De burger en de overheid

Over complexiteit, bescherming en gedragen verantwoordelijkheid in een industriële omgeving





H.J. Compter

Juni 2026

Voorwoord

Drie studies over burger, overheid en omgevingsveiligheid

Deze publicatie maakt deel uit van een drieluik over de verhouding tussen burger en overheid in een complexe industriële omgeving. De drie studies zijn vanuit verschillende invalshoeken ontstaan, maar behandelen uiteindelijk dezelfde vraag: hoe kan een moderne overheid zichtbaar verantwoordelijkheid dragen voor bescherming van burgers, werknemers, bedrijven en leefomgeving wanneer technische systemen, maatschappelijke belangen en bestuurlijke verantwoordelijkheden steeds sterker met elkaar verweven raken?

De aanleiding ligt in de ontwikkeling van de samenleving zelf. Nederland is dichter bevolkt geraakt. Industrie, infrastructuur, woningbouw, energievoorziening, natuur en recreatie bevinden zich steeds dichter bij elkaar. Installaties worden groter en ketens worden complexer. Nieuwe activiteiten worden toegevoegd aan gebieden waarin al veel functies samenkomen. Een besluit op één terrein werkt daardoor steeds vaker door op andere terreinen.

De bestuurlijke inrichting is echter nog grotendeels georganiseerd rond afzonderlijke taken, organisaties en procedures. Bedrijven dragen verantwoordelijkheid voor hun installaties. Vergunningverleners beoordelen aanvragen. Toezichthouders controleren naleving. Veiligheidsregio's bereiden zich voor op incidenten. Gezondheidsdiensten adviseren over mogelijke gevolgen voor de gezondheid. Gemeenten en provincies maken ruimtelijke en bestuurlijke afwegingen. Het Rijk stelt kaders vast en ontwikkelt beleid.

Deze taakverdeling is noodzakelijk. Zonder specialisatie kan een moderne overheid niet functioneren. Maar specialisatie heeft ook een keerzijde. Iedere organisatie beoordeelt een deel van de werkelijkheid, terwijl burgers, werknemers en bedrijven de optelsom ervaren. Daardoor ontstaat steeds nadrukkelijker de vraag wie het geheel overziet, wie cumulatie bewaakt en wie tijdig zichtbaar maakt wanneer verdere toevoeging niet langer vanzelfsprekend verantwoord is.

De drie studies benaderen deze vraag ieder vanuit een andere richting.

De eerste studie — Wat zegt de literatuur?

De eerste studie is de **schaduwstudie**: *Naar een betere beheersing van de omgevingsveiligheid in een complexe industriële omgeving*. Zij is opgebouwd vanuit Nederlandse publieke rapporten, adviezen en wetenschappelijke publicaties.

Deze studie begint niet bij één afzonderlijk dossier en evenmin bij een vooraf gekozen oplossing. Zij onderzoekt welke ontwikkeling zichtbaar wordt wanneer publicaties van onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Nationale ombudsman, de commissie-Van Aartsen, het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving en onderzoekers van de Technische Universiteit Delft in samenhang worden gelezen.

Uit deze literatuur ontstaat een duidelijke beweging. Veiligheid wordt niet langer uitsluitend behandeld als een vraagstuk van normen, modellen en afzonderlijke vergunningen. Steeds meer aandacht komt te liggen op onzekerheid, cumulatie, feitelijke blootstelling, domino-effecten, gedeelde infrastructuur, vroegtijdige participatie, publieke deskundigheid, monitoring en herijking.

De literatuurstudie beschrijft daarmee vooral **wat** de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkeling vraagt.

Zij maakt zichtbaar welke bouwstenen al beschikbaar zijn, welke tekortkomingen breed worden herkend en welke richting in Nederlandse publieke rapporten geleidelijk ontstaat.

De tweede studie — Wat laat de praktijk zien?

De tweede studie is *De burger en de overheid — Over complexiteit, bescherming en gedragen verantwoordelijkheid in een industriële omgeving*. Deze studie is autonoom ontstaan vanuit ongeveer tien jaar ervaring met uiteenlopende dossiers.

Het ging onder meer om industriële emissies, vergunningverlening, gevaarlijke stoffen, ammoniakopslag, woningbouw nabij industrie, havenveiligheid, infrastructuur, energietransitie, Small Modular Reactors en mogelijke kernenergie op de Maasvlakte.

De praktijkstudie is niet begonnen als literatuuronderzoek. Zij is gegroeid uit terugkerende vragen die in verschillende dossiers steeds opnieuw zichtbaar werden.

Wie beoordeelt het geheel wanneer iedere organisatie slechts een deel onderzoekt?

Wie bewaakt de beschermingsuitkomst wanneer normen en modellen noodzakelijk zijn, maar niet de volledige werkelijkheid beschrijven?

Wie helpt burgers wanneer een redelijke systeemvraag niet binnen één loket, één vergunning of één bestuurslaag past?

Wie helpt bedrijven wanneer een procedure onvoldoende zorgvuldig wordt voorbereid, eisen pas laat zichtbaar worden of verschillende publieke organisaties uiteenlopende verwachtingen hanteren?

Wie bewaakt het institutionele geheugen wanneer ambtenaren, bestuurders en adviseurs van functie wisselen?

En wie beschikt over voldoende verantwoordelijkheid en bestuurlijke moed om tijdig te zeggen: tot hier en niet verder?

De praktijkstudie zoekt daarom niet alleen naar een diagnose, maar ook naar een bestuurlijke vertaling. Zij werkt drie samenhangende richtingen uit: vroegtijdige en zinvolle participatie, systeemveiligheid naast projectveiligheid en een onafhankelijke systeemfunctie die gegevens, signalen, monitoring en bestuurlijke reactie met elkaar verbindt.

Daarbij komen verschillende concrete instrumenten in beeld. De studie beschrijft een participatiecontract, een gebiedsgerichte risicomatrix, een jaarlijkse Staat van de Havenveiligheid, Gezondheid en Leefomgeving, een bestuurlijke regelkring en een mogelijke Onafhankelijke Autoriteit Gezondheid en Leefomgeving: de OAGL.

De praktijkstudie richt zich daarmee vooral op het hoe.

Hoe kunnen bestaande inzichten worden verbonden? Hoe kan worden voorkomen dat verantwoordelijkheid tussen organisaties verdampt? Hoe kan een overheid eerder luisteren, leren, herijken en waar nodig begrenzen?

De derde studie — Waar ontmoeten literatuur en praktijk elkaar?

De derde studie is de **vergelijkende analyse**. Zij legt de onafhankelijke schaduwstudie en de autonoom ontwikkelde praktijkstudie naast elkaar.

Dat gebeurt bewust pas nadat beide studies afzonderlijk zijn opgebouwd.

De schaduwstudie is niet geschreven om de praktijkstudie achteraf te bevestigen. De praktijkstudie is evenmin afgeleid uit de literatuurstudie. Beide documenten hebben hun eigen ontstaansgeschiedenis, invalshoek en bewijskracht.

Juist daardoor wordt de vergelijking betekenisvol.

Wanneer beide studies ondanks hun verschillende oorsprong tot vergelijkbare conclusies komen, wijst dat op een bredere maatschappelijke ontwikkeling. Wanneer de praktijkstudie verder gaat dan de literatuur, wordt zichtbaar waar een aanvullende bestuurlijke uitwerking mogelijk nodig is. Wanneer de literatuur vragen oproept die in de praktijkstudie nog onvoldoende zijn uitgewerkt, ontstaat een agenda voor nader onderzoek.

De vergelijkende studie zoekt daarom naar drie uitkomsten.

Ten eerste wordt onderzocht welke inzichten reeds stevig zijn verankerd in Nederlandse publieke rapporten en wetenschappelijke literatuur.

Ten tweede wordt zichtbaar gemaakt welke bouwstenen in de literatuur wel aanwezig zijn, maar nog verspreid blijven over verschillende domeinen, organisaties en beleidsterreinen.

Ten derde wordt voorzichtig benoemd welke verbindingen en instrumenten door de praktijkstudie verder worden ontwikkeld en welke onderdelen nog methodische, juridische of empirische verdieping vragen.

De vergelijkende studie heeft daarmee niet als doel te bewijzen dat één document volledig gelijk heeft.

Zij zoekt het gedeelde inzicht, het verschil in perspectief en de resterende gaten.

Eén vraagstuk, drie perspectieven

De drie studies hebben ieder een eigen functie.

De literatuurstudie laat zien dat de maatschappelijke richting niet uit één individuele ervaring of één lokaal conflict voortkomt. Zij sluit aan op een ontwikkeling die al langere tijd zichtbaar is in publieke rapporten en wetenschappelijke studies.

De praktijkstudie laat zien hoe abstracte tekortkomingen in concrete dossiers voelbaar worden. Zij brengt de ervaring van burgers, bedrijven, ambtenaren en professionals in beeld en vertaalt die ervaring naar mogelijke bestuurlijke verbeteringen.

De vergelijkende studie bewaakt vervolgens de noodzakelijke distantie. Zij onderzoekt waar de lijnen elkaar werkelijk raken, waar de praktijkstudie een volgende stap zet en waar terughoudendheid nodig blijft.

Samen vormen de drie documenten geen aanklacht tegen overheid of industrie.

Zij vormen een uitnodiging tot bestuurlijke volwassenheid.

Een moderne overheid hoeft niet te beweren dat zij ieder risico vooraf volledig kan kennen of uitsluiten. Dat zou niet geloofwaardig zijn. Zij moet wel aantoonbaar organiseren hoe zij met onzekerheid omgaat, hoe zij signalen opvangt, hoe zij kennis verbindt en hoe zij handelt wanneer de werkelijkheid anders blijkt te zijn dan vooraf werd aangenomen.

Ook bedrijven hebben belang bij zo'n overheid. Een deskundige en voorspelbare overheid stelt tijdig de juiste vragen, voorkomt onnodige vertraging en maakt duidelijk binnen welke grenzen ontwikkeling mogelijk blijft.

Ook burgers dragen verantwoordelijkheid. Zij mogen bescherming en een serieus gesprek verwachten, maar moeten eveneens bereid zijn onderscheid te maken tussen individueel belang en algemeen belang, tussen zorg en bewijs en tussen begrijpelijke onzekerheid en onredelijke verwachtingen.

Vertrouwen ontstaat niet door algemene verklaringen alleen.

Het ontstaat wanneer zichtbaar wordt dat signalen werkelijk worden onderzocht, dat deskundigheid beschikbaar is, dat lessen worden vastgehouden en dat een overheid niet alleen beschikt over de mogelijkheid om toestemming te verlenen, maar ook over het vermogen om tijdig te begrenzen.

Daarom staat in dit drieluik uiteindelijk één vraag centraal:

Hoe organiseren wij in een steeds complexere samenleving een overtuigend "ja", zonder het noodzakelijke vermogen tot een tijdig en gedragen "nee" te verliezen?

De eerste studie onderzoekt wat de literatuur daarover zegt.

De tweede studie laat zien wat de praktijk daarvan vraagt.

De derde studie brengt beide lijnen bijeen en maakt zichtbaar welke volgende stap nodig is.

Managementsamenvatting

De verhouding tussen burger en overheid staat onder druk. Dat komt niet uitsluitend door mondiger burgers, bureaucratie of maatschappelijke polarisatie. De diepere oorzaak is dat de werkelijkheid steeds sterker verweven raakt, terwijl de overheid nog grotendeels is georganiseerd in afzonderlijke taken, bevoegdheden en procedures. Industrie, woningbouw, energie, infrastructuur, leefomgeving en veiligheid beïnvloeden elkaar steeds intensiever. Iedere organisatie beoordeelt een deel van deze werkelijkheid, terwijl burgers, werknemers en bedrijven de optelsom ervaren.

De overheid staat daarbij voor een moeilijke opgave. Burgers verwachten bescherming, betaalbare voorzieningen en een leefbare omgeving. Bedrijven vragen ruimte voor investeringen, voorspelbare regels en voldoende infrastructuur. De politiek formuleert ambities voor woningbouw, energietransitie, industrie en klimaat, terwijl geld, ruimte en uitvoeringskracht begrensd blijven. Ambtenaren komen daardoor gemakkelijk klem te zitten tussen politieke opdracht, juridisch kader, inhoudelijk oordeel en beperkte bevoegdheden. Het probleem is niet primair onwil of gebrek aan inzet. Het probleem is dat verantwoordelijkheid voor het geheel onvoldoende herkenbaar is georganiseerd.

Deze studie is ontstaan uit ongeveer tien jaar ervaring met uiteenlopende dossiers, waaronder industriële emissies, vergunningverlening, ammoniakopslag, woningbouw nabij industrie, havenveiligheid, Small Modular Reactors en mogelijke kernenergie op de Maasvlakte. In deze dossiers keren dezelfde vragen terug. Wie beoordeelt de cumulatie? Wie toetst of modellen nog aansluiten op de werkelijkheid? Wie bewaakt de beschermingsuitkomst? Wie kan tijdig zeggen dat een grens is bereikt?

Wanneer deze vragen onvoldoende worden beantwoord, ontstaat geleidelijk een bestuurlijke fuik. Een eerste project wordt toegestaan, daarna volgt uitbreiding, infrastructuur en verdere ruimtelijke verdichting. Iedere stap lijkt afzonderlijk verdedigbaar, maar gezamenlijk verandert het systeem. Naarmate meer besluiten zijn genomen, wordt terugkeren moeilijker. Het tijdige “nee” verdwijnt en keert pas later terug als zienswijze, bezwaar, beroep, maatschappelijke actie en polarisatie.

De wenselijke richting bestaat uit drie samenhangende verbeteringen. Ten eerste is zinvolle participatie nodig voordat de oplossingsrichting feitelijk vastligt. Burgers moeten niet uitsluitend reageren op een uitgewerkt plan, maar vroegtijdig kunnen bijdragen aan probleemdefinitie, alternatieven, schaal, locatie en grenzen. Participatie wordt daarmee geen communicatiemiddel om draagvlak te organiseren, maar een vorm van gezamenlijke waarheidsvinding en tijdige correctie.

Ten tweede is naast projectveiligheid ook systeemveiligheid nodig. Niet alleen afzonderlijke installaties en vergunningen moeten worden beoordeeld, maar ook de gezamenlijke ontwikkeling van een gebied. Daarbij gaat het om cumulatie, keteneffecten, infrastructuur, gezondheid, leefomgeving, herstelvermogen en corrigeerbaarheid. Een gebiedsgerichte risicomatrix maakt zichtbaar welke belasting al aanwezig is, welke systeemruimte nog resteert en op welk moment verdere toevoeging niet langer verantwoord is.

Ten derde is een onafhankelijke systeemfunctie nodig. Deze studie stelt daarom een Onafhankelijke Autoriteit Gezondheid en Leefomgeving voor: de OAGL. Deze autoriteit

neemt bestaande taken niet over en wordt geen nieuwe vergunningverlener of supertoezichthouder. Zij brengt signalen, gegevens, incidenten, aannames en ruimtelijke ontwikkelingen bijeen. Zij bewaakt het institutionele geheugen, organiseert onafhankelijke toetsing en geeft een openbaar, gemotiveerd oordeel wanneer de beschermingsuitkomst onvoldoende overtuigt. Zij biedt bovendien een veilige route voor burgers, bedrijven, ambtenaren en professionals die een systeemvraag willen stellen voordat het conflict juridisch of politiek escaleert.

Daarmee ontstaat een bestuurlijke regelkring waarin waarnemen, meten, monitoren, duiden, herijken, besluiten, bijsturen en waar nodig begrenzen met elkaar worden verbonden.

De centrale conclusie luidt:

Een overheid die geen tijdig en gedragen “nee” kan organiseren, beschikt uiteindelijk ook niet over een overtuigend “ja”.

Deze studie is geen pleidooi tegen industrie, woningbouw, energietransitie of economische ontwikkeling. Zij is een pleidooi voor bestuurlijke volwassenheid: ontwikkeling mogelijk maken waar dat verantwoord is, maar grenzen stellen voordat de werkelijkheid het bestuur corrigeert.

Positionering

De studie sluit aan op een stevige inhoudelijke basis van WRR, Rli, Onderzoeksraad voor Veiligheid, Nationale ombudsman, OECD, Europese Commissie en TU Delft. Zij herhaalt die bronnen echter niet simpelweg. Zij verbindt lijnen die tot nu toe grotendeels naast elkaar lopen: behoorlijk bestuur, participatie, industriële veiligheid, cumulatie, gebiedsgerichte bescherming, institutioneel geheugen, corrigeerbaarheid en het tijdige “nee”.

De meest treffende wetenschappelijke bevestiging komt uit de TU Delft-studie over petrochemische clusters:

Risico’s worden geconcentreerd, terwijl de manier waarop ermee wordt omgegaan versnipperd blijft.

De studie *De burger en de overheid* bouwt precies op dat punt verder. Zij stelt niet alleen vast dat samenhang ontbreekt, maar werkt ook uit hoe die samenhang bestuurlijk kan worden georganiseerd.

De burger en de overheid 1
Voorwoord 2
Managementsamenvatting 6
Positionering 7
Inleiding — Een verhouding onder druk 10
DEEL I — DE MAATSCHAPPELIJKE BELOFTE 15
Hoofdstuk 1 — Waarom hebben wij een overheid? 15
Hoofdstuk 2 — Wat mag de burger redelijkerwijs verwachten? 23
DEEL II — EEN WERELD DIE INGEWIKKELDER IS GEWORDEN 39
Hoofdstuk 4 — Van afzonderlijke vraagstukken naar verweven systemen 39
Hoofdstuk 5 — De overheid is nog georganiseerd in delen 47
Hoofdstuk 6 — De overheid onder druk 54
Hoofdstuk 7 — De ambtenaar in de bestuurlijke klem 66
DEEL III — HOE VERANTWOORDELIJKHEID VERDWIJNT 75
Hoofdstuk 8 — Van beschermen naar beheersen 75
Hoofdstuk 9 — Verantwoordelijkheid: verdeeld of gedragen? 82
Hoofdstuk 10 — De veronderstelde afweging 89
Hoofdstuk 11 — De geleidelijke verschuiving van grenzen 97
Hoofdstuk 12 — Waarom het “nee” zo moeilijk wordt 105
DEEL IV — DE ERVARING VAN DE BURGER 113
Hoofdstuk 13 — Gehoord, maar niet altijd beschermd 113
Hoofdstuk 14 — De burger als sensor van het systeem 119
Hoofdstuk 15 — Wanneer de dialoog verandert in een schreeuw 128
DEEL V — VAN ESCALATIE NAAR TIJDIGE CORRECTIE 136
Hoofdstuk 16 — Zinvolle participatie begint vóór het besluit 136
Hoofdstuk 17 — Gedeelde waarheidsvinding en onafhankelijke kennis 143
Hoofdstuk 18 — Het participatiecontract 152
DEEL VI — VAN PROJECTVEILIGHEID NAAR SYSTEEMVEILIGHEID 172
Hoofdstuk 19 — Veiligheid is een eigenschap van het geheel 172
Hoofdstuk 20 — De gebiedsgerichte veiligheidsmaatlat 183
Hoofdstuk 21 — Meten, monitoren, leren en herijken 193
Hoofdstuk 22 — De OAGL als onafhankelijke systeemfunctie 202

Hoofdstuk 23 — De bestuurlijke regelkring.....214

Hoofdstuk 24 — Conclusies 224

Bijlage A — Literatuurlijst 229

Bijlage B — Bronnen per praktijkvoorbeeld en dossier 233

Bijlage C — Nederlandse bronnen voor een betere beheersing van de omgevingsveiligheid 243

Bijlage D — Vergelijkbare studies 248

Bijlage E — Standpunt van Provincie Zuid-Holland over kernenergie in 2026 255

Bijlage F — Nederlandse voorlopers van een systeemgerichte beoordeling van kernenergie 263

Bijlage G — Industriële stakeholders van de Rotterdamse haven en hun positie ten aanzien van kernenergie 274

Bijlage H —- Onderbouwing aan het Havenbedrijf Rotterdam vanuit de bijlagen A t/m G 287

Bijlage I — Notitie aan het Havenbedrijf Rotterdam.....292

Inleiding — Een verhouding onder druk

De verhouding tussen burger en overheid staat onder druk. Dat is geen nieuwe constatering. In maatschappelijke discussies wordt regelmatig gesproken over afnemend vertrouwen, polarisatie, juridisering en een groeiende afstand tussen burgers en publieke instituties. Burgers voelen zich niet altijd gehoord of beschermd. Ambtenaren ervaren een stapeling van verwachtingen, opdrachten en regels. Bedrijven vragen om voorspelbaarheid, deskundigheid en ruimte voor investeringen. Bestuurders moeten besluiten nemen onder tijdsdruk, onzekerheid en tegengestelde belangen. De oorzaken daarvan zijn niet eenvoudig terug te brengen tot één tekortkoming of één verantwoordelijke. De werkelijkheid is ingewikkelder geworden en de onderlinge verwevenheid van maatschappelijke systemen is sterk toegenomen.

Nederland is in enkele decennia dichter bevolkt geraakt. Wonen, industrie, infrastructuur, natuur en recreatie bevinden zich steeds dichter bij elkaar. Installaties zijn groter geworden en productieketens zijn internationaler en complexer. Bedrijven delen wegen, vaarwegen, spoorlijnen, leidingstraten, elektriciteitsnetten, digitale systemen en nutsvoorzieningen. De energietransitie voegt daar nieuwe afhankelijkheden aan toe. Wind op zee, zonne-energie, elektrolysers, waterstof, ammoniak, opslag, netverzwaring en mogelijk kernenergie worden vaak als afzonderlijke beleidsdossiers behandeld, maar beïnvloeden elkaar voortdurend. Een besluit op één terrein werkt daardoor steeds vaker door op andere terreinen.

Een nieuwe industriële installatie beïnvloedt niet alleen de vergunningverlening, maar ook transportstromen, infrastructuur, hulpverlening en ruimtelijke ordening. Een nieuwe woonwijk beïnvloedt niet alleen de woningvoorraad, maar ook de ontwikkelruimte van industrie en de vraag welke risico’s maatschappelijk nog aanvaardbaar zijn. Een keuze voor wind op zee beïnvloedt niet alleen de productie van duurzame elektriciteit, maar ook netten, opslag, elektrolysers, marktprijzen en de behoefte aan flexibel vermogen. Een mogelijke kerncentrale op de Maasvlakte zou niet alleen een nucleaire installatie zijn, maar ook een langjarige toevoeging aan het elektriciteitssysteem en aan een reeds sterk verweven haven-, industrie- en infrastructuursysteem.

De werkelijkheid ontwikkelt zich dus steeds meer als één geheel. De overheid is echter nog grotendeels georganiseerd in delen. Ministeries, provincies, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, omgevingsdiensten, veiligheidsregio’s, gezondheidsdiensten en toezichthouders hebben ieder een eigen taak, deskundigheid en bevoegdheid. Die specialisatie is noodzakelijk. Zonder verdeling van taken kan een moderne overheid niet functioneren. Maar specialisatie heeft ook een keerzijde. Iedere organisatie beoordeelt een deel van de werkelijkheid, terwijl burgers, werknemers en bedrijven de optelsom ervaren.

Deze studie is niet geschreven vanuit de gedachte dat de overheid niet wil beschermen. Integendeel. Veel ambtenaren, professionals en bestuurders proberen zorgvuldig te handelen binnen moeilijke omstandigheden. Zij werken met complexe regelgeving, beperkte middelen, bestuurlijke druk en dossiers die steeds meer vakgebieden raken. Zij moeten verschillende publieke belangen tegelijk dienen en ervaren vaak zelf dat de werkelijkheid groter is dan hun formele mandaat. De burger verlangt bescherming, maar wil ook betaalbare energie, bereikbare woningen, economische ontwikkeling en aanvaardbare lasten. Bedrijven vragen om ruimte voor investeringen, maar ook om voorspelbare regelgeving, tijdige besluitvorming en voldoende infrastructuur. De politiek formuleert ambities voor woningbouw,

energietransitie, industrie, klimaat, natuur en bereikbaarheid, terwijl geld, ruimte en uitvoeringskracht begrensd blijven.

Daardoor komt de ambtenaar gemakkelijk in een bestuurlijke klem terecht. Hij staat tussen politieke opdracht en feitelijke werkelijkheid, tussen juridisch kader en inhoudelijk oordeel, tussen zorgvuldigheid en voortgang, tussen loyaliteit en tegenspraak. Hij kan verantwoordelijkheid voelen voor de uitkomst zonder over voldoende bevoegdheden, kennis of middelen te beschikken om het geheel daadwerkelijk te dragen. Het probleem is daarom niet eenvoudig terug te brengen tot onwil of gebrek aan deskundigheid. Het ligt dieper. De werkelijkheid is zo complex en verweven geraakt dat een overheid die uitsluitend vanuit afzonderlijke taken en bevoegdheden werkt, steeds moeilijker zichtbaar verantwoordelijkheid kan dragen voor de uitkomst van het geheel.

Ook de positie van de burger is veranderd. De burger beschikt over meer informatie dan ooit. Vergunningen, beleidsstukken, onderzoeksrapporten en juridische documenten zijn digitaal toegankelijk. Kunstmatige intelligentie maakt het mogelijk om omvangrijke dossiers sneller te analyseren, verbanden te leggen en vragen scherper te formuleren. Sociale media en digitale netwerken maken het eenvoudiger om kennis te delen, deskundigen te benaderen en gezamenlijk verzet te organiseren. Kennis is niet langer het vanzelfsprekende alleenrecht van overheid, bedrijf of adviesbureau.

Dat verandert de verhouding. De burger laat zich minder gemakkelijk geruststellen met algemene formuleringen. Hij neemt niet zonder meer genoegen met de mededeling dat een activiteit binnen de norm blijft, dat een risico beheersbaar is of dat een besluit zorgvuldig tot stand is gekomen. Hij vraagt welke aannames zijn gebruikt, welke onzekerheden blijven bestaan, wat buiten het model valt en wie verantwoordelijkheid draagt wanneer de werkelijkheid anders uitpakt dan vooraf werd verondersteld.

Daarbij bestaat niet één type burger. Sommige burgers brengen vooral lokale kennis in. Zij kennen hun leefomgeving, ervaren hinder en zien veranderingen in het gebied. Andere burgers ontwikkelen zich gaandeweg tot dossierkenners. Zij lezen rapporten, vergelijken vergunningen en herkennen patronen. Daarnaast bestaat een groep ervaren burgers die gedurende een lange loopbaan heeft gewerkt binnen overheid, bedrijfsleven, techniek, uitvoering en bestuur. Zij hebben verschillende functies, niveaus en organisatieculturen leren kennen en hebben zich bewogen tussen techniek, mens en bestuurlijke werkelijkheid. Daardoor beschikken zij soms over een vorm van overzicht die binnen sterk gespecialiseerde organisaties moeilijk te organiseren is. Deze burger heeft niet automatisch gelijk, maar hij stelt soms wel vragen die binnen het bestaande stelsel te laat of helemaal niet worden gesteld.

Een volwassen verhouding tussen burger en overheid vraagt tegelijkertijd wederkerigheid. De burger kan niet uitsluitend bescherming verlangen zonder oog te hebben voor de prijs daarvan. Hij vraagt om goede zorg, betrouwbare infrastructuur, betaalbare energie, woningen, veiligheid en een leefbare omgeving. Tegelijkertijd staat de overheid onder financiële druk en beschikt zij niet over onbeperkte uitvoeringscapaciteit. Ook burgers oefenen druk uit op de overheid vanuit hun eigen belang. De één verlangt woningbouw, maar liever niet in de eigen omgeving. De ander wil goedkope energie, maar geen infrastructuur in de nabijheid. De één vraagt snelle besluitvorming, de ander om uitvoerig onderzoek en ruime mogelijkheden voor bezwaar. Dat zijn begrijpelijke belangen, maar zij kunnen niet allemaal tegelijkertijd volledig worden gehonoreerd.

De relatie tussen burger en overheid vraagt daarom niet alleen om een bekwame overheid, maar ook om een volwassen burger. Een burger die onderscheid maakt tussen eigen belang en algemeen belang, die begrijpt dat risico's nooit volledig verdwijnen en die bereid is moeilijke afwegingen onder ogen te zien. Een burger die kritisch mag zijn, maar ook zijn eigen aannames laat toetsen. Vertrouwen is geen eenrichtingsverkeer.

Deze studie is niet ontstaan vanuit één conflict of één theoretisch uitgangspunt. Zij is gegroeid uit ongeveer tien jaar ervaring met uiteenlopende dossiers waarin burgers, bedrijven en overheid elkaar ontmoeten. Het ging onder meer om industriële emissies, vergunningverlening, ammoniakopslag, woningbouw nabij industrie, energieprojecten, infrastructuur, havenveiligheid, de positie van omwonenden, Small Modular Reactors en de mogelijke bouw van kerncentrales op de Maasvlakte. De technische inhoud van deze dossiers verschilt sterk, maar de onderliggende vragen keren opvallend vaak terug.

Wie overziet het geheel? Wie beoordeelt de cumulatie? Wie toetst of modellen nog aansluiten op de werkelijkheid? Wie bewaakt de beschermingsuitkomst? Wie draagt verantwoordelijkheid wanneer verschillende organisaties ieder hun eigen taak correct uitvoeren, terwijl het gezamenlijke resultaat onvoldoende overtuigt? Wie beschikt over voldoende bevoegdheid, deskundigheid en bestuurlijke moed om tijdig te zeggen: tot hier en niet verder?

Juist die laatste vraag vormt een rode draad door deze studie. Een overheid die alleen kan uitleggen waarom een ontwikkeling juridisch mogelijk is, maar niet zichtbaar kan maken waar de maatschappelijke grens ligt, verliest geleidelijk haar overtuigingskracht. Een overheid die pas corrigeert nadat burgers bezwaar maken, procederen, de media zoeken of zich aansluiten bij actiegroepen, handelt te laat. Een overheid die risico's uitsluitend afzonderlijk beoordeelt, terwijl de werkelijkheid zich steeds meer als systeem ontwikkelt, mist een wezenlijk deel van haar beschermende taak.

Veel bestuurlijke problemen ontstaan niet door één groot en zichtbaar verkeerd besluit. Zij ontstaan geleidelijk. Een eerste project wordt vergund. Daarna volgt een uitbreiding. Nieuwe infrastructuur wordt aangelegd. Een volgende investering sluit daarop aan. Woningbouw komt dichterbij. Aannames uit eerdere studies blijven in gebruik. Iedere afzonderlijke stap lijkt verdedigbaar, maar gezamenlijk verandert het systeem. Daarmee ontstaat een bestuurlijke fuik.

Aan het begin bestaan nog alternatieven. Er kan worden nagedacht over locatie, schaal, techniek, fasering en veiligheidsmarges. Naarmate investeringen, verwachtingen en bestuurlijke afspraken zich opstapelen, wordt terugkeren steeds moeilijker. De oorspronkelijke vraag verdwijnt langzaam uit beeld. Niet langer wordt gevraagd of de samenleving deze ontwikkeling werkelijk wil. Steeds vaker wordt gevraagd hoe de ontwikkeling alsnog kan worden ingepast. Daarmee verandert het karakter van besluitvorming. Een tijdig "nee" kan nog leiden tot een andere locatie, een kleinere schaal of een ander ontwerp. Een laat "nee" raakt investeringen, politieke beloften, infrastructuur en reputaties. Begrenzing wordt moeilijker naarmate zij langer wordt uitgesteld.

Het gemiste "nee" is daarom niet alleen een individueel falen. Het is vaak een systeemuitkomst.

Wanneer burgers merken dat hun fundamentele vragen onvoldoende worden beantwoord, ontstaat een herkenbare ontwikkeling. Eerst zoeken zij het gesprek met bedrijf, gemeente of vergunningverlener. Wanneer dat gesprek onvoldoende resultaat oplevert, volgt een zienswijze. Daarna komen bezwaar en beroep. Vervolgens worden krant, radio en televisie benaderd. Soms sluiten burgers zich aan bij bredere actiegroepen of maatschappelijke bewegingen. Bij iedere stap verandert de verhouding. Wat begon als een verzoek om uitleg, wordt een juridisch geschil. Wat begon als participatie, wordt strijd. Wat begon als lokale betrokkenheid, kan uitgroeien tot polarisatie.

Die ontwikkeling is voor niemand gunstig. Burgers verliezen tijd en vertrouwen. Bedrijven verliezen voorspelbaarheid. Ambtenaren raken verder klem. Bestuurders verliezen speelruimte. De rechtsstaat wordt zwaarder belast, omdat inhoudelijke vragen steeds vaker pas via juridische procedures tot correctie leiden. De escalatie van de burger moet daarom niet uitsluitend worden gezien als een probleem van toon, emotie of radicalisering. Zij is soms ook een noodsignaal. De schreeuw is niet altijd een aanval op de rechtsstaat. Zij kan ook een uiterste vorm van loyaliteit eraan zijn. De burger blijft aandacht vragen omdat hij nog steeds verwacht dat de overheid zal doen waarvoor zij bestaat: beschermen waar de burger zichzelf niet kan beschermen.

Deze studie beperkt zich daarom niet tot kritiek. De centrale vraag is niet alleen wat er misgaat, maar vooral hoe de verhouding tussen burger en overheid kan worden verbeterd. Daarvoor zijn drie samenhangende veranderingen nodig.

De eerste verandering betreft zinvolle participatie. Burgers moeten niet pas worden betrokken wanneer een plan vrijwel vastligt. Participatie moet beginnen wanneer probleemdefinitie, alternatieven, schaal, locatie en grenzen nog werkelijk bespreekbaar zijn. Het doel is niet om draagvlak te organiseren voor een reeds gekozen richting, maar om kennis, waarden en twijfel vroegtijdig zichtbaar te maken. Participatie wordt daarmee onderdeel van waarheidsvinding en tijdige correctie.

De tweede verandering betreft systeemveiligheid. De overheid moet niet uitsluitend afzonderlijke installaties, vergunningen en projecten beoordelen. Zij moet ook zichtbaar maken wat de gezamenlijke ontwikkeling betekent voor een gebied als geheel. Daarbij gaat het om cumulatie, keteneffecten, infrastructuur, gezondheid, leefomgeving, herstelvermogen en corrigeerbaarheid. De vraag is niet alleen of ieder onderdeel afzonderlijk aan de norm voldoet, maar ook of het geheel voldoende robuust blijft wanneer de werkelijkheid complexer wordt dan het model.

De derde verandering betreft de ontbrekende systeemfunctie. Zolang verantwoordelijkheid over veel organisaties is verdeeld, bestaat het risico dat niemand het geheel herkenbaar draagt. Daarom wordt in deze studie een Onafhankelijke Autoriteit Gezondheid en Leefomgeving voorgesteld: de OAGL. Deze autoriteit neemt bestaande taken niet over, maar verbindt gegevens, signalen en ontwikkelingen. Zij bewaakt de gebiedsgerichte risicomatrix, organiseert onafhankelijke toetsing, beschermt het institutionele geheugen en geeft een publiek en gemotiveerd oordeel wanneer de druk op het systeem te groot wordt. Zij biedt bovendien een onafhankelijke route voor burgers, bedrijven, ambtenaren en professionals die een systeemvraag willen stellen voordat het conflict juridisch of politiek escaleert.

Daarmee ontstaat een bestuurlijke regelkring waarin waarnemen, meten, monitoren, duiden, herijken, besluiten, bijsturen en waar nodig begrenzen met elkaar worden verbonden. Deze

regelkring is geen administratieve toevoeging aan bestaande procedures. Zij is noodzakelijk om te voorkomen dat de overheid pas leert nadat een incident, een rechtszaak of maatschappelijke escalatie haar tot heroverweging dwingt.

De overheid bestaat niet alleen om ontwikkeling mogelijk te maken. Zij bestaat ook om grenzen te stellen. Dat is geen negatieve opdracht. Begrenzing beschermt burgers, werknemers en leefomgeving. Zij beschermt bedrijven tegen een onvoorspelbaar systeem waarin investeringen pas laat vastlopen op maatschappelijke weerstand, juridische procedures of tekortschietende infrastructuur. Zij beschermt ook ambtenaren tegen een situatie waarin zij verantwoordelijkheid voelen, maar niet beschikken over een herkenbare route om fundamentele twijfel tijdig zichtbaar te maken.

Een geloofwaardig “ja” veronderstelt daarom altijd een mogelijk “nee”. Wanneer een overheid geen tijdig en gedragen “nee” kan organiseren, beschikt zij uiteindelijk ook niet over een overtuigend “ja”.

Deze studie is daarmee geen pleidooi tegen industrie, energietransitie, woningbouw of economische ontwikkeling. Zij is een pleidooi voor bestuurlijke volwassenheid: voor een overheid die niet beweert alles vooraf te weten, maar zichtbaar organiseert hoe zij leert; voor een burger die kritisch mag zijn, maar ook verantwoordelijkheid draagt; voor bedrijven die ruimte krijgen om te ontwikkelen, maar open bijdragen aan veiligheid van het geheel; en voor ambtenaren en professionals die tegenspraak niet hoeven te beschouwen als risico voor hun positie, maar als onderdeel van hun publieke taak.

Vooruitgang bestaat niet uitsluitend uit nieuwe projecten, infrastructuren en technieken. Vooruitgang bestaat ook uit het vermogen om tijdig te herkennen wanneer verdere toevoeging niet langer verantwoord is.

Daar begint bescherming.

Daar begint vertrouwen.

En daar begint een volwassen verhouding tussen burger en overheid.

DEEL I — DE MAATSCHAPPELIJKE BELOFTE

Hoofdstuk 1 — Waarom hebben wij een overheid?

Inleiding

De vraag waarom wij een overheid hebben, lijkt op het eerste gezicht eenvoudig. Mensen kunnen niet ieder voor zich wegen aanleggen, dijken onderhouden, recht spreken, rampen bestrijden of de veiligheid van voedsel, medicijnen en industrie bewaken. Een samenleving heeft daarom gemeenschappelijke voorzieningen, regels en instituties nodig.

Maar daarmee is slechts een deel van het antwoord gegeven. De overheid is niet alleen opgericht omdat samenwerking praktisch doelmatig is. Haar diepere betekenis ligt in een maatschappelijke belofte. Waar mensen afzonderlijk niet in staat zijn hun belangen, rechten en veiligheid voldoende te beschermen, organiseren zij gezamenlijk een overheid die deze bescherming namens hen draagt.

Die overheid moet handelen in een werkelijkheid waarin belangen voortdurend botsen. Burgers willen veiligheid, vrijheid, betaalbaarheid, woningen, bereikbaarheid, zorg, natuur en economische mogelijkheden. Bedrijven willen ruimte om te ondernemen, voorspelbare regels en een betrouwbare infrastructuur. De samenleving wil vooruitgang, maar wil ook worden beschermd tegen de nadelige gevolgen daarvan. Niet al deze wensen kunnen tegelijkertijd en onbeperkt worden vervuld.

Daarom heeft de overheid niet alleen een uitvoerende taak. Zij heeft ook een ordenende, afwegende en begrenzende taak. Zij moet niet uitsluitend mogelijk maken wat wenselijk wordt gevonden, maar ook bepalen wat niet langer verantwoord is. Juist daar ligt haar bijzondere betekenis. De overheid vertegenwoordigt niet slechts de optelsom van afzonderlijke belangen, maar het algemeen belang dat ontstaat wanneer die belangen in samenhang worden gewogen.

In een eenvoudige samenleving kan die taak nog betrekkelijk overzichtelijk lijken. In een moderne samenleving is zij veel moeilijker geworden. Energie, industrie, woningbouw, mobiliteit, natuur, economie, gezondheid en veiligheid zijn sterk met elkaar verweven. Besluiten binnen één domein hebben vrijwel altijd gevolgen voor andere domeinen. Wat technisch mogelijk is, is niet vanzelf maatschappelijk wenselijk. Wat juridisch toelaatbaar is, is niet zonder meer rechtvaardig. Wat op korte termijn aantrekkelijk lijkt, kan op langere termijn tot nieuwe kwetsbaarheid leiden.

Daarmee wordt de vraag waarom wij een overheid hebben opnieuw actueel. Niet omdat het antwoord wezenlijk is veranderd, maar omdat de uitvoering van die opdracht veel ingewikkelder is geworden.

1.1 De overheid als organisator van het algemeen belang

Een samenleving bestaat uit mensen met verschillende belangen, overtuigingen, mogelijkheden en kwetsbaarheden. Dat verschil is geen probleem dat moet worden opgelost. Het is een gegeven van het samenleven. Mensen kijken vanuit hun eigen positie naar de werkelijkheid. Een bewoner van een industriegebied ervaart andere belangen dan een ondernemer in de haven. Een jonge woningzoekende kijkt anders naar ruimtelijke ontwikkeling dan iemand die al tientallen jaren in een gebied woont. Een bedrijf dat investeert in een nieuwe installatie ziet andere kansen en risico's dan een omwonende die afhankelijk is van de kwaliteit van zijn leefomgeving.

Al deze perspectieven hebben betekenis. Geen afzonderlijke partij beschikt vanzelf over het volledige beeld. Juist daarom kan het algemeen belang niet eenvoudig worden gelijkgesteld aan het grootste, luidste of economisch sterkste belang. Het algemeen belang ontstaat pas wanneer belangen, waarden, risico's en gevolgen in samenhang worden beschouwd.

De overheid heeft de taak die samenhang te organiseren. Zij moet ruimte bieden aan verschil, maar ook tot besluiten komen. Zij moet economische ontwikkeling mogelijk maken, maar ook grenzen stellen wanneer de lasten onevenredig bij anderen terechtkomen. Zij moet rekening houden met de wensen van de meerderheid, maar tegelijk voorkomen dat een kleinere groep structureel de nadelige gevolgen draagt van besluiten waarvan anderen profiteren.

Dat vraagt om meer dan belangenbemiddeling. De overheid is geen loket waar wensen worden verzameld en vervolgens zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. Zij moet ook vragen stellen die afzonderlijke belanghebbenden niet vanzelf stellen. Wat betekenen besluiten voor mensen die niet aan tafel zitten? Welke gevolgen worden doorgeschoven naar volgende generaties? Welke risico's zijn nog corrigeerbaar wanneer de werkelijkheid anders blijkt dan verwacht? Waar ligt de grens tussen redelijke ontwikkeling en een belasting die niet langer maatschappelijk verantwoord is?

Juist deze vragen onderscheiden het publieke domein van de markt. Een bedrijf mag binnen wettelijke grenzen streven naar continuïteit, rendement en groei. Een burger mag opkomen voor zijn woning, zijn gezondheid en zijn directe leefomgeving. Een belangenorganisatie mag één onderwerp centraal stellen. Maar de overheid kan zich niet beperken tot één belang. Zij moet het geheel blijven zien.

Dat is geen eenvoudige opdracht. De overheid wordt voortdurend onder druk gezet door uiteenlopende verwachtingen. Burgers vragen om lagere lasten, maar ook om betere publieke voorzieningen. Bedrijven vragen om snelheid en voorspelbaarheid, maar ook om investeringen in infrastructuur en ondersteuning bij maatschappelijke veranderingen. De politiek wil problemen oplossen, ambities realiseren en zichtbare resultaten boeken. Iedere afzonderlijke wens kan begrijpelijk zijn. De optelsom is echter niet altijd uitvoerbaar.

De overheid moet daarom niet alleen organiseren wat de samenleving wil. Zij moet ook zichtbaar maken wat niet gelijktijdig kan. Zij moet prioriteiten stellen, schaarste eerlijk verdelen en waar nodig een grens trekken. Het algemeen belang bestaat niet uit het vermijden van moeilijke keuzes, maar uit het zorgvuldig dragen ervan.

1.2 Bescherming waar de burger zichzelf niet kan beschermen

Een belangrijk deel van de legitimiteit van de overheid ligt in haar beschermende functie. Mensen kunnen veel zelf organiseren. Zij kunnen keuzes maken over hun woning, werk, opleiding, consumptie en leefstijl. Zij kunnen zich verzekeren, informatie zoeken en samenwerkingsverbanden aangaan. Maar er zijn ook risico's waartegen individuele burgers zich niet zelfstandig kunnen beschermen.

Een burger kan niet zelf vaststellen of een complexe industriële installatie veilig is ontworpen. Hij kan niet controleren of emissies binnen en buiten een vergunning werkelijk voldoende worden beperkt. Hij kan geen volledig beeld opbouwen van de gevolgen van cumulatie, keteneffecten of veroudering van infrastructuur. Hij kan geen rampenbestrijding organiseren, geen normen vaststellen en geen toezicht afdwingen. Ook kan hij niet zelfstandig beoordelen of modellen de relevante werkelijkheid voldoende afdekken.

Daarom draagt de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid. Zij beschikt over bevoegdheden, deskundigheid en instituties die individuele burgers niet hebben. Zij stelt regels, verleent vergunningen, organiseert toezicht, laat onderzoek uitvoeren en kan ingrijpen wanneer bescherming tekortschiet. Die positie brengt niet alleen macht mee, maar ook een plicht.

De burger hoeft niet te verwachten dat ieder risico wordt uitgesloten. Een samenleving zonder risico bestaat niet. Verkeer, industrie, energievoorziening, infrastructuur en technologische ontwikkeling brengen altijd onzekerheden en mogelijke schade met zich mee. De redelijke verwachting is daarom niet dat de overheid absolute veiligheid garandeert. De redelijke verwachting is dat zij risico's zorgvuldig onderzoekt, onzekerheden eerlijk benoemt en zichtbaar afweegt welke belasting nog verantwoord is.

Dat betekent ook dat de overheid niet uitsluitend mag vragen of een activiteit formeel binnen bestaande normen past. Zij moet zich tevens afvragen of die normen, modellen en aannames in de concrete situatie voldoende bescherming bieden. Een berekening kan zorgvuldig zijn uitgevoerd en toch slechts een deel van de werkelijkheid beschrijven. Een vergunning kan juridisch houdbaar zijn en toch onvoldoende antwoord geven op de vraag of het geheel veilig en gezond blijft.

Dit onderscheid wordt belangrijker naarmate systemen ingewikkelder worden. De burger woont niet naast één afzonderlijke vergunning. Hij woont naast het geheel van industrie, transport, infrastructuur, emissies, risico's, woningbouw en veranderende omstandigheden. Een afzonderlijke activiteit kan binnen de norm passen, terwijl de gezamenlijke druk op een gebied toch geleidelijk toeneemt. Juist wanneer effecten zich opstapelen, kan bescherming niet uitsluitend per afzonderlijk besluit worden georganiseerd.

De overheid moet daarom ook de werkelijkheid achter de afzonderlijke procedures blijven bewaken. Dat vereist aandacht voor cumulatie, samenloop, onzekerheid en ontwikkeling in de tijd. Het vereist ook de bereidheid om opnieuw te kijken wanneer aannames verouderen of wanneer de praktijk anders blijkt dan eerder werd verwacht.

Bescherming is daarmee geen eenmalige toets. Zij is een voortdurende publieke opdracht.

1.3 Rechtmatigheid, rechtvaardigheid en behoorlijk bestuur

Een rechtsstaat kan niet functioneren zonder regels. Burgers en bedrijven moeten weten waar zij aan toe zijn. Besluiten moeten controleerbaar zijn. Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Bevoegdheden mogen niet willekeurig worden gebruikt. Procedures, normen en juridische toetsing zijn daarom onmisbaar.

Toch is rechtmatigheid niet hetzelfde als rechtvaardigheid.

Rechtmatigheid heeft betrekking op de vraag of een besluit volgens geldende regels en procedures tot stand is gekomen. Rechtvaardigheid stelt een bredere vraag: is de uitkomst redelijk, uitlegbaar en maatschappelijk verantwoord? Wie ontvangt de baten? Wie draagt de lasten? Welke risico's worden aanvaard en bij wie komen die terecht? Is voldoende rekening gehouden met mensen die minder invloed hebben op de besluitvorming?

In een eenvoudige situatie vallen rechtmatigheid en rechtvaardigheid vaak grotendeels samen. De regels geven dan voldoende houvast om een redelijke uitkomst te bereiken. In complexe situaties kan echter spanning ontstaan. De werkelijkheid verandert sneller dan regelgeving. Nieuwe technologieën, schaalvergroting en onderlinge afhankelijkheden kunnen risico's veroorzaken die bij het opstellen van normen nog niet volledig werden voorzien. Een besluit kan dan juridisch verdedigbaar zijn, terwijl de vraag naar de uiteindelijke bescherming onvoldoende wordt beantwoord.

Behoorlijk bestuur vraagt dat deze spanning niet wordt ontkend. De overheid moet regels toepassen, maar mag zich niet gedachteloos achter regels verschuilen. Zij moet modellen gebruiken, maar mag het inhoudelijke oordeel niet aan modellen overlaten. Zij moet procedures zorgvuldig volgen, maar moet ook blijven vragen waarvoor die procedures ooit zijn ingericht.

Dat vraagt om een heldere volgorde.

Eerst komt het inhoudelijke oordeel: wat is in deze concrete situatie verantwoord? Daarna volgt het beleid: hoe kunnen vergelijkbare situaties op een voorspelbare manier worden behandeld? Vervolgens geeft het recht daar bindende vorm aan. Wanneer deze volgorde wordt omgekeerd, ontstaat het risico dat het recht niet langer een borging vormt van een inhoudelijk oordeel, maar een vervanging ervan.

Dan verandert de vraag ongemerkt van "Is dit verantwoord?" naar: "Kan dit juridisch worden toegestaan?"

Dat lijkt een klein verschil, maar het is wezenlijk. De eerste vraag richt zich op bescherming. De tweede richt zich op verdedigbaarheid. Beide zijn nodig, maar zij mogen niet worden verward.

Behoorlijk bestuur betekent daarom ook dat normatieve keuzes zichtbaar worden gemaakt. Wanneer een overheid besluit dat een bepaald risico aanvaardbaar is, moet duidelijk zijn op grond waarvan zij dat oordeel geeft. Welke onzekerheden zijn meegewogen? Welke alternatieven zijn onderzocht? Welke belangen hebben het zwaarst gewogen? Welke gevolgen zijn aanvaard en waarom? Wie is aanspreekbaar wanneer aannames later niet blijken te kloppen?

Zonder die openheid kan de indruk ontstaan dat normen neutraal zijn en dat modellen het antwoord vanzelf geven. Maar ieder model berust op aannames. Iedere norm bevat een keuze. Iedere afbakening laat een deel van de werkelijkheid buiten beschouwing. Juist daarom blijft bestuurlijk oordeel noodzakelijk.

1.4 De overheid is meer dan een uitvoeringsorganisatie

In het publieke debat wordt de overheid vaak beoordeeld op haar vermogen om plannen uit te voeren. Kan zij woningen bouwen, de energievoorziening veranderen, infrastructuur uitbreiden, vergunningen versnellen en economische ontwikkeling faciliteren? Uitvoeringskracht is belangrijk. Een overheid die veel belooft maar weinig realiseert, verliest geloofwaardigheid.

Maar de overheid is meer dan een uitvoeringsorganisatie.

Zij heeft niet alleen tot taak om politieke ambities mogelijk te maken. Zij moet ook toetsen of die ambities uitvoerbaar, betaalbaar, veilig en maatschappelijk verantwoord zijn. Zij moet zichtbaar maken wanneer verschillende doelen elkaar tegenspreken. Zij moet aangeven wanneer capaciteit, ruimte of kennis tekortschiet. En zij moet soms vertragen wanneer voortgang aantrekkelijk lijkt, maar de gevolgen nog onvoldoende zijn overzien.

Dat is vooral belangrijk omdat moderne besluitvorming gemakkelijk een eigen dynamiek krijgt. Een politieke wens wordt vertaald in beleid. Beleid wordt uitgewerkt in programma's. Programma's leiden tot afspraken, subsidies, onderzoeken en investeringen. Naarmate meer partijen betrokken raken en meer middelen zijn ingezet, wordt terugkeren moeilijker. De vraag of de oorspronkelijke richting nog juist is, raakt op de achtergrond. De aandacht verschuift naar de vraag hoe de gekozen route alsnog kan worden uitgevoerd.

Daarmee kan uitvoering het denken inhalen.

Een professionele overheid moet daarom niet alleen beschikken over uitvoeringskracht, maar ook over correctievermogen. Zij moet in staat zijn om aannames opnieuw te bezien, zwakke signalen serieus te nemen en tijdig te erkennen dat een eerder gekozen richting heroverweging vraagt. Dat is geen teken van zwakte. Het is een teken van bestuurlijke volwassenheid.

Voor individuele ambtenaren is dit niet eenvoudig. Zij werken binnen politieke opdrachten, juridische kaders, beperkte budgetten en afgebakende bevoegdheden. Zij moeten resultaten boeken en procedures bewaken. Vaak zien zij slechts een deel van het geheel, omdat hun organisatie nu eenmaal voor dat deel verantwoordelijk is. Soms herkennen zij bredere spanningen, maar beschikken zij niet over het mandaat om het geheel ter discussie te stellen.

Daar ontstaat een bestuurlijke klem. De ambtenaar kan zorgvuldig en professioneel handelen binnen zijn eigen taak, terwijl de gezamenlijke uitkomst toch onvoldoende wordt beoordeeld. Hij kan verantwoordelijkheid voelen zonder de bevoegdheid te hebben deze volledig te dragen. Hij kan twijfels herkennen, maar niet zelfstandig een proces stilzetten dat door meerdere organisaties, bestuurslagen en belangen wordt voortgedreven.

Deze klem vraagt om begrip, maar niet om berusting. Zij maakt duidelijk dat verbetering niet alleen kan worden gezocht in persoonlijke moed of vakmanschap. De inrichting van het systeem moet ruimte bieden aan tegenspraak, heroverweging en begrenzing. Een ambtenaar

moet niet uitsluitend worden beoordeeld op snelheid en voortgang, maar ook op zijn vermogen om onzekerheden zichtbaar te maken en tijdig een ongemakkelijke vraag te stellen.

De overheid moet daarom een plaats organiseren waar het inhoudelijke oordeel over het geheel kan worden gegeven. Niet ter vervanging van bestaande bevoegdheden, maar als aanvulling daarop. Waar verantwoordelijkheid uitsluitend wordt verdeeld, ontstaat het risico dat niemand nog zichtbaar verantwoordelijk is voor de gezamenlijke uitkomst.

1.5 Vertrouwen als uitkomst van zichtbaar handelen

Vertrouwen is onmisbaar in de verhouding tussen burger en overheid. Geen enkele samenleving kan functioneren wanneer ieder besluit voortdurend wordt gewantrouwd en iedere instantie bij voorbaat als tegenstander wordt beschouwd. Burgers moeten erop kunnen rekenen dat regels zorgvuldig worden toegepast, informatie betrouwbaar is en publieke instituties handelen vanuit hun opdracht.

Maar vertrouwen kan niet worden afgedwongen.

De overheid kan burgers vragen begrip te hebben voor ingewikkelde afwegingen. Zij kan uitleggen dat absolute zekerheid niet bestaat en dat belangen soms botsen. Zij kan wijzen op wettelijke procedures, deskundigen en rapporten. Dat alles is zinvol. Toch ontstaat duurzaam vertrouwen pas wanneer burgers ervaren dat hun bescherming werkelijk gewicht heeft in de besluitvorming.

Vertrouwen is daarom geen communicatiestrategie. Het is een uitkomst van zichtbaar handelen.

Burgers letten niet alleen op woorden, maar vooral op wat er gebeurt wanneer belangen botsen. Wordt twijfel serieus onderzocht of vooral procedureel verwerkt? Worden aannames opnieuw beoordeeld wanneer nieuwe signalen ontstaan? Wordt cumulatie meegewogen of blijft ieder besluit op zichzelf staan? Is er iemand aanspreekbaar voor het geheel? Durft de overheid ook een grens te stellen wanneer economische, politieke of maatschappelijke druk groot is?

Juist op zulke momenten wordt duidelijk wat de maatschappelijke belofte werkelijk betekent.

Wanneer burgers herhaaldelijk ervaren dat zij wel worden gehoord, maar dat hun inbreng nauwelijks zichtbaar doorwerkt, slijt vertrouwen. Niet noodzakelijk omdat ieder besluit in hun voordeel moet uitvallen. Een overheid kan na een zorgvuldige afweging tot een andere conclusie komen dan burgers wensen. Maar dan moet wel herkenbaar zijn dat de inhoudelijke vragen zijn onderzocht, de onzekerheden zijn gewogen en de gevolgen niet eenvoudig zijn doorgeschoven.

Omgekeerd hebben ook burgers een verantwoordelijkheid. Zij mogen niet verlangen dat de overheid alle risico’s uitsluit, alle voorzieningen uitbreidt, alle lasten verlaagt en iedere persoonlijke voorkeur honoreert. Een volwassen samenleving vraagt dat burgers erkennen dat het algemeen belang soms grenzen stelt aan het eigen belang. Bescherming kost geld. Zorgvuldigheid kost tijd. Ruimte is schaars. Niet iedere wens kan worden ingewilligd.

De verhouding tussen burger en overheid is daarom wederkerig. De overheid moet open zijn over grenzen, kosten en onzekerheden. De burger moet bereid zijn die werkelijkheid onder ogen te zien. De overheid moet bescherming zichtbaar dragen. De burger moet ook verantwoordelijkheid nemen voor de collectieve gevolgen van individuele wensen.

Vertrouwen ontstaat waar beide partijen de werkelijkheid niet eenvoudiger voorstellen dan zij is.

Het ontstaat wanneer de overheid niet meer belooft dan zij kan waarmaken, maar ook niet minder beschermt dan redelijkerwijs van haar mag worden verwacht. Het ontstaat wanneer politieke ambities niet vanzelf worden vertaald in uitvoering, maar eerst worden getoetst aan haalbaarheid, rechtvaardigheid en gevolgen op lange termijn. Het ontstaat wanneer ambtenaren ruimte krijgen om ongemakkelijke waarheden te benoemen. En het ontstaat wanneer burgers niet pas aan het einde van een proces worden gehoord, maar tijdig worden betrokken bij de vraag welk probleem werkelijk moet worden opgelost.

De overheid hoeft niet onfeilbaar te zijn om vertrouwen te verdienen. Zij moet wel zichtbaar bereid zijn verantwoordelijkheid te dragen.

Daar ligt de kern van de maatschappelijke belofte.

1.6 De burger en de overheid veranderen beide

De verhouding tussen burger en overheid speelt zich niet meer af in dezelfde samenleving als enkele tientallen jaren geleden. Niet alleen de overheid staat onder druk door toenemende complexiteit. Ook de fysieke omgeving, de informatiewereld en het gedrag van burgers zijn veranderd.

Nederland is dichter bevolkt geraakt. Woningen, infrastructuur, industrie, transportstromen en voorzieningen liggen steeds dichter bij elkaar. Tegelijkertijd zijn industriële installaties groter geworden, logistieke ketens langer en energie- en grondstoffenstromen intensiever. Waar vroeger afstand een vanzelfsprekende veiligheidsmarge bood, komen functies nu vaker in elkaars nabijheid te liggen.

Daardoor verandert ook de aard van risico’s. Een afzonderlijke installatie kan technisch beheersbaar lijken, terwijl de omgeving als geheel kwetsbaarder wordt door verdichting, cumulatie en onderlinge afhankelijkheden. Woningbouw, industrie, energietransitie, mobiliteit en infrastructuur concurreren steeds vaker om dezelfde schaarse ruimte. De vraag is daarom niet alleen of een nieuwe activiteit op zichzelf toelaatbaar is, maar ook of de gezamenlijke belasting van een gebied nog verantwoord is.

Deze fysieke verdichting heeft directe gevolgen voor de verhouding tussen burger en overheid. Burgers ervaren risico’s niet meer als abstracte grootheden op afstand. Zij wonen dichter bij industrie, infrastructuur en transportcorridors. Zij merken geur, geluid, verkeersdruk en incidenten. Zij zien hoe nieuwe projecten worden toegevoegd aan een omgeving die al zwaar belast is. Daardoor groeit de behoefte aan een overheid die niet uitsluitend afzonderlijke vergunningen beoordeelt, maar ook zichtbaar bewaakt of het geheel nog klopt.

Tegelijkertijd is de informatieverhouding fundamenteel veranderd. Lange tijd beschikten overheid, bedrijven en kennisinstellingen over een vrijwel vanzelfsprekend overwicht aan informatie, deskundigheid en toegang tot rapporten. Burgers waren vaak afhankelijk van wat hun werd uitgelegd. Die situatie bestaat niet meer.

Digitale communicatie, openbare databronnen, sociale media, digitale archieven en kunstmatige intelligentie maken het mogelijk om in korte tijd grote hoeveelheden informatie te verzamelen, te ordenen en te vergelijken. Burgers kunnen rapporten vinden, vergunningen lezen, modellen onderzoeken, deskundigen benaderen, internationale voorbeelden vergelijken en gezamenlijk dossiers opbouwen. Zij kunnen elkaar snel bereiken, ervaringen delen en argumenten gezamenlijk aanscherpen.

Kennis is daarmee niet langer het alleenrecht van overheid, bedrijfsleven en gevestigde deskundigen.

Dat verandert de positie van de burger. De burger is niet meer uitsluitend ontvanger van informatie of deelnemer aan een inspraakavond. Hij kan zelf onderzoek doen, patronen herkennen en inconsistenties zichtbaar maken. Hij kan vragen stellen over aannames, modellen, normen, cumulatie en verantwoordelijkheden. Hij kan verbindingen leggen tussen afzonderlijke dossiers die binnen de overheid door verschillende afdelingen en organisaties worden behandeld.

Juist daarin ontstaat een nieuwe spanning. De overheid is georganiseerd in afzonderlijke domeinen en procedures. De burger beweegt steeds gemakkelijker dwars door die domeinen heen. Waar instituties fragmenteren, kan de burger verbanden leggen. Waar organisaties verwijzen naar hun eigen mandaat, kan de burger de vraag naar het geheel blijven stellen.

Ook de organisatiekracht van burgers is veranderd. Digitale middelen maken het eenvoudiger om kennis te delen, acties voor te bereiden, zienswijzen op te stellen, juridische stappen te coördineren en maatschappelijke druk op te bouwen. Verzet ontstaat daardoor sneller, wordt inhoudelijk sterker en kan langer worden volgehouden. Burgers laten zich minder gemakkelijk afzonderlijk benaderen of tegen elkaar uitspelen wanneer zij onderling informatie delen en gezamenlijk optrekken.

Deze ontwikkeling kan door overheden als lastig worden ervaren. Kritische burgers vertragen soms processen, stellen ongemakkelijke vragen en leggen zwakke plekken bloot. Toch is dat niet uitsluitend een probleem. Het is ook een vorm van maatschappelijke correctie. In een complexe samenleving kunnen burgers signalen zichtbaar maken die binnen gespecialiseerde organisaties buiten beeld blijven.

Daarmee verandert ook de betekenis van gezag.

Formeel gezag blijft noodzakelijk. De overheid moet besluiten nemen, regels stellen en handhaven. Maar vanzelfsprekend gezag neemt af. Burgers accepteren niet langer zonder meer dat een verwijzing naar een model, een norm of een deskundige voldoende is. Zij willen begrijpen hoe een besluit tot stand is gekomen, welke aannames zijn gebruikt, welke onzekerheden bekend zijn en wie verantwoordelijkheid draagt voor de uitkomst.

Gezag kan daarom niet meer uitsluitend rusten op positie, opleiding of bevoegdheid. Het moet steeds opnieuw worden verdiend door openheid, inhoudelijke kwaliteit, consistentie en zichtbaar verantwoordelijk handelen.

De Nederlander verandert mee. Hij is beter geïnformeerd, mondiger en minder bereid om af te wachten. Hij wil niet alleen worden gehoord, maar ook begrijpen hoe zijn inbreng wordt gewogen. Hij accepteert niet vanzelfsprekend dat keuzes elders al zijn gemaakt. En hij neemt minder snel genoegen met een antwoord dat slechts verwijst naar procedures.

Dat vraagt ook iets van de burger zelf. Toegenomen kennis en organisatiekracht brengen verantwoordelijkheid mee. Kritiek moet zorgvuldig blijven. Feiten en aannames moeten van elkaar worden onderscheiden. Niet ieder verschil van inzicht is een bewijs van onwil of kwade trouw. Een volwassen burger gebruikt zijn nieuwe mogelijkheden niet alleen om druk uit te oefenen, maar ook om bij te dragen aan een beter besluit.

De moderne verhouding tussen burger en overheid vraagt daarom om een ander evenwicht. De overheid moet niet proberen haar vroegere informatievoorsprong te herstellen, maar erkennen dat kennis breder is verspreid. De burger moet zijn nieuwe positie niet uitsluitend gebruiken om het eigen belang te verdedigen, maar ook om het algemeen belang beter zichtbaar te maken.

In die nieuwe verhouding verdwijnt gezag niet volledig. Het verandert van karakter.

Gezag ontstaat niet langer vanzelfsprekend uit afstand.

Het ontstaat uit de kwaliteit van de dialoog, de betrouwbaarheid van informatie en de bereidheid om zichtbaar verantwoordelijkheid te dragen.

Hoofdstuk 2 — Wat mag de burger redelijkerwijs verwachten?

Inleiding — Een bekwame en deskundige overheid

De burger mag veel van de overheid verwachten, maar niet alles. Hij mag niet verlangen dat ieder risico wordt uitgesloten, dat iedere onzekerheid vooraf wordt opgelost of dat iedere individuele wens wordt ingewilligd. Een samenleving zonder risico, schaarste of conflicterende belangen bestaat niet.

Maar de burger mag wel verwachten dat de overheid haar bijzondere positie waarmaakt.

De overheid beschikt over bevoegdheden die de burger niet heeft. Zij kan regels vaststellen, vergunningen verlenen, informatie opvragen, deskundigen inschakelen, toezicht organiseren en handhavend optreden. Zij beschikt over belastingmiddelen, instituties en wettelijke instrumenten. Zij kan belangen afwegen die individuele burgers niet zelfstandig kunnen overzien of beïnvloeden.

Met die bijzondere positie ontstaat een redelijke verwachting: de overheid moet bekwaam, deskundig en zorgvuldig handelen.

Dat betekent meer dan het correct volgen van procedures. Een bekwame overheid moet begrijpen wat zij beoordeelt. Zij moet kunnen onderscheiden welke kennis stevig is onderbouwd, welke aannames onzeker zijn en welke vragen nog onvoldoende zijn beantwoord. Zij moet in staat zijn om verschillende vakgebieden met elkaar te verbinden wanneer een vraagstuk niet langer binnen één afzonderlijk domein kan worden opgelost.

Juist dat wordt steeds belangrijker. Moderne vraagstukken rond energie, industrie, leefomgeving, woningbouw, infrastructuur en veiligheid zijn niet meer overzichtelijk te scheiden. Een besluit over één installatie kan gevolgen hebben voor transport, ruimtegebruik, netcapaciteit, rampenbestrijding, gezondheid en toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden. De overheid moet daarom niet alleen beschikken over specialistische kennis, maar ook over het vermogen om verbanden te leggen.

De burger mag bovendien verwachten dat de overheid haar eigen deskundigheid kritisch onderhoudt. Kennis veroudert. Modellen hebben grenzen. Nieuwe technieken brengen nieuwe onzekerheden mee. Verweven systemen veroorzaken effecten die niet altijd zichtbaar zijn wanneer ieder onderdeel afzonderlijk wordt beoordeeld. Een deskundige overheid past daarom niet alleen bestaande kaders toe, maar vraagt zich ook af of die kaders nog passen bij de werkelijkheid.

Deskundigheid betekent niet dat de overheid altijd gelijk heeft.

Deskundigheid betekent dat zij zichtbaar in staat is om te leren, te twijfelen, te toetsen en waar nodig haar oordeel te herzien.

2.1 Geen wereld zonder risico, maar een overheid die risico’s zichtbaar afweegt

De burger kan niet verlangen dat de overheid ieder risico voorkomt. Vrijwel iedere maatschappelijke activiteit brengt risico’s mee. Wegen, spoorlijnen, havens, industrie, energievoorziening, woningbouw en transport zijn noodzakelijk voor het functioneren van de samenleving, maar nooit volledig zonder gevaar.

De kernvraag is daarom niet of risico’s bestaan. De kernvraag is hoe de overheid daarmee omgaat.

Een redelijke overheid maakt risico’s zichtbaar. Zij benoemt welke effecten kunnen optreden, hoe groot de onzekerheden zijn en welke belangen worden geraakt. Zij beperkt zich niet tot de vraag of een risico formeel binnen een norm past, maar onderzoekt ook of de resterende belasting in de concrete situatie maatschappelijk verdedigbaar is.

Dat vraagt om onderscheid tussen berekening en oordeel.

Een risicomodel kan berekenen hoe groot de kans op een bepaald scenario is binnen vooraf gekozen aannames. Het kan risicocontouren, effectafstanden of frequenties zichtbaar maken. Dat is waardevol. Maar het model kan niet zelfstandig bepalen of een risico aanvaardbaar is. Het kan ook niet beoordelen welke gevolgen voor burgers, toekomstige bewoners of omliggende bedrijven redelijk zijn.

Dat oordeel blijft een bestuurlijke verantwoordelijkheid.

De overheid moet daarom duidelijk maken welke afweging zij maakt. Welke risico's worden geaccepteerd? Wie ontvangt de baten? Wie draagt de mogelijke lasten? Welke gevolgen zijn herstelbaar en welke niet? Welke veiligheidsmarge is nodig wanneer de werkelijkheid onzeker is? Welke alternatieven bestaan er om het risico te verkleinen?

Juist in een dichtbevolkt land is die afweging belangrijk. Nederland kent weinig lege ruimte. Woningen, industrie, transportcorridors en infrastructuur liggen vaak dicht bij elkaar. Tegelijkertijd nemen de schaal van installaties, de intensiteit van transportstromen en de verwevenheid van systemen toe. Een risico dat afzonderlijk aanvaardbaar lijkt, kan in combinatie met andere ontwikkelingen een andere betekenis krijgen.

De burger mag daarom verwachten dat de overheid niet alleen naar de afzonderlijke activiteit kijkt, maar ook naar het geheel waarin die activiteit terechtkomt.

Geen wereld zonder risico.

Wel een overheid die zichtbaar beoordeelt welke risico's nog verantwoord zijn.

2.2 Eerlijke informatie over aannames en onzekerheden

De overheid neemt besluiten op basis van kennis. Die kennis bestaat uit metingen, modellen, onderzoeken, adviezen en ervaringen uit de praktijk. Zonder deze instrumenten is zorgvuldige besluitvorming niet mogelijk.

Maar kennis is nooit volledig.

Ieder model vereenvoudigt de werkelijkheid. Iedere berekening berust op aannames. Iedere dataset heeft grenzen. Iedere voorspelling bevat onzekerheid. Dat is geen tekortkoming waarvoor men zich hoeft te schamen. Het wordt pas problematisch wanneer onzekerheden verdwijnen uit de bestuurlijke presentatie en modeluitkomsten worden behandeld alsof zij de werkelijkheid volledig beschrijven.

De burger mag verwachten dat de overheid daar eerlijk over is.

Dat betekent dat zij niet alleen de uitkomst van een berekening presenteert, maar ook zichtbaar maakt waarop die uitkomst berust. Welke scenario's zijn onderzocht? Welke scenario's zijn buiten beschouwing gebleven? Welke faalkansen zijn gebruikt? Hoe representatief zijn historische gegevens voor nieuwe installaties, grotere schaal of een verouderde industriële omgeving? Hoe zijn menselijk handelen, organisatorische factoren en extreme omstandigheden verwerkt?

Ook moet duidelijk zijn welke effecten niet in het model zijn opgenomen. Een berekening van directe letaliteit zegt niet vanzelf iets over gewonden, langdurige gezondheidsschade, maatschappelijke ontwrichting, economische schade of herstelbaarheid. Een model dat één installatie beoordeelt, geeft niet automatisch antwoord op vragen over cumulatie, domino-effecten of onderlinge afhankelijkheden.

Een deskundige overheid kent deze beperkingen en communiceert daar open over.

Zij zegt niet alleen:

“Dit voldoet aan de norm.”

Zij voegt daaraan toe:

“Dit weten wij met redelijke zekerheid, dit weten wij nog niet, deze aannames gebruiken wij en op deze punten blijft een bestuurlijke afweging noodzakelijk.”

Eerlijke informatie vraagt ook om periodieke toetsing aan de werkelijkheid. Een model mag geen eenmalige legitimatie worden die jarenlang ongewijzigd blijft functioneren. Wanneer nieuwe gegevens beschikbaar komen, incidenten optreden, omstandigheden veranderen of aannames verouderen, moet herijking mogelijk zijn.

Daarmee verandert onzekerheid van een ongemakkelijk probleem in een normaal onderdeel van professioneel bestuur.

De burger verwacht niet dat de overheid alles weet.

Hij mag wel verwachten dat de overheid weet wat zij niet weet.

2.3 Weten wat moet worden gemeten, monitoren en herijken

Een bekwame overheid beperkt zich niet tot het vooraf beoordelen van plannen. Zij onderzoekt ook of de werkelijkheid zich na het besluit daadwerkelijk ontwikkelt zoals werd verondersteld.

Dat vraagt allereerst om kennis van wat moet worden gemeten.

Niet alles wat eenvoudig meetbaar is, is ook bestuurlijk relevant. Omgekeerd blijven sommige wezenlijke ontwikkelingen buiten beeld wanneer de overheid uitsluitend kijkt naar indicatoren die al jarenlang gebruikelijk zijn. Een deskundige overheid vraagt daarom steeds opnieuw welke gegevens nodig zijn om te kunnen beoordelen of burgers werkelijk worden beschermd.

Bij industrie en leefomgeving kan het onder meer gaan om emissies, geurbelasting, concentraties van stoffen, gezondheidssignalen, incidenten, bijna-incidenten, storingen, onderhoudstoestand en veroudering van installaties. Bij een sterk verweven industriegebied komen daar vragen bij over cumulatie, domino-effecten, gedeelde infrastructuur, logistieke stromen, bereikbaarheid en de praktische mogelijkheden van hulpverlening.

Hetzelfde geldt op andere beleidsterreinen. Bij energievoorziening moet niet alleen worden gekeken naar opgesteld vermogen, maar ook naar productieprofielen, benuttingsgraad, leveringszekerheid, netbelasting en afhankelijkheden tussen technieken. Bij woningbouw gaat het niet uitsluitend om aantallen woningen, maar ook om de gevolgen voor bereikbaarheid, voorzieningen, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving.

Meten vraagt dus om een inhoudelijk beeld van het systeem.

Daarna volgt monitoring. Een eenmalige meting geeft slechts een momentopname. Moderne systemen veranderen voortdurend. Installaties verouderen. Bedrijven breiden uit. Nieuwe stoffenstromen ontstaan. Woongebieden komen dichter bij industrie te liggen. Klimaat, infrastructuur en maatschappelijke verwachtingen veranderen. Een oordeel dat op één moment verdedigbaar was, kan enkele jaren later onvoldoende zijn.

Monitoring betekent daarom meer dan periodiek controleren of afzonderlijke normen nog worden nageleefd. Zij moet ook zichtbaar maken hoe het geheel zich ontwikkelt.

Daarbij zijn niet alleen overschrijdingen relevant. Juist trends, kleine afwijkingen en bijna-incidenten kunnen vroegtijdig laten zien dat veiligheidsmarges kleiner worden. Een reeks afzonderlijk verklaarbare signalen kan gezamenlijk wijzen op een systeem dat langzaam naar zijn grens beweegt.

Een deskundige overheid moet daarom beschikken over een lerende regelkring:

waarnemen → meten → vergelijken → duiden → herijken → handelen.

Metingen krijgen pas betekenis wanneer vooraf duidelijk is hoe zij worden geïnterpreteerd. Welke ontwikkeling vraagt om nader onderzoek? Welke trend vraagt om aanvullende maatregelen? Wanneer is sprake van een grens die niet meer mag worden overschreden? Op welk moment moet een vergunning, ruimtelijk besluit of beleidsrichting opnieuw worden beoordeeld?

Zonder zulke vragen kan monitoring gemakkelijk verworden tot registratie zonder gevolg. Er worden gegevens verzameld, rapportages opgesteld en dashboards bijgehouden, maar het moment waarop bestuurlijke correctie noodzakelijk is, blijft onduidelijk.

Daarom horen meten en begrenzen bij elkaar.

Een overheid die wel meet maar niet vooraf bepaalt wanneer zij handelt, beschikt over informatie maar niet over sturing. Een overheid die wel normen stelt maar niet controleert of de feitelijke bescherming wordt bereikt, beschikt over regels maar niet over terugkoppeling. Een overheid die alleen reageert nadat schade zichtbaar is geworden, organiseert correctie achteraf in plaats van bescherming vooraf.

De burger mag daarom redelijkerwijs verwachten dat de overheid:

- weet welke ontwikkelingen voor bescherming werkelijk relevant zijn;
- voldoende gegevens verzamelt om die ontwikkelingen te volgen;
- metingen niet uitsluitend per installatie, maar waar nodig ook op gebiedsniveau beoordeelt;
- trends, afwijkingen en bijna-incidenten systematisch analyseert;
- aannames uit modellen periodiek toetst aan de werkelijkheid;
- vooraf aangeeft welke signalen tot nader onderzoek, heroverweging of begrenzing leiden;
- en publiek uitlegt wat met de uitkomsten wordt gedaan.

Dat vraagt niet om de illusie dat alles meetbaar is. Sommige risico’s, onzekerheden en maatschappelijke gevolgen laten zich niet volledig in cijfers vangen. Juist daarom blijft bestuurlijk oordeel nodig.

Meten vervangt het oordeel niet.

2.4 Consistente maatstaven voor vergelijkbare vraagstukken

De burger mag verwachten dat de overheid vergelijkbare situaties volgens herkenbare en uitlegbare maatstaven beoordeelt. Rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid zijn immers belangrijke voorwaarden voor behoorlijk bestuur.

Dat betekent niet dat ieder project exact hetzelfde moet worden behandeld. Verschillen in techniek, locatie, schaal en gevolgen kunnen een andere beoordeling rechtvaardigen. Maar wanneer maatstaven verschillen, moet duidelijk zijn waarom.

Juist bij complexe vraagstukken ontstaat anders het risico dat iedere technologie, iedere sector en ieder project zijn eigen beoordelingslogica krijgt. De ene ontwikkeling wordt vooral technisch en modelmatig beoordeeld. Bij een andere ontwikkeling worden ook maatschappelijke ontwrichting, bereikbaarheid, strategische kwetsbaarheid en de bestuurbaarheid van het gebied meegewogen.

Zo kan bij de beoordeling van een industriële installatie sterk worden geleund op risicocontouren, wettelijke normen en vergunning voorwaarden. Bij een mogelijke kerncentrale kan juist een veel bredere discussie ontstaan over woningbouw, verkeersstructuur, crisisbeheersing, economische continuïteit en kwetsbaarheid van het totale gebied.

Een brede beoordeling is op zichzelf niet verkeerd. Integendeel. De vraag is waarom die brede blik niet consequent wordt toegepast wanneer andere grootschalige ontwikkelingen eveneens gevolgen hebben voor veiligheid, gezondheid en leefomgeving.

De burger mag daarom verwachten dat de overheid een herkenbare maatlat hanteert.

Die maatlat moet niet alleen bestaan uit juridische toelaatbaarheid, maar ook uit vragen naar:

- de noodzaak van een project;
- de beschikbare alternatieven;
- de feitelijke en verwachte schaal;
- de gevolgen voor veiligheid en gezondheid;
- de druk op de leefomgeving;
- cumulatie en onderlinge afhankelijkheden;
- de verdeling van baten en lasten;
- onzekerheden en blinde vlekken;
- corrigeerbaarheid in de tijd;
- en de verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke uitkomst.

Een consistente maatlat beschermt niet alleen burgers. Zij biedt ook duidelijkheid aan bedrijven en investeerders. Een strenge maar voorspelbare overheid is beter uitlegbaar dan een overheid waarvan de maatstaven per dossier lijken te verschuiven.

Consistentie betekent daarom niet dat ieder besluit hetzelfde moet luiden.

Het betekent dat de overheid zichtbaar volgens dezelfde beginselen redeneert.

2.5 Een herkenbaar aanspreekpunt wanneer het geheel onder druk staat

De moderne overheid is noodzakelijkerwijs gespecialiseerd. Verschillende organisaties beschikken over verschillende taken en deskundigheden. Vergunningverleners beoordelen aanvragen. Toezichthouders controleren naleving. Veiligheidsregio's bereiden zich voor op incidenten. Gezondheidsdiensten adviseren over gezondheid. Gemeenten, provincies en Rijk maken ruimtelijke en beleidsmatige keuzes.

Die verdeling is begrijpelijk en vaak doelmatig.

Maar voor de burger ontstaat een probleem wanneer de vraag niet langer over één onderdeel gaat, maar over de optelsom.

De burger woont niet naast één vergunning, één berekening of één bevoegd gezag. Hij woont naast een samenhangend geheel van industrie, infrastructuur, emissies, transportstromen, woningbouw en nieuwe ontwikkelingen. Hij ervaart geur, geluid, verkeersdruk en zorgen over veiligheid niet volgens de verdeling van bevoegdheden binnen de overheid.

Wanneer hij vervolgens vragen stelt over het geheel, ontstaat gemakkelijk een bestuurlijke rondgang. De ene organisatie verwijst naar een vergunning. Een andere naar wettelijke normen. Een derde naar haar beperkte bevoegdheid. Een vierde naar een ander bestuursniveau. Iedere verwijzing kan formeel correct zijn, terwijl de centrale vraag onbeantwoord blijft.

Wie bewaakt het geheel?

Wie bepaalt of de gezamenlijke belasting nog aanvaardbaar is?

Wie grijpt in wanneer ieder onderdeel afzonderlijk verdedigbaar lijkt, maar de optelsom niet meer overtuigt?

De burger mag verwachten dat de overheid voor zulke situaties een herkenbaar aanspreekpunt organiseert. Niet noodzakelijk één loket dat alle taken overneemt. Wel een duidelijke publieke functie die verantwoordelijkheid draagt voor de samenhang, de terugkoppeling en de beschermingsuitkomst.

Dat aanspreekpunt moet in staat zijn om signalen uit verschillende domeinen bij elkaar te brengen. Het moet kunnen vragen om aanvullend onderzoek, periodieke herijking en bestuurlijke bespreking. Het moet zichtbaar maken wanneer bestaande regels onvoldoende antwoord geven op nieuwe omstandigheden. En het moet publiek kunnen uitleggen wie verantwoordelijk is voor verdere besluitvorming.

Gedeelde verantwoordelijkheid is noodzakelijk.

Maar gedeelde verantwoordelijkheid mag niet betekenen dat verantwoordelijkheid verdampt.

2.6 De bereidheid om tijdig te begrenzen

De overheid wordt vaak beoordeeld op wat zij mogelijk maakt. Kan zij woningen realiseren, economische ontwikkeling ondersteunen, infrastructuur uitbreiden, verduurzaming versnellen en vergunningen tijdig verlenen?

Dat zijn legitieme vragen.

Maar behoorlijk bestuur blijkt niet alleen uit het vermogen om voortgang te organiseren. Het blijkt ook uit de bereidheid om tijdig te begrenzen.

“Nee” zeggen is bestuurlijk moeilijk. Een “ja” kan worden gepresenteerd als ontwikkeling, vooruitgang, energietransitie, woningbouw of economische versterking. Een “nee” vraagt uitleg. Het kan worden ervaren als vertraging, obstructie of gemiste kans. De kosten van begrenzing zijn vaak direct zichtbaar. De baten van preventie blijven meestal onzichtbaar, juist omdat schade wordt voorkomen.

Toch is begrenzen een kerntaak van de overheid.

Wanneer aannames onvoldoende zijn onderbouwd, wezenlijke onzekerheden niet zijn gewogen of cumulatieve gevolgen buiten beeld blijven, moet de overheid kunnen vertragen. Wanneer een ontwikkeling onomkeerbaar is of langdurige gevolgen heeft, mag zij zwaardere eisen stellen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Wanneer niemand zichtbaar verantwoordelijkheid kan dragen voor de beschermingsuitkomst, moet dat niet worden behandeld als een organisatorisch detail, maar als een serieus bestuurlijk signaal.

Begrenzen betekent niet dat ieder onzeker risico wordt verboden.

Het betekent dat vooraf duidelijk wordt gemaakt welke voorwaarden essentieel zijn, welke grenzen niet mogen worden overschreden en op welk moment heroverweging noodzakelijk is.

Een bekwame overheid organiseert daarom niet alleen vergunningen, maar ook stopcriteria. Zij legt niet alleen vast wanneer iets mag beginnen, maar ook wanneer voortzetting niet meer verantwoord is. Zij bouwt momenten van herijking in. Zij toetst aannames opnieuw aan de werkelijkheid. Zij voorkomt dat kleine, afzonderlijk verdedigbare stappen zich opstapelen tot een situatie die niemand bewust heeft gekozen.

Juist in een complexe samenleving mag begrenzing niet afhankelijk zijn van toevallige individuele moed. Zij moet bestuurlijk zijn georganiseerd.

Het “nee” is geen teken van bestuurlijk falen.

Het is soms het duidelijkste bewijs dat de overheid haar verantwoordelijkheid serieus neemt.

Slotbeschouwing

De burger mag niet verwachten dat de overheid onfeilbaar is. Hij mag wel verwachten dat zij professioneel handelt, voldoende deskundigheid organiseert en haar eigen beperkingen onderkent.

Hij mag verwachten dat risico’s zichtbaar worden afgewogen, dat onzekerheden eerlijk worden benoemd, dat vergelijkbare situaties volgens consistente maatstaven worden beoordeeld en dat iemand aanspreekbaar is wanneer het geheel onder druk komt te staan.

En hij mag verwachten dat de overheid niet uitsluitend beschikt over het vermogen om ontwikkelingen mogelijk te maken, maar ook over de moed, kennis en bestuurlijke ruimte om tijdig grenzen te stellen.

Dat is geen overdreven verwachting.

Het is de kern van een bekwame overheid.

Het voedt het oordeel, corrigeert het oordeel en maakt tijdige begrenzing mogelijk.

Hoofdstuk 3 — Wat mag de overheid van burgers verwachten?

Inleiding — Wederkerigheid zonder schijnsymmetrie

In de verhouding tussen burger en overheid ligt de eerste verantwoordelijkheid bij de overheid. Dat volgt uit haar bijzondere positie. De overheid beschikt over bevoegdheden, belastingmiddelen, deskundigheid en wettelijke instrumenten. Zij stelt regels, verleent vergunningen, organiseert toezicht en kan ingrijpen wanneer belangen botsen of bescherming tekortschiet.

De burger beschikt niet over dezelfde middelen. Hij kan geen emissienormen vaststellen, geen industriële installatie stilleggen en geen rampenbestrijding organiseren. Hij kan niet afdwingen dat verschillende bestuurslagen hun informatie bijeenbrengen. Hij is voor bescherming daarom in belangrijke mate afhankelijk van instituties die namens de samenleving handelen.

Wederkerigheid betekent dan ook niet dat burger en overheid dezelfde verantwoordelijkheid dragen. Er bestaat geen volledige symmetrie. De overheid heeft een zwaardere plicht omdat zij meer macht bezit en omdat burgers op haar bescherming moeten kunnen vertrouwen.

Toch ontslaat dit de burger niet van iedere verantwoordelijkheid.

Een samenleving is geen dienstverleningsorganisatie waarin de overheid alle wensen moet uitvoeren en alle gevolgen moet opvangen. De overheid kan alleen goed functioneren wanneer burgers erkennen dat publieke voorzieningen moeten worden betaald, dat ruimte schaars is, dat niet ieder risico kan worden uitgesloten en dat individuele wensen gevolgen hebben voor anderen.

Dat wordt belangrijker naarmate de samenleving complexer wordt. Woningbouw, bereikbaarheid, energievoorziening, zorg, natuur, veiligheid, onderwijs en economische ontwikkeling vragen allemaal om middelen, ruimte en bestuurlijke aandacht. Iedere wens kan afzonderlijk redelijk zijn. De optelsom kan echter onuitvoerbaar worden.

De overheid raakt dan klem tussen verwachtingen die de samenleving zelf gelijktijdig aan haar oplegt.

Een volwassen verhouding vraagt daarom dat de burger niet alleen vraagt wat de overheid voor hem moet doen, maar zich ook afvraagt wat zijn eigen wensen betekenen voor het geheel. Niet om kritiek te temperen of om falend bestuur te verontschuldigen. Wel om gezamenlijk te erkennen dat algemeen belang niet vanzelf ontstaat uit de optelsom van afzonderlijke belangen.

3.1 De burger als rechthebbende én mededrager van de samenleving

De burger is rechthebbende. Hij mag rekenen op bescherming van zijn gezondheid, veiligheid en leefomgeving. Hij mag verwachten dat regels zorgvuldig worden toegepast, dat de overheid deskundig handelt en dat zij hem serieus neemt wanneer hij vragen stelt over risico’s, onzekerheden en belangen.

Dat is geen gunst. Het is een kernfunctie van de rechtsstaat.

Maar de burger is meer dan rechthebbende alleen. Hij is ook mededrager van de samenleving. Hij maakt deel uit van een gemeenschap waarin voorzieningen gezamenlijk worden opgebouwd, betaald en onderhouden. Hij profiteert van infrastructuur, onderwijs, zorg, energievoorziening, veiligheid en rechtsbescherming. Tegelijkertijd hebben zijn keuzes, wensen en gedragingen gevolgen voor anderen.

Wie een woning zoekt, doet een begrijpelijk beroep op woningbouw. Maar nieuwe woningen vragen ruimte, infrastructuur, energie, mobiliteit en voorzieningen. Wie lage energiekosten wenst, vraagt om een betrouwbare en betaalbare energievoorziening. Maar opwekking, transport en opslag hebben ruimtelijke en financiële gevolgen. Wie bescherming van natuur en leefomgeving verlangt, moet erkennen dat dit soms beperkingen stelt aan bouwen, reizen, produceren of consumeren.

Dit betekent niet dat iedere burger zich voortdurend in alle maatschappelijke gevolgen moet verdiepen. Dat zou onredelijk zijn. De overheid blijft verantwoordelijk voor de integrale afweging. Maar zij mag wel verwachten dat burgers erkennen dat hun wensen niet losstaan van de wensen en belangen van anderen.

De burger is daarom niet alleen consument van publieke diensten.

Hij is ook deelnemer aan een samenleving waarin gezamenlijk keuzes moeten worden gedragen.

Dat vraagt om een andere houding dan het uitsluitend formuleren van aanspraken. Het vraagt om betrokkenheid, bereidheid tot dialoog en aanvaarding van het gegeven dat het eigen belang niet altijd doorslaggevend kan zijn.

3.2 Het onderscheid tussen eigen belang en algemeen belang

Het is legitiem dat burgers opkomen voor hun eigen belang. Een bewoner die zich zorgen maakt over gezondheid, veiligheid of waardeverlies van zijn woning hoeft zich daarvoor niet te verontschuldigen. Een ouder die aandacht vraagt voor de leefomgeving van zijn kinderen handelt niet zelfzuchtig. Een ondernemer die voorspelbare regels verlangt, verdedigt een redelijk belang.

Eigen belang is niet verkeerd.

Het wordt problematisch wanneer het wordt voorgesteld alsof het vanzelf samenvalt met het algemeen belang.

In een dichtbevolkt land botsen belangen voortdurend. Een nieuwe woonwijk kan noodzakelijk zijn voor woningzoekenden, maar tegelijkertijd leiden tot extra verkeersdruk, druk op natuur en grotere nabijheid tot industrie. Een windpark kan bijdragen aan vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, maar ook landschappelijke, ecologische en financiële gevolgen hebben. Een nieuwe industriële installatie kan werkgelegenheid en strategische waarde opleveren, terwijl omwonenden met extra risico’s worden geconfronteerd.

De overheid moet deze belangen in samenhang afwegen. Maar burgers kunnen de kwaliteit van die afweging verbeteren wanneer zij bereid zijn het onderscheid te maken tussen drie vragen:

- Wat betekent dit besluit voor mijzelf?
- Wat betekent het voor andere groepen?
- Wat betekent het voor de samenleving als geheel, ook op langere termijn?

Deze vragen hoeven niet tot overeenstemming te leiden. Een burger mag tot de conclusie komen dat een voorgenomen ontwikkeling ondanks mogelijke maatschappelijke baten niet verantwoord is. Maar zijn positie wordt sterker wanneer hij zichtbaar maakt dat hij niet uitsluitend voor zichzelf spreekt.

Dat geldt ook voor collectieve actie. Een bewonersgroep kan een belangrijke correctieve functie vervullen wanneer zij risico's zichtbaar maakt die binnen de overheid onvoldoende aandacht krijgen. Maar ook een bewonersgroep moet kritisch blijven op de eigen aannames. Zij moet onderscheid maken tussen feit, vermoeden en waardeoordeel. Zij moet ruimte houden voor informatie die niet volledig past binnen het eigen beeld.

Het algemeen belang is niet het monopolie van de overheid.

Maar het is evenmin het monopolie van de burger die het hardst spreekt.

Het ontstaat in de zorgvuldige afweging tussen perspectieven, feiten, gevolgen en waarden.

3.3 De prijs van publieke voorzieningen en bescherming

Burgers verwachten terecht veel van de overheid. Zij verwachten veilige wegen, betrouwbare dijken, goed onderwijs, toegankelijke zorg, voldoende woningen, toezicht op industrie, handhaving, openbaar vervoer, politie, defensie en bescherming tegen nieuwe risico's.

Deze voorzieningen zijn niet kosteloos.

Bescherming vraagt deskundige mensen, meetprogramma's, toezicht, inspecties, laboratoria, gegevensbeheer, onderzoek, crisisorganisaties en bestuurlijke capaciteit. Een overheid die moet weten wat zij meet, moet kunnen investeren in kennis. Een overheid die risico's wil volgen, heeft voldoende mensen en middelen nodig om monitoring serieus uit te voeren. Een overheid die tijdig wil begrenzen, moet capaciteit hebben om signalen te onderzoeken voordat schade zichtbaar wordt.

Daar ontstaat een ongemakkelijke spanning.

Burgers verlangen vaak betere publieke voorzieningen en sterkere bescherming, maar willen tegelijkertijd lage belastingen, beperkte tarieven en weinig overheidsuitgaven. Ook bedrijven vragen om snelle procedures, infrastructuur en voorspelbare regels, terwijl zij lasten willen beperken. Politieke partijen vertalen deze wensen gemakkelijk in beloften die afzonderlijk aantrekkelijk zijn, maar gezamenlijk moeilijk uitvoerbaar.

Daardoor komt de overheid onder financiële druk te staan.

De gevolgen daarvan zijn niet altijd onmiddellijk zichtbaar. Een tekort aan capaciteit leidt niet meteen tot een crisis. Het uit zich eerst in langere doorlooptijden, minder inspecties, beperkte dossierkennis, een grotere afhankelijkheid van externe adviseurs en minder ruimte om

onverwachte signalen te onderzoeken. De overheid blijft functioneren, maar haar vermogen om zelfstandig te leren, te toetsen en te begrenzen neemt af.

Ook burgers dragen daarom verantwoordelijkheid voor een eerlijk gesprek over kosten.

Wie meer bescherming verlangt, moet bereid zijn te bespreken wat daarvoor nodig is. Wie uitgebreide publieke voorzieningen wil, moet erkennen dat deze collectief moeten worden betaald. Wie lagere lasten bepleit, moet ook benoemen welke taken minder intensief kunnen worden uitgevoerd.

Dat betekent niet dat iedere bestaande uitgave doelmatig is of dat meer geld automatisch tot beter bestuur leidt. De overheid moet zorgvuldig omgaan met publieke middelen en verspilling voorkomen. Maar de gedachte dat steeds meer taken met steeds minder mensen en middelen kunnen worden uitgevoerd, kent grenzen.

Een deskundige overheid kost geld.

Een overheid die structureel wordt uitgehold, kan haar beschermende taak uiteindelijk niet volledig waarmaken.

3.4 Begrip voor onzekerheid, schaarste en moeilijke afwegingen

De burger mag deskundigheid verwachten. Maar deskundigheid betekent niet dat ieder antwoord onmiddellijk beschikbaar is.

Sommige vraagstukken zijn werkelijk ingewikkeld. Nieuwe technologieën ontwikkelen zich snel. Wetenschappelijke kennis is niet altijd volledig. Modellen hebben beperkingen. Economische omstandigheden veranderen. Klimaat, geopolitiek en internationale markten voegen nieuwe onzekerheden toe. Ook deskundigen kunnen op redelijke gronden van mening verschillen.

De overheid mag van burgers verwachten dat zij ruimte laten voor die onzekerheid.

Dat betekent niet dat burgers genoegen moeten nemen met vage antwoorden. Integendeel. De overheid moet helder uitleggen wat bekend is, wat onzeker blijft en op welke gronden toch een besluit wordt genomen. Maar burgers moeten ook erkennen dat onzekerheid niet altijd het gevolg is van onkunde, onwil of belangenverstrengeling. Soms is de werkelijkheid eenvoudigweg niet volledig kenbaar.

Daarnaast is sprake van schaarste.

Nederland beschikt niet over onbeperkte ruimte. Er zijn grenzen aan financiële middelen, beschikbare vakmensen, netcapaciteit, uitvoeringskracht en bestuurlijke aandacht. Niet alles kan tegelijkertijd worden gerealiseerd. Een keuze voor het ene doel kan de mogelijkheden voor een ander doel beperken.

Daarmee komen moeilijke afwegingen onvermijdelijk in beeld.

Soms moet worden gekozen tussen snelheid en zorgvuldigheid. Soms tussen woningbouw en ruimtelijke afstand tot industrie. Soms tussen betaalbaarheid en extra veiligheidsmarges.

Soms tussen nationale ambities en lokale draagkracht. Soms tussen een direct zichtbaar voordeel en bescherming op langere termijn.

De overheid mag verwachten dat burgers erkennen dat zulke afwegingen werkelijk bestaan.

Maar begrip voor moeilijke afwegingen mag nooit worden gebruikt om fundamentele vragen te ontwijken. Juist wanneer niet alles kan, moet de overheid zichtbaar maken welke waarden zij laat prevaleren en waarom. Zij moet niet suggereren dat ieder belang volledig kan worden bediend. Zij moet eerlijk zijn over verliezers, lasten en onzekerheden.

De burger hoeft geen genoegen te nemen met bestuurlijke vaagheid.

De overheid hoeft evenmin te doen alsof ieder dilemma zonder pijn kan worden opgelost.

Volwassen bestuur begint waar beide partijen accepteren dat sommige keuzes werkelijk moeilijk zijn.

3.5 Een volwassen dialoog vraagt wederkerigheid

De verhouding tussen burger en overheid is veranderd. Burgers beschikken over meer informatie, betere communicatiemiddelen en grotere mogelijkheden om zich gezamenlijk te organiseren. Zij kunnen rapporten raadplegen, internationale literatuur vinden, deskundigen benaderen, vergunningen vergelijken en met behulp van digitale hulpmiddelen complexe dossiers doorgronden.

Dat is een waardevolle ontwikkeling.

Kennis is niet langer het alleenrecht van de overheid, bedrijven of gevestigde deskundigen. Burgers kunnen verbanden leggen die binnen gespecialiseerde instituties buiten beeld blijven. Zij kunnen signalen uit de praktijk zichtbaar maken en de overheid dwingen om aannames opnieuw te bezien. Zij kunnen voorkomen dat verantwoordelijkheid geruisloos oplost in procedures en bevoegdheidsgrenzen.

De kritische burger is daarom geen hinderlijke buitenstaander.

Hij kan een noodzakelijke sensor van het systeem zijn.

Tegelijkertijd brengt deze nieuwe positie verantwoordelijkheid mee. Digitale communicatie maakt het niet alleen eenvoudiger om kennis te delen, maar ook om onzekerheid te vergroten, standpunten te verharden en druk op individuele ambtenaren op te voeren. Informatie kan snel worden verspreid zonder dat onderscheid wordt gemaakt tussen feiten, aannames en vermoedens. Sociale media kunnen nuance verdringen en tegenstellingen verscherpen.

Een volwassen burger gebruikt zijn groeiende informatiepositie zorgvuldig.

Hij stelt scherpe vragen, maar schrijft niet te gemakkelijk kwade bedoelingen toe aan individuele ambtenaren. Hij organiseert tegenspraak, maar blijft openstaan voor nieuwe informatie. Hij gebruikt digitale hulpmiddelen om de werkelijkheid beter te begrijpen, niet uitsluitend om een vooraf gekozen standpunt te bevestigen. Hij erkent dat professionals

binnen de overheid soms klem zitten tussen opdracht, mandaat, middelen en maatschappelijke druk.

Ook de overheid moet haar houding aanpassen.

Zij kan kritische burgers niet langer uitsluitend benaderen als ontvangers van informatie of als deelnemers aan een laat stadium van inspraak. Zij moet erkennen dat burgers relevante kennis kunnen inbrengen en soms terecht vragen stellen over onderwerpen die binnen de overheid versnipperd worden behandeld. Zij moet niet defensief reageren wanneer burgers inconsistenties zichtbaar maken.

Een volwassen dialoog vraagt daarom wederkerigheid.

De burger moet bereid zijn zorgvuldig, feitelijk en redelijk te handelen.

De overheid moet bereid zijn werkelijk te luisteren, inhoudelijk te antwoorden en waar nodig haar koers te heroverwegen.

De burger moet erkennen dat niet iedere wens kan worden ingewilligd.

De overheid moet erkennen dat een formeel correcte procedure niet altijd voldoende bescherming biedt.

De burger moet begrijpen dat onzekerheid soms onvermijdelijk is.

De overheid moet voorkomen dat onzekerheid wordt gebruikt als reden om ongemakkelijke keuzes eindeloos uit te stellen.

Wederkerigheid betekent niet dat partijen het altijd eens worden.

Zij betekent dat beide partijen bereid zijn de ander serieus te nemen als deelnemer aan dezelfde samenleving.

Slotbeschouwing

De burger is rechthebbende én mededrager van de samenleving.

Hij mag bescherming verwachten, maar moet erkennen dat bescherming geld, ruimte en soms beperking van het eigen belang vraagt. Hij mag een deskundige overheid verlangen, maar moet aanvaarden dat deskundigheid niet hetzelfde is als alwetendheid. Hij mag gebruikmaken van nieuwe informatiebronnen en digitale middelen, maar moet dat zorgvuldig en verantwoordelijk doen.

De overheid mag van burgers geen stil vertrouwen verlangen.

Zij mag wel verwachten dat burgers bereid zijn mee te denken over het geheel, eerlijk spreken over de prijs van hun wensen en onderscheid maken tussen kritiek op een systeem en een oordeel over individuele mensen binnen dat systeem.

Een samenleving wordt niet volwassen doordat verschillen verdwijnen.

Zij wordt volwassen wanneer burgers en overheid leren omgaan met verschil, onzekerheid en begrenzing zonder elkaar als tegenstanders te beschouwen.

Daar begint gedragen verantwoordelijkheid.

DEEL II — EEN WERELD DIE INGEWIKKELDER IS GEWORDEN

Hoofdstuk 4 — Van afzonderlijke vraagstukken naar verweven systemen

Inleiding — De werkelijkheid laat zich niet meer opdelen

Veel bestuurlijke systemen zijn ingericht vanuit een overzichtelijke wereld. Een fabriek werd beoordeeld als fabriek. Een woonwijk als woonwijk. Een weg als weg. Een elektriciteitscentrale als elektriciteitscentrale. Een vergunning had betrekking op één activiteit en één initiatiefnemer. Een toezichthouder keek naar naleving binnen een duidelijk afgebakend terrein.

Die manier van organiseren was begrijpelijk. Zij bracht orde in een ingewikkelde samenleving. Taken konden worden verdeeld, verantwoordelijkheden benoemd en normen vastgesteld. Specialisten konden zich verdiepen in hun eigen vakgebied. Bestuurlijke besluitvorming werd daardoor beheersbaar.

Maar de werkelijkheid is veranderd.

Moderne systemen zijn steeds sterker met elkaar verweven geraakt. Energievoorziening, industrie, logistiek, woningbouw, infrastructuur, digitalisering, natuur, gezondheid en veiligheid grijpen voortdurend op elkaar in. Een verandering binnen één domein veroorzaakt gevolgen in andere domeinen. Een besluit dat op zichzelf logisch lijkt, kan elders nieuwe druk veroorzaken. Een installatie die afzonderlijk aan normen voldoet, kan deel uitmaken van een geheel dat steeds kwetsbaarder wordt.

Dat betekent niet dat afzonderlijke beoordeling overbodig is geworden. Vergunningen, normen en specialistische kennis blijven noodzakelijk. Maar zij zijn niet langer voldoende.

De vraag verschuift. Niet alleen: “Voldoet dit afzonderlijke onderdeel?”

Maar ook: “Wat doet deze toevoeging met het geheel?”

4.1 De groei van technische, economische en maatschappelijke afhankelijkheden

De samenleving is in enkele decennia sterk veranderd. Technische systemen zijn groter geworden. Productieketens lopen over landsgrenzen heen. Energievoorziening, transport, digitale communicatie en industrie zijn onderling afhankelijk geraakt. Tegelijkertijd wonen meer mensen dichter bij infrastructuur, bedrijventerreinen en logistieke verbindingen.

Waar vroeger vaak sprake was van afzonderlijke functies, ontstaan nu netwerken.

Een haven is niet langer uitsluitend een plaats waar schepen laden en lossen. Zij is een knooppunt van industrie, opslag, energie, digitale systemen, pijpleidingen, wegen, spoorlijnen, binnenvaart, zeescheepvaart en internationale handel. Een storing in één onderdeel kan gevolgen hebben voor andere delen van het systeem.

Een elektriciteitsnet is niet langer alleen een infrastructuur voor levering. Het wordt beïnvloed door wind, zon, batterijen, elektrolysers, warmtepompen, elektrische voertuigen, industriële vraag, import en export. De beschikbaarheid van elektriciteit beïnvloedt vervolgens productieprocessen, warmtevoorziening, logistiek en woningbouw.

Een industriële installatie staat evenmin op zichzelf. Zij gebruikt grondstoffen, energie, water, digitale systemen, personeel en transportcapaciteit. Zij is afhankelijk van andere bedrijven en levert op haar beurt producten, reststromen of energie aan anderen.

Deze verwevenheid heeft voordelen. Zij maakt schaalvergroting mogelijk, verlaagt kosten en stimuleert innovatie. Restwarmte kan worden benut. Bedrijven kunnen infrastructuur delen. Internationale ketens maken producten beschikbaar die lokaal niet kunnen worden gemaakt.

Maar verwevenheid brengt ook kwetsbaarheid mee.

Hoe sterker systemen van elkaar afhankelijk zijn, hoe moeilijker het wordt om gevolgen volledig te overzien. Een kleine verstoring kan doorwerken. Een lokale maatregel kan elders nieuwe druk veroorzaken. Een oplossing binnen één domein kan een probleem verplaatsen naar een ander domein.

De klassieke vraag naar afzonderlijke prestaties blijft nodig, maar moet worden aangevuld met vragen naar samenhang, afhankelijkheid en gevolgen op systeemniveau.

4.2 Energie, industrie, infrastructuur, leefomgeving en veiligheid

De energietransitie maakt deze verwevenheid bijzonder zichtbaar.

Windparken, zonnevelden, elektrolysers, batterijen, waterstof, ammoniak, warmtenetten, netverzwaring, regelbaar vermogen en mogelijke kernenergie worden vaak afzonderlijk besproken. Elk project kent zijn eigen logica, initiatiefnemers, subsidies, vergunningen en argumenten.

In werkelijkheid vormen zij één systeem.

Meer wind op zee vraagt om netcapaciteit, afnemers, opslag of conversie. Elektrolysers vragen om elektriciteit, water, infrastructuur en afzet voor waterstof. Ammoniak vraagt om import, opslag, overslag, transport en veiligheidsmaatregelen. Warmtenetten vragen om bronnen, leidingen, afnemers en bestuurlijke continuïteit. Een kerncentrale vraagt niet alleen om een locatie, maar ook om aansluiting op het net, koelwater, crisisbeheersing, ruimtelijke afweging en een markt waarin zij economisch kan functioneren.

Dezelfde samenhang is zichtbaar in de leefomgeving.

Nieuwe woningen vragen ruimte, maar kunnen dichter bij industrie komen te liggen. Nieuwe industrie vraagt ruimte, maar kan bestaande woongebieden zwaarder belasten. Meer transport

vraagt infrastructuur, maar beïnvloedt bereikbaarheid, geluid, luchtkwaliteit en veiligheid. Nieuwe energieketens kunnen bijdragen aan vermindering van uitstoot, maar introduceren tegelijk nieuwe stoffenstromen en nieuwe risico's.

Daarmee ontstaat een complex veld waarin niet één belang vanzelf voorrang heeft.

Economische ontwikkeling, energietransitie, woningbouw, veiligheid, gezondheid en kwaliteit van de leefomgeving zijn allemaal legitieme publieke doelen. Maar zij kunnen niet onbeperkt en zonder onderlinge afweging worden opgestapeld.

Een besluit over één onderwerp is daarom zelden nog uitsluitend een besluit over dat onderwerp.

Het is een keuze binnen een netwerk van gevolgen.

4.2.1. Ammoniak als voorbeeld van een verweven systeem

De mogelijke ontwikkeling van een grootschalige ammoniakketen in en rond de Rotterdamse haven maakt zichtbaar hoe sterk moderne vraagstukken met elkaar verweven zijn geraakt. Op het eerste gezicht lijkt ammoniakopslag een afgebakende industriële activiteit. Een bedrijf vraagt een vergunning aan voor één terminal, één tank of één uitbreiding. De beoordeling richt zich vervolgens op de installatie, de gebruikte techniek, de berekende risico's en de voorwaarden waaronder de activiteit kan worden toegestaan.

Maar ammoniakopslag staat niet op zichzelf.

Ammoniak moet worden geproduceerd of geïmporteerd. Zij wordt per zeeschip aangevoerd, overgeslagen, tijdelijk opgeslagen, mogelijk opnieuw verladen en vervolgens via binnenvaart, spoor, wegtransport of leidingen verder vervoerd. Zij kan worden gebruikt als grondstof, als energiedrager of als schakel in een toekomstige waterstofketen. Rond iedere afzonderlijke stap ontstaan technische, logistieke en veiligheidskundige vragen.

Daarmee ontstaat geen losse installatie, maar een keten.

Die keten raakt aan havenontwikkeling, industriebeleid, energietransitie, infrastructuur, ruimtelijke ordening, leefomgeving en crisisbeheersing. De keuze voor opslag beïnvloedt transportstromen. Transport vraagt infrastructuur. Infrastructuur beïnvloedt bereikbaarheid en hulpverlening. Nieuwe installaties komen terecht in een bestaand industriegebied met eigen risico's, bestaande leidingen, verouderde infrastructuur en andere gevaarlijke stoffen. Tegelijkertijd bevinden zich aan de randen van dat gebied woonkernen en worden nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen overwogen.

De veiligheidsvraag kan daarom niet worden beperkt tot de vraag of één tank of terminal afzonderlijk aan de geldende normen voldoet. Ook de schaal van de gezamenlijke ontwikkeling is van belang. Wanneer verschillende initiatiefnemers afzonderlijk projecten ontwikkelen, kan de totale opslagcapaciteit geleidelijk sterk toenemen zonder dat op één herkenbaar moment een integraal besluit wordt genomen over de omvang van de ammoniakketen als geheel.

Iedere afzonderlijke vergunning kan dan verdedigbaar lijken.

Maar de gezamenlijke ontwikkeling kan het karakter van het gebied veranderen.

Dat geldt ook voor de risico's. Een ammoniakincident hoeft niet beperkt te blijven tot het terrein van één bedrijf. De gevolgen kunnen afhankelijk zijn van de omvang van de opslag, de aard van het falen, de weersomstandigheden, de duur van het incident, de bereikbaarheid van het gebied en de mogelijkheden voor hulpverlening. Ook keteneffecten verdienen aandacht. Het laden en lossen van schepen, tijdelijke opslag, transportbewegingen en gedeelde infrastructuur vormen ieder een eigen risicobron. Daarnaast kunnen domino-effecten en gemeenschappelijke oorzaken ertoe leiden dat meerdere onderdelen tegelijk worden geraakt.

Daarmee wordt zichtbaar waarom een uitsluitend installatiegerichte beoordeling tekort kan schieten.

De vraag is niet alleen of de afzonderlijke inrichting technisch veilig genoeg is. De vraag is ook wat de toevoeging betekent voor het havengebied als geheel.

- Hoe verandert het totale risicoprofiel?
- Welke nieuwe afhankelijkheden ontstaan?
- Welke infrastructuur wordt zwaarder belast?
- Welke gevolgen heeft schaalvergroting?
- Hoe verhouden industriële ontwikkeling en woningbouw zich tot elkaar?
- Welke mogelijkheden hebben hulpdiensten wanneer zich een ernstig incident voordoet?
- En wie bewaakt of de optelsom nog bestuurlijk en maatschappelijk verantwoord blijft?

Het ammoniakvoorbeeld laat ook zien hoe gemakkelijk verantwoordelijkheden verdeeld raken. Het bedrijf is verantwoordelijk voor de eigen installatie. De vergunningverlener beoordeelt de aanvraag. De toezichthouder controleert naleving. De veiligheidsregio bereidt zich voor op incidenten. De gemeente kijkt naar woningbouw en leefbaarheid. De provincie en het Rijk stellen bredere kaders voor industrie, energie en ruimtelijke ontwikkeling.

Iedere actor vervult een begrijpelijke rol.

Maar geen van deze rollen leidt vanzelf tot een integraal oordeel over de gehele ammoniakketen, de ontwikkeling van de schaal in de tijd en de gevolgen voor de omgeving.

Juist daarom is ammoniak meer dan een voorbeeld van externe veiligheid. Het is een voorbeeld van de overgang van afzonderlijke projecten naar een verweven systeem. De bestuurlijke vraag luidt niet langer uitsluitend of een volgende installatie nog binnen de norm past.

De bestuurlijke vraag wordt:

Welke ammoniakketen willen wij als samenleving toestaan, in welke omvang, op welke locatie en onder welke voorwaarden voor bescherming van de omgeving?

Zonder een expliciet antwoord op die vraag kan de ontwikkeling stap voor stap voortgaan, terwijl de fundamentele afweging impliciet blijft.

Daarmee laat het ammoniakvoorbeeld precies zien waar moderne besluitvorming kwetsbaar wordt. De overheid beoordeelt afzonderlijke onderdelen.

De werkelijkheid ontwikkelt zich als één geheel.

4.3 Een besluit op één terrein werkt door op andere terreinen

In een verweven samenleving hebben besluiten neveneffecten die niet altijd zichtbaar zijn binnen het kader waarin zij worden genomen.

Een gemeente kan besluiten extra woningen te bouwen. Dat besluit kan begrijpelijk zijn vanuit woningnood. Maar het kan ook leiden tot extra verkeersdruk, grotere vraag naar elektriciteit, druk op voorzieningen en een kleinere afstand tussen wonen en industrie.

Een bedrijf kan investeren in een nieuwe opslagterminal. Dat besluit kan bijdragen aan energiezekerheid of economische ontwikkeling. Maar het kan ook extra transportbewegingen, nieuwe veiligheidsvragen en grotere afhankelijkheden veroorzaken.

De overheid kan duurzame elektriciteitsproductie stimuleren. Dat kan nodig zijn voor vermindering van CO_2-uitstoot. Maar grote hoeveelheden wind en zon vragen ook om netverzwaring, opslag, vraagsturing, regelbaar vermogen en een andere inrichting van de markt.

Een oplossing kan dus nieuwe opgaven veroorzaken.

Dat betekent niet dat niets meer mogelijk is. Het betekent ook niet dat ieder besluit eindeloos moet worden uitgesteld. Maar het vraagt wel om een andere manier van kijken.

Bij ieder belangrijk besluit moet niet alleen worden gevraagd:

- Wat lost dit op?
- Wat kost dit?
- Voldoet dit aan de regels?

Er moet ook worden gevraagd:

- Welke nieuwe afhankelijkheden ontstaan?
- Welke risico’s worden toegevoegd?
- Welke kosten verschijnen elders?
- Wie krijgt te maken met de gevolgen?
- Welke toekomstige keuzes worden hierdoor moeilijker?
- Kan worden bijgestuurd wanneer de werkelijkheid anders uitpakt?

Deze vragen zijn vooral van belang bij besluiten die langdurige gevolgen hebben. Een weg, energiecentrale, woonwijk, terminal of leidingnet blijft tientallen jaren bestaan. De keuze legt niet alleen het heden vast, maar beïnvloedt ook de ruimte voor toekomstige beslissingen.

Daarmee wordt corrigeerbaarheid een wezenlijk criterium.

Een besluit is niet alleen goed wanneer het op het moment van nemen verdedigbaar is.

Een besluit is ook goed wanneer er voldoende ruimte blijft om later te leren, bij te sturen en waar nodig terug te keren.

4.4 Cumulatie, keteneffecten en gevolgen op lange termijn

Een van de grootste problemen in complexe systemen is cumulatie.

Cumulatie betekent dat afzonderlijke ontwikkelingen zich opstapelen. Iedere stap kan op zichzelf verdedigbaar zijn, terwijl het geheel geleidelijk onder druk komt te staan.

Een bedrijf breidt uit. Een tweede bedrijf volgt. Een nieuwe woonwijk wordt gebouwd. Transportstromen nemen toe. Nieuwe stoffen worden opgeslagen. Installaties verouderen. De netcapaciteit wordt zwaarder belast. Wegen raken voller. Hulpdiensten krijgen te maken met complexere scenario's.

Geen afzonderlijke beslissing hoeft doorslaggevend te zijn.

Maar de optelsom kan dat wel zijn.

Daarbij gaat het niet alleen om cumulatie van emissies of risico's. Ook afhankelijkheden kunnen zich opstapelen. Wanneer meerdere bedrijven gebruikmaken van dezelfde infrastructuur, dezelfde leidingstraat, dezelfde energievoorziening of dezelfde logistieke corridor, ontstaat een gedeelde kwetsbaarheid. Een storing, ongeval of externe verstoring kan dan meerdere functies tegelijk raken.

Ketenrisico's zijn nog moeilijker zichtbaar.

Een gevaarlijke stof wordt niet alleen opgeslagen. Zij wordt geproduceerd, geïmporteerd, overgeslagen, vervoerd, tijdelijk opgeslagen, verwerkt en opnieuw afgevoerd. Iedere schakel kent eigen risico's. Maar ook de overgangen tussen schakels zijn kwetsbaar. Juist daar kunnen fouten, vertragingen en misverstanden ontstaan.

Hetzelfde geldt voor digitale afhankelijkheden. Moderne installaties, logistieke processen en infrastructuren zijn sterk afhankelijk van automatisering en communicatie. Dat vergroot efficiëntie, maar ook de gevolgen van uitval, sabotage of fouten in gegevensverwerking.

Daar komt de tijdsdimensie bij.

Een besluit kan vandaag aanvaardbaar lijken, maar over tien of twintig jaar anders uitpakken. Installaties verouderen. Nieuwe woongebieden komen dichterbij. Klimaatverandering beïnvloedt weerspatronen en waterbeschikbaarheid. Internationale spanningen veranderen de betekenis van energie-infrastructuur. Nieuwe technieken maken oude aannames minder houdbaar.

De overheid moet daarom niet alleen kijken naar de situatie op het moment waarop een vergunning wordt verleend.

Zij moet ook vragen hoe een systeem zich kan ontwikkelen.

- Welke trends zijn zichtbaar?

- Welke marges worden kleiner?
- Welke aannames verouderen?
- Welke kleine signalen wijzen op een verandering van het risicoprofiel?

Juist in deze tijdsdimensie ligt het gevaar van geleidelijke normalisering. Wat eerst uitzonderlijk was, wordt gewoon. Wat ooit als grens werd gezien, wordt stap voor stap onderdeel van de praktijk. Niet omdat iemand expliciet heeft besloten dat de grens mag verschuiven, maar omdat iedere volgende stap aansluit op de vorige.

Cumulatie is daarom niet alleen een technisch vraagstuk. Het is ook een bestuurlijk vraagstuk.

- Wie bewaakt de optelsom?
- Wie ziet wanneer afzonderlijk verdedigbare besluiten gezamenlijk niet meer overtuigen?
- Wie durft te zeggen dat het systeem als geheel opnieuw moet worden beoordeeld?

4.5 De werkelijkheid groeit sneller dan de bestuurlijke architectuur

De overheid is historisch georganiseerd in sectoren, bevoegdheden en bestuurslagen. Dat heeft grote voordelen. Taken worden verdeeld. Specialistische kennis kan worden opgebouwd. Besluiten kunnen juridisch worden getoetst. Organisaties weten waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Maar dezelfde structuur kent ook grenzen.

Een ministerie richt zich op beleid binnen een bepaald domein. Een provincie beoordeelt regionale belangen. Een gemeente draagt verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkeling en lokale voorzieningen. Een uitvoeringsdienst toetst vergunningen. Een veiligheidsregio bereidt zich voor op incidenten. Een gezondheidsdienst adviseert over gezondheid.

Iedere organisatie heeft een rol.

Maar moderne vraagstukken houden zich niet aan die rolverdeling.

Een havengebied functioneert als één samenhangend industrie-, energie-, logistiek en infrastructuursysteem. De overheid beoordeelt dat gebied echter nog vaak via afzonderlijke wetten, afzonderlijke modellen en afzonderlijke procedures.

Daar ontstaat een mismatch.

De werkelijkheid groeit sneller dan de bestuurlijke architectuur.

Complexiteit neemt snel toe. Bestuurlijke structuren veranderen langzaam. Nieuwe technieken, nieuwe ketens en nieuwe afhankelijkheden kunnen in enkele jaren ontstaan. Het aanpassen van wetgeving, bevoegdheden, toezicht en kennisinfrastructuur kost veel meer tijd.

Dat betekent niet dat de overheid slecht functioneert.

Het betekent dat een systeem dat voor een eerdere werkelijkheid is ontworpen niet vanzelf geschikt blijft voor een nieuwe werkelijkheid.

Daarbij ontstaat een paradox.

Juist doordat iedere organisatie professioneel handelt binnen haar eigen mandaat, kan de samenhang buiten beeld raken. De vergunningverlener kijkt naar de vergunning. De toezichthouder naar naleving. De gemeente naar woningbouw. De provincie naar ruimtelijke belangen. Het Rijk naar nationale ambities. Het bedrijf naar uitvoerbaarheid en rendement.

Iedere actor kan rationeel handelen.

Toch kan het geheel onvoldoende worden beoordeeld.

Dit is geen verwijt aan afzonderlijke mensen. Het is een ontwerpprobleem.

Een moderne overheid moet daarom niet alleen beschikken over specialistische kennis, maar ook over een aanvullende systeemfunctie. Zij moet in staat zijn om ontwikkelingen over domeinen heen te volgen, afhankelijkheden zichtbaar te maken en periodiek te beoordelen of het geheel nog bestuurbaar, veilig en corrigeerbaar blijft.

Daarvoor zijn nieuwe vragen nodig.

- Niet alleen: “Wie is bevoegd?” Maar ook: “Wie ziet het geheel?”
- Niet alleen: “Voldoet iedere afzonderlijke activiteit?” Maar ook: “Wat doet de optelsom?”
- Niet alleen: “Is het juridisch toegestaan?” Maar ook: “Is het maatschappelijk nog verantwoord?”
- Niet alleen: “Kunnen wij doorgaan?” Maar ook: “Weten wij wanneer wij moeten heroverwegen?”

Slotbeschouwing

De moderne samenleving is niet alleen ingewikkelder geworden.

Zij is verweven geraakt.

Dat is een wezenlijk verschil.

Ingewikkelde problemen kunnen soms nog worden opgelost door meer deskundigheid binnen één domein. Verweven problemen vragen om samenhang tussen domeinen. Zij vragen om aandacht voor interacties, cumulatie, tijdseffecten en gevolgen die buiten het oorspronkelijke besluit vallen.

De overheid moet daarom niet kiezen tussen specialisatie en systeemdenken. Zij heeft beide nodig. Specialisatie blijft noodzakelijk om onderdelen zorgvuldig te beoordelen. Systeemdenken is nodig om te voorkomen dat het geheel uit beeld verdwijnt.

De vraag rijst of de inrichting van de overheid nog aansluit op de werkelijkheid die zij moet beoordelen.

Want wanneer de werkelijkheid sneller verandert dan de bestuurlijke architectuur, ontstaat niet vanzelf een fout.

Er ontstaat eerst een blinde vlek. En juist daar begint het risico dat niemand meer volledig overziet wat gezamenlijk wordt opgebouwd.

Hoofdstuk 5 — De overheid is nog georganiseerd in delen

Inleiding — Een begrijpelijke ordening die steeds meer begint te wringen

De overheid is niet één organisatie. Zij bestaat uit bestuurslagen, ministeries, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders, adviesorganen, veiligheidsdiensten en decentrale overheden. Ieder onderdeel heeft een eigen taak, bevoegdheid, deskundigheid en verantwoordingslijn.

Die verdeling is niet toevallig ontstaan. Zij is het resultaat van jarenlange ontwikkeling van de rechtsstaat. Taken zijn gescheiden om willekeur te voorkomen, deskundigheid op te bouwen en besluiten controleerbaar te maken. Een gemeente kan niet alles. Een provincie evenmin. Een ministerie heeft andere verantwoordelijkheden dan een toezichthouder. Een uitvoeringsdienst moet kunnen handelen binnen duidelijke wettelijke kaders.

Deze ordening heeft grote waarde. Maar zij kent ook een grens.

Naarmate maatschappelijke vraagstukken sterker met elkaar verweven raken, wordt het moeilijker om ze nog uitsluitend binnen afzonderlijke domeinen te beoordelen. Energiebeleid raakt aan ruimtelijke ordening. Woningbouw raakt aan externe veiligheid. Industriebeleid raakt aan gezondheid, infrastructuur en klimaat. Nieuwe energieketens raken aan logistiek, crisisbeheersing en internationale afhankelijkheden.

De werkelijkheid beweegt dwars door bestuurlijke grenzen heen.

De overheid blijft echter grotendeels georganiseerd volgens die grenzen.

Daar ontstaat spanning.

Niet omdat iedere organisatie verkeerd handelt.

Maar omdat goed handelen binnen afzonderlijke delen niet automatisch leidt tot een goed oordeel over het geheel.

5.1 Ministeries, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties

De Nederlandse overheid kent verschillende bestuurslagen en organisaties met ieder een eigen functie.

Het Rijk stelt landelijke doelen, wetgeving en beleidskaders vast. Ministeries ontwikkelen beleid op terreinen als energie, economie, klimaat, infrastructuur, ruimtelijke ordening, gezondheid en veiligheid. Daarbij spelen nationale belangen, internationale verplichtingen en politieke keuzes een belangrijke rol.

Provincies vervullen een verbindende rol tussen nationale ambities en regionale werkelijkheid. Zij wegen ruimtelijke belangen, natuur, infrastructuur, economie en leefomgeving. Zij beschikken over bevoegdheden die gemeenten overstijgen en hebben vaak een belangrijke rol bij complexe industriële en ruimtelijke ontwikkelingen.

Gemeenten staan dichter bij burgers. Zij beslissen over woningbouw, lokale voorzieningen, ruimtelijke plannen, bereikbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving. Zij ervaren vaak direct de gevolgen van nationale en regionale ontwikkelingen, maar beschikken niet altijd over de bevoegdheden om de bron van die gevolgen te beïnvloeden.

Daarnaast bestaan uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en adviesdiensten. Zij beoordelen vergunningen, controleren naleving, analyseren risico's, adviseren over gezondheid en bereiden zich voor op incidenten. Iedere organisatie heeft een afgebakende rol.

Een omgevingsdienst kijkt naar vergunningen en milieuregels.
Een veiligheidsregio kijkt naar voorbereiding op rampen en incidenten.
Een gezondheidsdienst kijkt naar effecten op gezondheid.
Een gemeente kijkt naar wonen, leefbaarheid en lokale ontwikkeling.
Een provincie kijkt naar ruimtelijke samenhang en regionale belangen.
Het Rijk kijkt naar nationale strategie, economie, energie en infrastructuur.

Deze taakverdeling is begrijpelijk.

Zij maakt het mogelijk om complexe onderwerpen op te delen in beheersbare onderdelen. Zij voorkomt dat iedere organisatie alles tegelijk moet kunnen. Zij creëert deskundigheid, continuïteit en juridische duidelijkheid.

Maar precies daarin schuilt ook de kwetsbaarheid.

- De burger woont niet binnen één beleidsdomein.
- De burger woont niet naast één vergunning.
- De burger woont niet alleen binnen de gemeente, de provincie of het Rijk.
- De burger woont in de werkelijkheid waarin al deze domeinen, bestuurslagen en besluiten samenkomen.

5.2 Specialisatie als kracht

Specialisatie is een van de belangrijkste verworvenheden van moderne overheid.

Complexe vraagstukken kunnen niet zonder deskundigheid worden beoordeeld. Industriële installaties, emissies, externe veiligheid, volksgezondheid, energievoorziening en ruimtelijke ordening vragen ieder om specifieke kennis. Niemand kan al deze terreinen volledig beheersen.

Daarom is het logisch dat organisaties zich verdiepen in een bepaald domein.

Een vergunningverlener moet weten hoe wettelijke normen worden toegepast.

- Een veiligheidsdeskundige moet scenario's, effectafstanden en bestrijdingsmogelijkheden kunnen beoordelen.
- Een gezondheidsdeskundige moet epidemiologische signalen, blootstelling en kwetsbare groepen kunnen duiden.
- Een ruimtelijk planner moet begrijpen hoe wonen, infrastructuur, natuur en economie zich tot elkaar verhouden.
- Een energiespecialist moet inzicht hebben in productie, netten, opslag, vraagontwikkeling en leveringszekerheid.

Zonder deze specialisatie ontstaat oppervlakkigheid.

Specialisatie maakt ook rechtszekerheid mogelijk. Burgers en bedrijven moeten kunnen rekenen op deskundige beoordeling volgens herkenbare criteria. Vergelijkbare gevallen moeten op vergelijkbare wijze worden behandeld. Besluiten moeten niet afhangen van toevallige persoonlijke voorkeuren.

Daarnaast draagt specialisatie bij aan professionaliteit. Kennis wordt opgebouwd, onderhouden en doorgegeven. Organisaties ontwikkelen routines, methoden en kwaliteitscontrole. Zij leren van eerdere besluiten en kunnen hun handelen verbeteren.

Het probleem ligt daarom niet in specialisatie zelf.

Het probleem ontstaat wanneer specialisatie de enige manier van kijken wordt.

Een specialist ziet noodzakelijkerwijs een deel van de werkelijkheid. Dat is geen tekortkoming, maar een gevolg van zijn taak. De vergunningverlener ziet de vergunning. De toezichthouder ziet naleving. De planner ziet ruimtegebruik. De veiligheidsregio ziet rampenbestrijding. De econoom ziet kosten en baten.

Iedere blik is nodig. Geen enkele blik is voldoende.

Een bekwame overheid moet daarom twee vermogens tegelijk organiseren:

- voldoende diepgang binnen afzonderlijke vakgebieden;
- voldoende samenhang tussen die vakgebieden.

Zonder diepgang wordt bestuur oppervlakkig.

Zonder samenhang wordt bestuur versnipperd.

5.3 Fragmentatie als kwetsbaarheid

Wanneer taken worden verdeeld, kan verantwoordelijkheid onbedoeld mee worden verdeeld.

Dat is een van de belangrijkste kwetsbaarheden van moderne overheid.

Iedere organisatie handelt vanuit een eigen opdracht. Zij kijkt naar haar wettelijke taak, haar bevoegdheid en haar professionele normen. Dat is begrijpelijk en vaak noodzakelijk. Maar wanneer een vraagstuk zich niet laat beperken tot één domein, kan een probleem ontstaan dat nergens volledig wordt gezien.

- Een vergunning kan juridisch correct worden verleend.
- Een veiligheidsanalyse kan volgens de voorgeschreven methode zijn uitgevoerd.
- Een gezondheidsadvies kan zorgvuldig zijn opgesteld.
- Een ruimtelijk plan kan voldoen aan geldende kaders.
- Een rampenplan kan beschikbaar zijn.

En toch kan de vraag onbeantwoord blijven of het geheel maatschappelijk, veiligheidskundig en bestuurlijk nog verantwoord is.

Fragmentatie betekent niet alleen dat taken zijn verdeeld.

Zij betekent ook dat iedere organisatie haar eigen taal, modellen, indicatoren en beoordelingskaders heeft.

- De vergunningverlener spreekt over normen en voorschriften.
- De veiligheidsdeskundige spreekt over scenario’s en effectafstanden.
- De gezondheidsdeskundige spreekt over blootstelling en populaties.
- De bestuurder spreekt over uitvoerbaarheid en draagvlak.
- De politicus spreekt over ambities en maatschappelijke noodzaak.
- De burger spreekt over zijn leefomgeving, zijn woning en zijn gevoel van veiligheid.

Iedere taal beschrijft een deel van de werkelijkheid.

Maar de verbinding tussen die talen ontstaat niet vanzelf.

Daardoor kunnen signalen onderweg verzwakken. Een vraag die in het ene domein fundamenteel lijkt, wordt in een ander domein vertaald naar een technisch detail. Een onzekerheid die voor burgers zwaar weegt, wordt binnen een procedure teruggebracht tot een parameter. Een probleem dat op systeemniveau zichtbaar is, verdwijnt wanneer het wordt opgeknipt in afzonderlijke deelvragen.

Fragmentatie kan zo leiden tot verdunning van verantwoordelijkheid.

Iedereen doet iets. Niemand draagt het geheel.

5.4 Iedereen beoordeelt een deel, maar wie beoordeelt het geheel?

De centrale vraag is niet of afzonderlijke organisaties hun werk goed doen. De centrale vraag is wie beoordeelt of de gezamenlijke uitkomst nog klopt.

Dat wordt vooral zichtbaar in gebieden waar veel functies samenkomen. Een havengebied bestaat niet alleen uit bedrijven. Het bestaat uit industrie, opslag, logistiek, wegen, spoor, scheepvaart, leidingen, elektriciteitsnetten, digitale systemen, woongebieden, natuur en hulpdiensten.

- Een nieuwe activiteit wordt vaak afzonderlijk beoordeeld.
- Een terminal krijgt een vergunning.
- Een woonwijk krijgt een ruimtelijk plan.
- Een leiding wordt aangelegd.
- Een weg wordt uitgebreid.
- Een nieuwe energieketen wordt ontwikkeld.
- Iedere stap kent een eigen procedure.

Maar de optelsom krijgt niet vanzelf een eigen besluitmoment.

Daarmee ontstaat een vreemde situatie.

Een systeem kan veranderen zonder dat iemand expliciet heeft vastgesteld welke omvang, belasting of kwetsbaarheid nog aanvaardbaar is. Groei vindt plaats via afzonderlijke besluiten. Verantwoordelijkheid blijft verdeeld over verschillende organisaties. De vraag naar het geheel wordt pas zichtbaar wanneer spanning ontstaat.

- Wie bewaakt dan de totale systeemdruk?
- Wie kijkt naar cumulatie van risico's, emissies en verkeersstromen?
- Wie analyseert afhankelijkheden tussen bedrijven en infrastructuren?
- Wie beoordeelt of hulpdiensten nog voldoende mogelijkheden hebben bij complexe scenario's?
- Wie ziet of woningbouw, industrie en transport steeds dichter bij elkaar komen?
- Wie toetst of aannames uit eerdere besluiten nog passen bij de werkelijkheid van vandaag?
- Wie bepaalt wanneer het systeem opnieuw integraal moet worden beoordeeld?

Deze vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden.

Dat komt niet doordat niemand zijn werk doet.

Het komt doordat het huidige bestuur primair is ingericht op afzonderlijke taken, niet op een voortdurende beoordeling van het geheel.

- De overheid beschikt over veel deskundigheid. Maar deskundigheid is verdeeld.
- De overheid beschikt over veel gegevens. Maar gegevens zijn verspreid.
- De overheid beschikt over veel bevoegdheden. Maar bevoegdheden liggen bij verschillende organisaties.
- De overheid beschikt over veel overlegstructuren. Maar overleg is nog geen eindverantwoordelijkheid.

Daarmee ontstaat het risico dat samenhang wel wordt besproken, maar niet werkelijk wordt gedragen.

5.4.1 De Rotterdamse haven als voorbeeld van verdeelde beoordeling

De Rotterdamse haven laat goed zien waarom specialisatie noodzakelijk is en tegelijk kwetsbaar kan worden. Het gebied bestaat uit industrie, opslag, scheepvaart, wegen, spoorlijnen, leidingen, elektriciteitsnetten, woonkernen, natuurgebieden en hulpdiensten.

Nieuwe ontwikkelingen rond ammoniak, waterstof, CO_2, elektrificatie en mogelijk kernenergie voegen daar nieuwe afhankelijkheden aan toe.

Geen enkele organisatie kan dit geheel zelfstandig beoordelen. Daarom zijn taken verdeeld.

De omgevingsdienst beoordeelt vergunningen en houdt toezicht op naleving van milieuregels. De veiligheidsregio richt zich op voorbereiding op incidenten en rampenbestrijding. De gezondheidsdienst adviseert over mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid. Gemeenten kijken naar woningbouw, bereikbaarheid en leefbaarheid. De provincie weegt regionale belangen en ruimtelijke samenhang. Het Rijk formuleert nationale ambities voor energie, industrie en infrastructuur. Het Havenbedrijf faciliteert ontwikkeling binnen het havengebied. Bedrijven dragen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun eigen installaties.

Die verdeling is begrijpelijk en op onderdelen noodzakelijk.

Maar zij beantwoordt niet vanzelf de vraag of het havengebied als geheel nog voldoende veilig, gezond en bestuurbaar blijft.

Een vergunningverlener kan vaststellen dat een installatie binnen de geldende normen past. Een toezichthouder kan constateren dat geen overtreding is vastgesteld. Een veiligheidsregio kan aangeven dat zij zich voorbereidt op relevante scenario’s. Een gemeente kan woningen willen bouwen. Een provincie kan ruimtelijke belangen afwegen. Het Rijk kan economische en strategische doelen nastreven.

Iedere afzonderlijke conclusie kan verdedigbaar zijn.

Toch blijft de gezamenlijke vraag open.

- Wat gebeurt er wanneer nieuwe installaties, bestaande industrie, transportstromen, woningbouw, verouderde infrastructuur en nieuwe energieketens steeds dichter op elkaar komen te liggen?
- Wie kijkt naar de ontwikkeling van de totale systeemdruk?
- Wie beoordeelt de cumulatie van risico’s en emissies?
- Wie onderzoekt of hulpdiensten bij een complex incident werkelijk kunnen doen wat in modellen en plannen wordt verondersteld?
- Wie bewaakt of aannames uit eerdere vergunningen nog passen bij de werkelijkheid van vandaag?
- Wie bepaalt wanneer verdere groei niet langer verantwoord is?

Voor de burger is dit geen abstract bestuurlijk vraagstuk. De burger ervaart het havengebied niet als een verzameling afzonderlijke bevoegdheden. Hij woont naast de optelsom.

Hij ervaart geur, geluid, verkeersdruk, incidenten, onzekerheid over gezondheid en zorgen over nieuwe ontwikkelingen niet volgens de grenzen tussen organisaties. Hij kan daarom met een redelijke vraag bij meerdere instanties terechtkomen en toch geen integraal antwoord krijgen.

Iedere organisatie kan hem uitleggen wat zij binnen haar eigen taak doet.

Maar de vraag wie het geheel bewaakt, blijft daarmee nog onbeantwoord.

Juist daarin ontstaat het institutionele gat.

Het institutionele gat betekent niet dat niemand iets doet. Integendeel. Veel organisaties handelen zorgvuldig en professioneel binnen hun eigen mandaat. Het gat ontstaat omdat de beschermingsvraag breder is dan de afzonderlijke mandaten samen vanzelf kunnen dragen.

De vraag luidt daarom niet: “Welke organisatie heeft haar taak niet uitgevoerd?”, maar Welke publieke functie bewaakt de samenhang en draagt zichtbaar verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke bescherming van het gebied als geheel?”

Zonder een helder antwoord op die vraag blijft het risico bestaan dat ieder onderdeel wordt beoordeeld, terwijl niemand het totale systeem werkelijk begrenst.

5.5 Het institutionele gat

Het institutionele gat ontstaat waar de werkelijkheid om een integraal oordeel vraagt, maar geen organisatie expliciet verantwoordelijk is om dat oordeel te geven.

Dat gat is niet hetzelfde als een juridisch vacuüm. Er bestaan wetten, normen, vergunningen, toezichthouders en bevoegde gezagen. Veel is formeel geregeld. Juist daarom is het gat soms moeilijk zichtbaar.

Het institutionele gat ontstaat niet doordat niets is georganiseerd. Het ontstaat doordat alles in delen is georganiseerd. Iedere organisatie heeft een taak.

Maar niemand heeft vanzelfsprekend de opdracht om periodiek en openbaar te beoordelen of het geheel nog veilig, gezond, bestuurbaar en corrigeerbaar is. Dat verschil is wezenlijk.

- Een omgevingsdienst kan toetsen of een installatie aan vergunningseisen voldoet.
- Een veiligheidsregio kan zich voorbereiden op incidenten.
- Een gemeente kan besluiten over woningbouw.
- Een provincie kan ruimtelijke belangen afwegen.
- Een ministerie kan nationale ambities formuleren.

Maar wie kan zeggen: “De afzonderlijke onderdelen zijn misschien ieder verdedigbaar, maar de optelsom vraagt om heroverweging”?

- Wie kan zeggen: “De schaal is veranderd”?
- Wie kan zeggen: “De aannames uit het verleden zijn niet meer voldoende”?
- Wie kan zeggen: “De afstand tussen wonen en industrie wordt te klein”?
- Wie kan zeggen: “De druk op infrastructuur, hulpverlening en leefomgeving nadert een grens”?
- Wie kan zeggen: “Tot hier en niet verder”?

Zolang voor die vraag geen expliciete publieke functie bestaat, blijft begrenzing afhankelijk van toevallige omstandigheden. Een alerte ambtenaar. Een kritische burger. Een incident. Een rechterlijke uitspraak. Maatschappelijke onrust. Politieke aandacht.

Dat is te kwetsbaar.

Een complexe samenleving mag niet uitsluitend vertrouwen op toevallige correctie.

Zij moet correctie organiseren.

Het institutionele gat vraagt daarom niet noodzakelijk om een nieuwe organisatie die alle bestaande taken overneemt. Dat zou opnieuw tot bureaucratische uitbreiding kunnen leiden zonder het kernprobleem op te lossen.

Wel is een herkenbare systeemfunctie nodig.

Die functie moet:

- informatie uit verschillende domeinen bijeenbrengen;
- ontwikkelingen in de tijd volgen;
- cumulatie en afhankelijkheden zichtbaar maken;
- aannames periodiek toetsen aan de werkelijkheid;
- signalen van burgers en professionals serieus onderzoeken;
- beoordelen wanneer herijking nodig is;
- en publiek zichtbaar maken wie verantwoordelijk is voor de beschermingsuitkomst.

Daarmee wordt niet alle onzekerheid weggenomen.

Wel wordt voorkomen dat onzekerheid verdwijnt tussen organisaties.

Slotbeschouwing

De overheid is georganiseerd in delen omdat de werkelijkheid lange tijd alleen hanteerbaar leek door haar op te delen. Dat heeft veel gebracht.

Specialisatie, rechtszekerheid en professionele deskundigheid zijn onmisbaar.

Maar dezelfde structuur wordt kwetsbaar wanneer moderne systemen zich steeds minder aan afzonderlijke domeinen houden.

De vraag is daarom niet of de bestaande organisaties hun taak goed uitvoeren. De vraag is of hun taken gezamenlijk nog voldoende bescherming bieden.

Zolang niemand expliciet verantwoordelijk is voor het geheel, blijft een wezenlijke vraag onbeantwoord:

Wie bewaakt dat de optelsom nog klopt?

Dat is het institutionele gat. Niet een lege plek zonder regels. Maar een lege plek tussen regels, organisaties en verantwoordelijkheden in.

Hoofdstuk 6 — De overheid onder druk

Inleiding — Een overheid die steeds meer tegelijk moet dragen

De overheid wordt vaak beoordeeld op haar vermogen om problemen op te lossen. Burgers verwachten bescherming, bereikbaarheid, woningen, goede zorg, betaalbare energie, veiligheid en een gezonde leefomgeving. Bedrijven verwachten infrastructuur, duidelijke regels, voldoende ruimte en betrouwbare besluitvorming. De politiek wil ambities realiseren, maatschappelijke zorgen beantwoorden en zichtbaar resultaat boeken.

Al deze verwachtingen zijn op zichzelf begrijpelijk.

Maar gezamenlijk vormen zij een steeds zwaardere opdracht.

De samenleving is complexer geworden. Vraagstukken grijpen sterker op elkaar in. De beschikbare ruimte is beperkt. De kosten van voorzieningen nemen toe. De arbeidsmarkt is krap. Deskundigheid is schaars. Tegelijkertijd is de politieke en maatschappelijke druk om snel te handelen groot.

Daarmee ontstaat een spanning die niet eenvoudig kan worden opgelost door harder te werken of meer procedures toe te voegen.

De overheid moet steeds meer tegelijk doen, terwijl haar ruimte om keuzes zorgvuldig voor te bereiden niet vanzelf meegroeit.

Dat leidt tot een fundamenteel bestuurlijk probleem.

Wanneer verwachtingen blijven stijgen en middelen, tijd en ruimte beperkt zijn, ontstaat druk om problemen beheersbaar te maken door ze op te delen, te vereenvoudigen en procedureel af te handelen. Dat is begrijpelijk. Maar juist in een complexe samenleving kan die reactie ertoe leiden dat de samenhang uit beeld raakt.

Een overheid onder druk loopt daarom niet alleen het risico te weinig te doen.

Zij loopt ook het risico te snel door te gaan met oplossingen die onvoldoende integraal zijn beoordeeld.

6.1 Meer verwachtingen, minder ruimte

De verwachtingen van de overheid zijn in de loop van de tijd sterk toegenomen.

De overheid moet economische ontwikkeling mogelijk maken, maar ook klimaatdoelen halen. Zij moet woningen bouwen, maar ook natuur beschermen. Zij moet energiezekerheid organiseren, maar ook de kosten voor burgers beheersbaar houden. Zij moet industrie ruimte geven, maar ook gezondheid en veiligheid waarborgen. Zij moet digitalisering ondersteunen, maar ook privacy en weerbaarheid beschermen.

Daarbij komt dat burgers en bedrijven steeds beter in staat zijn om de overheid aan te spreken op tekortkomingen. Informatie is breder beschikbaar. Problemen worden sneller zichtbaar. Lokale ervaringen kunnen in korte tijd landelijk aandacht krijgen. Digitale communicatie maakt het eenvoudiger om organisaties, media, politiek en toezichthouders tegelijk te benaderen.

Dat versterkt de druk om te reageren. Maar de ruimte om te handelen is niet onbeperkt.

Nederland is dichtbevolkt. Industrie, woningbouw, natuur, infrastructuur en energievoorziening concurreren om dezelfde schaarse ruimte. Waar functies vroeger meer gescheiden konden worden, komen zij steeds vaker naast elkaar te liggen.

Ook in financiële zin is de ruimte beperkt. Nieuwe publieke taken vragen middelen. Bestaande voorzieningen moeten worden onderhouden. Verouderde infrastructuur vraagt investeringen. Zorg, onderwijs, defensie, klimaat, woningbouw en energienetten doen tegelijk een beroep op dezelfde collectieve middelen.

Daar komt een personele grens bij. De overheid kan niet onbeperkt nieuwe deskundigen aantrekken. Specialisten in techniek, veiligheid, data, milieu, ruimtelijke ordening en vergunningverlening zijn schaars. Ook bedrijven en adviesbureaus zoeken dezelfde mensen.

Zo ontstaat een spanning tussen verwachting en draagkracht.

De samenleving verlangt een overheid die snel handelt, grondig onderzoekt, zorgvuldig communiceert, weinig kost en nauwelijks fouten maakt.

Maar niet al deze eisen kunnen altijd tegelijk worden vervuld.

Een volwassen overheid moet daarom niet alleen oplossingen presenteren.

Zij moet ook zichtbaar maken waar grenzen liggen.

6.2 Financiële druk en beperkte uitvoeringscapaciteit

Publieke bescherming kost geld.

Een overheid die risico’s serieus wil beoordelen, heeft deskundige mensen nodig. Een overheid die wil meten en monitoren, moet investeren in meetprogramma’s, gegevensbeheer en analyse. Een overheid die toezicht wil houden, heeft inspecteurs en handhavers nodig. Een overheid die nieuwe technieken wil beoordelen, moet kennis opbouwen voordat besluiten worden genomen.

Dat is geen luxe.

Het is een voorwaarde voor goed bestuur.

Toch ontstaat in de praktijk vaak druk om meer taken uit te voeren met beperkte middelen. Nieuwe beleidsdoelen worden toegevoegd aan bestaande organisaties. Extra verantwoordelijkheden worden verdeeld over afdelingen die al onder druk staan. Tijdelijke programma’s worden ingericht zonder dat structurele kennisopbouw vanzelf is verzekerd.

De gevolgen daarvan zijn niet altijd direct zichtbaar.

Een tekort aan capaciteit leidt zelden onmiddellijk tot stilstand. Het systeem blijft functioneren. Vergunningen worden behandeld. Rapporten worden opgesteld. Overleggen vinden plaats. Besluiten worden voorbereid.

Maar de kwaliteit van het systeem kan geleidelijk veranderen.

- Er is minder tijd voor verdieping.
- Er is minder ruimte om aannames kritisch te toetsen.
- Er is minder capaciteit om onverwachte signalen te onderzoeken.
- Er is minder tijd om kennis uit verschillende domeinen bijeen te brengen.
- Er ontstaat een grotere afhankelijkheid van externe adviseurs.
- En er blijft minder ruimte over om buiten de formele opdracht te kijken naar de vraag of het geheel nog klopt.

Dat laatste is belangrijk.

Wanneer capaciteit schaars is, ligt het voor de hand om prioriteit te geven aan wettelijk verplichte taken, afgesproken termijnen en bestuurlijke deadlines. Dat is begrijpelijk. Maar systeemvragen laten zich niet altijd vangen in bestaande taken en termijnen.

Juist de vraag die niemand formeel heeft gekregen, blijft dan liggen.

Financiële druk vertaalt zich zo niet alleen in minder uitvoering.

Zij kan ook leiden tot minder denkruimte.

Een overheid die structureel onderbezet is, wordt gemakkelijker procedureel. Niet omdat ambtenaren dat willen, maar omdat procedures houvast bieden wanneer tijd, middelen en aandacht schaars zijn.

Daarmee wordt opnieuw zichtbaar waarom deskundigheid, monitoring en begrenzing niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Wie een bekwame overheid verwacht, moet ook bereid zijn de voorwaarden daarvoor te organiseren.

6.3 Burgers vragen bescherming én lage lasten

Burgers mogen veel van de overheid verwachten.

Zij mogen rekenen op veilige wegen, betrouwbare dijken, toegankelijke zorg, goed onderwijs, toezicht op industrie, handhaving van regels, voldoende woningen en een gezonde leefomgeving.

Maar burgers willen begrijpelijkerwijs ook lage belastingen, betaalbare energie, beperkte heffingen en beheersbare woonlasten. Daar ontstaat een spanning.

- Bescherming vraagt middelen.
- Toezicht vraagt mensen.
- Onderzoek vraagt tijd.
- Veiligheidsmarges kosten ruimte en geld.

Extra metingen, inspecties en handhaving zijn niet kosteloos.

Een samenleving kan daarom niet onbeperkt meer bescherming verlangen zonder te bespreken welke prijs daarvoor moet worden betaald.

Dat betekent niet dat iedere lastenverzwaring vanzelf gerechtvaardigd is. De overheid moet doelmatig werken, verspilling voorkomen en helder verantwoorden hoe publieke middelen worden ingezet.

Maar de gedachte dat steeds meer publieke taken met steeds minder middelen kunnen worden uitgevoerd, is niet houdbaar.

Ook burgers moeten zich daarom afvragen welke verwachtingen zij gezamenlijk bij de overheid neerleggen.

Wie lage lasten verlangt, moet ook bereid zijn te bespreken welke taken minder intensief kunnen worden uitgevoerd.

Wie maximale bescherming wil, moet erkennen dat dit gevolgen kan hebben voor kosten, ruimtegebruik en snelheid.

Wie snelle besluitvorming vraagt, moet begrijpen dat zorgvuldige beoordeling tijd kost.

Daarmee ontstaat een ongemakkelijke maar noodzakelijke vraag:

Willen wij werkelijk een overheid die goed kan beschermen, of vooral een overheid die goedkoop en snel functioneert?

Die twee doelen kunnen soms samengaan.

Maar niet altijd.

6.4 Bedrijven vragen ruimte, infrastructuur en voorspelbaarheid

Ook bedrijven stellen redelijke eisen aan de overheid.

Zij investeren vaak grote bedragen en doen dat voor lange perioden. Zij hebben daarom behoefte aan duidelijkheid. Zij willen weten welke regels gelden, welke infrastructuur beschikbaar komt, welke procedures moeten worden gevolgd en welke voorwaarden op langere termijn stabiel blijven.

Dat is legitiem.

Een onvoorspelbare overheid kan investeringen ontmoedigen. Wanneer regels voortdurend veranderen, procedures onnodig vertragen of verantwoordelijkheden onduidelijk zijn, ontstaat onzekerheid. Dat kan bedrijven terughoudend maken en economische ontwikkeling belemmeren.

Maar voorspelbaarheid betekent niet dat ieder project vanzelf mogelijk moet worden gemaakt.

Ook bedrijven maken deel uit van een samenleving waarin ruimte, infrastructuur en publieke capaciteit schaars zijn. Een nieuwe fabriek, terminal of energieketen kan grote gevolgen

hebben voor wegen, netten, veiligheid, leefomgeving en hulpdiensten. De maatschappelijke kosten blijven niet altijd beperkt tot het eigen terrein.

Daarom mag de overheid van bedrijven verwachten dat zij niet alleen kijken naar vergunningverlening binnen het eigen project, maar ook naar de gevolgen voor het gebied als geheel.

- Bedrijven vragen om ruimte. Maar ruimte is niet leeg.
- Bedrijven vragen om infrastructuur. Maar infrastructuur wordt collectief betaald of mogelijk gemaakt.
- Bedrijven vragen om snelheid. Maar snelheid mag niet betekenen dat onzekerheden onvoldoende worden onderzocht.
- Bedrijven vragen om voorspelbaarheid. Maar ook burgers mogen voorspelbare bescherming verwachten.

Juist een sterke economie vraagt om een overheid die duidelijk begrenst.

Een overheid die te laat grenzen stelt, creëert uiteindelijk méér onzekerheid. Projecten kunnen stranden. Procedures worden langer. Burgers verliezen vertrouwen. Juridische conflicten nemen toe. Investeerders weten niet meer welke maatstaf uiteindelijk doorslaggevend is.

Een goede overheid is daarom niet de overheid die overal “ja” tegen zegt.

Een goede overheid is de overheid die vroegtijdig duidelijk maakt wat wel en niet kan, op basis van een consistente en uitlegbare afweging.

6.5 De politiek stapelt wensen en ambities

De politiek heeft een bijzondere positie.

Zij vertaalt maatschappelijke wensen in beleid. Zij stelt prioriteiten, maakt keuzes en bepaalt welke doelen publieke middelen ontvangen. Dat is de kern van democratische besluitvorming.

Maar juist daar kan ook druk ontstaan. Politieke ambities zijn vaak afzonderlijk aantrekkelijk.

- Meer woningen.
- Meer economische groei.
- Meer duurzame energie.
- Meer veiligheid.
- Meer natuur.
- Lagere lasten.
- Snellere procedures.
- Meer regionale ontwikkeling.
- Sterkere internationale concurrentiepositie.

Ieder doel heeft een begrijpelijke achtergrond.

Maar de optelsom kan onuitvoerbaar worden.

Wanneer politieke ambities worden opgestapeld zonder vooraf zichtbaar te maken welke ruimte, middelen en deskundigheid nodig zijn, verschuift de spanning naar de uitvoering.

Ambtenaren en uitvoeringsorganisaties krijgen dan de opdracht om doelen verenigbaar te maken die politiek nog niet werkelijk tegen elkaar zijn afgewogen.

Dat is een belangrijke bron van de bestuurlijke klem.

De politiek formuleert wensen. De uitvoering moet de tegenstrijdigheden oplossen.

Wanneer dat niet lukt, ontstaat gemakkelijk het beeld dat de overheid traag, bureaucratisch of onvoldoende daadkrachtig is.

Maar soms ligt het probleem niet in de uitvoering.

Soms ligt het probleem in de stapeling van ambities. Politieke verantwoordelijkheid betekent daarom meer dan richting geven. Zij vraagt ook om begrenzing.

- Welke doelen krijgen voorrang?
- Welke doelen kunnen niet tegelijkertijd worden gerealiseerd?
- Welke kosten zijn aanvaardbaar?
- Welke gevolgen mogen niet worden doorgeschoven?
- Welke risico’s moeten eerst verder worden onderzocht?
- Welke ambities moeten worden aangepast wanneer de werkelijkheid daar aanleiding toe geeft?

Politiek leiderschap blijkt niet alleen uit het vermogen om nieuwe doelen te formuleren.

Het blijkt ook uit de bereidheid om eerlijk te zeggen dat niet alles kan.

6.6 Niet alles kan tegelijkertijd

De diepste spanning ontstaat wanneer een samenleving meer verlangt dan zij gezamenlijk kan dragen. Dat is geen nieuw probleem. Maar in een dichtbevolkt, technisch complex en sterk verweven land wordt het steeds zichtbaarder.

- Wij willen woningen, maar ook afstand tot industrie.
- Wij willen duurzame energie, maar ook lage kosten en beperkte ruimtelijke gevolgen.
- Wij willen economische groei, maar ook een gezonde leefomgeving.
- Wij willen betrouwbare infrastructuur, maar ook lage tarieven.
- Wij willen snelle vergunningen, maar ook grondig onderzoek.
- Wij willen een kleine overheid, maar ook specialistische kennis, toezicht en handhaving.
- Wij willen participatie, maar ook voortgang.

Deze wensen zijn niet verkeerd. Maar zij kunnen niet altijd gelijktijdig worden gerealiseerd. Dat vraagt om eerlijkheid.

- Van de overheid.

- Van de politiek.
- Van bedrijven.
- En van burgers.

De overheid moet zichtbaar maken waar grenzen liggen. Zij moet niet suggereren dat ieder belang volledig kan worden bediend. Zij moet vroegtijdig uitleggen welke spanningen bestaan en welke keuzes nodig zijn.

De politiek moet voorkomen dat zij tegenstrijdige doelen opstapelt en de oplossing vervolgens doorschuift naar uitvoeringsorganisaties.

Bedrijven moeten erkennen dat investeringen niet alleen economische kansen, maar ook maatschappelijke gevolgen hebben.

Burgers moeten erkennen dat bescherming, voorzieningen en zorgvuldigheid een prijs hebben.

Daarmee komt een fundamentele vraag in beeld: Hoe verdelen wij niet alleen de baten, maar ook de lasten van onze gezamenlijke ambities?

Zolang die vraag niet expliciet wordt gesteld, ontstaat het risico dat de lasten terechtkomen bij groepen met weinig invloed, bij ambtenaren met beperkte ruimte of bij toekomstige generaties die niet aan tafel zitten.

Dat is geen duurzame verhouding.

Een samenleving wordt niet sterker wanneer zij steeds meer verwachtingen bij de overheid neerlegt.

Zij wordt sterker wanneer zij bereid is gezamenlijk te bespreken welke verwachtingen werkelijk draagbaar zijn.

6.6.1 Woningbouw als voorbeeld van botsende publieke belangen

De woningbouwopgave laat scherp zien hoe begrijpelijke maatschappelijke wensen gezamenlijk kunnen leiden tot een bestuurlijke klem. Nederland heeft dringend behoefte aan woningen. Gemeenten, provincies en Rijk staan onder druk om nieuwe locaties te ontwikkelen, procedures te versnellen en aantallen te realiseren. Voor woningzoekenden is die urgentie reëel. Wie geen passende woning kan vinden, ervaart niet alleen een praktisch probleem, maar ook een beperking van zelfstandigheid, gezinsvorming en maatschappelijke zekerheid.

Tegelijkertijd is ruimte in Nederland schaars. Nieuwe woningen worden niet gebouwd in een lege omgeving, maar in een landschap waarin industrie, infrastructuur, natuur, landbouw, transport en bestaande woonkernen al om ruimte concurreren. Naarmate de beschikbare ruimte kleiner wordt, komen functies dichter bij elkaar te liggen. Daardoor ontstaat een spanning tussen de behoefte om woningen toe te voegen en de noodzaak om burgers voldoende te beschermen tegen risico’s, hinder en toekomstige beperkingen.

De mogelijke woningbouw in Brielle Noord maakt deze spanning concreet. De locatie ligt in een omgeving waarin ook grootschalige industriële activiteiten en nieuwe energieketens een rol spelen. De ontwikkeling van ammoniakopslag en transport in het havengebied roept vragen op over effectafstanden, hulpverlening, zelfredzaamheid, weersomstandigheden, cumulatie en de schaal van toekomstige uitbreiding. Die vragen staan niet los van woningbouw. Een besluit om woningen toe te voegen verandert immers niet alleen het aantal inwoners, maar ook het aantal mensen dat gedurende tientallen jaren aan mogelijke risico's wordt blootgesteld.

Daarmee wordt zichtbaar waarom woningbouw niet uitsluitend als ruimtelijke of volkshuisvestelijke opgave kan worden behandeld. De vraag luidt niet alleen hoeveel woningen nodig zijn en waar zij technisch kunnen worden ingepast. De vraag is ook of de gekozen locatie op langere termijn verantwoord blijft wanneer industrie, infrastructuur en stoffenstromen verder groeien.

Juist daar raakt de overheid onder druk.

Gemeenten willen bijdragen aan woningbouw en leefbare kernen. Provincies moeten regionale belangen wegen. Het Rijk verlangt voortgang in de woningbouwopgave. Bedrijven vragen ruimte voor investeringen en uitbreiding. Burgers verlangen zowel betaalbare woningen als een veilige en gezonde leefomgeving.

Al deze wensen zijn legitiem.

Maar zij kunnen niet zonder meer naast elkaar worden gelegd alsof zij elkaar niet beïnvloeden.

Wanneer woningen dichter bij industrie worden gebouwd, neemt de bestuurlijke verantwoordelijkheid toe. De overheid kan dan niet volstaan met de constatering dat afzonderlijke activiteiten binnen bestaande normen passen. Zij moet ook beoordelen of de combinatie van wonen, industrie en toekomstige groei in deze omgeving als geheel nog verstandig is.

Daarbij speelt de tijdsdimensie een belangrijke rol. Een woning wordt niet voor enkele jaren gebouwd. Een woonwijk legt de ruimtelijke structuur voor lange tijd vast. Nieuwe bewoners gaan ervan uit dat de overheid vooraf zorgvuldig heeft beoordeeld of de leefomgeving ook op langere termijn voldoende veilig, gezond en leefbaar blijft. Wanneer later blijkt dat industriële ontwikkeling, transportstromen of veiligheidsrisico's verder toenemen, is terugkeren moeilijk. De woningen staan er dan al. Bewoners hebben hun leven ingericht. Bedrijven hebben geïnvesteerd. De ruimtelijke keuze is vrijwel onomkeerbaar geworden.

Dat maakt de besluitvorming extra gevoelig.

Een snelle oplossing voor woningnood kan later een bestuurlijke patstelling veroorzaken. De overheid kan dan niet eenvoudig meer ruimte bieden aan industrie zonder de bescherming van bewoners onder druk te zetten. Zij kan evenmin zonder grote gevolgen woningen terugnemen of industriële functies verplaatsen.

Daarom hoort bij woningbouw nabij industrie een zwaardere afweging dan uitsluitend de vraag of het plan juridisch mogelijk is. De overheid moet ook zichtbaar maken welke

toekomstige ontwikkelingen zijn meegenomen, welke onzekerheden blijven bestaan en wie verantwoordelijk is voor de uiteindelijke bescherming wanneer de omgeving verandert.

De vraag luidt daarom niet alleen: Kunnen wij hier woningen bouwen?"", maar ook "Kunnen wij tegenover huidige en toekomstige bewoners overtuigend verantwoorden dat wonen hier ook op langere termijn verantwoord blijft?"

Het woningbouwvoorbeeld laat daarmee zien waarom niet alles tegelijkertijd kan.

Meer woningen, meer industrie, meer energietransitie, meer infrastructuur en meer veiligheid vragen allemaal om ruimte.

Maar ruimte kan niet onbeperkt meerdere functies tegelijk dragen.

Juist daarom moet de overheid niet alleen ontwikkelingen mogelijk maken.

Zij moet ook zichtbaar begrenzen waar functies niet langer verantwoord samengaan.

6.7 Wie zegt: tot hier en niet verder?

Wanneer niet alles tegelijkertijd kan, ontstaat uiteindelijk een vraag die niet langer met aanvullende voorwaarden, extra onderzoeken of verdere optimalisatie kan worden opgelost.

Wie zegt dat de grens is bereikt?

Wie stelt vast dat een ontwikkeling afzonderlijk misschien nog verdedigbaar lijkt, maar dat de gezamenlijke belasting niet verder mag toenemen?

Wie zegt:

Tot hier en niet verder?

Deze vraag is ongemakkelijk, omdat moderne bestuurlijke systemen veel beter zijn ingericht op voortgang dan op begrenzing.

Voor vrijwel iedere ontwikkeling bestaat een procedure. Er zijn beleidsprogramma's, vergunningen, overlegstructuren, modellen, subsidies, toetsingskaders en juridische routes. Wanneer problemen ontstaan, worden aanvullende voorwaarden gesteld, onderzoeken uitgevoerd en maatregelen voorgeschreven.

Dat is begrijpelijk. Veel vraagstukken kunnen inderdaad worden verbeterd door zorgvuldiger ontwerp, betere techniek en aanvullende beheersmaatregelen.

Maar niet ieder probleem kan binnen het bestaande kader worden opgelost.

Soms is niet verdere beheersing nodig, maar een expliciet oordeel dat de grens is bereikt.

Juist daar ontstaat een bestuurlijke leegte.

- De politiek formuleert ambities en wil voortgang boeken.

- Bedrijven ontwikkelen projecten binnen de ruimte die beleid en vergunningen bieden.
- Uitvoeringsorganisaties toetsen aan normen en wettelijke kaders.
- Toezichthouders controleren naleving.
- Gemeenten, provincies en ministeries handelen vanuit hun eigen bevoegdheden.

Iedere partij vervult een begrijpelijke rol. Maar welke partij is expliciet verantwoordelijk voor het oordeel dat het geheel niet langer verantwoord is?

- Wie kan niet alleen zeggen: “Dit past binnen de norm”, maar ook: “De optelsom is maatschappelijk niet langer aanvaardbaar”?
- Wie kan niet alleen toetsen of een project afzonderlijk mogelijk is, maar ook beoordelen of het systeem als geheel nog draagkracht heeft?
- Wie kan niet alleen aanvullende voorwaarden stellen, maar ook besluiten dat verdere groei niet langer verantwoord is?

In veel moderne systemen bestaat voor dat oordeel geen vanzelfsprekende eigenaar.

Dat is de kern van het gemiste “nee”.

Het “nee” wordt niet altijd gemist doordat niemand risico’s ziet. Het wordt ook niet uitsluitend gemist doordat mensen onvoldoende deskundig of onvoldoende moedig zijn. Het wordt gemist doordat het systeem verantwoordelijkheid zo heeft verdeeld dat niemand het oordeel volledig kan dragen.

- De ambtenaar ziet een deel van de werkelijkheid, maar beschikt niet altijd over het mandaat om het geheel te begrenzen.
- De uitvoeringsorganisatie toetst binnen haar bevoegdheid, maar kan niet zelfstandig een politieke of maatschappelijke grens vaststellen.
- De bestuurder ziet de bredere belangen, maar staat onder druk van programma’s, afspraken, economische verwachtingen en politieke ambities.
- De politiek ziet de korte termijn kosten van een “nee” direct, terwijl de baten van vermeden schade vaak onzichtbaar blijven.
- Bedrijven handelen binnen de ruimte die hun wordt geboden.
- Burgers ervaren de optelsom, maar beschikken niet over formele beslissingsmacht.

Zo kan een ontwikkeling doorgaan zonder dat iemand expliciet heeft vastgesteld dat doorgaan nog verantwoord is. Dat is geen incidentele fout. Het is een systeemkenmerk.

De afwezigheid van een herkenbaar “nee” leidt bovendien tot een verschuiving in de tijd. Iedere afzonderlijke stap lijkt nog verdedigbaar. Een nieuwe installatie. Een extra vergunning. Een aanvullende woonwijk. Een uitbreiding van infrastructuur. Een nieuwe stoffenstroom. Een beperkte afwijking. Een tijdelijke oplossing.

Maar kleine stappen stapelen zich op.

Wat afzonderlijk aanvaardbaar lijkt, kan gezamenlijk een situatie veroorzaken die niemand in één keer bewust zou hebben gekozen.

Het moment waarop begrenzing nog relatief eenvoudig mogelijk was, verdwijnt geleidelijk uit beeld. Daarna wordt terugkeren steeds moeilijker.

- Er zijn investeringen gedaan.
- Er zijn verwachtingen gewekt.
- Er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt.
- Er zijn belangen ontstaan.
- Er is infrastructuur aangelegd.
- Er zijn nieuwe afhankelijkheden gecreëerd.

Dan verschijnt een bekende redenering: “Wij zijn inmiddels al te ver gevorderd om nog terug te keren.”. Juist daarom moet begrenzing vroeg worden georganiseerd.

- Niet pas nadat schade zichtbaar is geworden.
- Niet pas wanneer burgers naar de rechter stappen.
- Niet pas wanneer incidenten optreden.
- Niet pas wanneer maatschappelijke weerstand escaleert.

Een bekwame overheid moet vooraf bepalen wie verantwoordelijk is voor het integrale oordeel, welke grenzen gelden en op welk moment heroverweging verplicht is.

Dat vraagt om meer dan vergunningverlening. Het vraagt om een bestuurlijke regelkring:

waarnemen → meten → monitoren → duiden → herijken → begrenzen.

- Wanneer metingen laten zien dat de belasting oploopt, moeten daar gevolgen aan kunnen worden verbonden.
- Wanneer aannames niet meer overtuigen, moet heroverweging mogelijk zijn.
- Wanneer cumulatie onvoldoende kan worden overzien, moet vertraging een legitieme uitkomst zijn.
- Wanneer niemand verantwoordelijkheid kan dragen voor de beschermingsuitkomst, moet dat worden gezien als een bestuurlijk alarmsignaal.

Het “nee” is daarmee geen blokkade van ontwikkeling. Het is een noodzakelijke functie binnen een volwassen samenleving.

Een overheid die alleen in staat is om voorwaarden te stellen aan verdere groei, maar niet om te zeggen dat verdere groei niet meer verantwoord is, beschikt over beheersing zonder werkelijke begrenzing.

Daarom hoort bij iedere complexe ontwikkeling uiteindelijk dezelfde vraag:

Wie heeft de bevoegdheid, de deskundigheid en de verantwoordelijkheid om te zeggen:

Tot hier en niet verder?

Wanneer daarop geen duidelijk antwoord bestaat, is niet alleen de besluitvorming onvolledig.

Dan ontbreekt een essentieel onderdeel van goed bestuur.

Slotbeschouwing

De overheid staat onder druk omdat de samenleving onder druk staat.

De wereld is ingewikkelder geworden. Problemen grijpen sterker op elkaar in. Ruimte, geld, deskundigheid en tijd zijn beperkt. Tegelijkertijd verwachten burgers, bedrijven en politiek veel van dezelfde overheid.

Dat vraagt om begrip voor de moeilijke positie van ambtenaren en uitvoeringsorganisaties.

Maar begrip mag geen excuus worden voor stilstand of onvoldoende bescherming.

Juist onder druk moet de overheid in staat blijven om deskundigheid te organiseren, aannames te toetsen, het geheel te overzien en tijdig grenzen te stellen.

Daarvoor is ook maatschappelijke volwassenheid nodig.

- Niet alles kan tegelijkertijd.
- Niet iedere wens kan worden uitgevoerd.
- Niet ieder risico kan worden uitgesloten.
- Niet iedere last kan naar een ander worden doorgeschoven.

De kwaliteit van bestuur blijkt daarom niet alleen uit de vraag hoeveel ambities worden gerealiseerd.

Zij blijkt ook uit de vraag of overheid en samenleving samen durven erkennen waar de grens ligt.

Hoofdstuk 7 — De ambtenaar in de bestuurlijke klem

Inleiding — Wanneer zien niet hetzelfde is als kunnen handelen

De overheid bestaat niet alleen uit wetten, procedures, modellen en organisaties. Zij bestaat ook uit mensen. Ambtenaren bereiden beleid voor, beoordelen vergunningen, analyseren risico’s, schrijven adviezen, organiseren toezicht en vertalen politieke opdrachten naar uitvoerbare maatregelen. Zij staan daarmee op een bijzondere plaats. Zij bevinden zich tussen politiek en praktijk, tussen beleid en uitvoering en tussen juridische kaders en feitelijke werkelijkheid.

Juist daar wordt zichtbaar hoe moeilijk modern bestuur is geworden. Een ambtenaar kan deskundig, zorgvuldig en betrokken zijn en toch terechtkomen in een situatie waarin hij nauwelijks nog een overtuigende richting kan kiezen. Hij ziet dat vraagstukken steeds sterker met elkaar verweven raken, dat onzekerheden blijven bestaan en dat afzonderlijke besluiten gezamenlijk een grotere systeemdruk veroorzaken. Tegelijkertijd werkt hij binnen een afgebakende taak, een juridisch kader, beperkte capaciteit en een bestuurlijke opdracht die vaak al richting geeft aan de gewenste uitkomst.

Daar ontstaat de bestuurlijke klem. Die klem is geen persoonlijke zwakte. Zij ontstaat wanneer verantwoordelijkheid, bevoegdheid, middelen en verwachtingen niet meer goed op elkaar aansluiten. De ambtenaar voelt dat iets wringt, maar beschikt niet vanzelf over de ruimte om het geheel opnieuw te beoordelen. Hij ziet een deel van het probleem, maar is niet bevoegd om zelfstandig het gehele systeem te begrenzen. Hij kan waarschuwen, maar niet altijd beslissen.

Daarom is het belangrijk onderscheid te maken tussen onwil en onvermogen. Niet iedere onbevredigende uitkomst wijst op gebrek aan betrokkenheid of deskundigheid. Soms laat zij vooral zien dat het systeem professionals in een positie brengt waarin zorgvuldig handelen binnen de eigen rol onvoldoende is om de gezamenlijke uitkomst te corrigeren.

7.1 Tussen politieke opdracht en feitelijke werkelijkheid

De politiek bepaalt richting. Zij stelt doelen voor woningbouw, energietransitie, infrastructuur, economie, klimaat, natuur en veiligheid. Zij maakt keuzes, verdeelt middelen en formuleert ambities. Dat is haar democratische taak. Ambtenaren moeten die richting vervolgens vertalen naar beleid en uitvoering.

Maar politieke doelen zijn vaak algemener dan de werkelijkheid waarin zij moeten landen. Op papier kan een ambitie helder lijken. In de praktijk komen meerdere doelen samen in dezelfde beperkte ruimte, binnen dezelfde begroting en met dezelfde schaarse uitvoeringscapaciteit. Meer woningen vragen ruimte, infrastructuur en energie. Meer duurzame energie vraagt netcapaciteit, opslag, nieuwe ketens en ruimtelijke inpassing. Meer industrie vraagt bereikbaarheid, veiligheidsmarges en toezicht. Meer bescherming vraagt deskundigheid, monitoring en handhaving.

Daar ontstaat spanning. De ambtenaar moet een politieke wens uitvoerbaar maken, maar ziet soms dat de werkelijkheid niet volledig past binnen de aannames waarop die wens rust. Hij merkt dat doelen elkaar kunnen tegenwerken. Hij herkent dat randvoorwaarden onvoldoende zijn uitgewerkt. Hij ziet dat onzekerheden groter zijn dan in de bestuurlijke presentatie zichtbaar wordt.

Toch kan hij niet eenvoudig zeggen dat een ambitie moet worden losgelaten. De politieke opdracht is immers democratisch gelegitimeerd. Er zijn programma’s opgesteld, afspraken gemaakt en verwachtingen gewekt. Andere organisaties zijn al begonnen met voorbereiding. Bedrijven anticiperen op beleid. Burgers rekenen op uitvoering.

De ambtenaar raakt daardoor in een moeilijke positie. Hij moet loyaal uitvoering geven aan een legitieme opdracht, maar tegelijk professioneel signaleren wanneer uitvoering dreigt los te raken van de feitelijke werkelijkheid. Dat vraagt om ruimte voor een ongemakkelijke boodschap. Soms moet kunnen worden gezegd dat het doel begrijpelijk is, maar de voorwaarden onvoldoende zijn. Soms moet zichtbaar worden gemaakt dat de afzonderlijke maatregelen verdedigbaar lijken, maar dat de gezamenlijke belasting om heroverweging vraagt.

Een gezonde overheid organiseert ruimte voor zulke signalen. Een kwetsbare overheid beschouwt ze vooral als vertraging.

7.2 Tussen juridisch kader en inhoudelijk oordeel

De ambtenaar handelt binnen regels. Dat is terecht. De rechtsstaat vraagt om voorspelbaarheid, rechtsgelijkheid en controleerbaarheid. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat besluiten niet afhangen van willekeur of persoonlijke voorkeur.

Maar het juridische kader geeft niet altijd een volledig antwoord op de vraag wat inhoudelijk verantwoord is. Een vergunning kan voldoen aan bestaande normen. Een model kan volgens de voorgeschreven methode zijn toegepast. Een procedure kan zorgvuldig zijn doorlopen. Een advies kan juridisch houdbaar zijn. Toch kan onzekerheid blijven bestaan over de feitelijke beschermingsuitkomst.

Dat wordt vooral zichtbaar wanneer systemen veranderen. Nieuwe technologieën, schaalvergroting, cumulatie en ketenafhankelijkheden kunnen gevolgen hebben die binnen bestaande regels maar gedeeltelijk zichtbaar worden. Een norm die ooit passend was voor afzonderlijke installaties, hoeft niet vanzelf voldoende te zijn voor een dicht verweven systeem.

De ambtenaar komt dan terecht tussen twee logica’s. De juridische logica vraagt of een besluit voldoet aan de geldende regels. Het inhoudelijke oordeel vraagt of dat besluit in deze concrete situatie voldoende bescherming biedt. Beide vragen zijn noodzakelijk, maar zij vallen niet altijd samen.

Juist daar ontstaat bestuurlijke spanning. Wanneer een ambtenaar uitsluitend redeneert vanuit juridische houdbaarheid, kan hij de inhoudelijke vraag te veel versmallen. Wanneer hij uitsluitend redeneert vanuit een bredere normatieve zorg, kan hij buiten zijn formele bevoegdheid treden.

Een bekwame overheid moet daarom ruimte bieden aan beide. Het juridische kader moet houvast geven, maar mag niet worden gebruikt als schuilplaats wanneer de werkelijkheid vragen oproept waarop dat kader geen volledig antwoord biedt. Wanneer bestaande normen onvoldoende blijken om de beschermingsvraag overtuigend te beantwoorden, moet het mogelijk zijn dat zichtbaar te maken en op een hoger bestuurlijk niveau te laten wegen.

Anders ontstaat een gevaarlijke verschuiving. Dan wordt niet langer gevraagd of iets maatschappelijk verantwoord is, maar alleen nog of het juridisch kan worden verdedigd. Dat is te smal. De rechtsstaat vraagt niet alleen om correcte procedures, maar ook om een overheid die begrijpt waarvoor die procedures zijn bedoeld.

7.3 Tussen beperkte middelen en hoge verwachtingen

De ambtenaar werkt niet in een wereld van onbeperkte tijd, kennis en capaciteit. Hij werkt binnen een organisatie met begrotingen, termijnen, personele krapte en prioriteiten. Dossiers stapelen zich op. Nieuwe beleidsdoelen worden toegevoegd aan bestaande taken. Maatschappelijke verwachtingen nemen toe. De druk om tijdig te besluiten blijft groot.

Tegelijkertijd worden vraagstukken complexer. Een moderne vergunningaanvraag kan technische, juridische, ruimtelijke, veiligheidskundige en maatschappelijke vragen oproepen. Een energiesysteem kan niet meer worden beoordeeld zonder kennis van netten, marktwerking, opslag, vraagontwikkeling en internationale afhankelijkheden. Een havengebied vraagt aandacht voor infrastructuur, stoffenstromen, hulpverlening, ruimtedruk en leefomgeving.

Dat vraagt om specialistische deskundigheid. Maar specialistische deskundigheid is schaars. Overheidsorganisaties concurreren met bedrijven en adviesbureaus om dezelfde mensen. Dossierkennis raakt verspreid. Tijdelijke programma's bouwen niet vanzelf duurzame expertise op. De overheid wordt daardoor gemakkelijk afhankelijker van externe adviseurs.

Onder zulke omstandigheden is het begrijpelijk dat organisaties terugvallen op procedures, modellen en vaste beoordelingskaders. Die bieden structuur en houvast. Zij maken grote aantallen dossiers behandelbaar. Maar er schuilt ook een risico in. Wanneer capaciteit schaars is, verdwijnen juist de vragen die niet rechtstreeks binnen de formele opdracht vallen gemakkelijk naar de achtergrond.

Dan blijft minder tijd over om aannames uit verschillende studies te vergelijken, ontwikkelingen in de tijd te volgen, modeluitkomsten aan de praktijk te toetsen en zwakke signalen te onderzoeken die nog geen formele overschrijding vormen. Het systeem blijft draaien, maar de ruimte voor reflectie neemt af.

Een overheid met te weinig capaciteit kan daardoor formeel blijven functioneren, terwijl haar vermogen om te leren geleidelijk afneemt. Dat is een sluipend proces. Er is niet één zichtbaar moment waarop het systeem faalt. Er is vooral steeds minder ruimte voor verdieping, twijfel en heroverweging.

Daarmee raakt de ambtenaar opnieuw klemgezet tussen redelijke verwachtingen. Hij moet zorgvuldig zijn en tijdig leveren. Hij moet diepgaand onderzoeken en binnen beperkte middelen handelen. Hij moet onzekerheden benoemen en tegelijk een bruikbaar advies formuleren. Niet al deze eisen kunnen onbeperkt tegelijk worden vervuld.

7.4 Tussen loyaliteit, vakmanschap en tegenspraak

Een ambtenaar moet loyaal zijn. Hij werkt voor een bestuur, binnen een organisatie en vanuit een publieke opdracht. Loyaliteit betekent dat hij zorgvuldig uitvoering geeft aan genomen besluiten, informatie betrouwbaar behandelt en bijdraagt aan continuïteit van bestuur.

Maar loyaliteit is niet hetzelfde als volgzaamheid.

Vakmanschap vraagt dat een professional benoemt wat hij ziet. Wanneer aannames niet overtuigen, risico's onvoldoende zijn onderzocht of gevolgen buiten beeld blijven, moet hij dat kunnen zeggen. Niet om besluitvorming te blokkeren, maar om te voorkomen dat de overheid zichzelf geruststelt met een onvolledig beeld.

Daar ontstaat een spanningsveld. Een kritische ambtenaar kan worden gezien als iemand die vertraagt. Een ongemakkelijke vraag kan worden ervaren als gebrek aan bestuurlijke sensitiviteit. Een waarschuwing kan botsen met reeds gemaakte afspraken. Een afwijkend oordeel kan de samenwerking met andere organisaties onder druk zetten. Een "nee" kan worden gelezen als gebrek aan oplossingsgerichtheid.

Juist daardoor kan professionele tegenspraak verzwakken. Niet altijd omdat zij formeel wordt verboden. Vaak gebeurt het subtieler. De kritische vraag wordt verschoven naar een later moment. De onzekerheid wordt teruggebracht tot een aanvullende voorwaarde. De waarschuwing wordt opgenomen in een rapport, maar krijgt geen invloed op de richting. De afwijkende stem wordt gehoord, maar niet werkelijk gewogen.

Zo ontstaat een paradox. De organisatie kan formeel openstaan voor tegenspraak, terwijl tegenspraak feitelijk weinig effect heeft.

Een volwassen overheid moet daarom meer doen dan kritiek toestaan. Zij moet tegenspraak organiseren. Wezenlijke onzekerheden moeten zichtbaar blijven. Afwijkende adviezen moeten worden vastgelegd. Besluiten mogen niet worden genomen zonder expliciet antwoord op fundamentele bezwaren.

Ook moet duidelijk zijn waar een ambtenaar terechtkan wanneer hij meent dat de beschermingsvraag onvoldoende wordt beantwoord. Niet iedere twijfel hoeft tot stilstand te leiden. Maar iedere wezenlijke twijfel moet wel een route krijgen.

Vakmanschap vraagt ruimte om te spreken. Bestuurlijke volwassenheid vraagt bereidheid om te luisteren.

7.5 Verantwoordelijkheid voelen zonder haar volledig te kunnen dragen

De ambtenaar kan verantwoordelijkheid voelen voor een uitkomst zonder formeel eindverantwoordelijk te zijn. Dat is misschien de meest belastende vorm van de bestuurlijke klem.

Hij ziet dat risico’s zich opstapelen. Hij herkent dat aannames kwetsbaar zijn. Hij begrijpt dat een burger met een redelijke vraag komt. Hij merkt dat verschillende organisaties ieder slechts een deel beoordelen. Maar hij kan het geheel niet zelfstandig corrigeren.

Zijn bevoegdheid is beperkt. Zijn opdracht is afgebakend. Zijn middelen zijn begrensd. Zijn organisatie heeft een specifieke rol. Andere bestuurslagen en instanties dragen eveneens verantwoordelijkheid.

Daar ontstaat een merkwaardige situatie. Verantwoordelijkheid is overal aanwezig, maar wordt nergens volledig gedragen.

De ambtenaar kan een signaal doorgeven. Hij kan een voorbehoud opnemen. Hij kan om aanvullend onderzoek vragen. Hij kan adviseren om voorwaarden te stellen. Maar hij kan niet altijd bepalen of verdere ontwikkeling als geheel nog verantwoord is.

Juist wanneer meerdere organisaties betrokken zijn, kan verantwoordelijkheid verdunnen. De vergunningverlener veronderstelt dat de normstelling elders is gelegitimeerd. De bestuurder veronderstelt dat deskundigen de veiligheid hebben beoordeeld. De deskundige veronderstelt dat de uiteindelijke aanvaardbaarheid politiek wordt gewogen. De politiek veronderstelt dat uitvoering en toezicht binnen de regels voldoende bescherming bieden.

Zo kan een route ontstaan zonder dat iemand expliciet het geheel heeft gedragen.

Voor de ambtenaar betekent dit dat hij zich steeds moeilijker kan verhouden tot zijn eigen professionele oordeel. Wanneer hij meegaat, kan hij het gevoel hebben dat wezenlijke vragen blijven liggen. Wanneer hij zich verzet, kan hij buiten zijn mandaat treden. Wanneer hij zwijgt, blijft het proces doorgaan. Wanneer hij waarschuwt, is niet zeker dat iemand bevoegd is om werkelijk te begrenzen.

Daar raakt de bestuurlijke klem aan de patstelling.

Doorgaan is niet meer vanzelfsprekend verantwoord. Stoppen is bestuurlijk, financieel en politiek steeds moeilijker geworden. Uitstel lijkt veilig, maar vergroot vaak de lock-in. De ambtenaar kan geen overtuigende kant meer op.

Dat is geen persoonlijk probleem.

Het is een signaal dat het systeem zijn correctievermogen verliest.

7.6 Het verschil tussen onwil en onvermogen

Wanneer burgers vastlopen in procedures, ontstaat gemakkelijk frustratie. Zij stellen vragen, ontvangen antwoorden en worden doorverwezen. Zij ervaren dat hun zorgen worden erkend, maar dat niemand zichtbaar verantwoordelijkheid neemt voor het geheel. Zij zien projecten doorgaan, terwijl onzekerheden volgens hen onvoldoende zijn opgelost.

Dan ligt de conclusie voor de hand dat de overheid niet wil luisteren.

Soms kan daarvan sprake zijn. Belangen kunnen zwaar wegen. Organisaties kunnen defensief reageren. Bestuurders kunnen ongemakkelijke vragen uitstellen. Procedures kunnen worden gebruikt om inhoudelijke discussie te vermijden.

Maar vaak is het beeld ingewikkelder.

Een ambtenaar kan de zorg begrijpen en toch geen mogelijkheid zien om zelfstandig te handelen. Een uitvoeringsorganisatie kan een probleem herkennen en toch gebonden zijn aan haar wettelijke taak. Een bestuurder kan beseffen dat de optelsom wringt en toch afhankelijk zijn van andere bestuurslagen. Een toezichthouder kan signalen serieus nemen en toch uitsluitend kunnen handhaven op bestaande normen.

Dan is niet primair sprake van onwil.

Dan is sprake van onvermogen binnen de bestaande bestuurlijke inrichting.

Dat onderscheid is belangrijk. Wie ieder tekortschieten onmiddellijk uitlegt als kwade wil, verhardt de verhouding tussen burger en overheid. Individuele professionals raken defensief. De dialoog wordt moeilijker. Het systeem sluit zich verder.

Maar wie alles verklaart als onvermogen, loopt een ander risico. Dan verdwijnt verantwoordelijkheid volledig uit beeld. Alsof niemand iets kan doen en iedere uitkomst onvermijdelijk is.

Beide conclusies zijn onjuist.

Een volwassen analyse vraagt daarom om onderscheid. Soms ontbreken bevoegdheden of middelen. Soms botsen regels. Soms is politieke besluitvorming nodig. Soms ontbreekt bestuurlijke moed. Soms wordt onzekerheid te gemakkelijk weggeduwd. En soms kan een organisatie wel handelen, maar doet zij dat niet.

Juist dat onderscheid maakt verbetering mogelijk.

Het doel is niet om individuele ambtenaren vrij te pleiten. Het doel is om zichtbaar te maken waar het systeem hen in een positie brengt waarin zij hun verantwoordelijkheid onvoldoende kunnen dragen.

Daarmee verandert ook de vraag. Niet alleen waarom niemand heeft ingegrepen, maar wie had kunnen ingrijpen, met welk mandaat, op welk moment en op basis van welke informatie.

Zolang daarop geen helder antwoord bestaat, blijft het risico bestaan dat onvermogen wordt aangezien voor onwil en dat werkelijke verantwoordelijkheid verscholen blijft achter organisatorische grenzen.

7.6.1 Brielle Noord als voorbeeld van de bestuurlijke klem

De mogelijke woningbouw in Brielle Noord laat zien hoe een ambtenaar in een bestuurlijke klem terecht kan komen zonder dat iemand zijn taak onzorgvuldig hoeft uit te voeren. De gemeente wordt geconfronteerd met een reële woningbouwopgave. Er bestaat maatschappelijke druk om woningen toe te voegen, locaties te onderzoeken en voortgang te boeken. Tegelijkertijd ligt aan de overzijde van het water een havengebied waarin bestaande industrie, nieuwe energieketens en mogelijke grootschalige ammoniakopslag zich verder kunnen ontwikkelen.

De gemeentelijke ambtenaar die zich met woningbouw bezighoudt, kan die werkelijkheid niet negeren. Hij weet dat een woonwijk niet voor enkele jaren wordt gebouwd, maar de ruimtelijke structuur voor tientallen jaren vastlegt. Hij weet ook dat toekomstige bewoners erop moeten kunnen vertrouwen dat de overheid vooraf zorgvuldig heeft onderzocht of wonen op deze locatie verantwoord blijft, niet alleen binnen de huidige situatie, maar ook wanneer de industriële omgeving verder verandert.

Toch beschikt de gemeente niet vanzelf over de bevoegdheid om de ontwikkeling van ammoniakopslag in het havengebied te begrenzen. De risicobron ligt buiten het eigen gemeentelijke domein. De vergunningverlening voor industriële activiteiten vindt elders plaats. Risicomodellen en wettelijke normen worden binnen andere organisaties toegepast. De veiligheidsregio richt zich op incidentbestrijding. De provincie en het Rijk hebben eigen verantwoordelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling, energiebeleid en industrie.

Iedere organisatie ziet daarmee een deel van het vraagstuk.

Maar de gemeentelijke ambtenaar staat voor een besluit dat de gevolgen van al die afzonderlijke deelbesluiten bij elkaar brengt.

Daar ontstaat de bestuurlijke klem.

Wanneer hij het woningbouwplan voortzet, kan hij zich beroepen op geldende kaders, beschikbare onderzoeken en de maatschappelijke noodzaak van nieuwe woningen. Tegelijkertijd kan hij blijven twijfelen of de onzekerheden over schaalvergroting, effectafstanden, extreme weersomstandigheden, hulpverlening en zelfredzaamheid voldoende zijn gewogen.

Wanneer hij om terughoudendheid vraagt, ontstaat een ander probleem. Dan kan hem worden tegengeworpen dat de relevante industriële activiteiten volgens de bevoegde instanties binnen de geldende normen passen, dat de gemeente niet over de risicobron gaat en dat woningbouw dringend noodzakelijk is. De vraag naar bredere bescherming kan dan gemakkelijk worden gelezen als vertraging van een plan waarvoor bestuurlijke en maatschappelijke verwachtingen bestaan.

De ambtenaar kan dus niet eenvoudig instemmen, maar ook niet zelfstandig begrenzen.

Hij kan vragen stellen, aanvullend onderzoek verlangen en onzekerheden benoemen. Hij kan wijzen op de lange levensduur van een woonwijk en op de mogelijkheid dat de industriële omgeving in de toekomst verder verdicht. Maar hij kan niet zelf bepalen hoeveel ammoniakopslag in het havengebied nog aanvaardbaar is, welke afstand tot woongebieden wenselijk blijft en waar de grens van de totale systeemdruk ligt.

Daarmee wordt zichtbaar dat de bestuurlijke klem niet alleen ontstaat door een tekort aan informatie. Ook wanneer informatie beschikbaar is, blijft een probleem bestaan wanneer niemand het mandaat heeft om die informatie om te zetten in een integraal oordeel.

De vraag is dan niet alleen of de gemeente zorgvuldig handelt binnen haar eigen bevoegdheid. De vraag is wie verantwoordelijkheid draagt voor de combinatie van wonen, industrie en toekomstige ontwikkeling.

- Wie kan tegenover toekomstige bewoners zeggen dat de beschermingsvraag werkelijk integraal is beoordeeld?
- Wie kan aangeven welke onzekerheden aanvaardbaar worden geacht?
- Wie bewaakt of aannames uit risicomodellen ook in de praktijk voldoende overtuigen?
- Wie kan ingrijpen wanneer de ontwikkeling van het havengebied een andere richting neemt dan vandaag wordt verondersteld?
- En wie kan, wanneer dat nodig blijkt, zeggen dat woningbouw en verdere industriële verdichting op deze plaats niet langer verantwoord samengaan?

Zolang deze vragen niet op één herkenbare plaats worden beantwoord, blijft de ambtenaar gevangen tussen opdracht en werkelijkheid. Hij voelt verantwoordelijkheid voor de uitkomst, maar beschikt niet over de middelen, bevoegdheden en bestuurlijke rugdekking om die verantwoordelijkheid volledig te dragen.

Dat is de bestuurlijke klem in haar meest concrete vorm. Niet omdat niemand het probleem ziet. Maar omdat niemand binnen de bestaande taakverdeling eenvoudig een uitweg kan organiseren.

Slotbeschouwing — Van bestuurlijke klem naar patstelling

De ambtenaar staat midden in de moderne bestuurlijke werkelijkheid. Hij moet politieke doelen vertalen naar uitvoering. Hij moet juridische kaders toepassen. Hij moet deskundig oordelen onder onzekerheid. Hij moet werken met beperkte middelen. Hij moet loyaal zijn aan zijn organisatie. Hij moet ruimte bieden aan tegenspraak. Hij moet tempo maken. En hij moet tegelijk voorkomen dat de overheid te snel een richting inslaat die later moeilijk corrigeerbaar blijkt.

Dat is een zware opdracht.

Wanneer verantwoordelijkheid, bevoegdheid, middelen en verwachtingen niet meer op elkaar aansluiten, ontstaat de bestuurlijke klem.

Wanneer kleine besluiten zich vervolgens opstapelen, verwachtingen worden gewekt, investeringen worden gedaan en terugkeren steeds moeilijker wordt, ontstaat een fuik.

Wanneer doorgaan niet langer overtuigend verantwoord is, maar stoppen bestuurlijk, financieel en politiek nauwelijks nog mogelijk lijkt, ontstaat een patstelling.

De vraag luidt dan niet langer alleen waarom niemand “nee” zegt. De diepere vraag luidt: Kan iemand binnen het bestaande systeem dat “nee” nog werkelijk dragen? Wanneer het antwoord onduidelijk blijft, mag de oplossing niet worden gezocht in de toevallige moed van één ambtenaar.

Dan moet het systeem zelf worden aangepast.

Want een overheid die afhankelijk is van uitzonderlijke persoonlijke moed om tijdig te begrenzen, heeft haar correctievermogen onvoldoende georganiseerd.

DEEL III — HOE VERANTWOORDELIJKHEID VERDWIJNT

Hoofdstuk 8 — Van beschermen naar beheersen

Inleiding — Wanneer het middel de plaats inneemt van het doel

De overheid moet complexe vraagstukken hanteerbaar maken. Zij kan niet ieder besluit nemen op basis van een onbeperkt onderzoek naar alle denkbare gevolgen. De werkelijkheid is daarvoor te omvangrijk, de beschikbare tijd te beperkt en de kennis nooit volledig. Daarom werkt de overheid met modellen, normen, vergunningen, procedures en deskundigenoordelen.

Deze instrumenten zijn noodzakelijk. Zij brengen orde in een ingewikkelde werkelijkheid. Zij maken vergelijking mogelijk, bevorderen rechtsgelijkheid en geven burgers en bedrijven duidelijkheid over de regels die gelden. Zonder modellen wordt beoordeling al snel willekeurig. Zonder normen ontbreekt voorspelbaarheid. Zonder vergunningen ontbreekt een basis voor toezicht en handhaving.

Juist omdat deze hulpmiddelen zo belangrijk zijn, ontstaat ook een risico. Het middel kan geleidelijk de plaats innemen van het doel. Een model dat bedoeld is om een deel van de werkelijkheid te beschrijven, kan worden gelezen alsof het de werkelijkheid zelf weergeeft. Een norm die bedoeld is als grens voor beoordeling, kan worden behandeld alsof daarmee ook de maatschappelijke aanvaardbaarheid vaststaat. Een vergunning die bedoeld is om voorwaarden te stellen aan een activiteit, kan worden gezien als bewijs dat de leefomgeving voldoende beschermd is.

Zo verschuift ongemerkt de vraagstelling. Oorspronkelijk luidde de vraag of burgers voldoende worden beschermd. Steeds vaker wordt de centrale vraag of een project past binnen het geldende kader. Dat lijkt een klein verschil, maar het verandert de aard van de besluitvorming. Wanneer beheersing de plaats inneemt van bescherming, blijft het systeem formeel functioneren. Procedures worden doorlopen, rapporten opgesteld, berekeningen uitgevoerd en vergunningen verleend. Toch kan de vraag onbeantwoord blijven of de uitkomst als geheel nog verantwoord is.

Daar begint het verdwijnen van verantwoordelijkheid.

8.1 Modellen, normen en vergunningen als noodzakelijke hulpmiddelen

Een moderne samenleving kan niet zonder modellen. Industriële installaties, transportstromen, energiesystemen, emissies, gezondheidseffecten en externe veiligheid zijn te ingewikkeld om uitsluitend op intuïtie te beoordelen. Modellen maken het mogelijk om scenario’s te onderzoeken, gevolgen te berekenen en alternatieven te vergelijken.

Ook normen zijn onmisbaar. Zij voorkomen dat ieder besluit opnieuw volledig vanaf het begin moet worden afgewogen. Zij bieden rechtszekerheid en zorgen ervoor dat vergelijkbare

situaties volgens herkenbare maatstaven worden beoordeeld. Een norm maakt zichtbaar waar een grens ligt en biedt houvast aan vergunningverleners, toezichthouders, bedrijven en burgers.

Vergunningen vervullen eveneens een wezenlijke functie. Een vergunning legt vast wat een initiatiefnemer wel en niet mag doen. Zij bevat voorwaarden, voorschriften en controlepunten. Zij maakt toezicht mogelijk en creëert een juridische basis voor handhaving wanneer afspraken niet worden nageleefd.

Het probleem ligt daarom niet in het bestaan van modellen, normen en vergunningen. Het probleem ontstaat wanneer hun reikwijdte wordt overschat. Een model beschrijft alleen wat binnen zijn opzet, aannames en scenario's past. Een norm legt een grens vast, maar kan niet zelfstandig bepalen of een ontwikkeling in een specifieke omgeving wenselijk is. Een vergunning beoordeelt een activiteit binnen een afgebakend kader, maar ziet niet vanzelf de optelsom van alle activiteiten in een gebied.

Daarom moeten hulpmiddelen op hun plaats blijven staan. Een model ondersteunt het oordeel, maar vervangt het niet. Een norm biedt een grens, maar is geen moreel kompas. Een vergunning maakt toezicht mogelijk, maar vormt geen garantie dat het geheel voldoende wordt beschermd.

8.2 Wanneer hulpmiddelen het inhoudelijke oordeel vervangen

Het probleem ontstaat wanneer het hulpmiddel feitelijk het inhoudelijke oordeel gaat vervangen. Dat gebeurt meestal niet abrupt, maar stap voor stap.

Een ingewikkelde vraag wordt vertaald naar een berekening. De berekening levert een uitkomst op. Die uitkomst wordt getoetst aan een norm. Wanneer de norm niet wordt overschreden, wordt geconcludeerd dat het project toelaatbaar is. Formeel lijkt deze redenering sluitend. Maar onderweg kan een wezenlijke vraag verdwijnen.

Is het project in deze concrete omgeving ook werkelijk verantwoord?

Dat is niet hetzelfde als de vraag of de berekende waarde binnen een grens blijft. Een model kan alleen rekenen met wat vooraf in het model is opgenomen. Het kan niet zelfstandig signaleren dat een belangrijk scenario ontbreekt. Het kan niet beoordelen of de gebruikte faalkansen nog passen bij schaalvergroting, veroudering of een complexe industriële omgeving. Het kan evenmin bepalen of langdurige gezondheidsschade, maatschappelijke ontwrichting of gevolgen voor omliggende bedrijven voldoende zijn meegewogen.

Ook een norm kan niet zelfstandig beoordelen of zij in een veranderende werkelijkheid nog voldoende bescherming biedt. Een norm is het resultaat van eerdere kennis, aannames en bestuurlijke afwegingen. Wanneer de omgeving verandert, installaties groter worden of functies dichter bij elkaar komen te liggen, moet opnieuw worden gevraagd of die norm nog past bij de werkelijkheid.

Wanneer dat niet gebeurt, ontstaat een stille verschuiving. Wat juridisch past binnen het kader, wordt behandeld alsof het inhoudelijk verantwoord is. Wat kan worden berekend, krijgt meer gewicht dan wat buiten het model valt. Wat in een vergunning kan worden vastgelegd,

krijgt meer aandacht dan wat alleen via een bredere bestuurlijke afweging kan worden begrensd.

De overheid verschuilt zich dan niet noodzakelijk bewust achter procedures. Vaak gebeurt dit uit behoefte aan houvast. Maar het gevolg blijft hetzelfde. Het inhoudelijke oordeel verdwijnt achter het instrument.

8.3 De aantrekkingskracht van meetbaarheid

Meetbaarheid heeft grote bestuurlijke aantrekkingskracht. Een getal lijkt helder. Een norm lijkt objectief. Een contour op een kaart lijkt precies. Een percentage lijkt vergelijkbaar. Een rapport met tabellen en berekeningen wekt de indruk dat de werkelijkheid overzichtelijk is gemaakt.

Dat heeft duidelijke voordelen. Meetbare informatie maakt debat mogelijk. Zij helpt bij vergelijking en controle. Zij kan willekeur beperken en besluitvorming beter navolgbaar maken.

Maar meetbaarheid kent ook een verleiding. Wat meetbaar is, krijgt gemakkelijk meer gewicht dan wat moeilijk meetbaar is. Een berekende kans op overlijden krijgt een duidelijke plaats in een risicomodel. Langdurige onzekerheid over gezondheidseffecten is moeilijker te vangen. Een risicocontour kan worden getekend. Maatschappelijke ontwrichting laat zich veel minder eenvoudig weergeven. Een normoverschrijding is zichtbaar. Het geleidelijk verdwijnen van veiligheidsmarges is veel moeilijker aan te wijzen.

Zo ontstaat een vertekening. Niet omdat meetbare gegevens onbelangrijk zijn, maar omdat niet alles wat belangrijk is even gemakkelijk meetbaar is.

In complexe systemen zijn juist de moeilijk meetbare factoren vaak bepalend. Menselijke fouten onder druk, gebrekkige communicatie tussen organisaties, verouderde aannames, opeenstapeling van kleine afwijkingen, afhankelijkheden tussen bedrijven en infrastructuur en de werkelijke mogelijkheden van hulpdiensten onder ongunstige omstandigheden laten zich niet eenvoudig in één getal vangen.

Ook het vertrouwen van burgers is moeilijk meetbaar. Toch is dat vertrouwen van groot belang. Wanneer bewoners ervaren dat hun leefomgeving voortdurend verandert en dat hun vragen steeds opnieuw worden teruggebracht tot technische parameters, groeit de afstand tussen bestuurlijke taal en geleefde werkelijkheid.

Een bekwame overheid moet daarom niet alleen kunnen meten. Zij moet ook begrijpen wat cijfers niet laten zien. Daarvoor is bestuurlijk oordeel nodig. Niet als alternatief voor meten, maar als noodzakelijke aanvulling daarop.

8.4 De werkelijkheid buiten het model

Ieder model heeft een grens. Binnen die grens kan het waardevolle inzichten geven. Buiten die grens bestaat een werkelijkheid die niet vanzelf zichtbaar wordt.

Dat geldt bijvoorbeeld voor risicoanalyses bij gevaarlijke stoffen. Een model werkt met vooraf gekozen scenario's, faalkansen, weersomstandigheden en effectcriteria. Daarmee ontstaat een bruikbaar instrument voor vergelijking en normtoetsing.

Maar het model weet niet welke scenario's niet zijn opgenomen. Het weet niet of een samenloop van omstandigheden buiten beschouwing blijft. Het weet niet of extreme maar realistische weersituaties voldoende gewicht krijgen. Het weet niet of menselijk en organisatorisch falen te sterk is vereenvoudigd. Het weet niet of de omgeving in de loop van de tijd dichter, drukker en kwetsbaarder is geworden. Het weet niet vanzelf welke maatschappelijke schade optreedt wanneer bedrijven, infrastructuur of transport langdurig uitvallen.

Dat zijn geen fouten van het model. Het model is nooit bedoeld om al deze vragen zelfstandig te beantwoorden.

Het probleem ontstaat wanneer bestuurders, vergunningverleners of andere betrokkenen de uitkomst wel lezen alsof daarmee de hele werkelijkheid is afgedekt. Dan ontstaat schijnzekerheid. Wat niet in het model zit, verdwijnt uit de bestuurlijke aandacht. Wat niet wordt berekend, lijkt minder werkelijk. Wat buiten de norm valt, krijgt geen duidelijke plaats in het besluit.

Juist daar moet de overheid alert blijven. Zij moet voortdurend vragen welke werkelijkheid buiten het model blijft en of die werkelijkheid bestuurlijk toch relevant is.

Dat vraagt om vakmanschap. Het vraagt om onafhankelijke reflectie, ervaring uit de praktijk, signalen van burgers, toetsing achteraf en monitoring in de tijd. Het vraagt ook om de bereidheid om een model niet als eindpunt, maar als beginpunt van het gesprek te gebruiken.

8.4.1 QRA en Safeti-NL als voorbeeld van de grens tussen berekenen en beoordelen

De beoordeling van externe veiligheid rond opslag en verwerking van gevaarlijke stoffen laat goed zien waarom een model noodzakelijk kan zijn en tegelijk onvoldoende kan blijven als basis voor een integraal bestuurlijk oordeel. In Nederland wordt daarvoor gebruikgemaakt van kwantitatieve risicoanalyses, veelal aangeduid als QRA's. Met behulp van Safeti-NL worden vooraf geselecteerde ongevalsscenario's doorgerekend en worden de uitkomsten vergeleken met wettelijke normen voor externe veiligheid.

Dat is een belangrijke en nuttige functie. Zonder een gestandaardiseerd model zou de beoordeling van risico's al snel afhankelijk worden van afzonderlijke inschattingen, uiteenlopende methoden en moeilijk vergelijkbare onderzoeken. Een voorgeschreven rekenmethode bevordert consistentie, rechtsgelijkheid en transparantie. Zij maakt zichtbaar welke scenario's zijn beschouwd, welke risicocontouren daaruit volgen en hoe een voorgenomen activiteit zich verhoudt tot wettelijke grenswaarden.

Het probleem ligt daarom niet in het bestaan van het model.

Het probleem ontstaat wanneer de betekenis van het model groter wordt gemaakt dan de reikwijdte ervan toelaat.

Een QRA berekent niet de volledige werkelijkheid. Het model rekent binnen een vooraf afgebakende scenario-ruimte. Er worden aannames gebruikt over faalkansen, omvang van lekkages, duur van emissies, meteorologische omstandigheden, effectcriteria en de omgeving waarin verspreiding plaatsvindt. Daarmee ontstaat een technisch bruikbare benadering van een deel van het risico, maar geen volledige beschrijving van alles wat zich in de praktijk kan voordoen.

De modeluitkomst is daarom altijd voorwaardelijk. Zij geldt binnen de gekozen aannames. Juist daar begint de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Bij grootschalige ammoniakopslag in een bestaand industriegebied rijzen vragen die niet vanzelfsprekend volledig door de QRA worden beantwoord. Hoe representatief zijn historische faalkansen voor zeer grote installaties in een brownfield-omgeving met bestaande infrastructuur, veroudering en mogelijke corrosie? Hoe worden extreme maar niet ondenkbare weersituaties gewogen, zoals langdurige lage windsnelheid, mist of temperatuurinversie? In hoeverre houdt het model rekening met de complexe driedimensionale werkelijkheid van een havengebied, met bebouwing, water, infrastructuur en verschillende bronnen die elkaar kunnen beïnvloeden?

Ook menselijke en organisatorische factoren verdienen aandacht. Grote industriële incidenten ontstaan niet uitsluitend door technisch falen. Zij kunnen samenhangen met onderhoud, tijdsdruk, communicatieproblemen, overdrachtsfouten, onduidelijke verantwoordelijkheden of afwijkingen van standaardprocedures. Zulke factoren laten zich slechts beperkt terugbrengen tot één statistische parameter. Juist in een sterk verweven systeem kunnen zij bepalend zijn voor de vraag hoe een incident zich werkelijk ontwikkelt.

Daarnaast richt een QRA zich primair op vooraf vastgestelde uitkomstmaten. Daarmee wordt niet vanzelf een volledig beeld gegeven van gewonden, langdurige gezondheidseffecten, maatschappelijke ontwrichting, milieuschade, economische schade en verstoring van havenprocessen. Ook de praktische werkelijkheid van zelfredzaamheid en hulpverlening verdient een afzonderlijke beoordeling. Een ernstig incident vindt niet noodzakelijk plaats overdag, bij gunstig weer en onder omstandigheden waarin waarschuwing, schuilen of evacuatie eenvoudig uitvoerbaar zijn.

Daarmee wordt zichtbaar wat een model wel en niet kan doen.

- Safeti-NL kan een belangrijke bijdrage leveren aan normtoetsing.
- Het kan scenario’s kwantificeren.
- Het kan risicocontouren zichtbaar maken.
- Het kan bijdragen aan vergelijking en rechtsgelijkheid.
- Maar het model kan niet zelfstandig bepalen of de gekozen scenario’s volledig genoeg zijn.
- Het kan niet zelf beoordelen of aannames nog passen bij de schaal, locatie en levensfase van een installatie.
- Het kan niet bepalen welke onzekerheden maatschappelijk aanvaardbaar zijn.
- Het kan niet beoordelen welke ruimtelijke afstand verstandig is.
- En het kan geen verantwoordelijkheid dragen voor de uiteindelijke bescherming.

Dat laatste blijft een bestuurlijke taak.

Juist daar kan een verschuiving ontstaan van beschermen naar beheersen. Wanneer een berekende uitkomst binnen de norm blijft, wordt gemakkelijk geconcludeerd dat de situatie voldoende veilig is. Maar “binnen de norm” betekent in de eerste plaats dat een activiteit binnen het voorgeschreven model en de gekozen aannames aan de wettelijke toets voldoet. Het betekent niet automatisch dat alle relevante scenario’s zijn afgedekt, dat cumulatieve effecten voldoende zijn beoordeeld of dat de ruimtelijke keuze op langere termijn maatschappelijk wenselijk is.

De bestuurlijke vraag moet daarom breder blijven dan de technische toets.

Niet alleen: “Voldoet de berekening aan de norm?”. Maar ook:

- “Welke werkelijkheid blijft buiten het model?”
- “Welke aannames zijn bepalend voor de uitkomst?”
- “Hoe worden die aannames in de praktijk getoetst?”
- “Welke onzekerheden blijven bestaan?”
- “Welke gevolgen zijn niet in de primaire indicatoren opgenomen?”
- “En wie bepaalt of het resterende risico in deze concrete omgeving aanvaardbaar is?”

Dat vraagt om een lerende regelkring. Modelaannames moeten niet eenmalig worden vastgesteld en vervolgens als vaste waarheid blijven functioneren. Zij moeten waar mogelijk worden getoetst aan incidenten, bijna-incidenten, onderhoudsgegevens, emissiemetingen, nieuwe wetenschappelijke inzichten en veranderingen in de omgeving. Wanneer installaties groter worden, stoffenstromen toenemen of woningbouw dichter bij het industriegebied komt te liggen, moet opnieuw worden beoordeeld of de oorspronkelijke uitgangspunten nog voldoende overtuigen.

Monitoring is daarbij noodzakelijk, maar niet voldoende. Gegevens krijgen pas bestuurlijke betekenis wanneer vooraf duidelijk is welke ontwikkeling aanleiding geeft tot nader onderzoek, welke trend tot herijking leidt en op welk moment begrenzing noodzakelijk wordt.

- Een overheid die wel rekent maar niet herijkt, beschikt over een model zonder leervermogen.
- Een overheid die wel meet maar geen gevolgen verbindt aan de uitkomsten, beschikt over informatie zonder sturing.
- Een overheid die uitsluitend vaststelt dat een activiteit binnen de norm past, maar niet beoordeelt of de gezamenlijke ontwikkeling nog verantwoord is, organiseert beheersing zonder volledige bescherming.

Het voorbeeld van QRA en Safeti-NL laat daarmee zien waarom modellen nooit het laatste woord mogen krijgen. Zij zijn waardevolle instrumenten voor een deskundige overheid, maar zij blijven hulpmiddelen binnen een bredere bestuurlijke afweging.

De vraag naar veiligheid kan niet volledig aan het model worden uitbesteed. Want een model kan rekenen. Maar alleen de overheid kan verantwoordelijkheid dragen.

8.5 Procedurele zorgvuldigheid is niet hetzelfde als materiële bescherming

Een besluit kan procedureel zorgvuldig zijn en toch onvoldoende bescherming bieden.

Dat is een ongemakkelijke constatering. Zij betekent niet dat procedures onbelangrijk zijn. Zij betekent ook niet dat vergunningverleners, toezichthouders of deskundigen hun werk niet goed doen. Zij betekent dat formele zorgvuldigheid en materiële bescherming niet volledig samenvallen.

Een procedure kan correct zijn doorlopen. Alle wettelijk voorgeschreven onderzoeken kunnen zijn uitgevoerd. De juiste modellen kunnen zijn gebruikt. De geldende normen kunnen zijn toegepast. Belanghebbenden kunnen zijn gehoord. Een vergunning kan juridisch houdbaar zijn.

Toch kan de uiteindelijke bescherming onvoldoende overtuigen.

Dat kan gebeuren wanneer de werkelijkheid sneller verandert dan de normen. Het kan gebeuren wanneer cumulatie buiten beeld blijft. Het kan gebeuren wanneer meerdere afzonderlijke besluiten gezamenlijk een nieuwe situatie veroorzaken. Het kan gebeuren wanneer onzekerheden wel worden benoemd, maar niet werkelijk worden gewogen. Het kan gebeuren wanneer modellen niet periodiek aan de praktijk worden getoetst. En het kan gebeuren wanneer niemand expliciet verantwoordelijk is voor het geheel.

Procedurele zorgvuldigheid is daarom noodzakelijk, maar niet voldoende.

De overheid moet niet alleen kunnen aantonen dat zij de regels goed heeft toegepast. Zij moet ook aannemelijk kunnen maken dat burgers in de werkelijkheid voldoende worden beschermd.

Dat vraagt om een bredere bestuurlijke regelkring. Eerst moet duidelijk zijn welk doel bescherming dient. Vervolgens moet worden bepaald wat daarvoor moet worden gemeten. Daarna moet de werkelijkheid in de tijd worden gevolgd. Afwijkingen en nieuwe signalen moeten worden geduid. Aannames moeten periodiek worden herijkt. En wanneer de gezamenlijke belasting te groot wordt, moet begrenzing mogelijk zijn.

Wanneer die laatste stap ontbreekt, wordt monitoring registratie zonder gevolg. Wanneer herijking ontbreekt, worden aannames vaste waarheden. Wanneer niemand het geheel bewaakt, blijft bescherming versnipperd. Wanneer niemand verantwoordelijkheid draagt voor de uitkomst, kan het systeem procedureel correct blijven functioneren en toch materieel tekortschieten.

Dat is de kern van de verschuiving van beschermen naar beheersen.

Slotbeschouwing — Beheersing zonder begrenzing is onvoldoende

Modellen, normen en vergunningen zijn noodzakelijke verworvenheden van een moderne rechtsstaat. Zij brengen orde, bieden houvast, maken vergelijking mogelijk en beperken willekeur.

Maar zij kunnen het bestuurlijke oordeel niet vervangen.

Een overheid die uitsluitend toetst of afzonderlijke activiteiten binnen bestaande kaders passen, loopt het risico dat zij de ontwikkeling van het geheel niet meer ziet. Een overheid die alleen meet wat al in het model staat, ziet niet vanzelf welke werkelijkheid buiten beeld blijft.

Een overheid die alleen kijkt naar procedurele zorgvuldigheid, kan missen dat materiële bescherming geleidelijk afneemt.

De beslissende vraag is daarom niet alleen of het proces correct is verlopen.

De beslissende vraag is of de uitkomst in de werkelijkheid voldoende bescherming biedt.

Daarvoor is meer nodig dan beheersing.

Daarvoor is het vermogen nodig om te meten, te monitoren, te herijken en waar nodig te begrenzen.

Pas dan blijft het instrument ondergeschikt aan het doel waarvoor het ooit is gemaakt.

Bescherming van de burger.

Hoofdstuk 9 — Verantwoordelijkheid: verdeeld of gedragen?

Inleiding — Wanneer taakverdeling de beschermingsvraag niet meer beantwoordt

Een moderne overheid kan niet zonder verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De samenleving is daarvoor te omvangrijk en te complex geworden. Vergunningverlening, toezicht, gezondheid, ruimtelijke ordening, crisisbeheersing, infrastructuur en economische ontwikkeling vragen ieder om eigen deskundigheid, eigen wettelijke kaders en een eigen bestuurlijke inbedding. Het zou onrealistisch en onwenselijk zijn te veronderstellen dat één organisatie al deze functies zelfstandig kan vervullen.

De Nederlandse overheid is daarom opgebouwd uit verschillende bestuurslagen en gespecialiseerde organisaties. Ministeries formuleren beleid en nationale ambities. Provincies wegen regionale belangen en ruimtelijke samenhang. Gemeenten staan dicht bij burgers en zijn verantwoordelijk voor wonen, voorzieningen en lokale kwaliteit van de leefomgeving. Omgevingsdiensten beoordelen vergunningen en houden toezicht op naleving. Veiligheidsregio’s bereiden zich voor op incidenten en rampen. Gezondheidsdiensten adviseren over mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid. Kennisinstellingen ontwikkelen modellen, leveren gegevens en duiden onzekerheden.

Die verdeling is noodzakelijk en heeft grote waarde. Zij maakt deskundigheid mogelijk, voorkomt willekeur en draagt bij aan rechtszekerheid. Burgers en bedrijven moeten immers kunnen weten welke organisatie waarover gaat, welke regels worden toegepast en langs welke weg besluiten kunnen worden getoetst.

Maar dezelfde verdeling die het bestuur hanteerbaar maakt, kan ook een kwetsbaarheid veroorzaken. Zodra maatschappelijke vraagstukken sterker met elkaar verweven raken, ontstaat de vraag of de gezamenlijke uitkomst nog wel voldoende wordt bewaakt. Een havengebied bestaat niet uit afzonderlijke vergunningen, maar uit een samenhangend geheel

van installaties, infrastructuur, transportstromen, energievoorziening, woongebieden en hulpdiensten. Een energietransitie bestaat niet uit losse projecten, maar uit een netwerk van productie, netten, opslag, conversie, vraagontwikkeling en ruimtelijke keuzes. Een woonwijk is niet alleen een bouwopgave, maar beïnvloedt ook bereikbaarheid, voorzieningen, leefomgeving en veiligheidsafstanden.

Daarmee ontstaat een fundamentele bestuurlijke vraag. Wie beoordeelt niet alleen of ieder onderdeel afzonderlijk voldoet, maar ook of de optelsom nog maatschappelijk, veiligheidskundig en bestuurlijk verantwoord is?

Het antwoord op die vraag is minder vanzelfsprekend dan het op het eerste gezicht lijkt.

9.1 Taakverdeling is noodzakelijk

De overheid kan haar publieke taak alleen vervullen wanneer verantwoordelijkheden zorgvuldig worden verdeeld. Een vergunningverlener moet beschikken over technische en juridische kennis van installaties, emissies en normstelling. Een veiligheidsregio moet scenario's kunnen beoordelen en zich voorbereiden op incidenten die de normale bedrijfsvoering overstijgen. Een gezondheidsdienst moet blootstelling en mogelijke gevolgen voor kwetsbare groepen kunnen duiden. Een gemeente moet de gevolgen van ruimtelijke keuzes voor inwoners overzien. Een provincie moet regionale belangen in samenhang afwegen. Het Rijk moet nationale doelen, internationale verplichtingen en strategische belangen met elkaar verbinden.

Deze specialisatie is geen tekortkoming, maar een noodzakelijke voorwaarde voor professioneel bestuur. Zonder taakverdeling zouden beoordelingen oppervlakkig worden, verantwoordelijkheden diffuus blijven en besluiten te sterk afhankelijk raken van toevallige persoonlijke voorkeuren. Juist de rechtsstaat vraagt om duidelijke bevoegdheden, voorspelbare procedures en herkenbare aanspreekpunten.

Toch kan specialisatie niet het eindpunt zijn. Naarmate systemen sterker verweven raken, moet ook de verbinding tussen de afzonderlijke taken worden georganiseerd. Een ammoniakterminal raakt niet alleen aan vergunningverlening, maar ook aan transport, ruimtelijke ordening, rampenbestrijding, woningbouw en gezondheid. Een kerncentrale is niet alleen een technische installatie, maar heeft gevolgen voor netcapaciteit, crisisbeheersing, infrastructuur, marktwerking en strategische kwetsbaarheid. Een nieuwe woonwijk is niet alleen een antwoord op woningnood, maar beïnvloedt ook veiligheidsafstanden, verkeersdruk en de belasting van publieke voorzieningen.

De overheid moet daarom twee vermogens tegelijk bezitten. Zij moet voldoende specialistische diepgang organiseren om afzonderlijke onderdelen zorgvuldig te beoordelen, maar ook voldoende bestuurlijke samenhang creëren om te kunnen zien wat die onderdelen gezamenlijk veroorzaken. Wanneer één van beide ontbreekt, ontstaat een tekort. Zonder specialisatie wordt het bestuur oppervlakkig. Zonder samenhang raakt het bestuur versnipperd.

9.2 Verantwoordelijkheid verdunt wanneer niemand eindverantwoordelijk is

In complexe dossiers handelen veel organisaties ieder vanuit een eigen taak en bevoegdheid. Dat is op zichzelf logisch. Het wordt problematisch wanneer de centrale vraag naar de gezamenlijke de uiteindelijke bescherming nergens volledig thuishoort.

Een vergunningverlener kan zorgvuldig vaststellen dat een activiteit binnen de geldende normen past. Een toezichthouder kan constateren dat geen overtreding is vastgesteld. Een veiligheidsregio kan aangeven dat zij zich voorbereidt op relevante scenario's. Een gezondheidsdienst kan een advies uitbrengen. Een gemeente kan besluiten nemen over woningbouw en leefbaarheid. Een provincie kan ruimtelijke belangen afwegen. Het Rijk kan nationale beleidsdoelen formuleren.

Al deze bijdragen kunnen inhoudelijk juist en professioneel zijn.

Toch volgt daaruit niet vanzelf dat burgers in de werkelijkheid voldoende worden beschermd.

De centrale vraag is immers breder dan de optelsom van afzonderlijke deelvragen. Zij luidt niet uitsluitend of een installatie aan de norm voldoet, of een vergunning juridisch houdbaar is, of een rampenplan bestaat en of een ruimtelijk besluit zorgvuldig is voorbereid. Zij luidt of het totale systeem, inclusief cumulatie, onzekerheden, keteneffecten en ontwikkelingen in de tijd, nog veilig, gezond en bestuurlijk corrigeerbaar blijft.

Juist die vraag kan gemakkelijk tussen organisaties in terechtkomen. Iedere organisatie verwijst begrijpelijkerwijs naar haar eigen wettelijke opdracht. De ene partij kan slechts toetsen aan bestaande normen. Een andere partij heeft geen bevoegdheid over de risicobron. Een derde partij richt zich op incidentrespons en niet op ruimtelijke aanvaardbaarheid. Een vierde partij beschikt over relevante gegevens, maar niet over een bestuurlijk mandaat.

Zo ontstaat verdunning van verantwoordelijkheid.

Verantwoordelijkheid verdwijnt niet volledig. Zij is juist op veel plaatsen aanwezig. Maar doordat zij over verschillende organisaties en bestuurslagen is verspreid, blijft onduidelijk wie uiteindelijk aanspreekbaar is op de vraag of het geheel nog klopt.

Dat is geen verwijt aan afzonderlijke professionals. Het is een kwetsbaarheid in de bestuurlijke architectuur.

9.3 Gedeelde verantwoordelijkheid is niet vanzelf gedragen verantwoordelijkheid

In complexe maatschappelijke dossiers wordt vaak gesproken over gedeelde verantwoordelijkheid. Dat begrip heeft een positieve betekenis. Geen enkele organisatie kan moderne problemen alleen oplossen. Samenwerking is nodig tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen, toezichthouders en maatschappelijke organisaties. Informatie moet worden gedeeld, belangen moeten worden besproken en maatregelen moeten op elkaar worden afgestemd.

Maar gedeelde verantwoordelijkheid kan ook een schaduwzijde hebben.

Wanneer iedereen betrokken is, kan onduidelijk worden wie uiteindelijk een besluit draagt. Overlegstructuren, programma's, regietafels en samenwerkingsverbanden creëren

afstemming, maar zij creëren niet vanzelf eindverantwoordelijkheid. Zij kunnen zelfs de indruk wekken dat verantwoordelijkheid breed is georganiseerd, terwijl de beslissende vraag naar de uitkomst juist tussen de deelnemers blijft liggen.

Daarmee ontstaat een bestuurlijke paradox. Veel partijen zijn betrokken, maar geen enkele partij voelt zich volledig eigenaar van het geheel. Iedereen kent een deel van het probleem, maar niemand beschikt vanzelfsprekend over de bevoegdheid of de bestuurlijke ruimte om het integrale oordeel uit te spreken. Iedereen erkent dat samenhang belangrijk is, maar niemand kan zonder meer bepalen wanneer verdere ontwikkeling niet langer verantwoord is.

Gedeelde verantwoordelijkheid is daarom niet hetzelfde als gedragen verantwoordelijkheid.

Gedragen verantwoordelijkheid vraagt dat ergens in het systeem een herkenbare plaats bestaat waar de gezamenlijke de uiteindelijke bescherming wordt beoordeeld. Niet alleen nadat schade is ontstaan of maatschappelijke onrust escaleert, maar juist vooraf en gedurende de ontwikkeling van het systeem. Het vraagt om een actor of bestuurlijke functie die niet uitsluitend kijkt naar naleving van afzonderlijke normen, maar ook naar cumulatie, systeemdruk, onzekerheden en gevolgen op langere termijn.

Daarbij hoeft niet per se één organisatie alle taken over te nemen. Dat zou opnieuw tot centralisatie en nieuwe bureaucratische problemen kunnen leiden. Wel moet duidelijk zijn wie de samenhang bewaakt, wie herijking kan afdwingen en wie publiek aanspreekbaar is wanneer de uiteindelijke bescherming onvoldoende overtuigt.

9.4 Wie bewaakt de uiteindelijke bescherming?

De uiteindelijke bescherming is iets anders dan naleving.

Een bedrijf kan binnen zijn vergunning blijven en toch bijdragen aan een oplopende belasting van een gebied. Een afzonderlijke installatie kan aan normen voldoen en toch onderdeel worden van een systeem waarin risico’s, emissies en afhankelijkheden zich stap voor stap opstapelen. Een ruimtelijk besluit kan juridisch verdedigbaar zijn en toch de afstand tussen wonen en industrie geleidelijk verkleinen.

Daarom moet bescherming worden beoordeeld op het niveau waarop burgers haar ervaren.

De burger woont niet naast één vergunning, één norm of één bestuurlijk loket. Hij woont naast een werkelijkheid waarin industrie, infrastructuur, transport, emissies, woningbouw en maatschappelijke ontwikkelingen samenkomen. Wat binnen de overheid over verschillende organisaties is verdeeld, verschijnt voor de burger als één leefomgeving.

Dat geheel verandert bovendien voortdurend. Installaties worden groter. Nieuwe stoffenstromen ontstaan. Infrastructuur raakt zwaarder belast. Woongebieden schuiven op. Hulpdiensten krijgen te maken met complexere scenario’s. Aannames uit eerdere onderzoeken verouderen. Klimaat, geopolitiek en energietransitie veranderen het risicoprofiel.

De uiteindelijke bescherming kan daarom niet eenmalig worden vastgesteld bij vergunningverlening. Zij moet in de tijd worden gevolgd en opnieuw worden beoordeeld wanneer omstandigheden veranderen.

Dat vraagt om een bestuurlijke regelkring waarin waarnemen, meten, monitoren, duiden, herijken en begrenzen logisch met elkaar zijn verbonden. Metingen moeten niet alleen registreren wat er gebeurt, maar ook zichtbaar maken hoe het systeem zich ontwikkelt. Monitoring moet niet uitsluitend bestaan uit het controleren van afzonderlijke normen, maar ook uit het herkennen van trends, cumulatie en afnemende veiligheidsmarges. Herijking moet mogelijk zijn wanneer aannames verouderen of wanneer nieuwe gegevens een ander beeld opleveren. Begrenzing moet een reële bestuurlijke uitkomst zijn wanneer de gezamenlijke belasting te groot wordt.

Zonder deze samenhang blijft toezicht gemakkelijk beperkt tot naleving van bestaande regels.

Maar bescherming vraagt meer dan naleving.

Zij vraagt ook de voortdurende vraag of regels, modellen en normen nog voldoende passen bij de werkelijkheid van vandaag.

9.4.1 De uiteindelijke bescherming als voorbeeld van het verschil tussen naleving en bescherming

De vraag of burgers voldoende worden beschermd, kan niet volledig worden beantwoord door uitsluitend te kijken naar de vraag of afzonderlijke organisaties hun taak correct uitvoeren. Juist in complexe gebieden, zoals de Rotterdamse haven en de omliggende woonkernen, kan iedere schakel formeel functioneren terwijl de gezamenlijke uitkomst toch onvoldoende overtuigt.

Een bedrijf kan aantonen dat het binnen de vergunning opereert. De vergunningverlener kan vaststellen dat de aanvraag volgens het geldende kader is beoordeeld. De toezichthouder kan constateren dat geen overtreding is vastgesteld. De veiligheidsregio kan rampenplannen opstellen en zich voorbereiden op incidenten. De gezondheidsdienst kan adviezen geven over mogelijke effecten op omwonenden. Gemeenten en provincie kunnen ruimtelijke plannen zorgvuldig afwegen.

Dat alles is noodzakelijk.

Maar het is nog niet hetzelfde als bescherming.

Bescherming gaat over de vraag wat burgers in de werkelijkheid ervaren en welke risico’s zij feitelijk dragen. Zij gaat over de vraag of emissies zich opstapelen, of installaties verouderen, of nieuwe stoffenstromen het risicoprofiel veranderen, of hulpdiensten onder ongunstige omstandigheden werkelijk voldoende handelingsruimte hebben en of woningbouw en industriële ontwikkeling op langere termijn nog verantwoord samengaan.

De uiteindelijke bescherming is daarom breder dan naleving.

Naleving kijkt naar de vraag of iedere afzonderlijke actor doet wat binnen zijn taak wordt verlangd.

De uiteindelijke bescherming kijkt naar de vraag of al die afzonderlijke bijdragen gezamenlijk leiden tot voldoende veiligheid, gezondheid en bestuurlijke corrigeerbaarheid.

Dat verschil wordt vooral zichtbaar wanneer de omgeving verandert. Een installatie die jaren geleden zorgvuldig is vergund, kan later terechtkomen in een drukker en dichter gebied. Nieuwe bedrijven kunnen zich vestigen. Transportstromen kunnen toenemen. Woonwijken kunnen dichterbij komen. De infrastructuur kan zwaarder worden belast. De aannames uit eerdere modellen kunnen verouderen.

In zo'n situatie kan het formele systeem blijven functioneren.

- De vergunning blijft geldig.
- De norm wordt niet overschreden.
- Het toezicht vindt plaats.
- De rapportages worden opgesteld.

Toch kan de uiteindelijke bescherming verslechteren.

Juist daarom moet de overheid niet alleen controleren of regels worden nageleefd, maar ook volgen of de werkelijkheid zich nog ontwikkelt binnen de grenzen die maatschappelijk aanvaardbaar zijn.

Dat vraagt om monitoring op gebiedsniveau. Het vraagt om aandacht voor trends, cumulatie, incidenten, bijna-incidenten, veroudering en veranderende omstandigheden. Het vraagt om periodieke herijking van aannames. En het vraagt om een bestuurlijke route wanneer uit die monitoring blijkt dat de gezamenlijke belasting toeneemt.

De vraag is dan niet langer alleen of ieder onderdeel voldoet aan de regels, maar ook leiden al die afzonderlijke regels en maatregelen gezamenlijk nog tot voldoende bescherming van burger?"

Die vraag kan niet door één model worden beantwoord. Zij kan ook niet worden opgelost door verwijzing naar afzonderlijke bevoegdheden. Zij vraagt om een expliciete bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het geheel.

De uiteindelijke bescherming moet daarom zichtbaar worden bewaakt.

Niet alleen bij de eerste vergunning. Niet alleen na een incident. Maar gedurende de gehele ontwikkeling van het systeem.

Pas dan wordt verantwoordelijkheid niet alleen verdeeld, maar ook daadwerkelijk gedragen.

9.5 Wie kan daadwerkelijk ingrijpen wanneer het geheel niet meer klopt?

Uiteindelijk komt de vraag naar verantwoordelijkheid neer op handelingsvermogen.

Wie kan daadwerkelijk ingrijpen wanneer de gezamenlijke ontwikkeling niet meer overtuigt? Wie kan bepalen dat een aanvullende vergunning niet langer verantwoord is, dat woningbouw en industrie op een bepaalde locatie niet goed meer verenigbaar zijn of dat aannames opnieuw moeten worden onderzocht voordat verdere stappen worden gezet? Wie kan een bestuurlijke heroverweging afdwingen wanneer afzonderlijke organisaties ieder zorgvuldig binnen hun eigen kader blijven handelen?

De politiek kan richting geven, maar staat onder druk van coalities, ambities en verwachtingen op korte termijn. Uitvoeringsorganisaties kunnen toetsen, maar beschikken niet vanzelf over een normatief mandaat. Toezichthouders kunnen handhaven, maar meestal alleen wanneer bestaande regels worden overtreden. Kennisinstellingen kunnen waarschuwen, maar nemen geen bestuurlijke besluiten. Bedrijven kunnen maatregelen treffen, maar handelen binnen de ruimte die beleid en vergunningverlening bieden. Burgers kunnen signaleren, organiseren en procederen, maar beschikken niet over formele bevoegdheid om het geheel te begrenzen.

Zo kan een situatie ontstaan waarin veel partijen zien dat spanning toeneemt, terwijl geen enkele partij zelfstandig in staat is de koers te wijzigen.

Dat is niet alleen een probleem van verantwoordelijkheid. Het is ook een probleem van bevoegdheid.

Verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid leidt tot machteloosheid. Bevoegdheid zonder integrale verantwoordelijkheid leidt tot versmalling. Een volwassen bestuurlijk systeem moet beide met elkaar verbinden.

Daarvoor is een herkenbare publieke functie nodig die niet alleen informatie verzamelt en overleg organiseert, maar ook kan afdwingen dat het geheel opnieuw wordt beoordeeld. Die functie moet zichtbaar kunnen maken wanneer cumulatie, onzekerheid of systeemdruk aanleiding geven tot heroverweging. Zij moet kunnen verlangen dat aannames opnieuw aan de werkelijkheid worden getoetst. En zij moet kunnen aangeven wanneer de overheid niet langer kan volstaan met aanvullende voorwaarden, maar een expliciete grens moet stellen.

Dat hoeft niet automatisch te leiden tot de oprichting van een nieuwe organisatie. Het kan ook betekenen dat bestaande organisaties een duidelijker mandaat krijgen, dat escalatieroutes worden vastgelegd en dat periodieke herijking verplicht onderdeel wordt van besluitvorming en toezicht.

Maar één punt moet helder blijven. Wanneer niemand daadwerkelijk kan ingrijpen, is verantwoordelijkheid slechts schijnbaar georganiseerd.

Slotbeschouwing — Van taakverdeling naar gedragen verantwoordelijkheid

Taakverdeling is noodzakelijk voor behoorlijk bestuur. Zonder taakverdeling ontstaat geen deskundigheid, zonder deskundigheid geen zorgvuldige beoordeling en zonder duidelijke bevoegdheden geen rechtszekerheid.

Maar taakverdeling is niet voldoende.

Wanneer moderne systemen sterker verweven raken, moet ook zichtbaar zijn wie het geheel bewaakt. Niet alleen wie de afzonderlijke onderdelen beoordeelt, maar wie aanspreekbaar is op de gezamenlijke beschermingsuitkomst. Niet alleen wie vaststelt dat regels zijn gevolgd, maar wie beoordeelt of de uitkomst in de werkelijkheid nog verantwoord is. Niet alleen wie voorwaarden kan stellen, maar wie ook werkelijk kan zeggen dat een grens is bereikt.

Daar ligt het verschil tussen verdeelde en gedragen verantwoordelijkheid.

Verdeelde verantwoordelijkheid organiseert taken. Gedragen verantwoordelijkheid organiseert bescherming.

De centrale vraag blijft daarom eenvoudig, maar indringend:

Wie draagt het geheel?

Wanneer daarop geen helder antwoord bestaat, is verantwoordelijkheid wel verdeeld, maar nog niet werkelijk georganiseerd.

Hoofdstuk 10 — De veronderstelde afweging

Inleiding — Wanneer iedereen denkt dat het oordeel al ergens is gegeven

In complexe bestuurlijke systemen worden veel besluiten niet op één plaats en op één moment genomen. Zij ontstaan geleidelijk, via beleidsnota's, politieke ambities, ruimtelijke plannen, vergunningen, technische onderzoeken, overlegstructuren, investeringsbeslissingen en uitvoeringsprogramma's. Iedere stap heeft een eigen logica en kan afzonderlijk verdedigbaar zijn. Juist daardoor kan lange tijd onzichtbaar blijven dat de fundamentele vraag nog nergens expliciet is beantwoord.

Willen wij deze ontwikkeling werkelijk?

Is zij in deze omvang, op deze locatie en onder deze omstandigheden verantwoord?

Welke onzekerheden aanvaarden wij?

Wie draagt de gevolgen wanneer aannames niet blijken te kloppen?

Waar ligt de grens?

Wanneer deze vragen niet op een herkenbaar moment en door een herkenbare actor worden beantwoord, ontstaat een merkwaardige bestuurlijke situatie. Iedere betrokkene kan ervan uitgaan dat iemand anders de wezenlijke afweging al heeft gemaakt. De politiek veronderstelt dat deskundigen de veiligheid hebben beoordeeld. Deskundigen veronderstellen dat de maatschappelijke aanvaardbaarheid politiek wordt gewogen. Uitvoeringsorganisaties gaan ervan uit dat normen elders zorgvuldig zijn vastgesteld. Gemeenten rekenen erop dat het bevoegd gezag voor de risicobron de relevante risico's heeft beoordeeld. Bedrijven mogen aannemen dat een vergunning of beleidskader impliceert dat de maatschappelijke afweging is verricht.

Zo ontstaat een route zonder duidelijk beginpunt.

Niet omdat niemand nadenkt.

Niet omdat niemand verantwoordelijkheid voelt.

Maar omdat iedereen veronderstelt dat het fundamentele oordeel elders al is gegeven.

10.1 Pluralistische onwetendheid

Pluralistische onwetendheid beschrijft oorspronkelijk een sociaal verschijnsel waarbij mensen hun eigen twijfel of afwijkende voorkeur niet uitspreken, omdat zij ten onrechte aannemen dat anderen de bestaande situatie wel aanvaarden. Iedereen past zich aan een vermeende groepsnorm aan, terwijl die norm in werkelijkheid door weinig mensen werkelijk wordt gedragen.

In bestuurlijke systemen kan een vergelijkbaar patroon ontstaan.

Ambtenaren, bestuurders, deskundigen en organisaties zien ieder een deel van de werkelijkheid. Zij kunnen vragen hebben bij aannames, gevolgen of samenhang. Maar wanneer andere partijen doorgaan, ontstaat gemakkelijk de indruk dat de wezenlijke afweging al is gemaakt. Een ambtenaar kan denken dat het politieke bestuur de richting bewust heeft gekozen. Een bestuurder kan denken dat deskundigen de risico's voldoende hebben onderzocht. Een uitvoeringsorganisatie kan denken dat de normstelling op nationaal niveau de maatschappelijke aanvaardbaarheid weerspiegelt. Een bedrijf kan aannemen dat de overheid geen beleidsruimte zou bieden wanneer de ontwikkeling als geheel ongewenst was.

Iedere actor handelt daarmee rationeel binnen zijn eigen positie.

Maar gezamenlijk kan een uitkomst ontstaan die niemand afzonderlijk volledig heeft beoordeeld.

Het begrip pluralistische onwetendheid is daarom relevant voor meer dan groepsgedrag. Het maakt zichtbaar hoe twijfel kan verdwijnen in een complex bestuurlijk netwerk. Niet noodzakelijk doordat twijfel wordt onderdrukt, maar doordat iedere actor haar beschouwt als een vraag die buiten de eigen rol valt en vermoedelijk elders al is gewogen.

Daarmee ontstaat een stille consensus. Niet een consensus die werkelijk is uitgesproken. Maar een consensus die wordt verondersteld.

10.2 Iedereen denkt dat een ander de fundamentele vraag al heeft beantwoord

Moderne besluitvorming bestaat uit veel schakels. Iedere schakel beschikt over een eigen taak, taal en beoordelingskader. Dat maakt besluitvorming beheersbaar, maar ook kwetsbaar.

De politiek formuleert ambities. Zij spreekt bijvoorbeeld over woningbouw, verduurzaming, economische ontwikkeling, energiezekerheid of strategische autonomie. Zulke ambities geven richting, maar beantwoorden niet vanzelf de vraag welke concrete ontwikkelingen op welke locatie nog verantwoord zijn.

Beleidsmakers vertalen ambities naar programma's en kaders. Zij organiseren subsidies, ontwikkelrichtingen en uitvoeringsagenda's. Daarmee wordt een politieke wens concreter, maar nog steeds is niet vanzelf duidelijk of de gezamenlijke gevolgen voldoende zijn beoordeeld.

Uitvoeringsorganisaties beoordelen vervolgens afzonderlijke plannen. Zij kijken naar vergunningen, normen, modellen en wettelijke eisen. Zij vervullen daarmee een noodzakelijke

functie, maar beschikken niet altijd over het mandaat om de oorspronkelijke beleidsrichting opnieuw ter discussie te stellen.

Bedrijven investeren binnen de ruimte die beleid, markt en vergunningverlening bieden. Zij mogen verwachten dat de overheid vooraf heeft nagedacht over de maatschappelijke randvoorwaarden. Wanneer de overheid een ontwikkeling stimuleert, infrastructuur voorbereidt of vergunningprocedures opent, ontstaat voor bedrijven een begrijpelijk signaal dat de richting bestuurlijk wenselijk is.

Burgers ontmoeten het systeem vaak pas wanneer concrete gevolgen zichtbaar worden. Een nieuwe installatie, een uitbreiding, een woonwijk, een transportcorridor of een energieketen krijgt dan een tastbare vorm. Zij stellen vragen over veiligheid, leefomgeving en cumulatie, maar krijgen antwoorden vanuit afzonderlijke onderdelen van het systeem.

Op dat moment kan blijken dat de fundamentele afweging nergens volledig is vastgelegd.

- De politiek heeft een ambitie geformuleerd, maar geen locatiegebonden de uiteindelijke bescherming vastgesteld.
- De uitvoeringsorganisatie heeft aan normen getoetst, maar geen integraal maatschappelijk oordeel gegeven.
- De deskundige heeft modellen toegepast, maar geen normatieve keuze gemaakt.
- Het bedrijf heeft gehandeld binnen de geboden ruimte, maar is niet verantwoordelijk voor het totale gebied.
- De gemeente heeft een ruimtelijk besluit genomen, maar niet noodzakelijk zeggenschap over de risicobron.

Zo blijkt achteraf dat iedereen een deel heeft beoordeeld, terwijl niemand expliciet de centrale vraag heeft beantwoord.

Dat is de veronderstelde afweging.

10.2.1 De ammoniakketen en Brielle Noord als voorbeeld van de veronderstelde afweging

De mogelijke ontwikkeling van grootschalige ammoniakopslag in de Europoort, in combinatie met woningbouw in Brielle Noord, maakt zichtbaar hoe gemakkelijk een fundamentele bestuurlijke afweging impliciet kan blijven. Verschillende organisaties en bestuurslagen zijn betrokken, ieder vanuit een begrijpelijke rol en met een eigen verantwoordelijkheid. Toch is niet vanzelfsprekend dat ergens expliciet wordt beoordeeld of de gezamenlijke ontwikkeling als geheel wenselijk en verantwoord is.

De politiek formuleert ambities voor energietransitie, economische ontwikkeling en woningbouw. Die ambities hebben een legitieme achtergrond. Nederland wil de uitstoot van broeikasgassen verminderen, nieuwe energieketens ontwikkelen, industrie verduurzamen en het tekort aan woningen terugdringen. Daarmee ontstaat een bestuurlijke richting waarin ammoniak als mogelijke energiedrager en Brielle Noord als mogelijke woningbouwlocatie ieder een plaats kunnen krijgen.

Maar een politieke ambitie is nog geen integrale afweging.

De politiek kan veronderstellen dat de veiligheid van ammoniakopslag zorgvuldig wordt beoordeeld binnen vergunningprocedures en landelijke regels. Zij kan ervan uitgaan dat deskundige organisaties tijdig signaleren wanneer risico's of onzekerheden te groot worden. De woningbouwopgave kan daardoor voortgaan binnen het vertrouwen dat andere instanties de externe veiligheid bewaken.

Uitvoeringsorganisaties nemen op hun beurt de politieke en juridische kaders als uitgangspunt. Zij beoordelen afzonderlijke vergunningaanvragen, toetsen berekeningen aan geldende normen en controleren of bedrijven voldoen aan voorschriften. Daarmee vervullen zij een noodzakelijke taak. Maar hun opdracht is meestal niet om zelfstandig de bredere vraag te beantwoorden of een omvangrijke ammoniakketen in deze specifieke omgeving, naast bestaande industrie en mogelijke woningbouw, maatschappelijk wenselijk is.

De uitvoeringsorganisatie kan dus zorgvuldig vaststellen dat een afzonderlijke installatie binnen het geldende kader past, zonder daarmee een oordeel te geven over de aanvaardbaarheid van de gezamenlijke ontwikkeling.

Deskundigen leveren modellen, gegevens en analyses. Zij berekenen risicocontouren, onderzoeken scenario's en benoemen onzekerheden. Hun bijdrage is essentieel. Maar ook deskundigen nemen niet vanzelf de normatieve beslissing. Een model kan aangeven welke effecten binnen bepaalde aannames worden berekend. Het kan niet bepalen welke resterende onzekerheid voor toekomstige bewoners aanvaardbaar is. Het kan evenmin vaststellen hoeveel grootschalige opslag in een bestaand industriegebied maatschappelijk nog verantwoord wordt gevonden.

De deskundige kan daarom veronderstellen dat het bevoegd gezag uiteindelijk de bredere afweging maakt.

Bedrijven handelen vanuit een andere, eveneens begrijpelijke logica. Zij investeren binnen de ruimte die beleid, marktontwikkeling en vergunningverlening bieden. Wanneer de overheid de ontwikkeling van nieuwe energieketens stimuleert, infrastructuur voorbereidt en vergunningprocedures opent, ontstaat voor bedrijven een redelijk signaal dat ammoniakopslag bestuurlijk gewenst en maatschappelijk inpasbaar is. Een bedrijf kan niet zelfstandig het energiebeleid, de ruimtelijke ordening en de toekomstige ontwikkeling van het gehele havengebied bepalen. Het mag ervan uitgaan dat de overheid de publieke afweging heeft gemaakt.

De gemeente bevindt zich intussen voor een eigen opdracht. Zij wil bijdragen aan woningbouw en leefbare kernen. Zij kan onderzoeken of Brielle Noord als woonlocatie ruimtelijk en maatschappelijk wenselijk is. Maar zij is niet vanzelf bevoegd om de omvang van ammoniakopslag aan de overzijde van het water te bepalen. Zij kan vragen stellen over veiligheid en toekomstige ontwikkeling, maar beschikt niet noodzakelijk over de instrumenten om de risicobron te begrenzen.

Zo ontstaat een keten van veronderstellingen.

- De politiek veronderstelt dat uitvoeringsorganisaties de veiligheid bewaken.
- Uitvoeringsorganisaties veronderstellen dat de geldende normen de politieke en maatschappelijke afweging weerspiegelen.

- Deskundigen veronderstellen dat het bestuur de normatieve betekenis van hun uitkomsten weegt.
- Bedrijven veronderstellen dat de overheid geen ontwikkelruimte zou bieden wanneer de gezamenlijke richting maatschappelijk niet gewenst was.
- De gemeente veronderstelt dat het bevoegd gezag voor de risicobron voldoende rekening houdt met toekomstige bewoners.

Iedere veronderstelling is begrijpelijk. Maar gezamenlijk kunnen zij een bestuurlijke leegte vormen. De fundamentele vraag blijft dan impliciet:

Willen wij als samenleving grootschalige ammoniakopslag in deze omvang ontwikkelen in een bestaand industriegebied, terwijl aan de rand daarvan woningen bestaan en mogelijk nieuwe woningen worden toegevoegd?

Die vraag gaat verder dan de beoordeling van één vergunning. Zij vraagt om een expliciete keuze over schaal, locatie, ruimtelijke afstand, onzekerheid, toekomstige groei en bescherming van bewoners. Zij vraagt ook om een antwoord op de vraag wie de beschermingsuitkomst bewaakt wanneer de werkelijkheid zich anders ontwikkelt dan vandaag wordt verondersteld.

Wanneer die afweging niet herkenbaar wordt gemaakt, kan de route stap voor stap verdergaan. Een eerste terminal wordt vergund. Een volgende initiatiefnemer meldt zich. Nieuwe infrastructuur wordt voorbereid. Woningbouwplannen worden verder uitgewerkt. Iedere stap lijkt afzonderlijk verdedigbaar, mede omdat de eerdere stappen al zijn gezet.

Pas later kan zichtbaar worden dat de optelsom een nieuwe situatie heeft gecreëerd die nooit in haar geheel is beoordeeld. Dat is de veronderstelde afweging.

- Niet één organisatie heeft bewust nagelaten haar taak uit te voeren.
- Niet één bestuurder heeft noodzakelijk een onverantwoord besluit genomen.
- Niet één deskundige heeft de werkelijkheid volledig verkeerd beschreven.

Het probleem ontstaat doordat iedere partij redelijk handelt binnen de eigen rol, terwijl niemand vanzelfsprekend verantwoordelijk is voor de expliciete keuze over het geheel.

Daarom moet de overheid bij grote, langdurige en moeilijk corrigeerbare ontwikkelingen een herkenbaar afwegingsmoment organiseren. Op dat moment moet niet alleen worden vastgesteld of afzonderlijke activiteiten juridisch mogelijk zijn, maar ook welke gezamenlijke ontwikkeling maatschappelijk wordt toegestaan, welke onzekerheden daarbij worden aanvaard en wie zichtbaar verantwoordelijkheid draagt voor de uitkomst.

Zonder zo’n moment bestaat het risico dat wij al op de weg zitten voordat iemand werkelijk heeft besloten of wij die weg wilden inslaan.

10.3 Stilte wordt gelezen als instemming

Wanneer twijfel niet zichtbaar wordt uitgesproken, krijgt stilte betekenis.

Een ambtenaar die geen formeel bezwaar maakt, lijkt in te stemmen. Een organisatie die binnen haar eigen mandaat geen blokkade opwerpt, lijkt het geheel aanvaardbaar te vinden.

Een bestuurder die een proces laat doorgaan, wekt de indruk dat de fundamentele risico's voldoende zijn beoordeeld. Een bedrijf dat investeert, bevestigt op zijn beurt het beeld dat de ontwikkeling haalbaar en gewenst is.

Toch hoeft stilte geen instemming te betekenen.

Een ambtenaar kan twijfelen, maar menen dat het oordeel elders thuishoort. Een uitvoeringsorganisatie kan beperkingen zien, maar niet bevoegd zijn om op normatieve gronden een ontwikkeling tegen te houden. Een bestuurder kan zorgen hebben, maar zich gebonden voelen aan eerder gemaakte afspraken. Een deskundige kan onzekerheden benoemen, maar ervan uitgaan dat het bestuur die onzekerheden uiteindelijk weegt.

Wanneer al deze partijen binnen hun eigen rol blijven handelen, kan een ogenschijnlijke consensus ontstaan die veel sterker lijkt dan zij werkelijk is.

Dat mechanisme wordt versterkt door de bestuurlijke taal.

Formuleringen als "binnen de geldende kaders", "juridisch verdedigbaar", "voldoende onderbouwd", "beheersbaar" en "passend binnen de norm" zijn op zichzelf niet onjuist. Zij kunnen nauwkeurig beschrijven wat binnen een bepaald domein is vastgesteld. Maar wanneer zij buiten dat domein worden gelezen als een oordeel over het geheel, ontstaat betekenisverschuiving.

"Binnen onze toets toelaatbaar" wordt dan gelezen als "maatschappelijk verantwoord".

"Geen formele overschrijding" wordt gelezen als "voldoende bescherming".

"Geen bevoegdheid om in te grijpen" wordt gelezen als "geen reden om in te grijpen".

Zo kan stilte zich vermommen als instemming en kan een beperkte conclusie uitgroeien tot een veel bredere rechtvaardiging.

10.4 Richting ontstaat zonder expliciet besluit

Een van de meest indringende kenmerken van complexe besluitvorming is dat een ontwikkeling kan voortgaan zonder dat ooit één expliciet besluit is genomen over het geheel.

De richting ontstaat stapsgewijs.

- Eerst wordt een beleidsdoel geformuleerd.
- Daarna volgt een verkenning.
- Vervolgens ontstaat een programma.
- Een bedrijf meldt belangstelling.
- Er wordt infrastructuur voorbereid.
- Een locatie komt in beeld.
- Een vergunningaanvraag wordt ingediend.
- Een ruimtelijk plan wordt aangepast.
- Een aanvullende maatregel wordt voorgeschreven.
- Een volgende uitbreiding wordt als logisch vervolg gepresenteerd.

Iedere stap sluit aan bij de vorige. Iedere stap lijkt op zichzelf beperkt en bestuurlijk beheersbaar. Iedere stap kan worden gemotiveerd met verwijzing naar reeds gemaakte keuzes.

Maar de optelsom verandert het karakter van het systeem.

- Wat begon als een verkenning, wordt een beleidsrichting.
- Wat begon als een eerste project, wordt een keten.
- Wat begon als een tijdelijke oplossing, wordt infrastructuur.
- Wat begon als een afzonderlijke vergunning, wordt een omvangrijk cluster.
- Wat begon als een aanname, wordt een vanzelfsprekendheid.
- De oorspronkelijke vraag verdwijnt naar de achtergrond.
- Niet langer wordt gevraagd of de route als geheel wenselijk is.
- Steeds vaker wordt gevraagd hoe de volgende stap binnen de reeds gekozen route mogelijk kan worden gemaakt.

Daarmee verschuift besluitvorming van kiezen naar voortzetten.

De richting is dan niet het resultaat van één expliciet oordeel, maar van een opeenvolging van kleine besluiten die elkaar versterken.

10.5 Wij zitten al op de weg voordat iemand heeft besloten of wij die weg wilden inslaan

Wanneer een route eenmaal zichtbaar is geworden, is terugkeren niet eenvoudig.

- Er zijn beleidsambities uitgesproken.
- Er zijn verwachtingen gewekt.
- Er zijn onderzoeken uitgevoerd.
- Er zijn middelen gereserveerd.
- Er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt.
- Bedrijven hebben geïnvesteerd.
- Organisaties hebben capaciteit opgebouwd.
- Burgers hebben zich voor of tegen een ontwikkeling georganiseerd.
- De route krijgt daarmee niet alleen technische en financiële betekenis, maar ook bestuurlijk gewicht.

Elke volgende stap maakt terugkeren moeilijker.

Niet noodzakelijk omdat terugkeren inhoudelijk onmogelijk is, maar omdat de kosten ervan steeds zichtbaarder worden. Een eerdere keuze moet dan ter discussie worden gesteld. Investeringen kunnen hun waarde verliezen. Bestuurders moeten uitleggen waarom inzichten zijn veranderd. Organisaties moeten erkennen dat aannames niet langer voldoende zijn. Bedrijven kunnen schade lijden. Burgers kunnen vertrouwen verliezen.

Daar ontstaat pad afhankelijkheid.

De eenmaal ingeslagen route beïnvloedt de beoordeling van alle volgende stappen. Nieuwe keuzes worden niet meer volledig open onderzocht, maar beoordeeld binnen het spoor dat al

is ontstaan. Alternatieven raken uit beeld. Twijfel wordt duurder. Correctie wordt bestuurlijk moeilijker.

Wanneer voldoende investeringen, afspraken en verwachtingen zijn opgebouwd, ontstaat lock-in. Dan lijkt terugkeren vrijwel onmogelijk, ook wanneer nieuwe informatie aanleiding geeft tot fundamentele heroverweging.

De paradox is dat niemand noodzakelijk ooit bewust voor die volledige uitkomst heeft gekozen.

- Het systeem is er geleidelijk naartoe gegroeid.
- Iedere stap was afzonderlijk verklaarbaar.
- Iedere actor handelde binnen zijn rol.
- Iedere afweging leek elders al te zijn gemaakt.

En toch ontstaat uiteindelijk een situatie waarin de samenleving op een weg zit zonder dat ooit expliciet is besloten of zij die weg werkelijk wilde inslaan.

Dat is geen toevallige afwijking.

Het is een voorspelbaar risico van bestuurlijke complexiteit.

Slotbeschouwing — De afweging die nergens plaatsvond

De veronderstelde afweging maakt zichtbaar waarom verantwoordelijkheid in moderne systemen zo gemakkelijk kan verdwijnen zonder dat iemand zich bewust aan zijn verantwoordelijkheid onttrekt.

- De politiek veronderstelt deskundige toetsing.
- De deskundige veronderstelt politiek oordeel.
- De uitvoeringsorganisatie veronderstelt gelegitimeerde normen.
- Het bedrijf veronderstelt bestuurlijke toestemming.
- De burger veronderstelt dat de overheid het geheel bewaakt.
- Iedere veronderstelling is begrijpelijk.

Maar gezamenlijk kunnen zij een leegte vormen.

Daarom moet de fundamentele afweging niet langer impliciet blijven.

Bij grote, langdurige en moeilijk corrigeerbare ontwikkelingen moet expliciet worden vastgelegd welk probleem wordt opgelost, welke alternatieven zijn onderzocht, welke onzekerheden blijven bestaan, welke cumulatieve gevolgen worden aanvaard en wie verantwoordelijkheid draagt voor de beschermingsuitkomst.

Ook moet zichtbaar zijn op welk moment heroverweging nodig is.

- Niet pas wanneer een incident optreedt.
- Niet pas wanneer juridische procedures vastlopen.
- Niet pas wanneer investeringen terugkeren vrijwel onmogelijk maken.

- Maar voordat de richting zichzelf begint te rechtvaardigen.

De beslissende vraag luidt daarom: Hebben wij werkelijk voor deze weg gekozen?

Of zijn wij haar stap voor stap opgegaan, omdat iedereen aannam dat iemand anders de keuze al had gemaakt?

Hoofdstuk 11 — De geleidelijke verschuiving van grenzen

Inleiding — De grens verdwijnt zelden in één keer

Grote maatschappelijke ontsporingen beginnen zelden met één besluit waarvan onmiddellijk duidelijk is dat het onverantwoord is. Veel vaker ontstaat een ongewenste situatie geleidelijk, via een reeks afzonderlijke stappen die ieder op zichzelf verklaarbaar, beheersbaar en juridisch verdedigbaar lijken. Juist daardoor blijven de gezamenlijke gevolgen lange tijd buiten beeld.

Een eerste uitbreiding lijkt beperkt. Een aanvullende vergunning past binnen het bestaande kader. Een tijdelijke voorziening wordt noodzakelijk geacht om een acute vraag op te lossen. Een nieuwe infrastructuurverbinding wordt voorgesteld als ondersteuning van reeds ingezette ontwikkeling. Een ruimtelijk besluit sluit aan bij eerder beleid. Een nieuwe veiligheidsmaatregel lijkt voldoende om een geconstateerd risico te beheersen.

Iedere stap heeft een redelijke onderbouwing.

Toch verandert door iedere stap de uitgangssituatie voor de volgende afweging.

Wat aanvankelijk een open keuze was, wordt gaandeweg een route. Wat eerst nog eenvoudig kon worden heroverwogen, raakt verbonden met investeringen, verwachtingen, bestuurlijke afspraken en maatschappelijke belangen. Wat ooit als uitzondering werd toegestaan, kan door herhaling een nieuwe standaard worden. De grens wordt dan niet bewust opgeheven, maar langzaam verschoven.

Dat proces is moeilijk zichtbaar, juist omdat het niet bestaat uit één dramatisch moment. Er is geen duidelijke overgang van verantwoord naar onverantwoord. Er is vooral een opeenvolging van beslissingen waarin de vraag naar de optelsom telkens naar een later moment wordt doorgeschoven.

Daarmee ontstaat een paradox. De afzonderlijke besluiten kunnen zorgvuldig zijn voorbereid, terwijl de gezamenlijke uitkomst toch onvoldoende is afgewogen. Niemand hoeft bewust een onaanvaardbare situatie te hebben gewild. Toch kan het systeem daar stap voor stap naartoe bewegen.

11.1 Kleine stappen met grote gezamenlijke gevolgen

In complexe systemen wordt besluitvorming vaak per project, per vergunning en per beleidsdomein georganiseerd. Dat is begrijpelijk. Een overheid moet besluiten kunnen afbakenen en beoordelen. Een bedrijf moet weten welke uitbreiding mogelijk is. Een

gemeente moet een concreet ruimtelijk plan kunnen behandelen. Een toezichthouder moet kunnen vaststellen of voorschriften worden nageleefd.

Maar de werkelijkheid houdt zich niet aan de grenzen van afzonderlijke besluiten.

Een extra installatie kan leiden tot meer transportbewegingen, een grotere belasting van infrastructuur en nieuwe afhankelijkheden binnen een industriegebied. Een nieuwe woonwijk kan de afstand tussen burgers en bestaande risicobronnen verkleinen. Een nieuwe energieketen kan aanvullende opslag, overslag en leidinginfrastructuur nodig maken. Een nieuwe weg kan economische ontwikkeling stimuleren en daardoor later opnieuw extra verkeer aantrekken.

Iedere stap creëert nieuwe omstandigheden.

Daarmee verandert ook de betekenis van reeds bestaande risico's.

Een installatie die ooit op ruime afstand van woongebieden lag, kan door ruimtelijke verdichting een andere positie krijgen. Een weg die vroeger voldoende capaciteit bood, kan door nieuwe functies structureel worden belast. Een veiligheidsanalyse die op het moment van vergunningverlening overtuigend leek, kan door schaalvergroting en cumulatie aan betekenis verliezen.

Het probleem is niet dat iedere kleine stap verkeerd is.

Het probleem is dat het systeem onvoldoende vanzelfsprekend beschikt over een moment waarop de optelsom opnieuw integraal wordt beoordeeld.

Wanneer zo'n herijkingsmoment ontbreekt, wordt iedere volgende stap beoordeeld vanuit de situatie die door eerdere stappen al is ontstaan. De vraag verschuift dan ongemerkt. Niet langer staat centraal of de gezamenlijke route wenselijk is, maar of de volgende toevoeging nog binnen het bestaande kader kan worden ingepast.

Daarmee wordt voortzetting de standaard en heroverweging de uitzondering.

11.2 Geleidelijke verschuiving

Geleidelijke verschuiving of geleidelijke verandering is een bestuurlijke werkwijze waarin grote keuzes worden vermeden door kleine, overzichtelijke en aanpasbare stappen te nemen. Deze werkwijze heeft een begrijpelijke achtergrond. In een complexe samenleving beschikken bestuurders zelden over volledige kennis. Een grote, definitieve keuze kan riskant zijn. Kleine stappen bieden ruimte om ervaring op te doen, bij te sturen en fouten te herstellen.

In die zin kan geleidelijke verschuiving verstandig zijn.

Het voorkomt dat de overheid te snel een omvangrijk en onomkeerbaar besluit neemt op basis van onzekere informatie. Het maakt experimenten mogelijk. Het beperkt aanvankelijke kosten. Het kan bijdragen aan lerend bestuur.

Maar dezelfde werkwijze kent ook een risico.

Kleine stappen worden niet altijd werkelijk heroverwogen. Zij volgen elkaar op zonder dat de oorspronkelijke uitgangspunten opnieuw worden onderzocht. Een tijdelijke maatregel blijft bestaan. Een pilot wordt opgeschaald. Een uitzondering wordt herhaald. Een beperkte uitbreiding wordt de basis voor een volgende uitbreiding.

Daarmee kan de flexibiliteit die aanvankelijk werd beloofd geleidelijk verdwijnen.

De afzonderlijke stappen lijken nog steeds klein.

De gezamenlijke richting wordt echter steeds moeilijker om te keren.

Geleidelijke verschuiving wordt problematisch wanneer het niet gepaard gaat met expliciete momenten van reflectie. Iedere kleine stap moet dan niet alleen worden beoordeeld op haar directe effecten, maar ook op de vraag welke route zij opent, welke alternatieven zij afsluit en welke nieuwe belangen zij creëert.

Zonder zo'n toets kan een reeks kleine besluiten uitmonden in een grote keuze die nooit als grote keuze is behandeld.

11.3 Politiek afdrijven

Politiek afdrijven ontstaat wanneer beleid in de loop van de tijd van betekenis of uitwerking verandert zonder dat daarover een duidelijk nieuw besluit wordt genomen. De formele regels kunnen grotendeels hetzelfde blijven, terwijl de werkelijkheid waarin zij functioneren ingrijpend verandert.

Dat kan gebeuren doordat technologie zich ontwikkelt, installaties groter worden, maatschappelijke omstandigheden veranderen of nieuwe belangen ontstaan. Het oorspronkelijke beleid wordt dan toegepast op een situatie waarvoor het niet volledig was ontworpen.

Een norm die ooit passend was voor een afzonderlijke installatie kan later worden toegepast binnen een sterk verdicht industriegebied. Een vergunningstelsel dat oorspronkelijk was ingericht voor overzichtelijke activiteiten kan worden gebruikt voor nieuwe ketens met omvangrijke onderlinge afhankelijkheden. Een ruimtelijke keuze die ooit logisch leek, kan door woningbouw, infrastructuur en schaalvergroting een andere betekenis krijgen.

De formele kaders blijven bestaan. Maar hun materiële werking verschuift.

Juist daarin schuilt het gevaar van *policy drift*. Omdat geen expliciete beleidswijziging plaatsvindt, ontbreekt ook het moment waarop de nieuwe werkelijkheid integraal wordt besproken. De verandering is verspreid over de tijd. Zij verschijnt in afzonderlijke besluiten, niet als één herkenbare keuze.

Daardoor kan een overheid blijven handelen alsof het bestaande kader nog steeds voldoende is, terwijl de uiteindelijke bescherming geleidelijk verandert.

Een bekwame overheid moet daarom niet alleen beoordelen of regels correct worden toegepast. Zij moet ook periodiek onderzoeken of die regels in de gewijzigde werkelijkheid nog doen waarvoor zij oorspronkelijk zijn bedoeld.

11.4 Pad afhankelijkheid

Pad afhankelijkheid betekent dat eerdere keuzes de ruimte voor latere keuzes beïnvloeden. Een eenmaal ingeslagen route bepaalt niet volledig wat daarna moet gebeuren, maar maakt sommige vervolgstappen gemakkelijker en andere moeilijker.

Dat mechanisme is in veel maatschappelijke systemen zichtbaar.

Wanneer infrastructuur eenmaal is aangelegd, ontstaat een prikkel om haar intensief te gebruiken. Wanneer een subsidieprogramma is ingericht, ontstaan organisaties en belangen die afhankelijk worden van voortzetting. Wanneer bedrijven hebben geïnvesteerd, groeit de bestuurlijke druk om de randvoorwaarden voor hun activiteiten te ondersteunen. Wanneer een gebied een bepaalde economische functie krijgt, worden latere ruimtelijke keuzes vanuit die functie beoordeeld.

Pad afhankelijkheid is niet per definitie verkeerd.

Samenlevingen kunnen niet voortdurend vanaf nul beginnen. Infrastructuur, instituties en beleid vragen continuïteit. Investeringen moeten enige voorspelbaarheid hebben. Burgers en bedrijven moeten kunnen vertrouwen op een zekere stabiliteit van overheidsbeleid.

Maar pad afhankelijkheid wordt kwetsbaar wanneer eerdere keuzes niet meer kritisch kunnen worden besproken. De oorspronkelijke redenen voor een besluit kunnen hun geldigheid verliezen, terwijl de route toch wordt voortgezet omdat inmiddels te veel andere keuzes ervan afhankelijk zijn geworden.

Dan verandert een eerdere beslissing van uitgangspunt in argument.

- Wij gaan door omdat wij al begonnen zijn.
- Wij bouwen verder omdat infrastructuur al is aangelegd.
- Wij voegen een nieuwe schakel toe omdat de bestaande keten anders onvoldoende rendeert.
- Wij handhaven de richting omdat terugkeren kostbaar en bestuurlijk lastig wordt.

De route begint zichzelf te rechtvaardigen.

Op dat moment wordt de vraag naar wenselijkheid steeds moeilijker te stellen, omdat zij niet meer alleen betrekking heeft op een toekomstig besluit. Zij raakt ook aan investeringen, verwachtingen en reputaties uit het verleden.

11.5 Lock-in

Lock-in, geen weg terug, is een verder gevorderde vorm van pad afhankelijkheid. De ruimte om alternatieven serieus te onderzoeken is dan zo sterk verkleind dat terugkeren praktisch, financieel of politiek vrijwel onmogelijk lijkt.

Lock-in kan verschillende vormen aannemen.

Er kan sprake zijn van technische lock-in wanneer infrastructuur, installaties en ketens zo nauw op elkaar zijn afgestemd dat een andere route omvangrijke aanpassingen vraagt. Er kan

sprake zijn van financiële lock-in wanneer reeds gedane investeringen het moeilijk maken om een project of programma te stoppen. Er kan sprake zijn van juridische lock-in wanneer afspraken, vergunningen en contracten de bestuurlijke bewegingsruimte beperken. En er kan sprake zijn van politieke lock-in wanneer bestuurders zich zo sterk aan een richting hebben verbonden dat heroverweging wordt ervaren als gezichtsverlies of bestuurlijk falen.

Daarmee verschuift het gesprek.

Niet langer wordt open onderzocht welke route het meest verantwoord is.

De centrale vraag wordt hoe de gekozen route alsnog kan worden voltooid.

Twijfel wordt dan gemakkelijk geïnterpreteerd als vertraging. Alternatieven lijken te laat te komen. Nieuwe informatie wordt beoordeeld vanuit de vraag hoe zij binnen het bestaande traject kan worden verwerkt, niet vanuit de vraag of het traject zelf nog juist is.

Juist daarom moet lock-in vroeg worden herkend.

Op het moment waarop zij volledig zichtbaar wordt, is correctie vaak al zeer kostbaar. De belangrijkste bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt daarom niet uitsluitend bij het oplossen van een patstelling achteraf, maar bij het voorkomen dat een systeem zonder expliciete herijking in die patstelling terechtkomt.

11.6 Norm verlegging

Norm verlegging beschrijft het proces waarin een situatie die aanvankelijk als uitzonderlijk, ongewenst of risicovol werd beschouwd geleidelijk normaal wordt. De grens verschuift in kleine stappen. Omdat iedere afzonderlijke verandering beperkt lijkt, ontstaat geen duidelijk moment waarop de samenleving zegt dat de nieuwe situatie niet meer aanvaardbaar is.

Dit mechanisme is bijzonder verraderlijk.

- Mensen passen zich aan.
- Organisaties ontwikkelen routines.
- Normen worden opnieuw geïnterpreteerd.
- Afwijkingen worden onderdeel van de dagelijkse praktijk.

Wat vroeger aanleiding gaf tot zorg, wordt later behandeld als een bekende omstandigheid waarmee rekening moet worden gehouden.

In een industriegebied kan dit betekenen dat uitbreiding, verdichting en nieuwe stoffenstromen stapsgewijs worden geaccepteerd. In de ruimtelijke ordening kan het betekenen dat wonen en industrie geleidelijk dichter bij elkaar komen te liggen. In de energievoorziening kan het betekenen dat steeds nieuwe technieken en infrastructuren worden toegevoegd om problemen op te lossen die mede door eerdere keuzes zijn ontstaan.

Geen afzonderlijke stap hoeft buitensporig te lijken.

Toch kan de gezamenlijke uitkomst fundamenteel verschillen van de oorspronkelijke situatie.

Norm verlegging maakt daarmee zichtbaar waarom periodieke herijking noodzakelijk is. Een overheid mag niet uitsluitend vragen of de laatste stap binnen de bestaande norm past. Zij moet ook terugkijken naar de ontwikkeling als geheel en onderzoeken of een reeks kleine veranderingen gezamenlijk een nieuwe situatie heeft gecreëerd die opnieuw normatief moet worden beoordeeld.

De vraag is dan niet alleen of iedere stap afzonderlijk verdedigbaar was. De vraag is ook of de overheid de uiteindelijke situatie in één keer bewust zou hebben gekozen.

Wanneer het antwoord daarop onzeker is, is heroverweging nodig.

11.6.1 Gefaseerde uitbreiding als voorbeeld van de geleidelijke verschuiving van grenzen

De ontwikkeling van industriële capaciteit in de Rotterdamse haven laat zien hoe grenzen kunnen verschuiven zonder dat daar ooit één expliciet besluit over wordt genomen. Een eerste installatie wordt vergund. Daarna volgt een uitbreiding. Vervolgens ontstaat behoefte aan aanvullende infrastructuur, meer opslagcapaciteit, extra overslag en nieuwe transportbewegingen. Iedere stap wordt afzonderlijk onderzocht en kan binnen het geldende kader verdedigbaar lijken.

Tegelijkertijd verandert ook de omgeving. Er worden woningen gebouwd of onderzocht. Wegen worden intensiever gebruikt. De druk op hulpdiensten neemt toe. Nieuwe energieketens ontstaan. Bestaande installaties verouderen. De ruimte tussen industrie en woongebieden wordt kleiner.

Geen afzonderlijke stap hoeft op zichzelf doorslaggevend te zijn. Maar gezamenlijk veranderen zij het karakter van het gebied.

Dat is het kenmerk van geleidelijke grensverschuiving. De oorspronkelijke vraag luidde misschien of één installatie op een bepaalde locatie toelaatbaar was. Enkele jaren later is de feitelijke vraag veel groter geworden: hoeveel opslag, overslag, transport en industriële ontwikkeling kan dit gebied als geheel dragen, naast bestaande woonkernen en mogelijke nieuwe woningbouw?

Die bredere vraag krijgt echter niet vanzelf een nieuw bestuurlijk moment.

- De eerste vergunning blijft bestaan.
- De tweede uitbreiding wordt beoordeeld binnen de uitgangssituatie die inmiddels door de eerste vergunning is ontstaan.
- De nieuwe infrastructuur wordt gerechtvaardigd met verwijzing naar reeds ingezette ontwikkeling.
- De woningbouw wordt beoordeeld binnen de ruimte die nog beschikbaar lijkt.
- De volgende industriële stap sluit aan op eerder beleid.
- Iedere volgende afweging wordt daarmee mede bepaald door eerdere besluiten.

Zo verschuift de grens zonder dat zij expliciet opnieuw wordt vastgesteld.

Het probleem is niet dat iedere stap afzonderlijk onzorgvuldig is. Het probleem is dat de optelsom zich ontwikkelt zonder een verplicht moment waarop opnieuw wordt gevraagd of de gezamenlijke situatie nog maatschappelijk verantwoord is.

Dat mechanisme is vooral zichtbaar wanneer verschillende initiatiefnemers en overheden ieder een deel van de ontwikkeling vormgeven. Een bedrijf vraagt een vergunning aan voor een eigen installatie. Een ander bedrijf ontwikkelt een aanvullende schakel. De gemeente onderzoekt woningbouw. De provincie weegt ruimtelijke belangen. Het Rijk stimuleert energietransitie en economische ontwikkeling. Iedere actor handelt binnen een eigen logica en een eigen bevoegdheid.

Maar de werkelijkheid ontwikkelt zich niet in delen. Zij ontwikkelt zich als één systeem.

Daarmee ontstaat een bestuurlijke fuik. Aan het begin van de route bestaan nog veel keuzemogelijkheden. Er kan worden nagedacht over schaal, locatie, afstand, infrastructuur, ruimtelijke zonering en alternatieve ontwikkelpaden. Naarmate meer vergunningen zijn verleend, investeringen zijn gedaan en ruimtelijke keuzes zijn vastgelegd, wordt de ruimte om opnieuw te kiezen kleiner.

Wat eerst een open beleidsvraag was, wordt geleidelijk een uitvoeringsvraag.

Niet langer staat centraal: “Willen wij deze ontwikkeling in deze omvang?”

Steeds vaker luidt de vraag “Hoe passen wij de volgende stap in binnen de ontwikkeling die inmiddels al bestaat?”

Daarmee verandert ook de positie van begrenzing. Een vroegtijdig “nee” kan nog relatief eenvoudig leiden tot een andere locatie, een kleinere schaal of aanvullende afstand. Een laat “nee” raakt inmiddels investeringen, bestuurlijke afspraken, infrastructuur, woningbouwplannen en gewekte verwachtingen.

Juist daardoor wordt terugkeren steeds moeilijker.

Dit mechanisme kan worden samengevat als een verschuiving van keuze naar voortzetting. De eerste stappen worden genomen omdat zij afzonderlijk verdedigbaar lijken. De latere stappen worden genomen omdat eerdere stappen al zijn gezet. De route krijgt daardoor een eigen logica.

De is dan niet alleen of iedere afzonderlijke vergunning correct is verleend, maar is de overheid bereid periodiek opnieuw te beoordelen welke gezamenlijke ontwikkeling zij feitelijk aan het creëren is.

Dat vraagt om expliciete herijkingsmomenten.

- Niet alleen bij een grote nieuwe vergunning.
- Niet alleen na een incident.
- Maar juist wanneer de schaal, de omgeving of de onderlinge afhankelijkheden wezenlijk veranderen.

Op zo'n moment moet opnieuw worden gevraagd of de uitgangspunten nog geldig zijn, of de cumulatieve belasting nog aanvaardbaar is, of woningbouw en industrie nog verantwoord samengaan en of de beschermingsuitkomst nog overtuigend kan worden gedragen.

Zonder zulke herijkingsmomenten verschuift de grens geruisloos. Niet doordat iemand haar bewust verlegt. Maar doordat iedere volgende stap logisch lijkt binnen de route die eerder al is ontstaan.

Dat is precies waarom het "nee" vaak te laat komt.

Wanneer eindelijk zichtbaar wordt dat de gezamenlijke ontwikkeling niet meer overtuigt, is terugkeren inmiddels bestuurlijk, financieel en ruimtelijk veel moeilijker geworden.

11.7 Het moment waarop terugkeren steeds moeilijker wordt

De hiervoor beschreven mechanismen versterken elkaar.

Geleidelijke verschuiving zorgt ervoor dat grote keuzes worden opgesplitst in kleine stappen. *Politiek afdrijven* maakt dat bestaande kaders worden toegepast op een werkelijkheid die geleidelijk verandert. Pad afhankelijkheid zorgt ervoor dat iedere stap de ruimte voor volgende keuzes beïnvloedt. Lock-in ontstaat wanneer investeringen, afspraken en belangen terugkeren steeds moeilijker maken. *Norm verlegging* zorgt ervoor dat de verschoven grens niet meer als verschuiving wordt herkend.

Samen vormen zij een fuik.

Aan het begin van de route bestaan nog veel mogelijkheden. Er kan worden gekozen voor nader onderzoek, een andere locatie, een kleinere schaal, aanvullende afstand, een andere techniek of zelfs uitstel. Naarmate de ontwikkeling voortgaat, nemen die mogelijkheden af. Er zijn investeringen gedaan, verwachtingen gewekt, infrastructuren aangelegd, contracten gesloten en bestuurlijke posities ingenomen.

De weg terug wordt smaller.

Op een bepaald moment ontstaat een patstelling. Doorgaan is niet langer overtuigend verantwoord, maar stoppen lijkt eveneens grote schade te veroorzaken. Bestuurders bevinden zich dan in een situatie waarin iedere richting kostbaar is. Bedrijven wijzen op investeringen en gewekte verwachtingen. Burgers wijzen op oplopende risico's en onvoldoende bescherming. Ambtenaren zien de spanning, maar beschikken niet vanzelf over het mandaat om de route fundamenteel te herzien.

Dat is het moment waarop zichtbaar wordt dat het "nee" te laat is gekomen.

Niet omdat niemand ooit twijfel had. Niet omdat geen signalen beschikbaar waren.

Maar omdat de samenleving geen expliciet moment had georganiseerd waarop de route als geheel opnieuw moest worden beoordeeld.

De bestuurlijke opgave ligt daarom eerder in de tijd.

- Niet pas ingrijpen wanneer de patstelling volledig is ontstaan. Maar vooraf bepalen op welke momenten herijking verplicht is.
- Niet alleen vragen of de volgende stap nog mogelijk is. Maar ook of de eerdere route nog steeds de juiste is.
- Niet uitsluitend kijken naar reeds gedane investeringen. Maar ook naar de toekomstige gevolgen van voortzetting.
- Niet wachten tot terugkeren vrijwel onmogelijk is. Maar het vermogen tot correctie beschermen zolang er nog werkelijk iets te kiezen valt.

Slotbeschouwing — Het gemiste moment

Grenzen verdwijnen zelden met één groot besluit.

Zij verschuiven meestal door een reeks kleine, begrijpelijke en afzonderlijk verdedigbare stappen. Juist daardoor blijven zij lange tijd moeilijk zichtbaar. Het systeem beweegt voort, niet omdat iemand bewust een onaanvaardbare uitkomst heeft gekozen, maar omdat iedere volgende stap logisch lijkt binnen de route die inmiddels is ontstaan.

Daarin ligt het gevaar.

Een overheid die alleen de laatste stap beoordeelt, ziet gemakkelijk over het hoofd hoe sterk het geheel al is veranderd. Een overheid die alleen kijkt naar juridische toelaatbaarheid, mist de vraag of de gezamenlijke ontwikkeling nog wenselijk is. Een overheid die heroverweging pas organiseert wanneer lock-in is ontstaan, komt te laat.

Daarom moet corrigeerbaarheid een zelfstandig criterium van behoorlijk bestuur worden.

Een goed besluit is niet alleen inhoudelijk verdedigbaar op het moment waarop het wordt genomen. Het laat ook voldoende ruimte om later te leren, bij te sturen en waar nodig terug te keren.

De beslissende vraag luidt daarom niet uitsluitend:

“Kunnen wij nog een stap verder?”

De beslissende vraag luidt:

“Op welk moment moeten wij erkennen dat doorgaan nog mogelijk is, maar niet langer verantwoord?”

Dat is het moment waarop het “nee” betekenis krijgt.

Niet als blokkade achteraf. Maar als bescherming voordat de weg terug verdwijnt.

Hoofdstuk 12 — Waarom het “nee” zo moeilijk wordt

Inleiding — De asymmetrie tussen voortgang en begrenzing

In moderne bestuurlijke systemen blijkt doorgaan vaak eenvoudiger dan stoppen. Dat komt niet noodzakelijk doordat voortgang inhoudelijk beter is onderbouwd, maar doordat een “ja” gemakkelijk kan worden verbonden met waarden die in het publieke debat positief worden gewaardeerd. Ontwikkeling, innovatie, woningbouw, duurzaamheid, economische groei, werkgelegenheid en strategische zelfstandigheid vormen aantrekkelijke verhalen. Zij geven richting, roepen urgentie op en maken het begrijpelijk dat bestuurders en organisaties stappen willen zetten.

Begrenzing heeft een veel moeilijker positie. Wie een ontwikkeling wil vertragen, heroverwegen of stoppen, moet uitleggen waarom reeds geformuleerde ambities niet zonder meer kunnen worden uitgevoerd. Hij moet aannemelijk maken dat onzekerheden te groot zijn, dat cumulatieve effecten onvoldoende zijn onderzocht, dat veiligheidsmarges te klein worden of dat de gevolgen voor burgers en leefomgeving niet langer redelijk kunnen worden gedragen. Daarmee ontstaat een fundamentele asymmetrie: voortgang sluit aan bij het dominante verhaal van ontwikkeling, terwijl begrenzing zich steeds opnieuw moet rechtvaardigen.

Die asymmetrie verklaart waarom het noodzakelijke “nee” zo gemakkelijk wordt uitgesteld, afgezwakt of vervangen door aanvullende voorwaarden. Het probleem is niet alleen dat niemand de grens ziet. Het probleem is ook dat degene die de grens benoemt zich tegen de richting van het systeem in moet bewegen.

12.1 “Ja” heeft een aantrekkelijk verhaal

Een “ja” laat zich eenvoudig verbinden met maatschappelijke ambities. Een nieuwe installatie kan bijdragen aan verduurzaming of energiezekerheid. Een infrastructuurproject kan de bereikbaarheid verbeteren. Een woningbouwprogramma kan worden gepresenteerd als antwoord op woningnood. Een uitbreiding van industriële capaciteit kan economische ontwikkeling en werkgelegenheid ondersteunen. Een nieuwe energieketen kan passen binnen een bredere strategie voor klimaatbeleid of geopolitieke onafhankelijkheid.

Deze doelen zijn op zichzelf legitiem. Zij vertegenwoordigen werkelijke maatschappelijke behoeften. Juist daarom krijgen projecten die aan zulke doelen worden gekoppeld al vroeg een positief bestuurlijk gewicht. Het project wordt niet uitsluitend beoordeeld als concrete ingreep met specifieke risico’s en gevolgen, maar ook als drager van een groter verhaal.

Daarmee verandert het karakter van de discussie. Wie vragen stelt over schaal, locatie, veiligheid, betaalbaarheid of corrigeerbaarheid, kan gemakkelijk worden gezien als iemand die niet alleen het middel bevraagt, maar ook het doel onvoldoende ondersteunt. Kritiek op een ammoniakterminal kan dan worden gelezen als weerstand tegen de energietransitie. Twijfel bij woningbouw in de nabijheid van industrie kan worden gezien als gebrek aan begrip voor woningnood. Vragen over kernenergie kunnen worden teruggebracht tot een eenvoudige positie vóór of tegen klimaatbeleid.

Zo raken doel en middel ongemerkt met elkaar verknoopt.

Een zorgvuldige overheid moet die vereenvoudiging vermijden. Zij moet kunnen erkennen dat een maatschappelijk doel waardevol kan zijn, terwijl een concrete techniek, locatie of schaal toch onvoldoende verantwoord blijkt. Juist daar begint bestuurlijk onderscheidingsvermogen. Niet ieder aantrekkelijk doel rechtvaardigt ieder middel. En niet

ieder project dat zich op een breed maatschappelijk belang beroept, verdient daarom automatisch een positief besluit.

12.2 “Nee” moet altijd worden verdedigd

Een “nee” vraagt vanzelfsprekend om motivering. Een overheid mag geen willekeurige grenzen stellen. Burgers en bedrijven hebben recht op een zorgvuldige onderbouwing wanneer een vergunning wordt geweigerd, een locatie wordt afgewezen of een ontwikkeling wordt vertraagd.

Maar in de praktijk raakt de bewijslast gemakkelijk uit balans.

Van degene die wil begrenzen, wordt vaak verlangd dat hij bijna onweerlegbaar aantoont dat doorgaan niet verantwoord is. Onzekerheden moeten zwaar zijn, risico’s duidelijk zichtbaar en alternatieven overtuigend beschikbaar. Voor een “ja” volstaat eerder de redenering dat normen niet worden overschreden, dat risico’s beheersbaar lijken en dat aanvullende voorwaarden kunnen worden gesteld.

Daardoor kan onzekerheid een merkwaardige werking krijgen. Zij wordt niet benut als reden voor voorzichtigheid, maar juist als ruimte voor voortzetting. Zolang niet met zekerheid kan worden bewezen dat een ontwikkeling onaanvaardbaar is, blijft doorgaan bestuurlijk verdedigbaar.

Dat mechanisme wordt versterkt wanneer modellen en normen een dominante plaats innemen. Zodra een berekende waarde binnen het geldende kader blijft, lijkt een positief besluit logisch. Wie toch wil begrenzen, moet dan niet alleen uitleggen waarom hij zorgen heeft, maar ook waarom bestaande modellen, normen en procedures onvoldoende bescherming bieden.

Het “nee” moet zich daardoor op twee fronten verdedigen. Het moet inhoudelijk overtuigen en tegelijk uitleggen waarom het bestaande stelsel niet volstaat. Dat maakt begrenzing bestuurlijk zwaar, zelfs wanneer er goede redenen bestaan om terughoudend te zijn.

12.3 De zichtbare kosten van vertraging

De kosten van vertraging zijn onmiddellijk zichtbaar. Een project loopt uit, een investering wordt onzeker, een subsidie dreigt verloren te gaan, een bedrijf stelt een besluit uit, een woningbouwprogramma vertraagt of een politieke ambitie wordt niet binnen de afgesproken termijn gerealiseerd. Zulke gevolgen zijn concreet. Zij kunnen worden berekend, gecommuniceerd en toegeschreven aan degene die om heroverweging vraagt.

Juist daardoor krijgen zij veel gewicht in de besluitvorming.

Een ambtenaar die aanvullende vragen stelt, kan worden gezien als oorzaak van vertraging. Een toezichthouder die strengere voorwaarden verlangt, kan het verwijt krijgen dat hij de uitvoerbaarheid onder druk zet. Een bestuurder die pas op de plaats wil maken, kan worden aangesproken op onzekerheid voor bedrijven of burgers.

De kosten van voorzichtigheid hebben dus een herkenbaar adres.

De kosten van te snel doorgaan zijn veel minder zichtbaar. Zij kunnen zich pas jaren later manifesteren. Zij kunnen verspreid raken over verschillende organisaties. Zij kunnen terechtkomen bij toekomstige bewoners, toekomstige bestuurders of volgende generaties. Zij kunnen de vorm aannemen van gezondheidsschade, maatschappelijke onrust, juridische conflicten, systeemkwetsbaarheid of investeringen die achteraf onvoldoende passend blijken.

Daarmee ontstaat een structurele vertekening. De directe kosten van vertraging drukken zwaar op het huidige besluit, terwijl de mogelijke kosten van voortzetting diffuus blijven en daardoor gemakkelijk minder gewicht krijgen.

Een bekwame overheid moet zich van die vertekening bewust zijn. Zij moet niet alleen kijken naar wat uitstel vandaag kost, maar ook naar wat onvoldoende zorgvuldigheid morgen kan veroorzaken.

> *Wanneer een vergunningprocedure voor een nieuwe industriële installatie wordt vertraagd door aanvullende veiligheidsvragen, zijn de directe gevolgen zichtbaar. De initiatiefnemer wijst op uitstel van investeringen, hogere kosten en onzekerheid voor de bedrijfsvoering. Bestuurders vrezen reputatieschade voor het vestigingsklimaat. De kosten van voorzichtigheid krijgen daarmee onmiddellijk een gezicht. De mogelijke baten van vertraging — een betere locatiekeuze, een grotere veiligheidsmarge of het voorkomen van een toekomstige patstelling — zijn veel moeilijker zichtbaar te maken*

12.4 De onzichtbare baten van preventie

Preventie heeft een paradoxaal karakter. Wanneer zij succesvol is, gebeurt er niets. Er vindt geen incident plaats, er ontstaat geen schade en een gebied blijft veilig functioneren. Juist daardoor is achteraf moeilijk zichtbaar te maken welke problemen door tijdige begrenzing zijn voorkomen.

Een strengere veiligheidsmarge kan later overbodig lijken. Een besluit om een locatie niet te gebruiken kan worden gezien als gemiste economische kans. Een ruimere afstand tot kwetsbare functies kan worden uitgelegd als onnodige voorzichtigheid. Een kritisch heroverwegingsmoment kan worden herinnerd als vertraging in plaats van als bescherming.

De baten van preventie zijn daarom vaak onzichtbaar, terwijl de kosten ervan direct voelbaar zijn.

Dat beïnvloedt ook de bestuurlijke waardering. Bestuurders krijgen erkenning voor gerealiseerde projecten, aantallen woningen, investeringen en zichtbare resultaten. Ambtenaren worden beoordeeld op voortgang, doorlooptijden en afhandeling. Bedrijven kunnen laten zien hoeveel werkgelegenheid, productiecapaciteit of economische waarde zij toevoegen.

De waarde van een vermeden risico is veel moeilijker in beeld te brengen.

Toch ligt juist daar de kern van bescherming. Een overheid die alleen reageert op zichtbare schade, organiseert herstel achteraf. Een overheid die preventie serieus neemt, durft eerder grenzen te stellen, ook wanneer niet met zekerheid kan worden bewezen welke schade daardoor wordt vermeden.

Dat vraagt om bestuurlijke volwassenheid. Het vraagt om het vermogen vandaag zichtbare kosten te aanvaarden om morgen mogelijk veel grotere schade te voorkomen. Niet ieder risico rechtvaardigt een verbod. Niet iedere onzekerheid vraagt om stilstand. Maar een overheid die de baten van preventie structureel onderschat, zal bijna altijd te laat begrenzen.

12.4.1 De zichtbare kosten van vertraging en de onzichtbare baten van preventie

De spanning tussen voortgang en begrenzing wordt bijzonder zichtbaar bij de mogelijke ontwikkeling van grootschalige ammoniakopslag in de Rotterdamse haven en de voorgenomen woningbouw in Brielle Noord. Beide ontwikkelingen kunnen vanuit hun eigen perspectief overtuigend worden gemotiveerd. Nieuwe ammoniakketens kunnen worden verbonden met verduurzaming, energiezekerheid en economische ontwikkeling. Nieuwe woningen kunnen worden verdedigd vanuit de urgente behoefte aan woonruimte. Juist doordat beide doelen maatschappelijk begrijpelijk zijn, ontstaat druk om voortgang te boeken.

Wanneer burgers of deskundigen vervolgens vragen stellen over schaal, effectafstanden, meteorologische omstandigheden, zelfredzaamheid, hulpverlening of toekomstige uitbreiding, worden de gevolgen van vertraging onmiddellijk zichtbaar. Een vergunningprocedure duurt langer. Een initiatiefnemer krijgt te maken met onzekerheid over planning en investeringen. Bestuurders vrezen dat een project vertraging oploopt of dat het vestigingsklimaat ter discussie komt te staan. De woningbouwopgave komt onder druk. De bestuurlijke aandacht verschuift daardoor gemakkelijk naar de vraag hoe het proces weer in beweging kan worden gebracht.

De kosten van terughoudendheid zijn concreet. Zij kunnen worden benoemd, berekend en toegeschreven aan degene die om nader onderzoek of heroverweging vraagt.

De baten van terughoudendheid zijn veel moeilijker zichtbaar te maken.

Wanneer aanvullend onderzoek leidt tot een betere locatiekeuze, ruimere veiligheidsafstand, lagere opslagcapaciteit, aanvullende bescherming of een bewuster besluit om bepaalde ontwikkelingen niet met elkaar te combineren, ontstaat mogelijk geen incident en geen maatschappelijke schade. Het systeem blijft functioneren. Er verschijnt geen krantenkop over een ramp die door voorzorg is voorkomen. Er ontstaat geen nauwkeurige berekening van de gezondheidsschade, economische ontwrichting of bestuurlijke crisis die niet heeft plaatsgevonden.

Juist daardoor lijkt preventie achteraf gemakkelijk overbodig.

Een ruimere afstand kan worden gezien als ongebruikte ruimte. Een zwaardere veiligheidsmarge kan worden uitgelegd als onnodige voorzichtigheid. Een besluit om een locatie niet verder te verdichten kan worden ervaren als een gemiste kans voor woningbouw of economische ontwikkeling. De waarde van bescherming blijft grotendeels onzichtbaar, omdat zij bestaat uit het uitblijven van schade.

Daarin ligt een structurele bestuurlijke vertekening.

De kosten van vertraging drukken op het huidige besluit en hebben een herkenbaar adres. De baten van preventie liggen in de toekomst, zijn onzeker en verspreiden zich over burgers,

bedrijven, hulpdiensten en toekomstige bestuurders. Wie vandaag om terughoudendheid vraagt, moet daarom een zichtbaar verlies verdedigen met verwijzing naar schade die mogelijk nooit optreedt.

Dat maakt het “nee” bestuurlijk moeilijk.

Toch is juist dit het moment waarop verantwoordelijkheid betekenis krijgt. Een overheid die alleen rekening houdt met zichtbare kosten van vertraging, zal bijna vanzelf te laat begrenzen. Zij zal steeds geneigd zijn om onzekerheden te verwerken in aanvullende voorwaarden, nieuwe onderzoeken en afspraken over monitoring, terwijl de ontwikkeling intussen verdergaat.

Een bekwame overheid moet daarom ook waarde toekennen aan wat niet gemakkelijk zichtbaar kan worden gemaakt. Zij moet erkennen dat preventie niet pas zinvol is wanneer schade vrijwel zeker is, maar juist wanneer plausibele onzekerheden, onomkeerbare besluiten en cumulatieve risico’s aanleiding geven tot voorzichtigheid.

Dat vraagt om een andere bestuurlijke houding.

- Niet iedere vraag om vertraging is obstructie.
- Niet iedere extra veiligheidsmarge is verspilling.
- Niet iedere onbenutte locatie is een gemiste kans.
- Soms vertegenwoordigt afstand bescherming.
- Soms vertegenwoordigt vertraging de ruimte om een beter besluit te nemen.
- Soms vertegenwoordigt een tijdig “nee” precies de publieke waarde die de overheid moet bewaken.

Het ammoniakvoorbeeld maakt daarmee zichtbaar waarom begrenzing zo moeilijk en tegelijk zo noodzakelijk is. De directe kosten van voorzichtigheid worden gevoeld door partijen die vandaag willen handelen. De baten van preventie vallen toe aan een brede groep mensen die mogelijk pas veel later zou merken wat door dat handelen is voorkomen.

Juist daarom kan het oordeel niet uitsluitend aan afzonderlijke belangen, procedures of modellen worden overgelaten.

De overheid moet de onzichtbare waarde van preventie zichtbaar meewegen.

Anders wordt voortgang vanzelfsprekend en bescherming afhankelijk van toeval.

12.5 De druk van coalities, programma’s en belangen

Besluitvorming vindt zelden plaats in een leeg bestuurlijk landschap. Projecten zijn verbonden met beleidsprogramma’s, coalitieakkoorden, subsidies, convenanten, investeringsagenda’s, regionale ontwikkelstrategieën en internationale afspraken. Overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties raken daardoor met elkaar verweven.

Dat heeft voordelen. Samenwerking maakt uitvoering mogelijk. Informatie wordt gedeeld. Investeringen kunnen worden voorbereid. Complexe vraagstukken krijgen bestuurlijke aandacht.

Maar verwevenheid heeft ook een keerzijde.

Naarmate meer partijen zich aan een richting hebben verbonden, wordt het moeilijker om die richting fundamenteel te heroverwegen. Een “nee” raakt dan niet alleen een afzonderlijk project, maar ook bestuurlijke relaties, reputaties en verwachtingen. Een bedrijf kan wijzen op gewekt vertrouwen. Een regio kan vrezen voor verlies van investeringen. Een ministerie kan moeite hebben met afwijking van een nationaal programma. Een bestuurder kan bang zijn dat één kritisch besluit toekomstige samenwerking schaadt.

Zo krijgt loyaliteit geleidelijk een plaats in de besluitvorming.

Dat gebeurt niet noodzakelijk door openlijke druk. Veel vaker werkt het subtieler. Organisaties willen betrouwbare partners zijn. Ambtenaren willen werkbare relaties behouden. Bestuurders willen voorkomen dat een dossier escaleert. Bedrijven willen zekerheid over de ruimte waarin zij opereren.

Deze belangen zijn begrijpelijk.

Maar zij kunnen ertoe leiden dat de prijs van tegenspraak steeds hoger wordt. Een kritische stem raakt dan niet alleen aan de inhoud van het dossier, maar ook aan relaties die in de loop van de tijd zijn opgebouwd. Juist daardoor kan het systeem langer doorgaan dan inhoudelijk verantwoord is.

12.6 Het gemiste “nee” als systeemuitkomst

Het gemiste “nee” is daarom zelden eenvoudig terug te voeren op gebrek aan moed of deskundigheid van één persoon. Het is veel vaker een voorspelbare uitkomst van een systeem waarin voortgang aantrekkelijker is georganiseerd dan begrenzing, waarin de kosten van vertraging direct zichtbaar zijn, waarin de baten van preventie grotendeels buiten beeld blijven en waarin verweven belangen de bestuurlijke prijs van tegenspraak verhogen.

Iedere actor handelt begrijpelijk binnen de eigen positie. De politicus wil resultaten laten zien. De bestuurder wil afspraken nakomen. De ambtenaar wil een uitvoerbaar advies geven. De toezichthouder werkt binnen zijn wettelijke kader. Het bedrijf investeert binnen de ruimte die beleid en vergunningverlening bieden. De burger probeert aandacht te vragen voor de gevolgen die hij ervaart.

Niemand hoeft bewust een onverantwoorde uitkomst te willen.

Toch kan het “nee” uitblijven.

Het wordt eerst vervangen door aanvullende voorwaarden, daarna door monitoring, vervolgens door een nieuw onderzoek en ten slotte door een afspraak om later te evalueren. Intussen gaat de ontwikkeling verder. Nieuwe belangen ontstaan, investeringen worden gedaan, infrastructuur wordt aangelegd en de route raakt sterker verankerd.

Het moment waarop begrenzing nog relatief eenvoudig was, verdwijnt geleidelijk uit beeld.

Daarmee wordt het gemiste “nee” een systeemuitkomst. Niet omdat niemand de vraag heeft gezien, maar omdat niemand haar op het juiste moment kon, wilde of mocht dragen. Een

systeem dat geen herkenbare plaats organiseert voor begrenzing, zal bijna vanzelf langer doorgaan dan verstandig is.

Niet uit kwade wil.

Maar omdat voortgang beter is georganiseerd dan correctie.

Slotbeschouwing — Het recht en de plicht om te begrenzen

Een volwassen overheid moet niet alleen ontwikkelingen mogelijk maken. Zij moet ook in staat zijn tijdig te zeggen dat verdere ontwikkeling niet langer verantwoord is.

Dat vraagt om juridische bevoegdheid, maar ook om bestuurlijke ruimte. Twijfel mag niet automatisch worden opgevat als vertraging. Preventie moet waarde hebben, ook wanneer het succes ervan juist bestaat uit het uitblijven van schade. Samenwerking mag niet betekenen dat fundamentele vragen verdwijnen achter afspraken en programma's.

Daarom moeten in complexe en moeilijk corrigeerbare dossiers expliciete momenten van herijking worden ingebouwd. Niet pas wanneer investeringen grotendeels zijn gedaan, wanneer belangen zich hebben vastgezet of wanneer maatschappelijke weerstand escaleert, maar eerder, op het moment waarop alternatieven nog werkelijk bestaan en koerswijziging nog mogelijk is.

Het "nee" is niet de tegenpool van ontwikkeling.

Het is een voorwaarde voor verantwoorde ontwikkeling.

Een overheid die geen "nee" kan dragen, beschikt uiteindelijk ook niet over een geloofwaardig "ja". Een "ja" heeft immers alleen betekenis wanneer duidelijk is dat het ook anders had kunnen luiden.

Daarom hoort bij behoorlijk bestuur niet alleen het vermogen om besluiten te nemen.

Daar hoort ook het vermogen bij om grenzen te stellen.

Tot hier en niet verder.

DEEL IV — DE ERVARING VAN DE BURGER

Hoofdstuk 13 — Gehoord, maar niet altijd beschermd

Inleiding — De burger ontmoet één overheid, maar krijgt antwoorden in delen

Voor de burger bestaat de overheid niet uit een overzichtelijk schema van bevoegdheden, bestuurslagen en gespecialiseerde organisaties. De burger ervaart de overheid als één publieke macht die regels stelt, vergunningen verleent, toezicht organiseert en bescherming belooft. Wanneer zich zorgen voordoen over gezondheid, veiligheid of leefomgeving, richt hij zich daarom niet vanzelfsprekend tot één specifieke organisatie, maar tot de overheid als geheel.

Die verwachting is begrijpelijk. De burger hoeft niet precies te weten welk ministerie verantwoordelijk is voor een beleidskader, welke uitvoeringsorganisatie een vergunning beoordeelt, welke veiligheidsregio een rampenplan opstelt of welke gemeente bevoegd is voor een ruimtelijk besluit. Hij mag verwachten dat de overheid intern voldoende samenhang organiseert om zijn vraag op de juiste plaats te brengen en hem een begrijpelijk antwoord te geven.

Juist daar ontstaat in complexe dossiers een probleem.

De burger komt met één vraag, maar ontmoet een overheid die in delen is georganiseerd. De ene organisatie beoordeelt vergunningen, de andere kijkt naar rampenbestrijding, een derde naar gezondheid, een vierde naar woningbouw en een vijfde naar nationale beleidsdoelen. Iedere organisatie kan zorgvuldig uitleggen wat zij binnen haar eigen taak doet. Toch blijft voor de burger soms de indruk bestaan dat niemand werkelijk antwoord geeft op de vraag die hem het meest bezighoudt:

Ben ik in deze leefomgeving voldoende beschermd?

Dat verschil tussen de vraag van de burger en de antwoorden van de overheid vormt de kern van dit hoofdstuk.

13.1 De burger ontmoet loketten, procedures en rapporten

Wanneer burgers vragen stellen over een complex dossier, krijgen zij vaak te maken met een veelheid aan organisaties, documenten en procedures. Er zijn vergunningen, milieueffectrapportages, risicoberekeningen, beleidsnota’s, inspraakreacties, adviezen, zienswijzen, bezwaarprocedures en bestuurlijke overleggen. Voor professionals binnen de overheid vormen deze instrumenten een herkenbare structuur. Zij maken duidelijk welke regels gelden, welke organisatie bevoegd is en binnen welk kader een besluit wordt genomen.

Voor burgers werkt die structuur anders.

Zij zien niet vanzelf hoe de afzonderlijke documenten met elkaar samenhangen. Zij weten niet altijd welk rapport doorslaggevend is, welke onzekerheden nog openstaan en welke organisatie uiteindelijk verantwoordelijkheid draagt voor de uitkomst. Wanneer zij een vraag stellen, ontvangen zij geregeld een inhoudelijk correct maar beperkt antwoord. De omgevingsdienst verwijst naar vergunning voorwaarden. De veiligheidsregio beschrijft haar rol bij incidentbestrijding. De gemeente verwijst naar haar bevoegdheid voor woningbouw. De provincie verwijst naar wettelijke kaders of regionale afwegingen. Het Rijk wijst op nationale beleidsdoelen en bestaande regelgeving.

Elk antwoord kan vanuit de eigen taak juist zijn.

Toch kan het gezamenlijke antwoord onbevredigend blijven.

Dat komt doordat de burger meestal geen vraag stelt over één procedure of één juridisch kader. Hij stelt een vraag over zijn leefomgeving. Hij wil weten of hij veilig woont, of zijn gezondheid voldoende wordt beschermd en of nieuwe ontwikkelingen de bestaande belasting niet te groot maken.

De burger ontmoet dus een bestuurlijke structuur die zorgvuldig is georganiseerd, maar die voor hem moeilijk toegankelijk blijft. Hij moet zich verdiepen in documenten, begrippen en bevoegdheden die oorspronkelijk voor professionele toepassing zijn ontworpen. Naarmate dossiers complexer worden, groeit de inspanning die nodig is om de overheid te kunnen volgen.

Daarmee ontstaat een merkwaardige omkering. De burger vraagt bescherming, maar moet eerst zelf een groot deel van het bestuurlijke systeem reconstrueren om te begrijpen wie waarvoor verantwoordelijk is.

13.2 De burger ervaart het geheel

De burger ervaart zijn omgeving niet volgens de taakverdeling van de overheid. Hij woont niet naast één vergunning, één installatie of één bestuurslaag. Hij woont naast het geheel van industrie, verkeer, infrastructuur, emissies, risico’s en ruimtelijke ontwikkelingen.

Dat geheel is voor hem concreet.

Hij ruikt geurhinder. Hij hoort geluid. Hij ziet schepen, vrachtwagens en industriële installaties. Hij merkt verkeersdruk. Hij leest berichten over nieuwe projecten. Hij ziet woningbouwplannen ontstaan. Hij ervaart onzekerheid wanneer nieuwe stoffenstromen of energieketens worden aangekondigd. Hij vraagt zich af wat een incident betekent voor zijn gezin, zijn woning en zijn directe omgeving.

Juist doordat burgers het geheel ervaren, leggen zij soms verbanden die binnen de overheid minder vanzelfsprekend zichtbaar zijn. Zij zien dat verschillende projecten zich in hetzelfde gebied opstapelen. Zij zien dat woningen, infrastructuur en industrie dichter bij elkaar komen te liggen. Zij vragen zich af of aannames uit oudere vergunningen nog passen bij een omgeving die inmiddels is veranderd.

De burger kijkt daarmee niet noodzakelijk beter dan de overheid.

Maar hij kijkt anders.

De overheid analyseert vanuit bevoegdheden en vakgebieden. De burger kijkt vanuit de plaats waar de gevolgen samenkomen. Hij verbindt wat in procedures afzonderlijk wordt behandeld. Daarmee kan hij signalen zichtbaar maken die binnen gespecialiseerde organisaties gemakkelijk versnipperd raken.

Dat maakt de burger niet automatisch tot deskundige op ieder terrein. Maar het maakt zijn perspectief wel bestuurlijk relevant.

Een overheid die uitsluitend vanuit haar eigen organisatie kijkt, loopt het risico de samenhang te onderschatten die burgers dagelijks ervaren.

13.3 Het verschil tussen bestuurlijke taal en geleefde werkelijkheid

De afstand tussen burger en overheid wordt groter wanneer beide partijen verschillende talen spreken.

De overheid spreekt over normen, contouren, scenario's, bevoegdheden, voorschriften en juridische houdbaarheid. Zij gebruikt formuleringen als "binnen de norm", "voldoende onderbouwd", "beheersbaar", "passend binnen het kader" en "geen aanleiding voor aanvullende maatregelen". Die taal heeft een functie. Zij maakt besluitvorming controleerbaar en juridisch verdedigbaar.

De burger spreekt een andere taal.

- Hij vraagt of hij veilig is.
- Hij vraagt wat er gebeurt wanneer een toxische wolk verder komt dan verwacht.
- Hij vraagt of zijn kinderen binnen moeten blijven.
- Hij vraagt of hulpdiensten werkelijk op tijd aanwezig kunnen zijn.
- Hij vraagt of een model rekening houdt met mist, lage windsnelheid, storingen, menselijke fouten en samenloop van omstandigheden.
- Hij vraagt wie verantwoordelijk is wanneer de werkelijkheid niet binnen het model past.

Deze vragen zijn niet minder rationeel dan de taal van de overheid. Zij richten zich alleen op een ander niveau. De bestuurlijke taal beschrijft het kader waarbinnen een besluit wordt genomen. De taal van de burger richt zich op de feitelijke beschermingsuitkomst.

Wanneer de overheid op een concrete zorg uitsluitend antwoordt met een verwijzing naar normen en procedures, kan bij de burger de indruk ontstaan dat zijn vraag niet werkelijk wordt gehoord. Niet omdat niemand luistert, maar omdat het antwoord op een andere vraag betrekking heeft.

De overheid zegt: "De activiteit voldoet aan de geldende norm."

De burger vraagt: "Maar ben ik voldoende beschermd wanneer het werkelijk misgaat?"

Dat verschil is wezenlijk.

Een norm kan nodig zijn om besluiten consistent te nemen. Maar een verwijzing naar de norm beantwoordt niet vanzelf iedere vraag over veiligheid, gezondheid en leefomgeving. Juist wanneer onzekerheden blijven bestaan, moet de overheid bereid zijn uit te leggen wat zij weet, wat zij niet weet en waarom zij het resterende risico toch aanvaardbaar acht.

De burger verlangt niet altijd zekerheid. Hij verlangt wel een eerlijk en begrijpelijk oordeel.

13.4 Luisteren zonder gevolg

De overheid organiseert steeds vaker participatie, inspraak, omgevingsdialogen en informatiebijeenkomsten. Burgers kunnen zienswijzen indienen, vragen stellen, rapporten opvragen en bezwaar maken. Dat zijn belangrijke verworvenheden van de rechtsstaat.

Maar gehoord worden is niet hetzelfde als invloed hebben.

Burgers ervaren soms dat hun vragen zorgvuldig worden genoteerd, beantwoord en verwerkt, terwijl de richting van het besluit niet wezenlijk verandert. Onzekerheden worden erkend, maar leiden tot aanvullend onderzoek zonder duidelijke grens. Zorgen worden besproken, maar teruggebracht tot een onderdeel van een procedure. Kritiek wordt ontvangen, maar krijgt geen zichtbare plaats in de uiteindelijke afweging.

Dan ontstaat een vorm van luisteren zonder gevolg.

Dat hoeft niet voort te komen uit onwil. Een ambtenaar kan oprecht betrokken zijn. Een bestuurder kan begrip tonen. Een uitvoeringsorganisatie kan zorgvuldig antwoorden. Toch blijft het systeem doorgaan, omdat de richting al eerder is ingezet, de formele criteria geen directe blokkade opleveren en niemand vanzelfsprekend bevoegd is om de integrale beschermingsvraag opnieuw op tafel te leggen.

Voor de burger is dat moeilijk te begrijpen.

Hij heeft tijd geïnvesteerd. Hij heeft documenten gelezen. Hij heeft deskundigen benaderd. Hij heeft vragen gesteld over aannames, risico’s en cumulatie. Hij heeft zijn zorgen zorgvuldig geformuleerd. Wanneer vervolgens vooral wordt verwezen naar bestaande kaders, groeit het gevoel dat participatie geen werkelijke betekenis heeft.

De burger wordt dan wel gehoord, maar niet werkelijk beschermd.

Dat verschil tast vertrouwen aan.

13.5 Waarom vertrouwen geleidelijk slijt

Vertrouwen verdwijnt meestal niet door één incident of één onbevredigend antwoord. Het slijt langzaam.

- Eerst stelt de burger een vraag.
- Daarna ontvangt hij een antwoord dat slechts een deel van zijn zorg behandelt.
- Hij stelt een vervolgvraag.
- Hij wordt verwezen naar een andere organisatie.

- Daar blijkt een ander mandaat te gelden.
- Hij leest een rapport.
- Hij ontdekt aannames die niet volledig aansluiten bij zijn ervaring.
- Hij vraagt wie verantwoordelijk is voor het geheel.
- Daarop volgt opnieuw een verwijzing naar afzonderlijke taken en bevoegdheden.

Zo ontstaat na verloop van tijd een patroon.

De burger krijgt niet noodzakelijk de indruk dat individuele ambtenaren hun werk slecht doen. Hij krijgt eerder de indruk dat de overheid als geheel niet in staat is zijn vraag werkelijk te dragen.

Dat is schadelijk, omdat vertrouwen niet uitsluitend rust op de juistheid van afzonderlijke besluiten. Het rust ook op de overtuiging dat de overheid bereid en in staat is verantwoordelijkheid te nemen wanneer bestaande kaders tekortschieten.

Wanneer burgers merken dat iedereen een deel beoordeelt, maar niemand zichtbaar het geheel draagt, verandert hun houding. Zij worden kritischer. Zij gaan zelf onderzoek doen. Zij zoeken andere burgers op. Zij verzamelen rapporten, vergelijken modellen en raadplegen deskundigen. Zij gebruiken digitale middelen om dossiers te analyseren en hun vragen scherper te formuleren.

Dat is niet alleen een teken van wantrouwen. Het is ook een vorm van maatschappelijke zelfbescherming.

Maar het laat wel zien dat de verhouding is veranderd. Waar de burger aanvankelijk verwachtte dat de overheid het geheel bewaakte, gaat hij steeds meer zelf op zoek naar de samenhang die binnen de overheid onvoldoende zichtbaar wordt.

Daarmee verschuift ook de bewijslast.

Niet langer hoeft de overheid alleen uit te leggen waarom haar besluit juridisch houdbaar is.

Zij moet ook overtuigend laten zien waarom haar oordeel inhoudelijk, maatschappelijk en veiligheidskundig verantwoord is.

13.4.1 Praktijkvoorbeeld — Ammoniakopslag en woningbouw in Brielle Noord

De mogelijke ontwikkeling van grootschalige ammoniakopslag in de Europoort, in combinatie met woningbouw in Brielle Noord, maakt deze ervaring concreet.

Voor de betrokken overheden bestaan verschillende afzonderlijke vraagstukken. Bedrijven vragen vergunningen aan voor opslag en overslag. De omgevingsdienst beoordeelt de aanvragen binnen de geldende regels. De veiligheidsregio kijkt naar mogelijke incidenten en hulpverlening. De gemeente onderzoekt woningbouw. De provincie weegt ruimtelijke belangen. Het Rijk stimuleert verduurzaming en ontwikkeling van nieuwe energieketens.

Voor de burger vormen deze onderwerpen echter één werkelijkheid.

Hij ziet dat aan de ene kant nieuwe woningen worden overwogen en aan de andere kant mogelijk grootschalige opslag van een toxische stof ontstaat. Hij vraagt zich af hoe die ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden. Hij wil weten welke afstand veilig genoeg is, welke schaal nog verantwoord wordt gevonden, welke weersomstandigheden zijn onderzocht en wat er gebeurt wanneer een incident langer duurt dan in modellen wordt verondersteld. Hij vraagt zich af of kwetsbare bewoners tijdig kunnen schuilen, of hulpdiensten voldoende mogelijkheden hebben en hoe toekomstige uitbreiding wordt meegewogen.

Wanneer hij met deze vragen naar de overheid gaat, ontvangt hij antwoorden vanuit verschillende kaders.

- De vergunningverlener kan uitleggen dat de afzonderlijke installatie volgens de voorgeschreven methodiek wordt beoordeeld.
- De veiligheidsregio kan beschrijven welke rol zij bij incidentbestrijding heeft.
- De gemeente kan aangeven dat zij niet bevoegd is voor de industriële risicobron.
- De provincie en het Rijk kunnen verwijzen naar bestaande regelgeving en bredere beleidsdoelen.

Elk antwoord kan juist zijn binnen het eigen domein.

Maar de burger blijft met één vraag zitten: Wie beoordeelt of woningbouw en verdere industriële ontwikkeling in deze specifieke omgeving op langere termijn verantwoord samengaan?

Juist wanneer daarop geen herkenbaar antwoord volgt, ontstaat frustratie. De burger voelt zich misschien gehoord, maar niet werkelijk beschermd. Zijn vraag wordt niet ontkend, maar zij wordt verdeeld over organisaties die ieder slechts een deel kunnen beantwoorden.

Daarmee maakt dit voorbeeld zichtbaar waarom vertrouwen geleidelijk kan slijten.

Niet omdat de overheid afwezig is. Niet omdat niemand luistert. Maar omdat de burger een integraal antwoord verwacht en een versnipperd antwoord ontvangt.

Slotbeschouwing — De burger vraagt niet om gelijk, maar om bescherming

De burger hoeft niet bij ieder meningsverschil gelijk te krijgen. Een overheid kan na zorgvuldige afweging tot een ander oordeel komen dan bewoners wensen. Dat hoort bij bestuur.

Maar de burger mag wel verwachten dat zijn vraag op het juiste niveau wordt beantwoord.

Wanneer hij vraagt naar de bescherming van zijn leefomgeving, volstaat het niet om uitsluitend te verwijzen naar afzonderlijke vergunningen, normen en bevoegdheden. De overheid moet ook zichtbaar maken wie het geheel bewaakt, welke onzekerheden worden aanvaard en op welk moment begrenzing noodzakelijk wordt.

De burger vraagt niet om een wereld zonder risico.

- Hij vraagt om een overheid die risico’s begrijpt, meet, volgt en waar nodig begrenst.
- Hij vraagt niet om onbeperkte invloed.

- Hij vraagt om een dialoog waarin zijn kennis en ervaring werkelijk betekenis hebben.
- Hij vraagt niet dat iedere zorg automatisch leidt tot stilstand.
- Hij vraagt dat bescherming niet verdwijnt tussen organisaties.

Wanneer de overheid dat niet zichtbaar kan organiseren, slijt vertrouwen.

Niet plotseling. Maar stap voor stap. Zoals ook verantwoordelijkheid stap voor stap kan verdwijnen.

Hoofdstuk 14 — De burger als sensor van het systeem

Inleiding — Waarnemen waar instituties noodzakelijkerwijs fragmenteren

De burger wordt in bestuurlijke processen vaak beschouwd als belanghebbende. Hij woont in een gebied, ervaart hinder, maakt zich zorgen over gezondheid of veiligheid en vraagt aandacht voor de gevolgen van nieuwe ontwikkelingen. Vanuit dat perspectief is zijn positie begrijpelijk, maar ook beperkt. Hij verdedigt immers in de eerste plaats zijn eigen leefomgeving en beschikt niet vanzelf over de specialistische deskundigheid van vergunningverleners, toezichthouders, ingenieurs of gezondheidsdeskundigen.

Dat beeld is niet onjuist, maar wel onvolledig.

In een complexe samenleving kan de burger ook een andere functie vervullen. Hij kan signalen opvangen die binnen gespecialiseerde organisaties gemakkelijk versnipperd raken. Hij kan ervaringen uit verschillende dossiers met elkaar verbinden. Hij kan vragen stellen die niet vanzelfsprekend binnen één bestuurlijk mandaat passen. Juist doordat hij niet vanuit één afgebakende taak kijkt, kan hij zichtbaar maken wat tussen instituties in dreigt te verdwijnen.

De burger is daarmee niet alleen ontvanger van beleid of gebruiker van publieke voorzieningen. Hij kan ook functioneren als sensor van het systeem.

Een sensor neemt waar wat er feitelijk gebeurt. Hij merkt afwijkingen op, herkent patronen en geeft signalen af wanneer de werkelijkheid niet volledig aansluit op de aannames waarmee het systeem werkt. Een sensor beslist niet zelfstandig wat er moet gebeuren. Hij vervangt geen deskundige, geen toezichthouder en geen bestuurder. Maar zonder betrouwbare sensoren verliest ieder systeem het vermogen om tijdig te leren en bij te sturen.

Dat geldt ook voor de overheid.

14.1 Lokale kennis en ervaringskennis

Lokale kennis ontstaat uit dagelijkse ervaring. Bewoners weten hoe een gebied werkelijk functioneert. Zij weten waar verkeersstromen samenkomen, wanneer geurhinder optreedt, welke weersomstandigheden een verschil maken, waar wegen vastlopen en welke groepen bij een incident extra kwetsbaar zijn. Zij kennen de afstand tussen woningen, scholen, recreatiegebieden en industriële activiteiten niet alleen van kaarten, maar uit het dagelijks leven.

Deze kennis is anders van aard dan technische of wetenschappelijke deskundigheid. Zij is niet zonder meer te generaliseren. Een ervaring van geurhinder bewijst niet automatisch welke stof aanwezig is of welke bron verantwoordelijk is. Een gevoel van onveiligheid vervangt geen risicoanalyse. Een lokale waarneming kan onvolledig of subjectief zijn.

Maar juist daarin ligt geen reden om haar terzijde te schuiven.

Ervaringskennis hoeft geen sluitend bewijs te leveren om bestuurlijk relevant te zijn. Zij kan een signaal vormen dat nader onderzoek nodig is. Wanneer meerdere bewoners vergelijkbare waarnemingen melden, wanneer hinderpatronen zich herhalen of wanneer de lokale werkelijkheid niet goed aansluit op de uitkomsten van modellen, ontstaat een redelijke aanleiding om opnieuw te kijken.

Een bekwame overheid vraagt daarom niet alleen of burgers hun zorgen wetenschappelijk kunnen bewijzen. Zij vraagt ook welke werkelijkheid achter hun signalen zichtbaar wordt.

Dat is vooral belangrijk wanneer het systeem werkt met vereenvoudigingen. Modellen gebruiken gemiddelden, scenario’s en aannames. Vergunningen richten zich op afgebakende activiteiten. Monitoring volgt meetbare indicatoren. Die instrumenten zijn noodzakelijk, maar zij zien niet vanzelf alles.

De burger kan juist zichtbaar maken waar de werkelijkheid schuurt met het systeem op papier.

14.2 De burger verbindt wat instituties afzonderlijk beoordelen

De overheid is georganiseerd in delen. Dat is begrijpelijk en noodzakelijk. Een omgevingsdienst kijkt naar vergunningen en emissies. Een veiligheidsregio naar incidentbestrijding. Een gezondheidsdienst naar gezondheid. Een gemeente naar woningbouw en leefbaarheid. Een provincie naar regionale samenhang. Het Rijk naar nationale ambities en wetgeving.

De burger leeft echter niet in afzonderlijke domeinen.

Hij woont in één leefomgeving waarin deze verschillende aspecten samenkomen.

Wanneer hij zich zorgen maakt over een nieuwe industriële ontwikkeling, kijkt hij niet uitsluitend naar de installatie. Hij denkt ook aan bestaande industrie, transportbewegingen, wegen, weersomstandigheden, hulpverlening, woningbouw, gezondheid en toekomstige uitbreiding. Hij vraagt zich af hoe die ontwikkelingen elkaar beïnvloeden en of het geheel nog verantwoord blijft.

Juist daardoor kan de burger verbanden leggen die binnen afzonderlijke procedures minder zichtbaar worden.

Hij ziet dat een nieuwe terminal niet alleen een aanvraag is voor een vergunning, maar ook extra transport veroorzaakt. Hij ziet dat woningbouw niet alleen een ruimtelijke opgave is, maar ook de afstand tussen industrie en bewoners verkleint. Hij ziet dat afzonderlijke vergunningen gezamenlijk kunnen leiden tot schaalvergroting. Hij merkt dat oude aannames blijven doorwerken terwijl de omgeving verandert.

De burger kan daarmee een systeemvraag stellen waar de overheid soms nog deelvragen beantwoordt.

- Niet: “Voldoet deze afzonderlijke installatie?”
- Maar: “Wat doet deze toevoeging met het geheel?”
- Niet: “Is dit project afzonderlijk toegestaan?”
- Maar: “Welke ontwikkeling ontstaat wanneer deze projecten zich opstapelen?”
- Niet: “Welke organisatie is bevoegd?”
- Maar: “Wie draagt verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke beschermingsuitkomst?”

Deze vragen zijn niet vanzelfsprekend beter dan specialistische vragen. Maar zij zijn wel noodzakelijk.

De burger beschikt soms over een vorm van gebiedsgeheugen die binnen organisaties moeilijk te behouden is. Ambtenaren en bestuurders wisselen van functie, adviseurs komen en gaan en dossiers worden overgedragen. De bewoner blijft. Hij ziet daardoor niet alleen afzonderlijke besluiten, maar ook de opeenvolging ervan. Juist dat langjarige perspectief kan zichtbaar maken waar kleine veranderingen gezamenlijk leiden tot een wezenlijke verschuiving van grenzen.

Want een systeem kan niet uitsluitend worden begrepen door zijn onderdelen afzonderlijk te beoordelen.

14.2.1. Welke overheid overziet de samenhang?

Wanneer de burger verbanden legt tussen industrie, energieketens, transport, infrastructuur, woningbouw, gezondheid en veiligheid, dringt zich een fundamentele vraag op: welke overheid overziet deze samenhang?

Het eerlijke antwoord luidt dat daarvoor op dit moment geen vanzelfsprekende publieke functie bestaat.

Verschillende organisaties beoordelen ieder een deel van de werkelijkheid. De omgevingsdienst verleent vergunningen en houdt toezicht op industriële activiteiten. De veiligheidsregio bereidt zich voor op incidenten en rampen. Gezondheidsdiensten adviseren over mogelijke effecten op bewoners. Gemeenten besluiten over woningbouw en leefbaarheid. De provincie weegt regionale belangen en ruimtelijke samenhang. Het Rijk stelt landelijke kaders vast en stimuleert ontwikkeling van energie, infrastructuur en industrie. Het Havenbedrijf beheert en ontwikkelt het havengebied en draagt verantwoordelijkheid voor nautische veiligheid en continuïteit van de haven.

Al deze functies zijn nodig.

Maar geen van deze organisaties draagt vanzelfsprekend de volledige verantwoordelijkheid voor de beschermingsuitkomst van het gebied als geheel.

De provincie Zuid-Holland komt bestuurlijk het dichtst in de buurt. Zij staat boven de afzonderlijke gemeenten, beschikt over ruimtelijke bevoegdheden en is bevoegd gezag voor complexe industriële bedrijven. Zij kan regionale belangen in samenhang wegen. Maar ook de

provincie werkt binnen een stelsel waarin veiligheid over verschillende domeinen, organisaties en bevoegdheden is verdeeld.

Daarmee blijft een institutioneel gat bestaan.

De vraag is niet alleen wie informatie verzamelt of wie deelneemt aan overleg. De vraag is wie de ontwikkelingen op gebiedsniveau volgt, wie trends en cumulatie beoordeelt, wie aannames opnieuw laat toetsen en wie kan ingrijpen wanneer de gezamenlijke belasting te groot wordt.

De burger stelt deze vraag soms eerder dan de overheid, juist omdat hij de gevolgen in één leefomgeving ervaart. Hij woont niet naast afzonderlijke mandaten. Hij woont naast de optelsom.

Wanneer geen enkele overheid zichtbaar verantwoordelijkheid draagt voor die optelsom, ontstaat een merkwaardige situatie. De burger wordt geacht vertrouwen te hebben in de samenhang van het systeem, terwijl die samenhang nergens expliciet wordt bewaakt.

Daarom vraagt een complexe havenregio om een herkenbare publieke systeemfunctie. Niet ter vervanging van bestaande organisaties, maar als aanvulling daarop. Deze functie moet informatie uit verschillende domeinen bijeenbrengen, de ontwikkeling van het gebied volgen, onzekerheden zichtbaar maken, periodieke herijking afdwingen en bestuurlijke escalatie organiseren wanneer grenzen in beeld komen.

Zonder zo'n functie blijft samenhang vooral onderwerp van overleg.

Maar overleg is nog geen verantwoordelijkheid.

En verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid om tijdig te begrenzen, is onvoldoende bescherming.

14.2.2 Het energiesysteem als voorbeeld van samenhang die tussen beleidslijnen verdwijnt

De burger kan ook samenhang zichtbaar maken op een niveau dat de directe leefomgeving overstijgt. De ontwikkeling van het Nederlandse energiesysteem biedt daarvan een duidelijk voorbeeld.

Wind op zee, elektrolysers, waterstof, ammoniakimport, hoogspanningsnetten, opslag, kernenergie, SMR's en flexibel thermisch vermogen worden vaak binnen afzonderlijke beleidslijnen onderzocht en gestimuleerd. Voor iedere techniek bestaat een begrijpelijke redenering. Wind en zon dragen bij aan vermindering van CO_2-uitstoot. Elektrolysers kunnen overschotten opnemen en waterstof produceren. Ammoniak kan dienen als importdrager voor waterstof. Netverzwaring is nodig om productie en vraag met elkaar te verbinden. Opslag kan pieken en dalen dempen. Kernenergie kan langdurig CO_2-arme elektriciteit leveren. Flexibele centrales blijven nodig wanneer wind en zon onvoldoende produceren.

Iedere schakel kan afzonderlijk nuttig zijn.

Maar de optelsom vormt niet vanzelf een samenhangend systeem.

De technieken beïnvloeden elkaar voortdurend. Meer wind op zee vergroot tijdens bepaalde uren het aanbod van goedkope elektriciteit, maar veroorzaakt op andere momenten nog steeds tekorten. Elektrolysers kunnen een deel van de overschotten opnemen, maar slechts tot hun maximale vermogen. Netten moeten productie en vraag geografisch met elkaar verbinden. Opslag kan prijsverschillen verkleinen, maar beïnvloedt daarmee ook de opbrengst van andere investeringen. Kernenergie produceert eveneens tijdens uren waarin veel wind en zon beschikbaar zijn en kan daardoor de marktwaarde van zowel de eigen productie als die van andere kapitaalintensieve technieken onder druk zetten.

Daarmee ontstaat niet alleen een technisch vraagstuk, maar ook een bestuurlijke vraag.

- Wie beoordeelt of de gezamenlijke combinatie betaalbaar, betrouwbaar, milieuvriendelijk en robuust blijft?
- Wie vergelijkt de volledige ketens?
- Wie onderzoekt of binnenlandse elektrolyse doelmatiger is dan import van ammoniak of andere waterstofdragers?
- Wie bepaalt of netverzwaring, opslag en flexibel vermogen niet beter gefaseerd kunnen worden ontwikkeld voordat langdurige en moeilijk corrigeerbare investeringen worden vastgelegd?
- Wie bewaakt dat beleidsmatig gecreëerde vraag niet vervolgens als zelfstandig bewijs wordt gebruikt voor een eerder gewenste techniek?

Juist daar kan een gesloten bewijsloop ontstaan. Binnenlandse elektrolyse wordt gestimuleerd en verhoogt de verwachte elektriciteitsvraag. Die hogere vraag wordt vervolgens gebruikt als argument voor kernenergie. Daarna worden elektrolysers opnieuw naar voren geschoven als afnemers die de benuttingsgraad van kerncentrales kunnen ondersteunen. De ene beleidskeuze rechtvaardigt zo de volgende, terwijl nog niet overtuigend is aangetoond dat de volledige keten maatschappelijk beter presteert dan alternatieven.

De afzonderlijke organisaties en programma’s hoeven daarbij niet onzorgvuldig te handelen. Iedere actor kan rationeel werken binnen de eigen opdracht. Toch blijft de vraag naar de systeemuitkomst liggen.

Dit voorbeeld maakt zichtbaar waarom de kritische burger soms een relevante publieke functie vervult. Hij hoeft niet alle antwoorden te hebben. Maar hij kan wel de vraag stellen die tussen afzonderlijke dossiers verdwijnt:

Ontwerpen wij werkelijk het meest robuuste energiesysteem?

Of stapelen wij technieken, infrastructuren en subsidies op elkaar zonder dat iemand de combinatie als geheel nog beoordeelt?

De burger die deze vraag stelt, is niet vanzelfsprekend een tegenstander van de energietransitie.

Hij vraagt juist om een energietransitie die als systeem kan worden verantwoord.

14.3 Kritiek als vorm van betrokkenheid

Kritiek op overheidsbeleid wordt gemakkelijk gelezen als weerstand. Burgers die zienswijzen indienen, kritische vragen stellen, rapporten analyseren en bestuurders benaderen, kunnen worden gezien als mensen die vooral tegenhouden. Dat beeld wordt sterker wanneer besluitvorming al lang loopt, investeringen zijn voorbereid en bestuurlijke druk om voortgang te boeken toeneemt.

Toch hoeft kritiek geen teken van afwijzing te zijn.

Zij kan ook voortkomen uit betrokkenheid.

Een burger die zich verdiept in vergunningen, modellen en beleidsstukken doet dat vaak niet omdat hij iedere ontwikkeling wil blokkeren, maar omdat hij wil begrijpen welke gevolgen een besluit heeft voor zijn leefomgeving. Hij stelt vragen omdat hij verwacht dat de overheid zorgvuldig beschermt. Hij zoekt naar samenhang omdat hij merkt dat afzonderlijke antwoorden zijn centrale zorg niet volledig wegnemen.

Juist daarin ligt een belangrijk verschil tussen verzet uit wantrouwen en kritiek uit verantwoordelijkheid.

De kritische burger zegt niet noodzakelijk: “Er mag niets veranderen.” Hij zegt eerder:

- “Laat zien dat u de gevolgen begrijpt.”
- “Maak duidelijk welke aannames u gebruikt.”
- “Leg uit welke onzekerheden u aanvaardbaar vindt.”
- “Laat zien hoe u cumulatie en toekomstige ontwikkelingen meeweegt.”
- “Maak zichtbaar wie ingrijpt wanneer de werkelijkheid anders uitpakt.”

Dat zijn geen onredelijke vragen.

Zij raken aan de kern van behoorlijk bestuur.

Een overheid die kritiek uitsluitend als hinder behandelt, verliest daarom een belangrijke bron van informatie. Zij sluit zich af voor signalen die juist kunnen bijdragen aan tijdige correctie.

14.4 De kritische burger is niet automatisch een tegenstander

De verhouding tussen burger en overheid wordt kwetsbaar wanneer beide partijen elkaar te snel als tegenstander gaan zien.

Burgers kunnen het gevoel krijgen dat de overheid vooral wil doorgaan en hun zorgen slechts procedureel verwerkt. Ambtenaren en bestuurders kunnen op hun beurt ervaren dat burgers weinig oog hebben voor uitvoerbaarheid, kosten en maatschappelijke belangen die eveneens zwaar wegen.

Wanneer die beelden zich vastzetten, verdwijnt ruimte voor een volwassen gesprek.

De burger hoeft niet automatisch gelijk te hebben omdat hij kritisch is. Ook burgers kunnen selectief kijken, zich vastzetten in een standpunt of onzekerheden uitsluitend in één richting interpreteren. Digitale communicatie en kunstmatige intelligentie maken het eenvoudiger om

informatie te verzamelen en argumenten uit te werken, maar zij kunnen ook bestaande overtuigingen versterken.

Daarom hoort bij kritische betrokkenheid ook zelfkritiek.

De burger moet onderscheid blijven maken tussen feiten, aannames, vermoedens en waardeoordelen. Hij moet bereid zijn nieuwe informatie serieus te nemen, ook wanneer die informatie niet volledig aansluit op zijn eigen beeld. Hij moet erkennen dat de overheid soms moeilijke afwegingen moet maken en dat niet ieder risico volledig kan worden uitgesloten.

Maar hetzelfde geldt voor de overheid.

Ook zij moet voorkomen dat zij de kritische burger te gemakkelijk reduceert tot bezwaarmaker, activist of tegenstander van vooruitgang. De burger kan redelijke vragen stellen die binnen het bestaande bestuurlijke systeem onvoldoende worden beantwoord. Zijn kritiek kan zichtbaar maken dat de werkelijkheid breder is dan het model, dat verantwoordelijkheden onvoldoende aansluiten of dat een ontwikkeling verder is gegaan dan oorspronkelijk werd voorzien.

Een volwassen overheid hoeft kritiek niet onmiddellijk over te nemen.

Zij moet haar wel serieus onderzoeken.

14.5 Tegenspraak als publieke waarde

Tegenspraak wordt vaak ervaren als lastig, vooral wanneer tijdsdruk groot is en verschillende partijen al veel hebben geïnvesteerd in een gekozen richting. Toch is tegenspraak geen verstoring van goed bestuur. Zij is er een voorwaarde voor.

Een systeem dat uitsluitend bevestiging ontvangt, verliest zijn correctievermogen. Aannames worden vanzelfsprekendheden. Afwijkende signalen worden geminimaliseerd. Kleine grensverschuivingen raken genormaliseerd. De route krijgt steeds meer gewicht, juist omdat zij al is ingeslagen.

Daarom moet tegenspraak niet afhankelijk blijven van toevallige individuele moed.

Zij moet worden georganiseerd.

Dat geldt binnen overheidsorganisaties, waar ambtenaren ruimte nodig hebben om ongemakkelijke vragen te stellen. Het geldt tussen bestuurslagen, waar verschillen van inzicht niet te snel mogen worden gladgestreken. En het geldt in de relatie tussen burger en overheid, waar participatie meer moet zijn dan een formeel moment in een procedure.

Werkelijke tegenspraak vraagt dat de overheid zichtbaar maakt wat met kritiek gebeurt. Welke vraag is onderzocht? Welke aanname is herijkt? Welke onzekerheid blijft bestaan? Welke maatregel is aangepast? Waarom is een bepaald argument niet overgenomen? Op welk moment wordt opnieuw beoordeeld of de gekozen richting nog verantwoord is?

Niet iedere kritische vraag hoeft tot een andere uitkomst te leiden.

Maar iedere wezenlijke vraag verdient een herkenbaar antwoord.

Wanneer burgers merken dat hun inbreng werkelijk wordt onderzocht, kan ook een besluit waarmee zij het niet eens zijn toch beter worden begrepen. Wanneer zij daarentegen ervaren dat hun zorgen wel worden genoteerd maar geen zichtbare gevolgen hebben, verandert participatie in een ritueel en groeit wantrouwen.

Tegenspraak heeft daarmee niet alleen instrumentele waarde.

Zij heeft ook democratische waarde.

Zij maakt zichtbaar dat de overheid niet uitsluitend bestuurt vanuit bestaande kaders, maar bereid blijft de werkelijkheid opnieuw onder ogen te zien.

14.4.1 Praktijkvoorbeeld — Burgers verbinden dossiers die bestuurlijk afzonderlijk blijven

De ervaringen rond de Rotterdamse haven laten zien hoe burgers geleidelijk een systeemblik kunnen ontwikkelen. Een afzonderlijk dossier kan beginnen met geurhinder, een industriële emissie, geothermie, staalslakken of een vergunning voor opslag van gevaarlijke stoffen. Op zichzelf vraagt ieder dossier om een eigen beoordeling.

Maar wanneer burgers zich gedurende langere tijd met meerdere dossiers bezighouden, herkennen zij overeenkomsten.

Zij zien dat risico’s per installatie worden beoordeeld, terwijl de belasting van de leefomgeving zich opstapelt. Zij merken dat modellen een belangrijke rol spelen, maar dat de aannames niet altijd zichtbaar aan de werkelijkheid worden getoetst. Zij constateren dat verschillende organisaties ieder een deel van het probleem behandelen, terwijl niemand vanzelfsprekend antwoord geeft op de vraag of het geheel nog verantwoord is.

De mogelijke ontwikkeling van grootschalige ammoniakopslag maakt die systeemblik bijzonder concreet. Burgers vragen niet alleen of één tank aan de norm voldoet. Zij willen weten hoe de gezamenlijke schaal zich ontwikkelt, welke transportbewegingen ontstaan, welke weersomstandigheden maatgevend zijn, hoe hulpverlening in de praktijk functioneert en hoe woningbouw in Brielle Noord zich tot verdere industriële uitbreiding verhoudt.

Deze vragen lopen dwars door bestaande taakverdelingen heen.

- De vergunningverlener kijkt naar de installatie.
- De veiligheidsregio naar incidentbestrijding.
- De gemeente naar woningbouw.
- De provincie naar ruimtelijke samenhang.
- Het Rijk naar energiebeleid en industrie.
- De burger verbindt deze vragen, omdat hij de gevolgen niet afzonderlijk ervaart.

Juist daarin ligt zijn waarde als sensor van het systeem.

Hij ziet waar bestuurlijke grenzen niet samenvallen met de werkelijkheid. Hij stelt de vraag naar de optelsom. Hij maakt zichtbaar dat bescherming niet alleen per vergunning, maar ook op gebiedsniveau moet worden beoordeeld.

Dat betekent niet dat de burger automatisch gelijk heeft. Het betekent wel dat zijn vragen een serieuze plaats verdienen in een overheid die wil leren.

De kritische burger is dan geen tegenstander van het systeem. Hij is een noodzakelijke bron van terugkoppeling.

Slotbeschouwing — De burger als onderdeel van een lerende overheid

Een bekwame overheid hoeft niet alle kennis zelf te bezitten.

Zij moet wel in staat zijn kennis te herkennen, te toetsen en te verbinden.

Daar hoort ook de kennis van burgers bij.

Lokale ervaring, waarnemingen uit de praktijk en vragen over samenhang kunnen zichtbaar maken waar modellen, vergunningen en procedures onvoldoende aansluiten op de leefomgeving. Zij kunnen helpen om zwakke signalen eerder te herkennen en aannames tijdig te herijken.

Dat vraagt om een andere houding tegenover kritiek. Niet iedere kritische burger is een deskundige. Niet iedere zorg is bewijs. Niet iedere vraag vereist een ander besluit.

Maar iedere serieuze vraag kan bijdragen aan beter bestuur.

De burger als sensor van het systeem vraagt daarom niet om vervanging van deskundigheid, maar om aanvulling ervan. Niet om bestuur door emotie, maar om een overheid die begrijpt dat werkelijkheid meer omvat dan wat binnen bestaande kaders meetbaar en beheersbaar is.

Wanneer de overheid die rol erkent, ontstaat ruimte voor een volwassen verhouding.

De burger wordt niet gereduceerd tot bezwaarmaker. De overheid wordt niet gereduceerd tot tegenstander.

Beide dragen bij aan dezelfde opgave: tijdig zien wanneer de werkelijkheid afwijkt van wat op papier werd verondersteld, en handelen voordat een gemist signaal verandert in een gemist “nee”.

Hoofdstuk 15 — Wanneer de dialoog verandert in een schreeuw

Inleiding — Het moment waarop gewone woorden hun werking verliezen

Een democratische rechtsstaat kan niet functioneren zonder dialoog. Burgers moeten hun zorgen kunnen uitspreken, overheden moeten uitleg geven en belangen moeten zorgvuldig worden afgewogen. Niet iedere vraag kan worden beantwoord met een besluit dat alle betrokkenen tevredenstelt. Niet iedere zorg hoeft te leiden tot vertraging of afwijzing van een project. Het behoort juist tot de verantwoordelijkheid van bestuurders om soms keuzes te maken waarmee niet iedereen het eens is.

Toch kan de verhouding tussen burger en overheid geleidelijk veranderen wanneer dezelfde fundamentele vragen steeds opnieuw worden gesteld zonder dat zichtbaar wordt wie verantwoordelijkheid draagt voor het antwoord. De burger ontvangt informatie, maar ervaart onvoldoende bescherming. Hij wordt gehoord, maar herkent zijn vraag niet in de uiteindelijke afweging. Hij wordt verwezen naar procedures, rapporten en bevoegde instanties, maar blijft zitten met de indruk dat niemand het geheel werkelijk overziet.

Aanvankelijk probeert hij zijn vraag zorgvuldig te formuleren. Hij schrijft een brief, bezoekt een informatieavond, dient een zienswijze in of vraagt om een nadere toelichting. Wanneer het antwoord slechts betrekking heeft op een onderdeel, verdiept hij zich verder in het dossier. Hij leest rapporten, vergelijkt aannames, raadpleegt deskundigen en zoekt contact met andere bewoners. Daarmee wordt zijn vraag meestal niet eenvoudiger, maar juist scherper.

Wanneer ook daarop geen herkenbare bestuurlijke reactie volgt, verandert de toon. Niet noodzakelijk omdat de burger wil escaleren, maar omdat gewone woorden onvoldoende lijken door te dringen. Wat begon als een verzoek om uitleg, wordt een beroep op bescherming. Wat begon als kritiek op een besluit, wordt een vraag naar het functioneren van het systeem. En wat begon als een dialoog, kan uiteindelijk veranderen in een schreeuw.

Die schreeuw is niet het begin van het probleem.

Zij is meestal het late signaal dat de verbinding tussen burger en overheid al langere tijd verzwakt.

15.1 De onderstroom bereikt de bovenstroom niet meer

Iedere organisatie kent een bovenstroom en een onderstroom.

De bovenstroom bestaat uit de zichtbare en formele inrichting van het bestuur: wetten, beleidsnota’s, vergunningen, modellen, rapporten, overlegstructuren, participatieprocessen en juridische procedures. Zij is noodzakelijk, omdat de overheid zonder heldere regels, controleerbare besluiten en herkenbare verantwoordelijkheden niet behoorlijk kan functioneren.

De onderstroom bestaat uit ervaringen die zich minder eenvoudig laten vangen in formele documenten. Daar bevinden zich zorgen, intuïties, morele twijfel, lokale kennis,

vermoeidheid, onzekerheid en het gevoel dat de werkelijkheid anders is dan in bestuurlijke taal wordt beschreven. Deze onderstroom is niet per definitie rationeler of betrouwbaarder dan de bovenstroom. Zij kan eveneens worden gekleurd door angst, onvolledige informatie en persoonlijke belangen. Maar zij bevat wel signalen die een overheid nodig heeft om te kunnen blijven leren.

Een gezonde overheid houdt beide werelden met elkaar verbonden. Zij gebruikt normen en modellen, maar luistert ook wanneer lokale ervaringen daarmee niet volledig overeenkomen. Zij volgt procedures, maar stelt opnieuw vragen wanneer de uitkomst in de praktijk onvoldoende overtuigt. Zij organiseert participatie, maar behandelt de inbreng van burgers niet uitsluitend als formeel onderdeel van een reeds ingezet traject.

Een ongezond systeem reageert anders. De bovenstroom gaat zichzelf beschermen. Nieuwe signalen worden ingepast in bestaande categorieën. Een inhoudelijke zorg wordt vertaald naar een procedurele vraag. Een probleem van samenhang wordt opgeknipt in afzonderlijke bevoegdheden. Een moreel appel wordt beantwoord met een verwijzing naar het geldende kader.

Daarmee hoeft de overheid niet onzorgvuldig te handelen. Integendeel, de formele beantwoording kan nauwkeurig en juridisch correct zijn. Toch groeit de afstand tot de burger, omdat zijn vraag niet werkelijk wordt geraakt.

De burger vraagt of het geheel nog verantwoord is.

De overheid antwoordt dat ieder onderdeel afzonderlijk is beoordeeld.

Juist in dat verschil ontstaat de ruimte waarin vertrouwen langzaam verdwijnt.

15.2 Het verschil tussen protest en noodsignaal

Niet iedere vorm van protest heeft dezelfde betekenis. Soms richt protest zich tegen een besluit waarmee burgers het eenvoudigweg niet eens zijn. Dat hoort bij een democratische samenleving. Belangen verschillen en politieke keuzes leiden onvermijdelijk tot winnaars en verliezers. Een overheid kan niet ieder verzet voorkomen en hoeft dat ook niet te proberen.

Maar er bestaat een verschil tussen protest en een noodsignaal.

Protest zegt: ik ben het niet eens met deze keuze.

Een noodsignaal zegt: het systeem beantwoordt de kernvraag niet meer.

Dat onderscheid is belangrijk. Wanneer burgers herhaaldelijk vragen wie de cumulatieve belasting beoordeelt, wie aannames uit modellen aan de werkelijkheid toetst, wie ontwikkelingen in de tijd bewaakt en wie kan begrenzen wanneer de optelsom te groot wordt, gaat het niet langer uitsluitend om een individueel belang. Dan wordt een structurele vraag gesteld over het vermogen van de overheid om haar publieke taak te vervullen.

Een noodsignaal ontstaat meestal niet onmiddellijk. Het ontwikkelt zich nadat eerdere signalen onvoldoende gevolg hebben gekregen. De burger heeft eerst geprobeerd zich aan te passen aan de taal van de overheid. Hij heeft documenten gelezen, vergaderingen bijgewoond,

zienswijzen geschreven en onderscheid gemaakt tussen feiten, aannames en waardeoordelen. Wanneer hij vervolgens opnieuw een versnipperd antwoord ontvangt, ontstaat het gevoel dat zorgvuldige formulering niet voldoende is.

Daarmee verandert ook de betekenis van emotie.

Boosheid kan gemakkelijk worden gezien als bewijs dat de burger niet meer redelijk is. Soms is dat terecht. Polarisatie kan ieder gesprek beschadigen. Maar emotie kan ook het gevolg zijn van langdurig ervaren machteloosheid. Wie herhaaldelijk een redelijke vraag stelt en steeds opnieuw merkt dat niemand haar volledig draagt, kan luider gaan spreken om zichtbaar te blijven.

De overheid moet daarom niet alleen luisteren naar de toon.

Zij moet ook onderzoeken welke vraag achter die toon verborgen ligt.

15.3 De escalatieladder van de burger

Wanneer burgers zich zorgen maken over een voorgenomen ontwikkeling, begint hun reactie meestal niet met protest. De eerste stap is vaak juist bescheiden en constructief. Een bewoner vraagt om een gesprek met het bedrijf, de vergunningverlener of de gemeente. Hij wil begrijpen wat er wordt voorgesteld, welke risico's bestaan en welke maatregelen worden getroffen. In deze fase bestaat nog vertrouwen dat een inhoudelijk gesprek tot verduidelijking of verbetering kan leiden.

Wanneer dat gesprek onvoldoende antwoord geeft, verschuift de burger naar een formeler spoor. Hij dient een zienswijze in, vraagt om nadere onderbouwing en probeert zijn zorgen binnen de bestaande procedure zichtbaar te maken. Daarmee accepteert hij nog steeds de spelregels van het bestuur. Hij gebruikt de instrumenten die de overheid zelf heeft ingericht om burgers bij besluitvorming te betrekken.

Wanneer ook de zienswijze nauwelijks herkenbaar doorwerkt in het besluit, volgt vaak bezwaar. De burger verdiept zich verder in het dossier, verzamelt rapporten, vergelijkt aannames en formuleert preciezer waar volgens hem de beschermingsvraag onvoldoende wordt beantwoord. Het gesprek wordt sterker juridisch. De burger moet steeds meer tijd en energie investeren om de overheid te kunnen volgen en om zijn vraag op de juiste plaats te krijgen.

Daarmee ontstaat geleidelijk een escalatieladder:

voorgesprek met bedrijf en vergunningverlener → zienswijze → bezwaar → beroep → publiciteit via krant, radio en televisie → aansluiting bij bredere actiegroepen en zichtbare maatschappelijke actie.

Niet iedere burger doorloopt alle stappen en de volgorde ligt niet altijd volledig vast. Soms wordt de pers eerder benaderd, omdat formele procedures weinig beweging laten zien. Soms ontstaat beroep bij de bestuursrechter voordat landelijke media belangstelling krijgen. Soms sluiten burgers zich aan bij organisaties of actiegroepen, waaronder bewegingen als Extinction Rebellion, omdat zij het gevoel hebben dat een lokaal dossier onderdeel is van een breder patroon waarin gewone bestuurlijke routes onvoldoende correctievermogen tonen.

De betekenis van deze ladder ligt niet alleen in de afzonderlijke stappen. Belangrijker is dat bij iedere volgende stap de verhouding tussen burger, overheid en bedrijf verandert.

In het voorgesprek staat nog de gezamenlijke oplossing centraal. De burger vraagt om uitleg en verbetering. Bij de zienswijze ontstaat meer afstand, maar bestaat nog vertrouwen in de zorgvuldigheid van de procedure. Bij bezwaar en beroep verandert de verhouding verder: de burger vraagt niet langer alleen om gesprek, maar om formele toetsing van het besluit. Wanneer media worden ingeschakeld, verschuift het dossier naar het publieke domein. De burger probeert dan via maatschappelijke zichtbaarheid de druk op te voeren die binnen de procedure onvoldoende lijkt te ontstaan.

Wanneer uiteindelijk aansluiting wordt gezocht bij activistische organisaties, demonstraties of andere vormen van zichtbare actie, is de verhouding wezenlijk veranderd. Het gesprek heeft plaatsgemaakt voor confrontatie. De burger ziet de overheid niet langer uitsluitend als beschermer, maar steeds meer als partij in een conflict. De overheid kan op haar beurt de burger gaan beschouwen als tegenstander, activist of bron van vertraging.

Daarmee ontstaat een zichzelf versterkend proces.

De burger verhoogt de druk omdat hij zich onvoldoende gehoord en beschermd voelt. De overheid ervaart die druk als verharding en reageert formeler en defensiever. Het bedrijf wijst op vertraging, kosten en onzekerheid. Bestuurders willen escalatie beheersen en zoeken naar communicatie, terwijl de burger juist verlangt dat de inhoudelijke beschermingsvraag opnieuw wordt onderzocht.

De relatie wordt daardoor niet beter. Zij wordt sterker juridisch, politieker en harder. Wat begon als een vraag om uitleg, wordt een strijd om erkenning. Wat begon als participatie, wordt procederen. Wat begon als lokale zorg, kan uitgroeien tot publiek protest.

Die ontwikkeling is voor geen van de partijen gunstig. Bedrijven verliezen voorspelbaarheid. Overheden verliezen vertrouwen. Burgers verliezen tijd, energie en soms hun oorspronkelijke bereidheid tot dialoog. Ambtenaren raken verder klem tussen procedure, bestuur en maatschappelijke druk.

Juist daarom moet de overheid de escalatieladder niet uitsluitend zien als een probleem van lastige of radicaliserende burgers. Zij moet haar ook behandelen als een signaal over het functioneren van het bestuurlijke systeem.

De vraag is niet alleen waarom een burger steeds verder escaleert. De vraag is ook op welk eerder moment een redelijke vraag onvoldoende herkenbaar is beantwoord.

- Had in het voorgesprek duidelijker kunnen worden uitgelegd welke onzekerheden bestaan?
- Had de zienswijze tot een zichtbare heroverweging kunnen leiden?
- Had bezwaar kunnen worden voorkomen door een integraal antwoord op de beschermingsvraag?
- Had een onafhankelijk onderzoek eerder duidelijkheid kunnen geven?
- Had een herkenbaar aanspreekpunt kunnen voorkomen dat de burger langs meerdere loketten werd gestuurd?

- Had de overheid tijdig kunnen zeggen dat de gezamenlijke belasting opnieuw moest worden beoordeeld?

De escalatieladder laat daarmee zien dat polarisatie meestal niet op één moment ontstaat. Zij groeit wanneer gewone vormen van dialoog hun geloofwaardigheid verliezen.

De burger gaat niet vanzelf van gesprek naar strijd. Hij doet dat wanneer hij het gevoel krijgt dat het gesprek onvoldoende gevolgen heeft.

15.4 De schreeuw als uiterste vorm van loyaliteit aan de rechtsstaat

De schreeuw wordt gemakkelijk opgevat als afwijzing van de overheid. Zij lijkt te passen binnen een bredere ontwikkeling van wantrouwen, verzet en maatschappelijke verharding. Toch is een andere interpretatie mogelijk.

De burger die blijft aandringen, laat vaak juist zien dat hij nog verwachtingen heeft van de overheid.

Hij gelooft nog dat publieke instituties bedoeld zijn om gezondheid, veiligheid en leefomgeving te beschermen. Hij verwacht nog dat bestuurders niet alleen procedures volgen, maar ook een inhoudelijk oordeel geven. Hij gaat er nog steeds van uit dat het mogelijk moet zijn om een besluit te heroverwegen wanneer onzekerheden te groot worden of wanneer de werkelijkheid zich anders ontwikkelt dan eerder werd aangenomen.

Zijn schreeuw is daarmee niet noodzakelijk een aanval op de rechtsstaat.

Zij kan ook een uiterste beroep op de rechtsstaat zijn.

De burger zegt in wezen dat de overheid haar eigen belofte serieus moet nemen. Niet alleen luisteren, maar beschermen. Niet alleen toetsen, maar leren. Niet alleen faciliteren, maar waar nodig begrenzen.

Dat maakt de schreeuw moreel betekenisvol. Zij vraagt niet om een overheid die ieder risico uitsluit of ieder individueel belang laat prevaleren. Zij vraagt om een overheid die zichtbaar verantwoordelijkheid draagt wanneer belangen botsen, onzekerheden blijven bestaan en systemen hun eigen grens niet vanzelf herkennen.

Juist omdat de burger de overheid nog aanspreekt, is de relatie niet definitief verbroken.

De schreeuw markeert een kantelpunt.

Zij kan het begin zijn van verdere verwijdering.

Maar zij kan ook het moment zijn waarop de overheid opnieuw leert luisteren naar wat haar formele structuren onvoldoende zichtbaar maken.

15.5 Polarisatie als symptoom

Polarisatie wordt vaak beschreven als oorzaak van bestuurlijke problemen. Burgers zouden minder vertrouwen hebben, sneller tegenover instituties staan en minder bereid zijn moeilijke

afwegingen te aanvaarden. Digitale communicatie kan dat versterken. Informatie verspreidt zich snel, nuance verdwijnt gemakkelijk en groepen kunnen zich steeds sterker organiseren rond een gedeeld gevoel van onrecht of onveiligheid.

Die analyse bevat een kern van waarheid.

De moderne burger beschikt over meer informatie, meer communicatiemiddelen en meer mogelijkheden om verzet te organiseren dan enkele tientallen jaren geleden. Hij hoeft niet langer genoegen te nemen met één informatieavond, één rapport of één bestuurlijke uitleg. Hij kan documenten verzamelen, argumenten vergelijken, deskundigen benaderen en met anderen samenwerken. Dat kan leiden tot verdieping, maar ook tot verharding.

Toch is het te eenvoudig om polarisatie uitsluitend als oorzaak te zien.

Zij kan ook een symptoom zijn.

Wanneer burgers ervaren dat hun zorgen herhaaldelijk worden erkend zonder zichtbare gevolgen, ontstaat ruimte voor wantrouwen. Wanneer de overheid verschillende maatstaven lijkt te hanteren voor verschillende dossiers, groeit het gevoel van willekeur. Wanneer risico’s worden verdeeld over procedures en organisaties, terwijl de burger de gezamenlijke belasting ervaart, neemt de afstand tot bestuurlijke taal toe.

Polarisatie ontstaat dan niet alleen doordat burgers minder redelijk worden.

Zij ontstaat ook doordat het systeem onvoldoende herkenbaar antwoord geeft op vragen die voor burgers wezenlijk zijn.

Daarmee krijgt de overheid een dubbele opdracht. Zij moet grenzen stellen aan onzorgvuldige informatie, persoonlijke verdachtmakingen en ongerechtvaardigde beschuldigingen. Maar zij moet tegelijk onderzoeken welke bestuurlijke tekortkoming zichtbaar wordt in de boosheid die zij ontmoet.

Wie uitsluitend de toon corrigeert, maar niet de onderliggende vraag behandelt, zal het vertrouwen niet herstellen.

15.6 Herstel begint met erkenning van het patroon

Herstel van vertrouwen begint niet met een communicatiestrategie. Het begint met erkenning van het patroon.

De overheid moet kunnen erkennen dat burgers soms terecht signaleren dat integrale vragen tussen afzonderlijke bevoegdheden terechtkomen. Zij moet kunnen erkennen dat modellen, normen en vergunningen noodzakelijk zijn, maar geen volledige garantie bieden voor bescherming. Zij moet kunnen erkennen dat participatie weinig betekenis krijgt wanneer de fundamentele richting al grotendeels vaststaat. Zij moet ook kunnen erkennen dat ambtenaren binnen de bestaande structuur klem kunnen raken en niet altijd beschikken over het mandaat om een noodzakelijke heroverweging af te dwingen.

Dat betekent niet dat iedere kritiek terecht is of dat ieder project moet worden stilgezet.

Erkenning betekent iets anders.

Zij betekent dat de overheid bereid is opnieuw naar de beschermingsvraag te kijken wanneer burgers aannemelijk maken dat de werkelijkheid onvoldoende wordt gedekt door de bestaande beoordeling. Zij betekent dat onduidelijkheid over verantwoordelijkheid niet wordt teruggelegd bij de burger, maar binnen de overheid wordt opgelost. Zij betekent dat iemand zichtbaar verantwoordelijkheid neemt voor het integrale antwoord.

Herstel vraagt daarom om meer dan betere uitleg. Het vraagt om bestuurlijke terugkoppeling. Welke signalen zijn ontvangen? Welke aannames worden opnieuw onderzocht? Welke gegevens worden gemeten? Welke ontwikkelingen worden gevolgd? Op welk moment vindt herijking plaats? Welke instantie kan daadwerkelijk ingrijpen wanneer de gezamenlijke belasting te groot wordt?

Juist door die vragen herkenbaar te beantwoorden, kan de overheid laten zien dat zij niet alleen luistert, maar ook leert.

Dat is de overgang van communicatie naar verantwoordelijkheid.

Praktijkvoorbeeld — Wanneer een reeks dossiers één patroon zichtbaar maakt

De schreeuw ontstaat zelden door één dossier.

Zij ontstaat vaker wanneer burgers gedurende langere tijd in verschillende dossiers vergelijkbare ervaringen opdoen. Het ene dossier kan betrekking hebben op geurhinder, een ander op emissies, staalslakken, geothermie, opslag van gevaarlijke stoffen, woningbouw nabij industrie of de ontwikkeling van nieuwe energieketens. De technische inhoud verschilt, maar het bestuurlijke patroon kan herkenbaar blijven.

Steeds opnieuw blijkt dat afzonderlijke instanties een deel van het probleem behandelen. Er bestaan rapporten, normen, vergunningen en procedures. Er wordt informatie verstrekt en soms aanvullend onderzoek uitgevoerd. Toch blijft de burger vragen wie de samenhang beoordeelt, wie de beschermingsuitkomst bewaakt en wie kan ingrijpen wanneer de optelsom niet langer overtuigt.

De mogelijke ontwikkeling van ammoniakopslag in de Europoort en woningbouw in Brielle Noord maakt dat patroon concreet. De burger vraagt niet alleen of één terminal volgens de voorgeschreven methodiek kan worden vergund. Hij vraagt ook hoe meerdere terminals, bestaande industrie, transportstromen, woningbouw, weersomstandigheden, zelfredzaamheid en hulpverlening zich gezamenlijk tot elkaar verhouden. Wanneer hij daarop vooral afzonderlijke antwoorden ontvangt, blijft zijn centrale vraag bestaan.

Hetzelfde patroon kan op nationaal niveau terugkeren in de energietransitie. Wind op zee, netten, elektrolysers, waterstof, ammoniakimport, opslag, kernenergie en flexibel vermogen worden binnen verschillende programma’s onderzocht en gestimuleerd. Iedere techniek kan een begrijpelijke functie hebben. Maar wie beoordeelt of de combinatie als geheel nog doelmatig, robuust en corrigeerbaar blijft? Wie voorkomt dat de ene beleidskeuze de volgende legitimeert zonder dat de volledige keten opnieuw wordt vergeleken met alternatieven?

Wanneer burgers zulke vragen herhaaldelijk stellen en merken dat niemand het geheel zichtbaar draagt, verandert hun houding. De brief wordt een zienswijze. De zienswijze wordt een dossier. Het dossier leidt tot nieuwe brieven, gesprekken, procedures en publieke aandacht. De toon wordt scherper, omdat het gevoel ontstaat dat gewone woorden onvoldoende doordringen.

Daar begint de schreeuw. Niet als eerste reactie. Niet als aanval.

Maar als laat signaal dat een fundamentele vraag nog steeds geen herkenbare eigenaar heeft gekregen.

Slotbeschouwing — De schreeuw horen voordat zij escaleert

De kwaliteit van een rechtsstaat blijkt niet alleen uit de wijze waarop zij besluiten neemt.

Zij blijkt ook uit haar vermogen om signalen te herkennen voordat zij escaleren.

Een overheid die alleen naar de bovenstroom kijkt, ziet procedures, rapporten en formele zorgvuldigheid. Een overheid die ook de onderstroom serieus neemt, ziet waar vertrouwen slijt, waar verantwoordelijkheid verdunt en waar burgers het gevoel krijgen dat niemand het geheel draagt.

Daar ligt een bestuurlijke opdracht.

Niet iedere schreeuw heeft gelijk. Maar iedere schreeuw verdient de vraag waardoor gewone woorden hun werking verloren.

Wanneer de overheid die vraag tijdig stelt, kan polarisatie worden begrensd en kan vertrouwen langzaam worden hersteld. Wanneer zij haar niet stelt, groeit de afstand verder en wordt de schreeuw luider.

De kern is daarom eenvoudig. De burger schreeuwt niet altijd omdat hij tegenover de overheid wil staan. Soms schreeuwt hij omdat hij nog steeds verwacht dat de overheid zal doen waarvoor zij bestaat.

Beschermen waar de burger zichzelf niet kan beschermen.

DEEL V — VAN ESCALATIE NAAR TIJDIGE CORRECTIE

Hoofdstuk 16 — Zinvolle participatie begint vóór het besluit

Inleiding — Participatie als vroegtijdig correctiemechanisme

Participatie wordt in bestuurlijke processen vaak opgevat als een vorm van betrokkenheid van burgers bij beleid en besluitvorming. Burgers worden geïnformeerd, kunnen vragen stellen, een informatieavond bezoeken, een zienswijze indienen en soms reageren op verschillende varianten. Daarmee voldoet de overheid formeel aan de eis dat belanghebbenden de gelegenheid krijgen om hun stem te laten horen.

Toch is daarmee nog niet vanzelfsprekend sprake van zinvolle participatie.

De betekenis van participatie hangt niet alleen af van de vraag of burgers mogen spreken, maar vooral van het moment waarop zij worden betrokken, de informatie waarover zij beschikken, de ruimte die nog werkelijk bestaat om de richting te beïnvloeden en de zichtbaarheid van wat met hun inbreng gebeurt.

Wanneer een project al grotendeels is ontworpen, een locatie feitelijk is gekozen, investeringen zijn voorbereid en bestuurlijke verwachtingen zijn gewekt, resteert voor burgers meestal slechts invloed op onderdelen. Zij kunnen vragen stellen over uitvoering, voorwaarden en mogelijke maatregelen, maar de fundamentele vraag of de ontwikkeling in deze vorm, op deze schaal en op deze plaats verstandig is, ligt dan vaak al grotendeels buiten bereik.

Participatie verandert dan ongemerkt in inspraak achteraf. Dat is niet zonder risico.

Wanneer burgers ervaren dat zij wel worden gehoord maar nauwelijks invloed hebben op de richting, neemt het vertrouwen niet toe, maar juist af. De procedure wekt verwachtingen die zij niet kan waarmaken. De burger krijgt het gevoel dat hij wordt uitgenodigd voor een gesprek waarvan de uitkomst al grotendeels vaststaat.

Daarmee ontstaat precies het patroon dat in de eerdere hoofdstukken zichtbaar werd. Het vroegtijdige “nee” krijgt geen plaats in de verkenningsfase en keert later terug als zienswijze, bezwaar, beroep, publiciteit of maatschappelijke actie. De relatie wordt harder, terwijl de bestuurlijke ruimte om nog werkelijk bij te sturen juist kleiner wordt.

Zinvolle participatie is daarom geen sluitstuk van besluitvorming. Zij hoort aan het begin te staan.

16.1 Participatie is meer dan informeren en inspreken

Informeren is noodzakelijk, maar informeren is nog geen participatie.

Een overheid of bedrijf kan zorgvuldig uitleggen welke plannen bestaan, welke procedures worden gevolgd en welke onderzoeken worden uitgevoerd. Burgers kunnen vragen stellen en ontvangen antwoorden. Daarmee ontstaat transparantie, maar nog niet vanzelf invloed.

Ook inspreken is waardevol, maar niet voldoende.

De mogelijkheid om een reactie te geven op een ontwerpbesluit is een belangrijke rechtsstatelijke waarborg. Zij maakt het mogelijk dat fouten, ontbrekende informatie en lokale zorgen zichtbaar worden. Maar wanneer het ontwerp zelf al sterk is uitgewerkt, komt inspraak vaak laat in het proces. De ruimte om alternatieven werkelijk te onderzoeken of de schaal en locatie opnieuw te bespreken, is dan beperkt.

Zinvolle participatie vraagt meer.

Zij vraagt dat burgers niet uitsluitend worden geïnformeerd over een reeds ontwikkelde richting, maar vroegtijdig worden betrokken bij de vragen die aan die richting voorafgaan. Welk probleem wordt opgelost? Welke alternatieven bestaan? Welke belangen worden geraakt? Welke onzekerheden spelen een rol? Welke groepen dragen de risico’s en welke groepen ontvangen de baten? Welke ontwikkeling is corrigeerbaar wanneer de werkelijkheid later anders blijkt te zijn dan vandaag wordt aangenomen?

Dat zijn geen uitvoeringsvragen.

Het zijn vragen naar de grondslag van het besluit.

Juist daarom is participatie niet alleen een democratische vormvereiste, maar ook een inhoudelijk instrument voor betere besluitvorming. Burgers beschikken over lokale kennis, ervaringskennis en kennis van eerdere dossiers. Zij kunnen signaleren welke effecten in een model onvoldoende zichtbaar zijn, welke belangen buiten beeld dreigen te blijven en waar de overheid het risico loopt een probleem te smal te formuleren.

Participatie voegt daarmee niet alleen stemmen toe.

Zij voegt waarnemingen toe.

16.2 Het verschil tussen draagvlak organiseren en samen waarheid zoeken

Participatie krijgt gemakkelijk een instrumenteel karakter.

Een overheid of initiatiefnemer wil een project realiseren en zoekt vervolgens naar een vorm waarin burgers tijdig worden geïnformeerd, zorgen kunnen uitspreken en waar mogelijk tegemoetkomingen of aanpassingen worden gevonden. Dat kan nuttig zijn. Goede communicatie voorkomt misverstanden en kan leiden tot praktische verbeteringen.

Maar participatie wordt kwetsbaar wanneer haar werkelijke doel vooral bestaat uit het organiseren van draagvlak voor een reeds gekozen richting.

Dan ontstaat een omgekeerde volgorde.

Niet de vraag wat verantwoord is staat centraal, maar de vraag hoe een voorgenomen ontwikkeling maatschappelijk aanvaardbaar kan worden gemaakt.

De burger merkt dat verschil vaak snel. Hij merkt of zijn vragen werkelijk tot heroverweging kunnen leiden of vooral worden gebruikt om weerstand beheersbaar te maken. Hij merkt of alternatieven nog openliggen of alleen ter illustratie worden besproken. Hij merkt of onzekerheden serieus worden onderzocht of vooral communicatief worden ingekaderd.

Zinvolle participatie vraagt daarom een andere houding.

Niet: “Hoe krijgen wij burgers mee?”

Maar: “Welke kennis, waarden en grenzen moeten wij meenemen voordat wij besluiten?”

Dat verschil is wezenlijk. Draagvlak organiseren is gericht op acceptatie.

Samen waarheid zoeken is gericht op een beter oordeel.

Daarbij hoeft niet iedere burger dezelfde opvatting te hebben en hoeft niet iedere zorg te leiden tot aanpassing. Het gaat erom dat de overheid bereid is zich werkelijk te laten corrigeren wanneer nieuwe informatie, lokale ervaring of een andere waardering van risico’s daar aanleiding toe geeft.

De overheid hoeft haar verantwoordelijkheid niet over te dragen aan burgers. Zij moet haar oordeel wel toetsbaar maken.

16.3 Participatie begint wanneer alternatieven nog openliggen

Het moment waarop participatie begint, bepaalt in hoge mate de kwaliteit ervan.

Wanneer burgers pas worden betrokken nadat een oplossingsrichting feitelijk is gekozen, ontstaat een ongelijk speelveld. De initiatiefnemer beschikt dan al over onderzoeken, ontwerpen, adviseurs en bestuurlijke contacten. De overheid heeft vaak al beleidsdoelen geformuleerd en capaciteit vrijgemaakt. De burger moet zich in korte tijd verdiepen in een complex dossier en reageren op een ontwikkeling die in de praktijk al veel momentum heeft opgebouwd.

Daarmee wordt van de burger verwacht dat hij corrigeert op het moment waarop correctie het moeilijkst is geworden.

Een zorgvuldiger proces begint eerder.

Eerst wordt de probleemdefinitie besproken. Wat is precies het probleem dat moet worden opgelost?

Daarna komen alternatieven aan de orde. Welke technische, ruimtelijke en bestuurlijke routes bestaan?

Vervolgens wordt zichtbaar gemaakt welke waarden onder druk staan.

Gaat het om gezondheid, veiligheid, betaalbaarheid, economische ontwikkeling, leveringszekerheid, leefomgeving, ruimtegebruik of verdeling van risico's?

Pas daarna volgt de beoordeling van schaal, locatie en uitvoeringsvorm.

In die volgorde kan participatie werkelijk bijdragen aan de kwaliteit van het besluit.

Het voorkomt ook dat een techniek, project of locatie te vroeg als vanzelfsprekend wordt behandeld. De vraag verschuift van de uitvoerbaarheid van één oplossing naar de vergelijking tussen meerdere mogelijke routes.

Dat is vooral belangrijk bij grote, langdurige en moeilijk corrigeerbare besluiten.

Hoe groter de investering, hoe langer de levensduur en hoe moeilijker de weg terug, des te eerder participatie moet beginnen.

Niet omdat burgers ieder besluit moeten kunnen blokkeren.

Maar omdat een laat ontdekt bezwaar bij onomkeerbare projecten veel grotere maatschappelijke en financiële gevolgen heeft dan een vroeg herkende grens.

16.4 Welke ruimte bestaat werkelijk voor invloed?

Participatie kan alleen geloofwaardig zijn wanneer vooraf duidelijk is welke ruimte werkelijk bestaat voor invloed.

Dat vraagt om eerlijkheid.

Sommige keuzes liggen al vast door wetgeving, bestaande infrastructuur, internationale verplichtingen of eerder genomen besluiten. Andere keuzes zijn nog open. Soms kan een project worden aangepast, maar niet volledig worden voorkomen. Soms ligt de locatie nog open, maar de techniek niet. Soms kan de schaal worden beperkt. Soms moet ook de mogelijkheid bestaan om een ontwikkeling niet door te zetten.

Die ruimte moet vooraf expliciet worden gemaakt.

Wanneer burgers niet weten wat zij nog kunnen beïnvloeden, ontstaan verkeerde verwachtingen. De één denkt mee over details terwijl hij eigenlijk de locatie ter discussie wil stellen. Een ander investeert tijd in alternatieven die bestuurlijk al buiten beeld zijn geraakt. Een derde verwacht medebeslissingsrecht terwijl de formele verantwoordelijkheid elders ligt.

Dat leidt onvermijdelijk tot teleurstelling.

Een goed participatieproces maakt daarom onderscheid tussen informatie, advies, invloed en besluitvorming.

Burgers moeten weten welke onderdelen vaststaan, welke onderdelen bespreekbaar zijn en wie uiteindelijk beslist. Zij moeten ook weten op welke gronden een beslissing wordt genomen en hoe afwijkende inzichten in de afweging worden verwerkt.

Juist die helderheid draagt bij aan vertrouwen. Niet doordat burgers altijd hun zin krijgen. Maar doordat zij weten waar zij aan toe zijn.

16.5 Het vroegtijdige “nee” als legitieme uitkomst

Participatie krijgt pas werkelijke betekenis wanneer ook een gemotiveerd “nee” mogelijk is.

Dat “nee” hoeft niet uitsluitend afkomstig te zijn van burgers. Ook een bedrijf, ambtenaar, deskundige of bestuurder kan tot de conclusie komen dat een project in deze vorm, op deze schaal of op deze locatie niet verantwoord is. Het gaat erom dat begrenzing niet pas als laatste noodmaatregel verschijnt, maar als normale mogelijkheid binnen een zorgvuldig proces.

Dat vraagt om een andere bestuurlijke houding.

Een “nee” is niet automatisch een teken van falen.

Het kan ook betekenen dat het systeem op tijd heeft gewerkt.

- Een locatie kan ongeschikt blijken.
- Een schaal kan te groot zijn.
- Een alternatief kan robuuster zijn.
- Een veiligheidsmarge kan onvoldoende blijken.
- Een combinatie van functies kan te veel systeemdruk veroorzaken.
- Een investering kan te weinig corrigeerbaar zijn.

Wanneer zulke grenzen vroeg zichtbaar worden, kunnen zij vaak nog relatief eenvoudig worden verwerkt. Een ontwerp kan worden aangepast. Een andere locatie kan worden onderzocht. Een kleinere schaal kan worden gekozen. Een andere techniek kan worden overwogen. Een project kan worden gefaseerd.

Wanneer hetzelfde “nee” pas jaren later verschijnt, zijn de gevolgen veel groter. Dan zijn investeringen voorbereid, verwachtingen gewekt, procedures doorlopen en bestuurlijke posities ingenomen. Begrenzing wordt dan niet langer ervaren als tijdige zorgvuldigheid, maar als blokkade.

Juist daarom is het vroegtijdige “nee” niet de vijand van ontwikkeling. Het is een voorwaarde voor verantwoorde ontwikkeling.

16.6 Van escalatie achteraf naar correctie vooraf

De escalatieladder van de burger laat zien wat er gebeurt wanneer participatie te laat komt of onvoldoende betekenis krijgt.

De burger begint meestal niet met juridische procedures of activisme. Hij begint met een gesprek. Hij stelt vragen aan het bedrijf, de vergunningverlener of de gemeente. Wanneer die vragen onvoldoende worden beantwoord, volgt een zienswijze. Daarna kunnen bezwaar, beroep, media-aandacht en aansluiting bij maatschappelijke actiegroepen ontstaan.

Bij iedere stap wordt de verhouding harder.

- De burger investeert meer tijd en energie.
- Het bedrijf ervaart meer onzekerheid.
- Ambtenaren raken verder klem.
- Bestuurders verliezen speelruimte.
- De juridische en maatschappelijke kosten nemen toe.
- Daarmee verschuift correctie naar het meest kostbare moment.

Een beter systeem organiseert correctie eerder.

Dat betekent dat burgers al in de verkenningsfase toegang krijgen tot relevante informatie, dat aannames zichtbaar worden gemaakt, dat alternatieven werkelijk openliggen en dat lokale kennis niet pas wordt benut nadat een plan grotendeels is uitgewerkt.

Het betekent ook dat duidelijk is waar burgers terechtkunnen wanneer zij menen dat een vraag tussen organisaties dreigt te verdwijnen. Niet iedere zorg hoeft onmiddellijk tot een nieuw onderzoek te leiden. Maar iedere redelijke systeemvraag verdient een herkenbare route.

Dat kan bijvoorbeeld via een vroegtijdige systeemverkenning, een onafhankelijke toets of een participatiecontract waarin vooraf wordt vastgelegd hoe met signalen, onzekerheden en afwijkende inzichten wordt omgegaan.

Zo ontstaat een andere bestuurlijke dynamiek. Niet eerst besluiten en daarna weerstand beheersen. Maar eerst samen onderzoeken en daarna beter besluiten.

Praktijkvoorbeeld — Ammoniakopslag en woningbouw in Brielle Noord

De mogelijke ontwikkeling van grootschalige ammoniakopslag in de Europoort en woningbouw in Brielle Noord maakt zichtbaar waarom vroege participatie noodzakelijk is.

Wanneer burgers pas worden betrokken nadat afzonderlijke vergunningprocedures zijn gestart en woningbouwplannen al zijn uitgewerkt, is de centrale vraag moeilijk nog open te stellen. De discussie richt zich dan al snel op technische voorwaarden, risicocontouren, modelaannames en maatregelen binnen bestaande kaders.

Maar de fundamentele vraag ligt eerder.

- Willen wij grootschalige ammoniakopslag in deze omvang ontwikkelen in een gebied waar bestaande woonkernen liggen en mogelijk nieuwe woningen worden toegevoegd?
- Welke schaal is nog verantwoord?
- Welke toekomstige uitbreidingen worden meegenomen?
- Welke afstand tussen industrie en woningen blijft verstandig wanneer onzekerheden, cumulatie en ongunstige weersomstandigheden worden meegewogen?
- Welke alternatieven bestaan voor locatie, schaal en transport?
- En op welk moment moet worden geconcludeerd dat verdere verdichting niet meer verantwoord is?

Wanneer zulke vragen pas aan het einde van de procedure worden gesteld, komen zij te laat. Dan zijn vergunning trajecten al gestart, bedrijven hebben verwachtingen ontwikkeld en gemeenten hebben woningbouwopgaven vertaald naar locaties.

- Juist daarom moet participatie eerder beginnen.
- Niet bij de vraag hoe een terminal kan worden vergund.
- Maar bij de vraag welke ontwikkeling het gebied als geheel nog kan dragen.
- Niet bij de vraag hoe woningbouw kan worden ingepast.
- Maar bij de vraag welke ruimtelijke combinatie van wonen, industrie en infrastructuur op langere termijn verantwoord blijft.

Daarmee wordt participatie onderdeel van systeemveiligheid. Burgers leveren dan niet alleen reacties op een plan.

Zij helpen zichtbaar maken welke vraag eerst moet worden beantwoord voordat een plan verstandig kan worden ontworpen.

Slotbeschouwing — Participatie als onderdeel van behoorlijk bestuur

Zinvolle participatie vraagt meer dan uitnodigen, informeren en luisteren.

Zij vraagt een proces waarin burgers vroegtijdig toegang krijgen tot de vragen die werkelijk van belang zijn. Niet alleen tot details van uitvoering, maar ook tot probleemdefinitie, alternatieven, schaal, locatie, onzekerheden en grenzen.

Dat vraagt om openheid van overheid en initiatiefnemer. Maar ook om verantwoordelijkheid van burgers.

Participatie is geen vrijbrief voor onbeperkt verzet. Zij vraagt dat burgers bereid zijn informatie zorgvuldig te beoordelen, onderscheid te maken tussen feiten en vermoedens en oog te houden voor belangen die eveneens legitiem zijn.

Juist daarin ligt wederkerigheid. De overheid moet burgers serieus nemen als deelnemers aan waarheidsvinding en vroegtijdige correctie. Burgers moeten erkennen dat besluitvorming uiteindelijk een afweging vraagt waarin niet ieder individueel belang volledig kan worden gehonoreerd.

Zinvolle participatie vervangt het besluit niet. Zij verbetert de kwaliteit ervan. Zij maakt het mogelijk dat grenzen eerder zichtbaar worden, alternatieven eerlijker worden onderzocht en het “nee” niet pas verschijnt nadat de relatie tussen burger en overheid al is veranderd in een strijd.

Daarmee vormt participatie geen zachte toevoeging aan behoorlijk bestuur. Zij is een wezenlijk onderdeel van bestuurlijke corrigeerbaarheid.

Hoofdstuk 17 — Gedeelde waarheidsvinding en onafhankelijke kennis

Inleiding — Een gesprek heeft pas betekenis wanneer partijen over dezelfde werkelijkheid spreken

Zinvolle participatie begint vroeg, maar zij kan alleen slagen wanneer partijen ook inhoudelijk in staat zijn om met elkaar in gesprek te gaan. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar is het in complexe dossiers niet.

Een bedrijf beschikt doorgaans over eigen deskundigen, technische rapporten, juridische ondersteuning en adviseurs die jarenlang ervaring hebben met vergunningprocedures. Overheden beschikken over uitvoeringsorganisaties, modellen, wettelijke kaders en toegang tot gespecialiseerde kennis. Burgers beschikken meestal niet over vergelijkbare middelen. Zij hebben lokale kennis, ervaringskennis en soms veel inhoudelijke belangstelling, maar moeten zich vaak in korte tijd een weg banen door omvangrijke dossiers, technisch taalgebruik en ingewikkelde procedures.

Daarmee bestaat vanaf het begin een asymmetrie.

Die asymmetrie hoeft niet volledig te verdwijnen. Dat zou onrealistisch zijn. Een bewoner hoeft geen procestechnoloog, veiligheidskundige of jurist te worden om een legitieme vraag te mogen stellen. Evenmin kan van een overheid worden verlangd dat iedere technische analyse opnieuw vanaf nul gezamenlijk wordt uitgevoerd.

Maar de asymmetrie mag ook niet worden genegeerd.

Wanneer burgers uitsluitend mogen reageren op rapporten die zij nauwelijks kunnen doorgronden, terwijl de onderliggende aannames niet zichtbaar zijn en onafhankelijke toetsing ontbreekt, ontstaat geen werkelijke participatie. Er ontstaat een gesprek waarin formeel iedereen mag spreken, maar waarin niet iedereen werkelijk toegang heeft tot de kennis die het besluit draagt.

Daarom is gedeelde waarheidsvinding nodig.

Gedeelde waarheidsvinding betekent niet dat feiten door stemming worden vastgesteld of dat wetenschappelijke expertise wordt vervangen door maatschappelijke voorkeuren. Zij betekent dat de werkelijkheid waarop het besluit rust zo veel mogelijk gezamenlijk wordt onderzocht, dat aannames zichtbaar worden gemaakt, dat onzekerheden niet worden verborgen en dat afwijkende inzichten een herkenbare plaats krijgen.

Pas dan ontstaat een gesprek waarin partijen niet alleen standpunten uitwisselen, maar ook gezamenlijk kunnen onderzoeken wat zij weten, wat zij nog niet weten en welke onzekerheden zij bereid zijn te aanvaarden.

17.1 De ongelijkheid tussen burger, overheid en bedrijf

In complexe projecten bestaat een structureel verschil in positie tussen burgers, bedrijven en overheid.

Een initiatiefnemer begint meestal niet blanco. Voordat een project publiek zichtbaar wordt, zijn vaak al verkenningen uitgevoerd, adviseurs ingeschakeld en technische varianten onderzocht. Er bestaan financiële verwachtingen, contacten met overheden en interne studies naar locatie, schaal en haalbaarheid. Wanneer het participatieproces begint, beschikt de initiatiefnemer daardoor over een kennisvoorsprong die niet eenvoudig kan worden ingehaald.

Ook de overheid heeft een bijzondere positie. Zij kent de procedures, weet welke organisatie bevoegd is en beschikt over juridische en technische ondersteuning. Zij kan rapporten beoordelen in de context van bestaande normen en beleidskaders. Dat maakt haar niet vanzelf alwetend, maar wel institutioneel beter toegerust dan de gemiddelde burger.

De burger staat op een andere plaats.

Hij krijgt vaak pas zicht op een ontwikkeling wanneer een project al een naam, een locatie en een globale vorm heeft gekregen. Vanaf dat moment moet hij begrijpen wat wordt voorgesteld, welke risico’s bestaan, welke procedures gelden en welke mogelijkheden hij heeft om invloed uit te oefenen. Hij moet informatie verzamelen, technische termen leren en bepalen welke vragen werkelijk van belang zijn.

Dat vraagt veel.

Niet iedere burger heeft daarvoor tijd, ervaring of middelen. Daardoor ontstaat bovendien selectie. Vooral burgers met voldoende opleiding, vasthoudendheid en beschikbare tijd nemen deel. Andere groepen blijven gemakkelijk buiten beeld, terwijl zij wel gevolgen kunnen ondervinden.

Dat is geen verwijt aan de burgers die zich wel inzetten.

Het is een structureel kenmerk van participatie.

Een overheid die participatie serieus neemt, moet daarom niet doen alsof iedereen vanzelf in dezelfde positie verkeert. Zij moet actief zorgen voor begrijpelijke informatie, voldoende tijd, toegang tot ondersteuning en ruimte voor vragen die niet onmiddellijk in technische taal kunnen worden geformuleerd.

Gelijkwaardigheid begint bij erkenning van ongelijkheid.

17.2 Technische kennis, lokale kennis en ervaringskennis

Niet alle kennis heeft dezelfde vorm.

Technische deskundigheid is onmisbaar. Een veiligheidskundige kan scenario’s beoordelen. Een procestechnoloog begrijpt hoe een installatie functioneert. Een jurist kent de wettelijke kaders. Een epidemioloog kan gezondheidssignalen duiden. Een ingenieur kan de robuustheid van infrastructuur beoordelen.

Maar technische kennis is niet de enige relevante kennis.

Bewoners beschikken over lokale kennis. Zij weten hoe een gebied werkelijk wordt gebruikt, waar verkeer vastloopt, hoe weersomstandigheden lokaal uitwerken, waar mensen recreëren en welke routes bij een incident kwetsbaar zijn. Zij kennen de omgeving niet uitsluitend van kaarten en modellen, maar uit dagelijks gebruik.

Daarnaast bestaat ervaringskennis. Burgers weten welke hinder zij terugkerend ervaren, welke communicatie eerder onvoldoende werkte en waar vertrouwen in de loop van de tijd is beschadigd. Zij kunnen signalen herkennen die binnen afzonderlijke procedures gemakkelijk versnipperd blijven.

Deze vormen van kennis zijn niet uitwisselbaar. Een geurmelding vervangt geen emissiemeting. Een risicomodel vervangt geen lokale waarneming. Een technisch rapport vervangt geen gesprek met bewoners.

De uitdaging ligt daarom niet in de vraag welke kennis de andere moet verdringen. De uitdaging is hoe verschillende vormen van kennis met elkaar kunnen worden verbonden.

Een bekwame overheid gebruikt technische deskundigheid om risico’s zorgvuldig te analyseren en gebruikt lokale kennis om te toetsen of die analyse voldoende aansluit op de werkelijkheid. Zij behandelt ervaringskennis niet als bewijs voor iedere conclusie, maar ook niet als hinderlijke ruis die buiten het formele beoordelingskader valt.

Juist in complexe systemen is dat belangrijk.

Wanneer modellen per definitie vereenvoudigen en vergunningen zich op afzonderlijke activiteiten richten, kunnen lokale waarnemingen zichtbaar maken waar de werkelijkheid breder is dan het dossier.

17.3 De ervaren burger als verbinder tussen werelden

Niet iedere burger neemt vanuit dezelfde positie deel aan een maatschappelijk debat. Sommige burgers brengen vooral lokale kennis in. Zij kennen hun woonomgeving, ervaren hinder, zien veranderingen in het gebied en weten hoe plannen in de praktijk uitwerken. Andere burgers verdiepen zich gaandeweg in rapporten, vergunningen en modellen en bouwen daardoor inhoudelijke kennis op.

Maar er bestaat ook een derde categorie.

Dat is de ervaren burger die gedurende een lange loopbaan zelf heeft gewerkt binnen overheid, bedrijfsleven, techniek, uitvoering en bestuur. Hij heeft verschillende organisaties van binnenuit leren kennen, heeft zich bewogen tussen meerdere vakgebieden en functieniveaus en weet hoe besluitvorming werkelijk tot stand komt. Hij kent niet alleen de formele processen, maar ook de informele verhoudingen, de bestuurlijke druk, de economische belangen en de organisatorische reflexen die bepalen hoe een dossier zich ontwikkelt.

Deze burger brengt een bijzondere vorm van kennis in.

Hij beschikt niet uitsluitend over technische deskundigheid of lokale ervaring, maar over overzicht.

Dat overzicht ontstaat niet in één opleiding en ook niet in één functie. Het groeit door jarenlange ervaring in verschillende rollen, organisaties en culturen. Wie zowel in het bedrijfsleven als binnen publieke structuren heeft gewerkt, weet dat beide werelden een eigen taal, tempo en logica kennen. Wie zich tussen techniek, bedrijfsvoering en bestuur heeft bewogen, begrijpt dat een technisch probleem zelden uitsluitend technisch blijft. Wie meerdere sectoren en organisatieculturen heeft meegemaakt, herkent eerder wanneer belangen, routines en aannames zich zodanig opstapelen dat de oorspronkelijke vraag uit beeld raakt.

De ervaren burger ziet daardoor soms eerder dan afzonderlijke instituties dat een vraagstuk systeemkenmerken heeft gekregen.

- Hij ziet dat een vergunning niet losstaat van ruimtelijke ordening.
- Hij ziet dat een veiligheidsanalyse niet losstaat van bedrijfsvoering, onderhoud en menselijke factoren.
- Hij ziet dat energietransitie niet alleen een technisch programma is, maar ook een vraagstuk van infrastructuur, marktwerking, subsidies en bestuurlijke risico's.
- Hij ziet dat woningbouw, industrie en bereikbaarheid niet los van elkaar kunnen worden beoordeeld.
- Hij ziet dat modellen noodzakelijk zijn, maar altijd rusten op aannames die in de praktijk opnieuw moeten worden getoetst.
- En hij ziet dat een organisatie soms zorgvuldig kan handelen binnen haar eigen taak, terwijl het geheel toch onvoldoende wordt bewaakt.
- Juist daardoor kan de ervaren burger een waardevolle brugfunctie vervullen.
- Hij kan technische taal vertalen naar maatschappelijke betekenis.
- Hij kan bestuurlijke antwoorden toetsen aan operationele werkelijkheid.
- Hij kan signaleren wanneer een vraag ten onrechte wordt teruggebracht tot één vakgebied.
- Hij kan herkennen wanneer een procedure formeel klopt, maar de beschermingsuitkomst nog onvoldoende overtuigt.
- Hij kan ook begrijpen waarom ambtenaren soms klem raken tussen opdracht, juridische kaders en bestuurlijke verwachtingen.

Die positie maakt hem niet automatisch tot eigenaar van de waarheid.

Ervaring kan eveneens leiden tot vaste overtuigingen, selectieve waarneming of overwaardering van het eigen oordeel. Ook de ervaren burger moet onderscheid blijven maken tussen feit, interpretatie en normatieve voorkeur. Hij moet bereid zijn om zijn aannames te laten toetsen en erkennen dat andere deskundigen tot een ander oordeel kunnen komen.

Maar het zou evenzeer onjuist zijn om zijn kennis te reduceren tot een persoonlijke mening.

De ervaren burger beschikt soms over precies het soort brede systeemervaring dat binnen sterk gespecialiseerde organisaties moeilijk te organiseren is. Hij ziet verbanden die tussen afzonderlijke disciplines, afdelingen en bevoegdheden verloren dreigen te gaan.

Daarmee vervult hij een publieke functie. Niet doordat hij alle antwoorden heeft.

Maar doordat hij vragen kan stellen die binnen een versnipperd systeem anders te laat worden gesteld.

Een volwassen participatieproces moet daarom ruimte bieden aan verschillende vormen van burgerschap. De lokale bewoner brengt kennis van de leefomgeving in. De kritische burger onderzoekt dossiers en stelt normatieve vragen. De ervaren burger verbindt techniek, mens, organisatie en bestuur.

Juist die combinatie maakt participatie sterker. Niet omdat burgers de plaats van overheid of deskundigen overnemen.

Maar omdat zij kunnen bijdragen aan het zicht op het geheel dat moderne instituties niet vanzelfsprekend bezitten.

17.4 Informatie is pas bruikbaar wanneer aannames zichtbaar zijn

Veel participatieprocessen stellen grote hoeveelheden informatie beschikbaar. Er verschijnen rapporten, kaarten, tabellen, presentaties en samenvattingen. Toch betekent beschikbaarheid van informatie nog niet dat burgers de besluitvorming werkelijk kunnen volgen.

In complexe dossiers ligt de kern vaak niet in de hoeveelheid informatie, maar in de aannames waarop analyses rusten.

Een risicomodel kan bijvoorbeeld rekenen met een bepaalde emissieduur, een geselecteerd weerscenario, historische faalkansen en veronderstellingen over zelfredzaamheid. Een economische studie kan uitgaan van toekomstige vraaggroei, subsidievoorwaarden, energieprijzen of beschikbaarheid van infrastructuur. Een ruimtelijke beoordeling kan aannemen dat toekomstige ontwikkelingen beperkt blijven of dat bepaalde functies langdurig naast elkaar kunnen bestaan.

Zulke aannames zijn niet altijd onjuist. Maar zij zijn wel bepalend.

Wanneer zij niet zichtbaar worden gemaakt, ontstaat schijnzekerheid. De uitkomst lijkt objectief, terwijl belangrijke keuzes al in het model of de methodiek zijn ingebouwd.

Daarom moet participatie verder gaan dan het delen van eindrapporten.

- Ook de dragende aannames moeten bespreekbaar zijn.
- Welke scenario’s zijn beschouwd?
- Welke scenario’s zijn buiten beschouwing gebleven?
- Welke gegevens zijn gebruikt?
- Waar bestaan onzekerheden?
- Welke normen zijn toegepast?
- Welke normatieve keuzes liggen onder die normen?
- Welke gevolgen kunnen buiten het model blijven?
- Welke ontwikkeling wordt voor de komende twintig of dertig jaar verondersteld?

Juist zulke vragen maken het gesprek betekenisvol.

Niet omdat burgers ieder model zelf opnieuw moeten doorrekenen, maar omdat zij moeten kunnen begrijpen welke werkelijkheid het model beschrijft en welke werkelijkheid daarbuiten blijft.

Een transparant besluit laat daarom niet alleen zien wat de uitkomst is.

Het laat ook zien hoe kwetsbaar die uitkomst wordt wanneer aannames veranderen.

17.5 Toegang tot onafhankelijke expertise

Wanneer kennis sterk ongelijk verdeeld is, heeft de burger behoefte aan onafhankelijke deskundigheid. Dat is geen luxe.

Het is een voorwaarde voor geloofwaardige participatie.

Een bedrijf kan niet worden verweten dat het zijn eigen adviseurs inschakelt en zijn project zo zorgvuldig mogelijk onderbouwt. Een overheid kan evenmin ieder technisch rapport volledig opnieuw laten uitvoeren. Maar wanneer uitsluitend de initiatiefnemer beschikt over gespecialiseerde kennis, ontstaat gemakkelijk een situatie waarin burgers vooral mogen reageren op een analyse die zij zelf nauwelijks kunnen laten toetsen.

Daarmee raakt het gesprek uit balans.

Een zinvolle participatieaanpak biedt daarom ruimte voor onafhankelijke contra-expertise. Dat hoeft niet bij iedere vraag tot een omvangrijk onderzoek te leiden. Vaak kan een beperkte toets al veel betekenen. Een onafhankelijke deskundige kan aangeven welke aannames bepalend zijn, welke onzekerheden redelijkerwijs nader moeten worden onderzocht en welke vragen buiten de reikwijdte van een bestaand rapport vallen.

Zo’n toets vervult meerdere functies. Zij helpt burgers om hun vragen preciezer te formuleren. Zij helpt overheden om mogelijke blinde vlekken eerder te herkennen.

Zij helpt bedrijven om te voorkomen dat fundamentele vragen pas in bezwaar of beroep terugkeren.

Zij versterkt de legitimiteit van het besluit, omdat zichtbaar wordt dat niet alleen de initiatiefnemer zijn eigen bewijsvoering heeft beoordeeld.

De onafhankelijke deskundige neemt de besluitvorming niet over. Hij maakt haar beter toetsbaar.

Daarvoor is een praktische voorziening nodig. Bij projecten met mogelijke gevolgen voor veiligheid, gezondheid en leefomgeving kan vooraf een beperkt budget voor onafhankelijke expertise worden gereserveerd. Dat budget moet niet onder directe regie van de initiatiefnemer staan, maar via een onafhankelijke route beschikbaar komen. Burgers moeten vervolgens kunnen aangeven welke redelijke vraag zij willen laten onderzoeken.

Daarmee ontstaat geen onbeperkt recht op nieuwe studies.

Er ontstaat wel een eerlijker speelveld.

17.6 Due diligence mét participatie

Participatie en zorgvuldige analyse worden in bestuurlijke processen nog te vaak als afzonderlijke activiteiten behandeld.

Eerst worden onderzoeken uitgevoerd. Daarna wordt een plan opgesteld.

Vervolgens worden burgers geïnformeerd en mogen zij reageren.

Die volgorde lijkt efficiënt, maar heeft een belangrijk nadeel. De vragen van burgers komen pas in beeld nadat het analytische kader grotendeels is vastgesteld. Daardoor kunnen lokale kennis, afwijkende ervaringen en alternatieve probleemdefinities nog maar moeilijk doorwerken in de basis van het onderzoek.

Een betere benadering verbindt due diligence en participatie vanaf het begin.

Due diligence betekent dat een overheid en initiatiefnemer zorgvuldig onderzoeken welke risico's, gevolgen en alternatieven relevant zijn voordat zij een besluit nemen. Daarbij horen technische analyses, juridische toetsing, onderzoek naar onzekerheden en beoordeling van maatschappelijke gevolgen.

Participatie voegt daar een noodzakelijke laag aan toe.

Burgers kunnen zichtbaar maken welke vragen vanuit de leefomgeving moeten worden meegenomen. Zij kunnen helpen bepalen welke scenario's maatschappelijk relevant zijn, welke onzekerheden extra aandacht verdienen en welke gevolgen in de dagelijkse werkelijkheid zwaar wegen.

Zo ontstaat een open onderzoeksproces. Niet een proces waarin burgers de plaats van deskundigen innemen.

Ook niet een proces waarin technische expertise de maatschappelijke afweging vervangt.

Maar een proces waarin analyse en ervaring elkaar aanvullen.

De kern daarvan is eenvoudig: participatie zonder due diligence leidt tot betrokkenheid zonder inhoudelijke invloed; due diligence zonder participatie leidt tot analyse zonder voldoende verbinding met de werkelijkheid;

de combinatie maakt tijdige begrenzing mogelijk.

Juist bij projecten die moeilijk corrigeerbaar zijn, is deze combinatie noodzakelijk. Wanneer een terminal, kerncentrale, woonwijk of infrastructuurproject eenmaal is gerealiseerd, kan de ruimtelijke en maatschappelijke keuze niet eenvoudig worden teruggedraaid. Daarom moeten de relevante vragen niet pas worden behandeld wanneer bezwaar of beroep ontstaat, maar wanneer het ontwerp nog openligt.

17.6 Geen volledige gelijkheid, maar een eerlijk speelveld

Een volledig gelijk speelveld bestaat niet.

Bedrijven blijven beschikken over meer financiële middelen en technische ondersteuning dan individuele burgers. Overheden behouden hun wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deskundigen houden een eigen professionele rol. Burgers brengen lokale kennis, waarden en zorgen in, maar nemen niet automatisch het besluit over.

Dat hoeft ook niet. De rechtsstaat vraagt geen volledige gelijkheid van rollen. Zij vraagt wel eerlijkheid van het proces.

Een eerlijk speelveld betekent dat burgers tijdig weten wat werkelijk beïnvloedbaar is. Zij krijgen toegang tot begrijpelijke informatie. Dragende aannames en onzekerheden worden zichtbaar gemaakt. Onafhankelijke deskundigheid is beschikbaar wanneer redelijke vragen dat rechtvaardigen. Afwijkende inzichten worden serieus onderzocht. En na afloop wordt helder gemotiveerd wat met de inbreng is gedaan.

Daarbij hoort ook representativiteit.

De overheid moet voorkomen dat participatie uitsluitend wordt gedragen door de meest mondige of best geïnformeerde burgers. Niet omdat hun inbreng minder waardevol is, maar omdat ook andere perspectieven zichtbaar moeten worden. Dat vraagt om actieve benadering van groepen die minder gemakkelijk deelnemen, variatie in participatievormen en waar nodig inzet van gelote bewonerspanels of gerichte gesprekken.

Een eerlijk speelveld betekent bovendien dat niet alleen burgers transparant moeten zijn over hun belangen en zorgen. Ook overheid en initiatiefnemer moeten zichtbaar maken welke doelen zij nastreven, welke belangen zij wegen en welke keuzes al dan niet openliggen.

Daarmee ontstaat volwassen wederkerigheid.

- De burger hoeft niet te doen alsof ieder belang gelijk kan worden gehonoreerd.
- De overheid hoeft niet te doen alsof iedere vraag onmiddellijk kan worden opgelost.
- Het bedrijf hoeft niet te doen alsof een project geen maatschappelijke gevolgen heeft.
- Maar iedere partij moet bereid zijn de eigen aannames en belangen zichtbaar te maken.

Dat is de basis voor vertrouwen.

Praktijkvoorbeeld — Onafhankelijke toetsing van ammoniakopslag

De ontwikkeling van grootschalige ammoniakopslag laat zien waarom onafhankelijke kennis noodzakelijk is.

Voor een initiatiefnemer is het logisch om aan te tonen dat een terminal technisch uitvoerbaar is en binnen de geldende normen kan worden vergund. Daarvoor worden veiligheidsstudies uitgevoerd, scenario’s doorgerekend en maatregelen beschreven. De vergunningverlener beoordeelt deze informatie binnen het wettelijke kader.

Burgers kijken vanuit een ander perspectief.

Zij vragen zich af welke gevolgen ontstaan wanneer meerdere terminals worden ontwikkeld, welke weersomstandigheden zijn meegenomen, hoe effectafstanden zich verhouden tot

woongebieden, welke aannames gelden voor zelfredzaamheid en hulpverlening en hoe toekomstige uitbreiding wordt meegewogen.

Die vragen zijn niet automatisch een afwijzing van ammoniak als energiedrager.

Zij zijn ook niet vanzelf bewijs dat bestaande studies ondeugdelijk zijn.

Maar zij zijn wel redelijk.

Juist daarom moet een route bestaan voor onafhankelijke toetsing. Niet uitsluitend door een tweede rapport te laten schrijven dat dezelfde vragen binnen hetzelfde kader behandelt, maar door eerst gezamenlijk vast te stellen welke aannames bepalend zijn en welke onzekerheden bestuurlijk betekenis hebben.

Een onafhankelijke deskundige kan bijvoorbeeld zichtbaar maken welke scenario's wel en niet worden doorgerekend, welke onzekerheden voortkomen uit schaalvergroting, hoe aannames over weersomstandigheden doorwerken in de uitkomst en welke vragen niet binnen de standaard QRA worden beantwoord.

Daarmee ontstaat een beter gesprek.

De burger hoeft niet zelf te bewijzen dat het hele veiligheidsmodel tekortschiet.

De overheid hoeft niet iedere vraag als aanval op haar deskundigheid te behandelen.

Het bedrijf krijgt eerder duidelijkheid over de punten die maatschappelijk en bestuurlijk zwaar wegen.

Juist zo kan escalatie worden voorkomen. Niet door vragen weg te nemen. Maar door ze op het juiste moment serieus te onderzoeken.

Slotbeschouwing — Waarheidsvinding vóór standpuntvorming

Participatie wordt pas betekenisvol wanneer zij verder gaat dan het uitwisselen van meningen.

Zij moet bijdragen aan waarheidsvinding.

Dat vraagt om een overheid die informatie toegankelijk maakt, aannames zichtbaar maakt en onzekerheden niet kleiner voorstelt dan zij zijn. Het vraagt om bedrijven die begrijpen dat maatschappelijke legitimiteit niet uitsluitend voortkomt uit juridische toelaatbaarheid. Het vraagt om burgers die bereid zijn onderscheid te maken tussen waarneming, vermoeden en bewijs en die ook informatie serieus nemen wanneer die niet volledig aansluit op hun eerste overtuiging.

Gedeelde waarheidsvinding betekent niet dat alle verschillen verdwijnen.

Integendeel. Juist wanneer de relevante feiten, aannames en onzekerheden helder zijn, wordt zichtbaar waar het werkelijke verschil van inzicht ligt.

- Soms ligt dat verschil in de feiten.

- Soms in de waardering van onzekerheid.
- Soms in de verdeling van risico’s en baten.
- Soms in de vraag hoeveel corrigeerbaarheid nodig is.
- Soms in de grens die een samenleving wil stellen.
- Een volwassen bestuur probeert die verschillen niet voortijdig glad te strijken.
- Het maakt ze zichtbaar.
- Pas daarna kan een besluit werkelijk worden gedragen.
- Niet noodzakelijk doordat iedereen het ermee eens is.
- Maar doordat iedereen kan zien welke werkelijkheid is onderzocht, welke onzekerheden blijven bestaan en waarom uiteindelijk voor deze route is gekozen.

Daarmee wordt onafhankelijke kennis geen extra laag naast participatie.

Zij wordt een voorwaarde voor participatie die werkelijk betekenis heeft.

Hoofdstuk 18 — Het participatiecontract

Inleiding — Van goede bedoelingen naar toetsbare afspraken

Participatie wordt vaak georganiseerd vanuit goede bedoelingen. Een overheid of initiatiefnemer wil burgers informeren, zorgen serieus nemen en waar mogelijk tegemoetkomen aan vragen uit de omgeving. Er worden informatieavonden gehouden, gesprekken gevoerd, rapporten beschikbaar gesteld en reacties verzameld.

Dat is waardevol. Maar goede bedoelingen zijn niet voldoende.

In complexe dossiers ontstaan gemakkelijk uiteenlopende verwachtingen. De initiatiefnemer kan menen dat participatie vooral bedoeld is om uitvoeringsvragen te bespreken en lokale kennis te benutten. De overheid kan participatie zien als noodzakelijke aanvulling op een formele procedure. Burgers kunnen verwachten dat ook de fundamentele richting, de schaal of de locatie nog ter discussie staat.

Wanneer deze verwachtingen niet vooraf worden uitgesproken, ontstaat teleurstelling bijna vanzelf. Burgers investeren tijd en energie, maar ontdekken later dat de beslisruimte kleiner was dan zij dachten. Bedrijven ervaren vragen als herhaling of vertraging, omdat zij ervan uitgingen dat bepaalde keuzes al waren gemaakt. Ambtenaren raken klem tussen bestuurlijke verwachtingen en maatschappelijke kritiek.

Daarmee kan participatie juist leiden tot méér wantrouwen. Niet omdat partijen niet wilden luisteren. Maar omdat vooraf onvoldoende duidelijk was waarover het gesprek werkelijk ging.

Het participatiecontract biedt daarvoor een eenvoudige maar wezenlijke oplossing. Het maakt vooraf zichtbaar welke vragen nog openliggen, welke informatie beschikbaar komt, wie deelneemt, welke expertise nodig is, hoe afwijkende inzichten worden behandeld en hoe uiteindelijk wordt gemotiveerd wat met de inbreng is gedaan.

De term “contract” moet daarbij niet te juridisch worden opgevat. Het gaat niet noodzakelijk om een afdwingbare overeenkomst in civielrechtelijke zin. Het kan ook gaan om expliciete participatie-afspraken die bestuurlijk worden vastgesteld en publiek worden gemaakt.

De kern is niet de vorm. De kern is dat partijen vooraf weten waarop zij elkaar mogen aanspreken.

18.1 Waarom goede bedoelingen niet voldoende zijn

Veel participatieprocessen beginnen pas nadat een plan al herkenbare contouren heeft gekregen. Er is een initiatiefnemer, een locatie, een beleidsdoel en vaak ook een eerste ontwerp. De overheid wil vervolgens burgers betrekken om zorgen op te halen, praktische verbeteringen te vinden en het proces zorgvuldig te laten verlopen.

Dat lijkt redelijk. Maar juist daar ontstaat een kwetsbaarheid.

Wanneer de oplossingsrichting feitelijk al grotendeels vastligt, wordt participatie al snel een gesprek over de inrichting van het plan en niet meer over de vraag of het plan zelf de juiste route vormt. Burgers kunnen dan suggesties doen voor voorwaarden, verkeersmaatregelen, monitoring of communicatie, maar niet meer overtuigend de schaal, locatie of fundamentele noodzaak ter discussie stellen.

Daardoor ontstaat schijnparticipatie.

Burgers worden gehoord, maar hun invloed blijft beperkt tot onderdelen die binnen de gekozen richting nog kunnen worden aangepast. De belangrijkste keuze is dan impliciet al gemaakt.

Dat hoeft geen bewuste strategie te zijn.

Vaak ontstaat het geleidelijk. Beleidsdoelen worden geformuleerd, bedrijven ontwikkelen plannen, ambtenaren bereiden procedures voor en bestuurders communiceren ambities. Tegen de tijd dat burgers formeel worden betrokken, hebben zich al belangen, verwachtingen en investeringen opgebouwd.

Juist daarom moeten de spelregels eerder worden vastgelegd.

Een participatiecontract voorkomt niet ieder conflict. Het garandeert ook niet dat burgers en overheid tot hetzelfde oordeel komen. Maar het voorkomt wel dat partijen met verschillende verwachtingen aan hetzelfde gesprek deelnemen.

Daarmee wordt participatie eerlijker. Niet doordat iedereen dezelfde macht krijgt. Maar doordat zichtbaar wordt welke macht, invloed en verantwoordelijkheid iedere partij werkelijk heeft.

18.2 Vooraf vastleggen wat beïnvloedbaar is

De eerste vraag in ieder participatieproces moet luiden:

Wat staat vast en wat ligt nog open?

Die vraag lijkt eenvoudig, maar zij wordt vaak te laat of te vaag beantwoord.

Sommige onderdelen kunnen al zijn bepaald door wetgeving, ruimtelijke kaders, nationale beleidskeuzes of bestaande infrastructuur. Andere onderdelen liggen nog open. Misschien kan de locatie nog veranderen. Misschien kan de schaal worden beperkt. Misschien bestaan alternatieve technieken. Misschien kan een project gefaseerd worden uitgevoerd. Misschien moet ook de mogelijkheid bestaan om de ontwikkeling niet door te zetten.

Dat moet vooraf zichtbaar worden gemaakt.

Het participatiecontract moet daarom beschrijven welke ruimte werkelijk bestaat voor beïnvloeding. Niet in algemene termen, maar zo concreet mogelijk.

- Kunnen burgers meedenken over de probleemdefinitie?
- Kunnen alternatieven worden aangedragen?
- Ligt de locatie nog open?
- Kan de schaal worden aangepast?
- Zijn veiligheidsafstanden bespreekbaar?
- Kan fasering onderdeel worden van het ontwerp?
- Kan monitoring leiden tot aanvullende voorwaarden?
- Onder welke omstandigheden kan een project worden uitgesteld of gestopt?

Juist deze helderheid voorkomt frustratie.

Wanneer een keuze al vaststaat, moet de overheid dat eerlijk benoemen. Wanneer een keuze nog openligt, moet participatie ook daadwerkelijk invloed kunnen hebben. Een proces waarin alles bespreekbaar lijkt, maar wezenlijke keuzes feitelijk niet meer ter discussie staan, beschadigt het vertrouwen sterker dan een proces waarin de grenzen vooraf duidelijk zijn aangegeven.

Daarmee wordt ook de verantwoordelijkheid zuiverder.

- Burgers weten waarop zij invloed kunnen uitoefenen.
- Bedrijven weten welke onzekerheden zij nog moeten onderzoeken.
- Ambtenaren weten welke vragen zij bestuurlijk moeten terugleggen.
- Bestuurders weten waarop zij uiteindelijk publiek aanspreekbaar zijn.

18.3 Informatie, deskundigheid en representativiteit

Participatie kan alleen betekenisvol zijn wanneer burgers toegang krijgen tot relevante en begrijpelijke informatie.

Dat betekent niet dat ieder technisch rapport volledig moet worden herschreven of dat iedere burger dezelfde deskundigheid moet opbouwen als een gespecialiseerde adviseur. Wel moet zichtbaar worden gemaakt welke aannames de uitkomst bepalen, welke onzekerheden bestaan en welke vragen nog niet overtuigend zijn beantwoord.

De kwaliteit van informatie is belangrijker dan de hoeveelheid documenten.

Een omvangrijk dossier kan de indruk wekken dat alles grondig is onderzocht, terwijl juist de dragende aannames moeilijk te herkennen blijven. Daarom moeten samenvattingen niet alleen conclusies bevatten, maar ook de voorwaarden waaronder die conclusies geldig zijn.

Bij een risicomodel gaat het bijvoorbeeld niet alleen om de berekende contouren, maar ook om de gebruikte scenario's, faalkansen, weersomstandigheden, emissieduur en aannames over hulpverlening en zelfredzaamheid. Bij een ruimtelijk plan gaat het niet alleen om de huidige situatie, maar ook om toekomstige ontwikkeling, cumulatie en de vraag welke functies op langere termijn nog verantwoord samengaan.

Ook onafhankelijke expertise hoort onderdeel te zijn van de afspraken.

Burgers hoeven niet zelf te bewijzen dat een analyse tekortschiet voordat hun vraag serieus wordt genomen. Wanneer redelijke twijfel bestaat over een wezenlijke aanname, moet een onafhankelijke deskundige die vraag kunnen beoordelen. Dat hoeft niet altijd te leiden tot een groot nieuw onderzoek. Soms volstaat een beperkte contra-expertise die zichtbaar maakt welke onzekerheden relevant zijn en welke vragen aanvullend moeten worden onderzocht.

Daarbij verdient ook de positie van de ervaren burger aandacht.

Sommige burgers beschikken door hun loopbaan over brede systeemkennis. Zij hebben gewerkt binnen overheid en bedrijfsleven, kennen verschillende vakgebieden en functieniveaus en hebben zich bewogen tussen techniek, mens, organisatie en bestuur. Zij kunnen daardoor verbanden leggen die binnen sterk gespecialiseerde organisaties niet vanzelf zichtbaar worden.

Het participatiecontract moet ruimte bieden aan deze vorm van kennis, zonder haar kritiekloos te verheffen tot waarheid. Ervaring moet, net als technische expertise, toetsbaar blijven. Maar zij mag evenmin worden gereduceerd tot een persoonlijke opvatting wanneer zij berust op decennia van praktijkkennis en herkenning van terugkerende patronen.

Representativiteit vormt daarnaast een afzonderlijk aandachtspunt.

Participatie wordt gemakkelijk gedragen door burgers die beschikken over tijd, opleiding, ervaring en vasthoudendheid. Hun bijdrage kan zeer waardevol zijn, maar zij vertegenwoordigen niet vanzelfsprekend alle bewoners. Ook groepen die minder gemakkelijk deelnemen moeten zichtbaar worden gemaakt.

Dat vraagt om verschillende vormen van betrokkenheid: openbare bijeenkomsten, kleine gesprekken, digitale consultatie, gerichte benadering van kwetsbare groepen en waar nodig een geloot bewonerspanel. Het doel is niet om een statistisch volmaakt beeld te creëren, maar om te voorkomen dat uitsluitend de meest mondige stemmen het gesprek bepalen.

18.4 Omgang met afwijkende inzichten en weerstand

Werkelijke participatie begint waar verschil van inzicht zichtbaar wordt.

Zolang burgers, overheid en initiatiefnemer het in grote lijnen eens zijn, verloopt het gesprek meestal eenvoudig. De kwaliteit van het proces blijkt pas wanneer fundamentele vragen

worden gesteld, wanneer aannames worden betwist of wanneer burgers tot een ander oordeel komen over de aanvaardbaarheid van risico’s.

Juist dan moet duidelijk zijn hoe met afwijkende inzichten wordt omgegaan.

Een kritische vraag mag niet automatisch worden teruggebracht tot weerstand tegen ontwikkeling. Een afwijkend standpunt mag ook niet zonder nadere beoordeling worden behandeld als bewijs dat het project onaanvaardbaar is.

Het participatiecontract moet daarom voorzien in een herkenbare route.

Wanneer burgers of deskundigen een wezenlijke aanname betwisten, moet eerst worden vastgesteld of de vraag redelijk en relevant is. Wanneer dat het geval is, volgt toetsing. Daarbij wordt zichtbaar gemaakt welke gegevens beschikbaar zijn, welke onzekerheden blijven bestaan en welke aanvullende analyse nodig is.

Vervolgens moet worden uitgelegd welke betekenis de uitkomst krijgt voor het besluit.

Dat laatste is essentieel.

Te vaak worden vragen onderzocht zonder dat zichtbaar wordt welk gevolg aan het antwoord wordt verbonden. Er komt een nieuw rapport, maar de richting blijft ongewijzigd. Er wordt gemonitord, maar niet vooraf vastgesteld welke uitkomst tot bijsturing leidt. Er wordt geluisterd, maar niet benoemd wanneer een grens in beeld komt.

Daarmee blijft de twijfel bestaan.

Een volwassen participatieproces legt daarom vooraf vast welke soorten signalen kunnen leiden tot aanpassing, herijking, pauzering of stopzetting. Niet ieder bezwaar krijgt daarmee automatisch doorslaggevende betekenis. Wel wordt voorkomen dat wezenlijke vragen verdwijnen in een opeenvolging van onderzoeken zonder bestuurlijke consequentie.

18.5 Zichtbare verwerking van de inbreng

Participatie krijgt pas betekenis wanneer zichtbaar wordt wat met de inbreng is gedaan.

Het is onvoldoende om na afloop te melden dat burgers zijn gehoord of dat alle reacties zorgvuldig zijn gewogen. Dat blijft te abstract. De overheid en initiatiefnemer moeten herkenbaar laten zien welke vragen zijn gesteld, welke aannames opnieuw zijn onderzocht, welke voorstellen zijn overgenomen en waarom andere voorstellen niet zijn gevolgd.

Dat vraagt om een navolgbaar participatieverslag.

Zo’n verslag bevat niet alleen een samenvatting van bijeenkomsten, maar ook een inhoudelijke terugkoppeling. Welke signalen kwamen terug? Welke punten hebben geleid tot aanpassing van het ontwerp? Welke onzekerheden blijven bestaan? Welke onafhankelijke expertise is geraadpleegd? Welke alternatieven zijn onderzocht? Welke argumenten zijn niet overgenomen en waarom niet?

Daarmee verandert het karakter van participatie.

Het proces wordt niet alleen een gelegenheid om meningen te verzamelen.

Het wordt een toetsbaar onderdeel van besluitvorming.

Dat is ook van belang voor ambtenaren en bestuurders. Een goed participatieverslag maakt zichtbaar welke afwegingen zijn gemaakt en voorkomt dat wezenlijke vragen later opnieuw volledig vanaf het begin moeten worden behandeld. Het versterkt de kwaliteit van het dossier en maakt duidelijk op welke punten bestuurlijke verantwoordelijkheid is genomen.

Transparantie betekent daarbij niet dat iedere interne afweging openbaar moet worden gemaakt of dat vertrouwelijke bedrijfsinformatie zonder beperking beschikbaar komt. Wel moet de overheid voldoende inzicht geven om te kunnen beoordelen waarom een besluit inhoudelijk verantwoord wordt geacht.

Een burger hoeft niet alle vertrouwelijke gegevens te kennen.

Hij moet wel kunnen volgen waarom zijn vraag op deze wijze is beantwoord.

18.6 Explicitering van grenzen en het mogelijke “nee”

Het participatiecontract krijgt pas werkelijk betekenis wanneer ook de mogelijkheid van begrenzing expliciet wordt vastgelegd.

Dat is misschien de moeilijkste stap.

Een overheid en initiatiefnemer zijn geneigd participatie te organiseren om een ontwikkeling zorgvuldig mogelijk te maken. Het proces is dan gericht op verbeteren, inpassen en beheersen. Een volledig “nee” past minder gemakkelijk binnen die logica.

Toch is juist die mogelijkheid noodzakelijk.

Wanneer vooraf niet duidelijk is onder welke omstandigheden een ontwikkeling moet worden aangepast, vertraagd of gestopt, ontstaat het risico dat ieder probleem wordt vertaald naar een aanvullende voorwaarde. Het project gaat dan steeds verder, terwijl de fundamentele vraag of de route nog verantwoord is buiten beeld raakt.

Het participatiecontract moet daarom benoemen welke grenzen relevant zijn.

Dat kunnen technische grenzen zijn, zoals onvoldoende veiligheidsmarge of onvoldoende bereikbaarheid voor hulpdiensten. Het kunnen ruimtelijke grenzen zijn, wanneer woningbouw en industriële ontwikkeling niet langer verantwoord samengaan. Het kunnen gezondheidskundige grenzen zijn, wanneer cumulatieve belasting toeneemt. Het kunnen bestuurlijke grenzen zijn, wanneer onzekerheden zo groot blijven dat een besluit onvoldoende robuust en corrigeerbaar is.

Ook de verdeling van risico’s en baten kan een grens zichtbaar maken. Wanneer baten breed of elders neerslaan en risico’s vooral lokaal worden gedragen, vraagt dat om expliciete rechtvaardiging.

Een gemotiveerd “nee” is daarmee niet hetzelfde als willekeur of blokkade.

Het is een mogelijke uitkomst van zorgvuldige besluitvorming.

Juist doordat deze mogelijkheid vooraf wordt erkend, krijgt ook het “ja” meer betekenis. Een positief besluit is geloofwaardiger wanneer zichtbaar is dat alternatieven werkelijk zijn onderzocht, onzekerheden eerlijk zijn besproken en begrenzing niet bij voorbaat buiten beeld is gehouden.

18.7 Het participatiecontract als basis voor vertrouwen

Vertrouwen ontstaat niet doordat partijen elkaar vooraf volledig vertrouwen.

Dat zou in complexe dossiers te veel gevraagd zijn.

Vertrouwen ontstaat doordat het proces zo is ingericht dat partijen kunnen volgen wat er gebeurt, waarop keuzes berusten en hoe correctie mogelijk blijft wanneer nieuwe informatie beschikbaar komt.

Het participatiecontract vervult daarin een belangrijke functie.

- Het maakt zichtbaar wat beïnvloedbaar is.
- Het organiseert toegang tot informatie.
- Het biedt ruimte voor onafhankelijke expertise.
- Het verbindt technische kennis met lokale en ervaren kennis.
- Het voorkomt dat afwijkende inzichten te snel worden weggedrukt.
- Het maakt zichtbaar wat met de inbreng gebeurt.
- En het erkent dat ook begrenzing een legitieme uitkomst kan zijn.

Daarmee verschuift vertrouwen van personen naar instituties.

Burgers hoeven niet uitsluitend te vertrouwen op de goede bedoelingen van een bestuurder, een bedrijf of een ambtenaar. Zij kunnen zien welke afspraken gelden, hoe het proces verloopt en waar zij terechtkunnen wanneer wezenlijke vragen onvoldoende worden behandeld.

Dat beschermt ook bedrijven en overheid.

Een helder proces voorkomt dat verwachtingen onbeheersbaar worden. Het maakt duidelijk welke vragen tijdig moeten worden onderzocht en verkleint de kans dat fundamentele bezwaren pas in bezwaar, beroep of publieke escalatie naar voren komen.

Het participatiecontract is daarom geen extra laag naast besluitvorming.

Het is een instrument om besluitvorming robuuster te maken.

18.6.1 Praktijkvoorbeeld 1 — Participatie over SMR’s begint niet met de vraag of burgers vóór of tegen zijn

De discussie over Small Modular Reactors laat goed zien waarom een participatiecontract nodig is voordat burgers worden gevraagd een oordeel te geven. Op het eerste gezicht lijkt een enquête of burgergesprek over SMR’s een zinvolle manier om maatschappelijke

opvattingen in beeld te brengen. Kernenergie roept vragen op over betaalbaarheid, veiligheid, duurzaamheid, leveringszekerheid en strategische onafhankelijkheid. Het ligt daarom voor de hand burgers tijdig bij de discussie te betrekken.

Maar juist bij SMR's is de vraag wat burgers werkelijk kunnen beoordelen nog onvoldoende eenvoudig.

De techniek is nog in ontwikkeling. Verschillende reactorconcepten bevinden zich in uiteenlopende stadia van technische en commerciële rijpheid. Veel eigenschappen die aan SMR's worden toegeschreven — lagere kosten door seriebouw, kortere bouwtijd, grotere flexibiliteit, eenvoudiger vergunningverlening en mogelijke toepassing voor warmte — zijn vooralsnog deels verwachtingen en ontwerpdoelen. Zij zijn nog niet in langdurige commerciële praktijk onder Nederlandse omstandigheden bewezen. Tegelijkertijd beweegt ook het energiesysteem waarin een eventuele SMR zou moeten functioneren. De toekomstige vraag naar elektriciteit, warmte en waterstof hangt af van ontwikkelingen rond wind op zee, zon, opslag, netten, vraagsturing, elektrolysers, ammoniakimport, industriebeleid en internationale energiehandel.

Daarom kan een participatieproces niet verantwoord beginnen met een eenvoudige vraag als:

Bent u voor of tegen een SMR in onze regio?

Die vraag suggereert dat al voldoende duidelijk is welk probleem moet worden opgelost, welke functie een SMR in het toekomstige energiesysteem zou vervullen en welke alternatieven beschikbaar zijn. Zij wekt bovendien de indruk dat provincie of gemeente daadwerkelijk op korte termijn voor een concrete technologie kunnen kiezen.

Juist dat staat nog niet vast.

De eerste vraag hoort daarom niet over de oplossing te gaan, maar over het probleem. Is behoefte aan extra elektriciteitsproductie, aan regelbaar vermogen, aan warmte voor industrie of woongebieden, aan vermindering van CO_2-uitstoot, aan beperking van importafhankelijkheid of aan strategische reserve? Hoe groot is die behoefte? Vanaf welk jaar ontstaat zij? Gedurende welke uren van het jaar doet zij zich voor? Is het probleem lokaal, provinciaal of nationaal? En welke bestuurslaag draagt verantwoordelijkheid voor de oplossing?

Deze volgorde sluit aan bij het Beleidskompas van de overheid: eerst belanghebbenden, probleemdefinitie en doelstelling; daarna alternatieven en gevolgen; pas vervolgens de voorkeursoptie. In de notitie over SMR-beleid wordt terecht gewaarschuwd voor het omgekeerde proces, waarin een oplossing op zoek gaat naar een probleem.

Een participatiecontract kan voorkomen dat die omkering plaatsvindt.

Eerst vastleggen wat nog openligt

Bij aanvang van het participatietraject moet de overheid expliciet vastleggen wat het doel van het proces is. Gaat het om een eerste technologieverkenning? Om het verzamelen van waarden en zorgen? Om onderzoek naar mogelijke locaties? Om voorbereiding van

provinciale randvoorwaarden? Of ligt daadwerkelijk een besluit voor waarop burgers invloed kunnen uitoefenen?

Dat onderscheid is essentieel.

Wanneer het Rijk nog onderzoekt welke systeemfunctie SMR's eventueel kunnen vervullen, welke ontwerpen commercieel beschikbaar komen en welke rol verschillende bestuurslagen hebben, kan een provincie niet doen alsof al een concrete regionale keuze voorligt. De provincie kan wel onderzoeken welke publieke belangen zij wil bewaken: veiligheid, leefomgeving, ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid, infrastructuur en bestuurlijke corrigeerbaarheid. Zij kan ook zichtbaar maken onder welke voorwaarden een ontwikkeling überhaupt bespreekbaar zou kunnen worden.

Het participatiecontract moet daarom vooraf benoemen welke vragen werkelijk beïnvloedbaar zijn. Burgers kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan de weging van criteria, aan de beoordeling van risicoverdeling en aan het formuleren van ruimtelijke en bestuurlijke grenzen. Zij kunnen aangeven welke onzekerheden zij zwaar vinden wegen en welke voorwaarden noodzakelijk zijn voor vertrouwen. Maar zij kunnen geen zinvol oordeel geven over een concrete SMR wanneer nog onvoldoende duidelijk is welk ontwerp, welke schaal, welke locatie en welke toepassing worden bedoeld.

Geen technologiekeuze zonder gelijkwaardige alternatieven

Een tweede voorwaarde is dat SMR's niet geïsoleerd worden besproken. Een technologie krijgt gemakkelijk een vanzelfsprekende positie zodra zij eenmaal het onderwerp van een enquête vormt. De vraag "wat vindt u van SMR's?" kan de indruk wekken dat de keuze vooral nog gaat over acceptatie van die technologie, terwijl alternatieven onvoldoende zichtbaar blijven.

Daarom moeten vooraf gelijkwaardige systeemopties worden uitgewerkt.

Wanneer het probleem bijvoorbeeld leveringszekerheid tijdens windstille en zon arme perioden is, horen ook regelbaar thermisch vermogen, opslag, vraagsturing, interconnectie, import en combinaties daarvan in beeld te komen. Wanneer het probleem industriële warmte is, moeten warmte-infrastructuur, geothermie, restwarmte, WKK, elektrische boilers en andere opties worden onderzocht. Wanneer het probleem vermindering van CO_2-uitstoot is, moet worden bekeken welk alternatief tegen welke kosten, binnen welke termijn en met welke systeemgevolgen de grootste bijdrage levert.

De toets luidt dus niet:

Kan een SMR technisch elektriciteit of warmte leveren?

De toets luidt:

Welk aantoonbaar probleem lost een SMR beter op dan de alternatieven, tegen welke kosten, met welke risico's en met welke gevolgen voor het systeem als geheel?

Uw algemene beoordelingskader onderstreept deze volgorde. Niet ieder voorstel verdient onmiddellijk een oplossing. Eerst moet worden vastgesteld welk probleem bestaat, of het tot

de verantwoordelijkheid van de betrokken overheid behoort, of besluitvorming nu noodzakelijk is en of het project beter presteert dan alternatieven.

De burger moet niet oordelen over onbewezen aannames

Een derde voorwaarde betreft de informatiebasis. Burgers kunnen alleen zinvol participeren wanneer de informatie juist, begrijpelijk en toetsbaar is en wanneer onzekerheden eerlijk worden benoemd.

Dat is bij SMR's extra belangrijk. De burger mag niet worden gevraagd een oordeel te geven over een pakket van aantrekkelijke verwachtingen alsof het bewezen eigenschappen betreft. Een vergelijking met Kerncentrale Borssele vraagt nuancering, omdat Borssele is ontworpen voor een ander elektriciteitssysteem waarin basislastbedrijf vanzelfsprekender was. Ook de vergelijking met reactoren in onderzeeërs is beperkt bruikbaar. Een onderzeereactor bewijst dat compacte nucleaire techniek technisch mogelijk is, maar niet dat een civiele SMR economisch, organisatorisch en bestuurlijk passend is in een commerciële elektriciteitsmarkt. Onder militair gezag gelden andere eisen aan kosten, personeel, toezicht, onderhoud en missiezekerheid.

Een participatiecontract moet daarom bepalen hoe feit, verwachting en onzekerheid uit elkaar worden gehouden. Bij iedere relevante eigenschap hoort zichtbaar te zijn:

Onderwerp	Vraag die vooraf moet worden beantwoord
Technische rijpheid	Is sprake van bewezen commerciële ervaring of van een ontwerpclaim?
Kosten	Betreft het een gerealiseerde kostprijs, een raming of een verwachting bij toekomstige seriebouw?
Bouwtijd	Welke stappen zijn nodig voor ontwerp, vergunning, financiering en realisatie?
Flexibiliteit	Is functioneren bij het verwachte toekomstige bedrijfspatroon aantoonbaar onderzocht?
Personeel en toezicht	Welke organisatie is nodig om nucleaire veiligheid gedurende tientallen jaren te borgen?
Marktfunctie	Welke afnemers willen zich langdurig contractueel verbinden en tegen welke prijs?
Veiligheid	Wat betekent toevoeging van een SMR voor het haven-, industrie- en leefgebied als geheel?
Corrigeerbaarheid	Wat gebeurt er wanneer vraag, markt, techniek of beleid zich anders ontwikkelen?

Daarmee wordt voorkomen dat de overheid burgers vraagt een technisch oordeel te geven over aannames die deskundigen zelf nog niet overtuigend kunnen onderbouwen.

Van technologie-enquête naar waardenonderzoek

Een enquête kan wel degelijk zinvol zijn, maar pas wanneer helder is welke functie zij vervult.

In een vroege fase is een enquête vooral geschikt om publieke waarden en beoordelingscriteria zichtbaar te maken. Burgers kunnen aangeven welk gewicht zij geven aan betaalbaarheid, betrouwbaarheid, veiligheid, bescherming van de leefomgeving, ruimtegebruik, strategische onafhankelijkheid, flexibiliteit en corrigeerbaarheid. Zij kunnen aangeven welke risico's zij aanvaardbaar vinden, welke onzekerheden eerst nader moeten worden onderzocht en welke grenzen niet ongemerkt mogen worden overschreden.

Dat is wezenlijk iets anders dan burgers vragen een technologie te kiezen.

De burger wordt dan niet behandeld als technisch specialist die een reactorontwerp moet beoordelen. Hij wordt serieus genomen in zijn legitieme rol als drager van waarden, ervaringskennis en maatschappelijke grenzen.

Pas in een latere fase, wanneer probleemdefinitie, alternatieven, systeemfunctie, technische rijpheid, kosten en veiligheidsvragen voldoende zijn uitgewerkt, kan participatie ook betrekking krijgen op concretere opties.

Tien vragen vóór een enquête over SMR's

Bij dit voorbeeld kan het participatiecontract beginnen met een eenvoudige toegangstoets. Voordat een enquête of breed burgergesprek over SMR's wordt gestart, moet de overheid ten minste de volgende vragen overtuigend beantwoorden:

1. Welk concreet publiek probleem moet worden opgelost?
2. Is het probleem lokaal, provinciaal of nationaal?
3. Welke systeemfunctie zou een SMR werkelijk vervullen?
4. Welke alternatieven zijn gelijkwaardig onderzocht?
5. Op welke criteria worden de opties vergeleken?
6. Welke eigenschappen van SMR's zijn bewezen en welke berusten nog op verwachtingen?
7. Kan een SMR technisch veilig functioneren binnen het werkelijk verwachte bedrijfspatroon?
8. Welke gevolgen heeft toevoeging van een SMR voor de veiligheid en bestuurbaarheid van het gebied als geheel?
9. Is de keuze voldoende corrigeerbaar wanneer techniek, markt of beleid anders ontwikkelen dan nu wordt verwacht?
10. Waarover kunnen burgers werkelijk invloed uitoefenen en hoe werkt hun inbreng door in de besluitvorming?

Deze vragen sluiten aan bij de voorwaarden waaronder een enquête over SMR's verantwoord kan worden opgesteld. Daarin wordt terecht geconcludeerd dat een enquête zonder voldoende informatiebasis geen instrument is voor afgewogen maatschappelijke oordeelsvorming, maar vooral een meting van verwachtingen, vertrouwen en onzekerheden.

Wat legt het participatiecontract concreet vast?

Voor een SMR-verkenning kan het participatiecontract vooraf de volgende afspraken bevatten:

Onderdeel	Afspraak
Doel van het traject	De overheid benoemt of sprake is van probleemverkenning, waardenonderzoek, vergelijking van alternatieven of voorbereiding van een concreet besluit.
Probleemdefinitie	Eerst wordt kwantitatief vastgesteld welk publiek probleem bestaat, wanneer het optreedt en welke bestuurslaag verantwoordelijk is.
Alternatieven	SMR's worden gelijkwaardig vergeleken met andere routes die dezelfde functie kunnen vervullen.
Informatie	Feiten, aannames, onzekerheden en ontwerpclaims worden herkenbaar van elkaar onderscheiden.
Onafhankelijke expertise	Burgers krijgen toegang tot onafhankelijke toetsing van dragende aannames en systeemvragen.
Systeemveiligheid	Niet alleen de reactor, maar ook de gevolgen voor haven, industrie, infrastructuur, leefomgeving en hulpverlening worden beoordeeld.
Invloed	Vooraf wordt zichtbaar gemaakt welke vragen nog openliggen en op welke onderdelen burgers werkelijk invloed hebben.
Terugkoppeling	Na afloop wordt gemotiveerd welke inbreng is overgenomen, welke niet en waarom.
Begrenzing	Ook de uitkomst dat een SMR op dit moment onvoldoende besluitrijp of niet passend is, blijft expliciet mogelijk.

Slot — De juiste volgorde beschermt burger én bestuur

Het SMR-voorbeeld maakt zichtbaar waarom zinvolle participatie niet begint met een enquêteformulier.

Zij begint met bestuurlijke zelfdiscipline.

De overheid moet eerst vaststellen welk probleem zij wil oplossen, welke verantwoordelijkheid zij zelf draagt, welke alternatieven beschikbaar zijn, welke onzekerheden blijven bestaan en welke informatie nog ontbreekt. Pas daarna kan zij bepalen welke vragen verantwoord aan burgers kunnen worden voorgelegd.

Daarmee wordt participatie geen instrument om een technologie vroegtijdig maatschappelijk te positioneren.

Zij wordt onderdeel van zorgvuldige besluitvorming.

De burger wordt niet gevraagd een oordeel te geven over een beleidsbelofte waarvan de voorwaarden nog onduidelijk zijn. Hij wordt betrokken bij de vragen die werkelijk maatschappelijk zijn: welke waarden wegen zwaar, welke risico's zijn aanvaardbaar, welke onzekerheden vereisen terughoudendheid en welke grenzen mogen niet worden overschreden?

Dat is geen vertraging van goed bestuur.

Dat ís goed bestuur.

Want een enquête die te vroeg wordt gehouden, kan verwachtingen meten maar geen verantwoord besluit dragen.

Een participatieproces dat in de juiste volgorde wordt ingericht, kan dat wel.

18.6.2 Praktijkvoorbeeld — Participatieafspraken bij ammoniakopslag en woningbouw

De mogelijke ontwikkeling van grootschalige ammoniakopslag in de Europoort, in samenhang met woningbouw in Brielle Noord, laat zien welke functie een participatiecontract kan vervullen.

Wanneer participatie pas begint nadat afzonderlijke vergunningaanvragen zijn ingediend en woningbouwlocaties al bestuurlijk in beeld zijn gebracht, richt het gesprek zich al snel op details binnen bestaande kaders. Burgers kunnen vragen stellen over risicocontouren, hulpverlening en monitoring, maar de bredere vraag naar schaal, locatie, cumulatie en toekomstige uitbreiding is dan moeilijker nog open te bespreken.

Een participatiecontract zou die volgorde kunnen omkeren.

Vooraf wordt vastgelegd welke vraag centraal staat: welke combinatie van ammoniakopslag, transport, bestaande industrie en woningbouw kan het gebied op langere termijn verantwoord dragen?

Vervolgens wordt zichtbaar gemaakt welke keuzes nog openliggen. Gaat het uitsluitend om voorwaarden binnen één vergunning, of kan ook de schaal van opslag worden besproken? Worden meerdere initiatieven gezamenlijk beoordeeld? Wordt toekomstige uitbreiding meegenomen? Welke afstand tot woongebieden wordt als uitgangspunt gehanteerd? Welke weersomstandigheden worden onderzocht? Welke aannames gelden voor hulpverlening en zelfredzaamheid?

Ook wordt afgesproken welke informatie beschikbaar komt en welke onafhankelijke deskundigheid nodig is. Burgers krijgen toegang tot begrijpelijke samenvattingen van veiligheidsstudies en tot toelichting op de dragende aannames. Redelijke vragen kunnen door onafhankelijke deskundigen worden getoetst.

Daarna wordt zichtbaar gemaakt welke gevolgen aan de uitkomsten worden verbonden. Welke onzekerheid leidt tot aanvullend onderzoek? Welke uitkomst vraagt om aanpassing van schaal of locatie? Wanneer is fasering nodig? En onder welke omstandigheden moet worden geconcludeerd dat verdere verdichting niet langer verantwoord is?

Zo verandert participatie van reactie achteraf in gezamenlijke voorbereiding.

De burger krijgt geen vetorecht.

Het bedrijf behoudt zijn verantwoordelijkheid voor het project.

De overheid behoudt haar besluitbevoegdheid.

Maar het proces wordt eerlijker, transparanter en beter corrigeerbaar.

Juist daardoor neemt de kans af dat een redelijk verschil van inzicht later verandert in een strijd.

Slotbeschouwing — Vertrouwen organiseren voordat het nodig wordt

Het participatiecontract is geen wondermiddel.

Het voorkomt niet ieder conflict.

Het garandeert niet dat burgers, bedrijven en overheid tot hetzelfde oordeel komen.

Het neemt evenmin de noodzaak weg van duidelijke politieke keuzes en professionele deskundigheid.

Maar het maakt wel zichtbaar waarop partijen elkaar mogen aanspreken.

Dat is essentieel in een samenleving waarin vertrouwen niet meer uitsluitend vanzelf spreekt.

Waar belangen groot zijn, kennis ongelijk is verdeeld en besluiten tientallen jaren kunnen doorwerken, moet vertrouwen worden georganiseerd. Niet door procedures te vermenigvuldigen, maar door vooraf helder te maken welke ruimte voor invloed bestaat, welke informatie wordt gedeeld, hoe verschillen van inzicht worden behandeld en wanneer begrenzing mogelijk blijft.

Daarmee krijgt participatie een volwassen plaats binnen behoorlijk bestuur.

Niet als ritueel aan het einde van het proces.

Niet als communicatiemiddel om weerstand beheersbaar te maken.

Maar als een toetsbare afspraak over de wijze waarop overheid, bedrijf en burger gezamenlijk zoeken naar een verantwoord besluit.

Een besluit dat niet alleen juridisch houdbaar is.

Maar ook inhoudelijk uitlegbaar, maatschappelijk eerlijk en bestuurlijk corrigeerbaar.

Praktijkvoorbeeld 3 — Kernenergie op de Maasvlakte: geen gewone basislastcentrale op een lege locatie

De mogelijke bouw van een grote kerncentrale op de Maasvlakte laat zien waarom participatie bij langdurige en moeilijk corrigeerbare projecten pas werkelijk betekenis krijgt wanneer de systeemvragen vooraf zorgvuldig zijn onderzocht. Een gesprek over kernenergie kan gemakkelijk worden versmald tot een bekende tegenstelling. Voorstanders wijzen op de lage uitstoot van CO_2 tijdens de productie en op de mogelijkheid om langdurig elektriciteit te leveren. Tegenstanders wijzen op kosten, afvalstromen, veiligheidsvragen en de mogelijke gevolgen van een ernstig ongeval.

Die discussie is relevant, maar onvoldoende.

Een kerncentrale op de Maasvlakte kan niet uitsluitend als afzonderlijke technische installatie worden beoordeeld. Zij wordt toegevoegd aan twee systemen die beide sterk in beweging zijn. Aan de ene kant verandert het Nederlandse elektriciteitssysteem ingrijpend door de uitbreiding van wind op zee, zon, opslag, vraagsturing, elektrolysers, interconnectie en netverzwaring. Aan de andere kant ligt de Maasvlakte binnen een omvangrijk haven-, industrie- en infrastructuursysteem waarin petrochemie, tankopslag, scheepvaart, spoor, wegen, buisleidingen, elektriciteitsnetten, waterstof en mogelijk grootschalige ammoniakstromen samenkomen.

De vraag is daarom niet: “Kan een kerncentrale op de Maasvlakte technisch worden gebouwd?”, maar: “Welke functie vervult deze kerncentrale werkelijk in het toekomstige elektriciteitssysteem en kan het totale havengebied deze extra functie gedurende tientallen jaren veilig, robuust en corrigeerbaar dragen?”

De impliciete veronderstelling van basislast

In veel beschouwingen over kernenergie leeft nog impliciet het beeld van de klassieke basislastcentrale. De centrale draait vrijwel continu op hoog vermogen en levert jaar na jaar een groot volume elektriciteit. Dat beeld is begrijpelijk. Kerncentrale Borssele heeft gedurende tientallen jaren gefunctioneerd binnen een elektriciteitssysteem waarin voldoende ruimte bestond voor langdurig basislastbedrijf.

Maar een nieuwe kerncentrale op de Maasvlakte komt niet terecht in het elektriciteitssysteem waarin Borssele oorspronkelijk werd gebouwd.

Zij komt terecht in een systeem waarin weersafhankelijke productie een steeds grotere plaats inneemt. Wind en zon leveren grote hoeveelheden elektriciteit wanneer het waait en wanneer de zon schijnt, maar hun productie volgt niet vanzelf het patroon van de vraag. Daardoor ontstaan enerzijds perioden met tekorten en anderzijds steeds meer uren waarin het aanbod groot is en prijzen laag of negatief kunnen worden.

Juist in die uren ontstaat spanning.

Wanneer de kerncentrale op vol vermogen blijft produceren, levert zij ook tijdens uren waarin reeds veel wind- en zonnestroom beschikbaar is. Daarmee neemt het overschot toe en daalt de economische waarde van de productie. Wanneer de centrale daarentegen reageert op de markt en structureel moet terugregelen, in deellast draaien of mogelijk vaker starten en stoppen, verandert haar feitelijke bedrijfsregime.

De centrale is dan niet langer vanzelfsprekend een klassieke basislastmachine.

Daarmee verschuift ook de bewijslast. Niet alleen de vraag of kerncentrales technisch enig regelvermogen hebben is van belang. De wezenlijke vraag is of het werkelijk verwachte bedrijfsregime gedurende tientallen jaren technisch, economisch en veiligheidskundig overtuigend is aangetoond.

Dat vraagt om meer dan jaargemiddelden, theoretische vollasturen of een gewone jaarduurkromme. Nodig is een chronologische analyse van uur tot uur over meerdere weerjaren en meerdere toekomstbeelden. Daarbij moeten wind, zon, opslag, import, export,

elektrolysers, vraagsturing, netbeperkingen en flexibel regelbaar vermogen gezamenlijk worden doorgerekend.

Pas dan wordt zichtbaar hoeveel nuttige bedrijfsuren voor kernenergie werkelijk overblijven.

Pas dan wordt zichtbaar hoe vaak terugregeling nodig is.

Pas dan wordt zichtbaar welke perioden van deellast, stilstand en hervatting kunnen optreden.

En pas dan kan worden beoordeeld welke gevolgen dat heeft voor kosten, onderhoud, technische levensduur, beschikbaarheid en veiligheid.

De studie formuleert dit als een methodologische omkering: niet eerst een kerncentrale kiezen en daarna voorzieningen toevoegen om haar inpasbaar te maken, maar eerst het gewenste elektriciteitssysteem ontwerpen en daarna bepalen of kernenergie daarin werkelijk een robuuste functie vervult.

Geen basislastmarkt, maar een flexmarkt

Het toekomstige elektriciteitssysteem vraagt niet uitsluitend om grote hoeveelheden energie op jaarbasis. Het vraagt vooral om vermogen op de momenten waarop wind en zon onvoldoende produceren. De schaarste verschuift daarmee van energievolume naar flexibiliteit, reservevermogen en herstelvermogen.

Dat maakt het verschil tussen techniek en systeemfunctie zichtbaar.

Een kerncentrale kan veel elektriciteit produceren. Maar de vraag is of juist die productie op de relevante uren nodig is. Tijdens overschoturen kan haar productie weinig waarde hebben. Tijdens tekorturen kan zij nuttig zijn, maar daar concurreert zij met flexibel thermisch vermogen, opslag, interconnectie, vraagsturing en andere vormen van flexibiliteit.

De vraag luidt daarom niet: “Hoeveel TWh kan de kerncentrale jaarlijks produceren?, maar “Welke resterende vraag per uur bedient zij werkelijk nadat andere systeemmiddelen hun functie hebben vervuld, hoeveel marktwaarde vertegenwoordigen die uren en welk bedrijfsregime ontstaat daardoor voor de centrale?”

Dat onderscheid is essentieel.

Een hoge verwachte elektriciteitsvraag in 2040 of 2050 bewijst nog niet dat een grote kerncentrale noodzakelijk is. Een deel van die vraag kan bovendien beleidsmatig worden gecreëerd, bijvoorbeeld door elektrolysers, datacenters, synthetische brandstoffen en industriële conversie. Wanneer zulke beleidsmatig gemaakte vraag vervolgens wordt gebruikt als argument voor kernenergie, ontstaat het risico van een gesloten bewijsloop.

De overheid stimuleert eerst nieuwe vraag. Vervolgens wordt die vraag gebruikt als bewijs dat extra productie nodig is.

Daarna worden aanvullende voorzieningen toegevoegd om de benuttingsgraad van de gekozen centrale te ondersteunen.

Zo kan een reparatieketen ontstaan waarin steeds nieuwe investeringen nodig worden om eerdere keuzes passend te maken. De studie noemt daarbij netverzwaring, opslag, elektrolysers en aanvullend regelbaar vermogen als systeemkosten die niet los van de kerncentrale kunnen worden beoordeeld.

De Maasvlakte is geen lege locatie aan zee

Naast de vraag naar het elektriciteitssysteem bestaat een tweede, minstens zo belangrijke vraag.

De Maasvlakte is geen leeg terrein waar uitsluitend ruimte, koelwater en een netaansluiting nodig zijn. Zij maakt deel uit van een intensief gebruikt havengebied met uitzonderlijk grote economische en strategische betekenis. In het gebied bevinden zich zware industrie, petrochemie, logistieke ketens, tankopslag, vaarwegen, spoor, wegen, leidingen, elektriciteitsnetten en nieuwe energieketens. Ook opslag en transport van waterstofdragers, waaronder ammoniak, kunnen verder toenemen.

Een kerncentrale voegt daarom niet slechts één installatie toe.

Zij voegt een nieuwe, omvangrijke en langdurige afhankelijkheid toe aan een reeds sterk verweven systeem.

Projectveiligheid is daarbij noodzakelijk, maar niet voldoende. Projectveiligheid onderzoekt of de reactor aan nucleaire eisen voldoet, of de bedrijfsvoering veilig kan plaatsvinden en of voorgeschreven beschermingsmaatregelen aanwezig zijn.

Systeemveiligheid stelt aanvullende vragen.

- Welke externe gebeurtenissen in het havengebied kunnen de kerncentrale raken?
- Welke gevolgen heeft een ernstig incident bij de centrale voor andere bedrijven, infrastructuren en logistieke ketens?
- Wat gebeurt er wanneer werknemers delen van de haven moeten verlaten, terwijl industriële processen niet zonder meer kunnen worden stilgelegd?
- Hoe functioneren bereikbaarheid, hulpverlening en crisisbeheersing wanneer meerdere systemen tegelijk onder druk staan?
- Welke afhankelijkheden bestaan van elektriciteit, koelwater, digitale netwerken, wegen, spoorlijnen en leidingstraten?
- Welke economische en maatschappelijke gevolgen ontstaan wanneer delen van het havengebied tijdelijk of langdurig niet bruikbaar zijn?
- En hoe wordt rekening gehouden met de geopolitieke kwetsbaarheid van een locatie die voor Nederland en Noordwest-Europa van grote betekenis is?

Dit zijn geen bijkomende vragen. Zij raken aan de kern van de locatiekeuze.

Een locatie die technisch beschikbaar lijkt, is niet vanzelfsprekend maatschappelijk en systeemkundig passend. Juist omdat de haven zoveel functies en afhankelijkheden concentreert, moet de bewijslast voor toevoeging van een kerncentrale uitzonderlijk zwaar zijn.

De studie over systeemveiligheid in de haven benoemt hetzelfde institutionele probleem. Veel organisaties vervullen zorgvuldig hun eigen taak, maar het blijft onvoldoende zichtbaar wie expliciet verantwoordelijkheid draagt voor het integrale oordeel over de combinatie van kernenergie, industrie, ammoniak, waterstof, logistiek, infrastructuur en woonomgeving.

Participatie begint vóór de locatiekeuze

Bij een kerncentrale op de Maasvlakte mag participatie daarom niet worden beperkt tot communicatie over een reeds gekozen locatie of tot de vraag welke mitigerende maatregelen nodig zijn.

Dan komt participatie te laat.

Voordat burgers om een oordeel wordt gevraagd, moeten ten minste drie samenhangende onderzoeken zijn uitgevoerd.

Ten eerste is een chronologische systeemstudie nodig waarin de werkelijke inzet van kernenergie wordt doorgerekend binnen verschillende toekomstbeelden voor vraag, wind, zon, opslag, elektrolyse, import, export, netten en flexibel vermogen.

Ten tweede is een onafhankelijke technische studie nodig naar het werkelijk verwachte nucleaire bedrijfsregime. Daarbij moeten niet alleen vollastbedrijf en beperkte vermogensregeling worden onderzocht, maar ook structurele deellast, langdurige terugregeling, mogelijke stilstanden, hervatting van productie, thermische spanningen, xenoneffecten, materiaalmoeheid, onderhoud en beschikbaarheid.

Ten derde is een gebiedsgerichte studie naar systeemveiligheid nodig. Daarin moet niet alleen de centrale zelf worden beschouwd, maar ook de haven als geheel: industrie, infrastructuur, logistiek, hulpverlening, bereikbaarheid, domino-effecten, langdurige gevolgschade en de mogelijkheden om het systeem onder zware omstandigheden bestuurbaar te houden.

Zonder deze drie onderzoeken weet de burger niet waarover hij werkelijk participeert.

Hij krijgt dan een techniek voorgelegd zonder aantoonbaar bedrijfsprofiel.

Hij krijgt een locatie voorgelegd zonder integraal veiligheidsbeeld.

En hij krijgt een langjarige publieke systeemkeuze voorgelegd zonder helder antwoord op de vraag wie de risico’s draagt wanneer aannames niet uitkomen.

Wat legt het participatiecontract concreet vast?

Bij een verkenning van kernenergie op de Maasvlakte zou het participatiecontract ten minste de volgende afspraken moeten bevatten.

Onderdeel	Afspraak
Probleemdefinitie	De overheid maakt expliciet welk publiek probleem een kerncentrale moet oplossen: energievolume, leveringszekerheid, regelbaar vermogen,

Onderdeel	Afspraak
	vermindering van CO_2-uitstoot, strategische onafhankelijkheid of een combinatie daarvan.
Systeemfunctie	De verwachte restvraag wordt per uur doorgerekend over meerdere weerjaren en toekomstbeelden.
Bedrijfsregime	De overheid maakt zichtbaar hoeveel uren vollast, deellast, terugregeling en stilstand werkelijk worden verwacht.
Technische bewijsvoering	Onafhankelijk wordt onderzocht of dit bedrijfsregime technisch, economisch en veiligheidskundig verantwoord is.
Alternatieven	Kernenergie wordt langs dezelfde maatlat vergeleken met opslag, vraagsturing, netverzwaring, interconnectie, elektrolyse, waterstof, ammoniak en flexibel thermisch vermogen.
Systeemkosten	Niet alleen de centrale, maar ook netten, reservevermogen, opslag, elektrolysers, publieke garanties, afvalbeheer en ontmanteling worden meegenomen.
Systeemveiligheid	De centrale wordt beoordeeld als onderdeel van het totale haven-, industrie- en infrastructuursysteem.
Gevolgschade	Ook langdurige uitval, economische ontwrichting, bereikbaarheid, evacuatie, bedrijfscontinuïteit en strategische kwetsbaarheid worden onderzocht.
Onafhankelijke expertise	Burgers en regionale overheden krijgen toegang tot onafhankelijke toetsing van aannames, modellen en conclusies.
Corrigeerbaarheid	Vooraf wordt benoemd welke keuzes nog kunnen worden aangepast, welke beslismomenten bestaan en onder welke omstandigheden een bestuurlijk “nee” gerechtvaardigd is.

De rol van de burger

De burger hoeft geen nucleair ingenieur te worden om aan dit gesprek deel te nemen. Hij hoeft evenmin zelf een chronologisch dispatchmodel te bouwen of een volledige gebiedsgerichte veiligheidsstudie uit te voeren.

Zijn rol ligt op een ander niveau.

- Hij mag vragen welk probleem werkelijk wordt opgelost.
- Hij mag vragen waarom een klassieke basislastveronderstelling nog passend wordt geacht in een systeem met veel wind en zon.
- Hij mag vragen welke alternatieven gelijkwaardig zijn onderzocht.
- Hij mag vragen welke publieke kosten buiten de investering prijs blijven.
- Hij mag vragen welke gevolgen een ernstig incident heeft voor het totale havengebied.
- Hij mag vragen wie verantwoordelijkheid draagt wanneer aannames niet blijken te kloppen.
- En hij mag vragen of een keuze met een doorwerking van zestig jaar nog voldoende corrigeerbaar is.

Dat zijn geen vragen van een tegenstander van kernenergie.

Het zijn vragen die iedere zorgvuldige overheid zelf behoort te stellen voordat zij een locatie en technologie bestuurlijk vastlegt.

Slot — Eerst het systeem bewijzen, daarna de locatie bespreken

Het voorbeeld van kernenergie op de Maasvlakte maakt zichtbaar waarom participatie alleen zinvol is wanneer zij rust op een eerlijk en volledig beeld van het systeem.

Een grote kerncentrale kan niet vanzelfsprekend worden behandeld als een basislastmachine die eenvoudig naast wind en zon wordt geplaatst. Het toekomstige elektriciteitssysteem vraagt veel meer flexibiliteit dan het historische systeem waarin Borssele kon functioneren. Daarom moet eerst aannemelijk worden gemaakt welk bedrijfsregime werkelijk ontstaat en of dat regime gedurende tientallen jaren technisch, economisch en veiligheidskundig verdedigbaar blijft.

Ook de Maasvlakte kan niet worden behandeld als een lege locatie aan zee. De centrale wordt toegevoegd aan een havengebied waarin industrie, logistiek, infrastructuur, nieuwe energieketens en maatschappelijke kwetsbaarheid reeds sterk met elkaar verweven zijn. Daarom is niet alleen een nucleaire veiligheidsanalyse nodig, maar ook een gebiedsgerichte systeemtoets.

De juiste volgorde luidt daarom:

- eerst de systeemvraag;
- daarna de chronologische analyse;
- vervolgens de technische bewijsvoering voor het werkelijke bedrijfsregime;
- dan de alternatieven met de consequenties
- en de beoordelingscriteria en weging en het resultaat
- daarnaast de gebiedsgerichte toets op systeemveiligheid;
- en pas daarna de maatschappelijke dialoog over een mogelijke locatie.

Wanneer die volgorde wordt omgekeerd, dreigt participatie opnieuw een gesprek te worden over een richting die feitelijk al is ingezet.

Wanneer die volgorde wel wordt gevolgd, kan participatie bijdragen aan wat zij behoort te doen:

niet een vooraf gewenste oplossing legitimeren, maar de kwaliteit van het besluit werkelijk verbeteren.

DEEL VI — VAN PROJECTVEILIGHEID NAAR SYSTEEMVEILIGHEID

Hoofdstuk 19 — Veiligheid is een eigenschap van het geheel

Inleiding — Het onmogelijke kan niet gebeuren, en toch gebeurt het

Veiligheid wordt vaak beoordeeld vanuit de afzonderlijke installatie. Een bedrijf brengt risico's in kaart, neemt technische maatregelen, stelt procedures op en laat berekeningen uitvoeren. De vergunningverlener toetst de aanvraag aan wettelijke normen. De toezichthouder controleert of voorschriften worden nageleefd. De veiligheidsregio bereidt zich voor op incidenten.

Deze aanpak is noodzakelijk. Maar zij is niet voldoende.

De praktijk laat steeds opnieuw zien dat ernstige incidenten zelden ontstaan door één duidelijke fout. Zij ontstaan vaker door een samenloop van omstandigheden die afzonderlijk begrijpelijk, beheersbaar of onwaarschijnlijk lijken. Een voorziening werkt niet zoals verwacht. Een routinehandeling wijkt enigszins af. Een tweede activiteit vindt gelijktijdig plaats. Een controle blijkt onvoldoende. Een operator vertrouwt op automatisering. Een risico valt buiten het vooraf gekozen scenario.

Geen afzonderlijke afwijking hoeft fataal te zijn. Maar de combinatie kan dat wel worden.

Dat is de kern van systeemveiligheid. Een verzameling onderdelen die ieder afzonderlijk aan de norm voldoen, vormt niet vanzelf een veilig geheel. Veiligheid ontstaat pas wanneer ook de relaties tussen installaties, organisaties, infrastructuren en menselijke handelingen voldoende robuust zijn ontworpen.

De Rotterdamse haven is bij uitstek een gebied waarin deze bredere blik noodzakelijk is. Het havengebied bestaat uit petrochemie, tankopslag, scheepvaart, containeroverslag, wegen, spoorlijnen, leidingstraten, elektriciteitsnetten, digitale systemen en hulpdiensten. Nieuwe ketens voor waterstof, ammoniak, elektrificatie en mogelijk kernenergie voegen daar nieuwe afhankelijkheden aan toe.

Daarom moet naast projectveiligheid ook systeemveiligheid worden georganiseerd.

De vraag is: "Wat gebeurt er wanneer toegestane activiteiten, technische aannames en menselijke routines op een onverwachte manier samenkomen?

19.1 Van afzonderlijke installaties naar een verweven systeem

De klassieke veiligheidsbeoordeling begint meestal bij de inrichting. Welke gevaarlijke stoffen zijn aanwezig? Welke scenario's zijn denkbaar? Welke voorzieningen beperken de

kans op falen? Welke gevolgen kunnen buiten het terrein optreden? Welke voorschriften zijn nodig?

Deze benadering blijft noodzakelijk. Een bedrijf moet verantwoordelijkheid dragen voor de eigen installatie. Een vergunningverlener moet een concreet plan kunnen toetsen. Een toezichthouder moet kunnen vaststellen of de voorschriften worden nageleefd.

Maar de werkelijkheid houdt niet op bij de terreingrens.

Bedrijven zijn afhankelijk van elektriciteit, koelwater, digitale verbindingen, wegen, leidingen, personeel en hulpdiensten. Transport, overslag, opslag en verwerking vinden vaak gelijktijdig plaats. Nieuwe activiteiten worden toegevoegd aan een omgeving waarin al veel processen naast en door elkaar functioneren.

Juist daardoor kunnen risico's ontstaan die in geen enkele afzonderlijke vergunning volledig zichtbaar worden.

Praktijkvoorbeeld — Containers op een LNG-tanker

In februari 2026 vond in de Rotterdamse haven een bijna-incident plaats waarbij containers op een LNG-tanker terechtkwamen. LNG-bunkering aan een schip was toegestaan. Tegelijkertijd vond containeroverslag plaats. De kraanbewegingen mochten niet boven het LNG-schip komen. De operatie was dus formeel begrensd.

Toch ontstond een onvoorziene keten.

Een interlock van een container kwam niet los. Daardoor werd onbedoeld een tweede container meegetrokken. Die raakte andere containers die gefixeerd hadden moeten zijn, maar dat niet bleken te zijn. Meerdere containers kwamen los en vielen op de LNG-tanker. De LNG-installatie bleef intact, maar de mogelijke gevolgen bij beschadiging of ontsteking hadden zeer ernstig kunnen zijn.

Dit voorbeeld laat zien hoe systeemrisico ontstaat.

- De LNG-bunkering was toegestaan.
- De containeroverslag was toegestaan.
- De geautomatiseerde kraaninstallatie was aanwezig.
- De containers hadden gefixeerd moeten zijn.
- De operator werkte vanuit een controleomgeving.
- Iedere afzonderlijke schakel leek beheersbaar.
- Maar de combinatie bleek niet robuust.
- Het risico ontstond niet binnen één installatie, maar tussen activiteiten, techniek, automatisering en organisatorische aannames.

Dat is precies waarom veiligheid niet uitsluitend per inrichting kan worden beoordeeld.

19.2 Waarom veilige onderdelen geen veilig geheel garanderen

Een systeem kan bestaan uit professioneel beheerde onderdelen en toch kwetsbaar zijn wanneer meerdere afwijkingen tegelijk optreden.

In de veiligheidskunde wordt dit vaak zichtbaar na incidenten. Achteraf blijken afzonderlijke barrières aanwezig te zijn geweest, maar zij werkten niet onafhankelijk genoeg van elkaar. De ene voorziening veronderstelde dat een andere voorziening correct functioneerde. De operator vertrouwde op het systeem. Het systeem vertrouwde op correcte uitvoering. De vergunning vertrouwde op de voorwaarden.

Wanneer zulke aannames samenvallen, ontstaat schijnveiligheid.

Praktijkvoorbeeld — Gate Terminal en de LNG-near miss

Bij de Gate Terminal deed zich in 2011 een LNG-emissie voor. Het incident kreeg geen rampzalige afloop, maar liet zien dat barrières kunnen worden overbrugd en dat verantwoordelijkheden bij complexe operaties diffuus kunnen worden. In de analyse wordt dit verbonden met routine, tijdsdruk, overdrachtsvertrouwen en een formeel correct maar feitelijk kwetsbaar systeem.

Het probleem was niet uitsluitend een technische storing.

Het probleem lag in het vertrouwen dat verschillende schakels in elkaar stelden.

Dat vertrouwen is noodzakelijk om complexe processen mogelijk te maken, maar het wordt gevaarlijk wanneer niet zichtbaar blijft welke barrière werkelijk zelfstandig bescherming biedt.

Een robuust systeem vraagt daarom meer dan meerdere maatregelen op papier.

Het vraagt ook de vraag: Wat gebeurt er wanneer twee of drie veronderstelde zekerheden tegelijk wegvallen?

Praktijkvoorbeeld — Shell Pernis en stroomuitval

Bij Shell Pernis leidde een brand in Centrale 4 in 2017 tot omvangrijke stroomuitval. Het incident maakte zichtbaar hoe sterk industriële processen afhankelijk kunnen zijn van utiliteiten en hoe snel een verstoring zich door een complex kan verspreiden. De analyse wijst op vertrouwen in redundantie, cascaderende uitval en scenario-blindheid.

Ook hier gold dat geen enkel afzonderlijk onderdeel de volledige kwetsbaarheid verklaarde.

De kern lag in de onderlinge afhankelijkheid.

Wanneer elektriciteit uitvalt, raakt dat niet alleen de productie. Ook pompen, ventilatie, besturing, koeling, verlichting, communicatie en veiligheidssystemen kunnen onder druk komen te staan. Wanneer meerdere processen tegelijk moeten worden stilgelegd, kan de complexiteit juist toenemen.

Dit voorbeeld maakt zichtbaar waarom systeemveiligheid niet alleen gaat over de vraag of voorzieningen aanwezig zijn, maar ook of zij voldoende onafhankelijk functioneren en of uitval beheersbaar blijft.

19.3 Cumulatie, interacties en domino-effecten

Cumulatie wordt vaak te beperkt opgevat als het optellen van afzonderlijke risico's. Maar cumulatie is breder. Zij omvat ook de stapeling van activiteiten, infrastructuren, transportstromen, emissies, ruimtedruk en organisatorische belasting.

Een gebied kan daardoor geleidelijk kwetsbaarder worden zonder dat één nieuwe vergunning op zichzelf de grens overschrijdt.

Daarbij spelen ook interacties een rol. Een incident bij één bedrijf kan gevolgen hebben voor andere bedrijven. Een brand kan warmtestraling veroorzaken. Een explosie kan omliggende installaties beschadigen. Een toxische wolk kan meerdere terreinen raken. Een stroomstoring kan verschillende processen tegelijk beïnvloeden. Een afgesloten weg kan de hulpverlening bemoeilijken.

Praktijkvoorbeeld — Shell Moerdijk

Bij Shell Moerdijk vonden in juni 2014 twee zware explosies plaats, gevolgd door een grote brand. Brokstukken werden tot op honderden meters afstand teruggevonden en de explosies waren op grote afstand hoorbaar. In de analyse worden geen roekeloze handelingen beschreven. Operators handelden binnen hun ervaringspatroon. Fluctuerende meetwaarden en instabiele niveaus werden geïnterpreteerd als bekende procesonrust tijdens een opstart.

Juist daarin ligt de bredere les.

Het incident ontstond niet doordat iemand bewust een onaanvaardbaar risico nam. Het ontstond doordat afwijkingen werden geïnterpreteerd vanuit eerdere ervaringen en binnen het bestaande denkkader.

- Dat is een herkenbaar patroon in complexe systemen.
- Wat vaker goed is gegaan, wordt geleidelijk als normaal behandeld.
- Wat ooit een waarschuwing was, wordt routine.
- Wat binnen één proces verklaarbaar lijkt, kan in samenhang met andere omstandigheden tot een ernstige uitkomst leiden.

Praktijkvoorbeeld — Odfjell Terminals Rotterdam

De geschiedenis van Odfjell laat zien hoe veiligheidsproblemen gedurende langere tijd kunnen voortbestaan. De analyse benoemt gewenning, angst voor stillegging, certificeringsillusie en het verdampen van signalen. Jarenlang bestond een onveilige situatie zonder dat tijdig fundamenteel werd ingegrepen.

Dit voorbeeld is van belang omdat het laat zien dat systeemfalen niet altijd spectaculair begint.

- Het kan langzaam ontstaan.
- Afwijkingen worden bekend.
- Maatregelen worden uitgesteld.
- De bedrijfsvoering gaat door.
- Inspecties en rapportages bestaan.
- Toch schuift de norm ongemerkt op.

Daarmee wordt zichtbaar waarom cumulatie ook een dimensie in de tijd heeft. Niet alleen activiteiten stapelen zich op. Ook kleine afwijkingen, tijdelijke oplossingen en uitgestelde maatregelen kunnen zich geleidelijk opstapelen tot een nieuwe werkelijkheid.

19.4 Gedeelde infrastructuur en nieuwe afhankelijkheden

De Rotterdamse haven functioneert dankzij gedeelde infrastructuur. Vaarwegen, spoorlijnen, wegen, leidingstraten, hoogspanningsstations, digitale systemen en hulpdiensten maken de economische kracht van het gebied mogelijk.

Diezelfde infrastructuur kan ook kwetsbaarheid creëren. Een weg is niet alleen een vervoersroute. Een leidingstraat is niet alleen een verzameling buizen. Een hoogspanningsstation is niet alleen een technisch object.

Het zijn knooppunten waarvan meerdere bedrijven en maatschappelijke functies tegelijk afhankelijk zijn.

De energietransitie versterkt deze verwevenheid. Elektrolysers vragen grote hoeveelheden elektriciteit. Waterstof vraagt productie, opslag, leidingen en afname. Ammoniak vraagt import, overslag, tanks, leidingen, binnenvaart, spoor of wegtransport. CO_2-opslag vraagt afvang, compressie en transport. Een mogelijke kerncentrale vraagt zware netaansluiting, koelwater, fysieke beveiliging, bereikbaarheid en langdurige bestuurlijke borging.

Iedere nieuwe schakel kan op zichzelf verdedigbaar zijn.

Maar iedere nieuwe schakel vergroot ook de onderlinge afhankelijkheid.

Praktijkvoorbeeld — Ammoniak en Brielle Noord

De mogelijke ontwikkeling van grootschalige ammoniakopslag in het havengebied laat zien waarom infrastructuur, veiligheid en ruimtelijke ordening niet afzonderlijk kunnen worden beoordeeld.

Ammoniakopslag is niet alleen een vraagstuk van één tank.

Het gaat ook om aanvoer per schip, overslag, transport, mogelijke leidingen, afname, verwerking, hulpverlening en de verhouding tot bestaande woongebieden en mogelijke woningbouw in Brielle Noord.

De kernvraag is daarom niet alleen: Is één installatie volgens de geldende methodiek te vergunnen is? De bredere vraag luidt: Welke ammoniakketen ontstaat in het gebied, welke

nieuwe afhankelijkheden worden toegevoegd en welke gevolgen heeft dat voor huidige en toekomstige bewoners?

De analyse van Brielle Noord verbindt deze vraag met de beperkingen van QRA en Safeti-NL. De modellen kunnen waardevolle informatie geven over vooraf gekozen scenario's, maar zij omvatten niet vanzelf cumulatie, organisatorische degradatie, automatiseringsrisico's, bestuurlijke druk en onvoorziene samenloop.

Daarom kan ruimtelijke besluitvorming niet uitsluitend rusten op de conclusie dat een berekende contour binnen een wettelijke norm blijft.

De werkelijkheid is breder dan het model.

19.5 Near misses als vroegtijdige signalen

Een ernstig incident ontstaat zelden uit het niets. Vaak zijn er eerder gebeurtenissen geweest waarbij meerdere barrières faalden, maar de uitkomst door toeval beperkt bleef.

Near misses zijn daarom geen details. Zij zijn signalen van systeemgedrag.

Een organisatie die alleen ernstige incidenten onderzoekt, leert te laat. Een gebied dat near misses uitsluitend per bedrijf behandelt, mist de mogelijkheid om patronen te herkennen.

De analyse van het Rotterdam–Moerdijk haven- en industriecomplex laat een reeks voorbeelden zien: Shell Moerdijk, Odfjell, Gate Terminal, Shell Pernis, Shin-Etsu, Esso, Indorama en incidenten rond tankreiniging en fenollekkage. De technische oorzaken verschillen, maar de terugkerende patronen zijn opvallend vergelijkbaar: normalisering van afwijkingen, vertrouwen op routines, modeldominantie, versnipperde verantwoordelijkheid en onvoldoende herijking van aannames.

Praktijkvoorbeeld — Indorama

Bij Indorama vond in 2022 een emissie van azijnzuur plaats. De analyse noemt routine, onderschatting van het resterende risico, afhankelijkheid van een enkelvoudige barrière en gebrek aan verificatie. Het incident vond plaats binnen een context die formeel toegestaan was, maar waarin de feitelijke bescherming onvoldoende robuust bleek.

Praktijkvoorbeeld — Shin-Etsu

Bij Shin-Etsu ontstond in 2017 een emissie van vinylchloride. De analyse wijst op tunnelvisie, vertrouwen op ontwerpintentie en een integriteitsvraag die buiten de bestaande scope viel. Gegevens waren aanwezig, maar kregen onvoldoende betekenis in de beoordeling van het geheel.

Beide voorbeelden laten zien dat informatie op zichzelf niet voldoende is.

Een systeem moet ook leren herkennen welke informatie bestuurlijk betekenis heeft.

Daarom is niet alleen registratie nodig, maar interpretatie. Niet alleen toezicht, maar reflectie. Niet alleen correctie achteraf, maar herijking vooraf.

19.6 Safety-I, Safety-II en resilience

Traditionele veiligheidszorg richt zich sterk op het voorkomen van fouten en afwijkingen. Installaties moeten betrouwbaar worden ontworpen. Procedures moeten worden nageleefd. Onderhoud moet op orde zijn. Incidenten moeten worden voorkomen.

Deze benadering blijft onmisbaar.

Maar complexe systemen vragen meer.

Safety-II richt zich ook op de vraag waarom processen meestal goed blijven gaan ondanks wisselende omstandigheden, tijdsdruk, onzekerheid en onverwachte verstoringen. De aandacht verschuift daarmee van uitsluitend foutpreventie naar aanpassingsvermogen.

Daar sluit resilience op aan.

Resilience betekent veerkracht: het vermogen van een systeem om verstoringen op te vangen, gevolgen te beperken, tijdig terug te schakelen en te herstellen zonder dat een incident onbeheerst escaleert.

Een veerkrachtig systeem beschikt over:

- Fall-back mogelijkheden.
- Het beschikt over onafhankelijke barrières.
- Het herkent vroege signalen.
- Het leert van afwijkingen.
- Het bevraagt oude aannames.
- Het organiseert tegenspraak.
- Het kan tijdelijk vertragen of stoppen wanneer marges te klein worden.

Praktijkvoorbeeld — Esso Rotterdam

Bij de brand in de Powerformer van Esso Rotterdam in 2017 kwamen onder meer cognitieve vereenvoudiging, denken vanuit een snelle hervatting, genormaliseerde bypasses en alarmbelasting naar voren. Het incident maakt zichtbaar hoe de druk om een proces te herstellen of draaiend te houden kan botsen met de noodzaak om eerst het gehele risicobeeld opnieuw te beoordelen.

Juist hier wordt het onderscheid zichtbaar tussen een systeem dat reageert en een systeem dat leert.

Een reagerend systeem herstelt de installatie.

Een lerend systeem vraagt daarnaast welke aannames, routines en bestuurlijke prikkels het incident mogelijk maakten.

19.7 De ontbrekende publieke regelkring

Binnen bedrijven is het gebruikelijk dat directies periodiek een integraal beeld krijgen van de veiligheidstoestand. Niet alleen ernstige incidenten worden besproken, maar ook bijna-incidenten, trends, onderhoudsachterstanden, zwakke signalen en de conditie van barrières.

Dat is logisch.

Een directie kan niet geloofwaardig stellen dat zij “in control” is wanneer zij uitsluitend weet dat afzonderlijke procedures bestaan.

Voor het totale Rotterdamse havencomplex ontbreekt echter nog een vergelijkbaar integraal veiligheidsbeeld. Er bestaan veel rapportages, maar zij zijn verdeeld over organisaties en domeinen. Het Havenbedrijf rapporteert over nautische veiligheid. De veiligheidsregio rapporteert over inzetten en opgeschaalde incidenten. Omgevingsdiensten beschikken over gegevens uit vergunningverlening en toezicht. Brancheorganisaties kennen sectorale indicatoren. De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoekt ernstige casussen.

Maar deze informatie wordt niet vanzelf samengebracht tot één jaarlijks, publiek en samenhangend oordeel over de veiligheid van het haven- en industriecomplex als geheel.

Dat is een belangrijk bestuurlijk tekort. Niet omdat geen gegevens bestaan. Niet omdat geen deskundigheid aanwezig is. Maar omdat een expliciete systeemfunctie ontbreekt.

De relevante vraag luidt:

Wie beoordeelt jaarlijks of de haven als geheel veiliger, kwetsbaarder of minder corrigeerbaar is geworden?

Daarbij hoort ook de vraag: Wie kan ingrijpen wanneer trends, incidenten, near misses en nieuwe ontwikkelingen gezamenlijk laten zien dat de veiligheidsmarge afneemt?

Zonder zo’n regelkring blijft veiligheid sterk reactief georganiseerd.

Er wordt geleerd na incidenten. Maar onvoldoende vóórdat het volgende incident plaatsvindt.

19.8 Tijdelijke functies en het ontbreken van institutioneel geheugen

Een aanvullende kwetsbaarheid ontstaat doordat ambtenaren, bestuurders en adviseurs regelmatig van functie wisselen. Dat is op zichzelf begrijpelijk. Mensen ontwikkelen zich, organisaties veranderen en dossiers worden overgedragen. Nieuwe medewerkers kunnen bovendien frisse kennis en nieuwe inzichten meebrengen.

Maar in complexe gebieden heeft functiewisseling ook een keerzijde.

De ontwikkeling van een haven-, industrie- en woongebied voltrekt zich over tientallen jaren. Vergunningen worden verleend, installaties uitgebreid, infrastructuren aangelegd, woningen gebouwd en nieuwe energieketens toegevoegd. Incidenten en bijna-incidenten leveren ervaringen op. Aannames worden gemaakt, waarschuwingen uitgesproken en bestuurlijke beloften gedaan.

De burger die in het gebied woont, ervaart deze opeenvolging als één verhaal.

De ambtenaar ziet vaak slechts een deel.

Een medewerker behandelt een vergunning, verhuist daarna naar een andere afdeling of organisatie en draagt het dossier over. Een bestuurder zit enkele jaren op een portefeuille. Een adviesbureau voert een onderzoek uit en verdwijnt daarna uit beeld. Een toezichthouder beoordeelt een afzonderlijke situatie binnen het geldende kader.

Daardoor kan kennis versnipperen.

Niet alleen technische kennis, maar ook kennis van eerdere twijfels, terugkerende signalen, lokale gevoeligheden en bestuurlijke geschiedenis. Wat voor bewoners onderdeel is van een herkenbaar patroon, kan voor een nieuwe dossierhouder opnieuw verschijnen als een los incident of een afzonderlijke vraag.

Daar komt bij dat ambtenaren en adviseurs lang niet altijd in het gebied wonen waarop hun besluiten betrekking hebben. Zij kennen het gebied vooral uit kaarten, rapporten, modellen en vergaderingen. Dat is onvermijdelijk en niet verwijtbaar. Maar het betekent wel dat zij de dagelijkse werkelijkheid anders ervaren dan bewoners.

- De burger merkt geur, geluid, verkeersdruk en veranderingen in het landschap.
- Hij ziet nieuwe installaties verschijnen.
- Hij volgt incidenten in de regio.
- Hij herinnert zich eerdere toezeggingen.
- Hij ervaart hoe woningbouw, industrie en infrastructuur steeds dichter bij elkaar komen.
- Hij herinnert zich de incidenten uit het verleden
- Hij leeft met de gevolgen van beslissingen die voor organisaties vaak slechts één dossier vormen.
- Dat maakt de burger niet automatisch tot betere deskundige.

Maar het geeft hem wel een vorm van langjarig gebiedsgeheugen die binnen organisaties gemakkelijk verloren kan gaan.

Juist daarom moet systeemveiligheid niet afhankelijk blijven van het geheugen van afzonderlijke personen. Zij vraagt om institutionele borging.

Dat betekent dat niet alleen vergunningen en formele besluiten worden bewaard, maar ook relevante signalen, incidenten, bijna-incidenten, aannames, onzekerheden, eerdere discussies en veranderingen in de omgeving. Die informatie moet periodiek in samenhang worden beoordeeld.

De kernvraag luidt daarom:

Hoe voorkomen wij dat iedere nieuwe ambtenaar opnieuw begint in een dossier waarvan burgers de geschiedenis al jarenlang meedragen?

Een volwassen overheid organiseert niet alleen overdracht van dossiers.

- Zij organiseert ook overdracht van context.

- Niet alleen van besluiten.
- Maar ook van twijfel.
- Niet alleen van normen.
- Maar ook van de werkelijkheid waarin die normen moeten functioneren.

Praktijkvoorbeeld — Brielle Noord en het gebiedsgeheugen van bewoners

De discussie over woningbouw in Brielle Noord laat zien waarom dit van belang is. Een afzonderlijke ambtenaar kan op een bepaald moment zorgvuldig beoordelen welke informatie beschikbaar is over ammoniakopslag, risicocontouren, woningbouw en ruimtelijke ordening.

Maar bewoners kijken over een langere periode.

Zij zien niet alleen één vergunning of één woningbouwplan. Zij zien de opeenvolging van industriële uitbreidingen, transportstromen, incidenten, beleidswijzigingen en nieuwe ambities. Zij ervaren dat het gebied stap voor stap verandert.

Daarmee brengen zij een historisch perspectief in dat binnen afzonderlijke procedures gemakkelijk ontbreekt.

De vraag is dan niet alleen: Past dit plan vandaag binnen de geldende norm?

De vraag luidt ook: Welke ontwikkeling is in de afgelopen tien of twintig jaar ontstaan, welke grensverschuiving heeft al plaatsgevonden en welke ruimte resteert nog voor verdere toevoegingen?

- Juist daarvoor is een jaarlijks integraal gebiedsbeeld nodig.
- Niet afhankelijk van één betrokken ambtenaar.
- Niet afhankelijk van één bestuurder.
- Niet afhankelijk van één project.
- Maar als blijvende publieke verantwoordelijkheid.

19.9 Systeemveiligheid als volgende ontwikkelingsstap

Systeemveiligheid is geen afwijzing van bestaande veiligheidszorg.

Bedrijven moeten verantwoordelijk blijven voor hun eigen installaties. Vergunningverleners moeten activiteiten blijven toetsen. Toezichthouders moeten blijven controleren. Hulpdiensten moeten zich voorbereiden op incidenten.

Maar daarnaast is een tweede laag nodig.

Die tweede laag kijkt naar het gebied als geheel.

- Zij verbindt incidenten en near misses.
- Zij onderzoekt cumulatie en interacties.
- Zij volgt de conditie van gedeelde infrastructuur.
- Zij kijkt naar nieuwe energieketens en ruimtelijke ontwikkelingen.
- Zij beoordeelt of aannames nog passen bij de werkelijkheid.

- Zij brengt gezondheid, veiligheid, leefomgeving en bestuurlijke corrigeerbaarheid bijeen.

De ontwikkeling van veiligheid denken heeft eerder vergelijkbare stappen doorgemaakt. Eerst lag de nadruk op machineveiligheid. Daarna op arbeidsveiligheid. Vervolgens op procesveiligheid en externe veiligheid.

De volgende stap luidt: van externe veiligheid per inrichting naar systeemveiligheid per gebied.

Dat vraagt om meer dan overleg.

Het vraagt om een publieke regelkring:

waarnemen → meten → monitoren → duiden → herijken → beoordelen → bijsturen → begrenzen

Slotbeschouwing — Niet wachten op het volgende incident

De praktijkvoorbeelden laten geen eenvoudig verhaal zien van onzorgvuldige bedrijven of falende ambtenaren.

Het beeld is subtieler en daardoor ernstiger. In veel gevallen zijn procedures aanwezig.

- Er bestaan modellen.
- Er zijn vergunningen.
- Er vindt toezicht plaats.
- Professionals handelen meestal te goeder trouw.

Toch ontstaan incidenten en bijna-incidenten doordat kleine afwijkingen, routines, infrastructuren en aannames op een onverwachte wijze samenkomen.

Het probleem ligt daarom niet uitsluitend bij één onderdeel. Het ligt in de samenhang.

Juist daarin ligt de betekenis van systeemveiligheid.

Een havengebied met grote economische betekenis en hoge ambities mag niet uitsluitend leren nadat een incident heeft plaatsgevonden. Het moet ook vooraf kunnen laten zien dat het patronen herkent, aannames herijkt en grenzen stelt wanneer marges afnemen.

De zorg: ”Is de haven veilig?” en “Kan de haven aantoonbaar laten zien hoe zij leert dat zij veilig blijft?

Daarmee komt de volgende stap in beeld.

Systeemveiligheid moet niet uitsluitend een beginsel blijven. Zij moet worden vertaald naar een herkenbare en gebiedsgerichte maatlat.

Dat vormt het onderwerp van hoofdstuk 20:

Hoofdstuk 20 — De gebiedsgerichte veiligheidsmaatlat

Inleiding — Van afzonderlijke vergunningen naar een oordeel over het gebied

Systeemveiligheid krijgt pas bestuurlijke betekenis wanneer zij wordt vertaald naar een herkenbare maatlat. Zonder zo'n maatlat blijft de roep om samenhang gemakkelijk steken in algemene woorden. Iedereen onderschrijft dan het belang van veiligheid, gezondheid, leefomgeving en zorgvuldig bestuur, maar onduidelijk blijft welke gegevens worden gevolgd, wie de optelsom beoordeelt en op welk moment verdere ontwikkeling niet langer verantwoord is.

De bestaande veiligheidszorg werkt vooral vanuit afzonderlijke bedrijven, activiteiten en vergunningen. Voor iedere inrichting worden risico's onderzocht, modellen toegepast en voorschriften opgesteld. Die werkwijze blijft noodzakelijk. Maar zij geeft nog geen antwoord op de vraag of het gebied als geheel voldoende veilig, gezond en bestuurbaar blijft wanneer nieuwe activiteiten, bestaande industrie, infrastructuur, transportstromen en woningbouw steeds dichter op elkaar komen te liggen.

Daarom is naast de projectgerichte beoordeling ook een gebiedsgerichte veiligheidsmaatlat nodig.

Die maatlat moet niet worden opgevat als één nieuw rekenmodel dat alle onzekerheden oplost. Dat zou opnieuw schijnzekerheid creëren. De maatlat is bedoeld als bestuurlijk hulpmiddel om systematisch zichtbaar te maken welke belasting al aanwezig is, welke ontwikkelingen worden toegevoegd, welke onzekerheden blijven bestaan, waar kwetsbare koppelingen liggen en hoeveel corrigeerbaarheid nog resteert.

De kwestie is: Kan het gebied deze nieuwe ontwikkeling nog verantwoord dragen?

Die vraag is breder dan de constatering dat een project afzonderlijk te vergunnen is.

Zij gaat over de beschermingsuitkomst voor burgers, werknemers, bedrijven en samenleving.

20.1 De burger woont niet naast één vergunning

De burger woont niet naast een vergunning.

Hij woont naast een gebied.

In dat gebied komen verschillende bronnen van belasting samen. Er is geluid van industrie, verkeer en scheepvaart. Er kunnen emissies optreden. Gevaarlijke stoffen worden opgeslagen, verwerkt en vervoerd. Wegen, spoorlijnen, leidingstraten en vaarwegen worden intensief gebruikt. Hulpdiensten moeten hun weg kunnen vinden. Nieuwe woningen worden gebouwd of overwogen. Nieuwe energieketens voegen aanvullende stromen en installaties toe.

De burger ervaart deze werkelijkheid als één geheel. De overheid beoordeelt haar vaak in delen. Dat verschil vormt de kern van het probleem.

Een vergunningverlener beoordeelt een afzonderlijke installatie. Een veiligheidsregio richt zich op incidentbestrijding. Een gezondheidsdienst kijkt naar gezondheidseffecten. Een gemeente behandelt woningbouw. De provincie bewaakt ruimtelijke samenhang en is bij complexe bedrijven bevoegd gezag. Het Rijk formuleert nationale ambities voor industrie, energie en infrastructuur.

Iedere organisatie ziet een relevant deel. Maar de burger draagt de optelsom.

Juist daarom moet de beschermingsvraag ook op gebiedsniveau worden gesteld. Niet alleen bij een groot incident, maar juist vooraf, voordat nieuwe functies worden toegevoegd en voordat ruimtelijke keuzes moeilijk omkeerbaar worden.

De gebiedsgerichte veiligheidsmaatlat maakt die optelsom zichtbaar.

20.2 Van installatiebeoordeling naar gebiedsbeoordeling

Een installatiegerichte beoordeling begint bij het project. Welke activiteit wordt aangevraagd? Welke stoffen zijn aanwezig? Welke ongevalsscenario's zijn relevant? Welke technische maatregelen worden getroffen? Voldoet het project aan normen en voorschriften?

Een gebiedsgerichte beoordeling begint elders.

Zij begint bij de omgeving waarin het project terechtkomt.

- Welke activiteiten zijn al aanwezig?
- Welke kwetsbare functies liggen in de nabijheid?
- Welke infrastructuren worden gedeeld?
- Welke ruimtelijke ontwikkelingen worden nog voorzien?
- Welke incidenten en bijna-incidenten hebben zich eerder voorgedaan?
- Welke aannames uit eerdere beoordelingen zijn mogelijk verouderd?
- Welke belasting wordt toegevoegd?
- Welke herstelmogelijkheden bestaan nog wanneer meerdere systemen tegelijk worden geraakt?

Daarmee verandert de bestuurlijke blik naar de vraag: Verandert dit project het gebied zodanig dat opnieuw een integraal oordeel nodig is?

Dat onderscheid is belangrijk.

Een nieuw project kan op zichzelf beperkt lijken, maar toch een grensoverschrijdende betekenis krijgen wanneer het terechtkomt in een gebied waar marges al klein zijn, infrastructuren zwaar belast worden en woningbouw dichter bij industrie komt te liggen.

De maatlat moet daarom zowel de bestaande toestand als de ontwikkeling in de tijd zichtbaar maken.

20.3 De gebiedsgerichte risicomatrix

Een gebiedsgerichte veiligheidsmaatlat vraagt om een concreet instrument. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van een gebiedsgerichte risicomatrix.

De klassieke risicomatrix is binnen de industriële veiligheidszorg een herkenbaar hulpmiddel. Zij ordent risico's doorgaans op basis van kans en effect en maakt zichtbaar welke risico's laag, gemiddeld of hoog worden ingeschat. Deze werkwijze blijft waardevol, maar is voor een complex havengebied onvoldoende wanneer zij uitsluitend wordt toegepast op afzonderlijke installaties.

In een sterk verweven gebied ontstaan risico's niet alleen **binnen** installaties, maar ook **tussen** installaties, infrastructuren, organisaties en maatschappelijke functies. Een incident kan zich voortplanten via wegen, spoorlijnen, vaarwegen, leidingstraten, elektriciteitsnetten, koelwater, bluswater, digitale verbindingen, logistieke ketens en noodrespons. De gebiedsgerichte risicomatrix moet daarom niet alleen zichtbaar maken wat er bij één bedrijf kan gebeuren, maar ook welke gezamenlijke belasting en welke ketenwerking het gebied als geheel nog kan dragen.

De matrix heeft drie functies.

Ten eerste ordent zij de relevante vragen. Zij voorkomt dat belangrijke aspecten buiten beeld blijven omdat zij niet vanzelfsprekend binnen één vergunning of één organisatie vallen.

Ten tweede maakt zij zichtbaar waar kennis ontbreekt. Een niet onderzochte dimensie is geen neutrale leegte, maar een bestuurlijk signaal.

Ten derde verbindt zij analyse aan begrenzing. De matrix is pas betekenisvol wanneer een onvoldoende score leidt tot nader onderzoek, aanpassing, fasering, pauzering of een bestuurlijk "nee".

De vraag luidt:

Kan het gebied de voorgenomen ontwikkeling nog verantwoord dragen wanneer ook samenhang, cumulatie, onzekerheid en herstelvermogen worden meegewogen?

20.4 De gebiedsgrens

De matrix mag niet uitsluitend worden toegepast op het terrein van één bedrijf of één voorgenomen installatie. De begrenzing moet aansluiten op het gebied waarin gevolgen en afhankelijkheden zich daadwerkelijk kunnen voordoen.

Voor de Rotterdamse haven moeten ten minste worden betrokken:

- de Maasvlakte;
- Europoort;
- relevante delen van het Botlekgebied;
- de west-oostcorridor via N15 en A15;
- spoorverbindingen;

- vaarwegen;
- leidingstraten;
- aanlandingen van wind op zee;
- elektriciteitsinfrastructuur;
- omliggende woonkernen;
- toekomstige woningbouw;
- relevante natuur- en recreatiegebieden;
- verbindingen met het achterland.

De precieze gebiedsgrens verschilt per scenario. Een lokaal incident bij een terminal vraagt een andere analyse dan langdurige uitval van de N15 en A15, een toxische wolk of een langdurige gebiedsbeperking na een ernstig nucleair incident.

De gebiedsgrens mag daarom niet vooraf te smal worden gekozen.

20.5 De twaalf hoofddimensies

De gebiedsgerichte risicomatrix bestaat uit twaalf hoofddimensies. Deze dimensies moeten niet afzonderlijk worden gelezen. Juist de samenhang is bepalend.

Nr.	Dimensie	Centrale vraag
1	**Mens**	Welke bewoners, werknemers, bezoekers en hulpverleners kunnen worden geraakt?
2	**Gezondheid**	Welke acute en langdurige gezondheidseffecten kunnen ontstaan?
3	**Ruimte**	Welke gebieden kunnen tijdelijk of langdurig minder bruikbaar worden?
4	**Procescontinuïteit**	Welke installaties kunnen niet onmiddellijk veilig worden stilgelegd of verlaten?
5	**Vitale voorzieningen**	Welke voorzieningen zijn noodzakelijk om processen veilig te houden, zoals elektriciteit, koelwater, stoom, stikstof, bluswater en communicatie?
6	**Mobiliteit en bereikbaarheid**	Kunnen werknemers vertrekken en kunnen hulpdiensten, aflossingsploegen en noodvoorzieningen het gebied bereiken?
7	**Domino- en cascade-effecten**	Welke incidenten kunnen elkaar veroorzaken, versterken of langdurig laten doorwerken?
8	**Economie en ketens**	Welke havenfuncties, bedrijven, logistieke ketens en maatschappelijke voorzieningen kunnen uitvallen?
9	**Herstelvermogen**	Hoe snel kan het gebied terugkeren naar een veilige en bruikbare toestand?
10	**Vertrouwen en reputatie**	Welke gevolgen ontstaan voor veiligheidsgevoel, investeringsbereidheid, verzekerbaarheid en vestigingsklimaat?
11	**Bestuur en aanspreekbaarheid**	Wie beoordeelt het totaal, wie beslist, wie grijpt in en wie wordt aangesproken wanneer aannames niet uitkomen?
12	**Corrigeerbaarheid**	Welke keuzes kunnen later nog worden aangepast, verkleind, verplaatst of beëindigd zonder buitenproportionele schade?

Deze twaalf dimensies sluiten aan op de gebiedsgerichte risicomatrix die voor de Maasvlakte al is uitgewerkt.

Toelichting op de dimensies

De dimensie **mens** vraagt niet uitsluitend hoeveel mensen zich in een effectgebied bevinden. Ook moet worden onderzocht wie op welk moment aanwezig is, welke groepen extra kwetsbaar zijn en welke werknemers mogelijk moeten achterblijven om processen veilig te houden.

De dimensie **gezondheid** omvat zowel directe effecten als mogelijke langdurige gevolgen. Bij toxische stoffen, radioactieve belasting en cumulatieve emissies kan niet worden volstaan met de vraag of onmiddellijk slachtoffers vallen.

De dimensie **ruimte** maakt zichtbaar dat sommige incidenten leiden tot langdurige beperkingen van wonen, werken, recreatie of natuurgebruik.

De dimensie **procescontinuïteit** is cruciaal voor een industriegebied. Een raffinaderij, chemische installatie of terminal kan niet altijd eenvoudig worden verlaten. Juist tijdens een ernstige verstoring kan operationele aanwezigheid nodig blijven.

De dimensie **vitale voorzieningen** maakt duidelijk hoe sterk bedrijven onderling en van gedeelde infrastructuur afhankelijk zijn.

De dimensie **mobiliteit** voorkomt dat evacuatie en hulpverlening alleen op papier worden beoordeeld. De werkelijke verkeerssituatie, onderhoudswerkzaamheden, spitsbelasting en beperkingen van alternatieve routes moeten worden meegenomen.

De dimensie **domino- en cascade-effecten** beoordeelt niet alleen directe fysieke schade, maar ook ketens van uitval en vervolgincidenten.

De dimensie **economie** is noodzakelijk omdat de haven een strategische functie vervult voor Nederland en Noordwest-Europa. Een relatief beperkt technisch incident kan grote economische en logistieke gevolgen hebben.

De dimensie **herstelvermogen** vraagt niet alleen of een incident beheersbaar is, maar ook hoe lang het duurt voordat veilig gebruik opnieuw mogelijk wordt.

De dimensie **vertrouwen en reputatie** erkent dat schade al kan ontstaan voordat een zwaar incident plaatsvindt. Bedrijven en burgers kunnen hun gedrag aanpassen wanneer zij twijfelen aan de veiligheid of bestuurbaarheid van het gebied.

De dimensie **bestuur** maakt zichtbaar of verantwoordelijkheid daadwerkelijk is belegd of tussen organisaties verdampt.

De dimensie **corrigeerbaarheid** voorkomt dat uitsluitend wordt beoordeeld of een project vandaag te vergunnen is. Ook moet worden onderzocht welke ruimte later nog resteert wanneer omstandigheden anders uitpakken dan verwacht.

20.6 De beoordelingsschaal

De matrix moet zorgvuldig worden gebruikt. Niet ieder risico kan in één cijfer worden gevangen. Toch helpt een vaste schaal om verschillen, lacunes en kritieke punten zichtbaar te maken.

Voor iedere dimensie wordt de volgende schaal toegepast:

Score	Betekenis	Toelichting
0	Niet onderzocht	Er is geen herkenbare analyse beschikbaar.
1	Onvoldoende	Het onderwerp wordt genoemd, maar relevante gegevens, scenario's of verantwoordelijkheden ontbreken.
2	Gedeeltelijk	Er is een analyse aanwezig, maar systeemrelaties, onzekerheden of stresstests zijn slechts beperkt uitgewerkt.
3	Voldoende	Relevante scenario's, onzekerheden, maatregelen en verantwoordelijkheden zijn onderzocht.
4	Robuust	De analyse is gebiedsgericht, interdisciplinair, onafhankelijk getoetst en verbonden met de andere dimensies.

Deze schaal is ontleend aan de eerder opgestelde matrix voor de Maasvlakte.

De score is geen eindantwoord. Zij is een signaal.

Een hoge score op één dimensie mag een fundamenteel gebrek op een andere dimensie niet compenseren. Een goed noodplan kan bijvoorbeeld niet compenseren dat procescontinuïteit van raffinaderijen onvoldoende is onderzocht. Een technisch veilige kerncentrale kan niet compenseren dat de west-oostcorridor onvoldoende robuust blijkt. Een zorgvuldig QRA-model kan niet compenseren dat cumulatie en bestuurlijke verantwoordelijkheid buiten beeld blijven.

De matrix mag daarom niet worden gebruikt om met gemiddelden een onvoldoende score weg te rekenen.

Juist kritieke zwaktes moeten afzonderlijk zichtbaar blijven.

20.7 De feitelijke invultabel

Voor ieder gebied, iedere grote keten en ieder belangrijk project wordt de volgende tabel ingevuld.

Nr.	Dimensie	Bestaande situatie	Toevoeging door het project	Onzekerheden en blinde vlekken	Beheers Maat regelen	Restrisico	Score 0–4	Actie nodig?
1	Mens							
2	Gezondheid							
3	Ruimte							
4	Procescontinuïteit							
5	Vitale voorzieningen							
6	Mobiliteit en bereikbaarheid							
7	Domino- en cascade-effecten							
8	Economie en ketens							
9	Herstelvermogen							
10	Vertrouwen en reputatie							
11	Bestuur en aanspreekbaarheid							
12	Corrigeerbaarheid							

Deze tabel maakt een belangrijk verschil zichtbaar. De beoordeling gaat niet alleen over het project.

Zij begint bij de **bestaande situatie**, brengt daarna de **toevoeging door het project** in beeld en maakt vervolgens zichtbaar welke **onzekerheden en blinde vlekken** nog bestaan. Pas daarna kunnen maatregelen, restrisico en noodzakelijke bestuurlijke actie worden beoordeeld.

Daarmee wordt de matrix ook bruikbaar voor cumulatie. Een eerste project kan nog voldoende ruimte laten.

Een tweede project kan de marges verkleinen.

Een derde project kan leiden tot een situatie waarin een technisch vergunbare toevoeging systeemkundig niet meer verantwoord is.

20.8 De matrix moet tweezijdig worden toegepast

Bij een grote nieuwe ontwikkeling moet de matrix in twee richtingen worden ingevuld.

De eerste richting luidt:

Welke gevolgen heeft het project voor het gebied?

De tweede richting luidt:

Welke verstoringen vanuit het gebied kunnen het project raken?

Dat tweerichtingsverkeer ontbreekt gemakkelijk in een klassieke projectbeoordeling. Bij een kerncentrale op de Maasvlakte moet niet alleen worden onderzocht welke gevolgen een incident bij de centrale heeft voor bedrijven, werknemers, infrastructuur en omwonenden. Ook moet worden beoordeeld welke externe verstoringen de centrale zelf kunnen raken: blokkade van toegangswegen, uitval van elektriciteit, verlies van koelwater, verstoring van communicatie, beperking van hulpverlening, incidenten met gevaarlijke stoffen in de omgeving of samenloop met extreem weer.

Dezelfde logica geldt voor ammoniakopslag.

Niet alleen:

Welke gevolgen heeft een ammoniakincident voor de omgeving?

Maar ook:

Welke externe gebeurtenissen kunnen de ammoniakketen raken, verstoren of onbeheersbaar maken?

Denk aan uitval van utilities, blokkade van transport, gelijktijdige incidenten, extreme weersomstandigheden of problemen bij bereikbaarheid van hulpdiensten.

De matrix wordt daarmee een systeeminstrument in plaats van een uitsluitend projectgericht hulpmiddel.

20.9 Minimale stresstests

Een gebiedsgerichte risicomatrix krijgt pas betekenis wanneer zij wordt toegepast op concrete, ongunstige maar realistische scenario’s.

Voor de Maasvlakte moeten ten minste de volgende stresstests worden uitgevoerd:

Scenario	Centrale vraag
Ernstig incident tijdens de ochtendspits	Wat gebeurt er wanneer veel werknemers op weg zijn, N15 en A15 snel vollopen en hulpdiensten tegen de verkeersstroom in moeten rijden?
Incident bij westelijke wind	Welke woongebieden, wegen en industriële installaties worden geraakt wanneer rook, toxische stoffen of radioactieve belasting zich richting oosten of zuidoosten verspreiden?
Incident bij lage windsnelheid of inversie	Welke belasting ontstaat wanneer verspreiding trager verloopt en langer lokaal aanwezig blijft?
Incident tijdens onderhoud	Wat gebeurt er wanneer veel aannemers en tijdelijke werknemers aanwezig zijn en personele bezetting afwijkt?

Scenario	Centrale vraag
Uitval van N15 en A15	Kunnen hulpverlening, evacuatie en personele aflossing nog functioneren?
Gelijktijdige uitval van vitale voorzieningen	Wat gebeurt er wanneer elektriciteit, stoom, koelwater, stikstof of communicatie bij meerdere bedrijven tegelijk uitvalt?
Cascade naar raffinaderij of terminal	Kan een omliggend bedrijf veilig worden teruggenomen of ontstaat een tweede incident?
Langdurige gebiedsbeperking	Welke economische en maatschappelijke gevolgen ontstaan wanneer delen van de haven dagen, weken, maanden of langer beperkt toegankelijk blijven?
Moeilijke aflossing van operators	Hoe worden achterblijvende operators vervangen wanneer routes beperkt zijn en belasting in het gebied toeneemt?
Gecombineerd nucleair en chemisch incident	Kunnen hulpdiensten, bedrijven en bestuurders meerdere ernstige incidenten tegelijk beheersen?

Deze scenario’s zijn geen voorspellingen.

Zij zijn stresstests voor de vraag of het gebied voldoende robuust is.

20.10 Van matrix naar bestuurlijke grens

Een risicomatrix zonder bestuurlijke consequentie blijft een administratief instrument.

De matrix is pas betekenisvol wanneer vooraf duidelijk is wat er gebeurt bij onvoldoende uitkomsten.

Uitkomst	Betekenis	Bestuurlijke reactie
Groen	De relevante dimensies zijn voldoende of robuust onderzocht en het restrisico is uitlegbaar.	Ontwikkeling kan onder vastgestelde voorwaarden doorgaan.
Oranje	Eén of meer dimensies zijn slechts gedeeltelijk onderzocht of onzekerheden blijven wezenlijk.	Aanvullend onderzoek, aanpassing, fasering of onafhankelijke toetsing is nodig voordat verdere vastlegging plaatsvindt.
Rood	Een kritieke dimensie is niet onderzocht of onvoldoende beheersbaar. De beschermingsuitkomst kan niet overtuigend worden verantwoord.	Geen verdere ontwikkeling totdat een wezenlijke heroverweging heeft plaatsgevonden.

Een totaalgemiddelde is hierbij niet voldoende.

Een rode score op een kritieke dimensie kan niet worden gecompenseerd door meerdere groene scores op andere dimensies.

Wanneer bijvoorbeeld onduidelijk blijft of werknemers een industriegebied veilig kunnen verlaten, of raffinaderijen verantwoord kunnen worden stilgelegd, of hulpdiensten bereikbaar

blijven, kan een project niet alleen op basis van een gunstige technische beoordeling worden toegestaan.

Daar ligt de bestuurlijke betekenis van de matrix.

Niet ieder probleem leidt onmiddellijk tot een definitief verbod.

Maar ieder wezenlijk probleem moet leiden tot een herkenbare bestuurlijke reactie.

20.11 Praktijkvoorbeeld — Kernenergie op de Maasvlakte

Voor kernenergie op de Maasvlakte wordt de risicomatrix niet pas ingevuld nadat een locatiekeuze feitelijk is gemaakt.

De matrix hoort aan de locatiekeuze vooraf te gaan.

Een kerncentrale voegt niet alleen een nieuwe installatie toe. Zij verandert mogelijk het functioneren van het totale gebied bij een ernstig incident. Daarom moeten onder meer procescontinuïteit, achterblijvende operators, vitale voorzieningen, bereikbaarheid, cascade-effecten, economische ketens, herstelvermogen en bestuurlijke aanspreekbaarheid vooraf worden beoordeeld.

De klassieke vraag luidt: Voldoet de kerncentrale aan de nucleaire veiligheidsnormen?

De gebiedsgerichte vraag luidt: Kan het havengebied als geheel deze extra risicobron dragen wanneer ook procescontinuïteit, mobiliteit, utilities, cascade-effecten, economische ketens, herstelvermogen en bestuurlijke corrigeerbaarheid worden meegewogen?

De Maasvlakte is pas een verdedigbare locatie wanneer niet alleen de centrale veilig is ontworpen, maar ook aantoonbaar is dat het havengebied als geheel veilig beheersbaar blijft wanneer de centrale of haar omgeving ernstig wordt verstoord.

20.12 Praktijkvoorbeeld — Ammoniakopslag en woningbouw

Ook bij ammoniakopslag in de omgeving van Brielle Noord moet de matrix gebiedsgericht worden ingevuld.

De toets beperkt zich niet tot één terminal of één berekende contour. Zij omvat ook transportstromen, mogelijke uitbreiding, cumulatie met bestaande industrie, ongunstige weersomstandigheden, hulpverlening, bereikbaarheid, woningbouw en toekomstige ruimtedruk.

Daarmee ontstaat een andere vraag. Niet alleen: Past de terminal binnen de norm?

Maar: Kan het gebied de combinatie van ammoniakopslag, transport, bestaande industrie en woningbouw langdurig verantwoord dragen?

Wanneer op de dimensies mens, gezondheid, mobiliteit, domino-effecten, bestuur of corrigeerbaarheid onvoldoende kan worden gescoord, ontstaat geen neutrale onzekerheid. Dan

ontbreekt een deel van de noodzakelijke onderbouwing voor een onomkeerbare ruimtelijke keuze.

Slotbeschouwing — Niet alleen risico's berekenen, maar grenzen organiseren

De gebiedsgerichte risicomatrix is geen wondermiddel.

- Zij voorspelt niet ieder incident.
- Zij neemt onzekerheid niet weg.
- Zij vervangt geen QRA, vergunning, veiligheidsrapport of professioneel oordeel.

Maar zij doet iets wat afzonderlijke instrumenten niet vanzelf doen.

- Zij brengt het geheel bijeen.
- Zij maakt zichtbaar wat nog niet is onderzocht.
- Zij verbindt incidenten met infrastructuur, gezondheid, leefomgeving, economische ketens en bestuurlijke verantwoordelijkheid.
- Zij voorkomt dat een nieuwe ontwikkeling uitsluitend wordt beoordeeld vanuit haar eigen logica.
- En zij maakt expliciet waar de overheid een grens moet stellen.

De essentie: Niet alleen installaties hebben een risicoprofiel. Ook gebieden hebben een draagkracht. Een bekwame overheid maakt die draagkracht zichtbaar voordat nieuwe functies worden toegevoegd.

- Niet nadat het systeem is vastgelopen.
- Niet nadat bewoners moeten procederen.
- Niet nadat een incident duidelijk maakt wat eerder al had kunnen worden gezien.
- Maar op het moment waarop bijsturen en begrenzen nog mogelijk zijn.

Hoofdstuk 21 — Meten, monitoren, leren en herijken

Inleiding — De werkelijkheid moet kunnen terugpraten tegen het beleid

Een vergunning, een QRA en een gebiedsgerichte risicomatrix geven een beeld van de werkelijkheid op het moment waarop een besluit wordt voorbereid. Zij steunen op de kennis, modellen en aannames die op dat moment beschikbaar zijn. Dat is noodzakelijk, maar niet voldoende. Een havengebied is geen statisch object. Installaties verouderen, bedrijven wijzigen hun processen, nieuwe stoffenstromen ontstaan en infrastructuren raken zwaarder belast. Woningbouw, industrie en transport komen dichter bij elkaar te liggen. Nieuwe ketens voor waterstof, ammoniak, elektrificatie en mogelijk kernenergie voegen nieuwe afhankelijkheden toe aan een gebied dat al sterk verweven is.

Daardoor kan een besluit dat aanvankelijk verdedigbaar leek, na verloop van tijd minder overtuigend worden. Een veiligheidsafstand kan kleiner worden doordat de omgeving verandert. Een model kan blijven rekenen met aannames die ooit redelijk waren, maar

inmiddels niet meer passen bij de schaal van installaties, de feitelijke bedrijfsvoering of de ruimtelijke ontwikkeling. Een infrastructuurverbinding die bij aanleg ruim voldoende capaciteit bood, kan geleidelijk een kwetsbaar knooppunt worden. Een afzonderlijke uitbreiding kan op zichzelf beperkt lijken, terwijl de opeenvolging van uitbreidingen het karakter van het gebied wezenlijk verandert.

Een bekwame overheid kan daarom niet volstaan met beoordeling vooraf en toezicht achteraf. Zij moet zichtbaar organiseren hoe de ontwikkeling van het gebied doorlopend wordt gevolgd, hoe aannames aan de praktijk worden getoetst en op welk moment herijking noodzakelijk wordt. Daarbij gaat het niet alleen om gegevens verzamelen. De kern is dat de werkelijkheid betekenis krijgt in het bestuur.

De bestuurlijke regelkring luidt: waarnemen, meten, monitoren, duiden, herijken, besluiten, bijsturen en waar nodig begrenzen.

De gedachte daarachter is eenvoudig. De werkelijkheid moet kunnen terugpraten tegen het beleid. In de visie op een veilige en toekomstbestendige Rotterdamse haven wordt dit terecht als kernvoorwaarde benoemd: niet alleen kijken naar modellen en vergunningen, maar ook meten, monitoren, analyseren, concluderen en waar nodig handelen.

21.1 Van eenmalige toetsing naar voortdurende terugkoppeling

Het huidige veiligheidsstelsel is in belangrijke mate opgebouwd rond afzonderlijke momenten van toetsing. Een bedrijf vraagt een vergunning aan. De aanvraag wordt beoordeeld. Er worden voorschriften vastgelegd. Toezicht en handhaving volgen. Wanneer een installatie wezenlijk verandert, vindt opnieuw beoordeling plaats.

Deze werkwijze blijft noodzakelijk. Zij biedt rechtszekerheid, maakt verantwoordelijkheden herkenbaar en voorkomt willekeur. Maar in een complex havengebied is zij niet voldoende, omdat de belangrijkste verandering zich niet altijd binnen één installatie voltrekt. De optelsom van afzonderlijke besluiten kan een nieuwe werkelijkheid creëren zonder dat één afzonderlijke wijziging groot genoeg lijkt om een volledige herbeoordeling van het gebied af te dwingen.

Een extra opslagtank kan afzonderlijk aanvaardbaar lijken. Een nieuwe steiger kan functioneel worden ingepast. Een leiding kan technisch worden toegevoegd. Een woonwijk kan binnen een ruimtelijk plan passen. Een hoogspanningsverbinding kan noodzakelijk zijn voor de energietransitie. Toch kan de combinatie van zulke besluiten de systeemdruk aanzienlijk vergroten.

Daarom moet periodiek opnieuw worden gevraagd of het gebied nog hetzelfde systeem is als waarop eerdere beoordelingen waren gebaseerd. Zijn de oorspronkelijke aannames nog geldig? Is de infrastructuur nog voldoende robuust? Zijn noodscenario’s nog uitvoerbaar? Zijn de mogelijkheden voor hulpverlening, schuilen en evacuatie nog realistisch? Is de cumulatieve belasting nog maatschappelijk uitlegbaar?

De veiligheidsbeoordeling moet dus niet uitsluitend meebewegen met afzonderlijke vergunningen. Zij moet ook zelfstandig terugkijken naar de ontwikkeling van het gebied als geheel.

21.2 Meten krijgt pas betekenis door samenhang

In de Rotterdamse haven worden al veel gegevens verzameld. Bedrijven registreren storingen, emissies, afwijkingen en incidenten. Omgevingsdiensten beschikken over informatie uit vergunningverlening, toezicht en meldingen. De veiligheidsregio kent de inzetbaarheid van hulpdiensten en de ervaringen uit oefeningen. Het Havenbedrijf volgt nautische veiligheid, ruimtegebruik en logistieke ontwikkeling. Netbeheerders beschikken over informatie over belasting en kwetsbaarheid van elektriciteitsnetten. Gemeenten ontvangen signalen van bewoners en zien hoe woningbouw en leefomgeving zich ontwikkelen.

Het probleem is daarom niet in de eerste plaats een gebrek aan gegevens.

Het probleem is dat gegevens verspreid blijven over organisaties, dossiers en vakgebieden. Daardoor blijven verbanden gemakkelijk buiten beeld. Een afzonderlijke storing kan een lokaal probleem lijken. Een reeks vergelijkbare storingen bij verschillende bedrijven kan wijzen op een breder patroon. Een groeiend aantal ammoniaktransporten kan afzonderlijk beheersbaar lijken. In combinatie met uitbreiding van opslag, druk op wegen, beperkte alternatieve routes en woningbouw kan dezelfde ontwikkeling een systeemvraag worden.

Meten vraagt daarom meer dan registreren. Eerst moet worden bepaald welke indicatoren werkelijk iets zeggen over de beschermingsuitkomst. Vervolgens moeten de gegevens in samenhang worden gelezen. Ten slotte moet vooraf duidelijk zijn welke ontwikkeling aanleiding geeft tot nader onderzoek, aanpassing of begrenzing.

Een overheid die veel meet maar de gegevens niet in samenhang duidt, beschikt over informatie zonder leervermogen. Een overheid die wel analyseert maar geen gevolgen verbindt aan de uitkomsten, beschikt over kennis zonder sturing.

21.3 Niet alleen incidenten tellen, maar veiligheidsmarges volgen

Veiligheidszorg richt zich traditioneel sterk op incidenten, overtredingen en schade. Die gegevens blijven belangrijk. Zij laten zien wat daadwerkelijk is gebeurd. Maar zij vertellen het verhaal te laat wanneer zij de enige maatstaf vormen.

Een ernstig ongeval is een achterlopende indicator. Wanneer het plaatsvindt, is het systeem al tekortgeschoten.

Een professionele veiligheidsaanpak kijkt daarom ook naar vroege signalen. Daarbij gaat het niet om één allesbepalend cijfer, maar om een samenhangend beeld van de marges in het systeem. Worden inspecties uitgesteld? Neemt corrosie toe? Zijn noodstopvoorzieningen tijdig getest? Worden beveiligingen tijdelijk overbrugd? Is het personeelsverloop hoog? Verdwijnt ervaren operationele kennis? Vinden steeds meer risicovolle activiteiten gelijktijdig plaats? Raakt de infrastructuur zwaarder belast? Vermindert de bereikbaarheid voor hulpdiensten? Nemen meldingen van geur, geluid en emissies toe? Worden aannames uit oude studies nog steeds gebruikt terwijl de omgeving wezenlijk is veranderd?

De vraag is dus niet alleen hoeveel incidenten hebben plaatsgevonden.

De belangrijkere vraag luidt: Welke signalen wijzen erop dat de veiligheidsmarge geleidelijk kleiner wordt?

Juist in een complex havengebied ontstaat kwetsbaarheid vaak niet door één plotselinge sprong, maar door een opeenvolging van kleine verschuivingen. Een tijdelijke uitzondering blijft langer bestaan dan voorzien. Een onderhoudsmaatregel wordt uitgesteld. Een nieuwe activiteit wordt toegevoegd aan een gebied waarin al veel gebeurt. Een route voor hulpdiensten raakt vaker verstopt. Een model blijft rekenen met dezelfde parameters, terwijl het gebied intussen dichter en drukker wordt.

Afzonderlijk lijken zulke ontwikkelingen verklaarbaar. Gezamenlijk kunnen zij een grensverschuiving vormen.

21.4 De gezondheid van veiligheidsbarrières

Veiligheid berust op barrières. Dat kunnen fysieke voorzieningen zijn, zoals opvangconstructies, dubbele wanden en afsluiters. Het kunnen technische systemen zijn, zoals detectie, noodstopfuncties en alarmering. Het kunnen organisatorische voorzieningen zijn, zoals procedures, opleidingen en werkvergunningen. Ook ruimtelijke afstand, bereikbaarheid en de mogelijkheid om processen gecontroleerd stil te leggen vervullen een beschermende functie.

De aanwezigheid van een barrière op papier is echter niet hetzelfde als aantoonbare werking in de praktijk.

Daarom moet niet alleen worden geregistreerd dat voorzieningen bestaan, maar ook of zij daadwerkelijk gezond zijn. Worden zij periodiek getest? Zijn tijdelijke afwijkingen bekend? Zijn meerdere barrières werkelijk onafhankelijk van elkaar? Blijven zij functioneren onder tijdsdruk en bij onverwachte samenloop? Bestaat voldoende ruimte om een proces veilig terug te nemen wanneer een deel van het systeem uitvalt?

Het bijna-incident waarbij containers op een LNG-schip terechtkwamen, maakt deze vraag concreet. LNG-bunkering en containeroverslag waren afzonderlijk toegestaan. De voorwaarden leken helder. Toch ontstond door de combinatie van een vastzittende interlock, onvoldoende geborgde containerfixatie en geautomatiseerde bediening een situatie die vooraf niet expliciet was voorzien. De voorzieningen waren aanwezig, maar het geheel bleek onvoldoende robuust tegen samenloop van afwijkingen.

De les is niet dat steeds meer procedures nodig zijn.

De les is dat de werking van barrières in hun onderlinge samenhang moet worden beoordeeld. Een veiligheidsconcept dat alleen standhoudt wanneer ieder onderdeel steeds precies volgens verwachting functioneert, is onvoldoende robuust voor een complex gebied.

21.5 Near misses als signalen van systeemgedrag

Een bijna-incident is geen gebeurtenis zonder betekenis. Het is een situatie waarin meerdere beschermingslagen tekortschieten, terwijl de uiteindelijke schade toevallig beperkt blijft. Het

verschil tussen “bijna” en “raak” is dan geen wezenlijk verschil in systeemkwaliteit, maar een toevallige uitkomst.

Juist daarom zijn near misses zo belangrijk. Zij laten zien waar procedures, techniek en organisatie onvoldoende bescherming bieden voordat onomkeerbare schade optreedt.

In de analyse van incidenten in het Rotterdam–Moerdijk haven- en industriecomplex keren vergelijkbare patronen terug. Shell Moerdijk, Odfjell, Gate Terminal, Shell Pernis, Shin-Etsu, Esso en Indorama verschillen sterk in techniek, organisatie en incidentverloop. Toch komen in de achterliggende mechanismen telkens herkenbare elementen terug: routine, normalisering van afwijkingen, vertrouwen op voorgaande schakels, afhankelijkheid van meerdere barrières, versnippering van verantwoordelijkheid en onvoldoende herijking van aannames.

De betekenis daarvan ligt niet in het zoeken naar één schuldige of één universele oorzaak. De betekenis ligt in het herkennen van patronen.

Wanneer vergelijkbare mechanismen terugkeren, kan niet worden volstaan met afzonderlijke verbetermaatregelen per bedrijf. Dan moet ook worden gevraagd wat de incidenten gezamenlijk zeggen over de inrichting van het gebied, de vergunningspraktijk, de veiligheidscultuur en de bestuurlijke organisatie.

Een lerende overheid behandelt near misses daarom niet uitsluitend als bedrijfsinformatie. Zij gebruikt ze als bron voor systeemreflectie.

21.6 Modellen moeten periodiek worden herijkt

Modellen zijn onmisbaar voor professionele besluitvorming. Zij maken risico’s zichtbaar, ondersteunen vergelijking en bieden een objectiverende basis voor vergunningverlening. Maar modellen zijn geen werkelijkheid. Zij beschrijven een vereenvoudigde werkelijkheid binnen vooraf gekozen aannames.

Daarom moet de vraag niet alleen zijn of een model correct is toegepast. Ook moet periodiek worden vastgesteld of de dragende aannames nog passen bij de feitelijke situatie.

Dat geldt nadrukkelijk voor QRA en Safeti-NL bij ammoniakinstallaties. Deze instrumenten leveren waardevolle informatie over vooraf gedefinieerde scenario’s, maar zij geven niet vanzelf een integraal beeld van cumulatie, organisatorische degradatie, automatiseringsrisico’s, veranderende infrastructuur, bestuurlijke druk en onverwachte samenloop. De analyse van de Rotterdamse haven laat zien dat juist buiten de vooraf beschreven scenario’s situaties kunnen ontstaan die bestuurlijk relevant zijn.

Herijking moet daarom niet alleen plaatsvinden na een zwaar incident. Zij hoort ook aan de orde te zijn wanneer volumes wezenlijk toenemen, nieuwe installaties worden toegevoegd, woningbouw dichter bij industrie komt, infrastructuur zwaarder wordt belast of nieuwe inzichten beschikbaar komen.

Daarbij verdient een register van dragende aannames een vaste plaats in het gebiedsdossier. In zo’n register wordt vastgelegd welke aannames bepalend zijn voor de beoordeling, wanneer zij voor het laatst zijn getoetst, welke onzekerheden nog bestaan en welke ontwikkeling aanleiding geeft tot herbeoordeling. Het kan bijvoorbeeld gaan om de duur van een emissie,

de maatgevende weersomstandigheden, de bereikbaarheid voor hulpdiensten, de mogelijkheden voor schuilen en evacuatie, de beschikbaarheid van vitale voorzieningen en de verwachte groei van stoffenstromen.

Zo wordt voorkomen dat een aanname ongemerkt verandert in een bestuurlijke vanzelfsprekendheid.

21.7 Het institutionele geheugen van het gebied

Monitoring vraagt niet alleen technische gegevens. Zij vraagt ook geheugen.

In complexe dossiers wisselen ambtenaren, bestuurders, adviseurs en toezichthouders regelmatig van functie. Dat is begrijpelijk. Mensen ontwikkelen zich, organisaties veranderen en nieuwe medewerkers brengen nieuwe kennis mee. Maar functiewisseling heeft ook een keerzijde. Een havengebied ontwikkelt zich over tientallen jaren, terwijl veel professionals slechts gedurende een beperkte periode bij één dossier betrokken zijn.

Een ambtenaar behandelt een vergunning en verhuist later naar een andere afdeling. Een bestuurder beheert enkele jaren een portefeuille. Een adviesbureau schrijft een rapport en verdwijnt daarna uit beeld. Een toezichthouder richt zich vervolgens op andere prioriteiten. Daardoor kan kennis verloren gaan die niet eenvoudig uit de formele stukken is terug te halen.

Burgers ervaren een gebied anders. Zij blijven wonen waar installaties worden toegevoegd, transportstromen veranderen en ruimtelijke keuzes doorwerken. Zij herinneren zich eerdere incidenten, toezeggingen en discussies. Zij zien hoe een tijdelijke situatie geleidelijk een permanent karakter krijgt en hoe afzonderlijke besluiten zich opstapelen tot een herkenbaar patroon.

Daar komt bij dat ambtenaren en adviseurs lang niet altijd in het gebied wonen waarop hun besluiten betrekking hebben. Zij kennen de omgeving vooral uit dossiers, kaarten, modellen, overleggen en werkbezoeken. Dat is noodzakelijk, maar het blijft een andere vorm van kennis dan de dagelijkse ervaring van bewoners.

De burger beschikt daardoor soms over een langjarig gebiedsgeheugen dat binnen organisaties onvoldoende behouden blijft.

Dat maakt hem niet automatisch tot betere deskundige. Wel brengt hij kennis in die het bestuurlijke systeem nodig heeft. Een professionele overheid moet deze kennis niet afhankelijk laten zijn van toevallige persoonlijke contacten of van de vasthoudendheid van enkele burgers. Zij moet haar institutioneel borgen.

De vraag luidt: Hoe voorkomen wij dat iedere nieuwe ambtenaar opnieuw begint in een dossier waarvan bewoners de geschiedenis al jarenlang meedragen?

Een gebiedsdossier voor systeemveiligheid moet daarom niet alleen vergunningen en formele besluiten bevatten. Ook de ontwikkeling van installaties en volumes, eerdere incidenten en near misses, veranderde aannames, uitkomsten van oefeningen, signalen van burgers, wijzigingen in infrastructuur en openstaande bestuurlijke vragen horen daarin een herkenbare plaats te krijgen.

Een volwassen overheid organiseert niet alleen overdracht van besluiten.

Zij organiseert ook overdracht van context en twijfel.

21.8 De risicomatrix als levend instrument

De gebiedsgerichte risicomatrix uit hoofdstuk 20 mag geen eenmalige exercitie worden die na voltooiing in een archief verdwijnt. Zij moet een levend instrument zijn dat periodiek wordt bijgewerkt en opnieuw wordt besproken.

Daarbij gaat het niet om de illusie dat ieder jaar een volledig nieuw veiligheidsbeeld vanaf nul moet worden opgebouwd. Wel moet zichtbaar worden welke ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassing van de beoordeling. Nieuwe installaties, groeiende volumes, veranderende transportstromen, woningbouw, infrastructuurbelasting, incidenten, near misses, oefenresultaten en nieuwe wetenschappelijke inzichten kunnen ieder aanleiding geven tot herijking.

Ook trends zijn van belang. Een gebied kan nog net binnen een aanvaardbare bandbreedte blijven, terwijl de ontwikkeling jaar na jaar ongunstiger wordt. In zo'n situatie is het niet verantwoord te wachten totdat een harde grens formeel wordt overschreden. Juist de richting van de ontwikkeling vraagt bestuurlijke aandacht.

De risicomatrix moet daarom niet alleen laten zien hoe het gebied er vandaag voor staat, maar ook hoe het zich in de tijd ontwikkelt. Welke dimensies verbeteren? Welke verslechteren? Waar neemt onzekerheid toe? Waar wordt herstel moeilijker? Waar raken marges uitgeput?

De vraag is niet alleen hoeveel ruimte vandaag nog resteert.

De vraag is ook hoe snel die ruimte kleiner wordt.

21.9 Een jaarlijkse Staat van de Havenveiligheid, Gezondheid en Leefomgeving

De uitkomsten van monitoring, herijking en systeemreflectie moeten jaarlijks worden samengebracht in een openbare rapportage: de **Staat van de Havenveiligheid, Gezondheid en Leefomgeving**.

Deze rapportage moet geen communicatief jaarverslag worden waarin vooral successen worden benadrukt. Zij moet een bestuurlijk verantwoordingsdocument zijn. Het document laat zien welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, welke stoffenstromen toenemen, waar infrastructuren zwaarder worden belast, welke incidenten en near misses zich hebben voorgedaan, welke patronen zichtbaar worden en welke aannames opnieuw moeten worden beoordeeld.

Ook moet inzichtelijk worden gemaakt hoe de gebiedsgerichte risicomatrix zich ontwikkelt. Welke dimensies blijven stabiel? Waar neemt de druk toe? Welke nieuwe afhankelijkheden ontstaan? Welke maatregelen zijn noodzakelijk? Welke signalen vragen om verscherpte monitoring? En waar komt een moment in beeld waarop verdere uitbreiding niet langer verantwoord is?

Het ontbreken van zo'n integraal veiligheidsbeeld is geen klein administratief gemis. In een complex bedrijf zou het ondenkbaar zijn dat een directie niet periodiek beschikt over een samenhangend overzicht van incidenten, near misses, trends, barrières en kwetsbaarheden. Voor het totale havencomplex bestaat een vergelijkbare publieke discipline nog onvoldoende. Er zijn veel waardevolle rapportages, maar zij blijven verdeeld over organisaties en domeinen. Daardoor ontbreekt een jaarlijks, samenhangend oordeel over de vraag of het gebied als geheel veiliger, kwetsbaarder of minder corrigeerbaar is geworden.

De jaarlijkse Staat moet daarom publiek worden besproken. Niet alleen door deskundigen en uitvoeringsorganisaties, maar ook door Provinciale Staten, betrokken gemeenteraden, bedrijven en vertegenwoordigers van bewoners. Daarmee ontstaat een vast moment waarop het bestuur zich niet alleen verantwoordt over procedures, maar ook over de beschermingsuitkomst.

21.10 Van signalering naar bestuurlijke actie

Monitoring heeft pas betekenis wanneer vooraf duidelijk is wat met de uitkomsten gebeurt. Anders ontstaat het risico dat onzekerheden wel worden geregistreerd, maar bestuurlijk zonder gevolg blijven.

Niet ieder signaal hoeft onmiddellijk tot stilstand te leiden. Een professionele overheid moet onderscheid kunnen maken tussen een ontwikkeling die nadere aandacht vraagt, een ontwikkeling die herijking noodzakelijk maakt en een situatie waarin verdere uitbreiding niet langer verantwoord is.

Bij een eerste signaal kan verscherpte monitoring voldoende zijn. Wanneer meerdere indicatoren dezelfde richting uitwijzen of een dragende aanname niet langer overtuigt, is onafhankelijke toetsing nodig. Wanneer een kritieke dimensie onvoldoende beheersbaar of onvoldoende corrigeerbaar blijkt, moet verdere uitbreiding worden gepauzeerd totdat een fundamentele heroverweging heeft plaatsgevonden.

Daarmee krijgt het "nee" een bestuurlijke plaats voordat het verandert in een conflict.

Een overheid die pas ingrijpt nadat een norm formeel is overschreden, handelt te laat wanneer de gevolgen groot en moeilijk herstelbaar zijn. Een overheid die ieder signaal onmiddellijk als blokkade behandelt, verliest uitvoerbaarheid en draagvlak. Het gaat daarom om een zorgvuldige tussenweg: vroegtijdig herkennen, proportioneel reageren en tijdig begrenzen.

21.11 Praktijkvoorbeeld — Van ammoniakterminal naar ammoniakketen

De ontwikkeling van ammoniakopslag laat zien waarom monitoring niet bij één vergunning kan eindigen.

Een afzonderlijke terminal kan technisch worden beoordeeld. Maar in de loop van de tijd kunnen aanvullende terminals, grotere schepen, meer transporten, nieuwe leidingen, krakers en industriële afnemers ontstaan. Daardoor verandert de vraag. Niet alleen de veiligheid van één installatie telt, maar ook de ontwikkeling van de ammoniakketen als geheel.

De overheid moet daarom periodiek volgen hoeveel ammoniak wordt opgeslagen en vervoerd, welke nieuwe schakels worden toegevoegd, welke incidenten en near misses optreden, hoe de hulpverlening is georganiseerd en welke gevolgen woningbouw en ruimtelijke verdichting hebben voor de resterende veiligheidsmarge.

Wanneer die samenhang niet zichtbaar wordt bewaakt, verschuift de grens ongemerkt. Iedere volgende stap lijkt afzonderlijk verdedigbaar, terwijl het geheel zich langzaam in een andere richting ontwikkelt.

21.12 Praktijkvoorbeeld — Kernenergie op de Maasvlakte

Ook een eventuele kerncentrale op de Maasvlakte vraagt om een langjarige leerstructuur.

De centrale moet niet alleen als nucleaire installatie worden gevolgd. Ook de werkelijke inpassing in het elektriciteitssysteem en de invloed op het havengebied moeten periodiek opnieuw worden beoordeeld. Hoeveel nuttige bedrijfsuren blijven werkelijk beschikbaar? Hoeveel terugregeling vindt plaats? Welke rol spelen wind, zon, opslag, elektrolysers, import en export? Welke aanvullende investeringen blijken nodig? Hoe ontwikkelt de belasting van het net zich? Welke nieuwe risico’s ontstaan in de havenomgeving? En welke aannames uit de oorspronkelijke besluitvorming blijken na verloop van tijd te optimistisch of juist te voorzichtig?

Bij een installatie met een levensduur van zestig jaar volstaat het niet om bij aanvang één toekomstbeeld te kiezen en dat vervolgens als vaste werkelijkheid te behandelen.

Een langjarige publieke systeemkeuze vraagt een langjarige publieke leerstructuur.

De relevante vraag luidt:

Kan de overheid aantoonbaar bijsturen wanneer de werkelijkheid anders verloopt dan vooraf werd aangenomen?

Wanneer die mogelijkheid ontbreekt, ontstaat geen robuuste ontwikkeling maar lock-in.

Slotbeschouwing — Leren voordat de werkelijkheid corrigeert

Een volwassen overheid erkent dat zij niet alles vooraf kan weten. Dat is geen zwakte. Het wordt pas een zwakte wanneer onzekerheid niet leidt tot monitoring, monitoring niet leidt tot herijking en herijking geen bestuurlijke gevolgen kan hebben.

De essentie van systeemveiligheid ligt daarom niet in de belofte dat ieder incident kan worden voorkomen. Zij ligt in het vermogen om patronen tijdig te herkennen, aannames opnieuw te onderzoeken en grenzen te stellen voordat kleine verschuivingen uitgroeien tot een bestuurlijke fuik.

Daarvoor is een permanente regelkring nodig. Niet alleen binnen afzonderlijke bedrijven, maar ook op het niveau van het havengebied als geheel.

De essentie:

- Een overheid die niet zichtbaar leert van de werkelijkheid, kan ook niet overtuigend zeggen dat zij haar beschermt.
- Meten, monitoren, leren en herijken zijn daarom geen administratieve toevoegingen aan veiligheid. Zij vormen het hart van corrigeerbaar bestuur.

Daarmee komt de volgende vraag in beeld: Welke onafhankelijke partij brengt de informatie bijeen, bewaakt het institutionele geheugen, beoordeelt de samenhang en zorgt ervoor dat signalen niet opnieuw tussen organisaties verdwijnen?

Hoofdstuk 22 — De OAGL als onafhankelijke systeemfunctie

Inleiding — Wanneer niemand vanzelfsprekend het geheel draagt

In de voorgaande hoofdstukken is zichtbaar geworden dat de Rotterdamse haven niet langer kan worden begrepen als een verzameling afzonderlijke bedrijven, vergunningen en infrastructuren. Het gebied functioneert als één sterk verweven systeem. Industrie, logistiek, scheepvaart, wegen, spoorlijnen, leidingstraten, elektriciteitsnetten, digitale voorzieningen, waterstof, ammoniak, woningbouw en leefomgeving beïnvloeden elkaar voortdurend.

Juist daarin ligt de kracht van de haven. De nabijheid van bedrijven, infrastructuren en kennis maakt economische ontwikkeling mogelijk. Maar dezelfde verwevenheid vergroot ook de kwetsbaarheid. Een lokale verstoring kan gevolgen krijgen voor andere bedrijven, vitale voorzieningen, hulpdiensten, werknemers en bewoners. Een nieuwe activiteit kan afzonderlijk verdedigbaar lijken en toch de druk op het gebied als geheel vergroten.

Veel organisaties leveren een belangrijke bijdrage aan veiligheid, gezondheid en leefomgeving. Bedrijven dragen verantwoordelijkheid voor hun installaties. DCMR beoordeelt vergunningen en houdt toezicht. De veiligheidsregio richt zich op hulpverlening en crisisbeheersing. De GGD brengt gezondheidskundige kennis in. Gemeenten bewaken leefbaarheid en ruimtelijke ontwikkeling. De provincie weegt regionale belangen en vervult bij complexe bedrijven een belangrijke rol als bevoegd gezag. Het Rijk stelt landelijke kaders vast en stimuleert economische ontwikkeling, energietransitie en infrastructuur. Het Havenbedrijf ontwikkelt en beheert het havengebied.

Deze taakverdeling is noodzakelijk. Geen enkele organisatie kan alle deskundigheid en bevoegdheden in één hand verenigen.

Maar de taakverdeling heeft ook een keerzijde. Zij biedt nog geen garantie dat iemand zichtbaar verantwoordelijkheid draagt voor de beschermingsuitkomst van het gebied als geheel. Iedere organisatie beoordeelt een deel van de werkelijkheid. De burger, de werknemer en het bedrijf ervaren echter de optelsom.

Daarom is een aanvullende publieke functie nodig: een Onafhankelijke Autoriteit Gezondheid en Leefomgeving, afgekort als OAGL.

De OAGL neemt bestaande taken niet over. Zij verleent geen vergunningen, voert geen inspecties uit en beslist niet in de plaats van democratisch gekozen bestuurders. Haar taak is anders. Zij brengt samenhang bijeen, bewaakt het institutionele geheugen, maakt systeemdruk zichtbaar en geeft een onafhankelijk en publiek oordeel wanneer de beschermingsuitkomst onvoldoende overtuigt.

22.1 Het institutionele gat

Het huidige stelsel is sterk georganiseerd rond afzonderlijke bevoegdheden. Dat heeft grote voordelen. Specialisatie maakt professionele verdieping mogelijk. Een vergunningverlener moet technische informatie en wettelijke normen kunnen beoordelen. Een veiligheidsregio moet zich kunnen richten op hulpverlening en crisisbeheersing. Een gezondheidsdienst moet beschikken over medische en epidemiologische kennis. Een gemeente moet ruimtelijke belangen wegen. Een bedrijf moet verantwoordelijkheid dragen voor de eigen bedrijfsvoering.

Het probleem ontstaat niet doordat deze specialisaties bestaan.

Het probleem ontstaat wanneer de samenhang tussen die specialisaties nergens expliciet wordt gedragen.

Een nieuwe ammoniakterminal kan binnen een vergunningprocedure worden beoordeeld. Een woonwijk kan ruimtelijk worden onderzocht. Een kerncentrale kan langs nucleaire normen worden gelegd. Nieuwe leidingen en netaansluitingen kunnen technisch worden ontworpen. Hulpdiensten kunnen rampenplannen ontwikkelen.

Maar daarmee is nog niet vastgesteld of de combinatie van deze ontwikkelingen op gebiedsniveau verantwoord blijft.

Wie bewaakt de cumulatie wanneer meerdere terminals, transportstromen en energieketens ontstaan? Wie beoordeelt of aannames uit verschillende studies nog met elkaar verenigbaar zijn? Wie brengt incidenten en bijna-incidenten uit uiteenlopende sectoren bijeen? Wie ziet wanneer infrastructuur, bereikbaarheid en hulpverlening gezamenlijk onder druk komen te staan? Wie beoordeelt of woningbouw, industrie en nieuwe energieketens ook op langere termijn verantwoord naast elkaar kunnen blijven functioneren?

Wanneer geen enkele organisatie deze vragen vanzelfsprekend draagt, ontstaat een institutioneel gat.

Dat gat is geen abstract bestuurlijk probleem. Het heeft directe gevolgen voor burgers, bedrijven en ambtenaren. Burgers stellen integrale vragen, maar ontvangen vaak antwoorden vanuit afzonderlijke mandaten. Bedrijven lopen soms tegen tegenstrijdige eisen of onduidelijke verantwoordelijkheden aan. Ambtenaren kunnen ervaren dat een vraag breder is dan hun formele bevoegdheid, terwijl zij geen veilige route hebben om het probleem elders op tafel te leggen.

Juist daar verdampt verantwoordelijkheid.

22.2 Geen nieuwe superautoriteit

De OAGL moet zorgvuldig worden gepositioneerd. Zij mag niet uitgroeien tot een nieuwe bestuurslaag die bestaande organisaties overvleugelt of hun taken dubbel uitvoert. Een nieuwe supertoezichthouder zou de versnippering juist kunnen vergroten.

De kracht van de OAGL ligt niet in overname, maar in verbinding.

De OAGL kijkt boven en tussen afzonderlijke dossiers. Zij beoordeelt niet alleen of ieder onderdeel formeel functioneert, maar ook of de gezamenlijke beschermingsuitkomst nog overtuigt. Zij brengt gegevens, signalen, incidenten, trends, onzekerheden en ruimtelijke ontwikkelingen samen. Zij maakt zichtbaar wat binnen afzonderlijke procedures gemakkelijk buiten beeld blijft.

Daarmee vervult zij een reflectieve en corrigerende functie.

Een vergunningverlener beoordeelt een concreet project binnen een wettelijk kader. De OAGL beoordeelt of de optelsom van projecten, infrastructuren, maatschappelijke functies en onzekerheden nog verantwoord blijft.

Een toezichthouder kijkt naar naleving. De OAGL kijkt daarnaast naar systeemdruk.

Een veiligheidsregio bereidt zich voor op incidenten. De OAGL vraagt bovendien of het gebied zodanig is ingericht dat cascades, langdurige verstoring en verlies van bereikbaarheid voldoende worden voorkomen en begrensd.

Een gezondheidsdienst signaleert effecten op bewoners. De OAGL verbindt die signalen met vergunningverlening, ruimtelijke keuzes en toekomstige ontwikkeling.

De OAGL voegt dus geen nieuwe uitvoering toe.

Zij voegt het ontbrekende overzicht toe.

22.3 Een onafhankelijke blik op de beschermingsuitkomst

De centrale opdracht van de OAGL is eenvoudig te formuleren, maar inhoudelijk veeleisend:

Ontwikkelt het gebied zich als geheel nog binnen aanvaardbare grenzen en kan de overheid dat overtuigend uitleggen?

Deze vraag kan niet uitsluitend met bestaande rapporten en modellen worden beantwoord. Zij vraagt om een periodieke beoordeling van de gebiedsgerichte risicomatrix, van incidenten en bijna-incidenten, van ontwikkelingen in infrastructuur, van gezondheidssignalen en van veranderingen in de leefomgeving.

De OAGL kijkt daarbij niet alleen terug. Zij kijkt ook vooruit.

Een volwassen veiligheidsstelsel wacht niet totdat een norm wordt overschreden of een ernstig incident plaatsvindt. Het signaleert eerder wanneer marges kleiner worden,

afhankelijkheden toenemen en corrigeerbaarheid afneemt. De OAGL moet daarom kunnen vragen om herijking, aanvullende stresstests en onafhankelijke toetsing wanneer aannames onvoldoende overtuigen of wanneer nieuwe ontwikkelingen wezenlijke systeemvragen oproepen.

Dat is vooral van belang bij grote en moeilijk corrigeerbare keuzes. Denk aan grootschalige ammoniakopslag, woningbouw nabij industrie, zware uitbreidingen van infrastructuur of een mogelijke kerncentrale op de Maasvlakte. Zulke projecten kunnen niet uitsluitend vanuit hun eigen logica worden beoordeeld. Zij veranderen ook het gebied waarin zij terechtkomen.

De OAGL stelt daarom steeds twee vragen.

Wat voegt het project toe aan de bestaande belasting van het gebied?

En welke nieuwe kwetsbaarheden ontstaan doordat het project afhankelijk wordt van het bestaande gebied?

Juist die dubbele vraag maakt van projectveiligheid systeemveiligheid.

22.4 Een veilige route voor burgers

De OAGL moet herkenbaar zijn voor burgers.

In de eerdere hoofdstukken werd zichtbaar hoe burgers soms langs verschillende loketten gaan, deelantwoorden ontvangen en geleidelijk het gevoel krijgen dat niemand hun integrale vraag werkelijk draagt. Juist daardoor kan een redelijk gesprek veranderen in bezwaar, beroep, publiciteit en uiteindelijk maatschappelijke escalatie.

De OAGL moet een route bieden vóórdat die escalatie ontstaat.

Een burger moet een systeemsignaal kunnen afgeven wanneer hij meent dat een vraag tussen organisaties dreigt te verdwijnen. Dat hoeft niet automatisch te leiden tot een omvangrijk onderzoek. Wel moet de OAGL kunnen beoordelen of sprake is van een redelijke en relevante systeemvraag.

Een burger kan bijvoorbeeld signaleren dat cumulatie onvoldoende zichtbaar wordt beoordeeld, dat woningbouw en industrie steeds dichter bij elkaar komen, dat modelaannames niet langer aansluiten op de werkelijkheid of dat incidenten en bijna-incidenten uitsluitend afzonderlijk worden behandeld terwijl een patroon zichtbaar lijkt.

De OAGL vertaalt zo’n signaal niet onmiddellijk in een oordeel. Zij onderzoekt eerst of de vraag voldoende onderbouwd is, welke organisaties betrokken zijn en welke informatie nodig is.

Daarmee wordt de burger niet op de stoel van de bestuurder gezet. Maar hij krijgt wel een herkenbare route naar een organisatie die zijn integrale vraag kan verstaan.

Dat is voor vertrouwen essentieel.

22.5 Een veilige route voor bedrijven

Ook bedrijven kunnen in het huidige stelsel klem komen te zitten.

Een onderneming die afhankelijk is van vergunningverlening, toezicht en periodieke beoordeling heeft niet altijd een eenvoudige positie tegenover de overheid. Wanneer zij vragen heeft over de werkwijze van een vergunningverlener, tegenstrijdige eisen ervaart of meent dat besluitvorming onvoldoende voorspelbaar is, bestaan formele juridische routes. Zij kan bezwaar maken, beroep instellen of een klacht indienen.

Maar daarmee verandert de verhouding onmiddellijk.

Een juridisch conflict kost tijd, geld en bestuurlijke energie. Het kan de samenwerking verharden. Bovendien weet een bedrijf dat het ook in de toekomst met dezelfde publieke organisaties te maken houdt bij vergunningen, wijzigingen, inspecties en nieuwe projecten.

Daardoor kan terughoudendheid ontstaan om problemen vroeg en open te benoemen.

Die terughoudendheid hoeft niet voort te komen uit aantoonbare benadeling. Alleen al de verwachting dat scherpe kritiek de werkrelatie kan belasten, kan voldoende zijn om signalen niet uit te spreken of pas laat naar buiten te brengen.

Dat is onwenselijk.

Een volwassen veiligheidsstelsel moet niet alleen burgers beschermen tegen bestuurlijke versnippering. Het moet ook bedrijven in staat stellen om verantwoord tegenspraak te bieden zonder dat ieder verschil van inzicht onmiddellijk verandert in een juridisch conflict.

De OAGL kan daarvoor een onafhankelijke signalenroute organiseren.

Bedrijven moeten vertrouwelijk kunnen melden dat zij knelpunten ervaren in vergunningverlening, toezicht of bestuurlijke samenwerking. Het kan gaan om uiteenlopende situaties: tegenstrijdige interpretaties van regelgeving, verschillen tussen uitvoeringsorganisaties, gebrek aan specialistische kennis, onduidelijke verantwoordelijkheden, onrealistische termijnen of het gevoel dat veiligheidsvragen te smal worden behandeld.

De OAGL neemt de beoordeling van de vergunning niet over.

Zij treedt ook niet in de plaats van bezwaar, beroep of klachtbehandeling.

Haar eerste taak is vaststellen of sprake is van een individueel geschil of van een breder systeemsignaal.

Wanneer meerdere bedrijven vergelijkbare knelpunten signaleren, wanneer uitvoeringsorganisaties structureel uiteenlopende eisen stellen of wanneer problemen terugkeren door versnippering van verantwoordelijkheid, krijgt het signaal een systeemkarakter. Dan moet de OAGL de onderliggende oorzaak kunnen onderzoeken.

Zo ontstaat een publieke leerfunctie.

Niet alleen bedrijven worden beoordeeld door de overheid.

Ook de overheid leert van de ervaringen van bedrijven.

22.6 Een veilige route voor ambtenaren en professionals

Ook ambtenaren en professionals hebben behoefte aan een onafhankelijke route.

Een ambtenaar kan ervaren dat een project formeel binnen het kader past, maar dat de gezamenlijke ontwikkeling onvoldoende overtuigt. Een toezichthouder kan signaleren dat een model niet meer volledig aansluit op de praktijk. Een veiligheidskundige kan twijfelen of hulpverlening onder ongunstige omstandigheden werkelijk uitvoerbaar is. Een deskundige kan constateren dat aannames uit verschillende studies elkaar tegenspreken.

Toch is het niet altijd eenvoudig om zulke zorgen binnen de eigen organisatie voldoende gewicht te geven.

Ambtenaren opereren binnen hiërarchieën, bestuurlijke opdrachten en beperkte mandaten. Zij voelen soms verantwoordelijkheid voor de uitkomst, maar beschikken niet altijd over de bevoegdheid of de organisatorische ruimte om het geheel opnieuw ter discussie te stellen.

Daarmee ontstaat hetzelfde patroon dat eerder bij burgers en bedrijven zichtbaar werd.

Een relevant signaal bestaat wel, maar vindt niet vanzelf zijn weg naar een integrale afweging.

De OAGL moet daarom ook voor ambtenaren en professionals een veilige signalenroute bieden. Dat vraagt om vertrouwelijkheid, zorgvuldigheid en bescherming tegen onnodige persoonlijke blootstelling. Het doel is niet om iedere interne twijfel onmiddellijk te formaliseren. Het doel is om te voorkomen dat wezenlijke signalen verdwijnen omdat niemand het risico wil nemen om het gesprek te escaleren.

Tegenspraak mag niet afhankelijk zijn van persoonlijke moed.

Zij moet institutioneel worden georganiseerd.

22.7 Vertrouwelijkheid en bescherming tegen benadeling

Een onafhankelijke signalenroute heeft alleen betekenis wanneer betrokkenen erop kunnen vertrouwen dat zorgvuldig met hun informatie wordt omgegaan.

Dat geldt voor burgers, bedrijven en professionals.

De OAGL moet daarom helder vastleggen welke meldingen vertrouwelijk kunnen worden gedaan, wie toegang heeft tot de informatie en op welke wijze gegevens worden geanonimiseerd. Alleen wanneer sprake is van een zwaarwegend veiligheidsrisico of een wettelijke verplichting tot handelen, kan verdere escalatie noodzakelijk zijn.

Ook dan moet de procedure vooraf duidelijk zijn.

Voor bedrijven is daarnaast van belang dat zij niet het gevoel krijgen dat een melding leidt tot een verslechtering van de relatie met de vergunningverlener of toezichthouder. Dat betekent niet dat een meldend bedrijf buiten toezicht komt te staan. Ook een kritisch bedrijf moet zich aan regels en voorschriften houden.

Maar toezicht mag niet de indruk wekken een reactie te zijn op het feit dat het bedrijf een ongemakkelijk probleem heeft benoemd.

Juist daarom is onafhankelijkheid noodzakelijk.

Voor ambtenaren en professionals geldt hetzelfde. Een veilig stelsel moet voorkomen dat iemand die te goeder trouw een systeemvraag stelt, wordt gezien als lastig, disloyaal of onvoldoende oplossingsgericht.

Kritiek is niet het tegenovergestelde van loyaliteit.

Zij kan juist een vorm van verantwoordelijkheid zijn.

22.8 Van conflict naar vroegtijdige bemiddeling

De OAGL kan ook een beperkte bemiddelende rol vervullen wanneer een verschil van inzicht nog niet juridisch is vastgelopen.

Dat vraagt om terughoudendheid. De OAGL mag niet op de stoel van vergunningverlener of rechter gaan zitten. Wel kan zij betrokken partijen bijeenbrengen, de feitelijke vragen ordenen en zichtbaar maken waar het echte verschil van inzicht ligt.

Soms spreken partijen verschillende talen.

- Het bedrijf redeneert vanuit techniek, bedrijfsvoering en investeringszekerheid.
- De vergunningverlener redeneert vanuit regelgeving, bewijsvoering en bestuurlijke verantwoordelijkheid.
- De burger redeneert vanuit leefomgeving, ervaren risico en langjarige bescherming.
- De veiligheidsregio kijkt naar hulpverlening.
- De gemeente kijkt naar ruimtelijke ordening.

Geen van deze perspectieven is vanzelfsprekend onjuist.

Maar zonder onafhankelijke vertaling raken zij gemakkelijk tegenover elkaar geplaatst.

De OAGL kan helpen om het gesprek terug te brengen naar de kern.

- Welke feiten staan vast?
- Welke aannames worden betwist?
- Welke onzekerheden zijn werkelijk relevant?
- Welke deskundigheid ontbreekt?
- Welke organisatie is bevoegd?
- Welke vraag hoort bij het project en welke vraag hoort bij het systeem?
- Welke route naar een uitlegbaar besluit blijft mogelijk?

Een vroegtijdige verkenning kan voorkomen dat een inhoudelijk verschil van inzicht onmiddellijk verandert in een juridisch conflict.

22.9 Een publiek en gemotiveerd oordeel

De OAGL krijgt pas werkelijk betekenis wanneer haar oordeel openbaar, navolgbaar en bestuurlijk relevant is.

Een intern advies dat tussen organisaties circuleert, maar voor burgers en volksvertegenwoordigers nauwelijks zichtbaar is, lost het probleem van verantwoordelijkheid niet op. Dan keert gemakkelijk dezelfde bestuurlijke taal terug: er is overleg geweest, aandachtspunten zijn benoemd en betrokken partijen blijven met elkaar in gesprek.

Dat is onvoldoende.

De OAGL moet daarom periodiek en bij grote besluiten een publiek oordeel geven. Dat oordeel hoeft niet altijd te eindigen in een eenvoudig ja of nee. De werkelijkheid is vaak genuanceerder. Wel moet helder worden gemaakt hoe de situatie wordt beoordeeld, welke onzekerheden nog bestaan en welke bestuurlijke reactie nodig is.

Een ontwikkeling kan passen binnen de beschikbare systeemruimte.

Een ontwikkeling kan ook nader onderzoek, fasering of aanvullende voorwaarden vragen.

En een ontwikkeling kan zo veel onzekerheid, afhankelijkheid of gebrek aan corrigeerbaarheid meebrengen dat verdere vastlegging niet verantwoord is zonder fundamentele heroverweging.

De OAGL geeft in dat laatste geval geen politiek besluit.

Zij geeft een zwaarwegend publiek systeemadvies.

De democratisch bevoegde bestuurder blijft beslissen.

Maar hij kan het onafhankelijke oordeel niet ongemotiveerd terzijde schuiven.

22.10 De bestuurlijke responsplicht

Een onafhankelijke autoriteit zonder bestuurlijke doorwerking blijft symbolisch.

Daarom is een formele responsplicht nodig.

Wanneer de OAGL een oordeel uitbrengt, moeten de betrokken overheden publiek reageren. Zij moeten aangeven welke onderdelen worden overgenomen, welke maatregelen nodig zijn, welke onderzoeken volgen en op welk moment herijking plaatsvindt. Wanneer een overheid afwijkt van een zwaarwegend advies, moet zij expliciet uitleggen waarom zij dat verantwoord acht.

Deze responsplicht neemt de democratische besluitvorming niet over. Zij maakt haar zichtbaar.

Een bestuurder kan niet langer volstaan met de mededeling dat alle organisaties hun eigen taak uitvoeren. Hij moet uitleggen hoe de samenhang is beoordeeld en waarom de beschermingsuitkomst voldoende overtuigt.

Dat is juist van belang wanneer woningbouw en industrie moeilijk verenigbaar worden, wanneer nieuwe ammoniakketens systeemdruk veroorzaken of wanneer een mogelijke kerncentrale op de Maasvlakte niet alleen nucleair, maar ook gebiedsgericht moet worden beoordeeld.

De responsplicht voorkomt daarmee dat samenhang opnieuw oplost in overleg.

Overleg blijft nodig. Maar overleg zonder aanspreekbaarheid is onvoldoende.

22.11 De jaarlijkse Staat van de Havenveiligheid, Gezondheid en Leefomgeving

Een belangrijke taak van de OAGL is het opstellen van de jaarlijkse Staat van de Havenveiligheid, Gezondheid en Leefomgeving.

Deze rapportage brengt ontwikkelingen bijeen die nu nog verspreid blijven over organisaties en domeinen. Zij laat zien welke stoffenstromen toenemen, welke infrastructuren zwaarder worden belast, welke incidenten en bijna-incidenten zich hebben voorgedaan en welke patronen daarin zichtbaar worden.

De rapportage kijkt ook naar veiligheidsbarrières, veranderende aannames, gezondheidssignalen, ruimtelijke ontwikkelingen en de voortgang van eerder afgesproken maatregelen. Zij maakt zichtbaar waar de gebiedsgerichte risicomatrix verbetert en waar de systeemdruk toeneemt.

De jaarlijkse Staat moet niet uitsluitend terugkijken.

Zij moet ook richting geven.

- Welke ontwikkelingen vragen nadere toetsing?
- Waar is fasering nodig?
- Welke aannames moeten opnieuw worden onderzocht?
- Waar komt een grens in beeld?
- En welke partij draagt verantwoordelijkheid voor de opvolging?

De jaarlijkse Staat wordt daarmee geen communicatief jaarverslag, maar een publiek moment van systeemreflectie.

22.12 Onafhankelijkheid als voorwaarde voor vertrouwen

De OAGL kan alleen functioneren wanneer haar onafhankelijkheid overtuigend is georganiseerd.

Dat vraagt niet alleen juridische onafhankelijkheid, maar ook inhoudelijke en financiële zelfstandigheid. Een autoriteit die structureel afhankelijk is van partijen die zij moet beoordelen, verliest geloofwaardigheid. Een organisatie die uitsluitend werkt met informatie van initiatiefnemers zonder eigen toetsingsvermogen, blijft kwetsbaar. Een autoriteit die te sterk opgaat in bestaande bestuurlijke verhoudingen, loopt het risico dezelfde reflexen over te nemen die zij juist zichtbaar moet maken.

Daarom moet de OAGL beschikken over een eigen budget, een heldere opdracht en toegang tot onafhankelijke deskundigheid.

Die deskundigheid moet breed zijn.

Veiligheid kan niet uitsluitend worden beoordeeld door ingenieurs, juristen of bestuurders afzonderlijk. Nodig zijn ook kennis van gezondheid, infrastructuur, crisisbeheersing, menselijke factoren, organisatiekunde, ruimtelijke ontwikkeling, energie, milieu en communicatie.

Daarnaast is brede systeemervaring van belang.

De OAGL heeft niet alleen vakspecialisten nodig, maar ook mensen die zich gedurende hun loopbaan tussen verschillende werelden hebben bewogen: techniek, bedrijfsvoering, overheid, bestuur en leefomgeving. Juist zij kunnen verbanden herkennen die binnen afzonderlijke disciplines gemakkelijk verdwijnen.

Daarbij hoort ook ruimte voor de ervaren burger.

Sommige burgers beschikken door hun loopbaan over kennis van industrie, overheid, veiligheidsvraagstukken en bestuurlijke processen. Zij kennen meerdere functies, vakgebieden en organisatieculturen. Hun kennis is niet automatisch doorslaggevend, maar zij verdient wel een serieuze plaats binnen de systeemreflectie.

Onafhankelijkheid betekent daarom niet afstand tot de samenleving.

Het betekent dat verschillende vormen van kennis zorgvuldig kunnen worden gewogen zonder dat één partij de uitkomst vooraf bepaalt.

22.13 Geleidelijke invoering in de Rotterdamse haven

De OAGL hoeft niet onmiddellijk als zwaar landelijk instituut te worden opgericht.

Een gefaseerde invoering ligt meer voor de hand.

De Rotterdamse haven vormt daarvoor een passende pilot. Het gebied is complex, economisch belangrijk en sterk in ontwikkeling. Juist hier komen veel systeemvragen samen: ammoniak, waterstof, elektrificatie, infrastructuur, woningbouw, bereikbaarheid, gezondheid en mogelijk kernenergie op de Maasvlakte.

De pilot kan beginnen met een beperkte opdracht. De OAGL brengt bestaande informatie bijeen, werkt de gebiedsgerichte risicomatrix verder uit, stelt een register van dragende aannames op, organiseert periodieke systeemreflectie en publiceert een eerste Staat van de Havenveiligheid, Gezondheid en Leefomgeving.

Daarnaast wordt een onafhankelijke signalenroute ingericht voor burgers, bedrijven, ambtenaren en professionals.

Na twee of drie jaar kan de aanpak worden geëvalueerd. Dan wordt zichtbaar welke informatie bruikbaar is, waar gegevens ontbreken, welke vertrouwelijkheid nodig is, welke rolverdeling werkt en welke formele verankering op langere termijn wenselijk is.

Een pilot voorkomt dat de discussie onmiddellijk verzandt in institutionele perfectie.

De eerste vraag luidt niet hoe een volledig nieuwe organisatie eruit moet zien.

De eerste vraag luidt welke publieke waarde ontstaat wanneer iemand eindelijk zichtbaar het geheel bewaakt.

Praktijkvoorbeeld — Ammoniakopslag en Brielle Noord

De mogelijke uitbreiding van ammoniakopslag in de Europoort en woningbouw in Brielle Noord laat zien hoe de OAGL in de praktijk kan functioneren.

Een terminal wordt binnen het bestaande kader beoordeeld. De gemeente onderzoekt woningbouw. De provincie weegt ruimtelijke belangen. De veiligheidsregio kijkt naar incidentbestrijding. DCMR beoordeelt industriële activiteiten. Ieder vervult een eigen taak.

Maar de integrale vraag blijft bestaan:

Kan de combinatie van ammoniakopslag, transport, bestaande industrie en woningbouw op langere termijn verantwoord worden gedragen?

De OAGL brengt het gebiedsbeeld bijeen. Zij kijkt niet alleen naar één terminal, maar naar de ontwikkeling van de ammoniakketen. Zij beoordeelt volumes, mogelijke uitbreiding, transportstromen, hulpverlening, bereikbaarheid, weersomstandigheden, woningbouw en cumulatieve belasting. Zij maakt zichtbaar welke aannames bepalend zijn en welke vragen buiten de standaardberekening blijven.

Wanneer wezenlijke onzekerheden bestaan, kan de OAGL vragen om aanvullende toetsing, fasering of herijking. Wanneer een kritieke dimensie onvoldoende beheersbaar blijkt, kan zij publiek aangeven dat verdere vastlegging niet verantwoord is voordat een bredere afweging heeft plaatsgevonden.

Daarmee hoeft de burger niet zelf langs alle loketten te gaan.

Er ontstaat een herkenbare publieke functie die de optelsom bewaakt.

Praktijkvoorbeeld — Kernenergie op de Maasvlakte

Ook bij een mogelijke kerncentrale op de Maasvlakte is de OAGL relevant.

De kerncentrale moet niet alleen nucleair worden beoordeeld. Zij moet ook worden getoetst als toevoeging aan het elektriciteitssysteem en aan het haven-, industrie- en infrastructuursysteem.

De OAGL kan daarom vragen om een samenhangende beoordeling voordat een locatiekeuze feitelijk wordt vastgelegd. Daarbij gaat het om het werkelijk verwachte bedrijfsregime, de rol van wind en zon, opslag, elektrolysers, import, export, netcapaciteit, reservevermogen en publieke kosten.

Daarnaast moet worden onderzocht wat de centrale betekent voor bereikbaarheid, hulpverlening, procescontinuïteit, cascade-effecten, strategische kwetsbaarheid en langdurige gevolgschade.

De installatievraag luidt: Voldoet de centrale aan de nucleaire normen?

De systeem vraag luidt: Kan het havengebied deze extra functie gedurende tientallen jaren veilig, betaalbaar, bestuurbaar en corrigeerbaar dragen?

Juist omdat de keuze moeilijk omkeerbaar is, moet deze vraag worden beantwoord voordat bestuurlijke vastlegging plaatsvindt.

Slotbeschouwing — Samenhang vraagt een herkenbare drager

De OAGL is geen wondermiddel.

Zij neemt onzekerheid niet weg en voorkomt niet ieder incident. Zij maakt moeilijke bestuurlijke keuzes evenmin eenvoudig.

Maar zij vult wel een ontbrekende publieke functie in.

Zij brengt samenhang bijeen, bewaakt het institutionele geheugen en verbindt signalen van burgers, bedrijven en professionals. Zij maakt zichtbaar waar systeemdruk ontstaat en dwingt herijking af wanneer aannames verouderen. Zij geeft een openbaar en gemotiveerd oordeel en zorgt ervoor dat een bestuurlijke reactie niet vrijblijvend blijft.

De kernzin luidt:

Verantwoordelijkheid kan over veel organisaties worden verdeeld, maar de beschermingsuitkomst moet ergens herkenbaar worden gedragen.

Daarmee komt de volgende stap in beeld.

De OAGL kan alleen functioneren wanneer duidelijk is hoe signalen, metingen, risicomatrix, onafhankelijke beoordeling en bestuurlijke reactie in één regelkring worden verbonden.

Hoofdstuk 23 — De bestuurlijke regelkring

Inleiding — Van waarneming naar bestuurlijk handelen

Een overheid die verantwoordelijkheid wil dragen voor veiligheid, gezondheid en leefomgeving moet niet alleen beschikken over regels, normen en vergunningprocedures. Zij moet ook in staat zijn om ontwikkelingen waar te nemen, signalen te interpreteren en tijdig te handelen wanneer de werkelijkheid anders uitpakt dan vooraf werd aangenomen.

Dat klinkt vanzelfsprekend, maar is het in een complex gebied niet.

In de Rotterdamse haven bestaan veel organisaties met ieder een eigen verantwoordelijkheid. Bedrijven beschikken over veiligheidsmanagement, onderhoudssystemen en operationele kennis. Vergunningverleners beoordelen aanvragen. Toezichthouders inspecteren installaties. De veiligheidsregio bereidt zich voor op incidenten. Gemeenten volgen de ontwikkeling van woongebieden en leefomgeving. De provincie weegt regionale belangen. Het Havenbedrijf beheert en ontwikkelt de haven. Burgers signaleren veranderingen vanuit hun dagelijkse ervaring.

Iedere partij beschikt over een deel van de werkelijkheid.

Maar de werkelijkheid zelf is niet verdeeld.

Een incident houdt zich niet aan de grens van een vergunning. Een toxische wolk volgt geen organisatieschema. Uitval van elektriciteit, koelwater of wegen raakt meerdere bedrijven tegelijk. Nieuwe ammoniakketens beïnvloeden niet alleen terminals, maar ook transport, hulpverlening, ruimtedruk en woningbouw. Een mogelijke kerncentrale op de Maasvlakte is niet alleen een reactor, maar ook een langdurige toevoeging aan het elektriciteitssysteem en het havengebied.

Daarom is een bestuurlijke regelkring nodig.

Een regelkring verbindt waarnemen, meten, monitoren, duiden, beoordelen, besluiten, bijsturen en begrenzen. Zij voorkomt dat informatie alleen wordt verzameld, dat zorgen uitsluitend worden besproken en dat onzekerheden jarenlang blijven bestaan zonder dat iemand zichtbaar verantwoordelijkheid neemt voor de gevolgen.

De kernvraag luidt:

Hoe zorgen wij ervoor dat signalen niet alleen worden gehoord, maar ook leiden tot tijdige correctie wanneer het geheel niet meer overtuigt?

23.1 Waarnemen begint vóórdat een probleem formeel is bewezen

De eerste stap in de regelkring is waarnemen.

Dat lijkt eenvoudig, maar juist hier gaat veel verloren. Een formeel systeem herkent vooral datgene waarvoor al een categorie, norm of procedure bestaat. Een overtreding kan worden geregistreerd. Een vergunningaanvraag kan worden beoordeeld. Een meetwaarde kan worden vergeleken met een grenswaarde. Een incident kan worden onderzocht.

Maar een systeemvraag begint vaak eerder.

Een bewoner merkt dat geurhinder vaker voorkomt. Een operator ziet dat een tijdelijke noodoplossing langer in gebruik blijft dan oorspronkelijk bedoeld. Een bedrijf ervaart dat verschillende uitvoeringsorganisaties tegenstrijdige eisen stellen. Een ambtenaar twijfelt of woningbouw en industriële uitbreiding op langere termijn nog goed samengaan. Een veiligheidskundige constateert dat een model rekent met aannames die niet volledig aansluiten op de feitelijke bedrijfsvoering. Een bestuurder ziet dat afzonderlijke dossiers ieder verdedigbaar lijken, maar dat de gezamenlijke richting steeds moeilijker uitlegbaar wordt.

Geen van deze signalen vormt onmiddellijk bewijs dat een besluit onjuist is.

Maar zij verdienen wel aandacht.

Een volwassen stelsel verlangt niet dat een burger, bedrijf of professional eerst het volledige systeemfalen bewijst voordat een vraag serieus wordt genomen. Het biedt een herkenbare route waarin een signaal kan worden onderzocht voordat het verandert in een conflict.

De OAGL vervult daarin een belangrijke functie. Zij ontvangt systeemsignalen van burgers, bedrijven, ambtenaren en professionals en beoordeelt of sprake is van een individuele kwestie of van een vraag die het niveau van één dossier overstijgt.

Daarmee ontstaat ruimte voor vroege correctie.

Niet ieder signaal leidt tot een onderzoek.

Maar geen wezenlijk signaal hoeft nog vanzelf tussen organisaties te verdwijnen.

23.2 Meten vraagt om betekenisvolle indicatoren

Waarnemen alleen is niet voldoende.

Een overheid moet ook meten.

Daarbij ontstaat gemakkelijk een misverstand. Meten wordt soms behandeld als doel op zichzelf. Er komen dashboards, registraties en rapportages. Er worden aantallen incidenten, klachten, inspecties en vergunningen bijgehouden. Daardoor ontstaat de indruk dat het systeem goed zichtbaar is.

Maar veel gegevens vormen nog geen samenhangend beeld.

De centrale vraag is niet hoeveel gegevens beschikbaar zijn. De centrale vraag is welke gegevens werkelijk iets zeggen over de gezondheid van het systeem.

Daarom moet worden gewerkt met indicatoren die niet alleen terugkijken naar incidenten, maar ook vroeg zichtbaar maken waar marges afnemen. Het gaat bijvoorbeeld om de conditie van veiligheidsbarrières, onderhoudsachterstanden, uitgestelde inspecties, tijdelijke overbruggingen van beveiligingen, personeelsverloop, werkdruk, gelijktijdige activiteiten, infrastructuurbelasting, bereikbaarheid van hulpdiensten, groei van gevaarlijke stoffenstromen, gezondheidssignalen en terugkerende zorgen van bewoners.

Ook de ontwikkeling in de tijd is van belang. Eén afwijking kan verklaarbaar zijn. Een reeks afwijkingen kan een patroon vormen. Een meetwaarde kan binnen de norm blijven.

Maar een voortdurende verslechtering kan toch aanleiding geven tot herijking.

Meten krijgt dus pas betekenis wanneer cijfers worden verbonden met trends, context en bestuurlijke gevolgen.

De OAGL moet daarom niet alleen vragen hoeveel incidenten zich hebben voorgedaan, maar ook welke barrières zwakker worden, welke afhankelijkheden groeien en welke marges kleiner worden.

De vraag is niet alleen: Gaat het vandaag nog goed?

De belangrijkere vraag luidt: Welke ontwikkeling zien wij en waar leidt zij naartoe wanneer wij niet ingrijpen?

23.3 Monitoren betekent ontwikkelingen in samenhang volgen

Monitoring is meer dan periodiek opnieuw dezelfde gegevens verzamelen.

Werkelijke monitoring maakt zichtbaar hoe het gebied verandert.

Een havengebied ontwikkelt zich voortdurend. Nieuwe bedrijven vestigen zich. Bestaande installaties worden uitgebreid. Transportstromen groeien. Stoffenketens worden langer en complexer. Infrastructuur raakt intensiever gebruikt. Woningbouwplannen komen dichter bij industrie te liggen. Klimaatverandering beïnvloedt weersomstandigheden. Energietransitie leidt tot nieuwe afhankelijkheden tussen elektriciteit, waterstof, ammoniak, warmte en digitale besturing.

Daardoor verandert ook het risicoprofiel.

Een project dat afzonderlijk aanvaardbaar lijkt, kan in combinatie met andere ontwikkelingen de systeemdruk verhogen. Een weg die vandaag voldoende capaciteit heeft, kan morgen een kwetsbare schakel worden. Een veiligheidsafstand die ooit ruim leek, kan door ruimtelijke verdichting steeds kleiner worden. Een hulpverleningsscenario dat op papier uitvoerbaar is, kan in de praktijk onder druk komen te staan door verkeerscongestie, gelijktijdige incidenten of beperkte alternatieve routes.

Monitoring moet daarom gebiedsgericht zijn.

Niet alleen één terminal wordt gevolgd, maar de ammoniakketen als geheel.

Niet alleen één woonwijk wordt beoordeeld, maar de samenhang tussen woningbouw, industrie, transport en hulpverlening.

Niet alleen één kerncentrale wordt onderzocht, maar ook haar invloed op netten, havenfuncties, bereikbaarheid, systeemveiligheid en langdurige corrigeerbaarheid.

De gebiedsgerichte risicomatrix uit hoofdstuk 20 vormt daarvoor een belangrijk instrument. Zij maakt zichtbaar welke dimensies stabiel blijven, waar onzekerheid toeneemt en waar aanvullende stresstests nodig zijn.

Monitoring vraagt ook geheugen.

Niet iedere ambtenaar, bestuurder of adviseur blijft langdurig bij hetzelfde dossier betrokken. Burgers en bedrijven ervaren de opeenvolging van besluiten vaak over een veel langere periode. De OAGL moet daarom het institutionele geheugen van het gebied bewaken. Zij moet voorkomen dat ieder nieuw dossier opnieuw begint alsof eerdere incidenten, twijfels en grensverschuivingen geen geschiedenis hebben.

23.4 Duiden vraagt onafhankelijk oordeel

Gegevens spreken niet vanzelf. Zij moeten worden geduid.

Daar ligt een kwetsbaar punt. Dezelfde ontwikkeling kan door verschillende organisaties verschillend worden geïnterpreteerd. Een bedrijf ziet een tijdelijke afwijking die beheersbaar is. Een toezichthouder ziet een punt voor nader onderzoek. Een gemeente ziet een mogelijke bedreiging voor woningbouw. Een bewoner ziet bevestiging van een patroon. Een bestuurder ziet een risico op vertraging van een belangrijk project.

Geen van deze perspectieven hoeft onjuist te zijn.

Maar juist doordat belangen, verantwoordelijkheden en vakgebieden verschillen, is onafhankelijke duiding nodig.

De OAGL vervult deze functie niet door de plaats van deskundigen over te nemen. Zij brengt verschillende vormen van kennis bijeen. Technische informatie, modeluitkomsten, ervaringen van bedrijven, signalen van bewoners, inzichten van hulpdiensten en bestuurlijke dilemma’s worden in samenhang beschouwd.

Daarbij moet expliciet onderscheid worden gemaakt tussen feiten, aannames, onzekerheden en normatieve keuzes.

- Een berekening kan laten zien welk effect binnen gekozen aannames wordt verwacht.
- Een meting kan laten zien wat feitelijk is waargenomen.
- Een stresstest kan zichtbaar maken waar kwetsbaarheden bestaan.
- Maar de vraag of een resterend risico maatschappelijk aanvaardbaar is, vraagt uiteindelijk een normatief oordeel.

Juist dat oordeel mag niet ongemerkt verdwijnen in modellen, procedures of verspreide verantwoordelijkheden.

Duiden betekent daarom ook zichtbaar maken waar kennis ophoudt en bestuurlijke keuze begint.

23.5 Herijken wanneer de werkelijkheid verschuift

Een systeem dat nooit herijkt, veroudert.

Aannames die ooit redelijk waren, kunnen hun geldigheid verliezen. Installaties worden ouder. Stoffenstromen nemen toe. Technieken veranderen. Nieuwe bedrijven vestigen zich. Woningbouw komt dichterbij. Infrastructuur wordt intensiever gebruikt. Hulpdiensten krijgen te maken met nieuwe scenario's. Maatschappelijke verwachtingen veranderen.

Toch blijven eerdere besluiten vaak lang doorwerken.

- Een vergunning blijft geldig.
- Een ruimtelijke keuze is gemaakt.
- Een model wordt opnieuw gebruikt.
- Een norm wordt toegepast omdat zij nu eenmaal bestaat.

Daarmee ontstaat het risico dat een oude werkelijkheid wordt gebruikt om een nieuw systeem te beoordelen.

De bestuurlijke regelkring moet daarom vaste herijkingsmomenten bevatten.

Herijking is nodig wanneer nieuwe activiteiten worden toegevoegd, wanneer volumes wezenlijk groeien, wanneer infrastructuurbelasting toeneemt, wanneer incidenten of near misses nieuwe patronen zichtbaar maken en wanneer dragende aannames onvoldoende overtuigen.

De vraag luidt niet alleen: Is er een formele aanleiding om opnieuw te toetsen?

De bredere vraag luidt: Is het systeem nog voldoende vergelijkbaar met de situatie waarop de oorspronkelijke beoordeling rustte?

Wanneer dat niet zo is, moet de overheid opnieuw naar het geheel kijken.

Herijking hoeft niet altijd tot afwijzing te leiden. Zij kan resulteren in aanvullende monitoring, aangepaste voorwaarden, fasering, versterking van infrastructuur of een nieuw ontwerp.

Maar zij moet ook kunnen leiden tot een bestuurlijk "nee".

Anders is herijking geen werkelijke correctie, maar slechts een nieuwe ronde van verantwoording zonder consequentie.

23.6 Van signaal naar bestuurlijke reactie

De regelkring krijgt pas betekenis wanneer duidelijk is wat er gebeurt nadat een relevant signaal is vastgesteld.

Een stelsel waarin alles wordt geregistreerd maar niets verandert, is niet lerend.

Daarom moet onderscheid worden gemaakt tussen verschillende niveaus van bestuurlijke reactie.

Een vroeg signaal kan aanleiding geven tot verscherpte monitoring of een beperkte systeemverkenning. Wanneer meerdere indicatoren dezelfde richting uitwijzen of wanneer een dragende aanname niet langer overtuigt, is een onafhankelijke herijking nodig. Wanneer een kritieke dimensie onvoldoende beheersbaar blijkt, moet verdere uitbreiding worden gepauzeerd totdat een fundamentele heroverweging heeft plaatsgevonden.

Daarbij is proportionaliteit belangrijk. Niet ieder signaal rechtvaardigt stilstand.

Maar ook niet iedere waarschuwing mag eindeloos worden doorgeschoven naar aanvullend onderzoek zonder dat ooit een grens wordt getrokken.

De OAGL geeft daarom een gemotiveerd systeemadvies. Dat advies maakt duidelijk welke onzekerheid bestaat, welke systeemdimensie onder druk staat, welke aanvullende informatie nodig is en welke bestuurlijke reactie passend is.

De bevoegde overheid blijft beslissen. Maar zij moet publiek reageren.

Daarin ligt de betekenis van de responsplicht uit hoofdstuk 22. De overheid kan niet volstaan met verwijzing naar overleg, procedures of bevoegdheden. Zij moet zichtbaar maken welke keuze zij maakt en waarom zij die keuze verantwoord acht.

23.7 Bijsturen voordat lock-in ontstaat

De waarde van een regelkring wordt vooral zichtbaar wanneer zij vroeg genoeg functioneert.

In veel dossiers groeit lock-in geleidelijk. Eerst wordt een beleidsdoel geformuleerd. Daarna volgt een verkenning. Vervolgens worden locaties onderzocht, infrastructuren voorbereid, verwachtingen gewekt en investeringen gedaan. Iedere stap lijkt afzonderlijk verklaarbaar. Maar na verloop van tijd wordt terugkeren moeilijker.

De vraag verschuift dan ongemerkt.

Aan het begin luidde zij: Willen wij deze ontwikkeling werkelijk?

Later luidt zij: Hoe zorgen wij ervoor dat de ontwikkeling alsnog doorgaat?

Daarmee wordt begrenzing steeds duurder en politiek moeilijker.

De bestuurlijke regelkring moet juist vóór dat punt functioneren. Zij moet signaleren wanneer aannames onvoldoende onderbouwd zijn, alternatieven niet gelijkwaardig zijn onderzocht of systeemvragen niet zijn beantwoord. Zij moet ruimte bieden voor een tijdelijke pauze voordat investeringen en verwachtingen de richting feitelijk onomkeerbaar maken.

Dat geldt voor ammoniakopslag, woningbouw en infrastructuur.

Maar het geldt in versterkte mate voor kernenergie op de Maasvlakte.

Een centrale met een levensduur van tientallen jaren kan niet verantwoord worden vastgelegd op basis van een beperkt toekomstbeeld waarin de werkelijke inzet, het bedrijfspatroon en de gevolgen voor het havengebied onvoldoende zijn onderzocht.

De regelkring brengt daarom ook tijd terug in de besluitvorming.

Niet wachten totdat de keuze onomkeerbaar wordt.

Maar eerder vragen welke ruimte voor correctie nog resteert.

23.8 De jaarlijkse bestuurlijke cyclus

De regelkring moet niet afhankelijk blijven van toevallige incidenten of tijdelijke politieke aandacht.

Zij vraagt om een vaste jaarlijkse cyclus.

De OAGL brengt de beschikbare informatie bijeen en stelt de Staat van de Havenveiligheid, Gezondheid en Leefomgeving op. Daarin worden trends, incidenten, near misses, gezondheidssignalen, infrastructuurbelasting, ruimtelijke ontwikkeling en wijzigingen in de gebiedsgerichte risicomatrix in samenhang beschreven.

De betrokken overheden reageren publiek op deze rapportage.

Provinciale Staten en gemeenteraden bespreken welke ontwikkelingen aandacht vragen, welke onderzoeken nodig zijn en welke grenzen in beeld komen. Bedrijven en bewoners kunnen reageren. Deskundigen kunnen aangeven waar lacunes bestaan. De veiligheidsregio kan zichtbaar maken welke scenario’s moeilijk beheersbaar worden. Het Havenbedrijf kan toelichten hoe nieuwe ontwikkelingen zich verhouden tot ruimte, infrastructuur en strategische ambities.

Daarmee ontstaat een periodiek moment waarop het systeem niet alleen terugkijkt, maar ook vooruitkijkt.

- Welke nieuwe projecten worden verwacht?
- Welke ketens groeien?
- Waar neemt druk toe?
- Waar ontstaat spanning tussen wonen en industrie?
- Welke infrastructuur wordt kritisch?
- Welke aannames moeten worden herijkt?
- En welke besluiten zijn nog voldoende corrigeerbaar?

Een jaarlijkse cyclus voorkomt dat bestuurlijke aandacht uitsluitend ontstaat nadat een incident, rechtszaak of maatschappelijke schreeuw het systeem dwingt om te reageren.

23.9 De regelkring in de praktijk: ammoniak en Brielle Noord

De combinatie van ammoniakopslag in het havengebied en mogelijke woningbouw in Brielle Noord laat zien hoe de bestuurlijke regelkring in de praktijk kan werken.

Een bedrijf kondigt uitbreiding van opslag of overslag aan. De vergunningverlener beoordeelt het project binnen het geldende kader. Tegelijkertijd signaleert de gemeente dat woningbouw in Brielle Noord verder wordt onderzocht. Burgers vragen hoe de ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden. De veiligheidsregio kijkt naar bereikbaarheid, zelfredzaamheid en hulpverlening.

De OAGL brengt deze vragen samen.

Zij onderzoekt niet alleen de nieuwe terminal, maar ook de ontwikkeling van de ammoniakketen als geheel. Zij kijkt naar volumes, transport, weersomstandigheden, cumulatie, infrastructuur, woningbouw, hulpverlening en bestaande industriële belasting. Zij maakt zichtbaar welke aannames bepalend zijn en welke vragen buiten de standaardberekeningen blijven.

Wanneer de beschikbare informatie onvoldoende overtuigt, vraagt de OAGL om herijking. Wanneer wezenlijke onzekerheden blijven bestaan, adviseert zij fasering of tijdelijke pauzering. Wanneer de combinatie van industriële uitbreiding en woningbouw onvoldoende verantwoord blijkt, maakt zij publiek zichtbaar welke grens in beeld komt.

Daarmee hoeft het conflict niet pas te ontstaan nadat vergunningen zijn verleend en burgers naar de rechter stappen.

De regelkring maakt eerdere correctie mogelijk.

23.10 De regelkring in de praktijk: kernenergie op de Maasvlakte

Een mogelijke kerncentrale op de Maasvlakte vraagt een nog zwaardere toepassing van de regelkring.

De eerste stap is niet het aanwijzen van een locatie.

De eerste stap is vaststellen welk publiek probleem de centrale moet oplossen en welke functie zij werkelijk krijgt in een elektriciteitssysteem met veel wind en zon, opslag, elektrolysers, import, export en flexibel regelbaar vermogen.

Daarna moet chronologisch worden onderzocht welk bedrijfsregime ontstaat. Hoeveel nuttige bedrijfsuren zijn beschikbaar? Hoeveel terugregeling is nodig? Welke perioden van deellast en stilstand kunnen optreden? Welke gevolgen heeft dat voor kosten, techniek, onderhoud en veiligheid?

Vervolgens moet de centrale worden beoordeeld als toevoeging aan het havengebied. Wat betekent zij voor bereikbaarheid, hulpverlening, procescontinuïteit, infrastructuur, strategische kwetsbaarheid en langdurige gevolgschade?

De OAGL bewaakt dat deze vragen niet afzonderlijk worden behandeld en niet worden uitgesteld totdat de locatiekeuze feitelijk vaststaat.

Juist hier maakt de regelkring het verschil tussen zorgvuldig bestuur en lock-in.

Niet eerst kiezen en later inpassen.

Maar eerst het systeem begrijpen en daarna besluiten.

23.11 De regelkring als cultuurverandering

De bestuurlijke regelkring is meer dan een technisch instrument.

Zij vraagt ook om een andere bestuurscultuur.

Een klassieke reflex is dat een organisatie vooral wil aantonen dat zij zorgvuldig heeft gehandeld. Procedures zijn gevolgd, adviezen zijn gevraagd en normen zijn toegepast. Dat is belangrijk, maar onvoldoende wanneer de beschermingsuitkomst toch onzeker blijft.

Een lerende overheid stelt een andere vraag. Niet alleen: Hebben wij het juiste proces gevolgd? Maar ook:

Wat vertelt de werkelijkheid ons over de kwaliteit van ons oordeel?

- Dat vraagt om ruimte voor twijfel.
- Om erkenning dat aannames kunnen verouderen.
- Om bereidheid om eerder genomen besluiten opnieuw te bekijken.
- Om veilige tegenspraak van ambtenaren en professionals.
- Om een open route voor bedrijven die knelpunten ervaren.
- Om serieus luisteren naar burgers die over langere tijd patronen herkennen.
- En om bestuurlijke moed wanneer een tijdig “nee” noodzakelijk blijkt.

De regelkring maakt die cultuur niet vanzelfsprekend. Maar zij geeft haar wel een institutionele vorm.

Slotbeschouwing — Corrigeerbaarheid als teken van bestuurlijke kracht

- Een bekwame overheid is niet een overheid die beweert alles vooraf te weten.
- Een bekwame overheid weet dat complexe systemen onzeker blijven.
- Zij organiseert daarom het vermogen om te leren.
- Zij ontvangt signalen voordat zij escaleren.
- Zij meet niet alleen incidenten, maar ook afnemende marges.
- Zij monitort ontwikkelingen in samenhang.

- Zij herijkt aannames wanneer de werkelijkheid verandert.
- Zij maakt keuzes zichtbaar.
- Zij stuurt bij voordat lock-in ontstaat.
- En zij begrenst wanneer verdere ontwikkeling niet langer verantwoord is.
- Dat is geen teken van bestuurlijke zwakte.
- Het is juist een teken van volwassen bestuur.

Een overheid die haar eigen besluiten tijdig kan herijken en waar nodig begrenzen, is niet minder betrouwbaar maar juist meer betrouwbaar.

Daarmee komt dit slot terug bij haar oorspronkelijke probleemstelling. De verhouding tussen burger en overheid verbetert niet door meer uitleg alleen. Zij verbetert wanneer burgers, bedrijven en professionals kunnen zien dat signalen werkelijk doorwerken in het bestuurlijke handelen.

Niet pas nadat de dialoog is veranderd in een schreeuw.

Maar op het moment waarop luisteren, leren en corrigeren nog mogelijk zijn.

Hoofdstuk 24 — Conclusies

Van het gemiste “nee” naar gedragen verantwoordelijkheid

De verhouding tussen burger en overheid staat onder druk, maar die spanning kan niet uitsluitend worden verklaard door mondiger burgers, toenemende polarisatie of een vermeende afname van vertrouwen in instituties. De diepere oorzaak ligt in de ontwikkeling van de samenleving zelf. Nederland is dichter bevolkt geraakt, installaties zijn groter geworden en systemen zijn steeds sterker met elkaar verweven. Industrie, woningbouw, infrastructuur, energie, gezondheid, leefomgeving en veiligheid beïnvloeden elkaar voortdurend. Besluiten die op papier afzonderlijk kunnen worden beoordeeld, werken in de werkelijkheid steeds vaker op elkaar in.

De overheid is echter nog grotendeels georganiseerd volgens afzonderlijke taken, bevoegdheden en procedures. Die specialisatie is noodzakelijk, maar zij heeft een grens. Wanneer iedere organisatie zorgvuldig haar eigen deel beoordeelt, ontstaat nog niet vanzelf een overtuigend oordeel over de gezamenlijke uitkomst. De burger woont niet naast één vergunning. Het bedrijf werkt niet uitsluitend binnen één procedure. De ambtenaar krijgt niet alleen te maken met één beleidsdoel. Alle betrokkenen ervaren uiteindelijk de optelsom.

Daarmee ontstaat een institutioneel probleem. Niet omdat niemand verantwoordelijkheid neemt, maar omdat verantwoordelijkheid zo sterk over organisaties, modellen, procedures en bestuurslagen is verdeeld dat onvoldoende zichtbaar blijft wie het geheel daadwerkelijk draagt. De beschermingsuitkomst kan daardoor tussen instituties verdwijnen. Een vergunning kan juridisch houdbaar zijn, een model kan correct zijn toegepast en een toezichtstructuur kan bestaan, terwijl nog steeds niet overtuigend is aangetoond dat burgers, werknemers en omgeving op langere termijn voldoende worden beschermd.

24.1 Een complexe werkelijkheid vraagt om een andere bestuursvorm

De samenleving is niet alleen technisch ingewikkelder geworden, maar ook bestuurlijk minder overzichtelijk. Nieuwe energieketens, ruimtelijke verdichting, netcongestie, woningbouw, ammoniakopslag, waterstof, elektrificatie en mogelijk kernenergie op de Maasvlakte kunnen niet langer uitsluitend als losse dossiers worden behandeld. Iedere toevoeging verandert de omgeving waarin andere besluiten moeten functioneren.

Daarom is niet alleen projectbeoordeling nodig, maar ook beoordeling van het systeem waarin het project terechtkomt. De vraag of een afzonderlijke installatie aan de norm voldoet, blijft relevant. Maar zij is niet langer voldoende. De bredere vraag luidt of het gebied de toevoeging nog verantwoord kan dragen zonder dat afhankelijkheden, kwetsbaarheden en herstelproblemen te groot worden.

Dat vraagt om systeemveiligheid.

Systeemveiligheid betekent niet dat bestaande vergunningverlening, toezicht en bedrijfsverantwoordelijkheid moeten verdwijnen. Zij blijven noodzakelijk. Systeemveiligheid voegt een tweede laag toe. Die laag kijkt naar cumulatie, interacties, keteneffecten, infrastructuur, bereikbaarheid, hulpverlening, gezondheid, herstelvermogen en corrigeerbaarheid in de tijd. Zij beoordeelt niet alleen of ieder onderdeel afzonderlijk functioneert, maar ook of het geheel voldoende robuust blijft wanneer de werkelijkheid afwijkt van de aannames.

24.2 Veiligheid kan niet volledig worden uitbesteed aan modellen

Modellen, normen en vergunningen zijn waardevolle hulpmiddelen. Zij maken vergelijking mogelijk, ondersteunen rechtsgelijkheid en geven structuur aan besluitvorming. Maar zij hebben altijd een begrensde reikwijdte. Een QRA en toepassingen als Safeti-NL beschrijven vooraf gekozen scenario’s binnen vastgestelde aannames. Zij kunnen niet vanzelf cumulatie, organisatorische degradatie, menselijke routines, bestuurlijke druk en onverwachte samenloop volledig omvatten.

Juist in complexe systemen ontstaan incidenten vaak buiten het meest voor de hand liggende scenario. Niet omdat regels ontbreken of betrokkenen onzorgvuldig handelen, maar omdat meerdere kleine afwijkingen tegelijk optreden. Een technische voorziening werkt niet geheel zoals verwacht, een routinehandeling wijkt af, een tweede activiteit vindt gelijktijdig plaats en een organisatorische aanname blijkt te optimistisch. Afzonderlijk hoeft geen van deze afwijkingen doorslaggevend te zijn. Gezamenlijk kunnen zij dat wel worden.

Daarom mag veiligheid niet worden vereenzelvigd met de uitkomst van een model. De overheid moet steeds opnieuw vragen welke werkelijkheid buiten het model blijft, welke aannames bepalend zijn en welk restrisico maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht. Dat is geen technische vraag alleen. Het is ook een bestuurlijke en morele vraag.

24.3 Meten zonder herijken is onvoldoende

Een bekwame overheid moet niet alleen vooraf beoordelen, maar ook daarna blijven leren. Installaties verouderen, infrastructuren raken zwaarder belast, nieuwe bedrijven vestigen zich en woongebieden veranderen. Ook ambtenaren, bestuurders en adviseurs wisselen van functie. Daardoor kan institutioneel geheugen verloren gaan, terwijl burgers en bedrijven de ontwikkeling van een gebied over langere tijd blijven ervaren.

Het is daarom niet voldoende om gegevens te verzamelen. Meten krijgt pas betekenis wanneer gegevens in samenhang worden geduid en wanneer vooraf duidelijk is welke ontwikkeling aanleiding geeft tot herijking. Incidenten en bijna-incidenten mogen niet uitsluitend per bedrijf of per dossier worden behandeld. Zij moeten ook worden gelezen als signalen van systeemgedrag.

Daarvoor is een permanente regelkring nodig. Waarnemen, meten, monitoren, duiden, herijken, besluiten, bijsturen en waar nodig begrenzen moeten met elkaar worden verbonden. De werkelijkheid moet kunnen terugpraten tegen het beleid.

Een jaarlijks openbaar veiligheidsbeeld van het havengebied is daarbij noodzakelijk. Niet als communicatief jaarverslag, maar als bestuurlijk verantwoordingsdocument. Het moet zichtbaar maken welke trends optreden, waar systeemdruk toeneemt, welke aannames zijn herijkt en waar verdere ontwikkeling niet langer vanzelfsprekend is.

24.4 De burger is niet alleen belanghebbende, maar ook sensor van het systeem

De burger wordt in besluitvorming vaak vooral gezien als belanghebbende. Dat beeld is te beperkt. Burgers beschikken over lokale kennis, langjarige ervaring en kennis van de feitelijke leefomgeving. Zij zien hoe woningbouw, industrie, transport en infrastructuur zich ontwikkelen. Zij ervaren wat op papier afzonderlijk wordt beoordeeld.

Sommige burgers beschikken bovendien over brede professionele ervaring. Zij hebben gewerkt binnen overheid, bedrijfsleven, techniek, uitvoering en bestuur en kennen verschillende organisatieculturen en vakgebieden. Daardoor kunnen zij verbanden herkennen die binnen sterk gespecialiseerde organisaties minder gemakkelijk zichtbaar worden.

Deze burger heeft niet automatisch gelijk. Ook ervaringskennis moet toetsbaar blijven. Maar het zou onjuist zijn o zijn bijdrage terug te brengen tot emotie, individueel belang of weerstand tegen verandering. Juist de ervaren burger kan zichtbaar maken waar de werkelijkheid niet meer volledig aansluit op het bestuurlijke model.

Daarom moet participatie eerder beginnen dan nu vaak gebeurt. Niet nadat een project grotendeels is ontworpen, investeringen zijn voorbereid en de richting feitelijk al vastligt, maar op het moment waarop probleemdefinitie, alternatieven, schaal, locatie en grenzen nog werkelijk bespreekbaar zijn.

Zinvolle participatie is geen communicatiemiddel om draagvlak te organiseren. Zij is onderdeel van waarheidsvinding en vroegtijdige correctie.

24.5 Ook bedrijven hebben behoefte aan een veilige route voor tegenspraak

Niet alleen burgers kunnen in het huidige stelsel klem raken. Ook bedrijven hebben niet altijd een eenvoudige positie tegenover vergunningverleners en toezichthouders. Een onderneming kan formeel bezwaar maken of beroep instellen, maar weet dat zij ook later opnieuw met dezelfde publieke organisaties moet samenwerken. Daardoor kan terughoudendheid ontstaan om knelpunten vroeg en open te benoemen.

Alleen al de perceptie dat kritiek de werkrelatie kan belasten, is voor het systeem ongunstig. Relevante signalen kunnen daardoor te laat zichtbaar worden of onmiddellijk juridiseren. Dat vergroot vertraging, kosten en wederzijds wantrouwen.

Ook ambtenaren en professionals kunnen aarzelen om fundamentele twijfel uit te spreken wanneer hun mandaat beperkt is, de bestuurlijke druk hoog en de route voor tegenspraak onduidelijk.

Tegenspraak mag daarom niet afhankelijk blijven van persoonlijke moed of van de bereidheid om een langdurige strijd aan te gaan. Zij moet institutioneel worden georganiseerd.

24.6 De OAGL als ontbrekende systeemfunctie

De studie stelt daarom een Onafhankelijke Autoriteit Gezondheid en Leefomgeving voor: de OAGL.

De OAGL wordt geen supertoezichthouder, geen nieuwe vergunningverlener en geen bestuurslaag die bestaande bevoegdheden overneemt. Haar functie is anders. Zij brengt samenhang bijeen, bewaakt het institutionele geheugen, beoordeelt de gebiedsgerichte risicomatrix en maakt zichtbaar waar systeemdruk ontstaat. Zij organiseert onafhankelijke toetsing wanneer aannames onvoldoende overtuigen en biedt een veilige route voor signalen van burgers, bedrijven, ambtenaren en professionals.

De OAGL geeft bij belangrijke ontwikkelingen een openbaar en gemotiveerd systeemadvies. Zij beoordeelt niet alleen of een project afzonderlijk aan eisen voldoet, maar ook of het gebied de toevoeging nog verantwoord kan dragen. Daarbij maakt zij zichtbaar waar onzekerheden bestaan, welke vragen nog niet zijn beantwoord en welke ontwikkeling aanleiding geeft tot fasering, herijking of begrenzing.

De bevoegde overheid blijft beslissen. De democratische verantwoordelijkheid mag niet worden uitbesteed aan een onafhankelijke autoriteit. Maar het oordeel van de OAGL kan niet vrijblijvend blijven. Daarom is een bestuurlijke responsplicht nodig. Wanneer de OAGL een zwaarwegend advies geeft, moet de overheid publiek uitleggen welke maatregelen worden genomen en waarom eventueel van het advies wordt afgeweken.

Zo krijgt verantwoordelijkheid opnieuw een herkenbaar adres.

24.7 Het tijdige “nee” als vorm van bescherming

De moeilijkste bestuurlijke handeling is vaak niet het geven van toestemming, maar het stellen van een grens. Een “ja” heeft meestal een aantrekkelijk verhaal. Het biedt woningen, investeringen, werkgelegenheid, infrastructuur, verduurzaming of economische ontwikkeling. De voordelen zijn zichtbaar en de partijen die belang hebben bij voortgang zijn herkenbaar.

Het “nee” is moeilijker. De baten ervan blijven vaak onzichtbaar. Wanneer een incident niet plaatsvindt, een ruimtelijke keuze tijdig wordt aangepast of een systeem niet overbelast raakt, ontstaat geen zichtbaar succes. De waarde van preventie bestaat juist uit schade die uitblijft.

Toch behoort begrenzing tot de kerntaak van de overheid.

Een tijdig “nee” is geen blokkade van ontwikkeling. Het kan leiden tot een andere locatie, een kleinere schaal, meer fasering of een beter ontwerp. Het beschermt burgers en leefomgeving, maar ook bedrijven tegen investeringen die later vastlopen op juridische procedures, maatschappelijke weerstand of tekortschietende infrastructuur.

Wanneer het “nee” te lang wordt uitgesteld, ontstaat lock-in. Eerdere besluiten, investeringen en politieke verwachtingen maken terugkeren steeds moeilijker. De oorspronkelijke vraag

verdwijnt dan uit beeld. Niet langer wordt gevraagd of een ontwikkeling werkelijk verstandig is, maar hoe zij alsnog kan worden ingepast.

Juist daarom moet het “nee” eerder in het proces een legitieme plaats krijgen.

24.8 Eindconclusie

De centrale conclusie van deze studie luidt dat de verhouding tussen burger en overheid alleen kan verbeteren wanneer verantwoordelijkheid voor het geheel zichtbaarder wordt georganiseerd.

De overheid hoeft niet alles vooraf te weten. In complexe systemen is volledige zekerheid onmogelijk. Maar zij moet wel aantoonbaar organiseren hoe zij leert, hoe zij signalen opvangt, hoe zij aannames herijkt en hoe zij handelt wanneer de werkelijkheid anders blijkt te zijn dan vooraf werd verwacht.

Dat vraagt om zinvolle participatie voordat besluiten feitelijk vastliggen, om systeemveiligheid naast projectveiligheid, om een gebiedsgerichte risicomatrix, om periodieke monitoring en herijking en om een onafhankelijke systeemfunctie die signalen niet opnieuw tussen organisaties laat verdwijnen.

De OAGL kan die ontbrekende functie vervullen.

Niet door bestaande organisaties te vervangen, maar door de samenhang te bewaken.

Niet door democratische verantwoordelijkheid over te nemen, maar door haar zichtbaar te maken.

Niet door ieder risico uit te sluiten, maar door te zorgen dat risico’s, onzekerheden en grenzen tijdig en eerlijk worden gewogen.

De kernzin van deze studie luidt daarom:

Een overheid die geen tijdig en gedragen “nee” kan organiseren, beschikt uiteindelijk ook niet over een overtuigend “ja”.

Dat is geen pleidooi tegen ontwikkeling.

Het is een pleidooi voor ontwikkeling die maatschappelijk uitlegbaar, bestuurlijk corrigeerbaar en op langere termijn verantwoord blijft.

Daar begint bescherming.

Daar begint vertrouwen.

En daar begint een volwassen verhouding tussen burger en overheid.

Bijlage A — Literatuurlijst

1. Veiligheidswetenschap, systeemveiligheid en veerkracht

Dekker, S. (2011). *Drift into Failure: From Hunting Broken Components to Understanding Complex Systems*. Farnham: Ashgate.

Hollnagel, E. (2014). *Safety-I and Safety-II: The Past and Future of Safety Management*. Farnham: Ashgate.

Hollnagel, E., Woods, D.D., & Leveson, N. (red.) (2006). *Resilience Engineering: Concepts and Precepts*. Aldershot: Ashgate.

Hopkins, A. (2014). Issues in safety science. *Safety Science*, 67, 6–14.

Leveson, N.G. (2011). *Engineering a Safer World: Systems Thinking Applied to Safety*. Cambridge, MA: MIT Press.

Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.

Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society: A modelling problem. *Safety Science*, 27(2–3), 183–213.

Reason, J. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Aldershot: Ashgate.

Reason, J. (2000). Human error: Models and management. *British Medical Journal*, 320, 768–770.

Reniers, G.L.L.M.E. (2010). *Multi-Plant Safety and Security Management in the Chemical and Process Industries*. Weinheim: Wiley-VCH.

Reniers, G.L.L.M.E., & Cozzani, V. (red.) (2013). *Domino Effects in the Process Industries: Modelling, Prevention and Managing*. Amsterdam: Elsevier.

Weick, K.E., & Sutcliffe, K.M. (2001). *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass.

2. Systeemdenken, organisaties en bestuurlijk leren

Beer, S. (1972). *Brain of the Firm*. London: Allen Lane.

Checkland, P. (1981). *Systems Thinking, Systems Practice*. Chichester: Wiley.

Forrester, J.W. (1961). *Industrial Dynamics*. Cambridge, MA: MIT Press.

Meadows, D.H. (2008). *Thinking in Systems: A Primer*. White River Junction: Chelsea Green Publishing.

Senge, P.M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.

Taleb, N.N. (2007). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.

3. Participatie, legitimiteit en behoorlijk bestuur

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.

Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.

Habermas, J. (1984–1987). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pielke, R.A. Jr. (2007). *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Tyler, T.R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press.

4. Vertrouwen, samenleving en publieke verantwoordelijkheid

Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.

Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008). *Onzekere veiligheid: Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Rapport nr. 82. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). *Evenwichtskunst: Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Veiligheid in een wereld van verbindingen: Een strategische visie op het defensiebeleid*. Rapport nr. 98. Den Haag: WRR.

5. Gezondheid, leefomgeving en voorzorg

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2023). *Industrie en omwonenden*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2014). *Risico's gewaardeerd: Naar een transparant en adaptief risicobeleid*. Den Haag: Rli.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2020). *Greep op gevaarlijke stoffen*. Den Haag: Rli.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Diverse publicaties over blootstelling, gezondheid, cumulatieve belasting en kwaliteit van de leefomgeving.

6. Vergunningverlening, externe veiligheid en risicobeoordeling

Informatiepunt Leefomgeving. *Toelichting op complexe bedrijven en de Omgevingswet*. Den Haag: Rijksoverheid.

Informatiepunt Leefomgeving. *Milieubelastende activiteit Seveso-inrichting*. Den Haag: Rijksoverheid.

Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (2025). *Handreiking generieke risicobenadering*. Den Haag: PGS-beheerorganisatie.

Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen. Relevante richtlijnen voor opslag, overslag en veilig gebruik van gevaarlijke stoffen, waaronder PGS 31.

Rijksoverheid. *Beleidskompas*. Centrale werkwijze voor beleidsvoorbereiding bij de Rijksoverheid.

Wet- en regelgeving: *Algemene wet bestuursrecht*, *Omgevingswet*, *Besluit activiteiten leefomgeving* en *Besluit kwaliteit leefomgeving*.

7. Havenontwikkeling, clusterveiligheid en leefomgeving

Havenbedrijf Rotterdam en gemeente Rotterdam (2025). *Havenvisie Rotterdam 2050*. Rotterdam.

International Association of Ports and Harbors. Publicaties over resilience, veiligheid en governance van havensystemen.

Maritime and Port Authority of Singapore. Publicaties over veiligheid, resilience en governance van havenclusters.

Port of Antwerp-Bruges. Publicaties over veiligheid, duurzaamheid en ontwikkeling van het havencluster.

SmartPort en Erasmus Universiteit Rotterdam. Publicaties over governance, logistiek, infrastructuur en ontwikkeling van havenclusters.

8. Incidentanalyse en leren van de praktijk

Onderzoeksraad voor Veiligheid. Diverse onderzoeken naar industriële incidenten in het Rotterdam–Moerdijk haven- en industriecomplex, waaronder incidenten bij Chemie-Pack, Odfjell Terminals Rotterdam, Shell Moerdijk, Gate Terminal, Shell Pernis, Esso Rotterdam, Shin-Etsu en Indorama.

Compter, H.J. (2026). *Het onmogelijke kan niet gebeuren in de Rotterdamse haven, en toch gebeurt het: Falen en ongevalsanalyse en de betekenis voor woningen in Brielle Noord*. Eigen praktijkanalyse.

Compter, H.J. (2026). *Systeemveiligheid in een complexe haven*. Eigen studie.

Compter, H.J. (2026). *Participatie uitgewerkt*. Eigen notitie.

Bijlage B — Bronnen per praktijkvoorbeeld en dossier

B.1 Doel en afbakening

Deze bijlage bevat de bronnen die ten grondslag liggen aan de praktijkvoorbeelden in de studie *De burger en de overheid — Over complexiteit, bescherming en gedragen verantwoordelijkheid*. De algemene wetenschappelijke literatuur over systeemveiligheid, participatie, vertrouwen en behoorlijk bestuur is opgenomen in Bijlage A. Deze bijlage heeft een andere functie. Zij maakt zichtbaar welke beleidsstukken, technische rapporten, vergunning documenten en eigen analyses zijn gebruikt om de concrete voorbeelden uit te werken.

De bronnen zijn geordend naar vier dossiers. Het eerste dossier betreft de maatschappelijke en bestuurlijke verkenning van Small Modular Reactors. Het tweede dossier betreft grootschalige ammoniakopslag en de mogelijke gevolgen daarvan voor wonen in de omgeving van industrie, met bijzondere aandacht voor Brielle Noord. Het derde dossier betreft mogelijke kernenergie op de Maasvlakte. Het vierde dossier betreft incidenten en bijna-incidenten in het Rotterdam–Moerdijk haven- en industriecomplex.

Niet iedere bron heeft dezelfde status. Primaire bronnen bevatten feitelijke informatie uit vergunningaanvragen, beleidsstukken of officiële rapportages. Technische en bestuurlijke studies analyseren de betekenis daarvan. Eigen notities en syntheses verbinden verschillende bronnen en formuleren vragen die in afzonderlijke documenten niet vanzelfsprekend in samenhang worden gesteld.

Deze eigen analyses vervangen de primaire bronnen niet. Zij maken zichtbaar welke bredere vragen uit de primaire bronnen voortvloeien en waar nader onderzoek, onafhankelijke toetsing of bestuurlijke afweging nodig is.

B.2 Leeswijzer

Voor iedere bron wordt aangegeven welke functie zij binnen de studie vervult. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen primaire documenten, aanvullende openbare bronnen en eigen analyses.

Categorie	Betekenis
Primaire bron	Officieel beleidsstuk, vergunning document, technisch rapport of officiële rapportage waarop feitelijke uitspraken kunnen worden gebaseerd.
Aanvullende bron	Openbare studie, wetenschappelijke publicatie of dossierstuk dat helpt om de primaire informatie te interpreteren.
Eigen analyse	Notitie of studie waarin bronnen worden verbonden, aannames worden onderzocht en bestuurlijke vragen worden geformuleerd.

Waar bibliografische gegevens in de definitieve versie nog moeten worden aangevuld, is dat expliciet vermeld.

B.3 Praktijkvoorbeeld 1 — SMR’s en de voorwaarden voor zinvolle participatie

Het eerste praktijkvoorbeeld in hoofdstuk 18 behandelt de vraag wanneer een enquête of participatietraject over Small Modular Reactors zinvol is. De centrale gedachte is dat burgers niet zorgvuldig kunnen worden gevraagd of zij voor of tegen SMR’s zijn wanneer nog onvoldoende duidelijk is welk publiek probleem moet worden opgelost, welke systeemfunctie de techniek zou vervullen, welke alternatieven bestaan en welke eigenschappen reeds bewezen zijn.

De relevante vraag is niet uitsluitend of een SMR technisch elektriciteit kan produceren. Eerst moet worden onderzocht of een SMR in een veranderend energiesysteem aantoonbaar voldoende waarde toevoegt zonder betere, flexibelere en beter corrigeerbare alternatieven te verdringen.

Primaire en openbare bronnen

Bron	Status	Betekenis voor de studie
Rijksoverheid, *Beleidskompas*	Primaire bron	Biedt de methodische volgorde voor zorgvuldig beleid: probleemdefinitie, belanghebbenden, doelen, alternatieven, gevolgen en pas daarna besluitvorming.
Internationale en nationale openbare documenten over SMR-techniek, vergunningverlening en marktontwikkeling	Aanvullende bron	Nodig voor de uiteindelijke toets van technische rijpheid, bouwtijd, kosten, standaardisatie en commerciële ervaring. De selectie wordt in een technische bronnenbijlage nader uitgewerkt.
Openbare analyses over FOAK- en NOAK-kosten van SMR’s	Aanvullende bron	Ondersteunen het onderscheid tussen bewezen kosten en verwachtingen over toekomstige seriebouw. Volledige titels en jaartallen worden in de definitieve redactie toegevoegd.

Eigen analyses en werkdocumenten

Document	Status	Betekenis voor de studie
Bestuurlijke overweging SMR	Eigen analyse	Onderzoekt de voorwaarden waaronder een enquête over SMR’s verantwoord kan worden opgesteld. De enquête ondersteunt de afweging, maar vervangt haar niet.
Verkennende studie SMR	Eigen analyse	Beoordeelt SMR’s vanuit systeembehoefte, technische geschiktheid, economische haalbaarheid, concurrentiepositie, onzekerheid en lock-in.
Nuts of markt	Eigen analyse	Analyseert de spanning tussen korte termijn dispatch en lange termijn investeringslogica. Besteedt aandacht aan marktwaarde, kannibalisatie, opslag, elektrolyse, ammoniakimport en publieke risicodekking.

Overall studie	Eigen analyse	Verbindt SMR's met wind op zee, elektrolysers, ammoniakimport, opslag, flexibele STEG's, netten en systeemkosten.
Finaal kernenergie en SMR	Eigen analyse	Plaatst SMR's naast grote kerncentrales en flexibele alternatieven. Benadrukt dat de bewijslast ligt bij de aantoonbare systeemfunctie.

Betekenis voor het praktijkvoorbeeld

Deze bronnen ondersteunen de keuze om participatie niet te beginnen met een technologievoorkeur, maar met een zorgvuldig opgebouwde probleemverkenning. Eerst moet worden vastgesteld welk vraagstuk moet worden opgelost, welke bestuurslaag verantwoordelijk is, welke systeemfunctie werkelijk nodig is en welke alternatieven langs dezelfde maatlat moeten worden vergeleken. Pas daarna kan een waardenonderzoek, enquête of burgergesprek betekenis krijgen.

B.4 Praktijkvoorbeeld 2 — Ammoniakopslag, ruimtelijke keuzes en Brielle Noord

Het tweede praktijkvoorbeeld behandelt de spanning tussen grootschalige opslag en overslag van ammoniak en mogelijke woningbouw in Brielle Noord. De kernvraag luidt niet uitsluitend of een afzonderlijke installatie volgens de geldende methodiek te vergunnen is. De bredere vraag luidt of wonen, industrie, transport, hulpverlening en toekomstige uitbreiding op langere termijn verantwoord met elkaar kunnen worden gecombineerd.

De primaire Vesta-documenten betreffen een voorgenomen ammoniakterminal in Vlissingen-Oost. Zij hebben geen directe betrekking op Europoort of Brielle Noord. Hun betekenis ligt in de vergelijking. Zij maken concreet welke schaal, transportstromen, tanks, QRA's, veiligheidsrapporten en ruimtelijke effecten bij grootschalige ammoniakopslag aan de orde kunnen zijn.

Primaire bronnen over grootschalige ammoniakopslag

Bron	Status	Betekenis voor de studie
Antea Group, *Milieurapportage-aanvraag uitbreiding op- en overslag ammoniak*, Vesta Terminal Flushing B.V., 21 december 2023, projectnummer 0476275.100	Primaire bron	Beschrijft de uitbreiding van een bestaande terminal met ammoniakopslag, overslag, steiger, spoorverlading en transport.
Antea Group, *Milieurisicoanalyse (MRA)*, Vesta Terminal Flushing B.V., 21 december 2023, revisie 4.0	Primaire bron	Beschrijft de risico's voor oppervlaktewater bij nieuw te ontwikkelen ammoniakinstallaties en activiteiten.
Antea Group, *Beperkt veiligheidsrapport VTF3*, Vesta Terminal Flushing B.V., 20 december 2023, revisie 1.5	Primaire bron	Beschrijft de ammoniakterminal, de bestaande en nieuwe tanks, de stoffenhoeveelheden en het veiligheidskader.

Antea Group, *Kwantitatieve risicoanalyse (QRA)*, Vesta Terminal Flushing B.V., 14 december 2023, revisie 2.0	Primaire bron	Brengt externe veiligheidsrisico's in beeld op basis van vooraf gekozen scenario's en geldende toetsingskaders.
Antea Group, *Kwantitatieve risicoanalyse (QRA)*, Vesta Terminal Flushing B.V., 27 maart 2024, revisie 3.0	Primaire bron	Geactualiseerde QRA voor de voorgenomen ammoniakopslag en overslag.
Antea Group, *Kwantitatieve risicoanalyse (QRA)*, Vesta Terminal Flushing B.V., 26 augustus 2024, revisie 4.0	Primaire bron	Verdere actualisering van de QRA.
Provincie Zeeland, *Ontwerpbeschikking ammoniakopslag Vesta Terminal Flushing*	Primaire bron	Laat zien hoe de vergunningverlening omgaat met externe veiligheid, gezondheid, transport, locatie en mogelijke samenloop met andere ruimtelijke functies.

Aanvullende bronnen voor beoordeling van ammoniak en ruimtelijke bescherming

Bron	Status	Betekenis voor de studie
Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, PGS 12	Primaire en technische bron	Bevat richtlijnen voor veilige opslag en verlading van ammoniak. De toepasselijke versie moet in de definitieve redactie worden vermeld.
Relevante QRA-handleidingen en documentatie bij Safeti-NL	Technische bron	Nodig om de reikwijdte, aannames en beperkingen van de modelmatige beoordeling zichtbaar te maken.
Relevante vergunningstukken en openbare veiligheidsdocumenten voor ammoniakinitiatieven in Europoort	Primaire bron, nog aan te vullen	Nodig voor de directe beoordeling van Brielle Noord en de Rotterdamse context.
Relevante ruimtelijke plannen en woningbouwdocumenten voor Brielle Noord	Primaire bron, nog aan te vullen	Nodig om de feitelijke woningbouwambitie, ligging en besluitvorming te onderbouwen.

Eigen analyses en werkdocumenten

Document	Status	Betekenis voor de studie
Het onmogelijke kan niet gebeuren in de Rotterdamse haven, en toch gebeurt het — Falen en ongevalsanalyse en de betekenis voor woningen in Brielle Noord	Eigen analyse	Verbindt menselijke reflexen, faalmechanismen, bestuurlijke manifestaties, incidenten en beperkingen van QRA en Safeti-NL.
Pluralistische onwetendheid voor beoordeling vergunningen	Eigen analyse	Analyseert hoe normatieve ruimtelijke keuzes kunnen verdwijnen achter modellen

		en procedures. Vergelijkt onder meer ammoniak, LNG, fosgeen en chloor.
Final — geografische analyse Maasvlakte, havengebied en Brielle Noord	Eigen analyse	Brengt woonkernen, verkeersroutes, weersomstandigheden, werknemers, recreatiegebieden en toekomstige ontwikkelingen in samenhang.
Systeemveiligheid in een complexe haven	Eigen analyse	Plaatst ammoniakopslag binnen de bredere vraag naar cumulatie, keteneffecten, systeemdruk en bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Betekenis voor het praktijkvoorbeeld

Deze bronnen ondersteunen de conclusie dat een QRA noodzakelijk maar niet voldoende is. Zij kan vooraf gekozen scenario's, contouren en waarschijnlijkheden berekenen, maar beantwoordt niet zelfstandig de bestuurlijke vraag of de gezamenlijke ontwikkeling van opslag, transport, industrie en woningbouw maatschappelijk aanvaardbaar is. Daarvoor is een gebiedsgerichte beoordeling nodig waarin ook onzekerheden, cumulatie, domino-effecten, bereikbaarheid, zelfredzaamheid, herstelvermogen en toekomstige uitbreiding worden meegenomen.

B.5 Praktijkvoorbeeld 3 — Kernenergie op de Maasvlakte

Het derde praktijkvoorbeeld betreft mogelijke kernenergie op de Maasvlakte. De kern van de analyse is dat een grote kerncentrale daar niet kan worden behandeld als een gewone basislastcentrale op een lege locatie aan zee. De centrale zou worden toegevoegd aan twee complexe systemen: het Nederlandse elektriciteitssysteem en het haven-, industrie- en infrastructuursysteem.

De toekomstige inzet van een kerncentrale kan niet overtuigend worden beoordeeld op basis van jaarlijkse elektriciteitsvolumes alleen. Nodig is een chronologische analyse van de restvraag per uur, rekening houdend met wind, zon, opslag, elektrolysers, import, export, netten en flexibel vermogen. Daarnaast is een gebiedsgerichte veiligheidsbeoordeling nodig waarin ook havenfuncties, bereikbaarheid, domino-effecten, procescontinuïteit, gevolgschade en corrigeerbaarheid worden onderzocht.

Primaire en openbare bronnen

Bron	Status	Betekenis voor de studie
Openbare stukken van Rijksoverheid over nieuwe kerncentrales en locatieverkenning	Primaire bron, nog aan te vullen	Nodig om de actuele beleidsstatus, locatiekeuze en gehanteerde uitgangspunten vast te leggen.
Openbare stukken van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming	Primaire bron	Nodig voor nucleaire veiligheid, vergunningverlening, incidentrapportages en eisen aan nucleaire installaties.

Publiekssamenvatting analyse netinpassing kerncentrales, 22 februari 2024	Primaire bron	Relevant voor de relatie tussen nieuwe kerncentrales, netcapaciteit en noodzakelijke netinfrastructuur. Volledige bibliografische gegevens worden in de definitieve versie toegevoegd.
Dossier vijftig jaar kerncentrale Borssele, oktober 2023	Aanvullende openbare bron	Biedt historische informatie over bedrijfsduur, verlenging, kosten, storingen, evacuatie, rampenplannen en bestuurlijke keuzes rond Kerncentrale Borssele.
Openbare productiegegevens van Kerncentrale Borssele en nucleaire productie in Nederland	Primaire bron, nog aan te vullen	Nodig voor een feitelijke analyse van productie, vollasturen, stilstanden en de vraag in hoeverre Borssele daadwerkelijk regelt.
Openbare documentatie over Flamanville 3 en andere recente Europese kerncentraleprojecten	Aanvullende bron, nog aan te vullen	Relevant voor bouwtijd, kostenontwikkeling, projectrisico en bestuurlijke lock-in.

Eigen analyses en werkdocumenten

Document	Status	Betekenis voor de studie
Overall studie	Eigen analyse	Onderzoekt de samenhang tussen kernenergie, SMR’s, elektrolysers, wind op zee, ammoniakimport, opslag, netten en flexibele STEG’s.
Finaal kernenergie en SMR	Eigen analyse	Analyseert grote kerncentrales en SMR’s als langjarige publieke systeemkeuzes.
Nuts of markt	Eigen analyse	Maakt onderscheid tussen korte termijn dispatch en lange termijn investeringslogica en behandelt publieke risicodekking.
Final — studie over kernenergie, Maasvlakte en havengebied	Eigen analyse	Behandelt geografische inpassing, bereikbaarheid, corridorafhankelijkheid, weersomstandigheden, woongebieden, werknemers en systeemveiligheid.
Verkennende studie SMR	Eigen analyse	Relevant voor de vergelijking tussen grote kerncentrales, kleinere modulaire reactoren en flexibelere alternatieven.
Dossier kernenergie en Maasvlakte	Eigen analyse, titel in definitieve versie te uniformeren	Verbindt elektriciteitsmarkt, veiligheid, ruimtelijke ordening, netinpassing en bestuurlijke corrigeerbaarheid.

Betekenis voor het praktijkvoorbeeld

De bronnen ondersteunen de noodzaak van een methodische omkering. Eerst moet worden vastgesteld welk elektriciteitssysteem nodig is en hoe de restvraag zich per uur ontwikkelt. Daarna kan worden beoordeeld of kernenergie daarin een overtuigende en robuuste functie vervult. Ook moet vooraf zichtbaar worden gemaakt of het havengebied een extra nucleaire functie gedurende tientallen jaren veilig, bestuurbaar en corrigeerbaar kan dragen.

De juiste volgorde luidt daarom niet: eerst een kerncentrale kiezen en daarna voorzieningen toevoegen om haar inpasbaar te maken. De juiste volgorde luidt: eerst het systeem ontwerpen, daarna de werkelijke bedrijfsfunctie aantonen en pas vervolgens een locatie en technologie maatschappelijk beoordelen.

B.6 Praktijkvoorbeeld 4 — Incidenten en bijna-incidenten als bron voor systeemleren

Het vierde dossier ondersteunt de overgang van projectveiligheid naar systeemveiligheid. Het gaat niet om de stelling dat bedrijven of toezichthouders niets doen. Het gaat om de constatering dat formele zorgvuldigheid per onderdeel niet automatisch leidt tot aantoonbare bescherming van het geheel.

Incidenten en near misses verdienen daarom een plaats in een jaarlijks publiek veiligheidsbeeld van het havengebied. Niet alleen om terug te kijken, maar ook om patronen zichtbaar te maken voordat een zwaarder incident plaatsvindt.

Eigen incidentanalyse

Bron	Status	Betekenis voor de studie
Compter, H.J. (2026). *Het onmogelijke kan niet gebeuren in de Rotterdamse haven, en toch gebeurt het — Falen en ongevalsanalyse en de betekenis voor woningen in Brielle Noord*	Eigen analyse	Bevat een drie-lagenmodel van menselijke reflexen, onbedoelde faalmechanismen en bestuurlijke manifestaties. Analyseert incidenten en bijna-incidenten in samenhang.

Incidenten die in de analyse worden behandeld

Incident of dossier	Periode of datum	Betekenis voor systeemleren
Shell Moerdijk, MSPO2	3 juni 2014	Laat zien hoe normalisering van afwijkingen, routine en verwachtingspatronen kunnen bijdragen aan ernstige gevolgen.
Odfjell Terminals Rotterdam	2000–2012	Laat zien hoe signalen, toezicht en verbeterplannen langdurig naast een onvoldoende veilige situatie kunnen blijven bestaan.
Gate Terminal Rotterdam, LNG-emissie	2011	Laat zien hoe overdracht, commissioning, routine, tijdelijke overbruggingen en diffuse verantwoordelijkheden tot een ernstige near miss kunnen leiden.
Shell Pernis, stroomuitval door brand in Centrale 4	29–30 juli 2017	Laat zien hoe uitval van utilities cascade-effecten kan veroorzaken in een complex industrieel systeem.
Esso Raffinaderij Rotterdam, brand Powerformer F1001	21 augustus 2017	Laat zien hoe bypasses, alarmbelasting en druk om bedrijfsvoering te hervatten de veiligheidsmarge kunnen beïnvloeden.

Shin-Etsu PVC Pernis, vinylchloride-emissie	2017	Laat zien hoe ontwerpintentie, integriteitsvragen en onvoldoende betekenisgeving aan gegevens kunnen samenkomen.
Stolthaven Moerdijk, fenollekkage	2019	Laat zien hoe monitoring en tankgeschiktheid in de praktijk tekort kunnen schieten.
Tankreiniging Moerdijk, zoutzuuremissie	2019	Laat zien hoe diffuse verantwoordelijkheden en procedurele ambiguïteit de beoordeling van aanvaardbaarheid bemoeilijken.
Shell Pernis, SO_2-emissie	12–14 oktober 2022	Laat zien hoe signalen kunnen worden genormaliseerd en aannames onvoldoende worden herijkt.
Indorama Ventures Europe, Europoort Rotterdam, azijnzuuremissie	12 oktober 2022	Laat zien hoe afhankelijkheid van één barrière en gebrek aan verificatie kunnen leiden tot een ernstig incident binnen een formeel toegestaan kader.
Containers op LNG- of LPG-schip in de Rotterdamse haven	februari 2026	Laat zien hoe toegestane gelijktijdige activiteiten, automatisering, interlock-problemen en onvoldoende fixatie kunnen leiden tot een onverwachte samenloop.

Aanvullende openbare bronnen

Bron	Status	Betekenis voor de studie
Onderzoeksraad voor Veiligheid, relevante rapporten over industriële incidenten	Primaire bron	Bieden onafhankelijke ongevalsanalyse en lessen voor vergunningverlening, toezicht, organisatie en crisisbeheersing.
Hopkins, A. (2014). “Issues in Safety Science.” *Safety Science*, 67, 6–14	Wetenschappelijke bron	Ondersteunt de gedachte dat afzonderlijke ongevalsonderzoeken niet vanzelf tot preventie leiden, maar dat patronen uit meerdere onderzoeken bestuurlijk betekenis krijgen wanneer zij in samenhang worden beschouwd.
Rasmussen, J. (1997). “Risk Management in a Dynamic Society: A Modelling Problem.” *Safety Science*, 27(2–3), 183–213	Wetenschappelijke bron	Ondersteunt de analyse van veiligheidssturing in dynamische en sterk gekoppelde systemen.
Reason, J. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*	Wetenschappelijke bron	Biedt een basis voor het onderscheid tussen actieve fouten en latente systeemcondities.
Weick, K.E., & Sutcliffe, K.M. (2001). *Managing the Unexpected*	Wetenschappelijke bron	Ondersteunt de aandacht voor zwakke signalen, operationele gevoeligheid, resilience en tegenspraak.

Betekenis voor het praktijkvoorbeeld

De incidenten verschillen technisch sterk van elkaar, maar laten terugkerende patronen zien. Het gaat vaak niet om roekeloos gedrag of het volledig ontbreken van regels. Juist binnen professioneel georganiseerde systemen kunnen routine, druk, versnippering, vertrouwen in eerdere schakels en onvoldoende herijking leiden tot kwetsbaarheid.

Daarom is een publiek en periodiek overzicht nodig waarin incidenten, bijna-incidenten, trends en systeemdruk voor het gehele havengebied in samenhang worden beoordeeld. Deze functie kan niet worden vervangen door afzonderlijke rapportages per bedrijf, organisatie of incident.

B.7 Bronnen voor de OAGL en de bestuurlijke regelkring

De voorgestelde Onafhankelijke Autoriteit Gezondheid en Leefomgeving is geen kant-en-klaar bestaand instituut, maar een bestuurlijk ontwerp dat voortvloeit uit de analyse van het institutionele gat. De OAGL neemt bestaande taken niet over. Zij verbindt signalen, monitoring, risicomatrix, onafhankelijke toetsing en bestuurlijke reactie.

De inhoudelijke onderbouwing rust op drie typen bronnen. De wetenschappelijke literatuur over systeemveiligheid, resilience en lerende organisaties is opgenomen in Bijlage A. De praktijkdossiers in deze bijlage laten zien waarom een gebiedsgerichte systeemfunctie nodig is. De eigen studies over participatie, systeemveiligheid en vergunningverlening werken de bestuurlijke vertaling uit.

Eigen analyses en werkdocumenten

Document	Status	Betekenis voor de studie
Systeemveiligheid in een complexe haven	Eigen analyse	Werkt de overgang uit van afzonderlijke vergunningverlening naar gebiedsgerichte veiligheidssturing.
Wie zorgt voor systeemveiligheid?	Eigen analyse	Onderzoekt het institutionele gat en de vraag wie verantwoordelijkheid draagt voor de beschermingsuitkomst.
Bestuurlijke lacune	Eigen analyse	Analyseert versnippering van bevoegdheden en het ontbreken van expliciete eindverantwoordelijkheid.
Participatie uitgewerkt	Eigen analyse	Werkt zinvolle participatie, vroegtijdige waarheidsvinding en het participatiecontract uit.
Pluralistische onwetendheid voor beoordeling vergunningen	Eigen analyse	Laat zien hoe fundamentele keuzes impliciet kunnen blijven wanneer betrokken partijen aannemen dat een ander de afweging al heeft gemaakt.
Het onmogelijke kan niet gebeuren in de Rotterdamse haven, en toch gebeurt het	Eigen analyse	Verbindt incidentanalyse met bestuurlijk leren en de noodzaak van een blijvende publieke regelkring.

B.8 Redactionele afronding

Voor publicatie moet deze bijlage nog op drie punten worden afgerond. De volledige bibliografische gegevens van enkele openbare documenten moeten worden toegevoegd. De actuele vergunningstukken voor ammoniakinitiatieven in Europoort en de relevante stukken over Brielle Noord moeten afzonderlijk worden opgenomen. Ook moeten dubbele of voorlopige titels van eigen notities worden geharmoniseerd, zodat steeds één herkenbare documentnaam wordt gebruikt.

De bijlage moet daarna worden gelezen als een controleerbare bronnenkaart. Zij laat zien welke conclusies rechtstreeks steunen op primaire stukken, welke analyses aanvullende duiding geven en op welke punten nog nader onderzoek nodig blijft.

Daarmee blijft ook de methodische grens helder.

De studie pretendeert niet dat ieder antwoord reeds beschikbaar is.

Zij maakt zichtbaar welke vragen beantwoord moeten worden voordat langjarige en moeilijk corrigeerbare besluiten verantwoord kunnen worden genomen.

Bijlage C — Nederlandse bronnen voor een betere beheersing van de omgevingsveiligheid

C.1 Doel en afbakening

Deze bijlage bevat publicaties van Nederlandse overheden, adviesorganen, kennisinstituten en onderzoeksinstellingen die relevant zijn voor een betere beheersing van de omgevingsveiligheid. De lijst omvat zowel algemene beleidskaders als studies over industriële emissies, gevaarlijke stoffen, cumulatie, domino-effecten, chemische clusters en de ruimtelijke inpassing van kernenergie.

De bronnen zijn thematisch geordend. Daardoor blijft zichtbaar welke publicaties de algemene benadering van omgevingsveiligheid ondersteunen en welke documenten vooral relevant zijn voor de praktijkvoorbeelden in deze studie.

C.2 Algemene kaders voor fysieke veiligheid en risicobeleid

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Onzekere veiligheid — Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, WRR-rapport nr. 82, 1 oktober 2008.
2. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Evenwichtskunst — Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, 28 november 2011.
3. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, WRR-rapport nr. 88, 2012.
4. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezien op publieke belangen — Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, WRR-rapport nr. 89, 9 september 2013.
5. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Bewust omgaan met veiligheid: Rode draden — Een proeve van een IenM-breed afwegingskader veiligheid*, 2014.
6. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Consistent maatwerk — Handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid*, 26 juni 2014.
7. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Risico's gewaardeerd — Naar een transparant en adaptief risicobeleid*, advies Rli 2014/06, juni 2014.
8. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet*, RIVM-rapport 2014-0138, 2015.
9. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Bewust omgaan met veiligheid: doelen en effectmaten in perspectief*, RIVM-briefrapport 2018-0029, 2018.
10. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid — Een verkenning*, december 2023.
11. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Handboek Omgevingsveiligheid*, online handboek, opgesteld in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
12. Informatiepunt Leefomgeving, *Externe veiligheid*, online kennisdossier over de Omgevingswet, aandachtsgebieden, voorschriftengebieden, Seveso-inrichtingen, buisleidingen, Basisnet en het Register Externe Veiligheidsrisico's.

C.3 Gevaarlijke stoffen, industriële emissies en cumulatie

13. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Greep op gevaarlijke stoffen*, advies Rli 2020/01, februari 2020.
14. Bodar, C.W.M. e.a., *Cumulatie en vergunningverlening ZZS*, RIVM-briefrapport 2022-0061, 2022.
15. Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Industrie en omwonenden*, 13 april 2023.
16. Bodar, C.W.M. e.a., *Cumulatie ZZS en vergunningverlening — Vervolgonderzoek 2023*, RIVM-briefrapport 2023-0411, 2023.
17. Bodar, C.W.M., *Indicatoren ZZS-emissiebeleid*, RIVM-briefrapport 2023-0364, 2023.
18. Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Opvolging aanbevelingen: Industrie en omwonenden*, 23 april 2024.
19. Bodar, C.W.M. e.a., *Cumulatie metalen en vergunningverlening*, RIVM-rapport 2024-0005, 2024.
20. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Signalen leefomgeving en omgevingsveiligheid 2024*, kennisnotitie KN-2024-0031, 2024.
21. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Toepassing van een allocatiefactor bij cumulatie van Zeer Zorgwekkende Stoffen*, kennisnotitie KN-2024-0040, 2024.
22. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Inventarisatie ZZS-luchtmetingen in Nederland*, kennisnotitie KN-2025-0009, 2025.

C.4 Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen en scenario-gerichte risicobeheersing

23. Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, *Handreiking generieke risicobenadering*, actuele digitale versie.
24. Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, *PGS 12: Ammoniak — Opslag en verlading*, PGS 12:2025 versie 1.1, april 2026.
25. Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, *PGS 15: Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen*, actuele versie.
26. Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, *PGS 29: Richtlijn voor bovengrondse opslag van brandbare vloeistoffen in verticale cilindrische tanks*, actuele versie.
27. Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, *PGS 37-1: Lithiumhoudende energiedragers — Energieopslagsystemen*, actuele versie.
28. Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, *PGS 37-2: Lithiumhoudende energiedragers — Opslag*, actuele versie.
29. Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, *PGS 40: Installaties voor de productie van waterstof door elektrolyse*, definitief concept gepubliceerd in 2026.

C.5 Chemische clusters, domino-effecten en systeemveiligheid

30. Van Nunen, K., Reniers, G. en Swuste, P., *Verkennende studie naar (petro)chemische clusters en veiligheid — Veiligheidsparameters binnen (petro)chemische clusters en losstaande (petro)chemische bedrijven*, Technische Universiteit Delft, mei 2019.
31. Swuste, P., Van Nunen, K., Reniers, G. en Khakzad, N., “Domino effects in chemical factories and clusters: An historical perspective and discussion”, *Process Safety and Environmental Protection*, volume 124, 2019, p. 18–30.
32. Swuste, P., Van Nunen, K. en Reniers, G., “Domino-effecten bij chemische bedrijven en clusters — Een literatuuroverzicht van de kennisontwikkeling”, *Tijdschrift voor toegepaste Arbowetenschap*, jaargang 31, nr. 4, 2018, p. 131–147.

33. Programma Duurzame Veiligheid 2030, *Roadmap voor veiligheid in bestaande (petro)chemische clusters*, relevante programma-documenten.
34. Veiligheid Voorop, *Verkennende studie naar (petro)chemische clusters en veiligheid*, digitale kennisbank met samenvatting en aanbevelingen, geraadpleegd in 2026.

C.6 Omgevingswet, aandachtsgebieden en gebiedsgerichte bescherming

35. Omgevingswet.
36. Besluit activiteiten leefomgeving.
37. Besluit kwaliteit leefomgeving.
38. Omgevingsregeling.
39. Informatiepunt Leefomgeving, *Aandachtsgebieden en voorschriftengebieden*, online kennisdossier.
40. Informatiepunt Leefomgeving, *Meer informatie over aandachtsgebieden*, overzicht van producten uit het programma Impuls Omgevingsveiligheid.
41. Relevant — Netwerk Externe Veiligheid, *Het aandachtsgebied*, digitaal kennisdossier.
42. Relevant — Netwerk Externe Veiligheid, *Modernisering Omgevingsveiligheid*, digitaal kennisdossier.
43. Relevant — Netwerk Externe Veiligheid, *Vragen en antwoorden over de Omgevingswet en aandachtsgebieden*, digitaal kennisdossier.

C.7 Kernenergie, milieueffectrapportage en omgevingsveiligheid

44. Commissie voor de milieueffectrapportage, *Realisatie tweede kerncentrale te Borssele — Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport*, rapportnummer 2295-48, 3 december 2009.
45. Commissie voor de milieueffectrapportage, *Levensduurverlenging kerncentrale Borssele — Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport*, projectnummer 3723, 12 oktober 2023.
46. Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Samenwerken aan nucleaire veiligheid*, onderzoek naar samenwerking tussen Nederland, België en Duitsland, 2018.
47. Ministerie van Klimaat en Groene Groei, *Concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau — Plan-MER locatiestudie twee nieuwe kerncentrales*, 16 mei 2025.
48. Ministerie van Klimaat en Groene Groei, *Participatieplan Nieuwbouw Kerncentrales*, 16 mei 2025.
49. Gemeente Rotterdam, *Concept reactie c-NRD Nieuwbouw Kerncentrales*, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 27 mei 2025, kenmerk M2504-3632.
50. Havenbedrijf Rotterdam N.V., *Begeleidende reactie bij de publicatie van de concept NRD locatiekeuze nieuwe kerncentrales*, 16 mei 2025.
51. Provincie Zeeland, *Het gaat om de toekomst in Zeeland*, webpublicatie over kernenergie, SMR’s en mogelijke domino-effecten bij omliggende bedrijven.
52. Ministerie van Klimaat en Groene Groei, *Notitie Reikwijdte en Detailniveau — Plan-MER locatiestudie nieuwbouw kerncentrales*, definitieve versie, 30 januari 2026.
53. Ministerie van Klimaat en Groene Groei, *Reactienota Concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau — Nieuwbouw Kerncentrales*, januari 2026.
54. Provincie Zuid-Holland, *Onderzoek effecten nieuwbouw kerncentrales*, GS-brief aan Provinciale Staten, kenmerk PZH-2026-888233728, 14 april 2026.
55. Provincie Zuid-Holland, *Brief aan de staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei inzake nieuwbouw kerncentrales*, bijlage bij de GS-brief van 14 april 2026.

56. Lysias Advies, *Rapportage Effectonderzoek Kerncentrales Maasvlakte-II,* opgesteld in opdracht van Provincie Zuid-Holland, versie 1.0, 6 februari 2026.
57. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Nieuwbouw Kerncentrales*, online dossier met concept-NRD, definitieve NRD, participatieplan en reactienota's.

C.8 Ruimtelijke ontwikkeling en systeemdruk in de Rotterdamse haven

58. NOVEX Rotterdamse Haven, *Uitvoeringsagenda 1.0*, 2025.
59. NOVEX Rotterdamse Haven, *Startdocument Verkenning ruimtegebrek Rotterdamse haven en impuls leefomgeving*, 2025.
60. NOVEX Rotterdamse Haven, *Ruimtegebruik en ruimtegebrek in de Rotterdamse haven*, 2025.
61. Havenbedrijf Rotterdam en gemeente Rotterdam, *Havenvisie Rotterdam 2050*, 2025.
62. Cluster Energie Strategie Rotterdam-Moerdijk, *Cluster Energie Strategie Industriecluster Rotterdam-Moerdijk*, derde editie, 2024.

C.9 Aanvullende bronnen over het energiesysteem

De volgende publicaties hebben niet primair betrekking op omgevingsveiligheid. Zij zijn wel relevant voor de vraag welke nieuwe installaties, infrastructuren en afhankelijkheden in een gebied ontstaan en welke systeemdruk daarvan het gevolg kan zijn.

63. TenneT TSO B.V., *Rapport Monitoring Leveringszekerheid 2021 — 2021–2030*, 29 november 2021.
64. TenneT TSO B.V., *Flexibility Monitor — A first step towards quantifying flexibility in the Dutch electricity system*, 2019.
65. TNO, *Systeemkostenanalyse kernenergie*, rapport TNO 2025 R11293, oktober 2025.
66. TNO en NRG PALLAS, studie naar de integratie van kernenergie in het energiesysteem, 2025.
67. Netbeheer Nederland, TenneT en regionale netbeheerders, relevante investeringsplannen en scenario-studies voor de ontwikkeling van de elektriciteitsnetten.

C.10 Bronnen over participatie, signalering en bestuurlijke verbetering

68. Nationale ombudsman, *Een goed begin is het halve werk — Onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten*, rapport 2019/041, 2019.
69. Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, *Beleidskompas*, actuele online werkwijze voor beleidsvoorbereiding bij de Rijksoverheid.
70. Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, *Gezamenlijke ontwikkeling van een Nationale Dialoog Gezonde Leefomgeving nabij Industrie*, 2025.
71. Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Gezondheid en milieu*, Kamerstuk 28 089, nr. 346, 2026.
72. Fonds Slachtofferhulp, *Standpunt Actieagenda Industrie en Omwonenden*, position paper aangeboden aan de Tweede Kamer, 2025.

C.11 Gebruik van de bronnen in deze studie

De algemene bronnen laten zien dat omgevingsveiligheid niet kan worden teruggebracht tot de berekening van afzonderlijke risico's of de toetsing van afzonderlijke vergunningen. De WRR en de Rli benadrukken onzekerheid, voorzorg, adaptief beleid en de verdeling van verantwoordelijkheid. Het RIVM werkt de technische instrumenten uit voor aandachtsgebieden, cumulatie en monitoring. De Onderzoeksraad voor Veiligheid maakt zichtbaar dat vergunningverlening, toezicht en handhaving nog onvoldoende vanzelfsprekend leiden tot bescherming van omwonenden.

De studies over chemische clusters voegen een tweede laag toe. Zij laten zien dat veiligheidsrisico's binnen geclusterde industriegebieden niet gelijk zijn aan de eenvoudige optelsom van afzonderlijke installaties. Nabijheid, gedeelde infrastructuur, domino-effecten, keteneffecten en overdracht van verantwoordelijkheden vragen om een gebiedsgerichte benadering.

De bronnen over kernenergie op de Maasvlakte maken deze vraag concreet. De gemeente Rotterdam, Provincie Zuid-Holland, Provincie Zeeland en Havenbedrijf Rotterdam wijzen ieder vanuit een eigen invalshoek op de noodzaak om verder te kijken dan de afzonderlijke nucleaire installatie. Daarbij komen ruimtedruk, energietransitie, infrastructuur, domino-effecten, bevolkingsdichtheid, kwetsbare functies en maatschappelijke continuïteit in beeld.

De aanvullende bronnen over het energiesysteem laten zien dat ook de technische en economische inpassing van kernenergie niet los kan worden gezien van wind op zee, netcapaciteit, flexibiliteit, elektrolyse en andere energiesysteemfuncties.

Gezamenlijk ondersteunen deze bronnen de overgang van projectveiligheid naar systeemveiligheid. Zij vormen daarmee de inhoudelijke basis voor een gebiedsgerichte risicomatrix, periodieke monitoring, zinvolle participatie en een onafhankelijke publieke systeemfunctie.

Bijlage D — Vergelijkbare studies

1. De meest directe Nederlandse voorlopers

WRR — *Onzekere veiligheid* (2008)

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelde al in 2008 vast dat de klassieke risicobenadering tegen grenzen aanloopt. De samenleving wordt volgens de WRR niet alleen geconfronteerd met berekenbare risico's, maar steeds vaker met onzekerheden. Die onzekerheden moeten actief worden georganiseerd. De WRR noemt onder meer vroegtijdige waarschuwingssystemen, actief onderzoek en onafhankelijke toegang tot relevante kennis. Voorzorg brengt volgens de raad nieuwe verantwoordelijkheden mee voor overheid, bedrijfsleven én burgers.

Dit sluit rechtstreeks aan op de kern van de studie: een overheid kan zich niet beperken tot normtoetsing achteraf, maar moet onzekerheid vooraf zichtbaar maken, monitoren en waar nodig begrenzen.

Rli — *Risico's gewaardeerd* (2014)

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur gaat een stap verder. Volgens de Rli is de gebruikelijke benadering van risico als kans maal effect te beperkt. Kansen en gevolgen moeten afzonderlijk worden beschreven. Ook morele vragen over de verdeling van lasten en baten, zorgen van omwonenden en onzekerheden moeten transparant worden meegenomen. De Rli bepleit een adaptief risicobeleid, betrokkenheid van burgers in alle fasen van de besluitvorming en prikkels om ook in bestaande vergunde situaties risico's verder te verminderen. De raad noemt daarbij dynamische vergunningen en gefaseerde doelstellingen.

Dit komt zeer dicht bij de lijn van de gebiedsgerichte risicomatrix en de bestuurlijke regelkring. De Rli legt de nadruk op adaptiviteit; de studie werkt vervolgens concreter uit hoe die adaptiviteit bestuurlijk kan worden georganiseerd.

Rli — *Greep op gevaarlijke stoffen* (2020)

In 2020 concludeerde de Rli dat de overheid onvoldoende greep heeft op de verspreiding van gevaarlijke stoffen, op de risico's van cumulatieve blootstelling en op nieuwe problemen die ontstaan bij de circulaire economie. De raad wijst erop dat stoffen soms later schadelijker blijken dan aanvankelijk werd gedacht en dat wetenschappelijke consensus over langetermijneffecten jaren op zich kan laten wachten. Ook signaleert de Rli dat beperkte kennis en capaciteit bij de overheid adequate toetsing bemoeilijken.

Dit ondersteunt het betoog dat onzekerheid geen restpost is, maar een zelfstandige beoordelingsdimensie. Ook de nadruk op cumulatie sluit direct aan op de analyse van ammoniak, emissies en ruimtelijke verdichting.

Onderzoeksraad voor Veiligheid — *Industrie en omwonenden* (2023)

De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeerde dat niet vanzelfsprekend is dat omwonenden voldoende tegen industriële uitstoot worden beschermd. Volgens de Raad handelen zowel bedrijven als overheden te reactief. Lokale overheden en omgevingsdiensten toetsen gezondheidsrisico's niet systematisch, beschikken niet altijd over een volledig beeld van de uitstoot en benutten hun mogelijkheden onvoldoende om vergunningen actueel te houden. De Raad vraagt om een hoger kennisniveau en een proactieve houding.

Dit rapport is waarschijnlijk de belangrijkste directe publieke bron voor de studie. De Onderzoeksraad beschrijft het probleem scherp, maar werkt nog niet de volledige bestuurlijke oplossing uit. De studie doet dat wel: vroegtijdige participatie, systeemveiligheid, een risicomatrix, jaarlijkse rapportage, een signalenroute en een onafhankelijke systeemfunctie.

2. Participatie: niet pas reageren wanneer het besluit vrijwel vaststaat

Nationale ombudsman — *Een goed begin is het halve werk* (2019)

De Nationale ombudsman stelt dat participatie betekenis heeft wanneer er nog keuzes kunnen worden gemaakt en plannen nog niet definitief zijn. Wanneer burgers zich in de beginfase onvoldoende betrokken voelen, beïnvloedt dat hun ervaring van het gehele verdere proces. De Ombudsman signaleert uitdrukkelijk een verschil tussen de theorie en de praktijk van participatie.

In latere publicaties herhaalt de Ombudsman dat de overheid vooraf heldere keuzes moet maken over participatie, een constructieve houding moet aannemen en actief en adequaat informatie moet verstrekken.

Dat bevestigt de analyse in de studie dat participatie geen inspraakritueel achteraf mag zijn. Het participatiecontract vormt een praktische verdieping van de uitgangspunten van de Ombudsman.

OECD — betekenisvolle participatie gedurende de gehele beleidscyclus

De OECD bepleit in 2025 dat participatie gedurende de gehele beleidscyclus wordt ingebed. De gekozen vorm moet passen bij de schaal en impact van het vraagstuk. Ook benadrukt de OECD dat participatie daadwerkelijk effect moet hebben en dat overheden verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop zij omgaan met de tijd, aandacht en bijdrage van burgers.

De studie sluit hier goed op aan, maar voegt een belangrijk element toe: ook het gemotiveerde "nee" moet als mogelijke uitkomst vooraf een legitieme plaats krijgen.

3. Systeemveiligheid: de wetenschappelijke bevestiging is opvallend sterk

TU Delft — *Verkennende studie naar (petro)chemische clusters en veiligheid* (2019)

De studie van Karolien van Nunen, Genserik Reniers en Paul Swuste is voor het Rotterdamse havengebied zeer relevant. De onderzoekers beschrijven Rotterdam-Rijnmond expliciet als één van de zes Nederlandse petrochemische clusters, met Pernis, Botlek, Europoort en Maasvlakte als subclusters. Binnen zulke clusters kunnen directe effecten optreden tussen bedrijven door brand, explosie en toxische wolken.

Hun meest relevante conclusie is bijna letterlijk de probleemstelling van deze studie: de overheid concentreert risicovolle bedrijven in clusters, maar laat die clustering vervolgens bij toezicht en handhaving grotendeels weer los. Wet- en regelgeving richten zich vooral op afzonderlijke inrichtingen. De onderzoekers formuleren dit als een paradox: risico's worden geconcentreerd, terwijl de omgang ermee wordt versnipperd.

Zij wijzen er bovendien op dat geaggregeerde risico's niet gelijk zijn aan de optelsom van risico's van afzonderlijke bedrijven. Ook constateren zij dat toezicht veelal reactief en regelgericht is, dat succesvolle inspecties geen garantie bieden tegen ernstige incidenten en dat informatie-uitwisseling vooral na incidenten plaatsvindt, terwijl uitwisseling aan de voorkant juist beperkt blijft.

De aanbevelingen sluiten opvallend goed aan op de studie: meer informatie-uitwisseling over ongevalsscenario's, aandacht voor domino- en keteneffecten, een risicogerichte benadering en structurele samenwerking tussen bedrijven en overheid.

Deze TU Delft-studie vormt een stevige wetenschappelijke basis voor hoofdstuk 19 en hoofdstuk 20.

Europese Commissie — risicobeheer in industrieparken

Ook de Europese Commissie heeft een afzonderlijke studie gepubliceerd over gevaarlijke stoffen in industrieparken en bedrijven met mogelijke domino-effecten. Daarin staat samenwerking tussen autoriteiten centraal. Sommige landen hebben één bevoegde autoriteit; andere landen werken met meerdere instanties en hebben daarom formele samenwerkingsvormen of gezamenlijke inspectieteams ingericht.

Dit ondersteunt de conclusie dat versnippering niet alleen een Nederlands probleem is. De bestuurlijke organisatie moet bewust worden ontworpen wanneer meerdere instanties, bedrijven en infrastructuren samen één risicosysteem vormen.

4. Een onafhankelijke systeemfunctie is inmiddels ook elders in beeld

Hier wordt de vergelijking bijzonder interessant.

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving — onafhankelijke commissaris

Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving organiseerde in 2024 en 2025 een nationale dialoog over een gezonde leefomgeving nabij industrie. In het rapport staat dat omwonenden aanvankelijk aarzelden om opnieuw aan een dialoog deel te nemen, omdat zij vreesden voor een nieuw "praatcircuit" zonder voldoende resultaat. Een deel van de deelnemers haakte gaandeweg af.

Het OFL adviseerde vervolgens om een gezaghebbende, onafhankelijke en volwaardige **Commissaris Gezonde Leefomgeving nabij Industrie** aan te stellen en daarnaast een actiegericht beraad in te richten. De commissaris moet de positie van omwonenden zichtbaar versterken.

Begin 2026 meldde het kabinet dat een landelijke gesprekstafel wordt ingericht waarin omwonenden, overheid, zware industrie en andere betrokken partijen structureel met elkaar in gesprek gaan. De commissaris bleef als mogelijke optie voor een nieuw kabinet in beeld. Tegelijkertijd werd intern opgemerkt dat een commissaris binnen het huidige juridische stelsel geen besluiten kan herroepen of maatregelen kan afdwingen.

Dat is relevant voor de OAGL. Het OFL-voorstel ligt dicht bij de gedachte van een onafhankelijke systeemfunctie, maar blijft vooralsnog lichter. De studie gaat verder door de OAGL te koppelen aan systeemveiligheid, een risicomatrix, monitoring, een jaarlijkse Staat van de Havenveiligheid, een signalenroute en een formele bestuurlijke responsplicht.

Fonds Slachtofferhulp — voorstel voor een onafhankelijke autoriteit

Een standpunt dat in 2025 bij de Tweede Kamer is ingediend door Fonds Slachtofferhulp gaat nog verder. Daarin wordt voorgesteld een zelfstandig centraal bestuursorgaan in te stellen: een **Autoriteit Gezondheid en Gezonde Leefomgeving**. Deze autoriteit zou los van politieke en economische belangen gedragstoezicht moeten houden op betrokken instanties en beschikken over doorzettingsmacht en sanctiebevoegdheid. Ook wordt gepleit voor een onafhankelijk kennis- en meetinstituut en voor centrale regie met uniforme beoordelingskaders.

Dit is geen kabinetsstandpunt, maar een inbreng van een maatschappelijke organisatie. Toch is het een belangrijke vondst. De gedachte achter de OAGL blijkt niet geïsoleerd te zijn. Elders is vanuit een andere invalshoek al een vergelijkbare institutionele behoefte geformuleerd.

Uw variant is minder zwaar en daardoor mogelijk bestuurlijk beter uitvoerbaar. De OAGL hoeft geen supertoezichthouder te worden en neemt de vergunningverlening niet over. Zij vervult primair de ontbrekende systeemfunctie en dwingt publieke verantwoording af.

5. De overheid als systeem: ook internationaal herkenbaar

De OECD concludeert dat traditionele analysemethoden tekortschieten bij complexe publieke vraagstukken. Systeemdenken helpt om relaties, dynamiek en onverwachte gevolgen zichtbaar te maken. De OECD benadrukt bovendien dat systeemdenken niet alleen een persoonlijke vaardigheid van enkele ambtenaren kan blijven. Ook instituties moeten zo zijn ingericht dat zij systeemgericht beleid ondersteunen. Zelfs wanneer individuele beleidsmakers overzicht hebben, volgt daaruit nog niet automatisch systeembeleid.

Dit ondersteunt precies het onderscheid dat in de studie wordt gemaakt tussen een ervaren burger of ambtenaar met overzicht en een overheid die dat overzicht institutioneel borgt. Persoonlijke systeemkennis is waardevol, maar zonder een blijvende structuur verdwijnt zij bij functiewisseling of overdracht van dossiers.

6. Wat blijkt uit de vergelijking?

De vergelijking levert zes duidelijke conclusies op.

Onderdeel van de studie	Bevestiging in bestaande bronnen
Klassieke normtoetsing is onvoldoende bij onzekerheid	WRR en Rli
Kans maal effect is een te beperkte veiligheidsmaat	Rli
Cumulatie en langjarige gezondheidseffecten raken onvoldoende in beeld	Rli en Onderzoeksraad voor Veiligheid
Participatie moet vroeg beginnen, zolang keuzes nog openliggen	Nationale ombudsman en OECD
Risico's in clusters kunnen niet uitsluitend per inrichting worden beoordeeld	TU Delft en Europese Commissie
Een onafhankelijke functie naast het bestaande stelsel is wenselijk	OFL en Fonds Slachtofferhulp

De fundamentele diagnose van de studie wordt dus breed ondersteund.

7. Waarin onderscheidt de studie zich?

Voor zover uit deze verkenning blijkt, brengt geen van de geraadpleegde publicaties de volgende elementen al volledig in één samenhangend ontwerp bijeen:

- de veranderde verhouding tussen burger en overheid;
- de burger als lokale sensor én drager van langjarig gebiedsgeheugen;
- de ervaren burger die zich tussen techniek, mens, bedrijf en bestuur heeft bewogen;
- de bestuurlijke klem van de ambtenaar;
- de escalatieladder van gesprek naar zienswijze, bezwaar, beroep, media en maatschappelijke actie;
- de veilige route voor bedrijven en professionals die kritiek op vergunningverlening of toezicht willen uiten;
- de gebiedsgerichte risicomatrix;
- de jaarlijkse Staat van de Havenveiligheid, Gezondheid en Leefomgeving;
- de OAGL als onafhankelijke systeemfunctie;
- de bestuurlijke regelkring van waarnemen, meten, monitoren, duiden, herijken, besluiten en begrenzen;
- de toepassing op ammoniak, woningbouw, SMR's en kernenergie op de Maasvlakte.

Deze constatering is een gevolgtrekking uit de geraadpleegde bronnen en geen bewijs dat nergens ter wereld een vergelijkbare integrale studie bestaat. Maar binnen de gevonden Nederlandse en internationale bronnen lijkt juist de **combinatie** onderscheidend.

8. De belangrijkste onverwachte uitkomst

De internetverkenning verandert de positionering van de OAGL enigszins.

De OAGL hoeft niet meer te worden gepresenteerd als een geheel nieuw en mogelijk ongebruikelijk idee. De behoefte aan een onafhankelijke functie is inmiddels ook zichtbaar in

de Nationale Dialoog Gezonde Leefomgeving nabij Industrie en in de inbreng van Fonds Slachtofferhulp.

De studie kan daarom sterker stellen:

De OAGL is geen geïsoleerd voorstel, maar een verdere uitwerking van een institutionele behoefte die inmiddels ook elders zichtbaar wordt. Het onderscheidende element is dat de OAGL niet alleen de positie van omwonenden versterkt, maar de ontbrekende systeemfunctie vervult voor burgers, bedrijven, professionals en bestuur.

Eindoordeel

De grote test valt positief uit.

De studie sluit aan op een stevige inhoudelijke basis van WRR, Rli, Onderzoeksraad voor Veiligheid, Nationale ombudsman, OECD, Europese Commissie en TU Delft. Zij herhaalt die bronnen echter niet simpelweg. Zij verbindt lijnen die tot nu toe grotendeels naast elkaar lopen: behoorlijk bestuur, participatie, industriële veiligheid, cumulatie, gebiedsgerichte bescherming, institutioneel geheugen, corrigeerbaarheid en het tijdige “nee”.

De meest treffende wetenschappelijke bevestiging komt uit de TU Delft-studie over petrochemische clusters:

Risico’s worden geconcentreerd, terwijl de manier waarop ermee wordt omgegaan versnipperd blijft.

De studie *De burger en de overheid* bouwt precies op dat punt verder. Zij stelt niet alleen vast dat samenhang ontbreekt, maar werkt ook uit hoe die samenhang bestuurlijk kan worden georganiseerd.

1. Commissie voor de milieueffectrapportage, *Realisatie tweede kerncentrale te Borssele — Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport*, 3 december 2009.
2. Commissie voor de milieueffectrapportage, *Levensduurverlenging kerncentrale Borssele — Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport*, 12 oktober 2023.
3. Gemeente Rotterdam, *Concept reactie c-NRD Nieuwbouw Kerncentrales*, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 27 mei 2025.
4. Havenbedrijf Rotterdam N.V., *Begeleidende reactie bij de publicatie van de concept NRD locatiekeuze nieuwe kerncentrales*, mei 2025.
5. Provincie Zeeland, *Het gaat om de toekomst in Zeeland*, toelichting over kernenergie en mogelijke domino-effecten bij omliggende bedrijven.
6. Provincie Zuid-Holland, *Effecten mogelijke nieuwbouw kerncentrales op de Tweede Maasvlakte*, brief aan de staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei, april 2026.
7. Lysias Advies, *Rapportage Effectonderzoek Kerncentrales Maasvlakte-II*, opgesteld in opdracht van Provincie Zuid-Holland, 6 februari 2026.
8. Swuste, P., Van Nunen, K. en Reniers, G., *Domino effects in chemical factories and clusters*, wetenschappelijke publicatie over domino-effecten in chemische industrieclusters.

9. TenneT TSO B.V., *Rapport Monitoring Leveringszekerheid 2021*, 2021.
10. TNO, *Systeemkostenanalyse kernenergie*, rapport TNO 2025 R11293, oktober 2025.

Bijlage E — Standpunt van Provincie Zuid-Holland over kernenergie in 2026

E.1 Aanleiding

De mogelijke bouw van nieuwe kerncentrales op de Tweede Maasvlakte heeft in 2026 nadrukkelijk de aandacht gekregen van Provincie Zuid-Holland. Tegelijkertijd onderzoekt de provincie de mogelijke rol van kleine modulaire kernreactoren, veelal aangeduid als Small Modular Reactors of SMR's, in het toekomstige energiesysteem van Zuid-Holland.

De provincie neemt daarmee geen principieel afwijzend standpunt in tegenover kernenergie. Zij houdt kernenergie als optie open. Uit de in 2026 verschenen stukken blijkt echter ook dat de provincie aanzienlijke vragen heeft over de geschiktheid van Maasvlakte-II als locatie voor twee grote kerncentrales. De provinciale lijn kan daarom het beste worden omschreven als: **onderzoekend ten aanzien van kernenergie in het algemeen, maar kritisch en voorwaardelijk ten aanzien van grote kerncentrales op Maasvlakte-II**.

E.2 Overzicht van de relevante stukken uit 2026

Datum	Document	Onderwerp	Betekenis voor het provinciale standpunt
6 februari 2026	*Rapportage Effectonderzoek Kerncentrales Maasvlakte-II*, opgesteld door Lysias Advies	Effecten van twee grote kerncentrales op de omgeving van Maasvlakte-II	Brengt kansen en nadelen in beeld. Benadrukt dat aanvullende maatregelen, regionale afspraken en een integrale beoordeling nodig zijn.
7 april 2026	Beantwoording Statenvragen 4366 van Volt: *Versnellen energietransitie van geopolitiek belang*	Plaats van kernenergie in de toekomstige energievoorziening	GS stellen dat in de toekomstige energiemix mogelijk plaats is voor kernenergie ter vervanging van fossiele opwek, naast zon en wind. De provincie onderzoekt SMR's.
14 april 2026	GS-besluit: *Effecten nieuwbouw kerncentrales*	Publicatie en bespreking van het effectonderzoek	GS constateren dat de bouw van twee kerncentrales verschillende uitdagingen veroorzaakt voor omliggende gemeenten.
14 april 2026	GS-brief aan Provinciale Staten: *Onderzoek effecten nieuwbouw kerncentrales*	Informatie aan PS over grote kerncentrales en SMR's	Vermeldt dat het Rijk zeven locaties vergelijkt en dat Zuid-Holland daarnaast een afzonderlijk onderzoek uitvoert naar de potentie van SMR's.
14 april 2026	GS-brief aan de staatssecretaris van	Provinciale aandachtspunten voor	Dit is het meest kritische provinciale stuk. De provincie

	Klimaat en Groene Groei: *Effecten mogelijke nieuwbouw kerncentrales op de Tweede Maasvlakte*	de locatiekeuze van het Rijk	wijst expliciet op ruimtegebrek, infrastructuur, water, natuur, veiligheid, strategische kwetsbaarheid en druk op voorzieningen.
14 april 2026	*Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid Lente 2026*	Formele agendering van het SMR-onderzoek	Het onderwerp *Potentie kleine modulaire reactoren in Zuid-Holland* is opgenomen in de provinciale agenda voor het omgevingsbeleid.

E.3 Het algemene provinciale uitgangspunt

De provincie sluit kernenergie niet op voorhand uit. In de begroting voor 2026 staat dat Zuid-Holland een energie-intensieve provincie is en dat een ruime en betrouwbare beschikbaarheid van CO_2-neutrale energie van groot belang is voor de gebouwde omgeving en de industrie. De provincie sluit daarom geen enkele CO_2-emissievrije techniek vooraf uit. Kernenergie kan volgens deze begroting een bijdrage leveren aan de toekomstige energiemix en de afhankelijkheid van fossiele import van buiten Europa verminderen.

In de beantwoording van Statenvragen in april 2026 wordt deze lijn herhaald. GS stellen dat in de toekomstige energiemix mogelijk plaats is voor kernenergie ter vervanging van fossiele opwek, naast energie uit zon en wind. Daarbij wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat de provinciale rol beperkt is. De provincie kan ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maken, maar de besluitvorming over de inzet van kernenergie is primair een verantwoordelijkheid van het Rijk.

De provincie kiest daarmee niet voor een zelfstandige nucleaire koers. Zij houdt een mogelijkheid open en onderzoekt welke voorwaarden, gevolgen en beperkingen daarbij een rol spelen.

E.4 Het provinciale oordeel over twee grote kerncentrales op Maasvlakte-II

De brief van GS aan de staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei van april 2026 bevat geen formeel afwijzend standpunt. De provincie spreekt geen expliciet “nee” uit. De inhoud van de brief is echter aanzienlijk kritischer dan een neutrale inventarisatie.

De provincie benoemt zes hoofdpunten.

E.4.1 Ruimtegebrek

De haven kampt volgens GS al met een voorzien ruimtegebrek. Ook andere ontwikkelingen, waaronder een mogelijke uitbreiding van de Maasvlakte en de transitie van het havengebied, leggen beslag op de beschikbare ruimte. De bouw van twee grote kerncentrales vergroot deze spanning.

E.4.2 Druk op infrastructuur en bereikbaarheid

De infrastructuur van en naar Maasvlakte-II staat al onder druk. Tijdens de piek van de bouw zouden circa 8.000 arbeidskrachten op de locatie werkzaam kunnen zijn. Daar komt omvangrijk bouwverkeer bij. De provincie wijst erop dat de N15 niet alleen een belangrijke toegangsroute is, maar ook de enige vluchtroute over land en de enige aanrijroute voor hulpdiensten.

E.4.3 Water en natuur

Zoetwaterbeschikbaarheid is in de regio al een knelpunt. De provincie noemt daarbij expliciet het Brielse Meer. Daarnaast kunnen de aanvoer en afvoer van koelwater gevolgen hebben voor natuurgebieden. Ook de uitstoot tijdens de bouwfase kan extra druk veroorzaken op Natura 2000-gebieden, waaronder de Voordelta.

E.4.4 Cumulatieve veiligheidsrisico's en domino-effecten

De provincie stelt expliciet dat de cumulatieve veiligheidsrisico's en mogelijke domino-effecten onvoldoende duidelijk zijn. De Maasvlakte ligt niet in een leeg gebied, maar in een haven- en industriegebied waarin gevaarlijke stoffen worden opgeslagen, verwerkt en vervoerd. Ook op de omliggende waterwegen vindt vervoer van gevaarlijke stoffen plaats.

Daarmee formuleert de provincie een wezenlijke vraag: kan de veiligheid van een kerncentrale op deze locatie wel afzonderlijk worden beoordeeld, of moet eerst de veiligheid van het gehele havengebied in onderlinge samenhang worden onderzocht?

E.4.5 Strategische kwetsbaarheid

De Rotterdamse haven is een strategisch economisch en logistiek knooppunt. In een situatie van gewapend conflict kan de haven een militair doelwit zijn. De provincie wijst erop dat de combinatie van een omvangrijk industrieel cluster en een kerncentrale de mogelijke gevolgen van verstoring vergroot.

E.4.6 Huisvesting en voorzieningen

De bouw van twee kerncentrales kan tien tot vijftien jaar duren. Tijdens de piekfase zijn mogelijk duizenden arbeidsmigranten nodig. Dat veroorzaakt extra druk op de woningmarkt, de gezondheidszorg, het onderwijs, de kinderopvang, de infrastructuur en de zoetwaterbeschikbaarheid. Deze effecten zullen vooral merkbaar zijn in de gemeenten rond de Maasvlakte, waaronder Voorne aan Zee en Goeree-Overflakkee.

E.5 Het effectonderzoek van Lysias Advies

Het rapport van Lysias Advies is opgesteld in opdracht van Provincie Zuid-Holland. De studie richt zich op de mogelijke effecten van twee kerncentrales op Maasvlakte-II voor omliggende gemeenten. De nadruk ligt op economische effecten, sociaal-maatschappelijke gevolgen en de fysieke leefomgeving.

De hoofdconclusie is dat de bouw van twee kerncentrales zowel kansen als uitdagingen oplevert. Met tijdige maatregelen kunnen negatieve effecten mogelijk worden beperkt en positieve effecten worden versterkt. Daarvoor is volgens het rapport een structureel

partnerschap nodig tussen overheden, naast investeringen in infrastructuur, huisvesting, voorzieningen en onderwijs.

Het rapport kent echter een duidelijke beperking. Het is uitgevoerd in een korte periode en is uitdrukkelijk een onderzoek op hoofdlijnen. De milieu-impact is slechts beperkt onderzocht, omdat deze vooral in het formele milieueffectonderzoek van het Rijk aan de orde moet komen. Ook een diepgaande studie naar de samenhang met andere energieprojecten viel buiten de opdracht.

Het Lysias-rapport is daarom geen volledige beoordeling van de geschiktheid van Maasvlakte-II als locatie voor kerncentrales. Het is vooral een eerste inventarisatie van regionale effecten en benodigde vervolgacties.

E.6 De afzonderlijke verkenning van SMR's

Naast de discussie over twee grote kerncentrales voert Zuid-Holland een afzonderlijke verkenning uit naar kleine modulaire kernreactoren. Deze verkenning sluit aan op het eerder vastgestelde *Plan van Aanpak Small Modular Reactors in Zuid-Holland 2024–2026*.

De provincie onderzoekt daarbij onder meer:

- de bijdrage van SMR's aan de toekomstige energievoorziening;
- de procedurele kansen en belemmeringen;
- de technische kansen en belemmeringen;
- de ruimtelijke inpassing;
- de aansluiting op het elektriciteitsnet;
- veiligheid en bevoegd gezag;
- participatie en draagvlak;
- kosten, bouwtijd en arbeidsvraag.

Aan het onderzoek werken verschillende gemeenten en regio's mee, waaronder Rotterdam, Voorne aan Zee, Westland, Molenlanden, Drechtsteden en Holland Rijnland. De resultaten worden volgens de GS-brief aan Provinciale Staten later in 2026 verwacht.

De provincie behandelt SMR's dus niet als een reeds gekozen oplossing, maar als een nog te onderzoeken mogelijkheid.

E.7 Analyse: wat zegt de provincie wel en wat zegt zij nog niet?

De provinciale stukken laten een genuanceerd beeld zien.

Wat de provincie wel zegt

De provincie erkent dat kernenergie mogelijk een plaats kan hebben in de toekomstige energiemix. Zij sluit kernenergie niet principieel uit. Bij Maasvlakte-II ziet de provincie echter grote ruimtelijke, maatschappelijke en veiligheidsvragen. Zij vraagt het Rijk deze vragen nadrukkelijk mee te nemen bij de locatiekeuze.

Vooral de expliciete verwijzing naar cumulatieve veiligheidsrisico’s en domino-effecten is relevant. Daarmee erkent de provincie dat een afzonderlijke beoordeling van één installatie onvoldoende kan zijn in een complex havengebied.

Wat de provincie nog niet zegt

De provincie spreekt nog geen integraal oordeel uit over de geschiktheid van Maasvlakte-II. Er ontbreekt nog een volledige vergelijking tussen:

- de maatschappelijke baten van kernenergie;
- de kosten en risico’s van de locatie;
- de gevolgen voor bestaande havenfuncties;
- de samenhang met wind op zee, waterstof, ammoniak, opslag en netverzwaring;
- de gevolgen voor veiligheid, bereikbaarheid en evacuatie;
- de mogelijke alternatieven voor dezelfde schaarse ruimte;
- de vraag welke partij uiteindelijk verantwoordelijk is voor gevolgschade en systeemrisico’s.

Ook wordt nog niet duidelijk welke grens de provincie hanteert. Wanneer zijn de ruimtelijke belasting, de veiligheidsrisico’s en de maatschappelijke gevolgen zo groot dat de locatie niet langer verantwoord is?

E.8 Blinde vlekken en impliciete aannames

De provinciale stukken bevatten waardevolle signalen, maar laten nog enkele wezenlijke vragen open.

E.8.1 Geen volledige systeemstudie

De onderzoeken richten zich vooral op regionale effecten en ruimtelijke randvoorwaarden. Een integrale energiesysteemstudie ontbreekt nog. Daardoor blijft onduidelijk welke rol grote kerncentrales of SMR’s werkelijk kunnen vervullen in een elektriciteitssysteem met veel wind- en zonne-energie, opslag, elektrolysers, netbeperkingen en een groeiende behoefte aan flexibel vermogen.

E.8.2 Geen uitgewerkte analyse van bedrijfsvoering

De stukken gaan niet uitvoerig in op de toekomstige bedrijfsvoering van kerncentrales. De impliciete aanname lijkt te zijn dat kerncentrales langdurig en stabiel kunnen produceren. In een systeem met grote hoeveelheden wind- en zonne-energie is juist de vraag relevant hoeveel uren kerncentrales economisch en technisch verantwoord kunnen draaien, en in hoeverre zij flexibel moeten worden bedreven.

E.8.3 Veiligheid nog niet gebiedsgericht uitgewerkt

De provincie noemt cumulatieve risico’s en domino-effecten, maar werkt nog niet uit hoe deze moeten worden gemeten, gemonitord en begrensd. Een gebiedsgerichte risicomatrix ontbreekt. Evenmin is duidelijk welke instantie verantwoordelijk is voor het integrale veiligheidsbeeld van het havengebied.

E.8.4 Gevolgschade en aansprakelijkheid blijven buiten beeld

De Rotterdamse haven vertegenwoordigt een uitzonderlijk grote economische waarde. Toch bevatten de stukken nog geen uitgewerkte analyse van langdurige gevolgschade bij een zwaar incident. Ook blijft onduidelijk wie aanspreekbaar is en wie betaalt wanneer een incident leidt tot langdurige beperkingen van industriële, logistieke of woonfuncties.

E.8.5 Participatie begint pas nadat belangrijke keuzen al zijn voorbereid

Het Lysias-rapport stelt dat participatie niet primair moet gaan over de vraag vóór of tegen kernenergie, maar over de voorwaarden waaronder twee kerncentrales op Maasvlakte-II kunnen worden gebouwd. Daarmee dreigt de principiële vraag naar de geschiktheid van de locatie te vroeg buiten beeld te raken. Participatie moet niet alleen betrekking hebben op mitigerende maatregelen, maar ook op de voorafgaande vraag of de locatie aanvaardbaar is.

E.9 Betekenis voor dit rapport

De stukken van Provincie Zuid-Holland bevestigen dat de discussie over kernenergie op Maasvlakte-II niet kan worden beperkt tot de technische beoordeling van een afzonderlijke kerncentrale. De locatie ligt in een complex systeem van industrie, logistiek, natuur, water, infrastructuur, energieprojecten en omliggende woongebieden.

De provincie erkent een belangrijk deel van deze spanning. Zij benoemt expliciet de cumulatieve veiligheidsrisico’s, de mogelijke domino-effecten, de strategische kwetsbaarheid en de gevolgen voor de regio.

Daarmee ontstaat ook een bestuurlijke vraag. Wanneer de provincie deze risico’s onderkent, maar nog geen expliciete grens stelt, wie spreekt dan tijdig het noodzakelijke “nee” uit wanneer de samenhangende risico’s te groot blijken te zijn?

De kernvraag is daarom niet uitsluitend of een kerncentrale technisch kan worden gebouwd. De kernvraag is of de bouw van twee grote kerncentrales op Maasvlakte-II, gezien alle bestaande en geplande functies, maatschappelijk verantwoord, bestuurlijk beheersbaar en op lange termijn corrigeerbaar is.

E.10 Conclusie

Provincie Zuid-Holland is in 2026 niet principieel tegen kernenergie. De provincie sluit kernenergie niet uit en onderzoekt de mogelijke rol van SMR’s. Voor twee grote kerncentrales op Maasvlakte-II hanteert zij echter een kritische en voorwaardelijke benadering.

De provincie noemt terecht ruimtegebrek, infrastructuur, water, natuur, huisvesting, voorzieningen, cumulatieve veiligheidsrisico’s, domino-effecten en strategische kwetsbaarheid. Daarmee heeft zij een eerste stap gezet naar een bredere beoordeling.

Een definitief integraal oordeel ontbreekt echter nog. Juist daarom is aanvullend onderzoek nodig naar de energiesysteemfunctie, de gebiedsveiligheid, de economische gevolgschade, de

bestuurlijke verantwoordelijkheden en de grens waarboven de locatie niet langer verantwoord kan worden geacht.

E.11 Bronnen

1. Provincie Zuid-Holland, *Rapportage Effectonderzoek Kerncentrales Maasvlakte-II*, Lysias Advies, 6 februari 2026.
2. Provincie Zuid-Holland, beantwoording Statenvragen 4366, *Versnellen energietransitie van geopolitiek belang*, 7 april 2026.
3. Provincie Zuid-Holland, GS-besluit *Effecten nieuwbouw kerncentrales*, 14 april 2026.
4. Provincie Zuid-Holland, GS-brief aan Provinciale Staten, *Onderzoek effecten nieuwbouw kerncentrales*, 14 april 2026.
5. Provincie Zuid-Holland, GS-brief aan de staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei, *Effecten mogelijke nieuwbouw kerncentrales op de Tweede Maasvlakte*, 14 april 2026.
6. Provincie Zuid-Holland, *Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid Lente 2026*, 14 april 2026.
7. Provincie Zuid-Holland, *Begroting 2026*, vastgesteld in 2025.
8. Provincie Zuid-Holland, *Plan van Aanpak Small Modular Reactors in Zuid-Holland 2024–2026*, 4 juli 2024.

E.12 Positie van deze studie ten opzichte van het provinciale standpunt

Deze studie staat niet tegenover het standpunt van Provincie Zuid-Holland, maar verdiept en verscherpt de vragen die de provincie zelf inmiddels heeft benoemd.

De provincie sluit kernenergie niet vooraf uit. Tegelijkertijd wijst zij voor twee grote kerncentrales op Maasvlakte-II op ruimtegebrek, druk op infrastructuur, waterbeschikbaarheid, natuur, huisvesting, cumulatieve veiligheidsrisico’s, mogelijke domino-effecten en strategische kwetsbaarheid.

Deze studie trekt daaruit een verdergaande conclusie. Deze aandachtspunten kunnen niet uitsluitend worden behandeld als afzonderlijke randvoorwaarden die met aanvullende maatregelen moeten worden beheerst. In onderlinge samenhang roepen zij de voorafgaande vraag op of de bouw van kerncentrales op Maasvlakte-II binnen het toekomstige elektriciteitssysteem en het totale havengebied noodzakelijk, passend, veilig, betaalbaar, robuust en voldoende corrigeerbaar is.

De studie is geen formele veiligheidsaudit, geen juridische toets en geen volledige economische haalbaarheidsstudie. Zij heeft een andere functie. Zij vormt een onafhankelijke systeembeoordeling en een bestuurlijk toetsingskader. Zij maakt zichtbaar welke vragen aantoonbaar moeten zijn beantwoord voordat een langjarige en moeilijk herstelbare keuze verantwoord kan worden vastgelegd.

Daarmee is deze studie niet gericht op een afwijzing vooraf. Zij vraagt om een zwaardere bewijslast vooraf.

Juist bij een project met een levensduur van vele tientallen jaren, hoge verzonken kosten en mogelijke gevolgen voor het elektriciteitssysteem, de publieke financiën, de veiligheid van de Rotterdamse haven en de leefomgeving van burgers, is terughoudendheid geen besluiteloosheid maar behoorlijk bestuur.

Bijlage F — Nederlandse voorlopers van een systeemgerichte beoordeling van kernenergie

F.1 Aanleiding

De centrale gedachte van deze studie is dat een kerncentrale niet uitsluitend kan worden beoordeeld als een afzonderlijke technische installatie. Een kerncentrale wordt toegevoegd aan een elektriciteitssysteem, een ruimtelijk systeem, een economisch systeem en — wanneer de Maasvlakte als locatie wordt overwogen — aan een intensief gebruikt haven- en industriegebied met bestaande risicobronnen, vitale infrastructuren en grote strategische betekenis.

De relevante vraag luidt daarom niet alleen:

Voldoet de kerncentrale als afzonderlijke installatie aan de daarvoor geldende veiligheidsnormen?

De aanvullende vraag luidt:

Kan het totale haven-, industrie-, energie- en leefomgevingssysteem deze extra functie nog verantwoord dragen?

Deze gedachte is niet uit het niets ontstaan. In Nederland is eerder op verschillende onderdelen gewezen op de noodzaak van een bredere beoordeling. Daarbij kunnen twee lijnen worden onderscheiden:

1. de lijn van veiligheid, externe calamiteiten, cumulatie en domino-effecten;
2. de lijn van energiesysteem, flexibiliteit, vraagontwikkeling en systeemkosten.

Deze lijnen zijn tot nu toe echter veelal afzonderlijk behandeld. De onderscheidende bijdrage van deze studie ligt in het verbinden van beide lijnen met ruimtelijke ordening, gevolgschade, bestuurlijke verantwoordelijkheid en corrigeerbaarheid in de tijd.

F.2 Installatieveiligheid en systeemveiligheid

Een kerncentrale moet voldoen aan zware eisen voor ontwerp, bedrijfsvoering, beveiliging, toezicht en voorbereiding op incidenten. Die beoordeling blijft noodzakelijk.

Voor een complexe locatie is zij echter niet voldoende.

Installatieveiligheid richt zich primair op de centrale zelf:

- is het ontwerp veilig;
- zijn de relevante scenario’s onderzocht;
- zijn technische barrières aanwezig;

- zijn noodvoorzieningen toereikend;
- is de bedrijfsvoering beheerst;
- en voldoet de installatie aan de geldende normen?

Systeemveiligheid stelt aanvullende vragen:

- welke externe gebeurtenissen kunnen de centrale raken;
- welke risicobronnen bevinden zich in de omgeving;
- welke domino-effecten zijn mogelijk;
- welke gevolgen heeft een incident bij de centrale voor andere bedrijven;
- welke gevolgen ontstaan voor werknemers, hulpdiensten en omwonenden;
- welke infrastructuren zijn gezamenlijk kwetsbaar;
- welke bedrijfsprocessen kunnen niet zonder meer worden stilgelegd;
- welke logistieke ketens worden geraakt;
- en welke langdurige gevolgen kunnen ontstaan voor het functioneren van het gebied?

Voor de Maasvlakte is dit onderscheid essentieel. Het gebied is geen leeg terrein aan zee. Het maakt deel uit van een haven- en industriecluster waarin petrochemie, tankopslag, transport van gevaarlijke stoffen, scheepvaart, spoor, wegen, buisleidingen, elektriciteitsinfrastructuur en nieuwe ketens rond waterstof en ammoniak samenkomen.

F.3 Commissie voor de milieueffectrapportage: Borssele in 2009

Een vroege Nederlandse voorloper is het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage uit 2009 over de voorgenomen tweede kerncentrale in Borssele.

De Commissie vroeg daarin niet alleen aandacht voor normaal bedrijf, storingen en ongevallen binnen de centrale. Zij adviseerde ook om de mogelijke beïnvloeding door externe calamiteiten te beschrijven. Als voorbeelden noemde zij:

- een overstroming;
- een explosie op het nabijgelegen industrieterrein in Vlissingen;
- een ongeval in de bestaande kerncentrale in Borssele;
- en een ongeval in de kerncentrale in Doel.

De Commissie vermeldde daarbij dat verschillende indieners van zienswijzen dit het domino-effect noemden. Zij vroeg om de gevolgen te beschrijven, in het bijzonder voor stralingsveiligheid en leveringszekerheid.

Dit advies laat zien dat al in 2009 werd onderkend dat de veiligheid van een kerncentrale niet volledig los kan worden gezien van de industriële en nucleaire omgeving.

De benadering bleef echter gekoppeld aan het milieueffectrapport voor een afzonderlijke centrale. De bredere vraag of het gehele industriegebied een aanvullende risicobron nog verantwoord kan dragen, werd nog niet uitgewerkt tot een gebiedsgerichte maatlat.

F.4 Commissie voor de milieueffectrapportage: Borssele in 2023

In 2023 adviseerde de Commissie voor de milieueffectrapportage over de mogelijke levensduurverlenging van Kerncentrale Borssele na 2033.

Ook in dit advies werd nadrukkelijk gevraagd om een bredere beoordeling. De Commissie wees op de samenhang tussen:

- de bestaande kerncentrale;
- mogelijke nieuwe kerncentrales;
- de ontwikkeling van Energiehub Borssele;
- andere industriële ontwikkelingen;
- klimaatverandering;
- zeespiegelstijging;
- beschikbaarheid van koelwater;
- en mogelijke domino-effecten.

De Commissie vroeg bovendien om duidelijk te maken welke cumulatieve effecten optreden wanneer verschillende bedrijven en energieprojecten in hetzelfde gebied worden ontwikkeld. Ook vroeg zij of de bestaande en nieuwe kerncentrales stabiel kunnen worden ingepast binnen de beschikbare transportcapaciteit voor elektriciteit.

Dit advies komt dicht bij de benadering van deze studie. Niet alleen de reactor, maar ook de ruimtelijke omgeving, de elektriciteitsinfrastructuur, natuur, water en toekomstige ontwikkelingen worden in samenhang bezien.

Tegelijkertijd blijft het advies ingebed in de procedure voor milieueffectrapportage. Het formuleert relevante onderzoeksvragen, maar ontwikkelt nog geen integraal toetsingskader voor systeemveiligheid, gevolgschade en bestuurlijke corrigeerbaarheid.

F.5 Gemeente Rotterdam: reactie op de concept-NRD in 2025

Een belangrijke voorloper voor de beoordeling van Maasvlakte-II is de reactie van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam op de concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de locatiekeuze van nieuwe kerncentrales van 27 mei 2025.

De gemeente vroeg aandacht voor een breed pakket aan gevolgen. Daarbij ging het niet alleen om de kerncentrale zelf, maar ook om de wisselwerking met het havengebied en het toekomstige energiesysteem.

De gemeente noemde onder meer:

- huisvesting en tijdelijke woningbouw;
- beschikbaarheid van personeel en expertise;
- leefklimaat in de omliggende regio;
- gevolgen voor bestaande bedrijven;

- afhankelijkheden rond elektriciteit, stoom, koelwater en proceswater;
- gevolgen voor logistieke ketens;
- ruimte voor elektrolysers;
- ontwikkeling van waterstofdragers, waaronder ammoniak;
- aanlanding van windenergie van zee;
- capaciteit van het elektriciteitsnet;
- ondergrondse infrastructuur;
- mogelijke domino-effecten door de nabijheid van risicovolle bedrijven;
- toekomstige risicovolle activiteiten als gevolg van de energietransitie;
- bevolkingsdichtheid;
- kwetsbare groepen;
- maatschappelijke impact;
- continuïteit van de samenleving;
- defensie;
- en de schaarse ruimte die nodig is voor de transitie van het haven- en industriecomplex.

De Rotterdamse reactie is opmerkelijk breed. Zij behandelt kernenergie niet als een geïsoleerd project, maar als een ontwikkeling die kan ingrijpen op een reeds complex systeem.

Daarmee heeft de gemeente een belangrijke stap gezet. De volgende stap is om deze aandachtspunten om te zetten in een vaste gebiedsgerichte beoordelingsmethodiek met expliciete grenzen, meetbare indicatoren en een bestuurlijke regelkring.

F.6 Havenbedrijf Rotterdam: ruimte, havenfunctie en voorkeur voor SMR’s

Ook Havenbedrijf Rotterdam heeft in 2025 een positie ingenomen.

In een begeleidende publieksreactie op de concept-NRD beschreef het Havenbedrijf zijn rol als havenbeheerdeF. Het Havenbedrijf wees op het economische en maatschappelijke belang van de Rotterdamse haven, zijn taak bij duurzame ontwikkeling, beheer en exploitatie van de haven en zijn verantwoordelijkheid voor veiligheid en gezondheid van huidige en toekomstige generaties.

Het Havenbedrijf gaf aan niet afwijzend te staan tegenover een groter aandeel kernenergie in de Nederlandse energiemix. Tegelijkertijd sprak het, gezien de omvang en de lange bouwduur van grote kerncentrales, een voorkeur uit voor de uitrol van SMR’s in het havengebied.

Deze reactie is relevant omdat zij laat zien dat het Havenbedrijf kernenergie mede beziet vanuit:

- schaarse ruimte;
- ontwikkeltijd;
- concurrentiepositie van de industrie;
- duurzame ontwikkeling van de haven;
- en de gevolgen voor toekomstige functies.

De reactie bevat echter nog geen uitgewerkte maatlat voor gebiedsgerichte systeemveiligheid. Evenmin wordt de vraag volledig beantwoord hoeveel aanvullende systeemdruk de haven nog verantwoord kan dragen.

Daar ligt een logische vervolgstap.

F.7 Provincie Zeeland: aandacht voor domino-effecten

Ook Provincie Zeeland heeft aandacht gevraagd voor de wisselwerking tussen kerncentrales en omliggende bedrijven.

In een provinciale toelichting op de toekomstige ontwikkeling van kernenergie in Zeeland is benadrukt dat goed moet worden gekeken naar mogelijke domino-effecten bij omliggende bedrijven wanneer zich een calamiteit bij een kerncentrale voordoet.

Dit is relevant omdat het Sloegebied, net als de Maasvlakte, geen geïsoleerde locatie is. Ook daar komen industriële activiteiten, infrastructuur en energieprojecten samen.

De Zeeuwse benadering bevestigt daarmee een bredere les: bij een kerncentrale in of nabij een industriecluster is niet alleen de veiligheid van de installatie relevant, maar ook de interactie met de omgeving.

F.8 Provincie Zuid-Holland: expliciete erkenning in 2026

Provincie Zuid-Holland heeft deze lijn in april 2026 nadrukkelijk doorgetrokken naar Maasvlakte-II.

In haar brief aan de staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei noemt de provincie verschillende aandachtspunten bij de mogelijke bouw van twee grote kerncentrales:

- ruimtegebrek;
- druk op infrastructuur;
- bereikbaarheid voor werknemers en hulpdiensten;
- beschikbaarheid van zoetwater;
- effecten op natuur;
- huisvesting van grote aantallen arbeidskrachten;
- druk op voorzieningen;
- cumulatieve veiligheidsrisico’s;
- mogelijke domino-effecten;
- strategische kwetsbaarheid;
- en mogelijke economische gevolgen voor Nederland en Noordwest-Europa.

De provincie stelt expliciet dat de cumulatieve veiligheidsrisico’s en mogelijke domino-effecten nog onvoldoende duidelijk zijn. Zij wijst daarbij op gevaarlijke goederen die op de Maasvlakte, in het achterliggende havengebied en op de omliggende waterwegen worden vervoerd en verwerkt.

Het door de provincie gepubliceerde onderzoek van Lysias Advies sluit daarbij aan. Ook daarin wordt geadviseerd om de context van meerdere grootschalige projecten integraal te beoordelen en cumulatieve veiligheidsrisico’s en domino-effecten in kaart te brengen.

Hiermee is de behoefte aan een systeemgerichte beoordeling niet langer uitsluitend een theoretische gedachte of een zorg van omwonenden. Zij is ook bestuurlijk erkend.

F.9 Wetenschappelijke basis: clusterveiligheid en domino-effecten

Naast bestuurlijke stukken bestaat wetenschappelijk onderzoek naar veiligheid in chemische industrieclusters.

Binnen dit vakgebied wordt een domino-effect beschreven als een keten van gebeurtenissen waarbij de gevolgen van een eerder ongeval door opeenvolgende gebeurtenissen worden vergroot. Een ongeval bij één installatie kan daardoor gevolgen hebben voor andere installaties of bedrijven.

Onderzoekers zoals Paul Swuste, Karin van Nunen en Genserik Reniers hebben gewezen op het belang van domino-effecten in chemische fabrieken en clusters.

Hun werk is niet specifiek geschreven voor kerncentrales op de Maasvlakte. Toch is de onderliggende gedachte relevant. Een industriecluster is niet automatisch veilig wanneer iedere afzonderlijke installatie aan haar eigen normen voldoet. Interacties tussen bedrijven, infrastructuren en gedeelde voorzieningen vragen om aanvullende analyse.

Bij toevoeging van kernenergie aan een complex havengebied wordt deze vraag nog belangrijker, omdat niet alleen de kans op een incident telt, maar ook de mogelijke omvang, duur en maatschappelijke reikwijdte van de gevolgen.

F.10 De andere lijn: energiesysteem, flexibiliteit en systeemkosten

De veiligheidsvraag is slechts één helft van de beoordeling.

Een kerncentrale moet ook passen binnen het toekomstige elektriciteitssysteem. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag hoeveel elektriciteit Nederland jaarlijks gebruikt, maar vooral om de vraag welke productie op ieder afzonderlijk uur nodig is.

TenneT heeft in de monitoring van de leveringszekerheid gewezen op het dynamischer en weersafhankelijker worden van het elektriciteitssysteem. Door de groei van wind en zon wordt het steeds belangrijker om vraag en aanbod flexibel op elkaar af te stemmen. Opslag, conversie, flexibele vraag en verbindingen met het buitenland krijgen daardoor een grotere rol.

TNO heeft in 2025 onderzocht wat het effect van kernenergie is op de kosten van het toekomstige energiesysteem. De uitkomsten blijken gevoelig voor de verhouding tussen vraag en aanbod en voor de gekozen scenario’s.

Bij een hoge energievraag zijn kernenergie en wind op zee volgens TNO wat betreft systeemkosten grotendeels inwisselbaaF. Bij een lagere energievraag kunnen de systeemkosten lager zijn in een systeem zonder kernenergie. De uitkomst hangt sterk af van de aannames over onder meer vraagontwikkeling en kosten.

Daarmee bevestigt TNO een belangrijk uitgangspunt van deze studie: kernenergie kan niet zinvol worden beoordeeld met één afzonderlijk kostencijfeF. De waarde van kernenergie hangt af van het totale systeem waarin de centrale wordt geplaatst.

F.11 De tot nu toe gescheiden lijnen

Uit de geraadpleegde Nederlandse stukken ontstaat een herkenbaar patroon.

Lijn	Belangrijke Nederlandse voorlopers	Centrale vraag
Externe calamiteiten	Commissie voor de milieueffectrapportage, 2009	Welke externe gebeurtenissen kunnen de kerncentrale raken?
Cumulatie en domino-effecten	Commissie voor de milieueffectrapportage, 2009 en 2023; Provincie Zeeland; Gemeente Rotterdam; Provincie Zuid-Holland	Welke interacties ontstaan met bestaande en toekomstige risicobronnen?
Ruimtelijke samenhang	Gemeente Rotterdam; Havenbedrijf Rotterdam; Provincie Zuid-Holland	Welke ruimte blijft beschikbaar voor industrie, transitie en leefomgeving?
Strategische kwetsbaarheid	Provincie Zuid-Holland	Welke gevolgen heeft verstoring van een economisch en logistiek knooppunt?
Elektriciteitssysteem	TenneT; TNO	Welke systeemfunctie is nodig en welke techniek past daarbij?
Systeemkosten	TNO	Hoe verandert de uitkomst wanneer vraag, aanbod en scenario’s wijzigen?
Clusterveiligheid	Swuste, Van Nunen, Reniers en anderen	Waarom is de optelsom van veilige installaties nog geen garantie voor een veilig cluster?

De afzonderlijke bouwstenen zijn dus niet volledig nieuw.

Wat nog ontbreekt, is een vaste methodiek waarin deze lijnen gezamenlijk worden beoordeeld.

F.12 De onderscheidende bijdrage van deze studie

Deze studie verbindt de bestaande deelanalyses tot één samenhangend beoordelingskadeF.

Daarbij worden zes stappen onderscheiden.

Stap 1 — Eerst het probleem bepalen

Voordat een techniek wordt gekozen, moet duidelijk zijn welk probleem moet worden opgelost:

- een tekort aan jaarvolume;
- een tekort aan vermogen tijdens kritieke uren;
- langdurige perioden met weinig wind en zon;
- netcongestie;
- afhankelijkheid van import;
- of een gebrek aan flexibiliteit.

Stap 2 — Daarna de systeemfunctie vaststellen

Vervolgens moet worden bepaald welke systeemfunctie werkelijk nodig is:

- continue productie;
- snel regelbaar vermogen;
- reservevermogen;
- opslag;
- conversie;
- vraagsturing;
- warmte;
- of strategische brandstofvoorraad.

Stap 3 — Alternatieven gelijkwaardig vergelijken

Kernenergie moet langs dezelfde maatlat worden gelegd als:

- windenergie;
- zonne-energie;
- opslag;
- vraagsturing;
- interconnectie;
- elektrolysers;
- flexibele STEG’s;
- gasturbines;
- import van energiedragers;
- en gefaseerde investeringen.

Stap 4 — Werkelijk bedrijfsregime beoordelen

Voor kernenergie moet niet alleen worden onderzocht of langdurig basislastbedrijf technisch mogelijk is. Ook moet worden vastgesteld onder welk werkelijk bedrijfsregime de centrale in een toekomstig systeem zal functioneren.

Daarbij zijn van belang:

- nuttige bedrijfsuren;
- terugregeling;
- op- en afregelen;
- mogelijk starten en stoppen;
- thermische belasting;
- materiaalmoeheid;
- onderhoud;
- beschikbaarheid;
- economische opbrengst;
- en veiligheidsmarges.

Stap 5 — Gebiedsgerichte systeemveiligheid beoordelen

Wanneer de Maasvlakte als locatie wordt overwogen, moet daarnaast worden vastgesteld of het havengebied de extra functie nog verantwoord kan dragen.

Daarbij gaat het om:

- cumulatieve belasting;
- domino-effecten;
- bereikbaarheid;
- hulpverlening;
- evacuatie en schuilen;
- vitale infrastructuur;
- bedrijfscontinuïteit;
- strategische kwetsbaarheid;
- gevolgschade;
- en resterende ontwikkelruimte.

Stap 6 — Corrigeerbaarheid en bestuurlijke verantwoordelijkheid toetsen

Tot slot moet worden vastgesteld:

- welke aannames bepalend zijn;
- wie verantwoordelijk is voor het integrale oordeel;
- wie de systeemgrens bewaakt;
- welke indicatoren worden gemeten;
- wanneer bijsturing nodig is;
- onder welke voorwaarden een project niet langer verantwoord is;
- en wie tijdig het noodzakelijke “nee” kan uitspreken.

F.13 Geen aanspraak op absolute originaliteit

Deze studie pretendeert niet dat zij als eerste wijst op externe calamiteiten, domino-effecten, ruimtedruk, energiesysteemeffecten of onzekerheid over systeemkosten.

Die onderwerpen zijn eerder benoemd.

De toegevoegde waarde ligt elders.

De studie brengt veiligheid, elektriciteitssysteem, economie, ruimte, gevolgschade, bestuur en tijd samen in één beoordelingskadeF. Zij stelt bovendien niet alleen de vraag onder welke voorwaarden kernenergie mogelijk kan worden gemaakt, maar ook onder welke voorwaarden een locatie of techniek moet worden afgewezen.

Dat laatste is van belang.

Een beoordelingskader zonder uitsluitingscriteria kan ertoe leiden dat iedere nieuwe spanning wordt opgevangen met aanvullende infrastructuur, extra subsidies, mitigerende maatregelen of nieuwe bestuurlijke afspraken. Daarmee schuift het moment waarop nog een werkelijk “nee” mogelijk is steeds verder naar achteren.

F.14 Conclusie

In Nederland bestaat al geruime tijd aandacht voor onderdelen van de relatie tussen kernenergie en systeemveiligheid.

De Commissie voor de milieueffectrapportage wees in 2009 en 2023 op externe calamiteiten, cumulatieve effecten en domino-effecten rond Borssele.

Gemeente Rotterdam vroeg in 2025 om een brede analyse van energiesysteem, industrie, logistiek, leefomgeving en toekomstige risicovolle activiteiten op de Maasvlakte.

Havenbedrijf Rotterdam wees op de bijzondere betekenis van de haven, schaarse ruimte, veiligheid, gezondheid en de gevolgen van grootschalige kerncentrales voor de toekomstige ontwikkeling van het gebied.

Provincie Zeeland benoemde de relatie tussen kerncentrales en domino-effecten bij omliggende bedrijven.

Provincie Zuid-Holland heeft in 2026 expliciet vastgesteld dat cumulatieve veiligheidsrisico’s en mogelijke domino-effecten rond Maasvlakte-II nog onvoldoende duidelijk zijn.

TenneT en TNO hebben laten zien dat het toekomstige elektriciteitssysteem dynamischer wordt en dat de economische betekenis van kernenergie sterk samenhangt met vraag, aanbod en scenarioaannames.

De volgende stap is daarom niet opnieuw een verzameling losse deelstudies.

De volgende stap is een integrale beoordeling waarin de systeemfunctie van kernenergie, het werkelijk benodigde bedrijfsregime, de totale systeemkosten, de gebiedsgerichte veiligheid van de haven, de mogelijke gevolgschade, de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de corrigeerbaarheid in de tijd gezamenlijk worden onderzocht.

De kernvraag luidt:

Niet alleen: kan een kerncentrale veilig worden gebouwd?

Maar ook: past deze functie nog verantwoord binnen het toekomstige elektriciteitssysteem én binnen het totale haven-, industrie- en leefomgevingssysteem?

F.15 Bronnen

11. Commissie voor de milieueffectrapportage, *Realisatie tweede kerncentrale te Borssele — Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport*, 3 december 2009.
12. Commissie voor de milieueffectrapportage, *Levensduurverlenging kerncentrale Borssele — Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport*, 12 oktober 2023.
13. Gemeente Rotterdam, *Concept reactie c-NRD Nieuwbouw Kerncentrales*, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 27 mei 2025.
14. Havenbedrijf Rotterdam N.V., *Begeleidende reactie bij de publicatie van de concept NRD locatiekeuze nieuwe kerncentrales*, mei 2025.
15. Provincie Zeeland, *Het gaat om de toekomst in Zeeland*, toelichting over kernenergie en mogelijke domino-effecten bij omliggende bedrijven.
16. Provincie Zuid-Holland, *Effecten mogelijke nieuwbouw kerncentrales op de Tweede Maasvlakte*, brief aan de staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei, april 2026.
17. Lysias Advies, *Rapportage Effectonderzoek Kerncentrales Maasvlakte-II*, opgesteld in opdracht van Provincie Zuid-Holland, 6 februari 2026.
18. Swuste, P., Van Nunen, K. en Reniers, G., *Domino effects in chemical factories and clusters*, wetenschappelijke publicatie over domino-effecten in chemische industrieclusters.
19. TenneT TSO B.V., *Rapport Monitoring Leveringszekerheid 2021*, 2021.
20. TNO, *Systeemkostenanalyse kernenergie*, rapport TNO 2025 R11293, oktober 2025.

Bijlage G — Industriële stakeholders van de Rotterdamse haven en hun positie ten aanzien van kernenergie

G.1 Aanleiding

De mogelijke bouw van twee grote kerncentrales op Maasvlakte-II raakt niet alleen het nationale energiebeleid en de leefomgeving van omwonenden. De keuze raakt ook rechtstreeks aan de belangen van bedrijven die al in de Rotterdamse haven zijn gevestigd, bedrijven die nieuwe investeringen overwegen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en het functioneren van het havengebied.

De Rotterdamse haven is geen lege locatie aan zee. Zij is een intensief gebruikt haven-, industrie- en infrastructuursysteem. Bestaande en nieuwe functies concurreren om schaarse ruimte, netcapaciteit, bereikbaarheid, personeel, milieuruimte en bestuurlijke aandacht.

Daarom moet niet alleen worden onderzocht of een kerncentrale technisch en juridisch kan worden ingepast. Ook moet worden beoordeeld welke gevolgen de mogelijke komst van kerncentrales heeft voor:

- bestaande bedrijven;
- potentiële investeerders;
- nieuwe energie- en grondstoffenketens;
- de concurrentiepositie van het havengebied;
- de ontwikkelruimte voor duurzame industrie;
- en het vertrouwen dat ondernemingen nodig hebben om langjarige investeringen te doen.

Deze bijlage beschrijft welke industriële stakeholders relevant zijn, welke openbare standpunten reeds zijn ingenomen en welke vragen nog onbeantwoord zijn.

G.2 Het industriële stakeholderveld

Het industriële stakeholderveld van de Rotterdamse haven bestaat uit verschillende groepen. Deze groepen hebben niet noodzakelijk dezelfde belangen.

Stakeholder	Positie in het systeem	Belangrijkste belangen
Havenbedrijf Rotterdam	Beheerder en ontwikkelaar van het havengebied; grondeigenaar en contractpartij voor vestiging	Doelmatig ruimtegebruik, bereikbaarheid, veiligheid, economische ontwikkeling, energietransitie en aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat
Deltalinqs	Ondernemersvereniging voor haven, industrie en logistiek	Concurrentiekracht, voorspelbare randvoorwaarden, betaalbare

		energie, milieuruimte, veiligheid, bereikbaarheid en investeringszekerheid
Bestaande industriebedrijven	Raffinage, chemie, opslag, logistiek, terminals, energiebedrijven en maakindustrie	Continuïteit, veiligheid, ruimte voor modernisering, vergunningen, energieprijzen, infrastructuur en personeel
Nieuwe duurzame bedrijven	Elektrolysers, waterstofketens, circulaire industrie, biobrandstoffen, CO_2-ketens en import van energiedragers	Beschikbare terreinen, netaansluitingen, vergunningen, logistiek, bereikbaarheid en stabiel beleid
Potentiële investeerders	Bedrijven die Rotterdam vergelijken met andere vestigingsplaatsen	Risico's op vertraging, ruimtegebrek, beperkingen van bedrijfsvoering, onzekerheid over vergunningen en langjarige ontwikkelruimte
Nuts- en infrastructuurbedrijven	Netbeheerders, leidingbedrijven, waterbedrijven en vervoerders	Capaciteit, betrouwbaarheid, samenhang van infrastructuren en investeringsplanning
Werknemers en werkgevers	Bedrijven, personeel en arbeidsmarktorganisaties	Veilige werkomgeving, bereikbaarheid, huisvesting, beschikbaarheid van vakmensen en continuïteit van werkgelegenheid

De discussie over kernenergie raakt deze groepen op verschillende manieren. Voor sommige bedrijven kan extra CO_2-arme elektriciteitsproductie aantrekkelijk zijn. Voor andere bedrijven kan een grote kerncentrale juist een concurrent worden om schaarse ruimte, infrastructuur en milieuruimte. Ook kan de langdurige bouwfase gevolgen hebben voor bereikbaarheid, veiligheid en vestigingsklimaat.

G.3 Deltalinqs als vertegenwoordiger van de havenindustrie

Deltalinqs neemt een bijzondere positie in. De vereniging behartigt de gezamenlijke belangen van meer dan 95% van alle logistieke, haven- en industriebedrijven in de mainport Rotterdam. Bij Deltalinqs zijn ruim 700 bedrijven uit veertien sectoren aangesloten.

Daarmee is Deltalinqs niet slechts één belanghebbende naast vele andere. De organisatie vormt een belangrijk collectief kanaal voor signalen uit het bedrijfsleven.

Deltalinqs heeft zich in april 2024 expliciet uitgesproken over de mogelijke vestiging van grote kerncentrales op de Maasvlakte.

De vereniging onderschrijft het belang van voldoende, betrouwbare en betaalbare CO_2-vrije energie voor de industrie. Zij wijst echter ook op de vraag of één of twee grote kerncentrales op de Maasvlakte een doelmatige keuze zijn.

Deltalinqs benoemt daarbij verschillende overwegingen.

G.3.1 Schaarse diepzeeterreinen

Haventerreinen waar grote zeeschepen kunnen afmeren zijn schaars. Deltalinqs stelt daarom de vraag of juist deze terreinen moeten worden gebruikt voor kerncentrales, terwijl andere haven gebonden functies voor hun bedrijfsvoering afhankelijk zijn van een locatie aan diep water.

Dit is geen detail. Een kerncentrale hoeft niet noodzakelijk in een zeehaven te worden gebouwd. Veel logistieke, industriële en energie gerelateerde activiteiten zijn daarentegen wel locatie gebonden.

G.3.2 Alternatieve ontwikkelrichting

Deltalinqs wees in 2024 op windenergie van zee in combinatie met grootschalige productie van groene waterstof als een op dat moment interessante ontwikkelrichting.

Ook vraagt de vereniging aandacht voor de mogelijkheid om duurzame energiedragers te importeren uit regio’s met veel zon en wind. Daarbij gaat het niet alleen om waterstof, maar ook om waterstofdragers en andere energiedragers.

De achterliggende vraag is relevant:

Welke energie- en grondstoffenfunctie past het beste bij de specifieke positie van de Rotterdamse haven?

G.3.3 Strijd om ruimte voor de energietransitie

Deltalinqs wijst erop dat grote kerncentrales ruimte vragen die ook nodig is voor:

- aanlanding van windenergie van zee;
- nieuwe waterstoffabrieken;
- energie-infrastructuur;
- importvoorzieningen voor waterstof en waterstofdragers;
- nieuwe duurzame bedrijvigheid;
- terminals;
- en ondergrondse infrastructuur.

De komst van kerncentrales kan daardoor niet alleen ruimte innemen. Zij kan ook andere transitieprojecten vertragen, verdringen of duurder maken.

G.3.4 Omgevingsveiligheid

Deltalinqs vraagt expliciet aandacht voor omgevingsveiligheid in samenhang met bestaande en toekomstige risicobronnen.

De vereniging noemt onder meer:

- fabrieken voor biobrandstoffen;

- elektrolysers;
- op- en overslagterminals;
- ondergrondse infrastructuur;
- waterstofdragers;
- en omliggende woonkernen.

Daarmee sluit de positie van Deltalinqs aan op de centrale gedachte van deze studie: de veiligheid van een kerncentrale kan niet uitsluitend per installatie worden beoordeeld. Ook de interactie met het haven- en industriesysteem moet worden onderzocht.

G.3.5 SMR’s als mogelijk alternatief

Deltalinqs vraagt om ook kleine modulaire kernreactoren te onderzoeken. De achterliggende gedachte is dat SMR’s mogelijk gemakkelijker ruimtelijk kunnen worden ingepast en dat de bouwfase minder impact heeft.

Dat betekent niet dat Deltalinqs zonder meer kiest voor SMR’s. Ook bij SMR’s blijven vragen bestaan over kosten, veiligheid, bedrijfsvoering, toezicht, personeel, locatie, netaansluiting en betekenis voor het energiesysteem.

De positie van Deltalinqs kan daarom het beste als volgt worden samengevat:

Deltalinqs is niet principieel tegen kernenergie, maar zet grote vraagtekens bij de vestiging van omvangrijke kerncentrales op schaarse haven gebonden terreinen op de Maasvlakte.

G.4 De positie van Havenbedrijf Rotterdam

Havenbedrijf Rotterdam is geen vergunningverlener en geen nucleaire toezichthouder. Het Havenbedrijf neemt echter wel een sleutelpositie in.

Het Havenbedrijf ontwikkelt en beheert haventerreinen, verhuurt grond, investeert in infrastructuur en onderhoudt relaties met bestaande en potentiële klanten. Daardoor beschikt het over kennis van:

- ruimtevraag;
- vestigingsbeslissingen;
- infrastructuur;
- logistieke knelpunten;
- veiligheidsvraagstukken;
- ontwikkelplannen;
- en signalen uit de markt.

In mei 2025 reageerde Havenbedrijf Rotterdam openbaar op de aanwijzing van de westzijde van de Prinses Alexiahaven als mogelijke locatie voor twee nieuwe kerncentrales.

De positie is genuanceerd.

G.4.1 Geen principiële afwijzing

Het Havenbedrijf stelt dat kernenergie kan bijdragen aan:

- leveringszekerheid;
- betaalbaarheid;
- en verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening.

Het Havenbedrijf wijst daarmee kernenergie als techniek niet vooraf af.

G.4.2 Kritische vraag over locatiekeuze

Tegelijkertijd benadrukt het Havenbedrijf dat de Rotterdamse haven met haar diepzeekades een uniek economisch gebied is waarin terreinen schaars zijn.

Een kerncentrale vraagt veel ruimte en hoeft niet noodzakelijk in een haven te staan. De relevante vraag is daarom niet alleen of een terrein beschikbaar is, maar ook of het gebruik van dat terrein voor kernenergie de meest doelmatige keuze is.

G.4.3 Verdringing van haven gebonden functies

De westzijde van de Prinses Alexiahaven was volgens het Havenbedrijf bestemd voor de energietransitie.

Het terrein kan ook worden gebruikt voor:

- duurzame industrie;
- energieproductie;
- logistiek;
- elektrolyse;
- importvoorzieningen;
- en andere activiteiten die specifiek van een havenlocatie afhankelijk zijn.

Hier ontstaat een opportunity cost: wanneer de locatie voor kerncentrales wordt vastgelegd, verdwijnen andere ontwikkelmogelijkheden.

S.4.4 Overlast en totale belasting

Het Havenbedrijf wijst op de gevolgen van de lange en intensieve bouwfase voor bedrijven in de haven en voor de omgeving.

Ook gebruikt het Havenbedrijf een belangrijke formulering:

De totale belasting van de regio mag niet te groot worden.

Deze formulering komt dicht bij het begrip systeemdruk.

De relevante vraag is niet uitsluitend of afzonderlijke projecten elk aan hun eigen normen voldoen. De vraag is ook of de optelsom van projecten, bouwactiviteiten, logistiek, infrastructuur, milieubelasting en veiligheidsrisico’s nog beheersbaar blijft.

G.4.5 Voorkeur voor onderzoek naar SMR’s

In de formele reactie op de concept-NRD stelt het Havenbedrijf dat het, gezien de omvang en de lange bouwduur van grote kerncentrales, de voorkeur geeft aan de uitrol van SMR’s in het havengebied.

Ook hier geldt dat deze voorkeur nader moet worden getoetst. Kleinere reactoren kunnen mogelijk beter worden gefaseerd. Maar wanneer meerdere SMR’s worden geplaatst, keren veel vragen terug:

- hoeveel ruimte is nodig;
- welke bedrijfsuren zijn beschikbaar;
- hoe veilig is het werkelijk benodigde bedrijfsregime;
- welke infrastructuur is nodig;
- hoeveel toezicht en personeel zijn vereist;
- en welke gevolgen ontstaan voor cumulatieve risico’s?

G.5 SmartPort: een vroege gezamenlijke verkenning

De discussie over kernenergie in de Rotterdamse haven begon niet in 2024 of 2025.

SmartPort publiceerde in november 2021 een verkennend onderzoek naar kernenergie in Rotterdam. Het onderzoek werd uitgevoerd in samenwerking met Havenbedrijf Rotterdam, Gemeente Rotterdam, Deltalinqs en Erasmus Universiteit Rotterdam.

De studie richtte zich op:

- de stand van de techniek;
- ruimtelijke inpassing;
- en de organisatie van besluitvorming.

De conclusie was destijds dat grootschalige kernenergie vóór 2040 niet haalbaar leek. Ook werd geconcludeerd dat kernenergie moeilijk ruimtelijk inpasbaar was door de beperkte ruimte en door de samenloop met andere ontwikkelingen in de Rotterdamse havenregio.

De studie wees daarnaast op concurrerende energiesystemen. Voor windenergie van zee, waterstof, infrastructuur en import van energiedragers is eveneens ruimte nodig. De realisatie van een kerncentrale kan deze opties verder onder druk zetten.

De SmartPort-studie behandelde niet alle vragen die in het huidige debat relevant zijn. De toekomstige rol van kernenergie binnen de energiemix, de werkelijke restvraag, chronologische inzet, systeemkosten en gebiedsgerichte systeemveiligheid werden niet volledig uitgewerkt.

Toch is de studie belangrijk. Zij laat zien dat de ruimtelijke en bestuurlijke spanning al jaren bekend is.

G.6 Bestaande bedrijven en potentiële investeerders

G.6.1 Openbare bronnen geven slechts een gedeeltelijk beeld

Individuele bedrijven in het havengebied hebben zich voor zover publiek zichtbaar slechts beperkt met naam uitgesproken over de mogelijke komst van grote kerncentrales op Maasvlakte-II.

Dat is niet verrassend.

Bedrijven maken locatiekeuzen en investeringsbeslissingen vaak vertrouwelijk. Potentiële investeerders vergelijken verschillende havens en industriële clusters. Zij willen doorgaans geen publiek conflict met overheden, terreinbeheerders of toekomstige buren.

Afwezigheid van openbare verklaringen betekent daarom niet dat er geen zorgen bestaan.

G.6.2 Mondeling signaal vanuit het Havenbedrijf

In een gesprek met de VVBV is vanuit Havenbedrijf Rotterdam gemeld dat potentiële investeerders de mogelijke komst van kerncentrales als een bezwaar kunnen ervaren.

Dit signaal is relevant, maar voor zover bekend nog niet publiek onderbouwd met namen van afzonderlijke bedrijven of concrete investeringsbesluiten.

Daarom moet dit signaal zorgvuldig worden behandeld:

- niet als bewezen algemeen effect;
- wel als een serieus aandachtspunt dat nader onderzoek verdient.

De relevante vraag is:

Heeft de mogelijke vestiging van grote kerncentrales nu al invloed op de investeringsbereidheid van bedrijven die vestiging, uitbreiding of verduurzaming in de Rotterdamse haven overwegen?

G.6.3 Reputatie-effect vóórdat een besluit is genomen

Een kerncentrale kan al vóór realisatie invloed hebben op het vestigingsklimaat.

Bedrijven beoordelen niet alleen de feitelijke risico’s. Zij kijken ook naar:

- toekomstige beperkingen;
- duur en omvang van de bouwfase;
- bereikbaarheid;
- beschikbaarheid van terrein;
- eisen aan omgevingsveiligheid;
- mogelijke beperkingen van bedrijfsactiviteiten;
- perceptie bij personeel en klanten;
- en onzekerheid over toekomstige besluitvorming.

Daarmee kan een reputatie-effect ontstaan voordat één schop de grond in gaat.

De vraag is dus niet alleen:

Welke gevolgen ontstaan wanneer een kerncentrale wordt gebouwd?

De aanvullende vraag luidt:

Welke investeringen kunnen reeds worden vertraagd, verplaatst of niet meer overwogen doordat onzekerheid over de toekomstige bestemming en belasting van het gebied ontstaat?

G.7 Een investeringsklimaat dat al onder druk staat

De mogelijke komst van kerncentrales moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van een investeringsklimaat dat reeds onder druk staat.

Deltalinqs heeft in 2025 gewezen op een stapeling van problemen:

- hoge energieprijzen;
- hoge nettarieven;
- netcongestie;
- onzekerheid over vergunningen;
- stikstofproblematiek;
- nationale heffingen;
- en internationale concurrentie.

Volgens een door Deltalinqs gepubliceerde flitspeiling gaf 71% van de deelnemende bedrijven aan dat beslissers binnen hun bedrijf hadden laten weten dat investeringen in Rotterdam in gevaar waren. Deltalinqs koppelde dit vooral aan de stapeling van stikstofproblemen, energieprijzen en netcongestie.

Deze problemen staan niet gelijk aan de mogelijke komst van kerncentrales. Zij moeten niet met elkaar worden verward.

Maar zij maken wel zichtbaar dat investeringsbeslissingen gevoelig zijn voor cumulatie van onzekerheden.

Een nieuwe grootschalige functie op Maasvlakte-II kan daardoor niet geïsoleerd worden beoordeeld. Zij wordt toegevoegd aan een reeds zwaar belast systeem waarin bedrijven keuzes maken voor een periode van vijftien tot twintig jaar of langer.

G.8 Verschillende belangen binnen de industrie

De industriële stakeholders vormen geen homogeen blok.

Sommige bedrijven kunnen voordelen zien in extra CO_2-arme elektriciteit. Dat geldt met name wanneer kernenergie leidt tot:

- lagere elektriciteitsprijzen;
- grotere leveringszekerheid;

- minder afhankelijkheid van fossiele brandstoffen;
- en stabiele beschikbaarheid van energie.

Andere bedrijven kunnen nadelen ervaren:

- verlies van schaarse diepzeeterreinen;
- verdringing van projecten;
- beperkingen door omgevingsveiligheid;
- langere vergunningprocedures;
- extra verkeersdruk;
- bouwactiviteiten;
- concurrentie om personeel;
- of aantasting van het investeringsklimaat.

Ook de tijdshorizon verschilt.

Een energie-intensief bedrijf dat nu zekerheid zoekt over betaalbare elektriciteit kan anders naar kernenergie kijken dan een onderneming die op korte termijn een terrein nodig heeft voor een elektrolyser, terminal of circulaire fabriek.

Daarom is een enkele uitspraak namens “de industrie” onvoldoende.

Nodig is een gestructureerde inventarisatie van verschillende belangen.

G.9 Noodzakelijke stakeholderanalyse

Voor een zorgvuldige beoordeling van kernenergie op Maasvlakte-II is een gerichte stakeholderanalyse nodig.

Daarin moeten ten minste de volgende vragen worden beantwoord.

G.9.1 Bestaande bedrijven

- Welke bedrijven worden direct geraakt door de bouwfase?
- Welke bedrijven zijn afhankelijk van bereikbaarheid over weg, water, spoor of buisleidingen?
- Welke bedrijven kunnen bij een incident niet onmiddellijk worden stilgelegd?
- Welke bedrijven hebben controlekamers of vitale processen die bemand moeten blijven?
- Welke bedrijven worden geraakt door nieuwe veiligheidszones of beperkingen?
- Welke domino-effecten moeten worden onderzocht?

G.9.2 Nieuwe investeringen

- Welke terreinen zijn nodig voor energie transitie projecten?
- Welke projecten concurreren met kernenergie om dezelfde ruimte?
- Welke investeringen zijn reeds gepland of in voorbereiding?
- Welke bedrijven overwegen vestiging in Rotterdam?
- Welke alternatieve vestigingsplaatsen vergelijken zij?

- Welke rol speelt onzekerheid over kernenergie in hun afweging?

G.9.3 Infrastructuur en bereikbaarheid

- Welke verkeersstromen ontstaan tijdens de bouw?
- Welke gevolgen heeft dit voor bestaande bedrijven?
- Hoe blijven hulpdiensten bereikbaar?
- Welke infrastructuur is kwetsbaar bij samenloop van incidenten?
- Welke investeringen zijn nodig voordat de bouw kan starten?

G.9.4 Veiligheid en gevolgschade

- Hoe worden cumulatieve risico's beoordeeld?
- Welke domino-effecten zijn voorstelbaar?
- Welke bedrijven worden getroffen wanneer delen van het havengebied tijdelijk niet toegankelijk zijn?
- Welke schade ontstaat bij langdurige gebiedsbeperkingen?
- Wie draagt deze schade?
- Welke verzekerbaarheid bestaat?
- Welke aansprakelijkheid ligt bij exploitant, overheid en bedrijven?

G.9.5 Investeringsklimaat

- Welke signalen ontvangt Havenbedrijf Rotterdam van bestaande klanten?
- Welke signalen ontvangt het Havenbedrijf van potentiële investeerders?
- Worden deze signalen systematisch geregistreerd?
- Worden zij ingebracht in de afweging van het Rijk?
- Welke informatie kan vertrouwelijk worden verzameld zonder bedrijfsbelangen te schaden?

G.10 Van consultatie naar structurele betrokkenheid

De industriële stakeholders moeten niet uitsluitend worden geraadpleegd nadat een locatiekeuze in belangrijke mate is voorbereid.

Hun kennis is eerder nodig.

Bedrijven beschikken over informatie over:

- kritieke processen;
- logistieke afhankelijkheden;
- investeringsplannen;
- personele kwetsbaarheden;
- mogelijke domino-effecten;
- ruimteclaims;
- onderhoud;
- noodprocedures;
- en internationale concurrentie.

Deze kennis is noodzakelijk voor een realistische gebiedsgerichte beoordeling.

Tegelijkertijd mag de besluitvorming niet uitsluitend door economische belangen worden bepaald.

De beoordeling moet ook rekening houden met:

- gezondheid;
- leefomgeving;
- veiligheid van werknemers;
- belangen van omwonenden;
- natuur;
- publieke financiën;
- strategische kwetsbaarheid;
- en corrigeerbaarheid in de tijd.

De juiste benadering is daarom niet een keuze tussen economie en veiligheid.

De juiste benadering is een integraal kader waarin economische continuïteit en veiligheid gezamenlijk worden beoordeeld.

G.11 Betekenis voor Havenveiligheid 2050

De positie van de industriële stakeholders ondersteunt het voorstel voor een gebiedsgerichte maatlat onder de werktitel:

Havenveiligheid 2050 — een gebiedsgerichte maatlat voor systeemveiligheid, gezondheid en leefomgeving

Een dergelijke maatlat moet niet alleen zichtbaar maken of afzonderlijke projecten kunnen worden vergund.

Zij moet ook inzicht geven in:

- bestaande belasting;
- nieuwe ruimteclaims;
- cumulatieve risico’s;
- domino-effecten;
- kritieke infrastructuren;
- bereikbaarheid;
- resterende ontwikkelruimte;
- gevolgen voor bedrijven;
- gevolgen voor omwonenden;
- en signalen uit het investeringsklimaat.

Daarbij hoort een bestuurlijke regelkring:

meten — monitoren — analyseren — beoordelen — rapporteren — bijsturen — begrenzen.

Kernenergie is daarbij niet het enige onderwerp.

De mogelijke komst van grote kerncentrales vormt wel een zware stresstest. Zij maakt zichtbaar dat de ontwikkeling van het havengebied niet langer uitsluitend project voor project kan worden beoordeeld.

G.12 Conclusie

De georganiseerde havenindustrie heeft zich reeds kritisch uitgelaten over de mogelijke vestiging van grote kerncentrales op de Maasvlakte.

Deltalinqs onderschrijft het belang van voldoende, betrouwbare en betaalbare CO_2-vrije energie, maar plaatst grote vraagtekens bij de keuze voor grote kerncentrales op schaarse haven gebonden terreinen. De vereniging wijst op ruimtegebruik, concurrerende transitieprojecten, import van duurzame energiedragers en omgevingsveiligheid in samenhang met bestaande en toekomstige risicobronnen.

Havenbedrijf Rotterdam sluit kernenergie niet principieel uit, maar vraagt om een zorgvuldige afweging. Het Havenbedrijf wijst op schaarse diepzeeterreinen, overlast tijdens de bouwfase, verdringing van haven gebonden functies en het risico dat de totale belasting van de regio te groot wordt.

SmartPort concludeerde reeds in 2021 dat grootschalige kernenergie vóór 2040 niet haalbaar leek en moeilijk ruimtelijk inpasbaar was in combinatie met andere ontwikkelingen in de Rotterdamse havenregio.

Daarnaast bestaat een nader te onderzoeken signaal dat potentiële investeerders de mogelijke komst van kerncentrales als bezwaar ervaren. Dit signaal is nog niet publiek onderbouwd met verklaringen van afzonderlijke bedrijven, maar verdient serieuze verificatie.

De kernvraag luidt daarom niet uitsluitend:

Kan een kerncentrale op Maasvlakte-II worden gebouwd?

De aanvullende vraag luidt:

Welke gevolgen heeft deze keuze voor bestaande bedrijven, toekomstige investeerders, de energietransitie en de resterende ontwikkelruimte van de Rotterdamse haven als geheel?

G.13 Bronnen

1. Deltalinqs, *Over Deltalinqs*, geraadpleegd in 2026.
2. Deltalinqs, *Grote vraagtekens bij eventuele kerncentrales op de Maasvlakte*, 4 april 2024.
3. Deltalinqs, *Reactie op het Voornemen en het Voorstel voor Participatie Nieuwe Kerncentrales*, april 2024.
4. Havenbedrijf Rotterdam, *Alexiahaven op de Tweede Maasvlakte een van de zeven mogelijke locaties voor nieuwe kerncentrales*, 16 mei 2025.

5. Havenbedrijf Rotterdam, *Publieksreactie nieuwbouw kerncentrales*, mei 2025.
6. SmartPort, *Kernenergie — Stand der techniek, ruimtelijke inpassing en de organisatie van besluitvorming*, november 2021.
7. Deltalinqs, *Position paper ten behoeve van het debat verduurzaming industrie*, 20 maart 2025.
8. Deltalinqs, *Voor miljarden aan projecten in Rotterdamse haven in onzekerheid*, 5 februari 2025.
9. Mondelinge mededeling van Havenbedrijf Rotterdam aan de VVBV over signalen van potentiële investeerders; nader te verifiëren.

Bijlage H —– Onderbouwing aan het Havenbedrijf Rotterdam vanuit de bijlagen A t/m G

Van participatie naar gedragen systeemveiligheid

Maatschappelijke verwachtingen rond leefomgeving, bescherming en onafhankelijke reflectie

Aanleiding

De Rotterdamse haven staat voor een uitzonderlijke opgave. De energietransitie, verduurzaming van de industrie, woningbouw, infrastructuur, bereikbaarheid en economische ontwikkeling vragen gelijktijdig om ruimte en bestuurlijke aandacht. Nieuwe ketens voor waterstof, ammoniak, elektrificatie, opslag en mogelijk kernenergie voegen zich bij bestaande industrie, logistiek en transport. Daardoor neemt niet alleen de economische betekenis van het havengebied toe, maar ook de verwevenheid van processen, infrastructuren en belangen.

Deze ontwikkeling vraagt om meer dan zorgvuldige beoordeling van afzonderlijke projecten. Zij vraagt ook om een herkenbaar oordeel over het gebied als geheel.

De vraag is niet uitsluitend of iedere terminal, leiding, installatie of ruimtelijke ontwikkeling afzonderlijk binnen het geldende kader past. De bredere vraag luidt of de gezamenlijke ontwikkeling van het havengebied veilig, gezond, bestuurbaar en op langere termijn corrigeerbaar blijft.

Daarbij verandert ook de verhouding tussen burgers, bedrijven en overheid. Burgers beschikken over meer informatie, organiseren zich gemakkelijker en stellen steeds vaker systeemvragen. Bedrijven vragen om duidelijke, consistente en voorspelbare voorwaarden voor investeringen. Ambtenaren en professionals werken binnen afgebakende bevoegdheden, maar herkennen soms dat de werkelijkheid groter is dan hun afzonderlijke mandaat.

De maatschappelijke verwachting verschuift daardoor. Een verwijzing naar afzonderlijke vergunningen, wettelijke normen en bestaande verantwoordelijkheden blijft noodzakelijk, maar is niet langer voldoende. Steeds nadrukkelijker wordt gevraagd wie de samenhang bewaakt, wie cumulatie beoordeelt en wie tijdig zichtbaar maakt wanneer verdere toevoeging niet meer vanzelfsprekend verantwoord is.

Een ontwikkeling in het publieke denken

Deze verwachting komt niet alleen voort uit lokale zorgen of afzonderlijke dossiers. Zij sluit aan op een bredere ontwikkeling in adviezen en rapporten van Nederlandse kennisinstituten, adviesorganen en toezichthoudende instanties.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft erop gewezen dat fysieke veiligheid niet uitsluitend kan worden benaderd als een vraagstuk van berekenbare risico's. Moderne systemen kennen ook onzekerheden die actief moeten worden onderzocht en bewaakt. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur heeft daaraan toegevoegd dat risicobeleid transparant en adaptief moet zijn. Niet alleen kansen en effecten tellen mee, maar ook onzekerheden, verdeling van lasten en baten en de mogelijkheid om beleid aan te passen wanneer de werkelijkheid anders uitpakt dan eerder werd aangenomen.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft met het rapport *Industrie en omwonenden* zichtbaar gemaakt dat de gezondheid van omwonenden niet vanzelfsprekend voldoende wordt beschermd door het bestaande stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het RIVM-handboek over omgevingsveiligheid onderstreept dat een veilige en gezonde fysieke leefomgeving een brede bestuurlijke afweging vereist. De technische beoordeling is noodzakelijk, maar de bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft bestaan om de uitkomsten in samenhang te wegen.

Voor de Rotterdamse haven is bovendien de studie van TU Delft naar petrochemische clusters van bijzondere betekenis. De kracht van een industriecluster ligt in nabijheid en verwevenheid. Bedrijven delen infrastructuur, nutsvoorzieningen, logistieke verbindingen en operationele afhankelijkheden. Maar juist daardoor kunnen incidenten, uitval en domino-effecten zich over de grenzen van afzonderlijke inrichtingen heen ontwikkelen. Een beoordeling die uitsluitend per bedrijf en per vergunning plaatsvindt, geeft daarom niet vanzelf een volledig beeld van de veiligheid van het cluster.

Uit deze literatuur ontstaat een duidelijke richting. De volgende stap in de ontwikkeling van de havenveiligheid bestaat niet uit vervanging van bestaande vergunningverlening of toezicht. De volgende stap bestaat uit aanvulling: naast projectveiligheid is ook systeemveiligheid nodig.

Participatie is meer dan communicatie

Ook de maatschappelijke verwachting rond participatie verandert.

Participatie kan niet langer uitsluitend bestaan uit informatieavonden, inspraakreacties en terugkoppeling nadat een plan grotendeels is uitgewerkt. Een zorgvuldig proces begint eerder, zolang probleemdefinitie, alternatieven, schaal, locatie, fasering en grenzen nog werkelijk bespreekbaar zijn.

Dat betekent niet dat iedere deelnemer medebeslissingsrecht krijgt of dat ieder project ter discussie moet worden gesteld zodra bezwaren ontstaan. De uiteindelijke verantwoordelijkheid blijft bij de bevoegde overheid en de initiatiefnemer. Wel moet vooraf helder zijn welke ruimte voor invloed werkelijk bestaat, welke informatie beschikbaar wordt gesteld en hoe aannames, onzekerheden en risico's worden besproken.

Juist bij projecten met mogelijke gevolgen voor veiligheid, gezondheid en leefomgeving is het belangrijk dat participatie wordt verbonden met inhoudelijke zorgvuldigheid. Burgers moeten niet uitsluitend worden gehoord; zichtbaar moet worden wat met redelijke vragen en signalen gebeurt. Bedrijven moeten niet pas in een laat stadium worden geconfronteerd met vragen die eerder hadden kunnen worden onderzocht. Overheden moeten niet uitsluitend uitleggen welke procedure is gevolgd, maar ook hoe de inbreng heeft doorgewerkt in het oordeel.

Daarom verdient het aanbeveling om bij complexe ontwikkelingen te werken met expliciete participatieafspraken. Daarin wordt vooraf vastgelegd wat nog openligt, welke informatie wordt gedeeld, welke onafhankelijke deskundigheid beschikbaar is, hoe afwijkende inzichten worden onderzocht en op welke wijze de uitkomst zichtbaar terugkeert in de besluitvorming.

Participatie wordt daarmee geen middel om draagvlak te organiseren voor een reeds gekozen richting. Zij wordt onderdeel van gezamenlijke waarheidsvinding en vroegtijdige correctie.

Van projectveiligheid naar systeemveiligheid

Het Havenbedrijf heeft eerder terecht gewezen op de rol van bevoegde overheden bij normstelling en vergunningverlening. Die verantwoordelijkheidsverdeling blijft van belang. Maar daarmee is de vraag naar de samenhang nog niet volledig beantwoord.

Het havengebied ontwikkelt zich immers als één systeem. Een nieuwe ammoniakterminal betekent niet alleen extra opslag, maar ook meer scheepvaart, overslag, transport, leidingen, mogelijke verwerking en aanvullende eisen aan hulpverlening. Elektrificatie betekent niet alleen vermindering van directe emissies, maar ook grotere afhankelijkheid van het elektriciteitsnet. Woningbouw in de omgeving beïnvloedt niet alleen de beschikbare woonruimte, maar ook de toekomstige verhouding tussen industrie en leefomgeving. Een mogelijke kerncentrale op de Maasvlakte zou niet alleen een nucleaire installatie zijn, maar ook een zeer langjarige toevoeging aan een complex haven-, industrie- en infrastructuursysteem.

Daarom is een gebiedsgerichte veiligheidsmaatlat nodig.

Zo’n maatlat vervangt de bestaande QRA, vergunningverlening en technische veiligheidsstudies niet. Zij voegt een bestuurlijke laag toe waarin ook cumulatie, ketenwerking, gezamenlijke infrastructuur, bereikbaarheid, procescontinuïteit, herstelvermogen, gezondheid, leefomgeving en corrigeerbaarheid worden beoordeeld.

De kernvraag luidt:

Kan het gebied deze toevoeging nog verantwoord dragen?

Deze vraag moet niet pas worden gesteld wanneer afzonderlijke projecten al ver zijn ontwikkeld. Zij hoort thuis aan het begin van de verkenning. Dat is niet alleen van belang voor bewoners, maar ook voor bedrijven. Een tijdig en helder oordeel verkleint het risico dat investeringen pas laat vastlopen op maatschappelijke weerstand, juridische procedures, infrastructuurproblemen of ontbrekende samenhang.

De OAGL als onafhankelijke systeemfunctie

De literatuur en de praktijk wijzen beide op een institutioneel vraagstuk. Veel organisaties beschikken over waardevolle kennis en duidelijke taken, maar geen enkele organisatie draagt vanzelfsprekend het integrale oordeel over de beschermingsuitkomst van het havengebied als geheel.

Daarom verdient het voorstel voor een Onafhankelijke Autoriteit Gezondheid en Leefomgeving, afgekort als OAGL, serieuze verkenning.

De OAGL wordt geen nieuwe vergunningverlener, geen vervanging van DCMR, geen uitbreiding van de veiligheidsregio en geen supertoezichthouder. De bestaande organisaties behouden hun bevoegdheden en deskundigheid. De toegevoegde waarde van de OAGL ligt elders: zij bewaakt de samenhang die binnen afzonderlijke mandaten niet vanzelf zichtbaar wordt.

De OAGL kan periodiek een gebiedsgericht veiligheidsbeeld opstellen, de ontwikkeling van cumulatie en systeemdruk volgen en beoordelen of aannames uit eerdere studies nog aansluiten op de werkelijkheid. Zij kan incidenten en bijna-incidenten uit verschillende sectoren in samenhang laten analyseren. Zij kan zichtbaar maken waar gedeelde infrastructuur kwetsbaar wordt en waar toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen nieuwe spanning veroorzaken. Ook kan zij een onafhankelijke route bieden voor burgers, bedrijven, ambtenaren en professionals die een systeemvraag willen stellen voordat een verschil van inzicht juridisch of politiek escaleert.

Dat laatste verdient bijzondere aandacht. Ook bedrijven kunnen terughoudend zijn om knelpunten in vergunningverlening, toezicht of bestuurlijke samenwerking openlijk te benoemen wanneer zij voor toekomstige projecten afhankelijk blijven van dezelfde organisaties. Een onafhankelijke route kan helpen om onderscheid te maken tussen een individueel geschil en een breder systeemprobleem. Daarmee ontstaat ruimte voor leren en vroegtijdige bemiddeling zonder dat bestaande rechtsbescherming wordt vervangen.

De OAGL kan haar bevindingen jaarlijks vastleggen in een openbare Staat van de Havenveiligheid, Gezondheid en Leefomgeving. Daarin worden niet alleen incidenten en naleving beschreven, maar ook trends, kwetsbaarheden, resterende systeemruimte en de bestuurlijke reactie op belangrijke signalen.

De mogelijke rol van het Havenbedrijf

Het Havenbedrijf hoeft de taken van andere organisaties niet over te nemen om een wezenlijke bijdrage te leveren. Juist vanuit zijn positie als beheerder en ontwikkelaar van het havengebied kan het Havenbedrijf agenderen dat de volgende ontwikkelingsfase van de haven een expliciete systeemgerichte benadering vraagt.

Het Havenbedrijf kan het initiatief nemen voor een verkennend gesprek met Provincie Zuid-Holland, Gemeente Rotterdam, DCMR, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, GGD Rotterdam-Rijnmond, Deltalinqs en vertegenwoordigers van bewoners en kennisinstellingen. De inzet van dat gesprek is niet het ontwerpen van een nieuwe zware bestuurslaag, maar het onderzoeken welke systeemfunctie in de huidige situatie ontbreekt en hoe die stapsgewijs kan worden ingevuld.

Een werkbare eerste stap kan bestaan uit een pilot voor een beperkt gebied of een concrete keten, bijvoorbeeld rond ammoniak, waterstof of een deel van Europoort en Maasvlakte. In zo’n pilot kunnen de gebiedsgerichte risicomatrix, participatieafspraken, monitoring en onafhankelijke reflectie in samenhang worden beproefd.

Daarmee wordt zichtbaar welke informatie al beschikbaar is, welke gegevens ontbreken, welke indicatoren betekenisvol zijn en hoe verantwoordelijkheden helder kunnen blijven zonder nieuwe bestuurlijke versnippering te veroorzaken.

Verzoek tot verkenning

Deze notitie vraagt niet om een onmiddellijke institutionele beslissing. Zij vraagt evenmin dat het Havenbedrijf verantwoordelijkheid overneemt van bevoegde overheden.

Zij vraagt wel om erkenning van een ontwikkeling die in de literatuur, in publieke rapporten en in de maatschappelijke praktijk steeds duidelijker zichtbaar wordt.

De Rotterdamse haven is niet langer uitsluitend een verzameling bedrijven en projecten. Zij is een sterk verweven systeem waarin economische ontwikkeling, veiligheid, gezondheid, leefomgeving en vertrouwen elkaar beïnvloeden.

Daarom is het wenselijk dat het Havenbedrijf kennisneemt van drie samenhangende verwachtingen: participatie moet eerder beginnen en inhoudelijker worden ingericht; naast projectveiligheid moet systeemveiligheid een herkenbare plaats krijgen; en de mogelijkheid van een onafhankelijke systeemfunctie, in de vorm van een OAGL of een vergelijkbare pilot, verdient een gezamenlijke verkenning.

De centrale vraag voor het vervolggesprek luidt:

Hoe kan de Rotterdamse haven haar economische kracht behouden en tegelijk aantoonbaar organiseren dat de veiligheid, gezondheid en leefomgeving van het gebied als geheel blijvend worden bewaakt?

Juist door die vraag vroegtijdig gezamenlijk te beantwoorden, kan worden voorkomen dat redelijke zorgen pas laat veranderen in bezwaar, juridisering en strijd.

Dat is niet alleen in het belang van bewoners.

Het is ook in het belang van bedrijven, overheden en de toekomst van de haven.

Bijlage I — Notitie aan het Havenbedrijf Rotterdam

Welke rol kiest het Havenbedrijf bij participatie, systeemveiligheid en onafhankelijke reflectie?

Aanleiding

De Rotterdamse haven ontwikkelt zich in hoog tempo. Bestaande industrie, logistiek, energietransitie, woningbouw, infrastructuur en leefomgeving raken steeds sterker met elkaar verweven. Nieuwe ketens voor waterstof, ammoniak, elektrificatie en mogelijk kernenergie worden toegevoegd aan een gebied waarin ruimte, bereikbaarheid en bestuurlijke aandacht al schaars zijn.

Daardoor ontstaat een vraag die niet volledig binnen afzonderlijke vergunningen en bestaande bevoegdheden kan worden beantwoord:

Wie bewaakt of de gezamenlijke ontwikkeling van het havengebied veilig, gezond, bestuurbaar en op langere termijn corrigeerbaar blijft?

Deze vraag raakt niet alleen vergunningverlening en toezicht. Zij raakt ook de wijze waarop burgers, bedrijven en andere betrokkenen tijdig bij nieuwe ontwikkelingen worden betrokken.

De maatschappelijke verwachting verandert. Het is niet langer voldoende om burgers te informeren nadat een richting grotendeels is gekozen. Evenmin is het voldoende om formeel inspraak te organiseren wanneer wezenlijke keuzes over noodzaak, locatie, schaal en alternatieven feitelijk al buiten bereik zijn geraakt.

De vraag aan het Havenbedrijf is daarom breder:

Welke rol wil het Havenbedrijf zelf vervullen bij vroegtijdige participatie, gebiedsgerichte systeemveiligheid en de verkenning van een onafhankelijke systeemfunctie?

De bijzondere positie van het Havenbedrijf

Het Havenbedrijf is geen vergunningverlener en geen toezichthouder. Het hoeft die taken ook niet over te nemen.

Maar het Havenbedrijf neemt wel een bijzondere positie in. Het ontwikkelt en beheert het havengebied, onderhoudt relaties met bedrijven en overheden en beschikt over overzicht van ruimtelijke, economische en infrastructurele ontwikkelingen. Daardoor kan het eerder dan veel andere organisaties signaleren waar afzonderlijke projecten gezamenlijk een systeemvraag vormen.

Juist vanuit die positie kan het Havenbedrijf ook invloed uitoefenen op het moment waarop participatie begint.

Wanneer bedrijven, overheden en burgers pas met elkaar in gesprek raken nadat een project al ver is ontwikkeld, ontstaat gemakkelijk een defensieve verhouding. De initiatiefnemer heeft dan al veel voorbereid. De overheid beoordeelt het plan binnen bestaande kaders. Burgers worden uitgenodigd om te reageren op een richting die nauwelijks nog openligt.

Dat leidt zelden tot vertrouwen.

Een vroegtijdiger gesprek biedt meer ruimte. Niet om ieder project vanaf het begin ter discussie te stellen, maar om tijdig zichtbaar te maken welk probleem wordt opgelost, welke alternatieven bestaan, welke risico's en onzekerheden relevant zijn en welke grenzen niet ongemerkt mogen verschuiven.

Participatie als gezamenlijke waarheidsvinding

Participatie moet niet worden beperkt tot communicatie of draagvlakvorming.

De betekenis van participatie ligt juist in het vroegtijdig verbinden van verschillende vormen van kennis. Bedrijven beschikken over technische en operationele kennis. Overheden kennen wettelijke kaders, procedures en beleidsdoelen. Burgers brengen lokale kennis, ervaringskennis en langjarig gebiedsgeheugen in. Sommige burgers beschikken bovendien door hun loopbaan over brede ervaring binnen techniek, bedrijfsleven, overheid en bestuur.

Geen van deze perspectieven is op zichzelf volledig.

Juist daarom is participatie nodig.

Zinvolle participatie begint voordat de belangrijkste keuzes feitelijk zijn vastgelegd. Op dat moment moet helder zijn wat nog openligt, welke informatie beschikbaar is, welke aannames dragend zijn en welke vragen nog moeten worden onderzocht.

Daarbij hoort ook onafhankelijke deskundigheid. Burgers hoeven niet zelf een QRA, milieueffectrapport of complexe systeemstudie over te doen voordat hun vragen serieus worden genomen. Wanneer redelijke twijfel bestaat over een dragende aanname, moet een onafhankelijke toets mogelijk zijn.

Een volwassen participatieproces maakt bovendien zichtbaar wat met de inbreng is gedaan. Niet alleen door na afloop te melden dat alle reacties zorgvuldig zijn gewogen, maar door herkenbaar te laten zien welke vragen tot nader onderzoek, aanpassing, fasering of heroverweging hebben geleid.

Een participatiecontract

Voor complexe ontwikkelingen verdient het aanbeveling om vooraf participatieafspraken vast te leggen.

Zo'n participatiecontract hoeft geen zwaar juridisch instrument te zijn. Het is vooral een bestuurlijke afspraak over de kwaliteit van het proces.

Daarin wordt vooraf duidelijk gemaakt welke vragen nog openliggen, welke onderwerpen beïnvloedbaar zijn, welke informatie wordt gedeeld en hoe onafhankelijke expertise

beschikbaar komt. Ook moet zichtbaar zijn hoe afwijkende inzichten worden behandeld, wanneer aanvullende toetsing nodig is en op welke manier de uitkomst terugkeert in de besluitvorming.

Een participatiecontract voorkomt niet ieder verschil van inzicht.

Maar het voorkomt wel dat burgers, bedrijven en overheid met verschillende verwachtingen aan hetzelfde gesprek beginnen.

Juist daarin ligt de waarde.

Van projectveiligheid naar systeemveiligheid

Participatie alleen is echter niet voldoende wanneer de inhoudelijke beoordeling beperkt blijft tot afzonderlijke projecten.

Het Havenbedrijf heeft eerder terecht gewezen op de rol van bevoegde overheden bij normstelling en vergunningverlening. Die verantwoordelijkheidsverdeling blijft van belang. Maar daarmee is de vraag naar de samenhang nog niet volledig beantwoord.

Het havengebied ontwikkelt zich als één systeem.

Een nieuwe ammoniakterminal betekent niet alleen extra opslag, maar ook meer scheepvaart, overslag, transport, leidingen, mogelijke verwerking en aanvullende eisen aan hulpverlening. Elektrificatie betekent niet alleen vermindering van directe emissies, maar ook grotere afhankelijkheid van het elektriciteitsnet. Woningbouw in de omgeving beïnvloedt niet alleen de beschikbare woonruimte, maar ook de toekomstige verhouding tussen industrie en leefomgeving. Een mogelijke kerncentrale op de Maasvlakte zou niet alleen een nucleaire installatie zijn, maar ook een zeer langjarige toevoeging aan een complex haven-, industrie- en infrastructuursysteem.

Daarom is naast projectveiligheid ook systeemveiligheid nodig.

De relevante vraag luidt niet uitsluitend:

Voldoet ieder afzonderlijk project aan de geldende eisen?

De bredere vraag luidt:

Kan het havengebied als geheel deze toevoeging nog verantwoord dragen?

Daarbij gaat het om cumulatie, domino-effecten, gedeelde infrastructuur, bereikbaarheid, hulpverlening, procescontinuïteit, gezondheid, leefomgeving, herstelvermogen en corrigeerbaarheid in de tijd.

Een dergelijke gebiedsgerichte benadering hoeft bestaande instrumenten niet te vervangen. QRA’s, vergunningen en technische veiligheidsstudies blijven noodzakelijk. Maar zij moeten worden aangevuld met een bredere toets op de beschermingsuitkomst van het geheel.

Een onafhankelijke systeemfunctie

De literatuur en de praktijk wijzen beide op een institutioneel vraagstuk.

Veel organisaties beschikken over waardevolle kennis en duidelijke taken. Toch draagt geen enkele organisatie vanzelfsprekend het integrale oordeel over de bescherming van het havengebied als geheel.

Daarom verdient een onafhankelijke systeemfunctie serieuze verkenning.

Een mogelijke vorm is een Onafhankelijke Autoriteit Gezondheid en Leefomgeving, afgekort als OAGL.

De OAGL wordt geen vergunningverlener, geen toezichthouder en geen nieuwe bestuurslaag die bestaande verantwoordelijkheden overneemt. Haar toegevoegde waarde ligt in het verbinden van signalen, gegevens, incidenten, aannames en ruimtelijke ontwikkelingen.

Zij kan periodiek zichtbaar maken waar systeemdruk ontstaat, welke aannames opnieuw moeten worden getoetst en welke ontwikkelingen vragen om nader onderzoek, fasering of begrenzing.

De OAGL kan bovendien een onafhankelijke route bieden voor burgers, bedrijven, ambtenaren en professionals die een systeemvraag willen stellen voordat het conflict juridisch of politiek escaleert.

Dat is belangrijk, omdat ook bedrijven soms terughoudend kunnen zijn om knelpunten in vergunningverlening of toezicht openlijk te benoemen. Zij weten dat zij ook later opnieuw met dezelfde publieke organisaties te maken krijgen. Alleen al de verwachting dat kritiek de werkrelatie kan belasten, kan ertoe leiden dat wezenlijke signalen te laat zichtbaar worden.

Ook voor burgers geldt dat een route nodig is voordat gesprek, zienswijze, bezwaar, beroep en publiciteit zich opstapelen tot een langdurige strijd.

Een onafhankelijke systeemfunctie kan helpen om signalen eerder te duiden en waar nodig te vertalen naar bestuurlijke actie.

De keuze van het Havenbedrijf

De vraag aan het Havenbedrijf is niet of het onmiddellijk een volledig nieuw stelsel wil ontwerpen.

De vraag is eerst welke rol het Havenbedrijf zelf kiest.

Wil het Havenbedrijf zich beperken tot havenontwikkeling en voor participatie en systeemveiligheid verwijzen naar de bevoegde overheden?

Of erkent het Havenbedrijf dat het vanuit zijn bijzondere positie ook een agenderende en verbindende rol heeft wanneer de gezamenlijke ontwikkeling van het gebied vragen oproept die niet binnen één vergunning of één organisatie kunnen worden opgelost?

Voor een vervolggesprek zijn daarom vier vragen van belang.

Erkent het Havenbedrijf dat participatie eerder moet beginnen, zolang probleemdefinitie, alternatieven, schaal en grenzen nog werkelijk bespreekbaar zijn?

Erkent het Havenbedrijf dat naast projectveiligheid ook systeemveiligheid nodig is voor het havengebied als geheel?

Is het Havenbedrijf bereid om samen met andere partijen een participatiecontract en een gebiedsgerichte veiligheidsmaatlat te verkennen?

Is het Havenbedrijf bereid mee te denken over een onafhankelijke systeemfunctie, bijvoorbeeld in de vorm van een OAGL of een beperkte pilot?

Verzoek

Het verzoek aan het Havenbedrijf is beperkt maar wezenlijk:

Wil het Havenbedrijf aangeven of het bereid is actief bij te dragen aan een gezamenlijke verkenning van vroegtijdige participatie, systeemveiligheid en een mogelijke onafhankelijke systeemfunctie voor het Rotterdamse havengebied?

Een bevestigend antwoord betekent niet dat het Havenbedrijf alle verantwoordelijkheid naar zich toe trekt.

Het betekent wel dat het vanuit zijn bijzondere positie bereid is om het gesprek over de samenhang mede mogelijk te maken.

Een afwijzend antwoord biedt eveneens duidelijkheid. In dat geval wordt zichtbaar dat de vraag rechtstreeks aan andere overheden en publieke instituties moet worden voorgelegd.

Slot

De Rotterdamse haven heeft groot economisch en maatschappelijk belang. Juist daarom verdient zij een vorm van participatie en veiligheidssturing die past bij haar werkelijke complexiteit.

De eerste stap is niet de onmiddellijke oprichting van een nieuwe organisatie.

De eerste stap is duidelijkheid over de bereidheid om burgers, bedrijven en overheden eerder en inhoudelijker met elkaar in gesprek te brengen.

Niet pas nadat plannen vrijwel vastliggen.

Niet pas nadat burgers bezwaar maken.

Niet pas nadat bedrijven juridiseren.

Maar op het moment waarop luisteren, leren en bijsturen nog werkelijk mogelijk zijn.