, precaution-based and discourse-based strategies. *Risk Analysis*, 22(6), pp. 1071-1094.
- Knight, F.H.(1921). Risk, uncertainty and profit. Chicago/Londen, University of Chicago Press, 1921.
- Lipsky, M., 1980, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, New York.
- Namenwirth, J.Z. (1973). Wheels of time and the interdependence of value change in America. *Journal of Interdisciplinary History*, 3(4), pp. 649-683.
- OECD (1995). Participatory Development and Good Governance, Paris: OECD, p.14.
- Passchier, W. (1999). Verspraak Onder hoogspanning. Oratie ter aanvaarding van het bijzonder hoogleraarschap 'Risico-analyse' aan de Universiteit Maastricht, uitgesproken op 12 november 1999.
- Plas, van der M., Houthuijs, D.J.M., Dusseldorp, A., Pennders, R.M.J. & Pruppers, M.J.M. (2001). Magnetische velden van hoogspanningslijnen en leukemie bij kinderen. RIVM rapport 610050007. RIVM, Bilthoven, 2001.
- Pieterman, R. (2008). De zorgcultuur: Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Power, M. (2004). The risk management of everything. Rethinking the politics of uncertainty. London, Demos.
- Reynaert, H., Steyvers, K., & Verlet, D. (2009). Van dorpsfiguur tot eerstelijnsbestuurder. De lokale politieke elite na 1945, pp. 35-57. In S. Fiers & H. Reynaert (red.), Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht. Tielt: Lannoo.
- Renn, O. (2008). Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World. Taylor & Francis Ltd, 2008.
- Raad van het Openbaar Bestuur (2012). Belichaming van de kundige overheid: Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding. Den Haag, 2012.
- Roeser, S. (2012). De mogelijke rol van morele emoties in het signaleren van nieuwe risico's. In: *Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden. Hoe doen we dat samen?* Red: A. Brenninkmeijer, 2012, Den Haag.
- Sabatier, P. (1988) An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2), pp. 129-168.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1993). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Oxford: Westview Press.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment." In: *Theories of the Policy Process*, ed. Paul Sabatier. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition: Innovations and Clarifications. In: *Theories of the Policy Process*, second edition, ed. Paul Sabatier. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sluijs, J.P. van der (2008). Uncertainty and complexity: The need for new ways of interfacing climate science and climate policy. In: Driessen P, Leroy P, Van Vierssen W (eds). From Climate Change to Social Change. Utrecht: International Books, 2010.
- Slovic, P. (1987). Perception of Risk. *Science*, New Series, 236(4799), pp. 280-285.
- Stam, R. (2011). Comparison of international policies on electromagnetic fields (power frequency and radiofrequency fields). National Institute for Public Health and the Environment. RIVM 118/2011.
- Swanborn, P.G. (1994). Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek. Meppel: Boom.

- Swanborn, P.G. (1996). Case-study's: wat, wanneer en hoe? Amsterdam/Meppel: Boom.
- Teisman G.R. (2005). Publiek Management op de grens van chaos en orde; over leidinggeven en organiseren in complexiteit, Den Haag: Academic Service
- Thiel, S. van (2007). Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding. Bussum, Uitgeverij Coutinho.
- UNDP (1997). Governance for Sustainable Human Development. New York, pp. 2–3.
- Yin, R. (1992). Case study research - Design and Methods. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Vasterman, P.L.M., Yzermans & J.C., Dirkzwager, A. J. E. (2005). The Role of the Media and Media Hypes in the Aftermath of Disasters. *Epidemiologic Reviews*. 27(1), pp. 107–114.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2003). Het ontwerpen van een onderzoek. Utrecht: Lemma B.V.
- Wagner, J.C., Sleggs, C.A. & Marchand, P. (1960). Diffuse Pleural Mesothelioma and Asbestos Exposure in the North Western Cape Province. *British Journal of Industrial Medicine*, 17(1), p.17.
- Wardekker J.A., Van der Sluijs J.P., Janssen P.H.M., Klopogge P., Petersen, A.C. (2008). Uncertainty communication in environmental assessments: Views from the Dutch sciencepolicy interface. *Environmental Science & Policy*, 11, pp 627–641.
- Wees, B. Van, Bonneaux, L. & Helsloot, I. (2013). Over hoogspanningslijnen, kinderleukemie en kwakzalvers in epidemiologie en politiek. *Nederlands Tijdschrift tegen de kwakzalverij*. 4(1), pp.1-8
- Wertheimer, N., E. Leeper (1979). Electrical wiring configurations and childhood cancer. *American Journal of Epidemiology*, 109(3), pp. 273-284.
- Woerkum, C.M.J. van (2000). Communicatie en interactieve beleidsvorming. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- World Bank (1994). Governance , The World Bank's Experience. Washington, DC: The World Bank, 1994, p.14.

Beleidsdocumenten:

- Bestemmingsplan Zuiderpark en omgeving (2013). Gemeente Apeldoorn, 2013.
- Europese Raad (12.07.1999). Aanbeveling van de Raad van 12 juli 1999 betreffende de beperking van blootstelling van de bevolking aan elektromagnetische velden van 0 Hz — 300 GHz. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, p. 59.
- Electric Power Research Institute (1999). Mouse study finds no EMF-leukemia link. Electric Power Research Institute, p. 7.
- Milieubalans (2003). Milieu- en Natuurplanbureau RIVM, Kluwer.
- Risico's en Verantwoordelijkheden (2011). De risico-regelreflex in het openbaar bestuur. Rapport van het symposium. Den Haag, 13 april 2011.
- Risico's en Verantwoordelijkheden (2012). Dag van de dilemma's & oplossingen. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2012.
- VROM (1998) Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Vino, 1988), Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex, 1992) en de Actualisering Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinac, 1997).
- VROM (2001). Nationaal Milieubeleidsplan 4. Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag, september 2001.
- VROM (2004). Nuchter omgaan met risico's. Beslissen met gevoel voor onzekerheden. Hoofddocument 040089/03-04 VROM 4015
- VROM (2004b). Nuchter omgaan met risico's. Beslissen met gevoel voor onzekerheden. Achtergronddocument 040089/03-04 VROM 4015
- VROM (2005) Advies met betrekking tot hoogspanningslijnen. Brief van staatssecretaris Van Geel van VROM, gedateerd op 3 oktober 2005, kenmerk: SAS/2005183118. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- VROM (2008). Verduidelijking advies met betrekking tot hoogspanningslijnen. Brief van minister Cramer van VROM, gedateerd op 4 november 2008, kenmerk: DGM\2008105664. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- SAGE (2007) First Interim Assessment: Power Lines and Property, Wiring in Homes, and Electrical Equipment in Homes. Gepubliceerd op 27 april 2007.
- SAGE (2010). Second Interim Assessment 2009 – 2010. Gepubliceerd op 8 juni 2010.

Adviezen:

- Gezondheidsraad (2000). Commissie ELF elektromagnetische velden. Blootstelling aan elektromagnetische velden (0 Hz - 10 MHz). Den Haag: Gezondheidsraad, 2000; publicatie nr 2000/6.
- Gezondheidsraad (2008). Voorzorg met rede, nr. 2008/18, 26 september 2009.
- Gezondheidsraad (1995): Commissie Risicomaten en risicobeoordeling. Niet alle risico's zijn gelijk. Den Haag: Gezondheidsraad, 1995; publikatie nr 1995/06. ISBN 90-5549-072-5.
- Gezondheidsraad (1997) Commissie Radiofrequente straling. Radiofrequente elektromagnetische velden (300 Hz - 300 GHz). Den Haag: Gezondheidsraad, 1997; publicatienr. 2007/01. ISBN 90-5549-151-9.
- Gezondheidsraad (2000). Blootstelling aan elektromagnetische velden (0 Hz - 10 Mhz). Den Haag: Gezondheidsraad, 2000; publicatie nr 2000/06. ISBN 90-5549-309-0.
- Gezondheidsraad (2008) *Elektromagnetische velden: Jaarbericht 2008*. Den Haag: Gezondheidsraad, 2009; publicatienr. 2009/02. ISSN 1871 3875.
- Health Council of the Netherlands (2012). Childhood leukaemia and environmental factors. The Hague: Health Council of the Netherlands, 2012; publication no. 2012/33. ISBN: 978-90-5549-926-7.
- RIVM (2002). Gezondheid op Koers? Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten.

- Korbee & Hovelynck (2004). Burgers over hoogspanningslijnen; een pilot. In opdracht van ministerie van VROM, Den Haag.
- Schuttelaar & Partners (2004). Beleidsalternatieven Hoogspanningslijnen Onderling Overlegd. Eindrapportage ministerie VROM, Den Haag, oktober 2004.

Andere bronnen:

- Algemeen Overleg Tweede Kamer vaste Commissie voor Economische Zaken over het onderwerp Uitkoopregeling hoogspanningslijnen, Den Haag, 22 mei 2013.
- Brenninkmeijer, A.F.M. (2010, mei). Speech Alex Brenninkmeijer, gepresenteerd tijdens Dag van het Risico, Den Haag.
- Fresco, L.O. (2012). Een breed debat. NRC Handelsblad, 26-09-2012.
- Nu.nl (2013). Bron; <http://www.nu.nl/binnenland/3399894/kamp-wil-aanbod-bewoners-hoogspanningslijnen.html>, geraadpleegd op 19 juli 2013.

Bijlage I: Respondenten

Apeldoorn

Wethouder:	dhr. J. Kruithof (10 juni 2013)
Projectleider verkabeling:	mevr. P. Tiecken (10 juni 2013)
Ambtelijk medewerker:	dhr. J. Vermeij (10 juni 2013)
Burgerrespondenten:	20

Breda

Wethouder:	dhr. A. Akinci (24 juni 2013)
Ambtelijk medewerker:	dhr. J. Bakker (19 juni 2013)
Burgerrespondenten:	21

Maarssen

Wethouder ⁶⁴ :	dhr. P. Ploeg (20 augustus 2013)
Ambtelijk medewerker:	dhr. A. de Vos (25 juni 2013)
Burgerrespondenten:	21

Nieuwegein

Wethouder:	dhr. H. Adriani (13 juni 2013)
Projectmanager verkabeling:	dhr. R. Koch (13 juni 2013)
Burgerrespondenten:	24

's Hertogenbosch

Gemeentesecretaris	mevr. I. Woestenberg (22 juni 2013)
Ambtelijk medewerker:	dhr. E. Rossou (22 juni 2013)
Burgerrespondenten:	24

Veenendaal

Wethouder:	dhr. J. Verkroost (24 juni 2013)
Ambtelijk medewerker:	dhr. J. van Manen (24 juni 2013)
Burgerrespondenten:	23

Overig

RIVM	dhr. Kelfkens (1 april 2013)
Tweede Kamer ⁶⁵	dhr. Heijnen (26 juni 2013)

⁶⁴ Door de onmogelijkheid een mondeling interview te plannen zijn er schriftelijk enkele vragen gesteld.

⁶⁵ Als voormalig wethouder is hij betrokken geweest bij het nemen van een besluit met betrekking tot de hoogspanningslijnen in de gemeente 's Gravenhage.

Bijlage II: Interviews

Diepte-interviews

Welkom // Uitleg scriptieonderzoek // Probleem opname?

Probleemverheldering

- 1) Kunt u de feitelijke situatie met betrekking tot hoogspanning in uw gemeente toelichten?
- 2) Welke maatregelen zijn getroffen/ wilt u treffen?
 - a. Welke kosten gaan hiermee gepaard?
- 3) Hoe acht u het gevaar van hoogspanningslijnen/EMV?
 - a. Meer specifiek → vind u dat uw inwoners op dit moment gevaar lopen?

Rijksadvies

- 1) Bent u bekend met het rijksadvies hoogspanningslijnen?
- 2) Hoe interpreteert u dit rijksadvies?
 - a. Erg brede vraag: toespitsen: hoe ziet u het voorzorgsprincipe?
- 3) Wat vindt u van het feit dat de rijksoverheid kaders schept en u deze als gemeente in moet vullen?

Eigen positie

- 1) Wat is uw rol in deze situatie?
- 2) Welk doel streeft u na?
 - a. Bent u pleitbezorger van het zorgvuldigheidsbeginsel?
- 3) Ervaart u maatschappelijke druk?
 - a. Belangengroeperingen
 - b. Individuele burgers
 - c. Ervaart u politieke druk? Zo ja: van welke partijen?
- 4) In hoeverre vindt u dat een KBA een rol moet spelen bij het vaststellen van veiligheidsbeleid inzake hoogspanningslijnen?
- 5) Is uw positie ten aanzien van hoogspanningslijnen veranderd door de tijd?

Krachtenveldanalyse

- 1) Wie hebben bijgedragen aan de besluitvorming op het gebied van hoogspanningslijnen?
 - a. Ambtelijk → wethouder
 - b. Politiek → gemeenteraad
 - i. Zijn er verschillen op te merken tussen de politieke partijen?
 - ii. Vertaling van de publieke opinie?
 - c. Inwoners → belangengroepering
 - i. Merkt u verschil tussen wijken in het najagen van belangen?
- 2) Hoe streven zij hun doelen na?
 - a. Welke argumenten voerden zij voor dit doel?

Risicocommunicatie

- 1) Wat heeft u gedaan aan informatieverstrekking mbt het risico?
 - a. Preventief informeren
 - b. Achteraf vertellen wat de risico's zijn?
 - c. Heeft u gezegd: dit is een onbewezen risico?
- 2) Welk beeld heeft u geschetst?
- 3) Hebben er dialogen plaatsgevonden met inwoners?
 - a. Welk effect hebben deze gehad?

Aanvullende stellingen (inzetbaar op gewenste momenten, niet noodzakelijk)

Stelling: Als de overheid burgers te veel vertelt over risico's, veroorzaakt dat onrust en weerstand

Stelling: Het rijksadvies van 2005 heeft aandacht geschonken aan een probleem dat eerder niet op de maatschappelijke agenda stond.

Stelling: De afweging die voorafgaat aan maatregelen op het gebied van hoogspanningslijnen is een luxeprobleem.

Flitsenquêtes

- a) Hoe ver woont u ongeveer van de hoogspanningsmast in uw plaats?
<10m 0m – 25m 25m – 50m 50m> Geen
- b) Hoe groot acht u het risico van hoogspanningslijnen?
- Zeer groot
 - Groot
 - Gemiddeld
 - Klein
 - Zeer klein
- c) Wie heeft u geïnformeerd over dit risico?
- Ik heb zelf informatie gezocht
 - Buurtbewoners
 - Belangenvereniging
 - Gemeente
 - Anders.....
- d) Is het een goede zaak dat er door de overheid in de verkabeling van hoogspanningslijnen wordt geïnvesteerd om dit het risico weg te nemen? Dat kost 500 miljoen en zal natuurlijk ten koste gaan van iets anders of zal hogere belasting opleveren. **Ja / Nee**

Laat me u wat informatie geven. Hoogspanningslijnen genereren elektromagnetische velden. Het is nooit onomstotelijk bewezen dat deze velden direct gezondheidsrisico's veroorzaken. Tevens zijn er andere (externe) factoren zoals magnetrons, mobiele telefoons en WiFi netwerken waardoor u dagelijks aan EMV wordt blootgesteld.

- e) Als u 500 miljoen te besteden zou hebben als minister, waar zou u het aan uitgeven?
.....
.....
- f) Zou u een hogere OZB (gemeentelijke belasting) willen betalen voor extra veiligheidsmaatregelen voor hoogspanningslijnen? **Ja / Nee**
- g) Waarvan denkt u dat het (gezondheids) risico het grootst is?
- Roken (10^{-3})
 - Verkeer (10^{-4})
 - Overstroming (10^{-5})
 - Hoogspanning (10^{-5})
 - Bliksem (10^{-6})
- h) Een laatste vraag tbv de representativiteit van het onderzoek. Wat is uw (hoogst genoten) opleiding?.....

Geslacht **m / v**

Leeftijd: **tot 18**

18-25 jaar

26-45 jaar

46-65 jaar

65+