# De defensieve overheid

## Hoe een mogelijk onjuist besluit wordt beschermd en het venster van correctie sluit

**VVBV juli 2026**

**De defensieve overheid** ..... 1
Managementsamenvatting ..... 4
Toelichting op De defensieve overheid ..... 10
Hoofdstuk 1 — De burger tussen wal en schip ..... 16
Hoofdstuk 2 — De oorspronkelijke vraag verdwijnt ..... 23
Hoofdstuk 3 — De burger als onbedoelde coördinator ..... 35
Hoofdstuk 4 — Niet ieder onbeantwoord signaal bewijst een fout ..... 49
Hoofdstuk 5 — Fouten horen bij bestuur onder onzekerheid ..... 64
Hoofdstuk 6 — De verkeerde probleemdefinitie ..... 82
Hoofdstuk 7 — Aannamen die ongemerkt feiten worden ..... 99
Hoofdstuk 8 — Modellen, normen en criteria ..... 118
Hoofdstuk 9 — De overheid in delen ..... 141
Hoofdstuk 10 — Politieke voorkeur en vroegtijdige koersvastheid ..... 162
Hoofdstuk 11 — Van beoordelingsfout naar besluitfout ..... 184
Hoofdstuk 13 — Het omslagpunt ..... 224
Hoofdstuk 15 — Procedurele en juridische verdediging ..... 269
Hoofdstuk 17 — Verdediging door informatie ..... 330
17.8 Het verschil tussen gegevens en een informatiebeeld ..... 334
Hoofdstuk 18 — Verdediging door tijd ..... 372
Hoofdstuk 19 — Verdediging door participatie ..... 420
Hoofdstuk 20 — Verdediging van positie en reputatie ..... 431
Hoofdstuk 21 — Verdediging van de ingezette koers ..... 445
Hoofdstuk 22 — De ambtenaar in het spanningsveld ..... 458
Hoofdstuk 23 — De vertegenwoordiger zonder volledige volmacht ..... 466
Hoofdstuk 24 — Morele en institutionele eenzaamheid ..... 477
Hoofdstuk 25 — De burger als sensor en als tegenstander ..... 486
Hoofdstuk 26 — De boodschapper wordt het onderwerp ..... 495
Hoofdstuk 27 — Het gesprek wordt een escalatie ..... 506
Hoofdstuk 28 — Van signaal naar neutralisering ..... 515
Hoofdstuk 30 — De volhardingsfout ..... 525
Hoofdstuk 31 — Het late juridische nee ..... 531
Hoofdstuk 32 — De werkelijkheid als laatste toezichthouder ..... 538

Hoofdstuk 33 — Wanneer de overheid defensief is.....545
Hoofdstuk 34 — Het toetsingskader.....554
Hoofdstuk 35 — Herkenbare casustypen .....564
Hoofdstuk 36 — Voorwaarden voor een corrigeerbare overheid .....574
Hoofdstuk 37 — De overheid die zichzelf kan tegenspreken.....583
Bijlage A — De achttien defensieve reflexen .....591
Bijlage B — Theoretische grondslag van defensieve bestuurlijke sluiting.....601
Bijlage C — Praktische toets op defensieve bestuurlijke sluiting.....614

# Managementsamenvatting

## De overheid die zichzelf kan tegenspreken

De overheid moet besluiten nemen onder onzekerheid. Zij beschikt nooit over alle informatie, moet belangen tegen elkaar afwegen en kan toekomstige ontwikkelingen slechts beperkt voorspellen. Om toch te kunnen handelen, verdeelt zij verantwoordelijkheden, stelt zij normen vast, gebruikt zij modellen en organiseert zij procedures. Deze instrumenten zijn noodzakelijk voor rechtszekerheid, deskundigheid en bestuurlijke continuïteit.

Maar dezelfde instrumenten kunnen een defensieve werking krijgen.

Dat gebeurt wanneer de overheid haar bestaande probleemdefinitie, procedure, positie of koers beter gaat beschermen dan haar vermogen om deze op grond van nieuwe informatie te heroverwegen. Een signaal wordt dan wel ontvangen en verwerkt, maar bereikt niet meer het niveau waarop de hoofdkeuze werkelijk kan veranderen.

**De fout kan menselijk zijn. Het gemiste nee wordt systemisch wanneer correctie niet is georganiseerd.**

Deze studie onderzoekt hoe zo'n defensieve overheid ontstaat, hoe zij herkenbaar wordt en welke voorwaarden nodig zijn om haar corrigeerbaar te houden.

## Van maatschappelijke vraag naar bestuurlijke deelvraag

Burgers benaderen de overheid meestal met een maatschappelijke vraag. Zij willen weten of hun gezondheid voldoende wordt beschermd, of een ontwikkeling veilig is, of verschillende industriële activiteiten gezamenlijk aanvaardbaar zijn en wie verantwoordelijkheid draagt wanneer meerdere organisaties bij het probleem betrokken zijn.

De overheid moet zo'n brede vraag verdelen. Een gemeente beoordeelt de ruimtelijke ontwikkeling, een omgevingsdienst toetst vergunningen en emissies, een veiligheidsregio kijkt naar hulpverlening en een ministerie naar het nationale beleid. Iedere organisatie behandelt het onderdeel waarvoor zij bevoegd is.

Die taakverdeling is functioneel, maar bevat een risico. De maatschappelijke hoofdvraag kan tussen de afzonderlijke beoordelingen verdwijnen. Iedere organisatie kan haar eigen taak correct uitvoeren, terwijl niemand verantwoordelijk blijft voor de gezamenlijke uitkomst.

De burger ontmoet naar buiten toe één overheid, maar krijgt van binnenuit verschillende deelantwoorden. Hij wordt verwezen, moet zelf documenten verbinden en probeert vast te stellen wie het geheel beoordeelt. Daarmee wordt hij onbedoeld coördinator van een bestuurlijk systeem dat voor hem nauwelijks te overzien is.

Het probleem is niet dat de overheid taken verdeelt. Het probleem ontstaat wanneer de verdeling van taken ook de verdeling van verantwoordelijkheid voor het geheel betekent.

## Hoe defensieve bestuurlijke sluiting ontstaat

Defensieve bestuurlijke sluiting begint zelden met een bewuste beslissing om kritiek te negeren. Zij ontstaat meestal geleidelijk uit een keten van op zichzelf begrijpelijke bestuurlijke reacties.

Een signaal wordt eerst toegewezen aan een bevoegde organisatie. Die organisatie brengt het terug tot haar eigen taak. Van de melder wordt nadere onderbouwing gevraagd. De vraag wordt getoetst binnen een bestaand model of aan een geldende norm. De overheid wijst erop dat het eerdere besluit zorgvuldig en volgens de juiste procedure tot stand is gekomen. Onzekerheden worden naar aanvullend onderzoek, monitoring of een volgende fase verschoven.

Ondertussen blijft de ingezette koers doorgaan.

Er worden investeringen gedaan, projectorganisaties ingericht, locaties gereserveerd en bestuurlijke verwachtingen gewekt. Daardoor stijgen de kosten van heroverweging. Wat in een vroege fase nog een beperkte aanpassing had kunnen zijn, wordt later een bedreiging voor contracten, planning, reputatie en politieke beloften.

Nieuwe informatie leidt dan vooral tot maatregelen waarmee de bestaande route kan worden voortgezet:

- meer onderzoek;
- een verfijnder model;
- aanvullende veiligheidsmaatregelen;
- extra communicatie;
- meer participatie;
- een aangepaste planning;
- of een nieuwe financieringsconstructie.

De overheid reageert dus wel, maar leert vooral binnen de bestaande koers. De vraag of die koers zelf nog juist is, blijft buiten de beoordeling.

De kern van defensieve bestuurlijke sluiting kan als volgt worden samengevat:

**Nieuwe informatie wordt niet meer primair beoordeeld op haar betekenis voor de maatschappelijke uitkomst, maar op haar verenigbaarheid met het bestaande bestuurlijke kader.**

# Achttien defensieve reflexen

De studie onderscheidt achttien reflexen die samen tot bestuurlijke sluiting kunnen leiden.

De eerste groep verkleint en verdeelt de maatschappelijke vraag. De overheid kijkt eerst naar bevoegdheid, brengt de vraag terug tot een behandelbare deelvraag, legt de verbinding tussen instanties bij de burger en verlangt steeds verdergaand bewijs voordat zij het bestaande oordeel heroverweegt.

De tweede groep beschermt het bestaande kennis- en beoordelingskader. De overheid verdedigt de zorgvuldigheid van het eerdere besluit, houdt vast aan de gekozen

probleemdefinitie, behandelt aannamen steeds meer als feiten en ziet toepassing van het model of de norm als voldoende beoordeling van de werkelijkheid.

De derde groep verankert de gekozen koers. De politieke voorkeur krijgt meer onderzoek, middelen en organisatie dan alternatieven. Het formele besluit sluit de inhoudelijke afweging af. Procedurele correctheid, officiële deskundigheid en de beschikbaarheid van grote hoeveelheden informatie worden gebruikt als bewijs dat het dossier volledig en zorgvuldig is behandeld.

De vierde groep vermindert de praktische ruimte voor correctie. Tijd laat investeringen en afhankelijkheden groeien. Participatie legitimeert een proces waarvan de hoofdkeuze mogelijk al vaststaat. Reputatie en aansprakelijkheid maken erkenning moeilijker. Uiteindelijk worden de reeds gemaakte kosten, politieke toezeggingen en opgebouwde organisaties zelf argumenten om door te gaan.

Geen van deze reflexen is onder alle omstandigheden verkeerd. Bevoegdheden, bewijs, procedures, deskundigheid, koersvastheid en reputatie zijn legitieme bestuurlijke belangen. Zij worden defensief wanneer zij structureel voorkomen dat relevante nieuwe informatie de hoofdkeuze nog kan bereiken.

# De menselijke dimensie

Defensief bestuur is geen eenvoudig conflict tussen een onwillige overheid en een burger die gelijk heeft.

Ambtenaren bevinden zich vaak zelf in een moeilijk spanningsveld. Zij moeten politieke besluiten loyaal uitvoeren, professioneel adviseren en binnen hun eigen mandaat blijven. Tegelijk kunnen zij risico’s, tegenstrijdigheden of uitvoeringsproblemen zien die buiten hun bevoegdheid vallen.

De ambtenaar vertegenwoordigt de overheid, maar kan meestal niet namens de gehele overheid spreken. Hij wordt door de burger aangesproken op de maatschappelijke uitkomst, terwijl hij slechts een deelbesluit kan uitleggen. Hij kan een waarschuwing doorgeven, maar niet altijd zien of zij werkelijk op het juiste niveau is beoordeeld.

Wanneer professionele twijfel onvoldoende doorwerkt, ontstaat institutionele eenzaamheid. De medewerker vraagt zich af of hij voldoende heeft gewaarschuwd, of hij moet escaleren en of hij medeverantwoordelijk blijft wanneer de organisatie doorgaat.

De oplossing kan niet afhankelijk zijn van uitzonderlijke persoonlijke moed. Een professionele overheid moet afwijkende oordelen kunnen vastleggen, veilige escalatieroutes organiseren en zichtbaar maken wie verantwoordelijkheid neemt wanneer een signaal niet wordt gevolgd.

Ook de positie van de burger verandert gedurende het proces. Hij begint als melder van een ervaring of mogelijke afwijking. Wanneer zijn vraag niet herkenbaar wordt behandeld, gaat hij zelf informatie verzamelen, instanties verbinden en een dossier opbouwen. Zijn toenemende vasthoudendheid kan daarna worden gebruikt als bewijs dat hij activistisch, partijdig of onredelijk is.

Zo dreigt een omkering:

**De burger die aanvankelijk een mogelijk tekort in het systeem meldde, wordt uiteindelijk behandeld als het probleem dat het systeem moet beheersen.**

Wanneer de aandacht verschuift naar zijn toon, motief of gedrag, kan de oorspronkelijke boodschap uit beeld raken. De overheid mag onaanvaardbaar gedrag begrenzen, maar moet persoon, gedrag en inhoud afzonderlijk blijven beoordelen.

# Wanneer is de overheid defensief?

Niet iedere afwijzing, procedure of koersvaste beslissing is defensief. De overheid hoeft een burger of deskundige niet gelijk te geven om corrigeerbaar te zijn.

De centrale vraag is:

**Welke informatie zou de overheid nog tot een wezenlijk ander oordeel kunnen brengen?**

Een open systeem kan daarop concreet antwoorden. Het kent omstandigheden waaronder een project wordt verkleind, een volgende fase niet wordt geopend, een vergunning opnieuw wordt beoordeeld of een beleidsroute wordt aangepast.

Een defensief systeem verwijst vooral naar bestaande procedures, monitoring en toekomstige evaluaties, maar kan niet duidelijk maken wanneer de hoofdkeuze werkelijk opnieuw aan het bestuur wordt voorgelegd.

Drie kenmerken zijn daarbij doorslaggevend.

Ten eerste wordt de bestaande uitkomst beschermd. Nieuwe informatie mag vooral leiden tot verbetering binnen de gekozen route.

Ten tweede is de bewijsmaatstaf asymmetrisch. Positieve verwachtingen mogen op aannamen berusten, terwijl tegeninformatie vrijwel volledig bewezen moet worden.

Ten derde ontbreekt een reële correctieroute. Er zijn wel overleg, evaluaties en procedures, maar geen actor die voldoende mandaat heeft om de hoofdkeuze tijdig te heropenen.

Defensief gedrag moet daarom niet uitsluitend worden vastgesteld op basis van intenties of een slechte uitkomst. Een zorgvuldig besluit kan verkeerd uitpakken en een gesloten besluit kan toevallig goed aflopen. De beoordeling richt zich op de werking van het systeem: kon relevante tegeninformatie tijdig en op het juiste niveau tot een andere uitkomst leiden?

# Van defensieve naar corrigeerbare overheid

Corrigeerbaarheid betekent niet dat ieder besluit voortdurend openblijft. Een overheid moet kunnen uitvoeren en volhouden. Zij moet echter vooraf organiseren onder welke omstandigheden heroverweging noodzakelijk wordt.

Daarvoor zijn zes voorwaarden essentieel.

**De maatschappelijke hoofdvraag moet een eigenaar hebben.**
Naast de afzonderlijke bevoegdheden moet iemand verantwoordelijk zijn voor de gezamenlijke maatschappelijke uitkomst en voor de verbinding tussen veiligheid, gezondheid, ruimte, economie, infrastructuur en uitvoering.

**Dragende aannamen en onzekerheden moeten zichtbaar blijven.**
Verwachtingen over vraag, kosten, techniek, infrastructuur en hulpverleningscapaciteit mogen niet ongemerkt de status van feiten krijgen.

**Correctiemomenten en grenswaarden moeten vooraf worden vastgelegd.**
Duidelijk moet zijn welke kostenstijging, vertraging, incidenten, nieuwe gezondheidsinformatie of andere ontwikkeling tot herbeoordeling leidt.

**Tegenspraak moet buiten de projectlijn worden georganiseerd.**
Een projectorganisatie die op voortgang wordt beoordeeld, kan niet als enige verantwoordelijk zijn voor de vraag of haar eigen project nog de juiste route is.

**De omkeerbaarheid moet worden bewaakt.**
Onderzoek en evaluatie moeten plaatsvinden voordat investeringen, rechten en verwachtingen de keuze praktisch onomkeerbaar maken.

**Het bestuur moet werkelijk kunnen pauzeren, aanpassen of stoppen.**
Wanneer iedere evaluatie alleen kan leiden tot aanvullende maatregelen binnen dezelfde koers, is geen volledige correctieroute aanwezig.

De praktische toets in Bijlage C vertaalt deze voorwaarden naar zeven toetsingsvelden: hoofdvraag en alternatieven, kennis en onzekerheid, eigenaarschap, correctieroute, tijd en omkeerbaarheid, behandeling van tegenspraak en de vraag of het publieke doel dan wel de gekozen koers wordt beschermd.

# De betekenis van het vroege nee

Het nee wordt in bestuur vaak gezien als blokkade. Maar een vroeg nee kan verschillende vormen hebben:

- niet op deze locatie;
- niet op deze schaal;
- nog niet;
- niet zonder aanvullende bescherming;
- of niet langer onder de oorspronkelijke voorwaarden.

Zo’n nee kan ruimte scheppen voor een beter ja. Het kan tijd kopen, alternatieven openhouden en voorkomen dat een beperkte fout uitgroeit tot een onomkeerbare maatschappelijke verplichting.

Hoe later het nee komt, hoe zwaarder de gevolgen. Het vroege nee vraagt mogelijk aanpassing van een plan. Het late nee kan leiden tot schade, rechtszaken, hoge afboekingen, verlies van vertrouwen en bestuurlijke crisis.

Daarom is niet alleen van belang of de overheid uiteindelijk corrigeert, maar ook wanneer.

**De oorspronkelijke fout kan begrijpelijk zijn. De volhardingsfout ontstaat wanneer relevante signalen beschikbaar zijn, maar de overheid haar koers niet meer werkelijk kan heroverwegen.**

# Slot

De overheid kan niet functioneren zonder bevoegdheden, procedures, normen, deskundigheid en continuïteit. Zij moet haar besluiten kunnen verdedigen en hoeft niet bij iedere tegenwerping opnieuw te beginnen.

Maar de geloofwaardigheid van de overheid berust niet op de veronderstelling dat zij altijd gelijk heeft.

Zij berust op haar vermogen om onderscheid te maken tussen koersvastheid en geslotenheid, tussen zorgvuldig verdedigen en institutionele zelfbescherming, en tussen een onjuist signaal en een signaal dat vooral ongemakkelijk is.

Een corrigeerbare overheid organiseert niet alleen hoe zij tot besluiten komt. Zij organiseert ook hoe zij ontdekt dat zij opnieuw moet besluiten.

Zij kan uitleggen:

- wat zij weet;
- welke aannamen zij gebruikt;
- welke onzekerheid zij aanvaardt;
- wie de samenhang bewaakt;
- en onder welke omstandigheden zij haar koers zal herzien.

Daarmee wordt zichzelf tegenspreken geen teken van bestuurlijke zwakte, maar van institutionele volwassenheid.

**De geloofwaardigste overheid is niet de overheid die zichzelf nooit tegenspreekt, maar de overheid die dat kan doen voordat de werkelijkheid haar daartoe dwingt.**

# Toelichting op De defensieve overheid

## Hoe een mogelijk onjuist besluit wordt beschermd en het venster van correctie sluit

### Plaats van deze studie

Deze studie vormt de bestuurlijke verdieping van *Het gemiste nee* en de diagnose waarop *De corrigeerbare overheid* een antwoord geeft.

Zij onderzoekt niet alleen welke vormen van verdedigingsgedrag de overheid vertoont. Zij reconstrueert de gehele beweging:

1. hoe een overheidsbesluit onjuist of onvolledig kan ontstaan;
2. hoe signalen daarover worden ontvangen;
3. hoe normale bestuurlijke bescherming kan omslaan in institutionele zelfbescherming;
4. hoe daardoor het tijdige nee wordt gemist;
5. en aan welke kenmerken een overheid moet voldoen om corrigeerbaar te blijven.

## Centrale vraag

Waarom kan een begrijpelijke, onvolledige of aanvankelijk onzichtbare overheidsfout veranderen in een langdurig verdedigd bestuurlijk probleem?

## Deel I — De burger ontmoet geen overheid

### Hoofdstuk 1 — De burger tussen wal en schip

De burger ontmoet gemeenten, ministeries, uitvoeringsdiensten, inspecties, omgevingsdiensten en toezichthouders, maar vindt geen herkenbare vertegenwoordiger van de overheid als geheel.

### Hoofdstuk 2 — De oorspronkelijke vraag verdwijnt

Een vraag over maatschappelijke bescherming wordt tijdens de bestuurlijke behandeling opgeknipt in juridische, technische, ruimtelijke en organisatorische deelvragen. Alle onderdelen krijgen een plaats, maar de hoofdvraag blijft onbeantwoord.

### Hoofdstuk 3 — De burger als onbedoelde coördinator

De burger moet zelf documenten verzamelen, instanties benaderen, deelantwoorden vergelijken en de samenhang reconstrueren die de overheid intern niet zichtbaar heeft georganiseerd.

### Hoofdstuk 4 — Niet ieder onbeantwoord signaal bewijst een fout

De studie maakt onderscheid tussen een redelijke zorg, een inhoudelijk signaal, een aangetoonde tekortkoming en een onredelijke verwachting. De burger heeft niet automatisch gelijk, maar zijn vraag mag evenmin verdwijnen doordat zij niet onmiddellijk bewezen kan worden.

# Deel II — De overheid kan zelf fouten maken

## Hoofdstuk 5 — Fouten horen bij bestuur onder onzekerheid

Geen overheid beschikt over volledige kennis. Prognoses, modellen, technische verwachtingen en maatschappelijke omstandigheden kunnen anders uitpakken dan vooraf werd gedacht.

## Hoofdstuk 6 — De verkeerde probleemdefinitie

De eerste fout kan ontstaan voordat berekeningen of procedures beginnen. Een middel wordt tot doel gemaakt, een politieke voorkeur wordt als uitgangspunt genomen of een systeemvraag wordt te smal geformuleerd.

## Hoofdstuk 7 — Aannamen die ongemerkt feiten worden

Veronderstellingen over groei, veiligheid, uitvoerbaarheid, gedrag, kosten of beschikbaarheid worden gedurende het proces steeds minder herkenbaar als aannamen.

## Hoofdstuk 8 — Modellen, normen en criteria

Modellen en normen zijn noodzakelijk, maar hun uitkomst wordt te ruim geïnterpreteerd. Wat binnen de modelgrens voldoet, wordt gelezen als bewijs dat de ontwikkeling als geheel verantwoord is.

## Hoofdstuk 9 — De overheid in delen

Iedere organisatie kan haar eigen taak zorgvuldig uitvoeren, terwijl interacties, cumulatie, keteneffecten en de gezamenlijke beschermingsuitkomst buiten beeld blijven.

## Hoofdstuk 10 — Politieke voorkeur en vroegtijdige koersvastheid

Een politiek gewenste richting kan al verwachtingen, subsidies, organisatiecapaciteit en investeringen aantrekken voordat de onderliggende behoefte en uitvoerbaarheid voldoende zijn vastgesteld.

## Hoofdstuk 11 — Van beoordelingsfout naar besluitfout

De afzonderlijke tekortkomingen komen samen in een besluit dat binnen het gekozen kader logisch en verdedigbaar lijkt, maar op een onvolledige grondslag kan rusten.

# Deel III — Van normale verdediging naar defensief bestuur

## Hoofdstuk 12 — De overheid moet zich soms verdedigen

Niet iedere verdediging is verkeerd. Rechtszekerheid, continuïteit, gelijke behandeling, deskundigheid en bestuurlijke stabiliteit moeten worden beschermd.

## Hoofdstuk 13 — Het omslagpunt

Verdediging wordt defensief wanneer niet meer de maatschappelijke uitkomst wordt beschermd, maar vooral het bestaande besluit, de procedure, het model, de bevoegdheidsgrens of de reputatie van de organisatie.

## Hoofdstuk 14 — De verdediging door taakverdeling

“Daar gaan wij niet over” wordt een eindantwoord. Een bevoegdheidsgrens functioneert niet langer als overdrachtspunt, maar als afsluiting van verantwoordelijkheid.

## Hoofdstuk 15 — De procedurele en juridische verdediging

De overheid toont aan dat de procedure correct is doorlopen en dat het besluit juridisch houdbaar is. Daarmee wordt de bredere vraag of de uitkomst verantwoord is onvoldoende behandeld.

## Hoofdstuk 16 — De verdediging door modellen en deskundigheid

De status van het model of de deskundige vervangt de inhoudelijke bespreking van aannamen, onzekerheden, niet-gemodelleerde effecten en alternatieve verklaringen.

## Hoofdstuk 17 — De verdediging door informatie

Informatie kan formeel openbaar zijn, maar praktisch onvindbaar, versnipperd, omvangrijk of onvoldoende samenhangend. Transparantie bestaat dan zonder overzicht.

## Hoofdstuk 18 — De verdediging door tijd

Vragen worden doorgeschoven naar nader onderzoek, monitoring, een vergunningprocedure, een evaluatie of een toekomstig overleg, terwijl de gekozen ontwikkeling ondertussen doorgaat.

## Hoofdstuk 19 — De verdediging door participatie

De burger wordt gehoord nadat richting, schaal, locatie en belangrijkste aannamen al grotendeels zijn vastgelegd. Participatie legitimeert het proces, maar heropent het besluit niet.

## Hoofdstuk 20 — De verdediging van positie en reputatie

Erkenning van twijfel kan worden ervaren als verlies van gezag, aansprakelijkheidsrisico of politieke schade. Daardoor wordt onzekerheid afgezwakt en worden fouten voorzichtig of niet benoemd.

### Hoofdstuk 21 — De verdediging van de ingezette koers

Naarmate investeringen, contracten, bestuurlijke afspraken en publieke verwachtingen groeien, wordt nieuwe informatie niet meer onbevangen onderzocht. Zij wordt beoordeeld vanuit de vraag hoe de bestaande koers kan worden voortgezet.

## Deel IV — De mensen in het defensieve systeem

### Hoofdstuk 22 — De ambtenaar in het spanningsveld

De ambtenaar staat tussen maatschappelijke opdracht, politieke leiding, formeel mandaat, beschikbare middelen, professionele deskundigheid, de burger en zijn eigen geweten.

### Hoofdstuk 23 — De vertegenwoordiger zonder volledige volmacht

Voor de burger vertegenwoordigt de ambtenaar de overheid. Binnen de organisatie beschikt hij slechts over de bevoegdheid van zijn eigen onderdeel.

### Hoofdstuk 24 — Morele en institutionele eenzaamheid

De ambtenaar kan zien dat een vraag redelijk is, maar geen veilige en werkzame route hebben om haar op het niveau van het geheel te laten beoordelen.

### Hoofdstuk 25 — De burger verandert van sensor in tegenstander

Wanneer de burger blijft doorvragen, verandert zijn bestuurlijke identiteit. Hij wordt bezwaarmaker, activist, dossierbelanghebbende of probleemhouder.

### Hoofdstuk 26 — De boodschapper als onderwerp

De aandacht verschuift van de inhoud van het signaal naar deskundigheid, belang, toon, emotie of motieven van degene die het signaal afgeeft.

### Hoofdstuk 27 — Van gesprek naar escalatie

Wat begint als een verzoek om uitleg, ontwikkelt zich tot zienswijze, bezwaar, beroep, media-aandacht en maatschappelijke actie. De escalatie wordt vervolgens beschouwd als probleem van de burger, terwijl zij mede het gevolg kan zijn van uitblijvende beantwoording.

## Deel V — De defensieve keten en het gemiste nee

### Hoofdstuk 28 — Van signaal naar neutralisering

De terugkerende keten wordt gereconstrueerd:

1. een signaal wordt afgegeven;
2. de vraag wordt verkleind;
3. zij wordt toegewezen aan een deeltaak;

4. zij wordt getoetst binnen een bestaand model;
5. de uitkomst wordt juridisch afgeschermd;
6. onzekerheid wordt naar later verschoven;
7. de bewijslast komt bij de burger;
8. de boodschapper wordt het probleem;
9. het eerdere besluit blijft intact.

### Hoofdstuk 29 — Het venster van correctie

Vroeg in het proces kan een beperkte interventie voldoende zijn. Later raken steeds meer belangen aan de gekozen richting verbonden. De kosten van heroverweging nemen toe en het lichte nee wordt een zwaar nee.

### Hoofdstuk 30 — De volhardingsfout

De oorspronkelijke fout kan begrijpelijk of aanvankelijk onzichtbaar zijn geweest. Het blijven voortzetten nadat relevante signalen beschikbaar zijn, vormt een afzonderlijke en zwaardere bestuurlijke fout.

### Hoofdstuk 31 — Het late juridische nee

Wanneer interne correctie uitblijft, keert de normatieve vraag terug bij de rechter. Het recht wordt dan niet alleen beschermer van rechtsposities, maar ook het late mechanisme waarmee een eerder gemiste bestuurlijke grens alsnog wordt gesteld.

### Hoofdstuk 32 — De werkelijkheid als laatste toezichthouder

Wanneer ook juridische of bestuurlijke correctie uitblijft, volgt correctie door incident, uitvoeringscrisis, financiële tegenvaller, maatschappelijke schade of verlies van vertrouwen.

## Deel VI — Diagnose en overgang naar de corrigeerbare overheid

### Hoofdstuk 33 — Wanneer is een overheid defensief?

Niet één afzonderlijke verwijzing naar een regel, taak of model is doorslaggevend. Van defensief bestuur is sprake wanneer meerdere mechanismen gezamenlijk verhinderen dat nieuwe informatie het bestaande besluit werkelijk kan heropenen.

### Hoofdstuk 34 — Toetsingskader voor defensief bestuur

Per dossier wordt onderzocht:

- wat de oorspronkelijke maatschappelijke vraag was;
- welke aannamen het besluit droegen;
- wie verantwoordelijkheid droeg voor het geheel;
- welke signalen beschikbaar kwamen;
- hoe daarop werd gereageerd;

- wanneer correctie nog mogelijk was;
- en waarom die correctie wel of niet plaatsvond.

### Hoofdstuk 35 — Praktijkcasussen

De methodiek wordt toegepast op enkele onderling verschillende dossiers, bijvoorbeeld ammoniak, industriële gezondheid, woningbouw nabij industrie, energiebeleid en een of twee nationale bestuurlijke crises.

### Hoofdstuk 36 — Wat de defensieve overheid nodig heeft om corrigeerbaar te worden

Dit hoofdstuk benoemt alleen de overgangsvoorwaarden:

- de oorspronkelijke vraag vasthouden;
- aannamen zichtbaar maken;
- verantwoordelijkheid voor de samenhang beleggen;
- tegenspraak laten doorwerken;
- herijkmomenten en stopcriteria organiseren;
- burgers en ambtenaren een veilige signaleringsroute geven;
- en nieuwe informatie het besluit daadwerkelijk laten beïnvloeden.

De concrete institutionele uitwerking blijft onderwerp van de afzonderlijke studie *De corrigeerbare overheid*.

## Conclusie — De overheid die zichzelf kan tegenspreken

Een betrouwbare overheid is niet een overheid die nooit fouten maakt. Zij is evenmin een overheid die ieder besluit onmiddellijk heropent zodra kritiek ontstaat.

Een betrouwbare overheid kan onderscheid maken tussen ruis en signaal, tussen belang en algemeen belang, tussen onzekerheid en aantoonbare fout. Maar wanneer een relevant signaal zichtbaar wordt, moet zij in staat zijn haar eigen aannamen, procedures en eerdere oordelen opnieuw te onderzoeken.

De defensieve overheid probeert aan te tonen dat zij correct heeft gehandeld.

De corrigeerbare overheid onderzoekt of zij nog steeds correct handelt.

Dit hoofdstuk bouwt voort op de notitie *De burger tussen wal en schip* en op de bredere analyse dat burgers de gezamenlijke uitkomst ervaren, terwijl overheidsorganisaties ieder slechts een deel beoordelen.

# Hoofdstuk 1 — De burger tussen wal en schip

## 1.1 De burger stelt een vraag aan de overheid

Een burger die zich tot de overheid wendt, denkt doorgaans niet in termen van bestuurslagen, wettelijke bevoegdheden, uitvoeringsorganisaties en onderlinge mandaten. Hij heeft een probleem, een zorg of een vraag en verwacht dat de overheid daarop als overheid reageert.

De bewoner die zich zorgen maakt over industriële emissies vraagt niet in de eerste plaats welke omgevingsdienst de vergunning heeft verleend, welk bestuursorgaan bevoegd gezag is en welk kennisinstituut het rekenmodel heeft vastgesteld. Hij wil weten of zijn gezondheid voldoende wordt beschermd.

De burger die vragen stelt over ammoniaktransport vraagt niet uitsluitend of een opslagtank aan een technische richtlijn voldoet, of een binnenvaartschip volgens de vervoersvoorschriften mag varen en of de vaarroute binnen het Basisnet past. Hij wil weten of de volledige keten — aanvoer, opslag, overslag, transport, vaarroute, hulpverlening en omgeving — als geheel verantwoord is.

De burger die bezwaar maakt tegen woningbouw nabij een industriegebied vraagt niet alleen of de woningbouwlocatie planologisch toelaatbaar is. Hij vraagt ook of toekomstige bewoners voldoende veilig zijn, of de bestaande industrie verantwoord kan blijven functioneren en of de gezamenlijke ontwikkeling van wonen, industrie en infrastructuur goed is afgewogen.

De oorspronkelijke vraag van de burger heeft daarmee vaak betrekking op de maatschappelijke uitkomst:

**Word ik beschermd? Is dit verantwoord? Wie overziet het geheel?**

De overheid ontvangt die vraag echter niet als één geheel. Zij verdeelt haar over verschillende organisaties, wettelijke regimes, beleidsvelden en deskundigheden. Daarmee begint de afstand tussen de werkelijkheid van de burger en de inrichting van de overheid.

## 1.2 De overheid bestaat uit delen

Een moderne overheid kan niet functioneren zonder taakverdeling. De samenleving is te complex om alle kennis, bevoegdheden en uitvoering in één organisatie onder te brengen. Ministeries ontwikkelen beleid. Provincies en gemeenten maken ruimtelijke en bestuurlijke afwegingen. Uitvoeringsorganisaties passen wetten en regelingen toe. Omgevingsdiensten verlenen vergunningen en houden toezicht. Inspecties controleren naleving. Veiligheidsregio’s bereiden zich voor op incidenten. Kennisinstituten ontwikkelen modellen en beoordelingsmethoden. Rechters toetsen besluiten en beschermen rechtsposities.

Deze specialisatie heeft grote waarde. Zij brengt deskundigheid bijeen, beperkt willekeur en maakt duidelijk wie welke formele taak uitvoert. Zonder deze verdeling zou de overheid onoverzichtelijk en onbeheersbaar worden.

Maar dezelfde taakverdeling heeft een keerzijde. Iedere organisatie ziet slechts een deel van de werkelijkheid. De gemeente kijkt vanuit ruimtelijke ordening en lokale belangen. De vergunningverlener beoordeelt de aanvraag binnen het geldende juridische kader. De inspectie kijkt naar naleving. De veiligheidsregio kijkt naar voorbereiding op incidenten. Het kennisinstituut kijkt naar de kwaliteit en toepassing van het model. Het ministerie kijkt naar nationale beleidsdoelen en stelselverantwoordelijkheid.

De burger ervaart die onderdelen niet afzonderlijk. Hij ademt niet per vergunning. Hij woont niet per beleidsdossier. Hij ondervindt niet één afzonderlijke emissie, één transportbeweging of één bestuurlijke bevoegdheid. Hij ervaart de optelsom.

Daarmee ontstaat een fundamentele asymmetrie. De overheid organiseert haar verantwoordelijkheid in delen; de burger ondergaat de uitkomst als geheel.

## 1.3 Vele loketten, maar geen herkenbare overheid

De burger kan in Nederland veel overheidsorganisaties bereiken. Hij kan een melding doen, een informatieverzoek indienen, een zienswijze geven, bezwaar maken, een klacht indienen of een volksvertegenwoordiger benaderen. Formeel bestaat er dus geen gebrek aan toegang.

Toch kan een burger na vele contacten tot de conclusie komen dat hij de overheid zelf niet heeft gevonden.

Iedere organisatie kan zorgvuldig uitleggen waar haar verantwoordelijkheid begint en eindigt. De gemeente verwijst naar de provincie. De provincie verwijst naar het bevoegd gezag. De omgevingsdienst verwijst voor vervoer naar het Rijk. Het ministerie verwijst naar de uitvoeringsorganisatie. De inspectie verklaart dat zij toezicht houdt op naleving, maar niet verantwoordelijk is voor de beleidskeuze. De veiligheidsregio bereidt zich voor op incidenten, maar beslist niet over de activiteit die het incident kan veroorzaken.

Elke verwijzing kan op zichzelf juist zijn. Toch kan het gezamenlijke resultaat zijn dat niemand de oorspronkelijke vraag overneemt.

De burger ontmoet dan geen overheid die zegt:

Wij begrijpen dat uw vraag meerdere organisaties raakt. Wij brengen de betrokken partijen bijeen en zorgen dat u een samenhangend antwoord krijgt.

In plaats daarvan ontmoet hij een reeks deelorganisaties die ieder een correct antwoord geven op een kleinere vraag dan de vraag die hij heeft gesteld.

De burger vindt vele loketten, maar geen herkenbare vertegenwoordiger van het geheel.

## 1.4 De burger wordt coördinator van de overheid

Wanneer geen organisatie eigenaarschap neemt over de samenhang, verschuift de coördinatielast naar de burger.

Hij moet zelf vaststellen welke organisaties betrokken zijn. Hij moet documenten zoeken, vergunningen lezen, beleidsstukken vergelijken en uitvinden welke wettelijke regelingen van toepassing zijn. Hij moet begrijpen waar het ene mandaat ophoudt en het andere begint. Hij moet tegenstrijdigheden tussen antwoorden herkennen en nagaan welke vragen nog niet zijn behandeld.

De burger wordt daarmee onbedoeld de projectleider van zijn eigen overheidsvraag.

Dat is een opmerkelijke omkering. De overheid beschikt over ambtelijke organisaties, juridische deskundigheid, interne overlegstructuren, toegang tot gegevens en bestuurlijke bevoegdheden. De burger beschikt daar doorgaans niet over. Toch wordt van hem verwacht dat hij de samenhang reconstrueert die de overheid zelf niet zichtbaar aanbiedt.

Voor een hoogopgeleide, vasthoudende en ervaren burger kan dat al een zware opgave zijn. Voor iemand met beperkte tijd, middelen, gezondheid, taalvaardigheid of juridische kennis kan zij praktisch onuitvoerbaar worden.

Formeel heeft iedere burger dezelfde toegang tot procedures. Feitelijk verschilt het vermogen om die procedures te gebruiken sterk. Wie beschikt over kennis, netwerk, tijd en geld, kan onderzoeken laten uitvoeren, documenten opvragen en juridische stappen zetten. Wie dat niet kan, blijft afhankelijk van de bereidheid van de overheid om zelf de samenhang te bewaken.

De kwaliteit van bescherming mag daarom niet afhankelijk worden van het vermogen van een individuele burger om de overheid administratief, technisch en juridisch opnieuw bijeen te brengen.

## 1.5 De oorspronkelijke vraag raakt uit beeld

Tijdens de behandeling wordt de vraag van de burger vertaald naar de taal van de organisatie die haar ontvangt.

Een vraag over bescherming wordt een vraag over normconformiteit. Een vraag over de veiligheid van een keten wordt een vraag over de vergunning van één installatie. Een vraag over cumulatie wordt verdeeld over afzonderlijke bronnen. Een vraag over gezondheid wordt teruggebracht tot de vraag of een wettelijke grenswaarde wordt overschreden. Een vraag over maatschappelijke aanvaardbaarheid wordt vertaald naar juridische toelaatbaarheid.

Deze vertaling is deels noodzakelijk. Een overheid moet algemene zorgen kunnen omzetten in onderzoekbare en besluitbare vragen. Zij kan niet handelen op basis van onbegrensde onrust alleen.

Het gevaar ontstaat wanneer de vertaling de oorspronkelijke vraag vervangt.

De burger vraagt: Is de gezamenlijke ontwikkeling nog verantwoord?

De overheid antwoordt: Ieder afzonderlijk project voldoet aan de geldende criteria.

De burger vraagt: Wie draagt verantwoordelijkheid voor de volledige keten?

De overheid antwoordt: Voor ieder onderdeel is een bevoegde instantie aangewezen.

De burger vraagt: Wat gebeurt er wanneer de aannamen van het model niet kloppen?

De overheid antwoordt: Het voorgeschreven model is correct toegepast.

De antwoorden kunnen feitelijk juist zijn, maar sluiten niet noodzakelijk aan op de vraag. Zij tonen aan dat de bestuurlijke delen functioneren. Zij tonen nog niet aan dat de maatschappelijke uitkomst voldoende wordt bewaakt.

Wanneer deze verschuiving niet wordt herkend, ontstaat procedurele schijnbeantwoording. Er is een reactie, maar geen antwoord. De vraag is administratief verwerkt, maar inhoudelijk niet opgelost.

## 1.6 Tussen wal en schip

De uitdrukking *tussen wal en schip* beschrijft meer dan alleen het ontbreken van een passend loket. Zij wijst op de ruimte tussen formele verantwoordelijkheden.

Aan de wal bestaan vergunningen, installaties, opslagtanks, ruimtelijke besluiten en lokale verantwoordelijkheden. Op het water bestaan scheepvaartregels, vaarwegbeheer, vervoersvoorschriften en nautische verantwoordelijkheid. Voor ieder onderdeel bestaat een kader. Maar wanneer de vraag juist betrekking heeft op de overgang tussen wal en schip, kan zij tussen beide kaders verdwijnen.

Hetzelfde patroon doet zich ook buiten de scheepvaart voor.

Tussen gezondheidsbeleid en vergunningverlening kan de vraag naar cumulatieve blootstelling verdwijnen. Tussen ruimtelijke ordening en industriële veiligheid kan de vraag verdwijnen of woningen en risicovolle activiteiten gezamenlijk nog verantwoord zijn. Tussen energiebeleid en netbeheer kan de vraag verdwijnen of politieke ambities fysiek uitvoerbaar zijn. Tussen wetgeving en uitvoering kan de vraag verdwijnen of burgers werkelijk in staat zijn aan alle verplichtingen te voldoen.

Het probleem bevindt zich dus niet noodzakelijk binnen één organisatie. Het ontstaat vaak in de overgang tussen organisaties, regels en verantwoordelijkheden.

Daar bevindt de burger zich eveneens. Hij valt niet buiten het overheidsstelsel. Hij bevindt zich juist midden tussen de onderdelen ervan.

## 1.7 De positie van de ambtenaar

Ook de ambtenaar die de burger te woord staat, bevindt zich in een moeilijke positie.

Voor de burger vertegenwoordigt hij de overheid. De burger verwacht dat hij antwoord kan geven, verantwoordelijkheid kan nemen of ten minste kan zorgen dat de vraag op de juiste plaats terechtkomt.

Binnen zijn organisatie vertegenwoordigt de ambtenaar echter slechts een beperkte taak. Hij moet handelen binnen bevoegdheden, beleidskaders, instructies, beschikbare tijd en financiële middelen. Hij kan de bredere betekenis van de vraag herkennen, maar niet bevoegd zijn om haar volledig te beantwoorden. Hij kan zien dat meerdere organisaties nodig zijn, maar niet beschikken over het mandaat om deze bijeen te brengen. Hij kan inhoudelijke twijfel hebben, terwijl van hem wordt verwacht dat hij het bestaande besluit of beleid uitlegt.

Daardoor ontstaat een spiegelbeeldige klem.

De burger ervaart een ambtenaar die zich achter taakverdeling verschuilt. De ambtenaar ervaart een burger die van hem een antwoord verlangt dat hij niet bevoegd is te geven. Beiden kunnen tegenover elkaar komen te staan, terwijl de werkelijke oorzaak in de inrichting van het systeem ligt.

Dat ontslaat de ambtenaar niet van verantwoordelijkheid. Een beroep op beperkte bevoegdheid mag niet automatisch het einde van de behandeling betekenen. Maar het betekent wel dat de oplossing niet uitsluitend kan worden gezocht in persoonlijk gedrag, klantvriendelijkheid of communicatievaardigheid.

Een overheid die integrale vragen ontvangt, moet haar medewerkers een route bieden om die vragen op een hoger of breder niveau te laten behandelen. Zonder zo'n route wordt de ambtenaar de menselijke sluitpost van bestuurlijke fragmentatie.

## 1.8 Wanneer taakverdeling defensief wordt

Taakverdeling is niet op zichzelf defensief. Het is legitiem dat een organisatie duidelijk maakt waarvoor zij wel en niet verantwoordelijk is. Ook kan niet iedere vraag leiden tot een breed interbestuurlijk onderzoek.

Het omslagpunt wordt bereikt wanneer taakverdeling niet langer wordt gebruikt om de vraag naar de juiste plaats te brengen, maar om te voorkomen dat iemand de vraag als geheel hoeft te behandelen.

Er zijn enkele herkenbare aanwijzingen voor zo'n omslag.

De oorspronkelijke vraag wordt niet meer herhaald. Iedere organisatie beantwoordt uitsluitend haar eigen deel. Er wordt geen eigenaar aangewezen voor de samenhang. Verwijzingen volgen elkaar op zonder warme overdracht. De burger moet zelf aantonen welke andere organisaties betrokken zijn. Deelantwoorden worden gebruikt als bewijs dat het geheel voldoende is beoordeeld. Niemand kan uitleggen waar de gezamenlijke afweging is gemaakt.

Dan verandert noodzakelijke specialisatie in institutionele verdediging.

De overheid zegt feitelijk: Wij hebben ieder ons deel gedaan; daarmee is de vraag behandeld.

De burger antwoordt: Maar mijn vraag ging juist over wat er tussen die delen gebeurt.

Daar begint de defensieve overheid. Niet noodzakelijk bij ontkenning, kwade wil of onzorgvuldigheid, maar bij het onvermogen of de onwil om de afzonderlijke delen opnieuw samen te brengen wanneer de maatschappelijke werkelijkheid daarom vraagt.

## 1.9 De burger heeft niet automatisch gelijk

Een kritische studie over de overheid moet ook de grenzen van de positie van de burger erkennen.

Niet iedere zorg wijst op een werkelijke fout. Niet ieder vermoeden vraagt om omvangrijk aanvullend onderzoek. Een burger kan informatie verkeerd begrijpen, risico's overschatten, vooral zijn eigen belang verdedigen of onrealistische zekerheid verlangen. De overheid moet belangen afwegen en kan niet iedere individuele wens honoreren.

De burger beschikt evenmin vanzelfsprekend over het volledige overzicht. Ook hij werkt met aannamen, selecteert informatie en kan zich vastleggen op een eenmaal ingenomen standpunt.

Maar dat de burger niet automatisch gelijk heeft, betekent niet dat zijn vraag geen bestuurlijke betekenis heeft.

Een signaal hoeft nog geen bewijs te zijn om onderzoek te verdienen. Een vraag kan onvolledig zijn en toch wijzen op een gat tussen verantwoordelijkheden. Een burger kan een technisch detail verkeerd duiden en tegelijk terecht vaststellen dat niemand de samenhang zichtbaar draagt.

Een professionele overheid beoordeelt daarom niet alleen of de burger zijn stelling al volledig heeft bewezen. Zij onderzoekt ook welk mogelijk publiek probleem achter de vraag zichtbaar wordt.

De burger is niet de eindbeoordelaar van het systeem, maar hij kan wel een sensor van het systeem zijn.

## 1.10 Van toegang tot aanspreekbaarheid

De kwaliteit van de verhouding tussen burger en overheid wordt niet uitsluitend bepaald door de vraag of een loket, bezwaarprocedure of informatiekanaal beschikbaar is.

De diepere maatstaf is aanspreekbaarheid.

Een aanspreekbare overheid:

- ontvangt de vraag in haar oorspronkelijke maatschappelijke betekenis;
- maakt duidelijk welke organisaties en kaders betrokken zijn;
- zorgt voor overdracht zonder de burger los te laten;
- benoemt wie verantwoordelijk is voor de samenhang;
- maakt zichtbaar welke deelvragen wel en niet zijn beantwoord;
- en geeft uiteindelijk een herkenbare publieke reactie op de hoofdvraag.

Dat betekent niet dat één ambtenaar of organisatie alle beslissingsmacht moet krijgen. Het betekent wel dat de overheid haar interne taakverdeling niet volledig op de burger mag afwentelen.

De overheid moet zichzelf tegenover de burger opnieuw bijeen kunnen brengen.

## 1.11 Eerste conclusie

De burger tussen wal en schip is geen incidenteel slachtoffer van een verkeerde doorverwijzing. Hij maakt een structureel probleem zichtbaar.

De maatschappelijke werkelijkheid is steeds sterker verweven geraakt, terwijl de overheid haar verantwoordelijkheid grotendeels in afzonderlijke taken, bevoegdheden, procedures en modellen heeft georganiseerd. Wanneer een vraag precies die grenzen overschrijdt, ontbreekt niet noodzakelijk deskundigheid. Wat ontbreekt, is een herkenbare functie die de delen opnieuw samenbrengt.

Daarmee ontstaat het eerste kenmerk van de defensieve overheid:

- Zij beoordeelt niet eerst welk maatschappelijk probleem de burger zichtbaar maakt, maar binnen welk bestaand onderdeel zijn vraag kan worden ondergebracht.
- Wat niet binnen één onderdeel past, dreigt tussen de onderdelen te verdwijnen.

De burger vindt dan vele instanties, maar niet de overheid.

- Hij vindt regels, maar geen eigenaar van de uitkomst.
- Hij vindt deelantwoorden, maar geen antwoord op zijn hoofdvraag.
- Hij zit tussen wal en schip.

De volgende vraag is hoe dat gebeurt. Hoe wordt een oorspronkelijke maatschappelijke vraag tijdens de bestuurlijke behandeling zodanig vertaald, verdeeld en verkleind dat zij uiteindelijk uit beeld kan raken?

Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

Dit hoofdstuk volgt rechtstreeks uit hoofdstuk 1. De literatuurstudie maakt al onderscheid tussen de oorspronkelijke vraag — *is deze ontwikkeling verantwoord?* — en de smallere procedurele vraag — *voldoet zij aan de toepasselijke norm? Het gemiste nee* beschrijft vervolgens hoe een signaal achtereenvolgens kan worden gewogen, genuanceerd, opgedeeld en in procedures opgenomen, totdat de kernvraag haar corrigerende werking verliest.

# Hoofdstuk 2 — De oorspronkelijke vraag verdwijnt

## 2.1 De vraag zoals de burger haar stelt

De burger die zich tot de overheid wendt, begint doorgaans niet met een volledig afgebakende juridische of technische vraag. Hij begint met een ervaring, een waarneming of een zorg.

Hij ruikt een stof die er eerder niet was. Hij ziet dat industrie, transport en woningbouw steeds dichter bij elkaar komen. Hij leest dat grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen zullen worden opgeslagen en vervoerd. Hij merkt dat verschillende projecten afzonderlijk worden beoordeeld, terwijl zij gezamenlijk dezelfde leefomgeving belasten. Of hij stelt vast dat een politieke ambitie wordt uitgevoerd zonder dat duidelijk is of de benodigde infrastructuur, capaciteit en bescherming tijdig beschikbaar zullen zijn.

De eerste vraag is daarom meestal breed en maatschappelijk van aard:

- Is dit veilig?
- Wordt mijn gezondheid voldoende beschermd?
- Wie heeft de gezamenlijke gevolgen beoordeeld?
- Wat gebeurt er wanneer de aannamen niet blijken te kloppen?
- Wie grijpt in wanneer de ontwikkeling anders verloopt dan verwacht?

Deze vragen zijn niet zonder meer juridisch af te handelen. Zij bevatten feiten, verwachtingen, waarden en onzekerheden. Zij gaan over de huidige situatie én over mogelijke toekomstige gevolgen. Ook kunnen zij verschillende organisaties en beleidsterreinen tegelijk raken.

Dat maakt bestuurlijke vertaling noodzakelijk. Een overheid moet kunnen vaststellen wat precies wordt gevraagd, welke gegevens relevant zijn, welke wettelijke kaders gelden en welke organisaties moeten worden betrokken.

De kwetsbaarheid ontstaat niet doordat de vraag wordt vertaald. Zij ontstaat wanneer de vertaling de oorspronkelijke vraag vervangt.

## 2.2 Vertaling is noodzakelijk

Een publieke organisatie kan niet handelen op basis van uitsluitend een algemeen gevoel dat iets niet klopt. Zij moet een signaal onderzoeken, afbakenen en verbinden aan feiten, bevoegdheden en beoordelingscriteria.

Een melding van geur moet worden verbonden aan een mogelijke bron, een meetmethode en een toezichthoudende taak. Een vraag over industriële veiligheid moet worden vertaald naar installaties, scenario’s, faalkansen, effectafstanden en hulpverleningsmogelijkheden. Een zorg over gezondheid vraagt om gegevens over stoffen, blootstellingsduur, concentratie en mogelijke gezondheidseffecten. Een vraag over een vaarroute vraagt om verkeersintensiteit, scheepstypen, ligplaatsen, bruggen, sluizen en incidentbestrijding.

Zonder deze vertaling blijft de vraag te algemeen om zorgvuldig te kunnen beantwoorden.

De vertaling heeft bovendien een beschermende functie. Zij voorkomt dat besluiten uitsluitend op emotie, beeldvorming of politieke druk worden gebaseerd. Zij bevordert rechtsgelijkheid, maakt controle mogelijk en dwingt de overheid haar oordeel te motiveren.

De studie richt zich daarom niet tegen juridische afbakening, technische analyse of bestuurlijke taakverdeling. Zij onderzoekt het moment waarop deze noodzakelijke bewerkingen leiden tot verlies van betekenis.

Een vraag kan tijdens de behandeling steeds nauwkeuriger worden geformuleerd en tegelijkertijd steeds verder verwijderd raken van het probleem waarop zij oorspronkelijk betrekking had.

## 2.3 De eerste verkleining: binnen welk mandaat past de vraag?

De eerste bestuurlijke reactie is vaak het zoeken naar de bevoegde organisatie.

Gaat de vraag over een installatie, dan wordt zij verbonden aan vergunningverlening en toezicht. Gaat zij over varend vervoer, dan komt de vaarwegbeheerder of transportinspectie in beeld. Gaat zij over woningbouw, dan wordt gekeken naar de gemeente en het ruimtelijke besluit. Gaat zij over crisisbeheersing, dan wordt de veiligheidsregio betrokken.

Deze ordening is logisch. Maar zij bevat al een eerste verkleining.

De vraag van de burger gaat mogelijk niet over één van deze onderdelen, maar over de verhouding ertussen. De opslag kan afzonderlijk te vergunnen zijn, het schip kan aan de vervoersregels voldoen en de vaarweg kan formeel geschikt zijn. Toch blijft de vraag bestaan of de volledige keten, inclusief overslag, wachttijd, vaarroute en hulpverlening, als geheel verantwoord is.

Geen enkele organisatie hoeft die vraag automatisch als haar eigen vraag te behandelen.

De systeemvraag wordt daardoor vertaald in een reeks bevoegdheidsvragen:

- Wie gaat over de tank?
- Wie gaat over het schip?
- Wie gaat over het water?
- Wie gaat over de woningen?
- Wie gaat over de hulpverlening?

Op ieder van deze vragen kan een antwoord bestaan. Maar het antwoord op de hoofdvraag volgt niet vanzelf uit de optelsom.

De eerste vorm van verlies ontstaat dus wanneer het vinden van de bevoegde instanties wordt verward met het organiseren van verantwoordelijkheid voor het geheel.

## 2.4 De tweede verkleining: welk onderdeel kan worden onderzocht?

Nadat de vraag bij een organisatie is aangekomen, wordt zij verder vertaald naar het eigen vakgebied.

Een vergunningverlener vraagt of de aanvraag aan de beoordelingsregels voldoet. Een toezichthouder vraagt of de vergunning wordt nageleefd. Een modelleur vraagt welke scenario's moeten worden doorgerekend. Een gezondheidsdeskundige vraagt welke blootstelling aantoonbaar is. Een veiligheidsregio vraagt welke incidenten moeten worden voorbereid. Een bestuurder vraagt welke belangen moeten worden afgewogen.

Iedere discipline gaat een deel van de werkelijkheid onderzoeken.

Maar daarbij verandert ook de vorm van de vraag. De maatschappelijke vraag:

- Is de gezamenlijke ontwikkeling voor deze omgeving verantwoord? kan veranderen in:
- Voldoet deze installatie aan de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico?

De vraag:

- Wat zijn de gevolgen van een langdurige ammoniakuitstroom onder ongunstige omstandigheden? kan veranderen in:
- Welk voorgeschreven scenario moet volgens de geldende methodiek worden doorgerekend?

De vraag:

- Kan de bevolking bij een zwaar incident werkelijk worden beschermd? kan veranderen in:
- Is een crisisplan aanwezig?

Deze kleinere vragen zijn relevant. Het probleem ontstaat wanneer beantwoording ervan wordt behandeld als beantwoording van de oorspronkelijke vraag.

## 2.5 Van maatschappelijke betekenis naar technische parameter

Technische analyse vereist meetbare grootheden. Begrippen als veiligheid, gezondheid, betrouwbaarheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid zijn te breed om rechtstreeks te berekenen.

Daarom worden zij vertaald naar indicatoren:

- kans per jaar;
- concentratie van een stof;
- afstand tot een risicobron;
- aantal blootgestelde personen;
- beschikbaarheid van een installatie;

- capaciteit van een vaarweg;
- opkomsttijd van hulpdiensten;
- of verwachte schade volgens een gekozen scenario.

Deze indicatoren maken consistente vergelijking mogelijk. Zij zijn noodzakelijk voor professioneel bestuur.

Maar iedere indicator is ook een selectie.

Wat meetbaar is, krijgt een herkenbare plaats. Wat moeilijker meetbaar is, raakt gemakkelijker op de achtergrond. Langdurige gezondheidsschade, maatschappelijke ontwrichting, samenloop van gebeurtenissen, verlies van vertrouwen, menselijke paniek en de gevolgen van uitval van gedeelde infrastructuur laten zich minder eenvoudig in één getal onderbrengen.

Ook kan één indicator stilzwijgend de volledige maatschappelijke betekenis gaan vertegenwoordigen. Een risicocontour wordt dan behandeld alsof zij de grens tussen veilig en onveilig weergeeft. Een berekende concentratie wordt gelezen als volledige beschrijving van een incident. Een gemiddelde waarde verdringt pieken en uitzonderlijke omstandigheden.

De kaart wordt niet alleen gebruikt om het terrein te begrijpen. De kaart neemt de plaats van het terrein in.

## 2.6 Van inhoudelijke vraag naar normtoets

De volgende stap is de toetsing aan normen en criteria.

Een norm geeft de overheid een hanteerbare grens. Zij bevordert rechtsgelijkheid en biedt burgers en bedrijven duidelijkheid. Zonder normen zou besluitvorming gemakkelijk willekeurig worden.

Toch is normconformiteit niet hetzelfde als een volledige inhoudelijke beoordeling.

- De oorspronkelijke vraag luidt: Is deze activiteit in deze omgeving verantwoord?
- De normvraag luidt: Blijft de berekende waarde binnen de wettelijk toegestane grens?

Beide vragen raken elkaar, maar zij vallen niet samen.

Een norm is gebaseerd op beleidskeuzen, wetenschappelijke inzichten, bestuurlijke afwegingen en vereenvoudigingen. Zij geeft aan wat volgens een vastgesteld kader toelaatbaar wordt geacht. Zij kan niet vanzelf alle plaatselijke omstandigheden, toekomstige ontwikkelingen, cumulatieve effecten en resterende onzekerheden omvatten.

Bovendien werken veel normen per activiteit, stof, installatie of vergunning. De burger ervaart echter meerdere bronnen en ontwikkelingen tegelijk.

Wanneer normconformiteit als eindantwoord wordt gebruikt, vindt een stille verschuiving plaats. Niet langer hoeft te worden aangetoond dat de gezamenlijke uitkomst overtuigend is. Het volstaat dat ieder afzonderlijk onderdeel binnen zijn eigen toetsingskader blijft.

De oorspronkelijke beschermingsvraag wordt daarmee niet weerlegd. Zij wordt buiten het beoordelingskader geplaatst.

## 2.7 Het model bepaalt welke werkelijkheid meetelt

Modellen maken het mogelijk ingewikkelde processen te analyseren die niet rechtstreeks kunnen worden waargenomen. Zij zijn onmisbaar bij omgevingsveiligheid, gezondheid, infrastructuur, economie en energie.

Een model heeft echter altijd een grens.

Het gebruikt gekozen scenario's, invoergegevens en aannamen. Het vereenvoudigt menselijk gedrag, weersomstandigheden, technische installaties en hun onderlinge relaties. Het kan alleen rekenen met wat vooraf in het model is opgenomen.

Daarmee ontstaat een belangrijk verschil tussen twee vragen:

- Wat zegt het model over de ingevoerde situatie? En:
- Is de ingevoerde situatie een voldoende weergave van de werkelijkheid waarover moet worden besloten?

De eerste vraag kan technisch goed worden beantwoord. De tweede vraagt aanvullend professioneel en bestuurlijk oordeel.

Wanneer een burger vraagt wat er gebeurt bij een scenario dat niet is doorgerekend, kan het antwoord luiden dat dit scenario niet volgens de voorgeschreven methodiek hoeft te worden beschouwd. Wanneer hij vraagt naar een langere uitstroomduur, kan worden verwezen naar de gehanteerde rekentijd. Wanneer hij vraagt naar cumulatie of domino-effecten, kan blijken dat het model deze slechts beperkt verwerkt.

De vraag is dan niet inhoudelijk beantwoord. Er is uitgelegd waarom zij niet binnen het model valt.

Dat onderscheid is wezenlijk.

Wat buiten het model valt, is niet automatisch onbelangrijk of onmogelijk. Het is alleen niet berekend binnen de gekozen methodiek.

Een defensieve verschuiving ontstaat wanneer de begrenzing van het model wordt behandeld als begrenzing van de werkelijkheid.

## 2.8 De juridische omzetting

Naast technische versmalling vindt een juridische omzetting plaats.

De burger vraagt of een ontwikkeling verantwoord is. De overheid moet echter besluiten binnen het recht. Zij onderzoekt daarom of de activiteit te vergunnen is, of het besluit zorgvuldig wordt voorbereid, of belangen voldoende zijn afgewogen en of de motivering juridisch standhoudt.

Ook deze omzetting is noodzakelijk. De overheid mag niet buiten haar wettelijke bevoegdheden handelen en moet rechtszekerheid bieden.

Maar juridische toelaatbaarheid is niet hetzelfde als maatschappelijke wenselijkheid of technische robuustheid.

Een activiteit kan juridisch toelaatbaar zijn omdat zij binnen bestaande normen en regels past. Dat betekent nog niet dat alle resterende onzekerheden klein zijn, dat de gezamenlijke belasting aanvaardbaar blijft of dat het systeem voldoende herstelvermogen bezit.

De juridische vraag luidt vaak:

Kan het bevoegde gezag dit besluit rechtmatig nemen?

De maatschappelijke vraag luidt:

Moet de overheid deze ontwikkeling onder deze omstandigheden willen toestaan?

Het recht biedt ruimte voor bestuurlijke afweging, maar kan die afweging niet volledig vervangen. Wanneer de overheid uitsluitend verdedigt dat zij juridisch mocht besluiten, blijft de vraag open of zij inhoudelijk het juiste heeft gedaan.

## 2.9 De bestuurlijke herformulering

Ook bestuurlijk krijgt de oorspronkelijke vraag een andere vorm.

Een zorg kan worden aangeduid als aandachtspunt. Een tekortkoming wordt een ontwikkelopgave. Een onzekerheid wordt een kennisvraag. Een mogelijke grens wordt een aspect dat in de volgende fase nader moet worden uitgewerkt.

Deze taal is vaak bedoeld om samenwerking mogelijk te houden. Zij voorkomt voortijdige conclusies en biedt ruimte voor nadere analyse.

Maar taal kan de urgentie van een signaal ook verminderen. Er bestaat verschil tussen:

- De integrale veiligheid van de keten is nog niet aangetoond en:
- De ketenveiligheid verdient nadere aandacht bij de verdere uitwerking.

De eerste formulering raakt aan de vraag of voortgang verantwoord is. De tweede veronderstelt dat de verdere uitwerking doorgaat.

Ook bestaat verschil tussen:

- De hulpdiensten kunnen dit scenario mogelijk niet beheersen. en:
- De operationele consequenties worden in een later stadium met de betrokken partners besproken.

De tweede formulering klinkt bestuurlijk werkbaar, maar kan de betekenis van het oorspronkelijke signaal veranderen.

Wat eerst een mogelijke reden tot begrenzing was, wordt een beheersbaar werkpunt binnen de gekozen route.

## 2.10 De vraag wordt in de tijd verschoven

Een vraag kan ook verdwijnen doordat zij niet wordt afgewezen, maar uitgesteld.

De overheid belooft aanvullend onderzoek. Zij verwijst naar de volgende procedurefase, een toekomstige vergunning, monitoring na ingebruikname of een periodieke evaluatie. Daarmee blijft de vraag formeel bestaan.

Intussen gaat de ontwikkeling verder.

Beleidsdoelen worden vastgesteld. Grond wordt gereserveerd. Subsidies worden toegekend. Infrastructuur wordt voorbereid. Marktpartijen investeren in onderzoek en ontwerp. Bestuurlijke verwachtingen groeien.

Wanneer het antwoord later beschikbaar komt, is de oorspronkelijke beslissituatie veranderd. Een eenvoudige heroverweging is niet meer mogelijk zonder gevolgen voor investeringen, afspraken en reputaties.

De vraag is dan niet verdwenen uit de administratie. Zij is verdwenen als werkzame mogelijkheid tot correctie.

Uitstel kan daarmee dezelfde uitwerking krijgen als afwijzing, maar zonder dat ooit expliciet is besloten de vraag niet te beantwoorden.

## 2.11 De vraag wordt verdeeld over de tijd

Naast uitstel speelt fasering een rol.

Grote ontwikkelingen worden doorgaans niet in één keer besloten. Eerst komt een beleidsvoornemen, daarna locatiekeuze, planvorming, infrastructuur, vergunningverlening, bouw en ingebruikname.

Gefaseerde besluitvorming kan corrigeerbaarheid juist bevorderen, mits iedere fase een werkelijk moment van heroverweging bevat.

Maar fasering kan ook tot versnippering leiden.

In de beleidsfase wordt gezegd dat technische details later worden onderzocht. In de planfase wordt verwezen naar vergunningverlening. Bij de vergunning wordt gesteld dat de beleidsmatige keuze al eerder is gemaakt. Bij ingebruikname wordt gewezen op de verleende vergunning en gewekte verwachtingen.

Iedere fase behandelt alleen wat volgens haar eigen logica nog openstaat.

Daardoor kan een vraag door alle fasen heen reizen zonder ooit op één beslissend moment volledig te worden beoordeeld. Wanneer zij technisch concreet genoeg is, is de

beleidsrichting al vastgesteld. Wanneer de maatschappelijke gevolgen zichtbaar worden, zijn de belangrijkste investeringen al gedaan.

De oorspronkelijke vraag raakt niet alleen verdeeld over organisaties, maar ook over de tijd.

## 2.12 Van signaal naar dossierstuk

Een burgerbrief, zienswijze of ambtelijke waarschuwing moet worden geregistreerd en beantwoord. Daarmee krijgt het signaal een plaats in het dossier.

Dat is noodzakelijk voor behoorlijk bestuur en rechtsbescherming.

Maar opname in het dossier is niet hetzelfde als doorwerking in het besluit.

Een signaal kan worden samengevat, voorzien van een reactie en toegevoegd aan een nota van beantwoording. De organisatie kan aantonen dat het is gehoord en behandeld. Toch hoeft het onderliggende besluitkader niet te veranderen.

De vraag verandert dan van een mogelijke reden tot heroverweging in een document waarop moet worden gereageerd.

Het systeem kan kritiek absorberen zonder zichzelf te corrigeren.

Dit is een subtiele vorm van verdediging. De overheid ontkent niet dat de vraag is gesteld. Zij kan zelfs uitvoerig antwoorden. Maar zij behandelt de vraag binnen het bestaande kader, terwijl de burger juist dat kader ter discussie stelt.

## 2.13 Het correcte antwoord op een kleinere vraag

Aan het einde van deze vertaal- en verkleiningsketen ontstaat vaak een bestuurlijk degelijk antwoord.

Het is juridisch gecontroleerd, technisch onderbouwd en afgestemd met de betrokken organisaties. Het legt uit welke normen gelden, welke procedures zijn gevolgd en welke instantie waarvoor verantwoordelijk is.

Toch kan de burger zich er niet in herkennen.

Dat komt niet noodzakelijk doordat hij het antwoord niet begrijpt of niet wil accepteren. Het kan ook komen doordat de overheid een andere vraag heeft beantwoord.

De burger vroeg:

- Wie heeft beoordeeld of de volledige ammoniakketen, van zeeschip tot achterland, als geheel veilig en beheersbaar is?

Het antwoord luidt:

- Voor de verschillende onderdelen gelden afzonderlijke wettelijke kaders en bevoegde instanties.

Dat antwoord beschrijft de taakverdeling. Het bewijst niet dat de samenhang is beoordeeld.

De burger vroeg:

- Wat gebeurt er wanneer de werkelijke blootstelling hoger is dan in de vergunning en modellen is verondersteld?

Het antwoord luidt:

- De bedrijven voldoen aan de geldende vergunningvoorschriften.

Dat antwoord betreft naleving. Het behandelt niet de toereikendheid van de vergunning of het model.

Zo kan een antwoord volledig juist zijn en toch tekortschieten.

De overheid verdedigt dan haar deelwerkelijkheid, terwijl de burger vraagt naar de gezamenlijke werkelijkheid.

## 2.14 Waarom dit voor de organisatie nauwelijks zichtbaar is

Voor de betrokken ambtenaren kan het lijken alsof de vraag degelijk is behandeld.

Iedere afdeling heeft haar bijdrage geleverd. Juridische zaken heeft de formulering beoordeeld. De deskundige heeft de methodiek toegelicht. De verantwoordelijke bestuurder heeft een afgestemde reactie ontvangen. De brief is binnen de termijn beantwoord.

Binnen het administratieve proces is het dossier afgerond.

Juist daarin schuilt de kwetsbaarheid.

De kwaliteit van de behandeling wordt gemeten aan de hand van interne criteria: tijdigheid, bevoegdheid, juridische juistheid, volledigheid van de beantwoording en aansluiting bij het bestaande beleid.

De vraag of de burger zijn oorspronkelijke systeemvraag beantwoord heeft gekregen, kent vaak geen afzonderlijke eigenaar of toets.

Daardoor kan de overheid oprecht menen dat zij zorgvuldig heeft gehandeld, terwijl de burger ervaart dat zij om zijn vraag heen heeft geantwoord.

Het verschil ontstaat niet noodzakelijk door slechte intenties. Het ontstaat doordat organisatie en burger verschillende maatstaven gebruiken.

- De organisatie beoordeelt de kwaliteit van de behandeling.
- De burger beoordeelt de kwaliteit van de uitkomst.

## 2.15 De burger herhaalt de vraag

Wanneer de burger merkt dat zijn hoofdvraag onbeantwoord blijft, stelt hij haar opnieuw.

Hij verduidelijkt zijn woorden, voegt documenten toe, formuleert nieuwe deelvragen en verwijst naar eerdere antwoorden. Wat aanvankelijk een korte maatschappelijke vraag was, groeit uit tot een technisch en juridisch dossier.

Voor de organisatie kan deze herhaling worden ervaren als onvrede met een reeds gegeven antwoord. De burger lijkt geen genoegen te nemen met uitleg, blijft nieuwe vragen stellen of verandert telkens de formulering.

Maar mogelijk probeert hij niet een nieuw antwoord te krijgen. Hij probeert de oorspronkelijke vraag terug te brengen die tijdens de bestuurlijke behandeling verloren is gegaan.

Daar ontstaat een belangrijk risico voor de verhouding.

- De overheid ziet herhaling.
- De burger ervaart dat hij nog steeds niet is verstaan.

Wanneer dit patroon voortduurt, verandert de burger van vragensteller in dossierhouder, bezwaarmaker of tegenpartij. De oorzaak van die ontwikkeling ligt dan niet uitsluitend in zijn vasthoudendheid, maar ook in het ontbreken van een herkenbare plaats waar zijn oorspronkelijke vraag als geheel kan worden behandeld.

## 2.16 De oorspronkelijke vraag als bestuurlijk anker

Een corrigeerbare overheid moet daarom bij iedere vertaling de oorspronkelijke vraag zichtbaar houden.

Dat kan door aan het begin van de behandeling expliciet vast te leggen:

- welk maatschappelijk probleem de burger benoemt;
- welke hoofdvraag daaruit voortvloeit;
- welke deelvragen nodig zijn om haar te onderzoeken;
- welke organisaties deze deelvragen behandelen;
- wat buiten de bestaande beoordelingskaders blijft;
- en wie uiteindelijk beoordeelt of de deelantwoorden gezamenlijk de hoofdvraag beantwoorden.

De oorspronkelijke vraag functioneert dan als bestuurlijk anker.

Zij voorkomt niet dat specialisten verschillende onderdelen onderzoeken. Zij zorgt er wel voor dat hun bevindingen later opnieuw worden samengebracht.

Ook maakt zij zichtbaar wanneer een antwoord slechts gedeeltelijk is. De overheid kan dan eerlijk zeggen:

Dit onderdeel is onderzocht en voldoet aan het geldende kader. De bredere vraag naar de gezamenlijke keten is daarmee nog niet volledig beantwoord.

Zo'n antwoord is bestuurlijk sterker dan een schijnbaar volledige zekerheid. Het maakt onderscheid tussen wat bekend is, wat nog niet bekend is en wie voor het vervolg verantwoordelijk is.

## 2.17 Wanneer vertaling defensief wordt

De vertaling van een vraag wordt defensief wanneer zij niet meer dient om het maatschappelijke probleem te onderzoeken, maar om het binnen bestaande kaders onschadelijk te maken.

Dat omslagpunt is herkenbaar wanneer:

- de overheid alleen nog antwoordt op vragen die binnen één mandaat passen;
- de vraag naar de uitkomst wordt vervangen door een vraag naar normconformiteit;
- modelgrenzen worden behandeld als grenzen van de werkelijkheid;
- juridische houdbaarheid de plaats inneemt van inhoudelijke verantwoordelijkheid;
- onzekerheden uitsluitend naar latere fasen worden doorgeschoven;

en opname van het signaal in de procedure wordt beschouwd als bewijs dat het voldoende is verwerkt.

De oorspronkelijke vraag hoeft daarbij niet bewust te worden genegeerd. Zij kan geleidelijk verdwijnen door een reeks professionele en afzonderlijk verdedigbare handelingen.

Dat maakt dit mechanisme juist moeilijk herkenbaar.

Niemand besluit expliciet om de burger geen antwoord te geven.

Toch krijgt hij uiteindelijk geen antwoord op de vraag die hij heeft gesteld.

## 2.18 Conclusie

De overheid moet maatschappelijke vragen vertalen om ze zorgvuldig te kunnen onderzoeken. Zonder afbakening, deskundigheid, modellen, normen en juridische procedures is betrouwbaar bestuur niet mogelijk.

Maar iedere vertaling brengt verlies met zich mee.

De werkelijkheid van de burger wordt verdeeld over organisaties. Maatschappelijke betekenis wordt omgezet in technische parameters. Bescherming wordt vertaald naar normconformiteit. Verantwoordelijkheid wordt gekoppeld aan bevoegdheid. Onzekerheid wordt verschoven naar nader onderzoek en volgende fasen.

Wanneer niemand bewaakt wat tijdens deze vertaling verloren gaat, kan de overheid een steeds nauwkeuriger antwoord geven op een steeds kleinere vraag.

Daarmee ontstaat het tweede kenmerk van de defensieve overheid:

Zij weerlegt de oorspronkelijke vraag niet, maar vertaalt haar naar een vorm waarin zij het bestaande besluit niet meer wezenlijk kan aantasten.

- Het signaal wordt ontvangen.
- De procedure wordt gevolgd.
- De deelvragen worden beantwoord.
- Maar de hoofdvraag verdwijnt.

In het volgende hoofdstuk wordt zichtbaar wat daarvan het praktische gevolg is. Wanneer de overheid haar onderdelen en deelantwoorden niet zelf opnieuw samenbrengt, moet de burger dat proberen te doen.

Hij wordt dan niet alleen vragensteller, maar onbedoeld ook de coördinator van de overheid.

Hoofdstuk 3 werkt de praktische consequentie van de eerste twee hoofdstukken uit. Wanneer de overheid de oorspronkelijke vraag opdeelt zonder de antwoorden opnieuw samen te brengen, komt de coördinatielast bij de burger terecht. Uw notitie *De burger tussen wal en schip* benoemt dat al rechtstreeks. De WRR-lijn over doen vermogen maakt bovendien duidelijk dat de overheid niet mag uitgaan van een permanent oplettende, juridisch vaardige en volhardende burger.

# Hoofdstuk 3 — De burger als onbedoelde coördinator

## 3.1 Van vragensteller naar dossierhouder

De burger die zich met een maatschappelijke vraag tot de overheid wendt, verwacht doorgaans geen bestuurlijke coördinatietaak op zich te nemen. Hij wil een probleem melden, een zorg voorleggen, informatie ontvangen of weten wie verantwoordelijkheid draagt.

Toch kan zijn positie gaandeweg veranderen.

Eerst stelt hij een vraag aan één organisatie. Het antwoord verwijst naar een andere instantie, een vergunning, een beleidsdocument of een afzonderlijk wettelijk kader. Vervolgens neemt hij contact op met die andere instantie. Daar blijkt een volgend onderdeel van het vraagstuk te liggen. Na enkele contacten beschikt hij over meerdere antwoorden, maar niet over een samenhangend beeld.

Om zijn oorspronkelijke vraag alsnog beantwoord te krijgen, moet hij zelf gaan reconstrueren hoe de overheid is georganiseerd. Hij zoekt uit welke bestuursorganen bevoegd zijn, welke wettelijke regimes gelden, welke onderzoeken zijn uitgevoerd en welke partij over welke gegevens beschikt.

De burger verandert daarmee van vragensteller in dossierhouder.

Hij verzamelt stukken, bewaart correspondentie, vergelijkt formuleringen, volgt besluitvormingsprocedures en probeert vast te stellen waar verantwoordelijkheden op elkaar aansluiten of juist een gat laten zien.

Die verandering is meestal niet bewust gekozen. Zij ontstaat doordat niemand anders de samenhang zichtbaar maakt.

## 3.2 De coördinatielast verschuift

Taakverdeling binnen de overheid vraagt om coördinatie. Wanneer meerdere organisaties ieder een deel van een maatschappelijk vraagstuk behandelen, moet iemand vaststellen hoe die delen samenhangen.

Die coördinatie kan intern worden georganiseerd. Overheidsorganisaties kunnen gegevens delen, gezamenlijke vragen formuleren, verschillen bespreken en één samenhangend antwoord voorbereiden.

Wanneer dat niet gebeurt, verdwijnt de behoefte aan coördinatie niet. Zij verschuift.

De burger moet dan zelf:

- vaststellen welke instanties betrokken zijn;
- de juiste contactpersonen vinden;
- stukken opvragen;
- juridische en technische taal begrijpen;

- deelantwoorden naast elkaar leggen;
- tegenstrijdigheden signaleren;
- en opnieuw vragen stellen over wat nog ontbreekt.

De overheid heeft de taken verdeeld, maar de burger moet de uitkomsten weer samenvoegen.

Daarmee wordt de interne complexiteit van het bestuur afgewenteld op degene die bescherming, uitleg of herstel vraagt.

Dat is bestuurlijk problematisch. De burger heeft de inrichting van de overheid niet ontworpen. Hij heeft niet gekozen voor de verdeling tussen gemeente, provincie, ministerie, omgevingsdienst, inspectie, veiligheidsregio en vaarwegbeheerder. Toch moet hij de gevolgen van die inrichting overbruggen om een integrale vraag te kunnen stellen.

## 3.3 Een ongelijke uitgangspositie

De overheid en de burger beginnen niet vanuit dezelfde positie.

De overheid beschikt over professionele organisaties, juridische afdelingen, deskundigen, beleidsarchieven, toegang tot gegevens en gevestigde overlegstructuren. Zij kent de eigen procedures en weet welke begrippen, termijnen en formele vereisten van belang zijn.

De burger beschikt doorgaans niet over die infrastructuur.

Hij moet eerst ontdekken welke informatie bestaat, waar zij te vinden is en hoe zij moet worden geïnterpreteerd. Hij weet niet altijd welke stukken openbaar zijn, welke gegevens bij een bedrijf berusten en welke informatie alleen via een verzoek kan worden verkregen. Ook weet hij niet vanzelfsprekend welk bestuursorgaan formeel een besluit heeft genomen en welke organisatie het besluit feitelijk heeft voorbereid.

Deze informatie-asymmetrie wordt groter naarmate het vraagstuk complexer wordt.

Bij een eenvoudige gemeentelijke aanvraag kan één loket voldoende zijn. Bij een vraag over industriële gezondheid, ammoniaktransport, cumulatieve milieubelasting of systeemveiligheid kunnen meerdere technische, juridische en bestuurlijke regimes tegelijk relevant zijn.

De burger moet dan niet alleen informatie verzamelen. Hij moet ook begrijpen waarom verschillende organisaties verschillende begrippen, normen en tijdshorizonten gebruiken.

De overheid kent de kaart van het eigen stelsel.

De burger moet die kaart tijdens zijn reis tekenen.

## 3.4 De zelfredzame burger als stil uitgangspunt

Veel procedures lijken te zijn ingericht voor een burger die:

- brieven tijdig leest;

- juridische termen begrijpt;
- de juiste organisatie weet te vinden;
- digitale systemen kan gebruiken;
- termijnen bewaakt;
- stukken kan vergelijken;
- bewijs kan verzamelen;
- en gedurende maanden of jaren kan volhouden.

Deze burger bestaat, maar hij is niet de maatstaf voor de gehele samenleving.

Mensen kunnen tijdelijk of blijvend minder in staat zijn om complexe procedures te volgen. Gezondheidsproblemen, werk, mantelzorg, financiële zorgen, taalproblemen, leeftijd of stress kunnen het vermogen om te handelen beperken. Ook een hoogopgeleide burger kan vastlopen wanneer een dossier technisch omvangrijk wordt of voortdurend naar andere instanties wordt doorgeschoven.

Het probleem is daarmee niet uitsluitend toegang tot informatie.

Het gaat ook om het vermogen om met die informatie iets te doen.

Een document kan openbaar zijn en toch feitelijk ontoegankelijk blijven. Een bezwaarprocedure kan formeel openstaan en toch voor veel burgers een te hoge drempel vormen. Een antwoord kan juridisch volledig zijn en toch onvoldoende begrijpelijk om de volgende stap te bepalen.

Wanneer bescherming afhankelijk wordt van uitzonderlijk doorzettingsvermogen, is zij niet meer gelijk verdeeld.

## 3.5 De burger moet de systeemgrens ontdekken

Een van de moeilijkste taken voor de burger is vaststellen waar het vraagstuk eigenlijk begint en eindigt.

Bij een industriële activiteit lijkt de vergunning het logische vertrekpunt. Maar de gevolgen kunnen ook samenhangen met transport, infrastructuur, opslag, andere bedrijven, ruimtelijke ontwikkeling, hulpverlening en bestaande achtergrondbelasting.

Bij ammoniak is niet alleen de opslagtank relevant. Ook aanvoer per zeeschip, overslag, leidingen, wachttijden, binnenvaart, vaarroute, ligplaatsen en incidentbestrijding kunnen onderdeel zijn van hetzelfde veiligheidsvraagstuk.

Bij energiebeleid is niet alleen de productie-installatie relevant. Ook netcapaciteit, flexibiliteit, brandstofvoorziening, opslag, ruimtelijke inpassing en toekomstige vraag spelen een rol.

De overheid heeft voor elk onderdeel vaak een eigen beleids- of beoordelingskader. De burger moet eerst zelf ontdekken dat de maatschappelijke uitkomst door de verbinding tussen die kaders wordt bepaald.

Daarmee verricht hij feitelijk systeemonderzoek.

Hij probeert niet alleen vast te stellen wat binnen één vergunning of besluit is onderzocht, maar ook wat buiten de gekozen systeemgrens is gebleven.

Dat is een taak die in een professioneel bestuur eigenlijk niet primair bij de burger behoort te liggen.

## 3.6 Het bijeenzoeken van publieke kennis

In complexe dossiers bevindt relevante kennis zich verspreid over veel bronnen:

- vergunningen;
- milieueffectrapportages;
- veiligheidsstudies;
- beleidsbrieven;
- omgevingsplannen;
- inspectierapporten;
- crisisplannen;
- technische richtlijnen;
- parlementaire stukken;
- onderzoeken van kennisinstituten;
- en documenten van bedrijven en adviesbureaus.

Niet al deze bronnen gebruiken dezelfde uitgangspunten of begrippen. Sommige stukken zijn actueel, andere zijn gebaseerd op oudere situaties. Een onderzoek kan een beperkte opdracht hebben gehad, zonder dat die beperking in latere besluitvorming nog duidelijk zichtbaar is.

De burger moet daarom niet alleen documenten vinden, maar ook hun onderlinge status beoordelen.

- Is een rapport beschrijvend of beslissend?
- Gaat het om een verkennende studie of om een definitieve beoordeling?
- Welke gegevens zijn gemeten en welke zijn verondersteld?
- Welke scenario’s zijn opgenomen en welke niet?
- Is het document nog actueel?
- Is de studie opgesteld door het bevoegd gezag, de initiatiefnemer of een onafhankelijke partij?

Zonder deze context kunnen documenten meer zekerheid uitstralen dan zij feitelijk bieden.

De burger wordt daarmee niet alleen coördinator, maar ook archiefonderzoeker en methodologisch beoordelaar.

## 3.7 De reconstructie van verantwoordelijkheid

Naast inhoudelijke samenhang moet de burger reconstrueren wie waarvoor verantwoordelijk is.

Dat blijkt vaak ingewikkelder dan het lijkt.

Het bevoegd gezag neemt een besluit, maar laat de voorbereiding uitvoeren door een omgevingsdienst. Een kennisinstituut stelt een model of methode vast, maar is niet verantwoordelijk voor de politieke keuze. Een veiligheidsregio adviseert over incidentbestrijding, maar bepaalt niet of een activiteit wordt toegestaan. Een inspectie houdt toezicht op naleving, maar kan niet altijd de vergunning of het beleid wijzigen.

Iedere actor heeft verantwoordelijkheid, maar van een andere soort.

De burger moet daarom onderscheid maken tussen:

- wie beleid maakt;
- wie een besluit neemt;
- wie adviseert;
- wie berekent;
- wie uitvoert;
- wie toezicht houdt;
- wie handhaaft;
- en wie de maatschappelijke uitkomst bewaakt.

Juist die laatste verantwoordelijkheid blijkt vaak moeilijk te lokaliseren.

De burger kan vele formele verantwoordelijken vinden, maar geen actor die de vraag naar het geheel zichtbaar draagt.

## 3.8 De reconstructie van het besluit

Een overheidsbesluit ontstaat zelden in één zichtbaar moment. Er gaat vaak een langere ontwikkeling aan vooraf.

Eerst wordt een beleidsrichting gekozen. Daarna volgen verkenningen, bestuursakkoorden, subsidies, locatieonderzoek, ruimtelijke reserveringen, infrastructuurplannen en vergunningprocedures.

Wanneer de burger pas bij een concreet besluit betrokken raakt, kunnen veel eerdere keuzes feitelijk al vastliggen.

Om te begrijpen waarom alternatieven niet meer worden onderzocht, moet hij terugzoeken:

- wanneer de voorkeursrichting ontstond;
- welke aannamen daarbij zijn gebruikt;
- welke alternatieven toen beschikbaar waren;
- welke bestuurlijke afspraken zijn gemaakt;
- en op welk moment de zoekfase veranderde in uitvoering.

Dit is niet eenvoudig. Veel vroegere keuzes zijn niet als definitief besluit gepresenteerd. Zij kunnen zijn vastgelegd in beleidsnota’s, intentieovereenkomsten, subsidies of verkennende programma’s.

Toch bepalen zij later in belangrijke mate welke opties nog serieus worden beschouwd.

De burger moet zo achteraf reconstrueren waar het besluit feitelijk is begonnen.

Tegen de tijd dat hij dat heeft vastgesteld, is het venster waarin de richting eenvoudig kon worden veranderd vaak al grotendeels gesloten.

## 3.9 Het vergelijken van verschillende werkelijkheden

De burger ontvangt niet altijd tegenstrijdige informatie. Vaker ontvangt hij verschillende deelwaarheden.

- De vergunningverlener stelt dat aan de normen wordt voldaan.
- De veiligheidsregio zegt dat een zwaar incident niet volledig beheersbaar is.
- Het bedrijf verklaart dat de installatie volgens hoge technische standaarden wordt ontworpen.
- De gemeente benadrukt economische ontwikkeling of woningbouw.
- Een kennisinstituut beschrijft onzekerheden in blootstelling of modellering.

Al deze uitspraken kunnen tegelijkertijd waar zijn.

Het probleem is dat zij vanuit verschillende werkelijkheden worden gedaan.

De ene uitspraak gaat over juridische toelaatbaarheid, de andere over operationele beheersbaarheid, de volgende over technische kwaliteit en weer een andere over politieke wenselijkheid.

De burger moet zelf begrijpen dat deze uitspraken elkaar niet noodzakelijk tegenspreken, maar ook niet vanzelf één overtuigend oordeel vormen.

Hij moet de vraag stellen die tussen de deelwaarheden ligt:

Kan een technisch hoogwaardige en juridisch toegestane activiteit toch een moeilijk beheersbaar maatschappelijk risico vormen?

Die vraag vereist samenhang. Wanneer de overheid die samenhang niet organiseert, blijft de burger degene die de verschillende werkelijkheden naast elkaar legt.

## 3.10 Tegenstrijdigheden worden bij de burger zichtbaar

Doordat de burger antwoorden van verschillende organisaties verzamelt, kan hij inconsistenties zien die binnen de afzonderlijke organisaties minder zichtbaar zijn.

- Een ministerie kan groei stimuleren, terwijl de netbeheerder waarschuwt voor onvoldoende capaciteit.
- Een gemeente kan woningbouw plannen, terwijl een veiligheidsregio wijst op beperkingen van evacuatie of hulpverlening.
- Een vergunning kan op een modelscenario zijn gebaseerd, terwijl operationele informatie laat zien dat een incident langer of omvangrijker kan verlopen.

- Een organisatie kan stellen dat cumulatie elders wordt beoordeeld, terwijl die andere organisatie aangeeft alleen afzonderlijke bronnen te toetsen.

De burger wordt dan de plaats waar de verschillende antwoorden elkaar voor het eerst daadwerkelijk ontmoeten. Dat maakt hem waardevol als sensor van het systeem.

Maar het brengt ook een risico mee. Wanneer hij de inconsistentie benoemt, kan iedere organisatie opnieuw haar eigen antwoord verdedigen. Niemand hoeft zich verantwoordelijk te voelen voor de tegenstelling tussen de antwoorden.

De burger ziet het gat, maar heeft niet het gezag om het te sluiten.

## 3.11 De burger produceert een tegenrapport

Wanneer gewone vragen onvoldoende resultaat opleveren, kan de burger steeds verder professionaliseren.

Hij verzamelt literatuur, maakt berekeningen, raadpleegt deskundigen, analyseert modellen en stelt uitgebreide notities op. Soms ontwikkelt hij meer dossierkennis dan afzonderlijke behandelende ambtenaren die slechts tijdelijk bij het onderwerp betrokken zijn.

Daarmee ontstaat een merkwaardige situatie.

De burger moet een soort tegenrapport produceren om aannemelijk te maken dat de overheid aanvullend onderzoek zou moeten doen.

De bewijslast verschuift.

Niet langer hoeft de overheid overtuigend te laten zien dat het geheel voldoende is beoordeeld. De burger moet aantonen dat er iets ontbreekt.

Dat is problematisch, omdat de overheid en initiatiefnemer vaak over veel meer gegevens en middelen beschikken. Ook hebben zij toegang tot interne analyses en deskundigen die voor de burger niet zonder meer beschikbaar zijn.

De burger kan daardoor in een onmogelijke positie terechtkomen. Hij moet voldoende bewijs leveren om serieus te worden genomen, maar beschikt juist niet over de informatie waarmee dat bewijs volledig kan worden geleverd.

## 3.12 De kosten van coördinatie

De coördinatierol vraagt tijd, geld en energie.

Een complex dossier kan jarenlang lopen. De burger moet vergaderingen bijwonen, stukken lezen, termijnen bewaken, correspondentie voeren en mogelijk juridische ondersteuning inschakelen.

Die inspanning heeft persoonlijke gevolgen.

Vrije tijd verdwijnt. Relaties kunnen onder druk komen te staan. De burger kan zich steeds sterker met het dossier gaan identificeren. Gezondheid en nachtrust kunnen worden beïnvloed. Financiële kosten nemen toe wanneer deskundigen of advocaten nodig zijn.

Ook maatschappelijke organisaties en bewonersverenigingen kunnen uitgeput raken. Zij functioneren vaak met vrijwilligers, terwijl overheden en bedrijven beschikken over betaalde professionele capaciteit.

De formele mogelijkheid tot participatie zegt daardoor weinig over de feitelijke gelijkheid binnen het proces.

Wie professioneel wordt betaald om een besluit voor te bereiden, bevindt zich in een andere positie dan degene die in de avonduren moet proberen dat besluit te doorgronden.

## 3.13 De paradox van de deskundige burger

Naarmate de burger meer kennis opbouwt, verandert de manier waarop de overheid hem ziet.

Aanvankelijk kan hij worden beschouwd als iemand met onvoldoende technische of juridische kennis. Zijn zorgen worden uitgelegd als begrijpelijk, maar mogelijk gebaseerd op onvolledige informatie.

Wanneer hij zich vervolgens verdiept en kritische detailvragen stelt, kan hij worden gezien als dossieractivist of eenzijdige belanghebbende.

Daarmee ontstaat een paradox.

De burger heeft aanvankelijk te weinig deskundigheid om serieus te worden genomen.

Wanneer hij deskundigheid opbouwt, kan zijn betrokkenheid worden gebruikt om zijn onafhankelijkheid ter discussie te stellen.

Zijn kennis wordt dan niet uitsluitend gewaardeerd als bijdrage, maar ook gezien als teken dat hij zich heeft vastgebeten in een standpunt.

De overheid moet hier zorgvuldig mee omgaan.

Een burger is niet onafhankelijk in de betekenis van belangeloos. Hij woont in het gebied, ondervindt mogelijke gevolgen en heeft daarom een belang. Maar juist dat belang kan hem in staat stellen ontwikkelingen langdurig te volgen en verbanden te zien die binnen wisselende ambtelijke bezetting verloren gaan.

Betrokkenheid maakt kennis niet waardeloos.

Zij vraagt om toetsing van de inhoud, niet om diskwalificatie van de boodschapper.

## 3.14 Institutioneel geheugen buiten de overheid

Door langdurige betrokkenheid kan de burger een deel van het institutionele geheugen gaan dragen.

Ambtenaren wisselen van functie. Bestuurders treden af. Adviesbureaus ontvangen nieuwe opdrachten. Organisaties worden gereorganiseerd. Dossiers krijgen andere namen of worden ondergebracht in nieuwe programma's.

De burger blijft vaak op dezelfde plaats wonen en volgt de ontwikkelingen door de jaren heen.

Hij herinnert zich eerdere beloften, tijdelijke maatregelen, oude incidenten en veranderde aannamen. Hij kan zien dat een onderwerp al eerder is onderzocht of dat een tijdelijke uitzondering geleidelijk normaal is geworden.

Dat leidt tot een merkwaardige omkering.

De overheid, die continuïteit en institutioneel geheugen zou moeten organiseren, vraagt soms aan burgers om eerdere stukken opnieuw aan te leveren of uit te leggen wat in voorgaande jaren is besproken.

De burger wordt niet alleen coördinator van actuele verantwoordelijkheden, maar ook archivaris van bestuurlijke continuïteit.

Dit vergroot zijn waarde als waarnemer, maar legt opnieuw een taak bij hem die niet vanzelfsprekend bij hem hoort.

## 3.15 De coördinator zonder mandaat

Ondanks zijn kennis en inspanning heeft de burger geen formeel mandaat.

- Hij kan organisaties uitnodigen om gezamenlijk te antwoorden, maar hen niet verplichten.
- Hij kan tegenstrijdigheden aantonen, maar geen integrale beoordeling afdwingen zonder formele procedure.
- Hij kan waarschuwen voor een systeemrisico, maar niet bepalen dat een project wordt vertraagd of heropend.
- Hij kan informatie verbinden, maar geen bestuurlijk besluit nemen.

De burger beschikt daardoor over verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid.

Hij voelt zich verantwoordelijk omdat hij een probleem ziet en mogelijk gevolgen voor zijn omgeving verwacht. Maar hij bezit niet de middelen om het systeem zelf te corrigeren.

Deze positie lijkt op die van de ambtenaar die een probleem herkent buiten zijn formele mandaat. Beiden kunnen de samenhang zien, terwijl de beslissingsmacht elders ligt.

Het verschil is dat de ambtenaar ten minste deel uitmaakt van het bestuurlijke stelsel. De burger staat daarbuiten en moet toegang telkens opnieuw verwerven.

## 3.16 Van coördinatie naar escalatie

Wanneer de burger er niet in slaagt de overheid tot een samenhangend antwoord te bewegen, verandert zijn strategie.

Eerst stelt hij vragen.

Daarna vraagt hij documenten op.

Vervolgens schrijft hij een zienswijze, dient hij een klacht in of benadert hij volksvertegenwoordigers.

Wanneer ook dat onvoldoende resultaat heeft, volgen bezwaar, beroep, media of maatschappelijke actie.

Vanuit de overheid kan deze ontwikkeling worden gezien als escalatie.

Vanuit de burger kan zij worden ervaren als een opeenvolging van steeds zwaardere middelen die nodig zijn om dezelfde oorspronkelijke vraag zichtbaar te houden.

De juridische procedure wordt dan het eerste moment waarop verschillende onderdelen van het dossier gedwongen in één zaak bijeenkomen.

Maar tegen die tijd is de verhouding veranderd.

De burger is procespartij geworden. De overheid verdedigt haar besluit. De ruimte voor gezamenlijk onderzoek neemt af. Standpunten verharden en nieuwe informatie wordt beoordeeld vanuit de procespositie van degene die haar inbrengt.

Wat begon als een vraag om coördinatie, eindigt als een conflict over rechtmatigheid.

## 3.17 Niet iedere coördinatievraag kan integraal worden gemaakt

Een overheid kan niet iedere vraag van iedere burger behandelen als een omvangrijke systeemstudie.

Bestuurlijke capaciteit is beperkt. Ook moet worden voorkomen dat één vasthoudende burger een onevenredig deel van de publieke middelen opeist of besluitvorming onbeperkt kan vertragen.

Er is daarom onderscheid nodig.

Sommige vragen kunnen terecht binnen één bestaande taak worden behandeld. Sommige zorgen berusten op een misverstand dat met heldere uitleg kan worden opgelost. Sommige verlangens zijn niet verenigbaar met het algemeen belang. Niet iedere onzekerheid rechtvaardigt aanvullend onderzoek.

Maar dat is iets anders dan de vraag onmiddellijk versmallen omdat zij meerdere organisaties raakt.

De overheid moet kunnen beoordelen wanneer sprake is van een werkelijke systeemvraag.

Aanwijzingen daarvoor zijn onder meer:

- meerdere bestuursorganen zijn inhoudelijk betrokken;
- geen enkele actor kan de hoofdvraag volledig beantwoorden;
- de gevolgen ontstaan juist door de interactie tussen onderdelen;
- verschillende modellen of kaders hanteren uiteenlopende systeemgrenzen;
- de vraag betreft cumulatie, ketenafhankelijkheid of een overgang tussen bevoegdheden;
- of de deelantwoorden lijken correct, maar bieden gezamenlijk geen overtuigende beschermingsuitkomst.

In zulke gevallen is coördinatie geen gunst aan de burger. Zij is onderdeel van behoorlijk bestuur.

## 3.18 Van zelfredzaamheid naar bestuurlijke verantwoordelijkheid

De overheid stimuleert terecht dat burgers zich informeren, participeren en verantwoordelijkheid nemen voor hun omgeving. Maar burgerverantwoordelijkheid kent een grens.

De burger kan signaleren, lokale kennis inbrengen, documenten lezen en kritische vragen stellen. Hij kan niet verantwoordelijk worden gemaakt voor het oplossen van institutionele fragmentatie.

Een volwassen verhouding vraagt daarom wederkerigheid.

Van de burger mag worden verwacht dat hij zijn zorg zo concreet mogelijk formuleert, bereid is informatie te laten toetsen en onderscheid maakt tussen persoonlijk belang en algemeen belang.

Van de overheid mag worden verwacht dat zij de vraag niet laat verdwijnen tussen haar onderdelen, dat zij informatie toegankelijk maakt en dat zij verantwoordelijkheid neemt voor de noodzakelijke coördinatie.

Zelfredzaamheid mag geen bestuurlijke afschuiving worden.

De overheid kan burgers uitnodigen om mee te denken, maar mag hen niet verplichten haar eigen samenhang te organiseren.

## 3.19 Een herkenbare coördinatiefunctie

Een niet-defensieve overheid beschikt over een functie die systeemvragen kan herkennen en organiseren.

Dat hoeft niet steeds een nieuwe organisatie of autoriteit te zijn. Het kan gaan om een aangewezen dossierhouder, een coördinerend bestuursorgaan, een gezamenlijk interbestuurlijk team of een onafhankelijke verbindende functie.

Essentieel is dat deze functie:

- de oorspronkelijke hoofdvraag vastlegt;
- de betrokken organisaties identificeert;
- de benodigde informatie bijeenbrengt;
- verschillen in aannamen en systeemgrenzen zichtbaar maakt;
- aangeeft welke vragen buiten bestaande kaders vallen;
- en zorgt voor één samenhangende publieke terugkoppeling.

De functie neemt niet noodzakelijk alle formele bevoegdheden over. Zij zorgt wel dat de verantwoordelijkheden elkaar ontmoeten.

Daarmee wordt voorkomen dat de burger zelf als informele coördinator moet optreden.

De overheid blijft georganiseerd in delen, maar brengt zichzelf bij een systeemvraag tijdelijk en zichtbaar opnieuw bijeen.

## 3.20 De burger als sensor, niet als systeembeheerder

De burger kan een belangrijke rol vervullen als sensor van het systeem.

Hij kan lokale veranderingen waarnemen, langdurige patronen herkennen en vragen stellen die binnen afzonderlijke organisaties niet vanzelf ontstaan. Ook kan hij signaleren dat officiële antwoorden niet goed op elkaar aansluiten.

Maar een sensor is niet hetzelfde als een systeembeheerder.

Een sensor geeft informatie door. Het systeem moet vervolgens bepalen wat die informatie betekent, of aanvullend onderzoek nodig is en welke bestuurlijke reactie passend is.

Wanneer de burger zelf moet bewijzen wat zijn signaal betekent, de betrokken organisaties bijeen moet brengen en het integrale antwoord moet formuleren, functioneert de publieke regelkring niet.

De verantwoordelijkheid voor duiding, coördinatie en besluitvorming blijft bij de overheid.

Het serieus nemen van burgers betekent daarom niet dat zij de taak van de overheid overnemen.

Het betekent dat de overheid in staat is hun signalen professioneel te ontvangen en te verwerken.

## 3.21 Derde kenmerk van de defensieve overheid

Hiermee wordt een derde kenmerk van de defensieve overheid zichtbaar.

Zij wijst de burger niet noodzakelijk af. Zij verstrekt informatie, beantwoordt brieven en biedt toegang tot procedures. Maar zij laat de verantwoordelijkheid voor de samenhang stilzwijgend bij de burger liggen.

- De burger mag vragen stellen, maar moet zelf uitzoeken aan wie.
- Hij mag participeren, maar moet zelf achterhalen welk besluit nog openstaat.
- Hij mag een signaal afgeven, maar moet zelf aantonen welke betekenis het heeft voor het geheel.
- Hij mag bezwaar maken, maar moet binnen een beperkte termijn het dossier reconstrueren dat de overheid gedurende jaren heeft opgebouwd.

De formele toegang blijft bestaan.

De materiële coördinatie ontbreekt.

Dat is verdedigingsgedrag zonder zichtbare afwijzing. Het systeem hoeft de burger niet het zwijgen op te leggen. Het kan hem laten spreken binnen een inrichting waarin hij de noodzakelijke samenhang zelf moet produceren.

## 3.22 Conclusie

Wanneer de overheid een maatschappelijke vraag opdeelt zonder de uitkomsten opnieuw samen te brengen, wordt de burger de onbedoelde coördinator van het bestuur.

Hij zoekt instanties, verzamelt documenten, vergelijkt modellen, reconstrueert besluiten en brengt tegenstrijdigheden aan het licht. Naarmate het dossier vordert, bouwt hij kennis en institutioneel geheugen op. Tegelijk blijft hij zonder mandaat, zonder volledige toegang tot informatie en zonder bevoegdheid om heroverweging af te dwingen.

Voor sommige burgers is deze taak al nauwelijks uitvoerbaar. Voor velen is zij feitelijk onmogelijk.

De bescherming die de overheid behoort te bieden, wordt daardoor afhankelijk van kennis, tijd, middelen, gezondheid en volharding van het individu.

Dat is niet alleen een probleem van dienstverlening. Het raakt aan gelijkheid en rechtsbescherming.

Een overheid mag van burgers betrokkenheid, redelijkheid en verantwoordelijkheid verwachten. Zij mag echter niet verlangen dat zij haar interne fragmentatie oplossen voordat hun maatschappelijke vraag als geheel wordt behandeld.

De burger kan waarnemer zijn. Hij kan informant zijn. Hij kan tegenspreker zijn. Maar hij behoort niet de systeembeheerder van de overheid te worden.

Wanneer de overheid de coördinatie niet zelf organiseert, ontstaat onvermijdelijk de volgende vraag: betekent het uitblijven van een samenhangend antwoord ook dat de overheid daadwerkelijk een fout heeft gemaakt?

Dat is niet vanzelfsprekend.

Niet ieder onbeantwoord signaal bewijst dat een besluit onjuist is. Niet iedere zorg vraagt om heropening en niet iedere burger heeft inhoudelijk gelijk.

Het onderscheid tussen een redelijk signaal, een onbeantwoorde vraag en een aantoonbare overheidsfout staat daarom centraal in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 4 vormt de noodzakelijke correctie op de eerste drie hoofdstukken. De burger kan een waardevol systeemsignaal afgeven, maar dat betekent niet dat zijn analyse of conclusie daarmee vaststaat. *Het gemiste nee* maakt hetzelfde onderscheid: alleen wanneer er relevante signalen waren, handelen mogelijk was en begrenzing proportioneel kon zijn, kan achteraf redelijkerwijs van een gemist nee worden gesproken.

# Hoofdstuk 4 — Niet ieder onbeantwoord signaal bewijst een fout

## 4.1 De noodzakelijke terughoudendheid

De eerste drie hoofdstukken hebben laten zien hoe een maatschappelijke vraag tussen overheidsorganisaties kan verdwijnen, hoe de oorspronkelijke betekenis ervan tijdens de behandeling kan worden verkleind en hoe de burger daardoor onbedoeld de coördinator van de overheid wordt.

Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat iedere onbeantwoorde vraag automatisch bewijst dat de overheid een fout heeft gemaakt.

Een burger kan een situatie verkeerd begrijpen. Hij kan risico's overschatten, onvolledige informatie gebruiken of vooral vanuit zijn eigen belang redeneren. Hij kan verbanden zien die bij nader onderzoek niet bestaan. Ook kan hij zekerheid verlangen die in een complexe samenleving redelijkerwijs niet kan worden geboden.

De overheid heeft daarom niet alleen de plicht om burgers serieus te nemen. Zij heeft ook de plicht om onderscheid te maken.

Zij moet onderscheid maken tussen:

- een persoonlijke zorg;
- een concrete waarneming;
- een relevant signaal;
- een plausibele aanwijzing;
- een inhoudelijk aantoonbare tekortkoming;
- en een vastgestelde fout in beleid, uitvoering of besluitvorming.

Dat onderscheid is essentieel. Zonder dat onderscheid zou iedere zorg aanleiding moeten geven tot nieuw onderzoek, iedere verdenking tot heropening van een besluit en iedere individuele tegenwerping tot vertraging van maatschappelijke ontwikkeling.

Dat zou niet zorgvuldig zijn. Het zou besluitvorming onvoorspelbaar maken en publieke middelen onevenredig belasten.

Maar het omgekeerde is evenmin aanvaardbaar.

Een overheid mag een signaal niet terzijde schuiven uitsluitend omdat de burger de volledige fout nog niet kan bewijzen. Juist bij complexe systemen beschikt de burger vaak niet over alle gegevens, modellen, bevoegdheden en deskundigheid die nodig zijn om zijn vermoeden volledig te onderbouwen.

De professionele opdracht van de overheid ligt daarom tussen twee onjuiste uitersten.

Aan de ene kant staat de reflex om iedere burgerlijke zorg als waarheid te behandelen.

Aan de andere kant staat de defensieve reflex om pas te reageren wanneer de burger de fout al overtuigend heeft bewezen.

Een corrigeerbare overheid kiest geen van beide. Zij onderzoekt de bestuurlijke betekenis van het signaal.

## 4.2 Zorg, signaal en bewijs zijn niet hetzelfde

In het maatschappelijke gesprek worden verschillende begrippen gemakkelijk door elkaar gebruikt.

Een zorg is een subjectieve ervaring. Iemand voelt zich onzeker, bedreigd of onvoldoende beschermd. Die ervaring kan voortkomen uit feiten, maar ook uit onbekendheid, eerdere ervaringen, wantrouwen of een verkeerd beeld van de situatie.

Een waarneming is concreter. Iemand ruikt een onbekende stof, ziet een verandering in verkeersstromen, merkt dat hinder toeneemt of constateert dat twee officiële documenten verschillende uitgangspunten gebruiken.

Een signaal ontstaat wanneer die waarneming mogelijk relevant is voor het functioneren van het systeem. De waarneming roept dan een vraag op die verder reikt dan de individuele ervaring.

Een aanwijzing ontstaat wanneer aanvullende informatie het vermoeden ondersteunt. Meerdere waarnemingen kunnen hetzelfde patroon laten zien. Een officiële bron kan een deel van de zorg bevestigen. Een deskundige kan aangeven dat de veronderstelde samenhang technisch mogelijk is.

Bewijs ontstaat pas wanneer voldoende betrouwbare informatie beschikbaar is om een conclusie met redelijke zekerheid te dragen.

Deze begrippen vormen geen eenvoudige rechte lijn. Een zorg kan na onderzoek ongegrond blijken. Een losse waarneming kan juist het eerste zichtbare teken zijn van een ernstig systeemprobleem. Een signaal kan belangrijk zijn zonder dat de precieze oorzaak al bekend is. En bewijs kan lang op zich laten wachten, vooral bij gezondheidsschade, cumulatie of zeldzame zware incidenten.

Daarom moet de overheid niet alleen vragen: Is de fout al bewezen?

Zij moet ook vragen: Is het signaal voldoende relevant en plausibel om nader te onderzoeken?

## 4.3 De burger hoeft niet het gehele bewijs te leveren

In veel bestuurlijke processen ontstaat stilzwijgend een hoge bewijslast voor de burger.

Wanneer hij stelt dat een ontwikkeling mogelijk onvoldoende veilig is, wordt hem gevraagd op welke gegevens hij dat baseert. Wanneer hij twijfelt aan een model, moet hij aangeven welke berekening onjuist is. Wanneer hij cumulatie vermoedt, moet hij aantonen welke stoffen of bronnen gezamenlijk tot gezondheidsschade leiden.

Die vraag naar onderbouwing is op zichzelf redelijk. De overheid kan niet handelen op basis van een ongefundeerde stelling.

Maar de verdeling van informatie en deskundigheid is ongelijk. De overheid en initiatiefnemer beschikken vaak over:

- technische dossiers;
- veiligheidsstudies;
- vergunning gegevens;
- interne adviezen;
- metingen;
- contractonderzoek;
- modellen;
- en toegang tot professionele deskundigen.

De burger beschikt slechts over openbare stukken, eigen waarnemingen en informatie die hij zelf heeft kunnen verzamelen.

Daarom kan van hem niet steeds worden verlangd dat hij de volledige causale keten aantoont voordat zijn signaal bestuurlijke betekenis krijgt.

Een burger die een ongebruikelijk geluid uit een installatie meldt, hoeft niet eerst de precieze mechanische fout vast te stellen. Een bewoner die herhaaldelijk een specifieke geur waarneemt, hoeft niet zelf met gecertificeerde meetapparatuur de bron en concentratie vast te leggen voordat toezicht zinvol wordt. Een burger die tegenstrijdige aannamen in beleidsstukken signaleert, hoeft niet de volledige systeemanalyse uit te voeren voordat de overheid behoort te controleren of de stukken inderdaad op verschillende werkelijkheden zijn gebaseerd.

De burger moet voldoende concreet zijn om onderzoek mogelijk te maken.

De overheid moet vervolgens doen waarvoor zij is uitgerust: duiden, verifiëren en beoordelen.

## 4.4 De asymmetrie tussen informatie en gevolgen

Bij de beoordeling van een signaal moet niet alleen worden gekeken naar de bewijskracht, maar ook naar de mogelijke gevolgen wanneer het signaal terecht blijkt te zijn.

Een zwak signaal over een klein en gemakkelijk herstelbaar administratief probleem vraagt een andere reactie dan een zwak signaal over een mogelijk ernstig, onomkeerbaar of grootschalig veiligheidsrisico.

Dit kan worden uitgedrukt als een bestuurlijke asymmetrie.

Wanneer een signaal onterecht blijkt te zijn, kunnen onderzoek en vertraging kosten veroorzaken.

Wanneer een signaal terecht blijkt te zijn en is genegeerd, kunnen de gevolgen bestaan uit gezondheidsschade, slachtoffers, milieuschade, financiële verliezen, juridische procedures of langdurig verlies van vertrouwen.

De ernst en omkeerbaarheid van die mogelijke gevolgen bepalen mede hoeveel onzekerheid aanvaardbaar is voordat nader onderzoek noodzakelijk wordt.

Dat betekent niet dat ieder rampscenario uitvoerig moet worden onderzocht. Het betekent wel dat de overheid bij een potentieel zeer ernstig gevolg niet dezelfde bewijslast mag hanteren als bij een gering en herstelbaar probleem.

Naarmate de mogelijke schade groter en moeilijker herstelbaar is, moet de drempel om een plausibel signaal nader te onderzoeken lager worden.

Dit is geen automatische toepassing van het voorzorgsbeginsel op iedere zorg. Het is proportionele bestuurlijke voorzichtigheid.

## 4.5 Een signaal kan juist zijn terwijl de verklaring onjuist is

Burgers kunnen een werkelijke afwijking waarnemen en toch een verkeerde verklaring geven.

Een bewoner kan een geur correct signaleren, maar de verkeerde bron aanwijzen. Een burger kan terecht vaststellen dat verkeersdruk toeneemt, maar de toename aan één specifiek project toeschrijven terwijl meerdere ontwikkelingen een rol spelen. Een omwonende kan terecht ervaren dat geluidshinder groter wordt, maar de technische oorzaak verkeerd duiden.

Wanneer de overheid alleen de voorgestelde verklaring weerlegt, kan zij het onderliggende signaal missen.

- Het antwoord: De door u genoemde installatie kan deze stof niet uitstoten, bewijst nog niet dat de waargenomen geur niet bestaat.
- Het antwoord: Dit project leidt volgens de berekening niet tot een significante verkeerstoename, bewijst nog niet dat de totale verkeersdruk niet is veranderd.

De burger kan ongelijk hebben over het waarom en gelijk hebben over het wat.

Een professionele overheid maakt daarom onderscheid tussen: de waarneming; de verklaring van de burger en de bestuurlijke betekenis ervan.

Zij onderzoekt niet alleen of de burger de juiste oorzaak noemt, maar ook of het verschijnsel zelf nader onderzoek verdient.

## 4.6 Een juiste vraag kan op een onjuiste aanname rusten

Het omgekeerde kan eveneens voorkomen.

Een burger kan een relevante vraag stellen, maar daarbij uitgaan van een onjuiste feitelijke veronderstelling.

Hij kan denken dat een bepaalde gevaarlijke stof wordt opgeslagen terwijl het om een andere stof gaat. Hij kan veronderstellen dat een tankinhoud in één keer vrijkomt terwijl het technisch ontwerp dat scenario zeer onwaarschijnlijk maakt. Hij kan een buitenlandse norm toepassen alsof die zonder meer op de Nederlandse situatie van toepassing is.

De overheid behoort zo'n fout duidelijk te corrigeren. Maar daarmee is de bredere vraag niet altijd verdwenen.

De vraag waarom de ene stof wel en de andere niet ruimtelijk wordt begrensd, kan bestuurlijk relevant blijven. De vraag of verschillende faalscenario's voldoende zijn onderzocht, kan blijven bestaan. De vergelijking met buitenlandse benaderingen kan aanleiding geven om de eigen aannamen explicieter te maken.

Een onjuiste aanname van de burger maakt het dus mogelijk dat een deel van zijn redenering wordt verworpen. Zij ontslaat de overheid niet automatisch van de plicht om de achterliggende vraag te begrijpen.

De goede reactie is niet: Uw aanname klopt niet; daarmee is de kwestie afgedaan.

De goede reactie is: Deze aanname is onjuist. De bredere vraag die u stelt, beoordelen wij als volgt.

## 4.7 Niet iedere samenhang is causaliteit

Burgers zien soms patronen in gebeurtenissen die gelijktijdig of kort na elkaar optreden.

Meer ziektegevallen worden verbonden aan industriële emissies. Toegenomen hinder wordt gekoppeld aan een nieuwe installatie. Een incident wordt gezien als bevestiging dat eerdere waarschuwingen juist waren.

Zo'n samenhang kan wijzen op een oorzakelijk verband, maar bewijst dat verband niet.

Andere factoren kunnen een rol spelen. De waargenomen verandering kan toeval zijn, het gevolg van betere registratie of voortkomen uit meerdere oorzaken.

De overheid moet daarom voorzichtig zijn met conclusies over causaliteit.

Maar ook hier bestaat een defensieve valkuil.

De afwezigheid van bewezen causaliteit kan worden gebruikt alsof daarmee bewezen is dat geen relevant verband bestaat.

Dat is vooral problematisch wanneer gegevens ontbreken, blootstelling niet goed is gemeten of gezondheidseffecten pas na lange tijd zichtbaar worden.

Tussen bewezen causaliteit en bewezen afwezigheid van causaliteit ligt een gebied van onzekerheid.

Een corrigeerbare overheid maakt dat gebied zichtbaar. Zij zegt niet meer te weten dan zij weet, maar gebruikt onzekerheid evenmin automatisch als reden om niets te doen.

## 4.8 De betekenis van herhaling

Een enkel signaal kan onjuist of toevallig zijn. Herhaling verandert de bestuurlijke betekenis.

Wanneer meerdere burgers onafhankelijk dezelfde waarneming melden, wanneer een klacht gedurende langere tijd terugkeert of wanneer vergelijkbare problemen op verschillende locaties ontstaan, neemt de plausibiliteit van een structureel probleem toe.

Dat betekent niet dat aantallen automatisch gelijk geven. Een groep kan dezelfde onjuiste informatie delen. Sociale media kunnen zorgen versterken en dezelfde bron kan vele vergelijkbare meldingen veroorzaken.

Toch is herhaling relevante informatie.

Een professionele overheid kijkt daarom niet alleen naar iedere melding afzonderlijk, maar ook naar patronen:

- komen vergelijkbare signalen vaker voor?
- zijn zij geografisch geconcentreerd?
- treden zij op onder vergelijkbare omstandigheden?
- sluiten zij aan bij meetgegevens, incidenten of operationele veranderingen?
- zijn eerdere meldingen afgesloten zonder dat de oorzaak is vastgesteld?

Wanneer iedere melding als afzonderlijk geval wordt behandeld, kan een patroon onzichtbaar blijven.

De burger ziet dan een terugkerend probleem, terwijl de administratie vele losse dossiers ziet.

## 4.9 Het belang van onafhankelijke bronnen

Een signaal krijgt meer gewicht wanneer het wordt ondersteund door bronnen die niet rechtstreeks afhankelijk zijn van het standpunt van de burger.

Dat kunnen meetgegevens, inspectierapporten, wetenschappelijke publicaties, incidentregistraties, rechterlijke uitspraken of verklaringen van onafhankelijke deskundigen zijn.

Maar onafhankelijkheid is niet absoluut.

Een adviesbureau kan professioneel en integer werken, maar wel binnen een beperkte opdracht van de initiatiefnemer. Een kennisinstituut kan een model beheren, maar niet verantwoordelijk zijn voor de bestuurlijke vraag of het model in deze situatie voldoende is. Een toezichthouder kan naleving bevestigen zonder te beoordelen of de vergunning zelf nog toereikend is.

De overheid moet daarom niet alleen vragen wie de bron is, maar ook:

- welke vraag de bron heeft onderzocht;
- welke gegevens zijn gebruikt;
- welke beperkingen gelden;
- welke belangen of opdrachten een rol spelen;
- en welke conclusies de bron wel en niet kan dragen.

Een gezaghebbende bron kan een deelvraag overtuigend beantwoorden zonder de volledige systeemvraag af te sluiten.

## 4.10 Deskundigheid van de burger

De burger is niet per definitie leek.

Sommige burgers beschikken door opleiding, beroepservaring of langdurige dossierkennis over relevante deskundigheid. Zij kunnen technische rapporten lezen, modellen analyseren en inconsistenties herkennen.

Die deskundigheid moet inhoudelijk worden beoordeeld.

De overheid mag haar niet bij voorbaat afwijzen omdat zij van buiten de organisatie komt. Maar zij hoeft haar evenmin zonder toetsing over te nemen.

Ook deskundige burgers kunnen selectief redeneren, verouderde kennis gebruiken of onvoldoende zicht hebben op informatie die niet openbaar beschikbaar is.

De juiste houding is wederkerige toetsing.

- De burger moet bereid zijn zijn aannamen en berekeningen te laten beoordelen.
- De overheid moet bereid zijn haar eigen aannamen, modellen en conclusies eveneens toetsbaar te maken.

Deskundigheid geeft geen automatisch gelijk. Zij geeft wel recht op een inhoudelijk antwoord.

## 4.11 Eigen belang maakt een signaal niet waardeloos

Een burger die nabij een industriegebied woont, heeft een persoonlijk belang. Hij kan waarde hechten aan gezondheid, rust, woningwaarde en kwaliteit van de leefomgeving.

Dat persoonlijke belang kan zijn waarneming en oordeel beïnvloeden.

Maar hetzelfde geldt voor andere deelnemers.

Een bedrijf heeft belang bij vergunningverlening en continuïteit. Een gemeente heeft belang bij woningbouw, werkgelegenheid en inkomsten. Een havenorganisatie heeft belang bij

ontwikkeling en goederenstromen. Een ministerie heeft belang bij uitvoering van politieke doelstellingen.

Eigen belang is daarmee geen bijzonder gebrek van de burger.

De relevante vraag is niet of iemand een belang heeft, maar of zijn informatie en redenering controleerbaar zijn en of andere belangen voldoende zichtbaar worden meegewogen.

Een burgerlijke zorg mag niet worden geneutraliseerd met de constatering dat de burger belanghebbende is. Juist omdat hij gevolgen kan ondervinden, beschikt hij soms over waarnemingen en kennis die voor anderen minder zichtbaar zijn.

Betrokkenheid kan vertekenen.

Betrokkenheid kan ook waarneming verscherpen.

## 4.12 Het verschil tussen individueel en algemeen belang

Niet iedere wens van een burger kan worden gehonoreerd.

Een burger kan volledige afwezigheid van hinder verlangen in een gebied waar ook industrie, infrastructuur of landbouw aanwezig is. Hij kan een ontwikkeling afwijzen die maatschappelijk noodzakelijk wordt geacht. Hij kan vooral bescherming voor zijn eigen omgeving verlangen, terwijl verplaatsing van de activiteit elders andere burgers treft.

De overheid moet daarom individuele en algemene belangen afwegen.

Maar het beroep op het algemeen belang mag niet als formule worden gebruikt om concrete nadelige gevolgen te negeren.

Het algemeen belang bestaat niet los van mensen. Het wordt gevormd door een afweging van baten, lasten, rechten, risico’s en verdelingseffecten.

Daarbij moet zichtbaar zijn:

- welke groepen voordeel ontvangen;
- welke groepen risico of hinder dragen;
- of alternatieven bestaan;
- of lasten onevenredig bij een beperkte groep terechtkomen;
- en welke bescherming of compensatie redelijk is.

De burger heeft geen vetorecht omdat hij een persoonlijk belang heeft.

De overheid heeft evenmin vrij spel omdat zij zich op het algemeen belang beroept.

## 4.13 De onmogelijke eis van absolute veiligheid

Een burger kan vragen of een activiteit volledig veilig is.

Dat kan de overheid niet garanderen.

Geen transportsysteem, industriële installatie, energievoorziening of maatschappelijke activiteit is zonder risico. Ook niet handelen heeft gevolgen. Geen woningbouw realiseren, geen infrastructuur aanleggen of geen nieuwe energievoorziening ontwikkelen kan eveneens maatschappelijke schade veroorzaken.

Een volwassen gesprek vraagt daarom erkenning dat nul risico meestal niet bestaat. Maar deze constatering mag niet defensief worden gebruikt.

De mededeling: Absolute veiligheid bestaat niet,

is geen antwoord op de vraag of het resterende risico in deze specifieke situatie zorgvuldig is beoordeeld en maatschappelijk aanvaardbaar kan worden geacht.

De relevante vragen blijven:

- welke risico's bestaan;
- hoe groot en onzeker zijn zij;
- wie ondervindt de mogelijke gevolgen;
- welke maatregelen zijn beschikbaar;
- welke veiligheidsmarge blijft over;
- en waarom acht het bestuur die uitkomst verantwoord?

De onmogelijkheid van volledige zekerheid ontslaat de overheid niet van haar plicht om overtuigend te begrenzen.

## 4.14 Proportionaliteit van onderzoek

Niet ieder signaal rechtvaardigt dezelfde bestuurlijke reactie.

Een corrigeerbare overheid heeft daarom een proportionele beoordelingsladder nodig.

- Bij een beperkt en weinig plausibel signaal kan heldere uitleg voldoende zijn.
- Bij een concrete waarneming kan verificatie nodig zijn.
- Bij een herhaald of technisch plausibel signaal kan aanvullend onderzoek passend zijn.
- Bij een signaal over ernstige en moeilijk omkeerbare gevolgen kan onafhankelijke toetsing of tijdelijke vertraging gerechtvaardigd zijn.
- Bij overtuigende aanwijzingen dat dragende aannamen onjuist zijn, moet het besluit zelf kunnen worden heropend.

De reactie hangt dus af van een combinatie van factoren:

- de concreetheid van het signaal;
- de betrouwbaarheid van de bron;
- de technische plausibiliteit;
- de mogelijke ernst van de gevolgen;
- de omkeerbaarheid van het besluit;

- de beschikbaarheid van gegevens;
- de aanwezigheid van eerdere vergelijkbare signalen;
- en de kosten en gevolgen van nader onderzoek.

Proportionaliteit betekent niet alleen dat de overheid niet te zwaar reageert.

Het betekent ook dat zij niet te licht reageert wanneer de mogelijke gevolgen groot zijn.

## 4.15 Een praktisch beoordelingskader

Een signaal kan aan de hand van zeven vragen voorlopig worden beoordeeld.

### 1. Wat is feitelijk waargenomen?

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen directe waarneming, interpretatie en conclusie.

### 2. Is de voorgestelde verklaring technisch of maatschappelijk plausibel?

Een verklaring hoeft nog niet bewezen te zijn, maar moet voldoende mogelijk zijn om nader onderzoek te rechtvaardigen.

### 3. Welke gevolgen kunnen optreden wanneer het signaal terecht is?

Niet alleen de kans, maar ook ernst, duur, omvang en herstelbaarheid zijn relevant.

### 4. Wie beschikt over de informatie om het signaal te toetsen?

Wanneer essentiële gegevens uitsluitend bij overheid of initiatiefnemer aanwezig zijn, kan de bewijslast niet volledig bij de burger worden gelegd.

### 5. Is sprake van herhaling of een breder patroon?

Meerdere signalen kunnen gezamenlijk een andere betekenis hebben dan ieder signaal afzonderlijk.

### 6. Kan later nog zonder grote schade worden gecorrigeerd?

Wanneer een volgende stap het systeem verder vastlegt, kan vroeg onderzoek proportioneel zijn, ook als nog onzekerheid bestaat.

### 7. Welke reactie past bij de huidige bewijskracht?

Uitleg, verificatie, monitoring, aanvullend onderzoek, onafhankelijke toetsing, heropening of tijdelijke stop zijn verschillende mogelijke reacties.

Dit kader levert niet automatisch een uitkomst. Het dwingt wel tot een zichtbare en gemotiveerde beoordeling.

## 4.16 Ruis, signaal en alarm

Voor de bestuurlijke praktijk kan onderscheid worden gemaakt tussen drie niveaus.

### Ruis

De informatie is vaag, niet verifieerbaar of berust aantoonbaar op een misverstand. De overheid kan uitleg geven en het signaal registreren.

### Signaal

De informatie is concreet of herhaald, en een relevante verklaring is plausibel. Verificatie of nader onderzoek is gerechtvaardigd.

### Alarm

Er bestaan sterke aanwijzingen voor een ernstige tekortkoming, een overschreden grens of een onjuiste dragende aanname. Heropening, ingrijpen of tijdelijke begrenzing is noodzakelijk.

Het gevaar is dat een overheid een signaal als ruis behandelt omdat nog geen volledig bewijs beschikbaar is.

Het omgekeerde gevaar bestaat eveneens: maatschappelijke druk kan ruis onmiddellijk tot alarm verheffen.

Daarom moet de overgang tussen deze niveaus worden gemotiveerd en toetsbaar zijn.

## 4.17 De overheid moet ook haar afwijzing onderbouwen

Wanneer de overheid besluit dat een signaal geen nader onderzoek rechtvaardigt, behoort zij dat inhoudelijk uit te leggen.

Een defensieve afwijzing luidt: Wij zien geen aanleiding voor nader onderzoek.

Een professionele afwijzing maakt zichtbaar:

- welke waarneming is beoordeeld;
- welke gegevens zijn geraadpleegd;
- welke verklaring is onderzocht;
- waarom de voorgestelde samenhang niet plausibel wordt geacht;
- welke onzekerheid eventueel resteert;
- en onder welke nieuwe omstandigheden de beoordeling zou worden heropend.

Zo blijft ook een afwijzing corrigeerbaar.

De burger hoeft het niet met de conclusie eens te zijn, maar hij kan wel begrijpen hoe zij tot stand is gekomen en welke informatie tot een ander oordeel zou kunnen leiden.

## 4.18 Het gevaar van eindeloos heropenen

Corrigeerbaarheid betekent niet dat ieder besluit onbeperkt ter discussie blijft staan.

Maatschappelijke ontwikkeling vereist ook stabiliteit. Bedrijven, burgers en overheden moeten kunnen vertrouwen op genomen besluiten. Investeringen, vergunningen en ruimtelijke plannen verliezen hun betekenis wanneer zij bij iedere nieuwe vraag volledig worden heropend.

Daarom is een drempel nodig.

Heropening is gerechtvaardigd wanneer nieuwe informatie betrekking heeft op dragende aannamen, relevante omstandigheden of gevolgen die bij het oorspronkelijke besluit niet of onvoldoende zijn meegewogen.

Herhaling van reeds beoordeelde argumenten zonder nieuwe informatie hoeft niet telkens tot een volledige heroverweging te leiden.

Maar ook hier moet de overheid voorzichtig zijn. Wat voor haar een herhaald argument lijkt, kan voor de burger een nog steeds onbeantwoorde hoofdvraag zijn.

De organisatie moet dus eerst vaststellen of werkelijk hetzelfde is onderzocht en beantwoord.

Stabiliteit mag geen geslotenheid worden.

Corrigeerbaarheid mag geen permanente besluiteloosheid worden.

## 4.19 De wederzijdse verantwoordelijkheid

Een volwassen verhouding tussen burger en overheid vraagt verantwoordelijkheid van beide zijden.

Van de burger mag worden verwacht dat hij:

- waarneming en conclusie zoveel mogelijk onderscheidt;
- bronnen vermeldt;
- bereid is zijn aannamen te laten toetsen;
- nieuwe informatie verwerkt, ook wanneer die niet bij zijn standpunt past;
- en erkent dat niet ieder risico volledig kan worden uitgesloten.

Van de overheid mag worden verwacht dat zij:

- het signaal niet uitsluitend op toon of positie beoordeelt;
- rekening houdt met informatie-asymmetrie;
- haar eigen aannamen eveneens toetsbaar maakt;
- proportioneel reageert op mogelijke ernst en omkeerbaarheid;
- en duidelijk motiveert waarom zij wel of niet verder onderzoekt.

Deze wederkerigheid voorkomt dat de burger uitsluitend klager wordt en de overheid uitsluitend verdediger.

Beiden dragen bij aan waarheidsvinding, maar de uiteindelijke publieke verantwoordelijkheid blijft bij de overheid.

## 4.20 Wanneer afwijzing defensief wordt

Niet iedere afwijzing van een burgerlijk signaal is defensief.

Een overheid mag na zorgvuldige beoordeling concluderen dat de zorg niet wordt bevestigd, dat aanvullend onderzoek niet proportioneel is of dat het algemeen belang zwaarder weegt.

De afwijzing wordt defensief wanneer:

- bewijs wordt verlangd dat alleen de overheid of initiatiefnemer kan leveren;
- de onjuiste verklaring van de burger wordt gebruikt om zijn juiste waarneming te negeren;
- het ontbreken van bewezen causaliteit wordt behandeld als bewijs dat geen probleem bestaat;
- ieder signaal afzonderlijk wordt afgehandeld zonder patronen te onderzoeken;
- het eigen belang van de burger als reden wordt gebruikt om de inhoud niet te beoordelen;
- of het bestaande model en besluit niet zelf ter discussie mogen staan.

Dan wordt de onzekerheid niet onderzocht, maar tegen de burger gebruikt.

De burger moet bewijzen dat de overheid fout zit.

De overheid hoeft niet meer aan te tonen dat haar eigen beoordeling nog voldoende is.

Daarmee verschuift de publieke beschermingsplicht naar degene die mogelijk bescherming nodig heeft.

## 4.21 Het verschil tussen ongelijk hebben en niet gehoord worden

Een burger kan inhoudelijk ongelijk hebben en toch behoorlijk zijn behandeld.

Zijn vraag is serieus genomen, zijn waarneming onderzocht, zijn redenering inhoudelijk beoordeeld en de uitkomst helder uitgelegd.

Omgekeerd kan een burger uiteindelijk gelijk blijken te hebben, terwijl de overheid jarenlang heeft volgehouden dat zijn signaal onvoldoende was onderbouwd.

Maar ook zonder dat later definitief gelijk of ongelijk wordt vastgesteld, kan de behandeling tekortschieten.

Niet gehoord worden betekent niet noodzakelijk dat de gewenste uitkomst uitblijft. Het betekent dat de overheid de inhoud van het signaal niet zichtbaar heeft onderzocht of dat zij een kleinere vraag heeft beantwoord dan de vraag die werd gesteld.

Een burger heeft geen recht op gelijk.

Hij heeft wel recht op een herkenbare beoordeling van een relevante publieke vraag.

## 4.22 Vierde kenmerk van de defensieve overheid

Hiermee wordt een vierde kenmerk zichtbaar.

De defensieve overheid verlangt van de burger dat hij de fout bewijst voordat zij bereid is haar eigen besluit of kader opnieuw te onderzoeken.

Zij behandelt onzekerheid asymmetrisch.

Onzekerheid in de analyse van de burger wordt gebruikt om zijn signaal af te wijzen.

Onzekerheid in het eigen model of besluit wordt aanvaard als onvermijdelijk en onvoldoende reden voor heroverweging.

Een corrigeerbare overheid hanteert één maatstaf.

Zij toetst zowel het signaal van de burger als haar eigen aannamen kritisch.

Zij neemt een zorg niet zonder bewijs over, maar verlangt evenmin dat de burger met minder informatie een volledi ger bewijs levert dan de overheid zelf bij het oorspronkelijke besluit kon leveren.

## 4.23 Conclusie

Niet ieder onbeantwoord signaal bewijst dat de overheid een fout heeft gemaakt.

Een burger kan feiten verkeerd begrijpen, risico’s overschatten, onjuiste verbanden leggen of een uitkomst verlangen die niet verenigbaar is met het algemeen belang.

Daarom zijn onderzoek, onderscheid en proportionaliteit noodzakelijk.

Maar de afwezigheid van volledig bewijs bewijst evenmin dat het signaal onbelangrijk is.

Een burger kan een juiste waarneming verkeerd verklaren. Hij kan een relevant gat in het systeem zichtbaar maken zonder de gehele oorzaak te kennen. Hij kan een vraag stellen die de overheid zelf behoort te onderzoeken omdat de benodigde gegevens en deskundigheid niet bij hem beschikbaar zijn.

De overheid moet daarom meer doen dan geloven of afwijzen.

- Zij moet duiden.

- Zij moet onderscheid maken tussen ruis, signaal en alarm.
- Zij moet de ernst en omkeerbaarheid van mogelijke gevolgen meewegen.
- Zij moet zichtbaar maken welke informatie ontbreekt en wie haar kan leveren.
- En zij moet uitleggen onder welke omstandigheden een besluit opnieuw wordt onderzocht.

De burger heeft niet automatisch gelijk.

Maar de overheid heeft evenmin automatisch gelijk omdat zij over het model, de norm of het formele besluit beschikt.

De maatstaf is niet wie het meeste gezag heeft.

De maatstaf is of het signaal professioneel, proportioneel en corrigeerbaar is beoordeeld.

Met dit hoofdstuk is het eerste deel afgerond.

De burger kan een systeemvraag stellen, zonder dat hij de overheid als geheel vindt. Zijn vraag kan tijdens de bestuurlijke vertaling verdwijnen. Hij kan vervolgens de coördinator worden van een stelsel waarin hij geen mandaat heeft. En zelfs dan bewijst zijn zorg nog niet automatisch dat de overheid een fout heeft gemaakt.

Daarmee komt de volgende en moeilijkere vraag in beeld:

**Hoe kan de overheid zelf tot een onjuist of onvolledig besluit komen, terwijl betrokken ambtenaren, deskundigen en organisaties ieder zorgvuldig proberen te handelen?**

Daarover gaat het volgende deel. Dit hoofdstuk legt het fundament onder het tweede deel. De studie *Eerst kiezen, dan denken?* laat zien dat een aannemelijke toekomst nog geen voldoende basis vormt voor een moeilijk omkeerbaar besluit en dat tijd, fasering en het openhouden van alternatieven bestuurlijke waarde hebben. *Het gemiste nee* kiest daarom bewust niet voor foutloosheid als ideaal, maar voor het vermogen om fouten tijdig te herkennen en te corrigeren.

# Hoofdstuk 5 — Fouten horen bij bestuur onder onzekerheid

## 5.1 De overheid moet beslissen zonder alles te weten

De overheid neemt voortdurend besluiten over een toekomst die nog niet bestaat.

Zij besluit over woningbouw voordat precies bekend is hoeveel inwoners een gebied over twintig jaar zal tellen. Zij investeert in infrastructuur voordat vaststaat welke bedrijven daarvan gebruik zullen maken. Zij stelt milieuregels vast terwijl wetenschappelijke kennis over langdurige blootstelling zich verder ontwikkelt. Zij kiest een richting voor de energievoorziening zonder met zekerheid te weten hoe de vraag, technologie, internationale handel en industriële structuur zich zullen ontwikkelen.

Ook bij veiligheid moet de overheid beslissen zonder ieder denkbaar incident vooraf volledig te kunnen kennen. Technische installaties, menselijk gedrag, weersomstandigheden, infrastructuur en organisatorische processen kunnen op vele manieren op elkaar inwerken. Niet iedere combinatie kan worden voorzien of doorgerekend.

Besturen betekent daarom onvermijdelijk handelen onder onzekerheid.

De overheid kan niet wachten totdat alle kennis beschikbaar is. Volledige zekerheid ontstaat meestal niet, en soms pas nadat de gevolgen zich hebben voorgedaan. Niet beslissen is bovendien zelf een besluit. Uitstel kan woningnood vergroten, infrastructuur laten verouderen, economische ontwikkeling blokkeren of bestaande veiligheidsproblemen laten voortbestaan.

De onvermijdelijkheid van besluiten onder onzekerheid betekent dat de overheid fouten kan maken, ook wanneer betrokkenen deskundig, zorgvuldig en te goeder trouw handelen.

Dat is geen uitzonderlijke ontsporing. Het behoort tot de normale conditie van bestuur.

De wezenlijke vraag is daarom niet hoe alle fouten kunnen worden uitgesloten. De wezenlijke vraag is hoe de overheid voorkomt dat onzekerheid, vergissingen en veranderende omstandigheden uitgroeien tot langdurig en moeilijk corrigeerbaar falen.

## 5.2 Onzekerheid is geen gebrek aan professionaliteit

In bestuurlijke stukken bestaat vaak de neiging onzekerheid zoveel mogelijk te verkleinen. Een besluit moet helder worden gemotiveerd. Een bestuurder wil kunnen uitleggen waarom een gekozen richting verantwoord is. Een project vraagt om planning, begroting en verwachtingen waarop anderen hun handelen kunnen baseren.

Daardoor kan onzekerheid gemakkelijk worden ervaren als teken dat de analyse nog niet af is, de deskundigheid tekortschiet of het besluit onvoldoende stevig is.

Maar onzekerheid is niet noodzakelijk het gevolg van gebrekkig onderzoek.

Zij kan voortkomen uit de aard van het vraagstuk zelf.

De toekomstige elektriciteitsvraag is onzeker omdat zij afhankelijk is van economische groei, elektrificatie, industriële vestiging, energiebesparing, prijzen, technologie en internationaal beleid. De gevolgen van langdurige blootstelling aan meerdere stoffen zijn onzeker omdat mensen verschillend reageren, blootstelling moeilijk volledig meetbaar is en gezondheidseffecten zich soms pas na jaren openbaren. De veiligheid van een complexe keten is onzeker omdat incidenten kunnen ontstaan uit onverwachte interacties tussen techniek, mens en organisatie.

Meer onderzoek kan deze onzekerheid verkleinen, maar niet altijd wegnemen.

Een professionele overheid maakt daarom onderscheid tussen onzekerheid die door beter onderzoek kan worden verminderd en onzekerheid die blijvend onderdeel van het besluit vormt.

Zij doet niet alsof alles bekend is.

Zij maakt zichtbaar wat bekend is, wat aannemelijk is, wat wordt verondersteld en wat niet betrouwbaar kan worden voorspeld.

Dat is geen zwakte. Het is intellectuele en bestuurlijke eerlijkheid.

## 5.3 Risico en onzekerheid

Bij risico zijn mogelijke gebeurtenissen en hun kansen in redelijke mate bekend. Er bestaan gegevens, ervaringscijfers of modellen waarmee waarschijnlijkheden en gevolgen kunnen worden geschat.

Bij onzekerheid is dat minder vanzelfsprekend.

De gebeurtenis kan bekend zijn, maar de kans niet. De kans kan worden geschat, maar de gevolgen niet volledig. Ook kan onzeker zijn welke gebeurtenissen überhaupt relevant zijn of hoe verschillende processen elkaar beïnvloeden.

In complexe bestuurlijke vraagstukken komen beide tegelijk voor.

Bij een industriële installatie bestaan historische faalkansen voor onderdelen. Daarmee kunnen bepaalde ongevalsscenario’s worden berekend. Maar de invloed van veroudering, onderhoudsdruk, menselijke handelingen, digitale uitval, extreem weer en samenloop met andere incidenten kan minder goed bekend zijn.

Bij woningbouw kunnen demografische prognoses worden opgesteld. Toch blijft onzeker hoe economie, migratie, huishoudensgrootte, rente en regionale voorkeuren zich ontwikkelen.

Bij energiebeleid bestaan gegevens over huidige vraag en productie. Maar de situatie over twintig of zestig jaar hangt af van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen die niet betrouwbaar tot één toekomstbeeld kunnen worden teruggebracht.

Het verschil is bestuurlijk belangrijk.

Een berekend risico kan binnen een norm of vastgestelde bandbreedte worden beoordeeld.

Diepe onzekerheid vraagt eerder om robuuste strategieën, fasering, monitoring, alternatieven en de mogelijkheid om later bij te sturen.

Wie onzekerheid behandelt alsof zij slechts een nauwkeurig berekenbaar risico is, presenteert meer zekerheid dan de kennis kan dragen.

## 5.4 Verschillende vormen van onzekerheid

Onzekerheid heeft niet één oorzaak.

- Er kan sprake zijn van onzekerheid over gegevens. Metingen ontbreken, zijn onvolledig of hebben betrekking op een andere situatie.
- Er kan onzekerheid bestaan over het model. Het is niet zeker of de gekozen relaties en vereenvoudigingen de werkelijkheid voldoende weergeven.
- Er kan onzekerheid bestaan over gedrag. Mensen, bedrijven, markten en organisaties reageren niet altijd zoals vooraf verondersteld.
- Er kan onzekerheid zijn over de toekomst. Technologie, prijzen, klimaat, internationale verhoudingen en politieke keuzes kunnen zich anders ontwikkelen dan verwacht.
- Ook kan sprake zijn van fundamentele onbekendheid. Bepaalde interacties, faalwijzen of gezondheidseffecten zijn nog niet onderkend en bevinden zich daardoor buiten de analyse.
- Ten slotte kan ambiguïteit bestaan. De feiten zijn dan niet noodzakelijk onbekend, maar betrokkenen verschillen over de betekenis ervan, de aanvaardbaarheid van de gevolgen of het gewicht dat aan verschillende waarden moet worden toegekend.

Een bestuurder kan bijvoorbeeld accepteren dat een kans op een ernstig incident klein is, terwijl omwonenden vooral kijken naar de omvang en onomkeerbaarheid van de gevolgen. Het verschil betreft dan niet alleen kennis, maar ook waardering.

Een professionele besluitvorming moet deze vormen onderscheiden.

Een gebrek aan meetgegevens vraagt om ander handelen dan een verschil in waarden. Modelonzekerheid vraagt om gevoeligheidsanalyse en een onafhankelijk oordeel. Onzekerheid over de verre toekomst vraagt om fasering en flexibiliteit. Fundamentele onbekendheid vraagt om terughoudendheid, monitoring en voldoende veiligheidsmarge.

Wanneer alle onzekerheid in één algemeen voorbehoud wordt ondergebracht, blijft onduidelijk wat zij voor het besluit betekent.

## 5.5 Besluiten kunnen rationeel en toch onjuist zijn

Een besluit kan op het moment waarop het wordt genomen redelijk en zorgvuldig lijken, maar later onjuist blijken.

De gebruikte gegevens kunnen betrouwbaar zijn geweest, terwijl de werkelijkheid zich anders ontwikkelt. Een technische verwachting kan goed zijn onderbouwd, maar niet worden gerealiseerd. Een beleidsmaatregel kan op basis van bestaande kennis proportioneel lijken, terwijl later ernstiger gevolgen zichtbaar worden.

Dat betekent niet automatisch dat het oorspronkelijke besluit onbehoorlijk was.

Een rationeel besluit is geen garantie voor een goede uitkomst.

Omgekeerd bewijst een gunstige uitkomst niet dat het besluitvormingsproces goed was. Een onvoldoende beveiligd systeem kan jarenlang zonder incident functioneren. Een slecht voorbereid project kan door gunstige omstandigheden toch slagen. Een optimistische prognose kan toevallig uitkomen.

De beoordeling van bestuur mag daarom niet uitsluitend afhangen van de uiteindelijke uitkomst.

De relevante vraag is welke informatie op het moment van beslissen beschikbaar was, welke onzekerheden redelijkerwijs herkenbaar waren, welke alternatieven bestonden en hoe met mogelijke afwijkingen rekening is gehouden.

Daarbij moet worden gewaakt voor kennis achteraf.

Na een incident of mislukking lijkt de ontwikkeling vaak voorspelbaarder dan zij vooraf was. Signalen krijgen achteraf een duidelijke betekenis die zij destijds mogelijk nog niet hadden. Een eerlijke reconstructie moet daarom onderscheid maken tussen wat later bekend werd en wat op het beslismoment redelijkerwijs kon worden geweten.

Maar terughoudendheid met oordelen achteraf mag evenmin een algemeen excuus worden.

Soms waren waarschuwingen wel degelijk aanwezig. Soms waren aannamen aantoonbaar kwetsbaar. Soms werden alternatieven vroegtijdig terzijde geschoven. En soms groeide na het oorspronkelijke besluit voldoende nieuwe informatie om heroverweging te rechtvaardigen.

De fout kan aanvankelijk begrijpelijk zijn geweest.

Het uitblijven van correctie hoeft dat niet te zijn.

## 5.6 De redelijke fout

Een redelijke fout ontstaat wanneer een besluit zorgvuldig is voorbereid, relevante kennis is gebruikt, onzekerheden zichtbaar zijn gemaakt en alternatieven serieus zijn afgewogen, maar de werkelijkheid zich desondanks anders ontwikkelt.

Kenmerkend voor de redelijke fout is dat zij niet voortkomt uit het negeren van beschikbare informatie of het verhullen van onzekerheid.

De overheid heeft niet meer zekerheid geclaimd dan verantwoord was. Zij heeft passende marges aangehouden en heeft rekening gehouden met afwijkende ontwikkelingen. Ook heeft zij mogelijkheden georganiseerd om het besluit later aan te passen.

Een redelijke fout kan kostbaar of pijnlijk zijn. Toch is zij niet hetzelfde als bestuurlijk falen.

Een samenleving die iedere tegenvaller als bewijs van schuld behandelt, maakt verantwoord bestuur moeilijk. Bestuurders en ambtenaren zullen dan vooral veilige, juridisch verdedigbare en weinig vernieuwende keuzes maken. Openheid over twijfel wordt ontmoedigd, omdat iedere erkende onzekerheid later tegen de besluitvormers kan worden gebruikt.

Een corrigeerbare overheid moet daarom ruimte laten voor de redelijke fout.

Zonder die ruimte ontstaat defensief gedrag al vóór het besluit. Onzekerheden worden dan niet zichtbaar gemaakt, maar verstopt achter stellige formuleringen om latere verwijten te voorkomen.

Open bestuur vereist dat onzekerheid mag worden erkend zonder dat iedere ongunstige uitkomst automatisch wordt vertaald in verwijtbaarheid.

## 5.7 De vermijdbare fout

Anders ligt het bij fouten die redelijkerwijs hadden kunnen worden voorkomen.

Een vermijdbare fout kan ontstaan wanneer relevante informatie niet wordt verzameld, een bekende waarschuwing onvoldoende wordt onderzocht of een model buiten zijn geldige toepassingsgebied wordt gebruikt.

Ook kan sprake zijn van een vermijdbare fout wanneer een politieke voorkeur de probleemstelling bepaalt, alternatieven slechts oppervlakkig worden behandeld of de gezamenlijke uitvoerbaarheid van meerdere ambities niet wordt getoetst.

De grens tussen redelijk en vermijdbaar is niet altijd scherp.

Meer onderzoek is altijd mogelijk. Achteraf kan bijna steeds worden aangewezen welke aanvullende studie nuttig zou zijn geweest. De vraag is daarom niet of werkelijk alles is onderzocht, maar of de kwaliteit en omvang van het onderzoek in verhouding stonden tot:

- de mogelijke gevolgen;
- de resterende onzekerheid;
- de onomkeerbaarheid van het besluit;
- de duur van de verplichtingen;
- en de beschikbaarheid van alternatieven.

Een tijdelijk en gemakkelijk herstelbaar besluit mag met minder zekerheid worden genomen dan een besluit dat miljardeninvesteringen, grootschalige risico’s of verplichtingen voor meerdere generaties veroorzaakt.

Naarmate een besluit moeilijker corrigeerbaar is, moet de voorbereiding zwaarder zijn.

## 5.8 De fout van de verkeerde zekerheid

Een bijzonder type fout ontstaat wanneer onzekerheid wel bekend is, maar in de besluitvorming wordt teruggebracht tot één voorkeurswaarde of één dominante toekomst.

Prognoses hebben doorgaans bandbreedtes. Modellen zijn gevoelig voor invoer. Kostenramingen kennen onzekerheidsmarges. De toekomstige vraag kan sterk verschillen tussen scenario's.

Toch vraagt besluitvorming vaak om één getal.

Er moet een verwacht aantal woningen worden genoemd, een investeringsbedrag worden geraamd, een opleverdatum worden vastgesteld of een toekomstige energievraag worden gekozen.

Het gevaar ontstaat wanneer de bestuurlijke noodzaak van één werkgetal wordt verward met wetenschappelijke zekerheid.

- Een gemiddelde wordt dan de verwachting.
- De verwachting wordt de planning.
- De planning wordt de bestuurlijke belofte.
- En de belofte wordt vervolgens het uitgangspunt waaraan de werkelijkheid moet voldoen.

Zo kan een voorlopige aanname geleidelijk de status van feit krijgen.

Een professionele overheid blijft daarom zichtbaar onderscheid maken tussen een gekozen werkhypothese en een vaststaand gegeven.

Zij laat zien wat er gebeurt wanneer de werkelijkheid aan de onder- of bovenkant van de bandbreedte uitkomt. Zij toetst niet alleen het voorkeursbeeld, maar ook ongunstige en afwijkende ontwikkelingen.

De vraag is niet uitsluitend welke toekomst het waarschijnlijkst wordt gevonden.

De vraag is ook of het besluit aanvaardbaar blijft wanneer die verwachting niet uitkomt.

## 5.9 Optimaliseren of robuust beslissen

Veel beleid is gericht op de oplossing die onder de verwachte omstandigheden het beste presteert.

Dat is optimalisatie.

Een infrastructuur wordt ontworpen voor een voorspelde verkeersstroom. Een energieproject wordt beoordeeld op een verwachte vraag en prijs. Een organisatie wordt ingericht op een geraamde werklast.

Optimalisatie kan doelmatig zijn, maar maakt het systeem kwetsbaar wanneer de werkelijkheid anders verloopt.

Een robuuste keuze probeert niet in één voorspelde toekomst maximaal te presteren. Zij moet in meerdere plausibele ontwikkelingen voldoende blijven functioneren.

Robuust bestuur accepteert soms dat een oplossing in het voorkeursbeeld iets minder efficiënt is, omdat zij bij afwijkingen minder snel faalt.

Daarbij horen veiligheidsmarges, reservecapaciteit, alternatieven en de mogelijkheid om capaciteit stapsgewijs toe te voegen.

Onder onzekerheid is de beste oplossing daarom niet altijd de oplossing met de hoogste berekende opbrengst of de laagste verwachte kosten.

De beste oplossing kan de route zijn die de minste spijt veroorzaakt wanneer belangrijke aannamen onjuist blijken.

Dat is vooral relevant bij langjarige en moeilijk omkeerbare besluiten.

Een grote investering die alleen rendabel is wanneer één specifieke toekomst uitkomt, kan minder verantwoord zijn dan een gefaseerde route die onder meerdere omstandigheden voldoende presteert.

## 5.10 De waarde van omkeerbaarheid

Omkeerbaarheid is een bestuurlijke waarde.

Een besluit dat eenvoudig kan worden aangepast, mag met meer onzekerheid worden genomen dan een besluit dat de samenleving voor tientallen jaren vastlegt.

Dat betekent niet dat tijdelijke oplossingen altijd beter zijn. Uitstel en kleinschaligheid kunnen eveneens kosten veroorzaken. Sommige infrastructuur moet juist ruim en langjarig worden ontworpen.

Maar de mate van omkeerbaarheid behoort expliciet in de afweging te worden opgenomen.

De overheid moet daarom vragen:

- Kan deze keuze later worden aangepast?
- Welke kosten ontstaan bij terugkeer?
- Welke alternatieven verdwijnen na dit besluit?
- Welke afhankelijkheden en verwachtingen worden gecreëerd?
- Welke volgende besluiten worden door deze keuze feitelijk al voorgevormd?

Omkeerbaarheid gaat niet alleen over technische terugbouw.

Ook contracten, subsidies, ruimtelijke reserveringen, juridische rechten, politieke reputatie en maatschappelijke verwachtingen kunnen een route moeilijk omkeerbaar maken.

Een besluit kan formeel voorlopig zijn en feitelijk toch de richting vastleggen.

Juist daarom moet vroeg in het proces worden onderzocht welke stappen het venster van correctie verkleinen.

## 5.11 Tijd heeft niet alleen een prijs, maar ook waarde

In besluitvorming wordt uitstel meestal als kostenpost behandeld.

Later beslissen kan leiden tot hogere bouwkosten, gemiste productie, vertraging van maatschappelijke doelen en onzekerheid voor bedrijven en burgers.

Die kosten zijn reëel.

Maar tijd kan ook waarde hebben.

Door te wachten kan nieuwe kennis beschikbaar komen. Een technologie kan zich bewijzen of juist tegenvallen. De feitelijke vraag kan zichtbaarder worden. Een eerste project kan ervaring opleveren voordat een volledige uitrol wordt besloten. Ook kunnen alternatieven zich ontwikkelen die eerder nog niet beschikbaar waren.

De waarde van tijd is het grootst wanneer:

- de onzekerheid in de komende periode waarschijnlijk afneemt;
- het besluit moeilijk omkeerbaar is;
- tijdelijke alternatieven beschikbaar zijn;
- en uitstel niet zelf tot onaanvaardbare schade leidt.

Tijd kopen is daarom niet hetzelfde als besluiteloosheid.

Het kan een actieve strategie zijn, mits duidelijk is welke kennis wordt verzameld, welke tussenvoorzieningen nodig zijn en op welk moment opnieuw wordt besloten.

Een overheid die zonder plan wacht, stelt uit.

Een overheid die onzekerheid gericht gebruikt om een later besluit beter te maken, organiseert leervermogen.

## 5.12 Voorzorg zonder stilstand

Onzekerheid kan aanleiding geven tot voorzorg.

Voorzorg betekent niet dat iedere activiteit moet worden tegengehouden zodra niet alle risico’s bekend zijn. Een dergelijke uitleg zou vrijwel iedere maatschappelijke ontwikkeling onmogelijk maken.

Voorzorg betekent dat onzekerheid niet automatisch in het voordeel van voortzetting wordt uitgelegd.

Wanneer mogelijke gevolgen ernstig en moeilijk herstelbaar zijn, kan het verantwoord zijn een grotere veiligheidsmarge te hanteren, een activiteit te faseren of eerst aanvullende voorwaarden te vervullen.

Voorzorg kan verschillende vormen aannemen:

- een kleinere eerste stap;
- een grotere afstand tot kwetsbare functies;
- extra monitoring;
- een onafhankelijke toets;
- het openhouden van alternatieven;
- of een tijdelijk besluit met expliciete evaluatie.

De juiste voorzorgsmaatregel hangt af van de aard van het risico en de mate van onzekerheid.

Het doel is niet alle onzekerheid te verwijderen.

Het doel is te voorkomen dat de samenleving onomkeerbaar wordt blootgesteld aan gevolgen die nog onvoldoende zijn begrepen.

Voorzorg is daarmee geen tegengestelde kracht van ontwikkeling.

Goed ontworpen voorzorg maakt ontwikkeling mogelijk zonder het volledige correctievermogen vooraf prijs te geven.

## 5.13 Politieke druk op zekerheid

Bestuurders worden geacht richting te geven.

Zij moeten besluiten nemen, doelen formuleren en uitleggen waarom een koers wordt gekozen. Politiek debat beloont heldere keuzes en herkenbare beloften.

Voorbehouden, bandbreedtes en onzekere uitkomsten zijn moeilijker te communiceren.

Een bestuurder die zegt dat meerdere toekomsten plausibel zijn, kan worden beschuldigd van besluiteloosheid. Een ambtenaar die onzekerheden benadrukt, kan worden gezien als remmend of onvoldoende oplossingsgericht. Een deskundige die geen eenduidige conclusie geeft, kan minder bruikbaar lijken dan degene die wel één duidelijke uitkomst presenteert.

Daardoor ontstaat druk om kennis stelliger te formuleren dan zij is.

- Scenario’s worden prognoses.
- Prognoses worden doelen.
- Doelen worden verplichtingen.
- En verplichtingen worden bewijs dat de voorspelde ontwikkeling moet worden gerealiseerd.

De overheid kan zo haar eigen onzekerheid omzetten in koersvastheid.

Eenmaal politiek vastgelegde verwachtingen worden daarna moeilijker te herzien, omdat aanpassing kan worden uitgelegd als verlies van gezag of mislukking.

Daarom is het van belang dat politiek leiderschap niet alleen zekerheid uitstraalt, maar ook zichtbaar kan omgaan met voorwaardelijkheid.

Een bestuurder hoeft niet te zeggen dat hij niets weet. Hij moet kunnen zeggen:

- dit is de gekozen richting;
- dit zijn de aannamen waarop zij berust;
- dit zijn de belangrijkste onzekerheden;
- en onder deze omstandigheden zullen wij de koers heroverwegen.

Dat is geen zwak leiderschap. Het is leiderschap dat de werkelijkheid niet ondergeschikt maakt aan de belofte.

## 5.14 Deskundigheid neemt het besluit niet over

De overheid laat zich adviseren door deskundigen.

Dat is noodzakelijk. Bestuurders en generalistische ambtenaren kunnen niet zelf alle technische, medische, juridische en economische kennis bezitten.

Maar deskundigen nemen niet vanzelf het bestuurlijke besluit over.

Een deskundige kan berekenen hoe een installatie zich gedraagt binnen gekozen scenario's. Hij kan aangeven welke gezondheidseffecten volgens beschikbare studies aannemelijk zijn. Hij kan een kostenraming of prognose opstellen.

Hij bepaalt daarmee nog niet welke onzekerheid maatschappelijk aanvaardbaar is, welke lasten redelijk over groepen mogen worden verdeeld of welke veiligheidsmarge passend is.

Dat zijn bestuurlijke en uiteindelijk politieke keuzes.

Een defensieve overheid kan zich achter deskundigheid verschuilen:

De experts hebben vastgesteld dat dit verantwoord is.

Maar vaak hebben deskundigen een beperktere uitspraak gedaan:

Binnen deze aannamen, scenario's en methode blijft de berekende uitkomst binnen het toepasselijke kader.

Het bestuurlijke oordeel ontstaat pas wanneer ook wordt bekeken:

- of de aannamen passend zijn;
- of relevante effecten buiten het onderzoek vallen;
- hoe met resterende onzekerheid wordt omgegaan;
- en of de gezamenlijke maatschappelijke uitkomst aanvaardbaar is.

Deskundigheid informeert het besluit.

Zij ontslaat het bestuur niet van verantwoordelijkheid.

## 5.15 Onzekerheid wordt ongelijk verdeeld

De baten en onzekerheden van een besluit komen niet altijd bij dezelfde groepen terecht.

De voordelen van een industriële of infrastructurele ontwikkeling kunnen breed worden ervaren in de vorm van werkgelegenheid, energievoorziening, woningen of economische groei.

De mogelijke hinder, gezondheidsrisico's of veiligheidsgevolgen kunnen geconcentreerd zijn bij omwonenden, werknemers of gebruikers van een specifieke route.

Dat maakt onzekerheid ook tot een verdelingsvraagstuk.

- Wie profiteert wanneer de optimistische verwachting uitkomt?
- Wie draagt de gevolgen wanneer zij niet uitkomt?
- Wie kan zich tegen die gevolgen beschermen?
- Wie beschikt over middelen om compensatie of rechtsbescherming te verkrijgen?

Een besluit kan gemiddeld gunstig zijn en toch een beperkte groep met onevenredige onzekerheid belasten.

Daarom moet de overheid niet alleen kijken naar de verwachte totale uitkomst. Zij moet ook zichtbaar maken hoe risico's, baten en herstelmogelijkheden zijn verdeeld.

Een kleine kans op grote schade heeft voor degene die de schade kan ondervinden een andere betekenis dan voor degene die alleen het gemiddelde maatschappelijke voordeel beoordeelt.

Bestuur onder onzekerheid is daarmee nooit uitsluitend technisch.

Het is ook een vraag van rechtvaardigheid.

## 5.16 Het belang van expliciete aannamen

Een besluit onder onzekerheid kan alleen later worden beoordeeld wanneer zichtbaar is welke aannamen het hebben gedragen.

Dat lijkt vanzelfsprekend, maar aannamen blijven vaak verspreid over verschillende rapporten en berekeningen.

De verwachte vraag staat in één beleidsstuk. De kostenraming in een ander. De veronderstelde technische beschikbaarheid in een adviesrapport. De planning in een bestuurlijke brief. De veiligheidsaannamen in een afzonderlijke vergunning studie.

Wanneer deze uitgangspunten niet samen worden vastgelegd, is later moeilijk te bepalen of de werkelijkheid wezenlijk afwijkt.

Expliciete aannamen maken het mogelijk om vooraf vragen te stellen:

- Welke veronderstelling is cruciaal voor het besluit?
- Welke bandbreedte is aanvaardbaar?
- Welke informatie kan later aantonen dat de aanname niet langer geldt?
- En welke bestuurlijke consequentie heeft dat?

Een aanname zonder herijkcriterium is gemakkelijk permanent.

Ook wanneer de werkelijkheid verandert, blijft zij in documenten en modellen doorwerken omdat nergens is vastgelegd wanneer zij moet worden herzien.

Een corrigeerbare overheid documenteert daarom niet alleen haar conclusie.

Zij documenteert ook de voorwaarden waaronder die conclusie geldig is.

## 5.17 Monitoring als leermechanisme

Omdat niet alles vooraf bekend is, moet een besluit soms worden genomen met de afspraak dat de feitelijke ontwikkeling wordt gevolgd.

Monitoring kan daarmee een belangrijk onderdeel zijn van zorgvuldig bestuur onder onzekerheid.

Maar monitoring heeft alleen betekenis wanneer duidelijk is:

- wat wordt gemeten;
- waarom dit relevant is;
- welke bandbreedte werd verwacht;
- wie de uitkomst beoordeelt;
- en welke actie volgt wanneer de werkelijkheid afwijkt.

Zonder die verbinding wordt monitoring registratie.

De overheid verzamelt gegevens, maar het besluit blijft hetzelfde ongeacht de uitkomst.

Dat is vooral riskant wanneer monitoring in de besluitvorming wordt gebruikt om onzekerheid aanvaardbaar te maken:

Wij weten het nog niet volledig, maar wij zullen het nauwlettend volgen.

Deze formulering is alleen overtuigend wanneer ook bestaat:

En wanneer deze ontwikkeling optreedt, passen wij het beleid aan, vertragen wij de volgende fase of stoppen wij.

Monitoring moet daarom gekoppeld zijn aan vooraf herkenbare handelingsmogelijkheden.

Anders wordt onzekerheid niet beheerst, maar doorgeschoven naar een toekomstig moment waarop ingrijpen mogelijk moeilijker is.

## 5.18 Leren is meer dan nieuwe kennis verzamelen

Een overheid kan veel onderzoeken uitvoeren en toch weinig leren.

Leren vraagt niet alleen dat nieuwe informatie beschikbaar komt. Het vraagt dat die informatie invloed kan hebben op bestaande opvattingen en besluiten.

Organisaties leren moeilijk wanneer eerdere keuzes sterk zijn verbonden met beleid, budgetten, reputatie en politieke beloften.

Nieuwe informatie wordt dan gemakkelijk gebruikt om het bestaande beleid te verfijnen, niet om de gekozen richting opnieuw te beoordelen.

Er worden aanvullende maatregelen genomen, terwijl de vraag of de activiteit zelf nog verantwoord is buiten beeld blijft.

Er wordt meer gemonitord, terwijl geen stopcriterium bestaat.

Er wordt een evaluatie uitgevoerd, maar alleen binnen de oorspronkelijke doelstelling.

Werkelijk leren kan betekenen dat de probleemdefinitie, schaal, locatie, techniek of gekozen route opnieuw ter discussie komt.

Dat is ongemakkelijk, omdat het eerdere besluiten relativeert.

Maar zonder die mogelijkheid is leren beperkt tot optimalisatie van de bestaande koers.

Een corrigeerbare overheid organiseert niet alleen kennisproductie.

Zij organiseert de mogelijkheid dat kennis tot een andere koers leidt.

## 5.19 Wanneer wordt een fout bestuurlijk falen?

Niet iedere fout is bestuurlijk falen.

Bestuurlijk falen ontstaat wanneer een overheid redelijkerwijs beschikbare mogelijkheden om een relevante fout te voorkomen of te herstellen onvoldoende benut.

Dat kan vóór het besluit gebeuren:

- wanneer belangrijke informatie niet wordt verzameld;
- wanneer alternatieven niet serieus worden onderzocht;
- wanneer onzekerheid stelliger wordt voorgesteld dan verantwoord is;

- of wanneer de schaal van het onderzoek niet past bij de mogelijke gevolgen.

Het kan ook ná het besluit ontstaan:

- wanneer nieuwe signalen niet worden onderzocht;
- wanneer dragende aannamen niet worden herijkt;
- wanneer monitoring geen gevolgen krijgt;
- of wanneer de prijs van koerswijziging wordt gebruikt als reden om een onjuist besluit voort te zetten.

De overgang van fout naar falen ligt daarmee vaak niet in het eerste onjuiste oordeel.

Zij ligt in het moment waarop de overheid voldoende reden krijgt om opnieuw te kijken en dat niet werkelijk doet.

Daar raakt bestuur onder onzekerheid aan het gemiste nee.

Het gemiste nee is niet de eis dat het oorspronkelijke besluit foutloos had moeten zijn.

Het is de vraag waarom het systeem een later zichtbaar geworden fout niet begrensde toen correctie nog mogelijk, proportioneel en werkzaam was.

## 5.20 De oorspronkelijke en de tweede fout

Het is nuttig onderscheid te maken tussen de oorspronkelijke fout en de tweede fout.

De oorspronkelijke fout betreft de inhoud van het besluit.

De vraag is verkeerd geformuleerd. Een aanname blijkt onjuist. Een prognose komt niet uit. Een model laat een relevant effect buiten beschouwing. Een keten blijkt complexer dan verwacht.

De tweede fout betreft de omgang met die ontdekking.

Het signaal wordt geminimaliseerd. De organisatie verwijst naar de destijds gevolgde procedure. Het model wordt verdedigd omdat het voorgeschreven was. De nieuwe informatie wordt als onvoldoende bewezen terzijde geschoven. Aanpassing wordt uitgesteld omdat inmiddels veel is geïnvesteerd.

De eerste fout kan voortkomen uit redelijke onzekerheid.

De tweede fout ontstaat wanneer het systeem zijn eerdere onzekerheid niet meer wil of kan erkennen.

Daar begint de defensieve overheid.

Zij verdedigt niet noodzakelijk een besluit waarvan iedereen weet dat het verkeerd is.

Zij verdedigt een proces, een model en een eerdere afweging die op het moment van beslissen misschien redelijk waren, maar waarvan de geldigheid inmiddels opnieuw zou moeten worden onderzocht.

Juist daardoor kan defensief gedrag voor betrokken ambtenaren en organisaties logisch en professioneel aanvoelen.

Zij verdedigen wat eerder zorgvuldig tot stand is gekomen.

Maar wat eerder zorgvuldig was, hoeft niet onder veranderde omstandigheden nog steeds juist te zijn.

## 5.21 Fout erkennen is niet hetzelfde als schuld erkennen

Een belangrijke belemmering voor correctie is dat erkenning van een fout snel wordt verbonden aan schuld, aansprakelijkheid of bestuurlijk gezichtsverlies.

Daardoor kan een organisatie terughoudend zijn om te zeggen dat een eerdere aanname niet meer geldt of dat een besluit anders zou worden genomen met de kennis van nu.

Maar leren vraagt niet altijd om een schuldbekentenis. De overheid kan vaststellen:

- dat nieuwe informatie beschikbaar is;
- dat omstandigheden zijn veranderd;
- dat een model beperkt toepasbaar blijkt;
- of dat een eerdere afweging niet meer voldoet,

zonder daarmee onmiddellijk te verklaren dat de oorspronkelijke besluitvormers verwijtbaar hebben gehandeld.

Dit onderscheid is noodzakelijk voor een open bestuurscultuur.

Wanneer iedere herziening wordt behandeld als bewijs dat het eerdere besluit fout en verwijtbaar was, ontstaat een sterke prikkel om koerswijziging te vermijden.

Dan wordt consistentie belangrijker dan juistheid.

Een corrigeerbare overheid kan zeggen:

Op basis van de toenmalige kennis was dit besluit verdedigbaar. De huidige kennis geeft aanleiding om het aan te passen.

Daarmee beschermt zij niet haar onfeilbaarheid, maar haar betrouwbaarheid.

## 5.22 De vijfde defensieve reflex

Hiermee wordt een vijfde kenmerk van de defensieve overheid zichtbaar.

Zij gebruikt de onzekerheid waaronder het oorspronkelijke besluit werd genomen als blijvende rechtvaardiging om dat besluit niet opnieuw te onderzoeken.

De overheid stelt: Op basis van de destijds beschikbare kennis is zorgvuldig gehandeld.

Dat kan volledig juist zijn.

Maar het antwoord op de vraag naar het verleden is niet automatisch een antwoord op de vraag van het heden.

De relevante vervolgvraag luidt: Geldt de oorspronkelijke onderbouwing nog steeds, nu nieuwe informatie, veranderde omstandigheden of afwijkende uitkomsten zichtbaar zijn?

De defensieve overheid verdedigt de redelijkheid van het besluitmoment.

De corrigeerbare overheid onderzoekt daarnaast de actuele geldigheid van het besluit.

Het verschil is fundamenteel.

Een besluit hoeft niet oorspronkelijk onbehoorlijk te zijn geweest om later toch herzien te moeten worden.

## 5.23 De maatstaf voor bestuur onder onzekerheid

Goed bestuur onder onzekerheid kan niet worden beoordeeld aan de hand van foutloosheid.

De overheid is niet betrouwbaar omdat al haar voorspellingen uitkomen, ieder model volledig blijkt en ieder project volgens planning verloopt.

Zij is betrouwbaar wanneer zij:

- onzekerheden eerlijk zichtbaar maakt;
- aannamen toetsbaar vastlegt;
- de voorbereiding afstemt op ernst en onomkeerbaarheid;
- meerdere plausibele toekomsten onderzoekt;
- voldoende veiligheids- en handelingsmarge behoudt;
- de werkelijkheid na het besluit blijft volgen;
- en nieuwe informatie daadwerkelijk kan laten doorwerken.

Daarmee verschuift de maatstaf.

Niet:

Heeft de overheid vooraf alles juist voorspeld?

Maar:

Heeft zij op verantwoorde wijze besloten met wat zij toen wist, en heeft zij georganiseerd dat zij haar koers kon aanpassen wanneer die kennis onvoldoende bleek?

De kwaliteit van bestuur blijkt zowel uit de kwaliteit van het eerste besluit als uit de kwaliteit van de latere correctie.

## 5.24 Conclusie

Fouten horen bij bestuur onder onzekerheid.

De overheid neemt besluiten over complexe systemen en een toekomst die niet volledig kenbaar is. Prognoses kunnen afwijken, modellen hebben grenzen, technologie kan tegenvallen en maatschappelijke omstandigheden kunnen veranderen.

Daarom kan zelfs een zorgvuldig voorbereid besluit later onjuist of onvolledig blijken.

Dat is niet automatisch bestuurlijk falen.

De kwaliteit van de overheid blijkt uit de wijze waarop zij met die mogelijkheid omgaat.

Een volwassen overheid maakt onzekerheid zichtbaar, kiest proportionele veiligheidsmarges, houdt alternatieven voldoende open en verbindt monitoring aan daadwerkelijke handelingsmogelijkheden.

Zij onderscheidt een redelijke fout van een vermijdbare fout en een oorspronkelijke vergissing van de latere volharding daarin.

Daarmee komt de kern van deze studie dichterbij.

De defensieve overheid wordt niet gekenmerkt door het feit dat zij fouten maakt.

Iedere overheid maakt fouten.

Zij wordt defensief wanneer zij de redelijkheid van het oorspronkelijke besluit gebruikt om de actuele geldigheid ervan niet meer te hoeven onderzoeken.

Dan verandert onzekerheid van een reden voor leren in een reden voor verdediging.

Dan wordt de mogelijkheid van een fout niet langer bestuurlijk verwerkt, maar institutioneel afgeweerd.

En dan dreigt het moment te worden gemist waarop correctie nog licht, proportioneel en werkzaam kon zijn.

Voordat kan worden onderzocht hoe die verdediging ontstaat, moet eerst worden gekeken naar de plaats waar veel fouten al beginnen: de formulering van het probleem zelf.

Een overheid kan uitstekend rekenen, zorgvuldig procederen en deskundige adviezen verzamelen, maar toch tot een onjuist besluit komen wanneer zij vanaf het begin de verkeerde vraag heeft gesteld.

Daarover gaat het volgende hoofdstuk. Dit hoofdstuk 6 werkt het punt uit waarop een bestuurlijke fout vaak al ontstaat, nog vóór modellen, normen en procedures worden toegepast: **de formulering van het probleem**. In *Eerst kiezen, dan denken?* is dit zichtbaar in de omkering waarbij eerst een techniek wordt gekozen en daarna wordt gezocht naar de behoefte en omstandigheden die deze keuze moeten dragen. *Het gemiste nee* laat zien hoe een eenmaal gekozen voorkeursrichting vervolgens de zoekruimte vernauwt en geleidelijk vanzelfsprekend wordt.

# Hoofdstuk 6 — De verkeerde probleemdefinitie

## 6.1 Het besluit begint vóór de berekening

Een bestuurlijk besluit begint niet bij de berekening, de vergunningaanvraag of de formele belangenafweging. Het begint bij de vraag die aan het proces wordt meegegeven.

- Welke opgave moet worden opgelost?
- Welke uitkomst wordt gezocht?
- Welke oorzaken worden relevant geacht?
- Welke onderdelen van de werkelijkheid worden binnen de beoordeling gebracht?
- En welke onderdelen blijven daarbuiten?

Deze eerste formulering bepaalt in belangrijke mate wat later wordt onderzocht, welke deskundigen worden geraadpleegd, welke modellen worden gebruikt en welke alternatieven als redelijk worden beschouwd.

Wanneer de oorspronkelijke vraag juist en voldoende breed is geformuleerd, kunnen onderzoek en besluitvorming zich richten op het werkelijke maatschappelijke probleem.

Wanneer de vraag te smal, te vroeg of vanuit een reeds gekozen oplossing wordt geformuleerd, kunnen alle volgende stappen zorgvuldig worden uitgevoerd en toch tot een onbevredigend besluit leiden.

De overheid kan dan correcte antwoorden produceren op de verkeerde vraag.

Dat maakt de probleemdefinitie tot een van de minst zichtbare maar meest bepalende fasen van besluitvorming.

## 6.2 De werkelijkheid moet hanteerbaar worden gemaakt

Maatschappelijke problemen verschijnen zelden in een vorm die direct bestuurlijk kan worden behandeld.

Een overheid ontvangt brede opdrachten:

- zorg voor voldoende woningen;
- garandeer leveringszekerheid;
- verduurzaam de industrie;
- bescherm gezondheid en veiligheid;
- houd energie betaalbaar;
- behoud werkgelegenheid;
- en verbeter de leefomgeving.

Deze opdrachten botsen gedeeltelijk met elkaar. Zij raken verschillende bestuurslagen, sectoren en tijdshorizonten. Ook zijn de beschikbare middelen, ruimte en uitvoeringskracht beperkt.

Om te kunnen handelen, moet de overheid de werkelijkheid vereenvoudigen.

Zij formuleert programma's, doelen, projecten en meetbare deelopgaven. Zij kiest een geografische grens, een looptijd, een beleidsterrein en een verantwoordelijke organisatie. Daarmee verandert een breed maatschappelijk probleem in een bestuurbare opdracht.

Deze vereenvoudiging is noodzakelijk. Zonder afbakening ontstaat een vraagstuk dat zo omvangrijk is dat geen besluit meer mogelijk is.

Maar iedere afbakening is ook een keuze.

Door te bepalen wat binnen de probleemdefinitie valt, wordt tegelijkertijd bepaald wat buiten beeld blijft.

De vraag is daarom niet of de overheid moet vereenvoudigen.

De vraag is of de vereenvoudiging het maatschappelijke probleem nog voldoende vertegenwoordigt.

## 6.3 Een vraag is nooit volledig neutraal

De formulering van een probleem lijkt soms een technische of administratieve stap. In werkelijkheid bevat zij al normatieve en politieke keuzes.

De vraag: Hoe kunnen wij kerncentrales in Nederland inpassen?

is een andere vraag dan: Welke functies moet het toekomstige elektriciteitssysteem vervullen en welke combinatie van technieken past daarbij?

De eerste vraag neemt een techniek als vertrekpunt. De tweede begint bij de behoefte van het systeem.

De vraag: Waar kan grootschalige ammoniakopslag worden vergund?

is een andere vraag dan: Welke ammoniakketen is noodzakelijk, veilig, ruimtelijk verantwoord en maatschappelijk beheersbaar?

De eerste vraag richt zich op locatie en te vergunnen is. De tweede omvat ook schaal, keten, transport, alternatieven, hulpverlening en gevolgen voor de omgeving.

De vraag: Hoe kunnen wij woningen bouwen binnen de bestaande risicocontouren?

is een andere vraag dan: Welke verhouding tussen wonen, industrie en toekomstige gebiedsontwikkeling biedt op lange termijn voldoende bescherming en ontwikkelruimte?

De gekozen formulering bepaalt welke oplossingen denkbaar worden.

Een probleemdefinitie is daarom nooit slechts een beschrijving van de werkelijkheid.

Zij ordent de werkelijkheid en geeft richting aan wat daarna als oplossing kan verschijnen.

## 6.4 Wanneer een middel het probleem gaat bepalen

Een veelvoorkomende bestuurlijke omkering ontstaat wanneer een middel al is gekozen voordat de maatschappelijke behoefte volledig is onderzocht.

Er bestaat politieke steun voor een technologie, infrastructuur, subsidieregeling of ruimtelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het probleem zo geformuleerd dat de gekozen richting als passende oplossing verschijnt.

De vraag wordt dan niet: Wat hebben wij nodig?

maar: Hoe maken wij mogelijk wat wij al hebben gekozen?

Deze omkering kan ontstaan uit begrijpelijke motieven.

Een techniek kan politiek aantrekkelijk zijn. Een regio kan economische ontwikkeling willen. Een bedrijf kan een investeringsmogelijkheid aanbieden. Europese subsidies kunnen alleen voor specifieke oplossingen beschikbaar zijn. Een coalitieakkoord kan een concreet project benoemen. Een eerder beleidsbesluit kan al verwachtingen hebben gewekt.

Daardoor krijgt het middel bestuurlijke zwaarte voordat de behoefte volledig is vastgesteld.

Vanaf dat moment verschuift de analyse.

Niet meer alle oplossingen worden vanuit dezelfde uitgangspositie onderzocht. De voorkeursroute krijgt meer capaciteit, deskundigheid en bestuurlijke aandacht. Alternatieven moeten bewijzen dat zij beter zijn dan de reeds gekozen richting, terwijl de gekozen richting zelf niet meer volledig hoeft te bewijzen dat zij noodzakelijk is.

Het middel zoekt dan zijn eigen probleem.

## 6.5 Van politieke voorkeur naar technische opdracht

Politiek mag richting kiezen. Dat is een wezenlijke functie van democratisch bestuur.

Een regering kan kiezen voor klimaatneutraliteit, woningbouw, industriebeleid of grotere energieonafhankelijkheid. Zij hoeft niet uitsluitend af te wachten wat technici of markten voorstellen.

Maar politieke richting en technische oplossing zijn niet hetzelfde.

De politiek kan bepalen dat de elektriciteitsvoorziening betrouwbaar, betaalbaar en vrijwel klimaatneutraal moet worden. Daarmee is nog niet bepaald welke verhouding tussen wind, zon, opslag, regelbaar vermogen, import, kernenergie en vraagsturing nodig is.

De politiek kan besluiten dat waterstof een rol moet spelen in industrie en zwaar transport. Daarmee is nog niet bewezen hoeveel geïmporteerde ammoniak nodig is, op welke schaal opslag verantwoord is en welke vervoersroute het beste past.

Wanneer een politieke voorkeur te snel wordt vertaald in een specifieke technische opdracht, krijgt de uitvoeringsorganisatie een beperkte vraag mee.

Zij wordt niet gevraagd de beste route te onderzoeken, maar de gekozen route mogelijk te maken.

- De deskundigheid wordt dan ingezet voor inpassing.
- Locaties worden gezocht.
- Vergunningsvoorwaarden worden ontwikkeld.
- Financieringsmodellen worden ontworpen.
- Knelpunten worden als uitvoeringsproblemen behandeld.

De fundamentele vraag of de route zelf de meest passende oplossing is, raakt naar de achtergrond.

## 6.6 De probleemdefinitie als grens van deskundigheid

Deskundigen beantwoorden doorgaans de vraag die hun wordt gesteld.

Een technisch adviseur kan onderzoeken welke veiligheidsmaatregelen voor een ammoniaktank nodig zijn. Hij hoeft daarmee niet te beoordelen of de opslagomvang maatschappelijk wenselijk is of dat vervoer via een andere drager veiliger zou zijn.

Een netbeheerder kan berekenen welke aansluiting voor een kerncentrale nodig is. Hij beoordeelt daarmee niet vanzelf of de kerncentrale binnen het toekomstige productieprofiel voldoende bedrijfsuren zal maken.

Een verkeerskundige kan bepalen hoe een nieuwe woonwijk bereikbaar wordt. Hij hoeft niet te onderzoeken of woningbouw op die locatie de toekomstige veiligheidsruimte van de industrie beperkt.

De deskundige kan zijn opdracht uitstekend uitvoeren en toch slechts een deel van de noodzakelijke afweging leveren.

De grens van het onderzoek ligt dan niet bij de kwaliteit van de deskundige, maar bij de vraagstelling.

Dit is bestuurlijk belangrijk.

Wanneer later kritiek ontstaat, kan worden verwezen naar gezaghebbende studies en deskundige adviezen. Maar de kwaliteit van een studie kan nooit groter zijn dan de reikwijdte van haar opdracht.

Een zorgvuldig antwoord op een beperkte vraag maakt de oorspronkelijke probleemdefinitie niet automatisch volledig.

## 6.7 Een smalle vraag produceert een smalle werkelijkheid

Wanneer een probleem eenmaal is afgebakend, richt de informatieverzameling zich op die afbakening.

- Bij een projectgerichte beoordeling worden gegevens verzameld over het project.
- Bij een vergunning worden de wettelijk voorgeschreven scenario's onderzocht.
- Bij een economische analyse worden investeringen, opbrengsten en werkgelegenheid berekend.
- Bij een ruimtelijke procedure wordt gekeken naar de functies binnen het plangebied.

Daardoor wordt steeds meer kennis opgebouwd binnen de gekozen systeemgrens.

Wat daarbuiten ligt, blijft relatief onzichtbaar.

Dat kan leiden tot een informatie paradox.

Het dossier wordt steeds omvangrijker en gedetailleerder, terwijl de oorspronkelijke maatschappelijke vraag juist steeds minder herkenbaar wordt.

Er zijn vele rapporten, tabellen, berekeningen en adviezen. Toch is mogelijk niet onderzocht:

- wat het project betekent voor andere delen van het systeem;
- welke alternatieven door de keuze verdwijnen;
- hoe risico's cumuleren;
- welke infrastructuur elders nodig wordt;
- wie de gevolgen draagt wanneer verwachtingen niet uitkomen;
- of welke lange termijn ontwikkeling door het besluit wordt vastgelegd.

Meer informatie betekent niet automatisch een vollediger probleembeeld.

Veel informatie binnen een smalle grens kan juist de schijn van volledigheid versterken.

## 6.8 Het verschil tussen projectdoel en maatschappelijk doel

Een project heeft doorgaans een concreet doel.

- Een terminal moet worden gebouwd.
- Een weg moet worden verbreed.
- Een energiecentrale moet worden gerealiseerd.
- Een woonwijk moet een bepaald aantal woningen opleveren.

Een projectorganisatie wordt ingericht om dat doel te bereiken. Zij beschikt over budget, planning, verantwoordelijkheden en voortgangsindicatoren.

Het maatschappelijke doel is breder.

- Een terminal is geen doel op zichzelf, maar een middel binnen een energie- en grondstoffenketen.
- Een wegverbreding is geen doel op zichzelf, maar moet bereikbaarheid, economie of leefbaarheid dienen.
- Een kerncentrale is geen doel op zichzelf, maar een mogelijke bijdrage aan een betrouwbaar en klimaatneutraal elektriciteitssysteem.
- Een woonwijk is geen doel op zichzelf, maar moet bijdragen aan huisvesting binnen een veilige, bereikbare en leefbare omgeving.

Wanneer projectdoel en maatschappelijk doel samenvallen, kan het project zinvol worden uitgevoerd.

Wanneer zij uit elkaar groeien, ontstaat een risico.

De projectorganisatie blijft succesvol zolang zij voortgang boekt naar het concrete resultaat. Zij kan haar mijlpalen halen terwijl de bijdrage aan het bredere maatschappelijke doel onzeker wordt.

De overheid kan dan een project goed uitvoeren zonder het juiste probleem op te lossen.

## 6.9 De oplossing creëert nieuwe problemen

Een verkeerde of onvolledige probleemdefinitie wordt vaak zichtbaar doordat de gekozen oplossing nieuwe opgaven veroorzaakt die aanvankelijk buiten beeld lagen.

Een grote energiecentrale vraagt niet alleen om bouw en financiering, maar ook om netcapaciteit, koeling, reservecapaciteit, afvalbeheer en aanpassing aan een wisselende restvraag.

Grootschalige ammoniakimport vraagt niet alleen om een terminal, maar ook om opslag, overslag, zeescheepvaart, binnenvaart, leidingen, wachtruimte, incidentbestrijding en ruimtelijke veiligheidskeuzes.

Woningbouw nabij industrie vraagt niet alleen om huizen en infrastructuur, maar beïnvloedt ook toekomstige industriële ontwikkelruimte, crisisbeheersing, geluidsruimte en maatschappelijke aanvaardbaarheid van bestaande risico’s.

Deze vervolgproblemen worden vervolgens afzonderlijke projecten of beleidstrajecten.

Daardoor ontstaat een keten van oplossingen voor problemen die mede door de eerdere oplossing zijn gecreëerd.

Het bestuur kan steeds drukker worden met het beheersen van gevolgen, terwijl de vraag of de oorspronkelijke route verstandig was niet meer wordt gesteld.

De oplossing wordt institutioneel verankerd door de nieuwe problemen die zij zelf voortbrengt.

## 6.10 De oorzaak wordt buiten de definitie geplaatst

Een probleemdefinitie kan zich richten op het zichtbare gevolg en de onderliggende oorzaak buiten beschouwing laten.

- Netcongestie kan worden behandeld als tekort aan netcapaciteit. De oplossing wordt dan netverzwaring. Maar de congestie kan mede samenhangen met ruimtelijke clustering, gelijktijdige productie, ontbrekende flexibiliteit of beleidskeuzes die vraag en aanbod op dezelfde plaats stimuleren.
- Woningnood kan worden behandeld als een tekort aan gebouwde woningen. De oplossing wordt versnelling van bouw. Maar het tekort kan mede samenhangen met huishoudensverdunning, regionale economische concentratie, doorstroming, grondbeleid, migratie en beperkte infrastructuur.
- Onvoldoende veiligheidsruimte kan worden behandeld als probleem van rekencontouren. De oplossing wordt een nauwkeuriger model of aanvullende maatregel. Maar de onderliggende oorzaak kan zijn dat steeds meer functies in hetzelfde gebied worden toegevoegd en de fysieke afstand tussen risicobron en kwetsbare omgeving afneemt.

Wanneer alleen het zichtbare knelpunt wordt gedefinieerd, kan de overheid symptomen bestrijden zonder de systeemoorzaak te behandelen.

De bestuurlijke druk neemt dan toe, omdat iedere oplossing tijdelijk verlichting geeft maar het patroon blijft bestaan.

## 6.11 Wie bepaalt wat het probleem is?

De probleemdefinitie wordt niet in een leegte gevormd.

Verschillende partijen hebben verschillende belangen en perspectieven.

- Een ministerie kan een nationaal beleidsdoel centraal stellen.
- Een gemeente kijkt naar lokale werkgelegenheid, woningbouw en inkomsten.
- Een bedrijf ziet een investeringsmogelijkheid.
- Een toezichthouder kijkt naar naleving en beheersbaarheid.
- Een veiligheidsregio kijkt naar hulpverlening.
- Een burger kijkt naar bescherming, leefomgeving en cumulatie.

Geen van deze perspectieven is volledig.

De partij die vroeg in het proces de probleemdefinitie bepaalt, heeft echter grote invloed op het vervolg.

- Wanneer de initiatiefnemer de onderzoeksvraag formuleert, kan het dossier beginnen bij de uitvoerbaarheid van het project.
- Wanneer de politiek een concreet doel in een akkoord vastlegt, kan de ambtelijke organisatie de opdracht krijgen dit doel te realiseren.

- Wanneer een vergunningaanvraag het eerste formele aanknopingspunt is, wordt het probleem vanzelf behandeld binnen de grenzen van die aanvraag.

Daarom is vroegtijdige participatie meer dan het ophalen van wensen.

Zij is ook een manier om te voorkomen dat één institutioneel perspectief de probleemdefinitie volledig bepaalt.

De fundamentele vraag moet zijn: Wie is betrokken bij het bepalen van wat hier eigenlijk moet worden opgelost?

## 6.12 De afwezige belanghebbende

Niet iedereen die gevolgen van een besluit ondervindt, is aanwezig bij de probleemdefinitie.

- Toekomstige bewoners bestaan nog niet als georganiseerde partij.
- Volgende generaties hebben geen stem aan tafel.
- Werknemers in toekomstige ketens zijn onbekend.
- Natuur, landschap en ecosystemen kunnen niet zelf spreken.
- Ook ambtenaren of hulpverleners die later met de uitvoeringsgevolgen worden geconfronteerd, zijn in de vroege beleidsfase mogelijk niet betrokken.

Daardoor wegen de belangen van aanwezige en georganiseerde partijen zwaarder.

- Een initiatiefnemer kan investeringsbereidheid tonen.
- Een gemeente kan grondposities hebben.
- Een ministerie kan politieke doelen moeten realiseren.

De nadelige gevolgen voor afwezige partijen zijn diffuser en liggen verder in de toekomst.

Een goede probleemdefinitie moet daarom actief onderzoeken wie nog niet aan tafel zit maar wel door de keuze wordt geraakt.

Anders wordt het probleem geformuleerd door degenen die de baten en uitvoeringsmacht in het heden vertegenwoordigen, terwijl de onzekerheid en lasten naar anderen worden verschoven.

## 6.13 De tijdshorizon bepaalt het probleem

De keuze van de tijdshorizon beïnvloedt eveneens de probleemdefinitie.

Op korte termijn kan een project een knelpunt oplossen.

Op langere termijn kan het nieuwe afhankelijkheden creëren of alternatieven blokkeren.

Een tijdelijke subsidie kan een nieuwe technologie op gang brengen. Wanneer na afloop geen zelfstandige vraag of rendabele keten bestaat, is het oorspronkelijke probleem mogelijk niet duurzaam opgelost.

Een woningbouwlocatie kan op korte termijn woningen opleveren. Op langere termijn kan zij de ruimte voor industrie, infrastructuur of veiligheidszonering beperken.

Een energiecentrale kan toekomstige leveringszekerheid ondersteunen. Maar wanneer zij pas na vijftien jaar beschikbaar komt en vervolgens zestig jaar moet functioneren, moet de vraag niet alleen voor het jaar van ingebruikname maar voor meerdere decennia worden onderzocht.

Een korte tijdshorizon maakt onmiddellijke baten zichtbaar.

Een lange tijdshorizon maakt lock-in, onderhoud, aanpassing, ontmanteling en veranderende omstandigheden zichtbaar.

Een probleemdefinitie die alleen naar de eerste fase kijkt, kan oplossingen bevoordelen waarvan de latere lasten buiten beeld blijven.

## 6.14 De geografische grens bepaalt het antwoord

Ook de ruimtelijke begrenzing is bepalend.

- Een activiteit kan binnen het terrein van een bedrijf beheersbaar zijn, terwijl transportbewegingen buiten het terrein risico's veroorzaken.
- Een havenproject kan binnen het havengebied passen, terwijl vaarwegen, wegen, spoorlijnen en woongebieden buiten dat gebied worden belast.
- Een gemeente kan woningbouw binnen haar grondgebied wenselijk vinden, terwijl de gevolgen voor industrie of infrastructuur in een buurgemeente optreden.
- Een nationale energiekeuze kan binnen Nederland gunstig lijken, terwijl grondstoffenwinning, afval, productie of ecologische belasting elders plaatsvinden.

De geografische systeemgrens bepaalt welke baten en lasten worden meegeteld.

Een te kleine grens kan de oplossing aantrekkelijk maken doordat een deel van de gevolgen buiten het onderzoeksgebied valt.

Een te grote grens kan besluitvorming daarentegen onhanteerbaar maken.

De keuze moet daarom worden gemotiveerd vanuit de feitelijke samenhang van het vraagstuk, niet uitsluitend vanuit bestuurlijke grenzen.

Bestuurlijke grenzen zijn relevant voor bevoegdheid.

Zij zijn niet automatisch de juiste grenzen voor oorzaak en gevolg.

## 6.15 De taal van de probleemdefinitie

Taal stuurt eveneens het denken.

Een ontwikkeling kan worden aangeduid als kans, transitie, innovatie of versterking. Daarmee komt de nadruk te liggen op mogelijkheden en voortgang.

Hetzelfde vraagstuk kan worden aangeduid als risico, belasting, verdichting of afhankelijkheid. Dan komt de nadruk te liggen op bescherming en begrenzing.

Geen van beide talen is volledig neutraal.

De term energietransitie kan de indruk wekken dat de richting vaststaat en alleen de uitvoering nog moet worden georganiseerd.

De term woningbouwopgave kan het aantal woningen centraal stellen, terwijl locatiekwaliteit en lange termijn leefbaarheid als randvoorwaarden verschijnen.

De term veiligheidsvraagstuk kan suggereren dat risico's technisch kunnen worden beheerst, terwijl ook een ruimtelijke of normatieve keuze nodig kan zijn.

Framing is niet altijd manipulatie. Iedere bestuurlijke communicatie heeft een kader nodig.

Maar het kader moet zichtbaar en bespreekbaar blijven.

Wanneer woorden reeds bepalen welke uitkomst wenselijk is, wordt de zoekruimte kleiner voordat het onderzoek begint.

## 6.16 Het missen van de nuloptie

Een probleemdefinitie kan ook onvolledig zijn wanneer de nuloptie niet serieus wordt onderzocht.

De nuloptie betekent niet altijd niets doen. Zij kan bestaan uit behoud van de bestaande situatie, uitstel, levensduurverlenging, kleinschaliger aanpassing of een andere route buiten het project.

In projectgerichte besluitvorming krijgt de nuloptie vaak minder aandacht. Het project is immers ontstaan vanuit de veronderstelling dat verandering nodig is.

Toch is de vergelijking met niet uitvoeren essentieel.

Ook de bestaande situatie heeft kosten, risico's en beperkingen. Maar zij kan daarnaast waarde bevatten in de vorm van aanwezige infrastructuur, flexibiliteit, ervaring en toekomstige keuzevrijheid.

Een eerlijke probleemdefinitie vraagt daarom:

- Wat gebeurt er wanneer wij dit project niet uitvoeren?
- Welke problemen blijven dan bestaan?
- Welke nieuwe problemen worden voorkomen?
- Welke tijdelijke maatregelen zijn mogelijk?
- En welke aanvullende informatie kan later een betere keuze ondersteunen?

Wanneer de nuloptie alleen als ongewenste stilstand wordt beschreven, is de vergelijking al gestuurd.

## 6.17 Alternatieven verdwijnen door de formulering

Alternatieven worden niet alleen later in het proces afgewezen. Zij kunnen al door de probleemdefinitie onzichtbaar worden gemaakt.

- Wanneer de opdracht luidt om twee kerncentrales te realiseren, zijn opslag, vraagsturing, bestaande centrales en andere productie geen volwaardige alternatieven meer. Zij worden hoogstens ondersteunende maatregelen.
- Wanneer de opdracht luidt om ammoniakimport mogelijk te maken, worden andere waterstofdragers, binnenlandse productie, vraagreductie of andere transportvormen niet vanzelf als gelijkwaardige opties onderzocht.
- Wanneer een gebied is aangewezen voor woningbouw, verschuift de discussie naar aantallen, ontsluiting en inpassing. Alternatieve locaties hoeven dan niet meer met dezelfde diepgang te worden onderzocht.

De probleemdefinitie creëert zo een hiërarchie.

Eén route is het project.

Andere routes zijn alternatieven voor onderdelen, terugvalopties of bezwaren tegen voortgang.

Een corrigeerbare besluitvorming houdt alternatieven voldoende lang gelijkwaardig om daadwerkelijk te kunnen kiezen.

## 6.18 De zoekfase en de uitvoeringsfase

Een goed proces maakt onderscheid tussen zoeken en uitvoeren.

In de zoekfase staat de vraag open. Verschillende probleemdefinities, systeemgrenzen en oplossingen kunnen worden onderzocht. Onzekerheid en kritiek hebben in deze fase een hoge waarde, omdat zij kunnen voorkomen dat de verkeerde route wordt gekozen.

In de uitvoeringsfase is richting nodig. Niet iedere fundamentele vraag kan voortdurend opnieuw worden geopend. De organisatie moet kunnen ontwerpen, vergunnen, contracteren en bouwen.

Het probleem ontstaat wanneer:

- De uitvoeringslogica te vroeg begint.
- Een voorlopige politieke voorkeur wordt behandeld als opdracht.
- Een verkenning krijgt een voorkeursalternatief.
- Het voorkeursalternatief wordt uitgangspunt voor vervolgonderzoek.

Vervolgens wordt gesteld dat eerdere fasen de fundamentele keuze al hebben gemaakt.

De zoekfase sluit dan zonder één duidelijk moment waarop de probleemdefinitie volledig is getoetst. De uitvoering haalt het denken in.

Dat is een belangrijk moment in het ontstaan van het gemiste nee.

## 6.19 Een eenmaal gekozen vraag verdedigt zichzelf

Wanneer tijd, geld en organisatiecapaciteit in een probleemdefinitie zijn geïnvesteerd, ontstaat vanzelf weerstand tegen heropening.

- Teams zijn samengesteld op basis van de gekozen opdracht.
- Onderzoeken zijn aanbesteed.
- Bestuurlijke afspraken zijn gemaakt.
- Resultaten zijn publiek gecommuniceerd.

Een verandering van de probleemdefinitie betekent dan niet alleen nieuw denken, maar ook erkenning dat eerder werk mogelijk onvoldoende gericht was.

De organisatie zal daarom eerder proberen nieuwe signalen binnen de bestaande vraag te verwerken.

- Een fundamenteel bezwaar wordt een aanvullend aandachtspunt.
- Een alternatief wordt een variant binnen het gekozen project.
- Een systeemvraag wordt een randvoorwaarde.

Zo kan het proces zich aanpassen zonder zijn uitgangspunt werkelijk te herzien.

De probleemdefinitie verdedigt zichzelf via de instituties die eromheen zijn opgebouwd.

## 6.20 Herkennen van een verkeerde probleemdefinitie

Een verkeerde probleemdefinitie is niet altijd direct zichtbaar. Er zijn wel signalen.

- Een middel of project staat al vast, terwijl de maatschappelijke behoefte nog in algemene termen wordt beschreven.
- Alternatieven worden alleen beoordeeld op de vraag of zij hetzelfde project kunnen ondersteunen.
- Belangrijke gevolgen worden als randvoorwaarde of uitvoeringsvraagstuk behandeld.
- De verantwoordelijkheid voor keten, cumulatie of langetermijneffecten ligt buiten de opdracht.
- Verschillende deskundigen geven correcte antwoorden, maar niemand beoordeelt de gezamenlijke uitkomst.
- De nuloptie wordt gelijkgesteld aan niets doen.
- De tijdshorizon eindigt voordat de belangrijkste langetermijngevolgen optreden.
- De geografische grens volgt bestuurlijke bevoegdheden in plaats van feitelijke effecten.
- De burger of uitvoerder stelt herhaaldelijk een bredere vraag die niet binnen de opdracht past.

Wanneer meerdere van deze kenmerken optreden, is het verstandig niet alleen meer onderzoek binnen het bestaande kader te doen.

Dan moet eerst het kader zelf worden heropend.

## 6.21 Een toets voor de probleemdefinitie

Voordat een groot of moeilijk omkeerbaar besluit wordt voorbereid, zou de overheid expliciet een aantal vragen moeten beantwoorden.

### 1. Welk maatschappelijk probleem willen wij oplossen?

Niet het project, maar de publieke behoefte moet worden benoemd.

### 2. Voor wie is dit een probleem?

Baten, lasten, risico's en verschillen tussen groepen moeten zichtbaar zijn.

### 3. Welke oorzaken liggen onder het zichtbare knelpunt?

Daarmee wordt voorkomen dat alleen symptomen worden bestreden.

### 4. Welke systeemgrens is gekozen en waarom?

De geografische, technische, organisatorische en temporele afbakening moet worden gemotiveerd.

### 5. Welke oplossing is al impliciet of expliciet voorkeursroute?

De invloed van politieke afspraken, subsidies en eerdere besluiten moet zichtbaar zijn.

### 6. Welke alternatieve probleemdefinities zijn mogelijk?

Misschien gaat het niet om een tekort aan capaciteit, maar om verkeerde verdeling, timing of inrichting.

### 7. Welke alternatieven verdwijnen wanneer wij deze formulering kiezen?

De probleemdefinitie mag niet ongemerkt de uitkomst bepalen.

### 8. Welke belanghebbenden en toekomstige partijen ontbreken?

Ook afwezige belangen moeten worden vertegenwoordigd.

### 9. Welke informatie zou aanleiding geven de vraag opnieuw te formuleren?

De probleemdefinitie moet zelf corrigeerbaar zijn.

### 10. Wie is verantwoordelijk voor heropening?

Zonder eigenaar blijft een eenmaal gekozen formulering dominant.

Deze toets voorkomt niet iedere fout.

Zij maakt wel zichtbaar dat de vraagstelling zelf onderdeel van de bestuurlijke afweging is.

## 6.22 De probleemdefinitie als voorlopig besluit

Bij complexe vraagstukken moet de probleemdefinitie niet als vast uitgangspunt, maar als voorlopig besluit worden behandeld.

Zij mag richting geven aan onderzoek, maar moet kunnen worden aangepast wanneer nieuwe informatie laat zien dat relevante oorzaken, gevolgen of alternatieven buiten beeld blijven.

Dat vraagt om een expliciet herijkmoment vóórdat grote verplichtingen worden aangegaan.

Op dat moment wordt niet alleen gevraagd of het onderzoek voldoende is uitgevoerd.

Er wordt ook gevraagd:

- Onderzoeken wij nog steeds het juiste probleem?
- Past de gekozen systeemgrens nog bij de werkelijkheid?
- Zijn nieuwe afhankelijkheden of gevolgen zichtbaar geworden?
- Hebben wij een middel ongemerkt tot doel gemaakt?
- En zijn de alternatieven nog werkelijk open?

Een dergelijke herijking is moeilijker dan een gewone voortgangscontrole.

Zij kan tot de conclusie leiden dat een groot deel van het eerdere werk opnieuw moet worden gericht.

Juist daarom moet zij plaatsvinden voordat het project in een bestuurlijke fuik terechtkomt.

## 6.23 De zesde defensieve reflex

Hiermee wordt een zesde kenmerk van de defensieve overheid zichtbaar.

Zij beschermt niet alleen haar besluit, maar ook de vraag waarop dat besluit is gebaseerd.

- Wanneer burgers of deskundigen een bredere systeemvraag stellen, antwoordt de overheid binnen de bestaande opdracht.
- Wanneer zij wijzen op gevolgen buiten de systeemgrens, worden deze naar andere organisaties of latere procedures verwezen.
- Wanneer alternatieven worden aangedragen, worden zij beoordeeld vanuit de eisen van de reeds gekozen oplossing.

De probleemdefinitie zelf blijft buiten het gesprek. Dat is een krachtige vorm van verdediging.

Wie de vraag bepaalt, bepaalt in belangrijke mate welke antwoorden mogelijk zijn.

Een corrigeerbare overheid maakt daarom niet alleen haar berekeningen, normen en besluiten bespreekbaar.

Zij maakt ook bespreekbaar of zij vanaf het begin de juiste vraag heeft gesteld.

## 6.24 Conclusie

Veel bestuurlijke fouten ontstaan niet doordat verkeerd wordt gerekend, maar doordat zorgvuldig wordt gerekend aan een te smal, verkeerd of al oplossingsgericht geformuleerd probleem.

De probleemdefinitie bepaalt:

- welke werkelijkheid wordt onderzocht;
- welke oorzaken meetellen;
- welke deskundigen worden betrokken;
- welke alternatieven zichtbaar blijven;
- en welke gevolgen buiten beeld raken.

Een eenmaal gekozen formulering krijgt bovendien institutionele kracht. Organisaties, budgetten, onderzoeken en verwachtingen richten zich erop. Nieuwe signalen worden vervolgens binnen het bestaande kader verwerkt.

Daardoor kan een politiek of bestuurlijk voorlopige keuze geleidelijk veranderen in een vanzelfsprekende werkelijkheid.

De overheid hoeft niet bewust de verkeerde vraag te stellen. De fout kan ontstaan uit noodzaak tot vereenvoudiging, politieke richting, beschikbare instrumenten of bestaande bevoegdheden.

Maar wanneer de probleemdefinitie niet meer heropend kan worden, verandert een eerste vereenvoudiging in een structurele beperking van het denken.

Een corrigeerbare overheid vraagt daarom niet alleen:

Hebben wij deze vraag zorgvuldig beantwoord?

Zij vraagt ook: Was dit de vraag die beantwoord moest worden?

Na de probleemdefinitie volgt een tweede kwetsbaar punt.

Ieder onderzoek en ieder besluit berust op aannamen over techniek, gedrag, tijd, kosten, vraag, risico en uitvoerbaarheid. Aanvankelijk zijn die aannamen herkenbaar als veronderstellingen. Naarmate het proces vordert, kunnen zij echter ongemerkt de status van feiten krijgen.

Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

## Herhaling: **Zes basale reflexen van de defensieve overheid**

In de eerste zes hoofdstukken zijn zes samenhangende defensieve reflexen zichtbaar geworden. Zij zijn niet noodzakelijk het gevolg van kwade wil. Iedere reflex kan voortkomen uit een op zichzelf begrijpelijke bestuurlijke behoefte. Defensief worden zij wanneer zij verhinderen dat een relevante maatschappelijke vraag of nieuwe informatie nog tot werkelijke heroverweging kan leiden.

| Reflex | Defensieve beweging | Gevolg |
|---|---|---|
| **1. Bevoegdheidsreflex** | De overheid vraagt binnen welke taak of organisatie de vraag past. | De vraag naar het geheel blijft zonder eigenaar. |
| **2. Verkleiningsreflex** | De maatschappelijke hoofdvraag wordt vertaald naar een smallere technische, juridische of procedurele vraag. | Er komt een juist antwoord op een kleinere vraag. |
| **3. Afschuifreflex** | De burger ontvangt deelantwoorden en verwijzingen, maar moet zelf de samenhang reconstrueren. | De burger wordt de onbedoelde coördinator van de overheid. |
| **4. Bewijsreflex** | De burger moet eerst aantonen dat de overheid of het bestaande besluit onjuist is. | De bewijslast komt te liggen bij degene die de minste informatie en bevoegdheden heeft. |
| **5. Rechtvaardigingsreflex** | De overheid verdedigt dat met de kennis van toen zorgvuldig is gehandeld. | De actuele geldigheid van het besluit wordt niet opnieuw onderzocht. |
| **6. Kaderreflex** | De bestaande probleemdefinitie en systeemgrens blijven buiten de heroverweging. | Nieuwe informatie wordt binnen het oude kader verwerkt en kan dat kader niet meer aantasten. |

Deze reflexen vormen samen een oplopende keten:

**toewijzen → verkleinen → terugleggen → bewijs verlangen → rechtvaardigen → het kader sluiten**

De overheid wijst de vraag niet noodzakelijk af. Zij verwerkt haar zodanig dat de vraag steeds minder in staat is het bestaande beleid, besluit of beoordelingskader te veranderen.

De reflexen kunnen ook als zes opeenvolgende verdedigingslagen worden gelezen:

1. **Dit behoort niet tot onze taak.**
2. **Uw vraag moet smaller worden geformuleerd.**
3. **U moet zelf de betrokken antwoorden bijeenbrengen.**
4. **U moet eerst aantonen dat er werkelijk iets fout is.**
5. **Wij hebben destijds zorgvuldig en rechtmatig gehandeld.**
6. **De uitgangspunten van het besluit staan niet opnieuw ter discussie.**

Het eindresultaat is niet noodzakelijk een openlijke weigering. Het kan een uitvoerig, deskundig en juridisch correct antwoord zijn dat de oorspronkelijke maatschappelijke vraag niet meer bereikt.

# Hoofdstuk 7 — Aannamen die ongemerkt feiten worden

## 7.1 Ieder besluit rust op veronderstellingen

Een overheid kan alleen over de toekomst besluiten door veronderstellingen te maken.

Zij moet aannemen hoeveel woningen nodig zullen zijn, hoe de bevolking zich ontwikkelt, welke bedrijven zich zullen vestigen, hoeveel elektriciteit wordt gebruikt, welke technieken beschikbaar komen, hoe mensen zich gedragen en welke kosten binnen een aanvaardbare bandbreedte blijven.

Ook veiligheidsbesluiten berusten op aannamen. Er wordt verondersteld welke ongevalsscenario's relevant zijn, hoe vaak onderdelen falen, onder welke weersomstandigheden een incident optreedt, hoe mensen reageren en hoeveel tijd hulpdiensten nodig hebben.

Zonder dergelijke aannamen is geen prognose, ontwerp, begroting of besluit mogelijk.

Het probleem is daarom niet dat de overheid met aannamen werkt. Het probleem ontstaat wanneer niet meer herkenbaar is:

- dat het om aannamen gaat;
- waarop zij zijn gebaseerd;
- binnen welke omstandigheden zij geldig zijn;
- hoe belangrijk zij voor het besluit zijn;
- en wat moet gebeuren wanneer zij niet blijken te kloppen.

Een aanname is aanvankelijk een voorlopige brug over ontbrekende kennis. Tijdens een lang bestuurlijk proces kan zij echter steeds meer gewicht krijgen. Zij wordt overgenomen in rapporten, modellen, begrotingen, beleidsbrieven en contracten. Na verloop van tijd wordt niet meer gevraagd of zij juist is. Zij wordt gebruikt als onderdeel van de werkelijkheid.

De aanname is dan geen expliciete veronderstelling meer, maar een stil fundament onder het besluit.

## 7.2 Van onbekende toekomst naar bestuurbaar beeld

Een maatschappelijk vraagstuk bevat meestal meer onzekerheid dan een bestuurlijke organisatie rechtstreeks kan verwerken.

- Een project vraagt om een capaciteit.
- Een begroting vraagt om een bedrag.
- Een planning vraagt om een datum.
- Een ruimtelijk plan vraagt om aantallen.
- Een model vraagt om invoerwaarden.

De overheid moet daarom uit een reeks mogelijke ontwikkelingen een werkbaar beeld kiezen.

Zij kan bijvoorbeeld aannemen dat de elektriciteitsvraag sterk groeit, dat industriële productie in Nederland blijft, dat een technologie rond een bepaalde datum beschikbaar is of dat een bevolkingsprognose binnen een bepaalde bandbreedte uitkomt.

Zo'n keuze kan zorgvuldig zijn. Vaak zijn meerdere scenario's onderzocht en is een middenvariant gekozen als basis voor verdere uitwerking.

Maar zodra de gekozen waarde in het vervolgproces wordt gebruikt, verandert haar bestuurlijke betekenis.

- Een scenario wordt een prognose.
- De prognose wordt een planningswaarde.
- De planningswaarde wordt een projectdoel.
- Het projectdoel wordt een bestuurlijke toezegging.
- De toezegging wordt vervolgens aangevoerd als reden waarom het project moet doorgaan.

Zo kan een veronderstelling over de toekomst uiteindelijk haar eigen rechtvaardiging produceren.

## 7.3 Een aanname is niet hetzelfde als een feit

Een feit betreft een waarneming of gebeurtenis die met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld.

Een aanname is een veronderstelling die nodig is om te kunnen redeneren of handelen wanneer de werkelijkheid nog niet volledig bekend is.

In de praktijk ligt tussen beide een gebied van schattingen, verwachtingen, modellen en deskundige oordelen.

- De huidige elektriciteitsproductie kan worden gemeten. De elektriciteitsvraag over twintig jaar kan alleen worden geraamd.
- De fysieke inhoud van een tank kan worden vastgesteld. De hoeveelheid die bij een toekomstig incident vrijkomt, hangt af van een gekozen scenario.
- Het aantal inwoners van een gemeente is bekend binnen de beperkingen van de registratie. De woningbehoefte over vijftien jaar hangt af van huishoudensvorming, migratie, economie en woonvoorkeuren.

Bestuurlijke stukken maken dit onderscheid niet altijd scherp. Begrippen als *verwacht, voorzien, geraamd* en *noodzakelijk* kunnen dicht bij elkaar komen te liggen.

Daarbij kan een zin als:

- De elektriciteitsvraag zal in 2050 verdrievoudigen

een veel grotere zekerheid uitstralen dan:

- In een scenario met vergaande elektrificatie en behoud van energie-intensieve industrie kan de elektriciteitsvraag tot ongeveer driemaal het huidige niveau groeien.

De tweede formulering maakt de voorwaarden zichtbaar. De eerste presenteert de uitkomst als toekomstig feit.

Dit verschil is niet alleen taalkundig. Het bepaalt hoeveel ruimte blijft om later een andere ontwikkeling te erkennen.

## 7.4 Verschillende soorten aannamen

Aannamen komen in vrijwel iedere laag van besluitvorming voor.

### Technische aannamen

Er wordt verondersteld dat een installatie een bepaalde beschikbaarheid, levensduur, efficiëntie of flexibiliteit bereikt. Ook kan worden aangenomen dat een nieuwe technologie tijdig commercieel beschikbaar is.

### Economische aannamen

Kosten, rente, energieprijzen, productprijzen, marktvraag en terugverdientijden moeten worden geraamd. Kleine afwijkingen kunnen bij grote langjarige projecten grote gevolgen hebben.

### Maatschappelijke aannamen

Er wordt verondersteld hoe burgers, bedrijven en werknemers zullen reageren. Verwachte acceptatie, zelfredzaamheid, participatie en gedragsverandering kunnen een besluit dragen zonder dat zij hard meetbaar zijn.

### Bestuurlijke aannamen

Een project kan ervan uitgaan dat wetgeving, subsidies, vergunningen, internationale afspraken en politieke steun gedurende vele jaren voldoende stabiel blijven.

### Organisatorische aannamen

Er wordt aangenomen dat personeel, deskundigheid, toezicht, onderhoud, handhaving en crisisorganisatie beschikbaar zullen zijn wanneer zij nodig zijn.

### Ruimtelijke aannamen

Het bestuur kan veronderstellen dat grond beschikbaar blijft, dat andere ontwikkelingen niet botsen met het project en dat toekomstige functies binnen dezelfde omgeving kunnen worden ingepast.

### Veiligheidsaannamen

Faalkansen, weersomstandigheden, blootstellingsduur, menselijke handelingen, zelfredzaamheid en het optreden van hulpdiensten worden in scenario's vertaald.

### Aannamen over tijd

Er wordt uitgegaan van opleverdata, bouwtijden, vergunning termijnen, leercurves en het moment waarop baten of risico's zich voordoen.

Het belang van deze verschillende soorten aannamen is dat zij elkaar beïnvloeden. Een techniek kan technisch uitvoerbaar zijn, maar alleen economisch bij voldoende bedrijfsuren. Die bedrijfsuren hangen af van de vraag. De vraag hangt af van industriële ontwikkeling. Die ontwikkeling hangt mede af van energieprijzen en overheidsbeleid.

Eén bestuurlijke conclusie kan zo rusten op een keten van onderling afhankelijke aannamen.

## 7.5 Dragende en aanvullende aannamen

Niet iedere aanname is even belangrijk.

Sommige aannamen beïnvloeden alleen een detail. Wanneer zij niet blijken te kloppen, kan het project worden aangepast zonder dat de hoofdkeuze verandert.

Andere aannamen zijn dragend. Zonder die aanname valt de redenering achter het besluit grotendeels weg.

Bij een grote elektriciteitscentrale kan de verwachting van voldoende langdurige vraag een dragende aanname zijn. Bij een infrastructuurproject kan dat de verwachte vervoersstroom zijn. Bij woningbouw kan het gaan om de veronderstelling dat externe veiligheidsrisico's beheersbaar blijven. Bij een industriële keten kan het de beschikbaarheid van afnemers, leidingen of voldoende hulpverleningscapaciteit zijn.

Een belangrijk bestuurlijk probleem is dat dragende en aanvullende aannamen niet altijd duidelijk van elkaar worden onderscheiden.

Een dossier kan tientallen uitgangspunten bevatten. Wanneer zij gezamenlijk in tabellen en rapporten staan, is niet meteen zichtbaar welke enkele veronderstellingen beslissend zijn.

Daardoor kan na een verandering worden gesteld dat slechts één parameter is aangepast, terwijl juist die parameter de kern van de businesscase of beschermingsredenering droeg.

Een corrigeerbaar besluit moet daarom niet alleen een lijst van aannamen bevatten. Het moet expliciet aangeven:

Welke aannamen moeten waar blijven om dit besluit verantwoord te laten zijn?

## 7.6 Aannamen ontstaan op verschillende plaatsen

De aannamen onder een besluit staan meestal niet in één document.

- Een ministerie gebruikt een beleidsprognose.
- Een adviesbureau maakt een kostenraming.
- Een initiatiefnemer levert technische specificaties.
- Een netbeheerder gebruikt eigen scenario’s.
- Een omgevingsdienst past voorgeschreven modellen toe.
- Een veiligheidsregio beoordeelt een aantal incidenten.
- Een gemeente gebruikt bevolkings- en woningprognoses.

Iedere organisatie levert een deel van het beeld. De uitgangspunten kunnen uit verschillende jaren komen en voor verschillende doelen zijn opgesteld.

Daardoor kunnen inconsistenties ontstaan.

- Een beleidsstudie kan uitgaan van sterke industriële groei, terwijl een andere studie voor dezelfde regio rekening houdt met afnemende werkgelegenheid of ruimtegebrek.
- Een veiligheidsmodel kan uitgaan van een beperkte populatie, terwijl de ruimtelijke planning nieuwe woningen toevoegt.
- Een energieproject kan rekenen met een bepaalde netcapaciteit, terwijl dezelfde capaciteit in andere plannen eveneens wordt geclaimd.

Deze verschillen hoeven niet onmiddellijk zichtbaar te zijn. Ieder rapport kan binnen zijn eigen opdracht zorgvuldig zijn opgesteld.

De kwetsbaarheid ontstaat doordat niemand verplicht is de aannamen uit verschillende studies naast elkaar te leggen.

De overheid beschikt dan over vele onderbouwde documenten, maar niet noodzakelijk over één samenhangend veronderstellingenbeeld.

## 7.7 De stille keuze van het gemiddelde

Wanneer een ontwikkeling onzeker is, worden vaak meerdere scenario’s of bandbreedtes opgesteld.

Er kan een lage, midden- en hoge variant zijn.

In de bestuurlijke uitwerking wordt vervolgens dikwijls één variant gekozen. Vaak is dat de middenvariant, omdat zij evenwichtig en redelijk lijkt.

Die keuze is begrijpelijk, maar niet waardevrij.

De middenvariant is niet automatisch de meest waarschijnlijke toekomst. Ook bewijst zij niet dat afwijkingen naar boven en beneden gelijkmatig verdeeld zijn.

Bij moeilijk omkeerbare projecten is bovendien niet alleen de gemiddelde verwachting relevant. De gevolgen van een lage vraag kunnen bijvoorbeeld veel groter zijn dan de voordelen van een hoge vraag. Een installatie met hoge vaste kosten kan kwetsbaar zijn wanneer de benutting lager uitvalt, ook al presteert zij uitstekend in het hoge scenario.

Bij veiligheid kan juist het ongunstige scenario beslissend zijn. Een gemiddelde weersituatie zegt weinig over een toxische uitstroom tijdens een periode met lage windsnelheid en ongunstige verspreiding.

De keuze van één midden waarde kan zo onzekerheid administratief oplossen zonder haar bestuurlijk te behandelen.

Een robuuste afweging vraagt niet alleen: Welke waarde kiezen wij voor de berekening?

Maar ook: Wat gebeurt er wanneer de werkelijkheid wezenlijk van die waarde afwijkt?

## 7.8 De aanname wordt een parameter

Een aanname krijgt extra gezag wanneer zij in een model wordt ingevoerd.

Voor de invoer kan nog zichtbaar zijn dat het gaat om een keuze of inschatting. Na de berekening verschijnt een nauwkeurige uitkomst.

Bijvoorbeeld:

- een toekomstige vraag wordt geraamd;
- die vraag wordt in een model ingevoerd;
- het model berekent benodigde capaciteit;
- de uitkomst wordt weergegeven in megawatt, tonnen, woningen of euro’s.

De numerieke precisie van de uitkomst kan groter zijn dan de betrouwbaarheid van de invoer.

Dat betekent niet dat het model onjuist is. Het model kan de ingevoerde aannamen correct verwerken.

Maar de uitkomst blijft afhankelijk van de kwaliteit en geldigheid van die aannamen.

Een exact getal kan daardoor schijnzekerheid veroorzaken.

Een berekening van 1.850 megawatt benodigde capaciteit oogt preciezer dan een bestuurlijke conclusie als “ongeveer 1,5 tot 2 gigawatt, afhankelijk van industriële ontwikkeling en flexibiliteit”. Toch kan de laatste formulering de werkelijke kennis eerlijker weergeven.

De fout ontstaat wanneer rekenkundige nauwkeurigheid wordt verward met voorspellende zekerheid.

## 7.9 De aanname wordt een doel

Een verdere verschuiving treedt op wanneer een prognose wordt opgenomen in beleid.

- De overheid verwacht een bepaalde ontwikkeling en richt vervolgens instrumenten in om die ontwikkeling mogelijk te maken.
- Een verwachte vraag wordt dan niet langer alleen voorspeld, maar ook nagestreefd.

- Er worden subsidies verstrekt, infrastructuur gereserveerd, personele capaciteit opgebouwd en politieke afspraken gemaakt.

Daarmee verandert de relatie tussen aanname en werkelijkheid. Aanvankelijk luidde de redenering:

- Wanneer deze ontwikkeling plaatsvindt, is deze voorziening nodig.

Later kan zij luiden:

- Omdat wij deze voorziening voorbereiden, moeten wij ervoor zorgen dat de verwachte ontwikkeling plaatsvindt.

De prognose wordt dan een doel dat door beleid moet worden gerealiseerd.

Dat hoeft niet onjuist te zijn. Overheid maakt niet alleen voorspellingen, maar vormt mede de toekomst.

Het onderscheid moet echter zichtbaar blijven.

- Is de groei een autonome verwachting?
- Is zij een politieke ambitie?
- Of is zij noodzakelijk geworden om een reeds gekozen investering te rechtvaardigen?

Wanneer deze drie betekenissen door elkaar lopen, kan een project zichzelf bestuurlijk in stand houden.

## 7.10 De aanname wordt een belofte

Politieke communicatie versterkt dit proces.

Een voorlopig doel wordt gepresenteerd als herkenbaar resultaat:

- een aantal woningen;
- een hoeveelheid duurzame energie;
- een opleverdatum;
- een daling van emissies;
- een bedrag aan investeringen;
- of een aantal arbeidsplaatsen.

Dergelijke doelen zijn begrijpelijk. Zij maken beleid controleerbaar en geven richting.

Maar wanneer een doel publiek is beloofd, wordt afwijking moeilijker.

Nieuwe informatie die laat zien dat de planning onrealistisch is, raakt niet alleen het project. Zij raakt ook het gezag van bestuurders en het vertrouwen in eerder uitgesproken beloften.

- De organisatie krijgt dan een prikkel om de aanname te behouden.

- De planning wordt aangepast zonder de einddatum formeel los te laten.
- De kostenraming wordt geactualiseerd, maar het project blijft noodzakelijk heten.
- De veronderstelde vraag wordt opnieuw onderbouwd vanuit beleidsambities.

Zo kan een inhoudelijke aanname veranderen in een reputatievraagstuk.

Wat eerst een onzeker uitgangspunt was, wordt iets waarop de overheid politiek is aangesproken en dat daarom verdediging oproept.

## 7.11 De aanname wordt een recht of verplichting

Aannamen kunnen ook juridisch en financieel worden verankerd.

Op basis van verwachte ontwikkelingen worden vergunningen verleend, subsidies toegekend, grondposities verworven en contracten gesloten.

Marktpartijen nemen vervolgens investeringsbesluiten.

Daarmee ontstaan rechten, verwachtingen en aansprakelijkheidsrisico’s.

Een latere herziening van de oorspronkelijke aanname raakt dan niet alleen de inhoudelijke analyse. Zij kan financiële schade, juridische procedures en bestuurlijke conflicten veroorzaken.

De overheid kan formeel nog steeds van koers veranderen, maar de prijs daarvan is toegenomen.

Het venster van het nee vernauwt.

Hier wordt zichtbaar waarom aannamen vroeg en expliciet moeten worden getoetst. Zolang zij alleen in een verkennende studie staan, kunnen zij relatief gemakkelijk worden aangepast. Zodra zij zijn vertaald in rechten en verplichtingen, wordt correctie zwaar.

Een bestuurlijk systeem dat aannamen niet tijdig herijkt, kan daardoor verplichtingen aangaan op basis van een toekomstbeeld dat nooit als vaststaand feit is bewezen.

## 7.12 Herhaling geeft gezag

Een aanname wordt ook sterker doordat zij vaak wordt herhaald.

Eenzelfde cijfer kan terugkomen in beleidsnota’s, Kamerbrieven, onderzoeken, presentaties en nieuwsberichten.

Na verloop van tijd lijkt de brede verspreiding van het cijfer een bevestiging van de betrouwbaarheid ervan.

Maar verschillende documenten kunnen uiteindelijk op dezelfde oorspronkelijke bron teruggaan.

Tien verwijzingen zijn dan geen tien onafhankelijke bevestigingen. Zij zijn tien herhalingen van één eerdere aanname.

Dat is vooral van belang wanneer een getal zonder zijn oorspronkelijke voorwaarden wordt overgenomen.

Een hoge toekomstverwachting kan afkomstig zijn uit een scenario met specifieke aannamen over economische groei, elektrificatie, industriebeleid en technologie. In latere stukken blijft alleen het getal over.

De herkomst en voorwaarden verdwijnen.

Het cijfer krijgt een bestuurlijk zelfstandig bestaan.

Dit mechanisme kan worden aangeduid als institutionele echowerking: een aanname klinkt door verschillende organisaties en documenten heen en keert vervolgens terug als breed gedragen werkelijkheid.

## 7.13 Aannamen verdwijnen in taal

Niet alleen cijfers, maar ook woorden kunnen aannamen verbergen.

Begrippen als *noodzakelijk*, *onvermijdelijk*, *toekomstbestendig*, *bewezen techniek* en *voldoende beheersbaar* bevatten vaak een conclusie waarvan de voorwaarden niet meer zichtbaar zijn.

Een project kan noodzakelijk worden genoemd omdat het noodzakelijk is binnen de gekozen beleidsroute.

Dat is iets anders dan noodzakelijk binnen alle redelijke alternatieven.

Een techniek kan bewezen worden genoemd omdat zij technisch functioneert.

Dat is iets anders dan bewezen onder de beoogde commerciële schaal, bedrijfsvoering en marktomstandigheden.

Een risico kan beheersbaar worden genoemd omdat maatregelen beschikbaar zijn.

Dat is iets anders dan aantonen dat deze maatregelen onder ongunstige omstandigheden tijdig en voldoende werken.

Taal kan zo verschillende niveaus van zekerheid samenvoegen.

De woorden maken het dossier hanteerbaar, maar kunnen tegelijkertijd verbergen op welke aannamen de conclusie berust.

## 7.14 Voorwaardelijke kennis wordt onvoorwaardelijk gebruikt

Deskundige conclusies bevatten vaak voorwaarden.

Een studie kan stellen dat een ontwikkeling uitvoerbaar is:

- mits netcapaciteit beschikbaar komt;
- mits vergunningen tijdig worden verleend;
- mits voldoende afnemers ontstaan;
- mits kosten binnen een bepaalde bandbreedte blijven;
- mits aanvullende veiligheidsmaatregelen worden genomen.

In bestuurlijke samenvattingen verdwijnen deze voorwaarden soms naar de achtergrond.

De conclusie wordt:

- Het project is uitvoerbaar.
- De voorwaarden worden uitvoeringspunten.

Daarmee verandert hun betekenis.

- Een deskundige kan een voorwaarde hebben bedoeld als noodzakelijke grens: zonder deze voorwaarde geldt de conclusie niet.
- De projectorganisatie kan dezelfde voorwaarde behandelen als een nog op te lossen knelpunt binnen een reeds gekozen project.

Het verschil is fundamenteel.

- Een voorwaarde die de geldigheid van de conclusie bepaalt, moet vóór het volgende besluit overtuigend zijn vervuld.
- Een uitvoeringspunt kan later worden opgelost zonder de route te heropenen.

Wanneer deze twee worden verwisseld, wordt een conditionele conclusie als onvoorwaardelijke toestemming gebruikt.

## 7.15 Aannamen over gedrag

Technische en economische analyses zijn vaak mede afhankelijk van menselijk gedrag.

- Er wordt aangenomen dat burgers waarschuwingen begrijpen en opvolgen.
- Dat bedrijven investeren wanneer subsidies en infrastructuur beschikbaar zijn.
- Dat consumenten hun energiegebruik verplaatsen.
- Dat werknemers nieuwe vaardigheden ontwikkelen.
- Dat organisaties informatie delen.
- Dat bestuurders tijdig ingrijpen wanneer grenzen worden bereikt.

Dergelijke aannamen zijn vaak moeilijker te toetsen dan technische parameters.

Mensen handelen niet altijd volgens het rationele of gemiddelde patroon waarop een model is gebaseerd. Onder stress, tijdsdruk of onzekerheid kunnen reacties sterk verschillen.

Ook organisaties vertonen gedrag. Zij kunnen signalen vertragen, verantwoordelijkheden afbakenen of problemen naar volgende besluitmomenten doorschuiven.

Wanneer een veiligheidsconcept afhankelijk is van snelle zelfredzaamheid of foutloze samenwerking tussen meerdere organisaties, is dat een wezenlijke aanname over menselijk en organisatorisch gedrag.

Die aanname verdient dezelfde expliciete toetsing als de capaciteit van een pomp, leiding of elektriciteitsverbinding.

## 7.16 Aannamen over uitvoeringskracht

Beleid kan inhoudelijk overtuigend zijn en toch falen door onvoldoende uitvoeringskracht.

Er kan worden aangenomen dat:

- vergunningverleners voldoende personeel hebben;
- toezichthouders de naleving kunnen controleren;
- netbeheerders tijdig infrastructuur realiseren;
- gemeenten complexe programma's kunnen uitvoeren;
- hulpdiensten over voldoende capaciteit beschikken;
- en deskundigheid gedurende tientallen jaren behouden blijft.

Deze aannamen staan niet altijd centraal in beleidsbesluiten. Uitvoering verschijnt als een latere fase.

Maar een beleidskeuze die afhankelijk is van niet-beschikbare capaciteit is geen volledig uitvoerbare keuze.

De overheid kan daarmee een fout maken door institutionele en personele voorwaarden als vanzelfsprekend te behandelen.

Vooral wanneer meerdere grote programma's tegelijk een beroep doen op dezelfde schaarse technici, juristen, toezichthouders en infrastructuur, kunnen afzonderlijke plannen ieder aannemelijk zijn en gezamenlijk onuitvoerbaar.

De samenloop van aannamen is dan belangrijker dan iedere aanname afzonderlijk.

## 7.17 De keten van afhankelijke aannamen

Een besluit rust vaak niet op één kwetsbare aanname, maar op een keten.

Een nieuwe energievoorziening kan economisch zijn wanneer:

- de vraag sterk groeit;
- voldoende netcapaciteit beschikbaar is;
- de bouw binnen planning blijft;
- de rente niet te hoog wordt;
- de centrale veel bedrijfsuren maakt;
- en het beleid gedurende lange tijd stabiel blijft.

Elke afzonderlijke aanname kan redelijk lijken.

De kans dat zij allemaal tegelijkertijd gunstig uitkomen, kan echter beduidend kleiner zijn.

Dit geldt ook bij industriële ketens.

Grootschalige import kan aantrekkelijk zijn wanneer productie elders beschikbaar komt, internationale transportketens betrouwbaar zijn, opslag en overslag worden gerealiseerd, afnemers aanwezig zijn, distributie mogelijk is en veiligheidsvoorzieningen voldoende functioneren.

Een keten is zo sterk als haar meest kritieke afhankelijkheid.

Toch worden businesscases en beleidsplannen soms opgebouwd door voor ieder onderdeel een afzonderlijk aannemelijke waarde te kiezen. De gezamenlijke kwetsbaarheid van alle voorwaarden blijft buiten beeld.

Een robuuste beoordeling vraagt daarom niet alleen gevoeligheidsanalyse per parameter.

Zij vraagt ook onderzoek naar combinaties waarin meerdere aannamen tegelijk ongunstig uitvallen.

## 7.18 Cumulatie van optimisme

Bij grote projecten leveren verschillende partijen hun eigen bijdrage.

Iedere partij kan binnen haar eigen onderdeel een realistische maar enigszins optimistische aanname gebruiken.

- De technisch ontwerper verwacht dat de techniek verder verbetert.
- De planner gebruikt een haalbare maar ambitieuze doorlooptijd.
- De econoom rekent met een redelijke marktontwikkeling.
- De bestuurder verwacht tijdige besluitvorming.
- De uitvoeringsorganisatie gaat uit van voldoende capaciteit.

Geen van deze aannamen hoeft afzonderlijk buitensporig te zijn.

Maar wanneer zij worden gecombineerd, ontstaat een toekomst waarin vrijwel alles voldoende gunstig verloopt.

Dit kan cumulatie van optimisme worden genoemd.

Het probleem ligt dan niet bij één duidelijk overdreven aanname, maar bij de stapeling van vele gunstige verwachtingen.

Het project lijkt haalbaar omdat ieder onderdeel binnen zijn eigen bandbreedte blijft. De kans dat alle onderdelen gezamenlijk volgens het gunstige beeld verlopen, wordt onvoldoende onderzocht.

Een corrigeerbare overheid moet daarom niet alleen vragen of iedere aanname verdedigbaar is.

Zij moet ook vragen of het totale pakket aan aannamen nog robuust is.

## 7.19 De aanname over afwezigheid

Ook het ontbreken van een onderwerp kan op een aanname berusten.

- Wanneer cumulatie niet wordt onderzocht, kan impliciet worden aangenomen dat afzonderlijke toetsing voldoende is.
- Wanneer een zwaar incident niet wordt doorgerekend, kan worden aangenomen dat de kans te klein is of dat het scenario buiten de voorgeschreven methode valt.
- Wanneer toekomstige woningbouw niet in een industriële veiligheidsstudie is opgenomen, kan worden aangenomen dat de omgeving gelijk blijft.
- Wanneer de gevolgen van gelijktijdige uitval niet worden beschouwd, kan impliciet worden aangenomen dat systemen onafhankelijk falen.

Deze aannamen zijn extra moeilijk zichtbaar omdat zij niet als invoerwaarde in een tabel staan.

Zij bevinden zich in wat buiten de analyse blijft.

- Daarom moet bij iedere studie niet alleen worden gevraagd welke aannamen zijn gebruikt.

Ook moet worden gevraagd:

- Welke omstandigheden worden verondersteld afwezig, constant of irrelevant te zijn?

Het niet onderzoeken van een effect is nooit volledig neutraal. Er ligt een oordeel aan ten grondslag dat dit effect voor de beslissing niet doorslaggevend is.

Dat oordeel moet herkenbaar blijven.

## 7.20 Nieuwe informatie bedreigt meer dan een getal

Wanneer een aanname eenmaal is verankerd in beleid, modellen, planning en verplichtingen, raakt nieuwe informatie meer dan één parameter.

Zij kan de samenhang van het gehele besluit aantasten.

- Een lagere vraagverwachting beïnvloedt niet alleen de benutting van een installatie, maar ook financiering, netinpassing en noodzaak.
- Een langere bouwtijd beïnvloedt rente, beschikbaarheid, politieke planning en alternatieven.
- Een grotere effectafstand beïnvloedt niet alleen het veiligheidsmodel, maar ook woningbouw, ruimtelijke ontwikkeling en maatschappelijke aanvaardbaarheid.

Daarom kan de reactie op nieuwe informatie defensief worden.

De organisatie weet dat herziening van één aanname veel vervolgvragen opent. Het is bestuurlijk aantrekkelijker om het signaal te beschouwen als onzeker, uitzonderlijk of nog onvoldoende bewezen.

Zo ontstaat een prikkel om de bestaande aanname te beschermen.

Niet noodzakelijk omdat betrokkenen weten dat zij onjuist is, maar omdat de gevolgen van heropening groot zijn.

## 7.21 De aanname wordt onzichtbaar zonder eigenaar

Een aanname heeft vaak geen blijvende eigenaar.

- Een adviesbureau heeft haar oorspronkelijk opgesteld, maar de opdracht is beëindigd.
- Een ambtenaar heeft het beleidsstuk geschreven, maar is van functie veranderd.
- Een projectteam neemt de waarde over zonder de oorspronkelijke achtergrond volledig te kennen.
- Een bestuurder gebruikt de uitkomst in politieke communicatie.

Wanneer later twijfel ontstaat, is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor herijking.

- De huidige organisatie kan verwijzen naar het eerdere onderzoek.
- Het eerdere onderzoek kan wijzen op de toenmalige opdracht.
- De bron kan inmiddels verouderd zijn.

Zo blijft de aanname in gebruik zonder dat iemand expliciet moet bevestigen dat zij nog geldig is.

Dat is een vorm van institutionele verweesdheid.

De aanname heeft grote invloed, maar geen herkenbare beheerder.

Een corrigeerbaar systeem moet daarom voor dragende aannamen vastleggen wie verantwoordelijk is voor actualisering en wie bevoegd is de gevolgen van een wijziging door te vertalen naar het besluit.

## 7.22 Het aannamenregister

Bij grote, langjarige of moeilijk omkeerbare besluiten hoort een expliciet aannamenregister.

Daarin worden niet alle kleine technische uitgangspunten opgesomd, maar in ieder geval de dragende veronderstellingen.

Per aanname moet zichtbaar zijn:

- wat precies wordt verondersteld;

- op welke bron of deskundige beoordeling zij berust;
- welke bandbreedte bestaat;
- voor welke periode zij geldig wordt geacht;
- welke andere aannamen ervan afhankelijk zijn;
- welke gevolgen optreden wanneer zij niet klopt;
- welke informatie aanleiding geeft tot herijking;
- wie verantwoordelijk is voor actualisering;
- en welk bestuurlijk besluit door wijziging kan worden geraakt.

Een aannamenregister is geen eenmalige bijlage bij een projectbesluit.

Het moet gedurende het proces worden bijgehouden.

Nieuwe kennis kan een aanname versterken, verzwakken of vervangen. Ook kan een aanvankelijk aanvullende aanname later dragend worden, bijvoorbeeld wanneer alternatieven verdwijnen.

Het register maakt zichtbaar waarop het besluit werkelijk rust.

Daarmee kan ook het gesprek met burgers, deskundigen en volksvertegenwoordigers inhoudelijker worden. De discussie hoeft niet uitsluitend te gaan over voor of tegen een project. Zij kan gaan over de geldigheid van de uitgangspunten.

## 7.23 De aannamenaudit

Naast registratie is periodieke toetsing nodig.

Een aannamenaudit onderzoekt niet alleen of gegevens zijn geactualiseerd. Zij kijkt ook of aannamen nog dezelfde betekenis hebben en of het totaalbeeld robuust blijft.

Een aannamenaudit kan vragen:

1. Welke dragende aannamen zijn sinds het vorige besluit gewijzigd?
2. Welke aannamen zijn niet meer onafhankelijk van elkaar?
3. Welke bandbreedtes zijn smaller of juist groter geworden?
4. Welke tijdelijke veronderstellingen zijn ongemerkt permanent geworden?
5. Welke aannamen zijn in contracten en beleid verankerd?
6. Welke tegeninformatie is beschikbaar gekomen?
7. Welke effecten blijken buiten het oorspronkelijke systeembeeld te vallen?
8. Blijft de gekozen route ook onder minder gunstige combinaties verantwoord?
9. Zijn alternatieven nog voldoende beschikbaar?
10. Is een nieuw bestuurlijk beslismoment nodig?

De audit moet plaatsvinden vóór een volgende moeilijk omkeerbare stap.

Zij mag niet worden gereduceerd tot bevestiging dat de bestaande projectdocumenten zijn bijgewerkt.

De vraag luidt: Draagt de werkelijkheid de aannamen nog, of dragen de aannamen inmiddels vooral het project?

## 7.24 Signaalwaarden en herijkcriteria

Een aanname wordt pas werkelijk toetsbaar wanneer vooraf is vastgelegd welke ontwikkeling aanleiding geeft tot heroverweging.

Bijvoorbeeld:

- wanneer de feitelijke vraag gedurende meerdere jaren beneden een bepaalde bandbreedte blijft;
- wanneer kosten een vastgestelde marge overschrijden;
- wanneer een opleverdatum wezenlijk verschuift;
- wanneer uitvoeringscapaciteit niet aantoonbaar beschikbaar is;
- wanneer een nieuwe populatie binnen een risicogebied ontstaat;
- wanneer incidenten of metingen afwijken van het model;
- of wanneer noodzakelijke infrastructuur niet tijdig wordt gerealiseerd.

Zonder zulke criteria kan vrijwel iedere afwijking worden verklaard als tijdelijk of beheersbaar.

De organisatie blijft dan monitoren, maar hoeft nooit expliciet vast te stellen dat de dragende aanname niet meer geldt.

Herijkcriteria verbinden waarneming met handelen.

Zij maken duidelijk dat een besluit onder voorwaarden is genomen en dat die voorwaarden bestuurlijke consequenties hebben.

## 7.25 Niet iedere afwijking vraagt om stopzetting

Een corrigeerbare omgang met aannamen betekent niet dat iedere afwijking het gehele besluit onderuit haalt.

Aannamen zijn juist nodig omdat de werkelijkheid niet exact voorspelbaar is. Bandbreedtes en aanpassingsmogelijkheden horen daarom bij het ontwerp.

Een beperkte afwijking kan worden opgevangen door technische aanpassing, gewijzigde planning, aanvullende capaciteit of een andere uitvoeringswijze.

De reactie moet proportioneel zijn.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- **bijstelling**: de aanname verandert, maar de hoofdroute blijft overtuigend;
- **herontwerp**: de route blijft mogelijk, maar essentiële onderdelen moeten worden aangepast;

- **heropening**: de oorspronkelijke probleemdefinitie en alternatieven moeten opnieuw worden beoordeeld;
- **begrenzing of stop**: de dragende voorwaarden zijn zodanig vervallen dat voortzetting niet langer verantwoord is.

Het doel van expliciete aannamen is niet om projecten kwetsbaarder te maken voor iedere verandering.

Het doel is om vooraf te weten wanneer een verandering nog binnen de marge valt en wanneer zij de legitimiteit van het besluit raakt.

## 7.26 De zevende defensieve reflex: de aannamereflex

Met dit hoofdstuk wordt een zevende defensieve reflex zichtbaar.

De **aannamereflex** ontstaat wanneer de overheid een dragende veronderstelling blijft behandelen als geldige werkelijkheid, ook nadat relevante twijfel of nieuwe informatie beschikbaar is gekomen.

Zij kan verschillende vormen aannemen:

- de aanname wordt als breed aanvaard feit gepresenteerd;
- naar herhaalde beleidsstukken wordt verwezen zonder de oorspronkelijke bron opnieuw te toetsen;
- de bandbreedte wordt vervangen door één planningswaarde;
- voorwaarden verdwijnen uit de samenvatting;
- afwijkingen worden als tijdelijk of uitvoerbaar probleem behandeld;
- of de burger moet bewijzen dat de aanname onjuist is, terwijl de overheid niet opnieuw aantoont dat zij nog geldig is.

De defensieve uitspraak luidt dan: Dit is het uitgangspunt waarop het beleid is gebaseerd.

De corrigeerbare vraag luidt: Is dit uitgangspunt nog voldoende geldig om het beleid te blijven dragen?

De aannamereflex verschilt van de kaderreflex uit het vorige hoofdstuk.

De kaderreflex beschermt de vraagstelling en de systeemgrens.

De aannamereflex beschermt de veronderstellingen binnen dat kader.

Samen maken zij het mogelijk dat een besluit intern consistent blijft, terwijl de aansluiting op de veranderende werkelijkheid afneemt.

## 7.27 De eerste zeven reflexen in samenhang

Na dit hoofdstuk bestaat de voorlopige reeks uit zeven basale defensieve reflexen:

1. **Bevoegdheidsreflex** — de vraag wordt ondergebracht bij een deelorganisatie.

2. **Verkleiningsreflex** — de hoofdvraag wordt teruggebracht tot een smallere toets.
3. **Afschuifreflex** — de burger moet de samenhang zelf reconstrueren.
4. **Bewijsreflex** — de burger moet eerst aantonen dat het bestaande oordeel onjuist is.
5. **Rechtvaardigingsreflex** — zorgvuldigheid in het verleden vervangt actualisering in het heden.
6. **Kaderreflex** — de probleemdefinitie en systeemgrens blijven buiten de heroverweging.
7. **Aannamereflex** — dragende veronderstellingen worden als feiten beschermd.

De keten wordt daarmee:

**toewijzen → verkleinen → terugleggen → bewijs verlangen → rechtvaardigen → het kader sluiten → de aannamen vastzetten**

Iedere stap kan op zichzelf professioneel en verdedigbaar lijken.

Gezamenlijk kunnen zij een systeem vormen waarin nieuwe informatie steeds minder kans krijgt om de gekozen richting werkelijk te veranderen.

## 7.28 Conclusie

Ieder besluit over de toekomst rust op aannamen.

Dat is onvermijdelijk en niet onzorgvuldig. Zonder veronderstellingen kan de overheid niet plannen, ontwerpen, begroten of kiezen.

De bestuurlijke kwetsbaarheid ontstaat wanneer aannamen hun voorlopige karakter verliezen.

- Een scenario wordt een prognose.
- Een prognose wordt een planningswaarde.
- Een planningswaarde wordt een doel.
- Een doel wordt een belofte.
- Een belofte wordt vastgelegd in contracten, rechten en investeringen.

Daarna wordt de oorspronkelijke aanname moeilijker te herzien, niet alleen omdat zij inhoudelijk sterk is, maar omdat een groot bestuurlijk systeem ervan afhankelijk is geworden.

Een corrigeerbare overheid houdt daarom zichtbaar onderscheid tussen feiten, aannamen, verwachtingen en ambities. Zij benoemt welke aannamen dragend zijn, legt bandbreedtes vast, wijst een eigenaar aan en verbindt afwijkingen aan vooraf bepaalde herijkmomenten.

Zij vraagt niet alleen of een aanname ooit redelijk was.

Zij vraagt of zij nog steeds voldoende geldig is.

De defensieve overheid doet het omgekeerde. Zij gebruikt de aanwezigheid van beleid, modellen, investeringen en eerdere besluitvorming als bewijs dat de aanname nog moet kloppen.

Daarmee kan een veronderstelling uiteindelijk belangrijker worden dan de werkelijkheid die zij oorspronkelijk moest helpen begrijpen.

In het volgende hoofdstuk wordt deze ontwikkeling verder onderzocht. Aannamen blijven niet alleen in documenten bestaan. Zij worden opgenomen in normen, criteria en modellen. Deze instrumenten zijn noodzakelijk voor consistent en professioneel bestuur, maar kunnen ook de grenzen van de bestuurlijke werkelijkheid gaan bepalen.

Daarover gaat hoofdstuk 8.

# Hoofdstuk 8 — Modellen, normen en criteria

## 8.1 Noodzakelijke hulpmiddelen van bestuur

Een moderne overheid kan complexe maatschappelijke vraagstukken niet beoordelen zonder modellen, normen en criteria.

Een model maakt een deel van de werkelijkheid berekenbaar. Het kan voorspellen hoe een toxische wolk zich verspreidt, hoeveel geluid een activiteit veroorzaakt, welke verkeersstromen ontstaan, hoe de elektriciteitsvraag zich ontwikkelt of welke financiële gevolgen een project heeft.

Een norm geeft aan welke uitkomst juridisch of bestuurlijk aanvaardbaar wordt geacht. Zij maakt rechtsgelijkheid mogelijk, biedt burgers en bedrijven duidelijkheid en begrenst de beoordelingsruimte van bestuurders.

Criteria maken het mogelijk verschillende belangen en alternatieven te vergelijken. Zij kunnen betrekking hebben op veiligheid, gezondheid, kosten, ruimtegebruik, uitvoerbaarheid, leveringszekerheid, natuur, werkgelegenheid en maatschappelijke gevolgen.

Deze instrumenten zijn onmisbaar.

Zonder modellen zou de overheid grotendeels afhankelijk zijn van intuïtie, incidenten en afzonderlijke deskundigenoordelen. Zonder normen zouden vergelijkbare situaties verschillend kunnen worden behandeld. Zonder criteria zou onduidelijk blijven waarom het ene belang zwaarder weegt dan het andere.

Het probleem ligt daarom niet in het bestaan van modellen, normen en criteria.

Het probleem ontstaat wanneer deze hulpmiddelen niet langer het bestuurlijke oordeel ondersteunen, maar het oordeel gaan vervangen.

Dan verschuift de vraag van: Is de maatschappelijke uitkomst voldoende verantwoord?

naar: Is het voorgeschreven model correct toegepast en blijft de berekende waarde binnen de norm?

Die vragen raken elkaar, maar zijn niet hetzelfde.

De studie over pluralistische onwetendheid benoemt precies deze overgang. Een kwantitatieve risicoanalyse kan relevante scenario’s en risicocontouren berekenen, maar is geen volledige beschrijving van de werkelijkheid. De bestuurlijke fout ontstaat wanneer de conclusie *het voldoet aan de norm* ongemerkt wordt gelezen als *het is veilig, maatschappelijk aanvaardbaar en ruimtelijk verantwoord.*

## 8.2 Van werkelijkheid naar bestuurlijk oordeel

Tussen de werkelijkheid en het uiteindelijke overheidsbesluit ligt een reeks vertalingen.

- Eerst wordt bepaald welk probleem moet worden onderzocht.
- Daarna wordt een systeemgrens gekozen.
- Vervolgens worden aannamen gemaakt over techniek, gedrag, omgeving en toekomst.

Die aannamen worden vertaald naar modelvariabelen en scenario's.

Het model levert uitkomsten op.

De uitkomsten worden vergeleken met normen en criteria.

Ten slotte vormt het bestuur daarover een oordeel.

De keten kan als volgt worden weergegeven:

**werkelijkheid → probleemdefinitie → systeemgrens → aannamen → model → berekende uitkomst → normtoets → bestuurlijk oordeel**

Iedere stap bevat keuzes.

- Welke werkelijkheid wordt relevant geacht?
- Welke scenario's worden onderzocht?
- Welke gegevens worden gebruikt?
- Welke gebeurtenissen worden buiten beschouwing gelaten?
- Welke norm wordt toegepast?
- En welke conclusie mag aan de uitkomst worden verbonden?

Wanneer deze keuzes zichtbaar blijven, kunnen modellen en normen het bestuur helpen zorgvuldig te oordelen.

Wanneer de tussenstappen verdwijnen, lijkt het alsof het model rechtstreeks de werkelijkheid meet en de norm rechtstreeks bepaalt of een situatie verantwoord is.

Dan krijgt een menselijke en bestuurlijke keuze de schijn van technische onvermijdelijkheid.

## 8.3 Het model is een afbeelding van de werkelijkheid

Een model is nooit de werkelijkheid zelf. Het is een doelgerichte vereenvoudiging.

Een wegenkaart toont wegen en plaatsen, maar niet iedere boom, leiding of hoogteverschil. Juist doordat veel informatie wordt weggelaten, wordt de kaart bruikbaar voor navigatie.

Voor technische en bestuurlijke modellen geldt hetzelfde. Zij nemen alleen die onderdelen op die voor de gekozen vraag relevant worden geacht.

Een verspreidingsmodel kan windrichting, windsnelheid, uitstroomhoeveelheid en stofeigenschappen verwerken. Het bevat niet vanzelfsprekend paniek, verkeersopstoppingen, uitval van communicatie, beperkte mobiliteit van bewoners en gelijktijdige storingen in andere systemen.

Een elektriciteitsmodel kan vraag, productie, opslag en netverbindingen verwerken. Het bevat niet vanzelfsprekend politieke koerswijzigingen, vertrek van industrie, langdurige bouwvertragingen of maatschappelijke weerstand tegen infrastructuur.

Een financieel model kan investeringen, rente, kosten en opbrengsten berekenen. Het kan niet uit zichzelf vaststellen of de maatschappelijke lasten rechtvaardig zijn verdeeld.

De kwaliteit van een model moet daarom altijd worden beoordeeld ten opzichte van het doel waarvoor het is ontwikkeld.

Een model kan uitstekend geschikt zijn voor een specifieke vergunning toets en onvoldoende voor een brede gebiedsgerichte veiligheidsafweging.

Hetzelfde model kan dus technisch juist zijn en bestuurlijk te beperkt worden gebruikt.

## 8.4 De keuze van scenario’s

Een model rekent niet met alle denkbare gebeurtenissen.

Er moeten scenario’s worden gekozen.

Bij industriële veiligheid kan het gaan om verschillende gat groottes, leidingbreuken, uitstroomduren, weersomstandigheden en ontstekingsmogelijkheden. Bij energiebeleid kunnen scenario’s verschillen in vraaggroei, duurzame productie, opslag en internationale handel. Bij ruimtelijke ontwikkeling kunnen varianten worden opgesteld voor bevolkingsgroei, woningbouw en infrastructuur.

De keuze van scenario’s bepaalt welke werkelijkheid zichtbaar wordt.

Een scenario kan buiten beschouwing blijven omdat het volgens de geldende methode zeer onwaarschijnlijk is, omdat betrouwbare gegevens ontbreken of omdat de rekentijd en opdracht beperkt zijn.

Dat kan verdedigbaar zijn.

Maar een scenario dat niet is doorgerekend, is daarmee niet onmogelijk geworden.

Het is alleen niet opgenomen in de gekozen analyse.

Het onderscheid tussen *niet berekend* en *niet relevant* moet daarom expliciet blijven.

Bij een mogelijk incident met zeer grote gevolgen kan ook een scenario met een kleine of slecht bekende kans bestuurlijke betekenis hebben. Niet omdat ieder extreem scenario de besluitvorming moet blokkeren, maar omdat het bestuur moet weten welke gevolgen buiten de normale normtoets vallen.

Een model kan aangeven welke risico’s binnen de gekozen scenario’s worden berekend.

Het bestuur moet daarnaast beoordelen of de gekozen scenarioverzameling voldoende is voor de maatschappelijke vraag.

## 8.5 De invloed van invoergegevens

Een modeluitkomst is afhankelijk van de ingevoerde gegevens.

Dat lijkt vanzelfsprekend, maar de kwaliteit van invoergegevens verschilt sterk.

Sommige gegevens zijn direct gemeten.

Andere zijn afgeleid uit historische gemiddelden.

Weer andere zijn gebaseerd op deskundige inschattingen, internationale databases, standaardwaarden of gegevens van de initiatiefnemer.

Bij nieuwe technieken kunnen weinig praktijkgegevens beschikbaar zijn. Bij bestaande installaties kunnen historische faalkansen onvoldoende rekening houden met veroudering, onderhoudsachterstand of veranderde bedrijfsvoering. Bij maatschappelijke modellen kan gedrag uit het verleden worden gebruikt voor een toekomst waarin omstandigheden wezenlijk anders zijn.

Het model verwerkt deze invoer doorgaans consequent.

Maar het kan niet zelf vaststellen of de invoergegevens representatief, actueel en volledig zijn.

Een nauwkeurige berekening op basis van een zwakke invoer blijft een zwakke voorspelling.

Daarom moet onderscheid worden gemaakt tussen:

- rekenkundige correctheid;
- kwaliteit van de gegevens;
- geschiktheid de aannamen;
- en bestuurlijke betekenis van de uitkomst.

De verklaring dat het model correct is toegepast, behandelt alleen het eerste onderdeel.

## 8.6 De systeemgrens van het model

Ieder model heeft een grens.

Binnen die grens worden processen expliciet berekend. Buiten die grens worden omstandigheden constant verondersteld, vereenvoudigd weergegeven of geheel weggelaten.

- Bij een installatiegerichte risicoanalyse kan de grens rond de inrichting liggen. De aanvoer per zeeschip, wachttijden, overslag, binnenvaart en verdere distributie kunnen in andere kaders worden beoordeeld.
- Bij een ruimtelijk plan kan de grens het plangebied volgen, terwijl effecten zich over gemeentelijke grenzen uitstrekken.

- Bij een elektriciteitsanalyse kan Nederland als één marktgebied worden beschouwd, terwijl regionale netbeperkingen juist bepalend zijn.

De gekozen modelgrens hoeft dus niet overeen te komen met de grens waarbinnen de burger gevolgen ondervindt.

- Een omwonende ervaart de gehele keten.
- Een model beoordeelt mogelijk één installatie.
- Een ondernemer ervaart feitelijke netcongestie op een locatie.
- Een nationaal model ziet voldoende capaciteit in het totale systeem.

De vraag is niet alleen of het model binnen zijn grens correct rekent.

De vraag is ook of de gekozen grens past bij het probleem waarover het bestuur moet beslissen.

## 8.7 Wat niet wordt gemodelleerd

Sommige effecten zijn moeilijk te kwantificeren.

Langdurige gezondheidsschade kan pas na jaren zichtbaar worden. Maatschappelijke onrust en verlies van vertrouwen zijn lastig in één maat te vangen. Paniek, menselijk gedrag, organisatorische druk en gelijktijdige uitval zijn moeilijk voorspelbaar.

Ook indirecte gevolgen kunnen buiten beeld blijven:

- stillegging van infrastructuur;
- langdurige evacuatie;
- economische ontwrichting;
- milieuschade;
- uitval van meerdere bedrijven;
- verlies van ontwikkelruimte;
- en blijvende aantasting van vertrouwen in de overheid.

Het ontbreken van een effect in het model kan verschillende oorzaken hebben.

- Het effect kan werkelijk onbelangrijk zijn.
- Het kan buiten de wettelijke toets vallen.
- Het kan niet betrouwbaar te kwantificeren zijn.
- Of het model is eenvoudigweg niet voor dat doel ontworpen.

De bestuurlijke fout ontstaat wanneer niet-gemodelleerde effecten worden behandeld alsof zij niet bestaan.

Niet alles wat maatschappelijk relevant is, kan worden berekend.

Dat betekent niet dat het buiten de afweging mag blijven.

## 8.8 Gemiddelden, pieken en uitzonderingen

Veel normen en modellen werken met gemiddelden.

Gemiddelde blootstelling, gemiddelde verkeersintensiteit, gemiddelde productie, gemiddelde weersomstandigheden of gemiddelde beschikbaarheid maken vergelijking mogelijk.

Maar schade ontstaat niet altijd door het gemiddelde.

Zij kan ontstaan door pieken, langdurige ongunstige omstandigheden of een uitzonderlijke combinatie van gebeurtenissen.

Een gemiddelde concentratie kan onder een norm blijven, terwijl kortdurende pieken hinder of gezondheidseffecten veroorzaken.

Een elektriciteitssysteem kan op jaarbasis voldoende productie hebben en toch tijdens een periode met weinig wind en zon een ernstig tekort kennen.

Een vaarweg kan gemiddeld voldoende capaciteit hebben, terwijl bij een incident, onderhoud of slecht weer een risicovolle congestie ontstaat.

Een veiligheidsorganisatie kan gemiddeld voldoende bezet zijn, maar niet tijdens meerdere gelijktijdige incidenten.

De keuze voor gemiddelde waarden kan daardoor robuustheid verbergen.

Een professioneel modelonderzoek moet niet alleen de gemiddelde uitkomst tonen, maar ook de spreiding, pieken en omstandigheden waaronder het systeem zijn grens nadert.

## 8.9 Lage kans, grote gevolgen

Risicomodellen combineren vaak kans en gevolg.

Een gebeurtenis met een zeer kleine kans kan daardoor een beperkte bijdrage leveren aan een berekende risicomaat, ook wanneer de gevolgen zeer groot zijn.

Dat is mathematisch verdedigbaar. Het maakt het mogelijk uiteenlopende risico’s consistent te vergelijken.

Maar het bestuurlijke oordeel kan niet volledig worden gereduceerd tot de verwachte gemiddelde schade.

Een gebeurtenis met een kleine kans en zeer grote gevolgen roept aanvullende vragen op:

- Kan de schade worden hersteld?
- Kan de bevolking worden beschermd?
- Kunnen hulpdiensten het scenario aan?
- Welke maatschappelijke functies vallen uit?

- Wie draagt de gevolgen?
- Hoe betrouwbaar is de geschatte kans?

Bij zeldzame gebeurtenissen zijn historische gegevens per definitie beperkt. Ook kunnen nieuwe schaal, techniek of samenloop ertoe leiden dat eerdere faalkansen niet zonder meer toepasbaar zijn.

De berekende kans is dan geen natuurconstante. Zij is een schatting binnen een model.

Een kleine berekende kans mag daarom niet automatisch worden vertaald in de conclusie dat een scenario bestuurlijk onbelangrijk is.

## 8.10 De norm is geen natuurwet

Een norm wordt gemakkelijk ervaren als objectieve grens tussen aanvaardbaar en onaanvaardbaar.

Maar normen zijn geen natuurwetten. Zij zijn maatschappelijke en juridische keuzes.

Een norm kan gebaseerd zijn op wetenschappelijke kennis, technische haalbaarheid, economische gevolgen, historische praktijk, bestuurlijke afweging en politieke besluitvorming.

Daarmee is een norm noodzakelijkerwijs een compromis.

Zij geeft aan welk niveau van belasting of risico volgens het geldende kader wordt toegestaan. Zij bewijst niet dat beneden die grens geen schade kan optreden of dat de situatie optimaal beschermd is.

Ook kunnen normen verschillen per land, sector, activiteit en tijdstip.

Dat betekent niet dat normen willekeurig zijn. Zij kunnen uitgebreid zijn onderzocht en democratisch gelegitimeerd.

Maar hun betekenis moet correct worden geïnterpreteerd.

Een norm zegt: Tot deze grens wordt de uitkomst binnen dit wettelijke kader toelaatbaar geacht.

Zij zegt niet vanzelf: Tot deze grens kan geen relevante schade optreden en is geen nadere bestuurlijke afweging nodig.

## 8.11 Voldoen is niet hetzelfde als veilig zijn

De uitspraak *het voldoet aan de norm* is juridisch en technisch betekenisvol.

Zij kan echter meer zekerheid suggereren dan verantwoord is.

Een activiteit die ruim onder een norm blijft, kan relatief robuust zijn.

Een activiteit die precies aan de norm voldoet, heeft nauwelijks marge voor meetonzekerheid, groei, cumulatie of veranderende omstandigheden.

Toch worden beide situaties formeel als normconform aangemerkt.

Daarom moet naast normconformiteit ook naar marge worden gekeken.

- Hoe ver bevindt de situatie zich van de grens?
- Welke onzekerheid zit in de berekening?
- Welke toekomstige ontwikkelingen kunnen de uitkomst beïnvloeden?
- Zijn meerdere bronnen afzonderlijk onder de norm, maar gezamenlijk belastend?

Een norm is vaak een uiterste grens van toelaatbaarheid, niet noodzakelijk een ontwerpdoel.

Wanneer een overheid structureel naar de norm toe plant, gebruikt zij de volledige juridische ruimte en houdt zij weinig reserve over voor onzekerheid.

In onzekere tijden kan juist behoefte bestaan aan extra water onder de kiel.

## 8.12 Het grenswaarde denken

Normen creëren een duidelijke scheiding.

Aan de ene kant voldoet een situatie.

Aan de andere kant wordt de grens overschreden.

In de werkelijkheid is die overgang meestal minder scherp.

Een berekende waarde van net onder de norm is niet wezenlijk anders dan een waarde van net erboven. Meetonzekerheid, modelonzekerheid en variatie kunnen groter zijn dan het verschil.

Toch heeft de juridische uitkomst een binair karakter.

Dat kan leiden tot grenswaarde denken.

De discussie richt zich op de vraag of de waarde 0,99 of 1,01 maal de norm bedraagt, terwijl de bredere vraag naar robuustheid, cumulatie en toekomstige ontwikkeling buiten beeld raakt.

Ook kan een sterke prikkel ontstaan om invoer, scenario’s en maatregelen zo vorm te geven dat de berekende waarde juist binnen de norm blijft.

Dat hoeft geen manipulatie te zijn. Het kan een legitiem ontwerpproces zijn.

Maar wanneer de norm het enige criterium wordt, verandert de vraag van: Welke inrichting biedt voldoende bescherming?

naar: Welke minimale maatregelen zijn nodig om vergunningverlening mogelijk te maken?

De norm functioneert dan niet als ondergrens van bescherming, maar als doelwaarde van het ontwerp.

## 8.13 Voorgeschreven modellen

In veel wettelijke stelsels wordt één voorgeschreven model of één voorgeschreven methodiek gebruikt.

Dat heeft belangrijke voordelen.

Vergelijkbare activiteiten worden op dezelfde wijze beoordeeld. Bedrijven weten welke gegevens nodig zijn. Vergunningverleners hoeven niet telkens een geheel nieuwe methode te ontwikkelen. Rechters kunnen toetsen of het geldende kader correct is toegepast.

Een voorgeschreven model bevordert daarmee rechtsgelijkheid en uitvoerbaarheid.

Tegelijk ontstaat een paradox.

Juist doordat het model verplicht is, kan de toepassing ervan juridisch correct zijn, ook wanneer het model een specifieke nieuwe situatie slechts beperkt beschrijft.

Een ambtenaar kan weinig ruimte hebben om een andere methodiek te gebruiken. Een vergunning kan juridisch niet worden geweigerd op basis van een niet-voorgeschreven scenario. Een deskundige kan wijzen op beperkingen, terwijl het formele besluit toch op de voorgeschreven uitkomst moet rusten.

Het volgen van de methode beschermt de besluitvormer.

Maar het beschermt niet automatisch de samenleving tegen beperkingen van die methode.

Daarom moet naast de formele toets ruimte bestaan voor een aanvullende bestuurlijke beoordeling van bijzondere omstandigheden, schaalvergroting, cumulatie en systeemrisico’s.

## 8.14 Juridische houdbaarheid en inhoudelijke juistheid

Een besluit kan juridisch houdbaar zijn wanneer het voorgeschreven model correct is toegepast, de juiste procedure is gevolgd en de relevante normen zijn getoetst.

Dat betekent nog niet dat het besluit inhoudelijk de best mogelijke beschermingsuitkomst biedt.

De rechter toetst doorgaans binnen het geldende recht. Hij beoordeelt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn besluit kon komen, of de motivering voldoende is en of regels correct zijn toegepast.

De rechter ontwerpt niet vanzelf een nieuw veiligheidsstelsel, een betere norm of een volledi ger model.

Wanneer het wettelijke kader zelf beperkt is, kan een juridisch houdbaar besluit maatschappelijk onbevredigend blijven.

Dat is geen verwijt aan de rechter.

Het laat zien dat juridische toetsing een vangnet is, maar geen vervanging voor tijdig bestuurlijk oordeel.

Een defensieve overheid kan zich beroepen op rechterlijke bevestiging:

Het besluit heeft standgehouden.

Maar de rechterlijke uitspraak beantwoordt mogelijk alleen de vraag of het besluit rechtmatig was binnen het bestaande kader.

De bredere vraag of het kader zelf nog voldoende bescherming biedt, kan openblijven.

## 8.15 Criteria bepalen wat belangrijk wordt

Niet ieder besluit wordt aan één harde norm getoetst.

Vaak worden meerdere criteria gebruikt.

Alternatieven kunnen worden vergeleken op kosten, veiligheid, natuur, ruimte, werkgelegenheid, uitvoerbaarheid en draagvlak.

De keuze van criteria bepaalt welke waarden zichtbaar worden.

Wat geen criterium is, telt moeilijk mee.

Ook de definitie van een criterium is belangrijk. Veiligheid kan worden beperkt tot berekend overlijdensrisico, maar ook gewonden, evacuatie, maatschappelijke ontwrichting en hulpverleningscapaciteit omvatten. Kosten kunnen alleen projectkosten betreffen of ook toekomstige systeemkosten en schade voor derden.

Daarnaast moeten criteria worden gewogen.

Een lage investering kan positief scoren, maar ten koste gaan van flexibiliteit. Een hoge economische opbrengst kan samengaan met een groter veiligheidsbeslag. Een locatie kan technisch geschikt zijn, maar toekomstige ruimtelijke ontwikkeling blokkeren.

De weging is geen zuiver technische handeling.

Zij bevat politieke en normatieve keuzes.

Wanneer deze keuzes niet zichtbaar worden gemaakt, kan een uitkomst de schijn krijgen dat zij objectief uit de analyse volgt.

In werkelijkheid volgt zij mede uit de vooraf gekozen betekenis en het gewicht van de criteria.

## 8.16 Onvergelijkbare waarden in één score

Bij multicriteria-analyse worden verschillende effecten soms omgerekend naar punten of scores.

Dat kan helpen om alternatieven overzichtelijk te vergelijken.

Maar een score van acht voor economie en een score van drie voor veiligheid zijn niet vanzelfsprekend onderling uitwisselbaar.

De waarden hebben een ander karakter.

Economische opbrengst kan groeien of dalen.

Een veiligheidsgrens kan juist niet onderhandelbaar worden geacht.

Wanneer alle criteria in één gewogen totaalscore worden samengebracht, kan een slechte score op bescherming worden gecompenseerd door een hoge score op economische baten.

Dat is alleen verantwoord wanneer het bestuur expliciet heeft vastgesteld dat deze uitruil maatschappelijk aanvaardbaar is.

Sommige criteria behoren daarom niet uitsluitend gewogen te worden, maar als randvoorwaarde of beschermingsgrens te functioneren.

Eerst moet aan de niet-onderhandelbare grens worden voldaan.

Pas daarna kan tussen de overblijvende alternatieven worden geoptimaliseerd.

Anders kan een grote economische opbrengst op papier een ontoereikende beschermingsuitkomst compenseren.

## 8.17 Cumulatie verdwijnt tussen normen

Veel normen zijn per stof, bron, installatie of activiteit vastgesteld.

De burger wordt echter gelijktijdig aan meerdere bronnen en omstandigheden blootgesteld.

Afzonderlijke bedrijven kunnen ieder aan hun vergunning voldoen, terwijl de gezamenlijke geur-, geluid- of stoffenbelasting hoog is.

Verschillende transportstromen kunnen afzonderlijk aan veiligheidsregels voldoen, terwijl de keten als geheel kwetsbaarder wordt.

Windparken, centrales, elektrolysers en industriële vraag kunnen afzonderlijk inpasbaar lijken, terwijl zij gezamenlijk dezelfde schaarse netcapaciteit claimen.

De optelsom valt dan tussen de normen.

Iedere deeltoets is correct.

Het cumulatieve resultaat heeft geen vanzelfsprekende eigenaar.

De eerder beschreven pluralistische onwetendheid wordt hier technisch zichtbaar: iedere organisatie veronderstelt dat een ander het geheel beoordeelt, terwijl het model en de norm uitsluitend het eigen onderdeel behandelen.

Een corrigeerbare overheid moet daarom naast normconformiteit per onderdeel ook een beeld vormen van de gezamenlijke belasting en de beschikbare maatschappelijke marge.

## 8.18 Keten- en domino-effecten

Complexe risico's ontstaan niet alleen uit afzonderlijke bronnen, maar ook uit verbindingen.

Uitval van elektriciteit kan pompen, koeling, communicatie en verkeerssystemen beïnvloeden. Een incident op een vaarweg kan meerdere transportschakels blokkeren. Een brand kan nabijgelegen installaties treffen. Een storing in digitale infrastructuur kan fysieke veiligheidsvoorzieningen aantasten.

Een model dat componenten afzonderlijk beoordeelt, kan deze interacties onderschatten.

Vooral common-cause-falen is lastig.

Daarbij vallen meerdere voorzieningen niet onafhankelijk uit, maar door dezelfde oorzaak. Extreem weer, hoogwater, brand, stroomuitval, sabotage of een organisatorische fout kan verschillende beschermingslagen tegelijk aantasten.

Een berekening die ervan uitgaat dat ieder veiligheidssysteem onafhankelijk faalt, kan daardoor een grotere betrouwbaarheid tonen dan in de praktijk aanwezig is.

De vraag is niet alleen: Hoe betrouwbaar is iedere afzonderlijke beschermingslaag?

Maar ook: Welke gebeurtenis kan meerdere lagen tegelijk uitschakelen?

Dat is een systeemvraag die vaak buiten de gewone normtoets valt.

## 8.19 De omgeving verandert

Een model en normtoets zijn gebaseerd op een bepaalde situatie.

- Maar de omgeving blijft niet constant.
- Nieuwe woningen worden gebouwd.
- Andere bedrijven vestigen zich.
- Transportstromen groeien.
- Installaties verouderen.

- Het klimaat verandert.
- Hulpverleningscapaciteit kan afnemen.
- Infrastructuur raakt voller.

Een eerder aanvaardbare situatie kan daardoor geleidelijk een ander risicoprofiel krijgen zonder dat één afzonderlijke wijziging een volledige herbeoordeling uitlokt.

De oorspronkelijke vergunning blijft bestaan. Nieuwe ontwikkelingen worden ieder afzonderlijk toegevoegd. De modeluitkomsten worden alleen voor het gewijzigde onderdeel geactualiseerd.

Zo kan creeping normality ontstaan: de situatie verandert stap voor stap, terwijl geen enkel moment groot genoeg lijkt voor fundamentele heroverweging.

Een model is daarom geen eenmalige waarheid.

Het is een tijdgebonden beoordeling.

De geldigheid ervan moet worden herijkt wanneer schaal, omgeving, bedrijfsvoering of beschermingsmogelijkheden wezenlijk veranderen.

## 8.20 Aannamen over menselijk gedrag

Modellen bevatten vaak expliciete of impliciete aannamen over mensen.

- Bij crisisbeheersing kan worden aangenomen dat bewoners binnen blijven, ramen en deuren sluiten en aanwijzingen volgen.
- Bij evacuatie kan een bepaalde reactietijd worden verondersteld.
- Bij industrie wordt menselijk falen soms vertaald naar een gemiddelde faalkans.
- Bij beleidsmodellen wordt aangenomen dat consumenten, bedrijven of werknemers op prikkels reageren zoals verwacht.

Maar mensen handelen niet altijd volgens het gemiddelde.

- Zij slapen, verstaan de taal niet, zijn slecht ter been, zorgen voor kinderen, raken in paniek of beschikken niet over tijdige informatie.
- Ook professionals kunnen onder druk anders handelen dan procedures veronderstellen.

Een model dat zelfredzaamheid als vaste parameter behandelt, kan daardoor een maatschappelijke verantwoordelijkheid individualiseren.

De burger wordt geacht het laatste deel van de veiligheidsketen te voltooien.

Wanneer die aanname niet realistisch is, kan een activiteit op papier beheersbaar zijn en in werkelijkheid onvoldoende beschermd.

## 8.21 Onzekerheid in en buiten het model

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen onzekerheid **in** het model en onzekerheid **over** het model.

Onzekerheid in het model betreft bijvoorbeeld een bandbreedte rond een faalkans, prijs of vraagontwikkeling. Zij kan vaak met gevoeligheidsanalyse worden onderzocht.

Onzekerheid over het model betreft de vraag of de gekozen relaties, scenario's en systeemgrenzen de werkelijkheid voldoende vertegenwoordigen.

De eerste vorm kan meestal binnen het bestaande model worden berekend.

De tweede vraagt om een stap naar buiten.

- Klopt de modelstructuur?
- Ontbreekt een belangrijk mechanisme?
- Is de methode nog passend bij de schaal en omgeving?
- Zijn afhankelijkheden voldoende meegenomen?

Een organisatie kan uitgebreid de onzekerheid binnen een model analyseren en toch de fundamentelere onzekerheid over het model zelf buiten beschouwing laten.

Daarom is validatie niet alleen controle van formules en software.

Het is ook beoordeling van de vraag of het juiste model voor de juiste bestuurlijke vraag wordt gebruikt.

## 8.22 Schijnprecisie

Modellen leveren vaak uitkomsten met meerdere cijfers achter de komma.

Die precisie kan nuttig zijn voor reproduceerbaarheid en vergelijking.

Maar zij kan meer zekerheid uitstralen dan de invoer en modelstructuur rechtvaardigen.

Een berekende kans van één op een miljoen lijkt zeer exact. In werkelijkheid kan zij afhankelijk zijn van historische gegevens, standaardwaarden, scenarioselectie en vereenvoudigingen die elk aanzienlijke onzekerheid bevatten.

Een financieel verschil van enkele miljoenen kan klein zijn ten opzichte van de onzekerheid in bouwkosten, rente en planning.

Een verwachte vraag in een specifiek jaar kan minder betrouwbaar zijn dan de precieze grafiek suggereert.

Een professioneel rapport moet daarom niet alleen het resultaat tonen, maar ook de bandbreedte, gevoeligheid en beperkingen.

Bestuurlijke communicatie doet dat vaak minder uitgebreid.

Een genuanceerde analyse wordt samengevat in één getal of conclusie.

Daarmee verdwijnt de onzekerheid juist op het moment waarop bestuurders en burgers haar nodig hebben om de uitkomst goed te begrijpen.

## 8.23 Het gezag van de deskundige

Modellen zijn voor veel burgers en bestuurders moeilijk te doorgronden.

Daardoor krijgt de deskundige die het model beheert of toepast een belangrijke positie.

Dat gezag is vaak terecht. Complexe modellen vragen gespecialiseerde kennis.

Maar deskundigheid heeft grenzen.

De modelleur kan uitleggen hoe het model werkt en welke uitkomst volgt uit de invoer. Hij is niet vanzelfsprekend degene die bepaalt welke maatschappelijke schade aanvaardbaar is, welke systeemgrens bestuurlijk passend is of hoeveel voorzorg nodig is.

- Ook kunnen deskundigen vanuit verschillende disciplines tot uiteenlopende beoordelingen komen.
- Een veiligheidskundige kijkt anders dan een epidemioloog.
- Een econoom kijkt anders dan een hulpverlener.
- Een modeldeskundige kijkt anders dan een omwonende die lokale omstandigheden kent.
- De overheid mag deskundigheid daarom niet reduceren tot één officiële bron.

Zij moet verschillende vormen van kennis verbinden en zichtbaar maken welke uitspraak technisch is en welke conclusie bestuurlijk of normatief wordt getrokken.

## 8.24 De burger tegenover de zwarte doos

Voor de burger kan een model als een zwarte doos functioneren.

Hij ziet de invoer niet volledig, begrijpt de rekenregels niet en krijgt vooral de einduitkomst te horen.

Wanneer hij vragen stelt, kan het antwoord luiden dat het model wettelijk is voorgeschreven, gevalideerd en door deskundigen wordt beheerd.

Daarmee wordt zijn toegang tot de inhoud beperkt.

Van een burger kan niet worden verwacht dat hij complexe software volledig kan narekenen.

Maar hij moet wel kunnen begrijpen:

- welke vraag het model beantwoordt;
- welke scenario's zijn gebruikt;
- welke belangrijke aannamen gelden;
- welke effecten niet worden meegenomen;
- hoe gevoelig de uitkomst is;
- en welke conclusie redelijkerwijs uit het model mag worden getrokken.

Transparantie betekent niet dat duizenden regels code openbaar worden gemaakt zonder uitleg.

Transparantie betekent dat de bestuurlijk relevante werking en begrenzing van het model begrijpelijk worden gemaakt.

Een model dat maatschappelijk gezag heeft, moet ook maatschappelijk uitlegbaar zijn.

## 8.25 Een model kan correct zijn en toch de vraag missen

Dit is de centrale paradox. Een model kan:

- wetenschappelijk verantwoord zijn;
- juridisch voorgeschreven zijn;
- technisch correct zijn toegepast;
- en reproduceerbare uitkomsten leveren,

terwijl de oorspronkelijke maatschappelijke vraag toch onvoldoende wordt beantwoord.

Een risicomodel kan correct berekenen dat het plaatsgebonden risico binnen de norm blijft.

De burger kan echter vragen of de volledige ammoniakketen, inclusief lange uitstroomduur, vervoer, hulpverlening en woningbouw, voldoende beheersbaar is.

Een elektriciteitsmodel kan correct laten zien dat op jaarbasis voldoende productie beschikbaar is.

De systeemvraag kan echter zijn of tijdens één of twee weken met weinig wind en zon voldoende regelbaar vermogen aanwezig is.

Een woningbouwmodel kan een grote behoefte aantonen.

De gebiedsvraag kan zijn of de gekozen locatie op lange termijn veilig, bereikbaar en leefbaar blijft.

Een goed model is dus nog geen garantie dat het goede probleem wordt onderzocht.

## 8.26 Onafhankelijke toetsing

Bij grote of moeilijk omkeerbare besluiten is een onafhankelijk tweede oordeel van belang.

Dat oordeel hoeft niet altijd het gehele model opnieuw te bouwen. Het kan zich richten op:

- de probleemdefinitie;
- de systeemgrens;
- de dragende aannamen;
- de gekozen scenario's;
- de kwaliteit van invoergegevens;
- de gevoeligheid van de uitkomst;
- en de betekenis die het bestuur aan de uitkomst geeft.

De onafhankelijke toets moet werkelijk ruimte hebben om te concluderen dat de gekozen methode onvoldoende is voor de bestuurlijke vraag.

Wanneer de toets alleen controleert of het voorgeschreven model correct is toegepast, blijft het model zelf buiten beschouwing.

Ook moet de onafhankelijkheid praktisch zijn georganiseerd.

Een deskundige kan inhoudelijk integer zijn en toch werken binnen een opdracht die de probleemstelling begrenst. Een second opinion heeft pas waarde wanneer de opdrachtgever geen belang heeft bij een vooraf bepaalde uitkomst en de onderzoeker toegang krijgt tot relevante gegevens.

## 8.27 Gevoeligheidsanalyse en stresstest

Een robuust besluit kijkt niet alleen naar de centrale modeluitkomst.

Het onderzoekt wat er gebeurt wanneer belangrijke aannamen veranderen.

- Welke uitkomst volgt bij hogere of lagere vraag?
- Wat gebeurt er bij langere bouwtijd?
- Hoe verandert het risicobeeld bij ongunstiger weer?
- Wat gebeurt er wanneer een veiligheidsvoorziening niet beschikbaar is?
- Welke gevolgen heeft gelijktijdige uitval?

Een gevoeligheidsanalyse laat zien welke variabelen het resultaat sterk beïnvloeden.

Een stresstest gaat verder. Zij onderzoekt of het systeem blijft functioneren onder een samenloop van ongunstige omstandigheden.

De centrale vraag wordt dan niet: Wat is de meest waarschijnlijke uitkomst?

Maar: Onder welke omstandigheden verliest het systeem zijn beschermings- of functievermogen?

Voor complexe infrastructuur, energievoorziening en industriële veiligheid is die tweede vraag vaak minstens zo belangrijk.

## 8.28 De werkelijkheid moet kunnen terugspreken

Een model is een voorspelling of representatie.

Na het besluit ontstaat feitelijke informatie.

Er komen metingen, incidenten, klachten, productiegegevens, onderhoudservaringen en afwijkingen van de prognose.

Deze werkelijkheid moet kunnen terugwerken op het model en het besluit.

- Wanneer gemeten waarden structureel afwijken, moet worden onderzocht waarom.
- Wanneer incidenten optreden die als zeer onwaarschijnlijk waren beschouwd, moet de faalkans worden herijkt.
- Wanneer hulpdiensten een scenario niet beheersbaar achten, kan niet worden volstaan met de constatering dat het risico binnen de norm blijft.
- Wanneer vraag, kosten of bouwtijd anders verlopen, moet de oorspronkelijke businesscase opnieuw worden beoordeeld.

Monitoring zonder modelherziening is registratie. Modelherziening zonder bestuurlijke consequentie is technische actualisering. Corrigeerbaarheid ontstaat pas wanneer de feitelijke uitkomst ook het besluit kan veranderen.

*Het gemiste nee* benadrukt daarom dat de kwaliteit van een systeem niet alleen blijkt uit de oorspronkelijke berekening, maar uit het vermogen om latere werkelijkheid opnieuw invloed te geven.

## 8.29 Eigenaarschap van model en norm

Voor ieder belangrijk model moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor:

- beheer;
- actualisering;
- validatie;
- documentatie;
- signalering van beperkingen;
- en besluitvorming over herziening.

Ook moet zichtbaar zijn wie beoordeelt of de norm nog voldoende bescherming biedt.

- Een modelbeheerder kan verantwoordelijk zijn voor de technische kwaliteit van de software.
- Het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor de toepassing in een concreet besluit.
- De wetgever of minister kan verantwoordelijk zijn voor het normstelsel.
- Een onafhankelijke kennisinstelling kan nieuwe wetenschappelijke inzichten signaleren.

Wanneer deze verantwoordelijkheden niet helder zijn, kan iedere actor naar een ander verwijzen.

- De vergunningverlener volgt het voorgeschreven model.
- De modelbeheerder stelt dat hij geen normatieve verantwoordelijkheid heeft.
- De wetgever wacht op voldoende wetenschappelijk bewijs.
- De toezichthouder toetst alleen naleving.

Zo kan een bekend tekort bestaan zonder dat iemand eigenaar is van de noodzakelijke correctie.

## 8.30 Wanneer modelgebruik defensief wordt

Modelgebruik is niet defensief omdat een overheid rekent, normen toepast of een deskundige volgt.

Het wordt defensief wanneer het model en de norm worden gebruikt om de bredere vraag niet meer te hoeven behandelen.

Dat is herkenbaar wanneer:

- de correcte toepassing van het model als volledige beantwoording wordt gepresenteerd;
- scenario's buiten het model als bestuurlijk irrelevant worden beschouwd;
- de burger het gehele model moet weerleggen voordat zijn signaal wordt onderzocht;
- normconformiteit gelijk wordt gesteld aan veiligheid of maatschappelijke aanvaardbaarheid;
- beperkingen alleen in technische bijlagen staan en niet in het besluit doorwerken;
- nieuwe feitelijke informatie niet tot herijking leidt;
- of de status van het voorgeschreven model belangrijker wordt dan de aansluiting op de werkelijkheid.

Het model verandert dan van hulpmiddel in verdedigingslinie.

Niet de kwaliteit van de maatschappelijke uitkomst staat centraal, maar de vraag of de procedureel vereiste berekening correct is uitgevoerd.

## 8.31 De achtste defensieve reflex: de toetsingsreflex

Met dit hoofdstuk wordt een achtste reflex zichtbaar: de **toetsingsreflex**.

De toetsingsreflex ontstaat wanneer de overheid de correcte toepassing van modellen, normen en criteria behandelt als voldoende bewijs dat de maatschappelijke vraag is beantwoord.

De reflex kent twee nauw verbonden vormen.

De **modelvariant** luidt: Het voorgeschreven model is correct toegepast; daarom is nader onderzoek niet nodig.

De **normvariant** luidt: De uitkomst blijft binnen de wettelijke norm; daarom is de situatie verantwoord.

De corrigeerbare vragen luiden daarentegen:

- Beantwoordt dit model de volledige bestuurlijke vraag?
- Welke relevante effecten vallen buiten de berekening?
- Hoe robuust is de uitkomst voor andere aannamen en scenario's?
- En biedt normconformiteit in deze specifieke situatie voldoende bescherming en marge?

De toetsingsreflex verschilt van de aannamereflex. De aannamereflex beschermt de invoer en de veronderstellingen.

De toetsingsreflex beschermt het instrument waarmee die aannamen worden verwerkt en de grens waaraan de uitkomst wordt getoetst.

Samen kunnen zij een gesloten technisch-juridisch stelsel vormen:

de aannamen gelden omdat zij in het model staan; het model geldt omdat het is voorgeschreven; en het besluit geldt omdat de modeluitkomst aan de norm voldoet.

## 8.32 De eerste acht reflexen

De voorlopige reeks bestaat nu uit acht reflexen:

1. **Bevoegdheidsreflex**
   De vraag wordt ondergebracht bij een deelorganisatie.
2. **Verkleiningsreflex**
   De maatschappelijke hoofdvraag wordt vertaald naar een smallere toets.
3. **Afschuifreflex**
   De burger moet zelf de samenhang reconstrueren.
4. **Bewijsreflex**
   De burger moet eerst aantonen dat het bestaande oordeel onjuist is.
5. **Rechtvaardigingsreflex**
   De zorgvuldigheid van het oorspronkelijke besluit vervangt beoordeling van de actuele geldigheid.
6. **Kaderreflex**
   De probleemdefinitie en systeemgrens blijven buiten de heroverweging.
7. **Aannamereflex**
   Dragende veronderstellingen worden behandeld als vaststaande feiten.
8. **Toetsingsreflex**
   Modeltoepassing en normconformiteit vervangen het bredere bestuurlijke oordeel.

De keten wordt daarmee:

**toewijzen → verkleinen → terugleggen → bewijs verlangen → rechtvaardigen → het kader sluiten → aannamen vastzetten → de model- en normtoets als eindantwoord gebruiken**

Iedere stap kan afzonderlijk professioneel zijn.

De defensieve werking ontstaat door de combinatie.

## 8.33 Een toets voor professioneel modelgebruik

Voor een groot of moeilijk omkeerbaar besluit zou de overheid minimaal de volgende vragen zichtbaar moeten beantwoorden:

### Over de vraag

Welk maatschappelijk probleem moet het model helpen beoordelen?

### Over de grens

Welke onderdelen van de werkelijkheid vallen binnen en buiten het model?

### Over de aannamen

Welke invoer en veronderstellingen zijn dragend?

### Over de scenario's

Welke situaties zijn doorgerekend en welke niet?

### Over onzekerheid

Hoe gevoelig is de uitkomst voor andere gegevens, omstandigheden en modelkeuzen?

### Over de norm

Wat betekent de norm precies en welke schade of onzekerheid sluit zij niet uit?

### Over marge

Hoe ver bevindt de uitkomst zich van de grens en hoeveel reserve blijft beschikbaar?

### Over cumulatie

Welke andere bronnen, projecten of ontwikkelingen beïnvloeden de gezamenlijke uitkomst?

### Over actualisering

Welke feitelijke ontwikkeling leidt tot herijking van het model of het besluit?

### Over verantwoordelijkheid

Wie kan besluiten dat het voorgeschreven model voor deze specifieke maatschappelijke vraag onvoldoende is?

Deze vragen maken het model niet minder gezaghebbend.

Zij maken het gebruik ervan professioneler en bestuurlijk vollediger.

## 8.34 Conclusie

Modellen, normen en criteria zijn noodzakelijk voor betrouwbaar bestuur.

Zij brengen structuur in complexe werkelijkheid, bevorderen rechtsgelijkheid en maken besluiten controleerbaar.

Maar hun kracht ontstaat uit vereenvoudiging en standaardisering.

Juist daardoor hebben zij grenzen.

- Een model rekent alleen met wat erin is opgenomen.
- Een norm beoordeelt alleen wat binnen haar bereik is gedefinieerd.
- Een criterium maakt alleen zichtbaar wat vooraf als relevant is gekozen.
- De overheid maakt een fout wanneer zij deze begrenzingen vergeet.

Dan wordt een modeluitkomst behandeld als werkelijkheid.

Normconformiteit wordt gelijkgesteld aan veiligheid.

Een gewogen score vervangt de normatieve afweging.

En wat niet is berekend, lijkt niet meer te bestaan.

De defensieve overheid gebruikt het model om haar besluit af te sluiten.

De corrigeerbare overheid gebruikt het model om haar besluit beter te begrijpen, maar blijft zelf verantwoordelijk voor de betekenis, beperkingen en maatschappelijke uitkomst.

Zij vraagt niet alleen: Is volgens de methode correct gerekend?

Zij vraagt ook: Is dit de werkelijkheid waarop wij onze verantwoordelijkheid moeten baseren?

Zelfs wanneer probleemdefinitie, aannamen en modellen zorgvuldig worden behandeld, blijft nog een volgende kwetsbaarheid bestaan.

De overheid is verdeeld over organisaties, bestuurslagen en wettelijke taken. Iedere actor kan professioneel handelen binnen zijn eigen kader, terwijl samenhang, cumulatie en de uiteindelijke beschermingsuitkomst tussen de mandaten verdwijnen.

Daarover gaat hoofdstuk 9. Dit hoofdstuk sluit direct aan bij uw studies over pluralistische onwetendheid en gedeelde verantwoordelijkheid. Daarin wordt het kernprobleem al zichtbaar:

verantwoordelijkheid is op alle afzonderlijke deelterreinen aanwezig, maar kan ontbreken op het niveau van de gezamenlijke uitkomst. Iedere organisatie handelt dan rationeel binnen haar eigen rol, terwijl niemand het geheel daadwerkelijk draagt.

# Hoofdstuk 9 — De overheid in delen

## 9.1 Een complexe samenleving vraagt om specialisatie

De overheid kan niet als één onverdeelde organisatie functioneren.

De samenleving is daarvoor te groot en te complex. Gezondheid, veiligheid, infrastructuur, energie, natuur, woningbouw, economie en sociale zekerheid vragen ieder om gespecialiseerde kennis, eigen wetgeving en professionele uitvoering.

Daarom bestaat de overheid uit ministeries, provincies, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, inspecties, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, waterschappen, kennisinstituten en zelfstandige bestuursorganen.

Binnen die organisaties vindt opnieuw taakverdeling plaats.

Beleid wordt onderscheiden van uitvoering. Vergunningverlening wordt onderscheiden van toezicht en handhaving. Technische beoordeling wordt gescheiden van politieke besluitvorming. Crisisbeheersing staat naast preventie. Gezondheidsadvisering wordt door andere deskundigen uitgevoerd dan ruimtelijke planning.

Deze verdeling is noodzakelijk.

Zonder specialisatie zou kennis oppervlakkig blijven, verantwoordelijkheid onduidelijk worden en besluitvorming willekeurig kunnen verlopen. Een moderne haven, energievoorziening of industriële keten kan niet worden beoordeeld door één algemeen bestuurder zonder ondersteuning van gespecialiseerde organisaties.

Het probleem is daarom niet dat de overheid uit delen bestaat.

Het probleem ontstaat wanneer die delen samen geen herkenbare overheid meer vormen.

## 9.2 Functionele taakverdeling en maatschappelijke samenhang

De overheid verdeelt haar werkzaamheden naar functie.

De burger ervaart de werkelijkheid echter niet volgens die functionele grenzen.

Een omwonende ervaart niet afzonderlijk:

- de emissie waarvoor een vergunning is verleend;
- de geluidbelasting waarvoor een andere norm geldt;
- het vervoer waarvoor een inspectie verantwoordelijk is;
- de woningbouw waarover de gemeente besluit;
- en de crisisbeheersing die bij de veiligheidsregio ligt.

Hij ervaart de gezamenlijke leefomgeving.

Ook een technisch systeem houdt zich niet aan bestuurlijke grenzen.

Een incident in een opslagtank kan gevolgen hebben voor een vaarweg, elektriciteitsvoorziening, hulpverlening, nabijgelegen bedrijven en woongebieden. Netcongestie kan voortkomen uit besluiten van producenten, industrie, overheden en netbeheerders die ieder afzonderlijk verdedigbaar zijn. Woningbouw kan de toekomstige ontwikkelruimte van industrie beperken, terwijl industriële ontwikkeling de beschermingsmogelijkheden voor woningen verkleint.

De functionele indeling van de overheid en de feitelijke samenhang van de werkelijkheid lopen daardoor niet vanzelf parallel.

De overheid verdeelt om te kunnen handelen.

De werkelijkheid verbindt wat bestuurlijk is verdeeld.

## 9.3 Ieder mandaat bevat een deel van de waarheid

Een organisatie beoordeelt een vraag vanuit haar wettelijke taak.

- De omgevingsdienst vraagt of een installatie aan de vergunning voorwaarden kan voldoen.
- De inspectie vraagt of wettelijke verplichtingen worden nageleefd.
- De veiligheidsregio onderzoekt hoe op een incident kan worden gereageerd.
- De gemeente beoordeelt ruimtelijke ontwikkeling, woningbouw en lokale belangen.
- De provincie kijkt naar regionale samenhang en bepaalde wettelijke bevoegdheden.
- Het ministerie beoordeelt nationale beleidsdoelen en de werking van het stelsel.
- De netbeheerder kijkt naar capaciteit, betrouwbaarheid en technische uitvoerbaarheid.

Geen van deze perspectieven is onjuist.

Ieder mandaat bevat een relevant deel van de waarheid.

Maar geen enkel mandaat omvat vanzelfsprekend de volledige maatschappelijke vraag.

- Een installatie kan te vergunnen zijn en een incident toch nauwelijks beheersbaar.
- Een woningbouwplan kan ruimtelijk gewenst zijn en tegelijk de veiligheidsmarge in een gebied verkleinen.
- Een energieproject kan bijdragen aan een nationaal doel en regionaal niet tijdig op het net kunnen worden aangesloten.
- Een afzonderlijk transport kan wettelijk zijn toegestaan, terwijl de groei van alle transporten gezamenlijk een ander risicoprofiel veroorzaakt.

De juistheid van de deelbeoordelingen garandeert daarom niet de juistheid van de gezamenlijke uitkomst.

## 9.4 Het geheel is meer dan de optelsom

In eenvoudige systemen kan de kwaliteit van het geheel grotendeels worden afgeleid uit de kwaliteit van de onderdelen.

In complexe systemen geldt dat niet altijd.

De onderlinge verbindingen kunnen nieuwe eigenschappen en risico's veroorzaken. Problemen ontstaan dan niet binnen één onderdeel, maar in de wisselwerking ertussen.

- Een installatie kan technisch betrouwbaar zijn.
- De elektriciteitsvoorziening kan normaal betrouwbaar zijn.
- De koelwatervoorziening kan aan de eisen voldoen.
- De digitale beveiliging kan correct zijn ingericht.

Toch kan één gemeenschappelijke oorzaak meerdere systemen tegelijk aantasten.

Hetzelfde geldt bestuurlijk.

Iedere organisatie kan haar taak naar behoren uitvoeren. Toch kan een ontwikkeling als geheel onvoldoende worden beoordeeld wanneer:

- de systeemgrenzen niet op elkaar aansluiten;
- dezelfde aanname verschillend wordt gebruikt;
- gegevens niet worden gedeeld;
- cumulatie tussen kaders valt;
- of niemand bevoegd is om de afzonderlijke conclusies opnieuw samen te voegen.

De maatschappelijke uitkomst is geen administratieve optelsom van deelbesluiten.

Zij ontstaat uit hun onderlinge samenhang.

## 9.5 De overgang tussen organisaties

Veel bestuurlijke kwetsbaarheid bevindt zich niet binnen organisaties, maar op de grens ertussen.

Binnen een organisatie zijn verantwoordelijkheden, procedures en leiding doorgaans herkenbaar. Er bestaan dossiers, escalatielijnen en formele besluitmomenten.

Tussen organisaties is dat minder vanzelfsprekend.

- Een vraag wordt overgedragen, maar niet noodzakelijk gevolgd.
- Een advies wordt uitgebracht, maar de verwerking ervan ligt elders.
- Een toezichthouder signaleert een probleem, maar kan het beleidskader niet wijzigen.
- Een veiligheidsregio waarschuwt voor beperkte beheersbaarheid, maar beslist niet over vergunningverlening of ruimtelijke ontwikkeling.

- Een kennisinstituut beschrijft onzekerheid, maar is niet verantwoordelijk voor de normatieve consequentie.

Iedere overgang bevat daardoor risico op betekenisverlies.

Het oorspronkelijke signaal kan bij de overdracht worden samengevat, versmald of opnieuw geïnterpreteerd. De ontvangende organisatie behandelt het vervolgens binnen haar eigen taak.

Wat als systeemvraag begon, wordt een reeks afzonderlijke transacties tussen instituties.

## 9.6 Overdracht is nog geen eigenaarschap

Een organisatie kan correct vaststellen dat een vraag elders thuishoort.

Zij kan de brief doorsturen, een contactpersoon noemen of een andere instantie informeren.

Daarmee is de vraag overgedragen.

Maar overdracht is niet hetzelfde als eigenaarschap.

Eigenaarschap betekent dat iemand verantwoordelijk blijft voor de vraag totdat duidelijk is dat zij inhoudelijk en op het juiste niveau is behandeld.

Bij een gewone administratieve vraag is dat niet altijd nodig. De burger kan worden verwezen naar het juiste loket en daar een volledig antwoord ontvangen.

Bij systeemvragen werkt dat anders.

Wanneer meerdere organisaties nodig zijn, kan geen enkele verwijzing op zichzelf de vraag oplossen. Er is een functie nodig die bewaakt:

- welke deelvragen zijn uitgezet;
- welke antwoorden zijn ontvangen;
- waar verschillen bestaan;
- welke onderdelen onbeantwoord blijven;
- en of de oorspronkelijke hoofdvraag uiteindelijk is behandeld.

Zonder die functie wordt een vraag wel doorgegeven, maar niet gedragen.

## 9.7 Verantwoordelijkheid wordt gedeeld

In complexe dossiers wordt vaak gesproken over gedeelde verantwoordelijkheid.

Dat klinkt redelijk.

De gemeente, provincie, het Rijk, uitvoeringsorganisaties en bedrijven hebben ieder een eigen bijdrage. Geen enkele partij kan het probleem alleen oplossen.

Maar gedeelde verantwoordelijkheid kent een fundamentele kwetsbaarheid.

Wanneer verantwoordelijkheid over veel partijen wordt verdeeld, kan voor iedere actor slechts een beperkt deel overblijven. Iedereen is betrokken, maar niemand is eindverantwoordelijk voor de gezamenlijke uitkomst.

Gedeelde verantwoordelijkheid kan daardoor twee betekenissen hebben.

In positieve zin betekent zij dat meerdere partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen en zich ook aanspreekbaar voelen op het resultaat.

In defensieve zin betekent zij dat iedere partij alleen verantwoordelijkheid erkent voor haar eigen bijdrage.

De eerste vorm is **gedragen verantwoordelijkheid**. De tweede vorm is **verdeelde verantwoordelijkheid**.

Het verschil wordt zichtbaar wanneer iets dreigt mis te gaan.

- Bij gedragen verantwoordelijkheid vraagt iedere partij mede: Bereiken wij gezamenlijk nog de beoogde beschermingsuitkomst?
- Bij verdeelde verantwoordelijkheid vraagt iedere partij vooral: Hebben wij ons eigen onderdeel correct uitgevoerd?

## 9.8 De afwezigheid van een einddrager

Een keten kan vele verantwoordelijke partijen bevatten en toch geen einddrager hebben.

Een einddrager is niet noodzakelijk degene die alle bevoegdheden bezit of ieder besluit zelf neemt. Het is de actor die herkenbaar verantwoordelijk is voor de vraag of de gezamenlijke uitkomst nog aanvaardbaar is.

Bij een ammoniakketen kan dat betekenen dat iemand niet alleen kijkt naar het zeeschip, de opslag, de overslag en de binnenvaart afzonderlijk, maar naar de volledige route en haar omgeving.

Bij een gebiedsontwikkeling moet iemand niet alleen woningen, infrastructuur, industrie en natuur afzonderlijk beoordelen, maar de vraag dragen of de gezamenlijke ontwikkeling nog verantwoord en uitvoerbaar is.

Bij energiebeleid moet iemand beoordelen of productie, netten, opslag, vraag, brandstoffen en ruimtelijke inpassing gezamenlijk een betrouwbaar systeem vormen.

Wanneer die einddrager ontbreekt, kan ieder onderdeel formeel zijn afgedekt en de hoofdvraag toch onbeantwoord blijven.

Het systeem kent dan verantwoordelijken, maar geen drager van verantwoordelijkheid voor het geheel.

## 9.9 Pluralistische onwetendheid

In zo'n verdeeld systeem kan pluralistische onwetendheid ontstaan.

Afzonderlijke deelnemers hebben twijfels of zien beperkingen, maar veronderstellen dat andere organisaties over meer kennis, bevoegdheid of overzicht beschikken.

- De modelleur denkt dat het bestuur de maatschappelijke afweging maakt.
- De bestuurder denkt dat deskundigen hebben vastgesteld dat de situatie verantwoord is.
- De vergunningverlener denkt dat cumulatie in het ruimtelijke beleid wordt behandeld.
- De gemeente denkt dat industriële veiligheid door de bevoegde diensten wordt bewaakt.
- De veiligheidsregio denkt dat de beperkte beheersbaarheid in de vergunning- en locatiekeuze wordt meegewogen.

Iedere actor vertrouwt erop dat de fundamentele vraag elders wordt behandeld. Maar mogelijk behandelt niemand haar.

Er ontstaat dan geen gebrek aan kennis in de gewone betekenis. Veel betrokkenen beschikken juist over relevante deelkennis.

Het gebrek bevindt zich in het gezamenlijke besef dat de integrale afweging nog niet heeft plaatsgevonden.

Iedereen ziet een deel. Iedereen denkt dat iemand anders het geheel ziet.

## 9.10 Institutionele asymmetrie

In complexe organisaties bevindt de scherpste waarneming zich vaak niet op dezelfde plaats als de beslissingsmacht.

- Een operator ziet een afwijking in een installatie.
- Een inspecteur herkent een terugkerend patroon.
- Een ambtenaar ziet dat verschillende beleidsdoelen elkaar tegenspreken.
- Een hulpverlener weet dat een bepaald scenario operationeel nauwelijks beheersbaar is.
- Een burger ziet dat verschillende besluiten gezamenlijk een andere werkelijkheid veroorzaken.

Deze personen beschikken over waarneming, maar niet noodzakelijk over mandaat.

Degene met formele beslissingsmacht staat vaak verder van de dagelijkse praktijk. Hij ontvangt samenvattingen, adviezen en bestuurlijk verwerkte informatie.

Daardoor ontstaat institutionele asymmetrie:

Wie het probleem het eerst en het scherpst ziet, kan vaak niet beslissen. Wie kan beslissen, ziet het probleem via meerdere bestuurlijke filters.

Een robuust systeem moet deze afstand overbruggen.

Wanneer dat niet gebeurt, kan het signaal onderweg zijn scherpte verliezen.

## 9.11 Horizontale fragmentatie

Horizontale fragmentatie ontstaat tussen organisaties en beleidsvelden op ongeveer hetzelfde bestuurlijke niveau.

Gezondheid, veiligheid, economie, ruimte, natuur en infrastructuur worden door verschillende afdelingen en instellingen behandeld.

Ieder beleidsveld gebruikt eigen begrippen, normen en tijdshorizonten.

- Gezondheid kan kijken naar blootstelling en epidemiologische aanwijzingen.
- Externe veiligheid kijkt naar kansen en effectafstanden.
- Economie kijkt naar investeringen en werkgelegenheid.
- Ruimtelijke ordening kijkt naar functies en locaties.
- Crisisbeheersing kijkt naar voorbereiding en respons.

Deze perspectieven kunnen elkaar aanvullen, maar ook langs elkaar heen lopen.

Een risico kan voor de ene organisatie te onzeker zijn om conclusies aan te verbinden, terwijl een andere organisatie dezelfde onzekerheid gebruikt als ruimte om de ontwikkeling voort te zetten.

Een mogelijkheid kan economisch aantrekkelijk zijn, maar bestuurlijk alleen uitvoerbaar wanneer andere organisaties capaciteit en infrastructuur leveren.

Zonder gezamenlijke beoordeling blijven de spanningen tussen de beleidsvelden impliciet.

## 9.12 Verticale fragmentatie

Verticale fragmentatie ontstaat tussen Rijk, provincie, gemeente en uitvoeringsorganisaties.

- Het Rijk stelt beleidsdoelen en wetgeving vast.
- De provincie bewaakt regionale belangen en kan bevoegd gezag zijn voor bepaalde activiteiten.
- De gemeente maakt lokale ruimtelijke keuzes en wordt rechtstreeks aangesproken door inwoners.
- Uitvoeringsorganisaties passen regels toe.

Deze verdeling kan leiden tot verschillende perspectieven.

- Het Rijk ziet een nationale opgave.

- De regio ziet druk op ruimte en infrastructuur.
- De gemeente ziet concrete gevolgen voor bewoners.
- De uitvoeringsorganisatie ziet wettelijke grenzen en beschikbare capaciteit.

Geen van deze perspectieven is vanzelfsprekend doorslaggevend.

Het probleem ontstaat wanneer iedere bestuurslaag het lastige deel naar een andere laag verplaatst.

- Het Rijk stelt dat lokale inpassing decentraal moet worden opgelost.
- De gemeente stelt dat nationale regelgeving en beleid weinig ruimte laten.
- De uitvoeringsorganisatie verklaart dat zij slechts het vastgestelde kader uitvoert.

De burger ziet één overheid, maar ontvangt antwoorden van verschillende bestuurlijke niveaus die elkaar niet volledig kunnen corrigeren.

## 9.13 Fragmentatie tussen beleid en uitvoering

Beleid en uitvoering worden vaak bewust gescheiden.

Beleidsmakers formuleren doelen en regels. Uitvoeringsorganisaties passen die toe in concrete situaties.

Deze scheiding bevordert professionaliteit en voorkomt dat iedere individuele zaak opnieuw politiek wordt gemaakt.

Maar zij kan ook informatieverlies veroorzaken.

De uitvoering merkt als eerste wanneer regels niet goed aansluiten op de werkelijkheid, wanneer burgers vastlopen of wanneer aannamen uit het beleid niet blijken te kloppen.

Wanneer die ervaringen niet terugwerken naar het beleidsniveau, blijft de uitvoering problemen verwerken die door het beleid worden geproduceerd.

De uitvoerder kan zeggen: Wij voeren de wet en het beleid uit.

De beleidsmaker kan zeggen: Wij ontvangen geen formeel signaal dat het stelsel niet werkt.

Zo kan jarenlang een probleem bestaan dat op individueel niveau zichtbaar is, maar op beleidsniveau onvoldoende wordt herkend.

De publieke regelkring is dan onderbroken.

## 9.14 Fragmentatie tussen vergunningverlening en toezicht

Vergunningverlening en toezicht hebben verschillende functies.

De vergunning bepaalt onder welke voorwaarden een activiteit mag plaatsvinden.

Toezicht en handhaving beoordelen of aan die voorwaarden wordt voldaan.

Deze scheiding is logisch.

Maar zij kan leiden tot een blinde vlek.

De toezichthouder kan vaststellen dat een bedrijf de vergunning naleeft, terwijl tegelijkertijd signalen bestaan dat de vergunning of de onderliggende aannamen niet meer toereikend zijn.

Wanneer de toezichthouder uitsluitend naleving beoordeelt, hoeft hij niet verantwoordelijk te zijn voor actualisering van het vergunning kader.

De vergunningverlener ontvangt mogelijk onvoldoende terugkoppeling uit de praktijk.

Daardoor kan een activiteit formeel volledig in overeenstemming met de vergunning functioneren, terwijl de beschermingsuitkomst tekortschiet.

Naleving wordt dan verward met toereikendheid.

## 9.15 Fragmentatie tussen preventie en crisisbeheersing

Preventie en crisisbeheersing kijken vanuit verschillende kanten naar veiligheid.

Preventie vraagt welke risico's kunnen worden voorkomen of beperkt.

Crisisbeheersing vraagt hoe op een incident moet worden gereageerd wanneer preventie faalt.

Een veiligheidsregio kan zich voorbereiden op een scenario zonder daarmee te verklaren dat het scenario maatschappelijk aanvaardbaar is.

Omgekeerd kan een vergunning worden verleend op basis van een kleine berekende kans, terwijl de hulpdiensten aangeven dat de gevolgen bij realisatie nauwelijks beheersbaar zijn.

De aanwezigheid van een crisisplan kan dan ten onrechte functioneren als bewijs dat het risico beheerst is.

Voorbereiding op een incident is echter iets anders dan het vermogen om de bevolking werkelijk te beschermen.

Wanneer preventie en respons niet gezamenlijk worden beoordeeld, kan de overheid een activiteit toestaan waarvan zij de uiterste gevolgen niet kan beheersen.

## 9.16 Fragmentatie in de tijd

Verantwoordelijkheid wordt niet alleen verdeeld over organisaties, maar ook over fasen.

- In de beleidsfase worden doel en richting vastgesteld.
- In de ruimtelijke fase wordt een locatie gekozen.
- In de vergunning fase wordt de concrete activiteit getoetst.

- Tijdens de bouw wordt toezicht gehouden.
- Na ingebruikname volgt monitoring en handhaving.

Iedere fase heeft een eigen vraag en verantwoordelijke actor.

Daardoor kan een fundamenteel bezwaar telkens buiten het actuele beslismoment vallen.

- In de beleidsfase is het nog te technisch.
- In de vergunning fase is de beleidskeuze al gemaakt.
- Tijdens de uitvoering ligt de vergunning vast.
- Bij monitoring wordt alleen gekeken naar naleving en niet opnieuw naar de oorspronkelijke noodzaak.

De hoofdvraag beweegt door de fasen zonder dat zij ergens volledig wordt behandeld.

Wanneer zij concreet genoeg is om te beantwoorden, is het venster voor een andere koers mogelijk al grotendeels gesloten.

## 9.17 Fragmentatie van informatie

Iedere organisatie verzamelt informatie voor haar eigen taak.

De gegevens worden vastgelegd in verschillende systemen, rapporten en formats. Begrippen en meetperioden kunnen verschillen. Sommige informatie is openbaar, andere vertrouwelijk of alleen intern toegankelijk.

Daardoor bestaat geen vanzelfsprekend gezamenlijk informatiebeeld.

- Een omgevingsdienst beschikt over emissie- en vergunningsinformatie.
- De veiligheidsregio kent operationele beperkingen.
- De gemeente heeft gegevens over bevolking en woningbouw.
- De havenbeheerder kent scheepvaartbewegingen.
- Een inspectie beschikt over incidenten en overtredingen.
- Een gezondheidsdienst kent signalen over gezondheid, maar kan moeite hebben oorzakelijke verbanden te leggen.

Wanneer deze informatie niet systematisch wordt verbonden, kan iedere organisatie binnen haar eigen gegevenswereld tot een redelijke conclusie komen.

Het gezamenlijke patroon blijft onzichtbaar.

## 9.18 Fragmentatie van modellen en tijdshorizonten

Verschillende organisaties gebruiken ook verschillende modellen.

- Een ruimtelijk model kan uitgaan van groei van woningen en bevolking.
- Een industrieel scenario kan ruimte reserveren voor nieuwe bedrijven.
- Een veiligheidsmodel gebruikt de huidige populatie en installaties.

- Een energiemodel gaat uit van sterke elektrificatie.
- Een netstudie houdt rekening met concrete aansluitverzoeken.

De modellen kunnen ieder voor hun eigen doel geschikt zijn, maar onderling niet consistent.

Ook de tijdshorizonten verschillen.

- De begroting kijkt enkele jaren vooruit.
- Een investeringsproject kijkt naar twintig of dertig jaar.
- Een kerncentrale of woonwijk heeft gevolgen gedurende zestig jaar of langer.
- Een vergunning kan formeel voor onbepaalde tijd gelden.

Wanneer deze tijdshorizonten niet op elkaar worden afgestemd, kan een besluit vandaag logisch lijken en later de ruimte voor andere noodzakelijke keuzes beperken.

## 9.19 Fragmentatie van geld en verantwoordelijkheid

Budgetten volgen meestal organisatorische grenzen.

- Een organisatie wordt afgerekend op haar eigen prestaties en middelen. Investeren in een oplossing waarvan de baten vooral bij een andere organisatie of op langere termijn terechtkomen, is daardoor moeilijk.
- Een gemeente kan een ontwikkeling wensen, terwijl de kosten voor infrastructuur of hulpverlening elders vallen.
- Een ministerie kan beleid vaststellen, terwijl uitvoeringsorganisaties onvoldoende middelen ontvangen.
- Een bedrijf kan voldoen aan de vergunning, terwijl bredere maatschappelijke kosten door de overheid worden gedragen.

Deze verdeling beïnvloedt het gedrag.

Iedere organisatie optimaliseert binnen haar eigen budget en verantwoordingslijn.

De meest doelmatige oplossing voor het geheel kan daardoor onaantrekkelijk zijn voor afzonderlijke partijen.

Ook hier geldt dat rationeel gedrag per onderdeel niet automatisch leidt tot een rationele uitkomst voor het systeem.

## 9.20 Uitbesteding van kennis

De overheid besteedt veel onderzoek uit aan adviesbureaus, kennisinstellingen en technische specialisten.

Dat is vaak noodzakelijk. Niet alle deskundigheid kan permanent binnen de overheid aanwezig zijn.

Uitbesteding kan echter nieuwe fragmentatie veroorzaken.

Het bureau ontvangt een afgebakende opdracht en levert een rapport. De kennis over achtergronden, twijfel en gemaakte keuzes blijft deels bij de onderzoekers. Na afronding van de opdracht verdwijnt het team.

De overheid beschikt over het eindrapport, maar niet altijd over hetzelfde diepgaande begrip van het model en de beperkingen.

Bij een volgende fase wordt een ander bureau ingeschakeld. Dat bouwt voort op eerdere conclusies zonder alle oorspronkelijke afwegingen opnieuw te reconstrueren.

Zo kan kennis in documenten aanwezig zijn, terwijl institutioneel begrip afneemt.

De overheid bezit dan rapporten, maar niet noodzakelijk het vermogen om de samenhang zelfstandig te beoordelen.

## 9.21 Overleg is niet hetzelfde als integrale verantwoordelijkheid

Bij complexe dossiers bestaan vaak vele overlegstructuren.

Er zijn stuurgroepen, werkgroepen, ambtelijke overleggen, bestuurlijke tafels en adviescommissies.

Dat kan de indruk geven dat samenhang voldoende is georganiseerd.

Maar overleg garandeert nog geen integrale verantwoordelijkheid.

Een overleg kan vooral dienen om informatie uit te wisselen, voortgang af te stemmen of conflicten te voorkomen. De deelnemers blijven verantwoordelijk voor hun eigen organisatie en mandaat.

Wanneer geen van hen bevoegd of verplicht is de hoofdvraag te beantwoorden, kan ook een goed overleg die vraag laten liggen.

Iedere partij brengt haar deel in.

Er worden aandachtspunten genoteerd.

Acties worden verdeeld.

Maar niemand stelt expliciet vast: Op basis van alle deelinformatie achten wij de gezamenlijke ontwikkeling wel of niet verantwoord.

Integrale verantwoordelijkheid vraagt meer dan aanwezigheid aan dezelfde tafel.

Zij vraagt een herkenbaar oordeel en een actor die dat oordeel draagt.

## 9.22 Coördinatie zonder doorzettingsmacht

Een coördinerende partij kan worden aangewezen, maar toch weinig invloed hebben.

Zij kan vergaderingen organiseren, informatie verzamelen en rapporteren. Wanneer andere organisaties echter hun eigen bevoegdheid, planning en budget behouden, kan de coördinator geen besluit afdwingen.

Coördinatie wordt dan afhankelijk van vrijwillige samenwerking.

Dat kan goed functioneren zolang belangen gelijkgericht zijn.

Wanneer een organisatie moet vertragen, extra kosten moet maken of een eigen doel moet aanpassen ten behoeve van het geheel, wordt de beperking zichtbaar.

De coördinator kan het probleem benoemen, maar niet oplossen.

Een effectieve coördinatiefunctie heeft daarom ten minste nodig:

- toegang tot relevante informatie;
- een expliciete opdracht voor de samenhang;
- rechtstreeks contact met de verantwoordelijke bestuurders;
- de mogelijkheid verschillen te escaleren;
- en een herkenbare route naar een besluit.

Zonder die elementen kan coördinatie vooral administratief blijven.

## 9.23 De positie van de bestuurder

Ook een bestuurder opereert binnen een verdeeld systeem.

Hij is verantwoordelijk voor een portefeuille, een bestuurslaag of een concrete bevoegdheid. Hij ontvangt adviezen van gespecialiseerde organisaties en moet daarop kunnen vertrouwen.

Het is voor een bestuurder vrijwel onmogelijk alle technische details persoonlijk te doorgronden.

Daarom vraagt hij:

- Zijn de procedures gevolgd?
- Zijn de bevoegde organisaties betrokken?
- Zijn de normen getoetst?
- Zijn de risico’s volgens de deskundigen beheersbaar?

Wanneer op deze vragen bevestigend wordt geantwoord, kan het besluit verantwoord lijken.

Maar deze bestuurlijke controle heeft dezelfde structuur als het verdeelde systeem.

De bestuurder controleert of ieder onderdeel zijn taak heeft gedaan.

Hij ontvangt niet vanzelf antwoord op de vraag of de delen gezamenlijk het volledige probleem dekken.

Een bestuurder kan daardoor politieke verantwoordelijkheid dragen voor een uitkomst die institutioneel nooit als geheel is beoordeeld.

## 9.24 De ambtenaar tussen inzicht en mandaat

De ambtenaar kan de fragmentatie herkennen.

Hij ziet dat antwoorden niet volledig op elkaar aansluiten, dat dezelfde aanname verschillend wordt gebruikt of dat een burger terecht vraagt wie het geheel overziet.

- Maar zijn handelingsruimte kan beperkt zijn.
- Hij is verantwoordelijk voor een deelonderwerp.
- Hij beschikt niet over gezag over andere organisaties.
- Hij heeft geen budget voor aanvullend integraal onderzoek.
- Hij kan bovendien worden aangesproken wanneer hij buiten zijn formele opdracht treedt.

Daardoor ontstaat een rationele terughoudendheid.

De ambtenaar benoemt de beperking in een notitie, verwijst naar een andere organisatie of formuleert een aandachtspunt voor de volgende fase.

Hij houdt het signaal zichtbaar, maar kan het niet omzetten in een besluit.

Wanneer geen escalatieroute bestaat, wordt het systeem afhankelijk van persoonlijke vasthoudendheid en morele moed.

Dat is geen robuuste inrichting.

## 9.25 De burger als plaats waar de delen samenkomen

Voor de burger komen de gevolgen van alle afzonderlijke besluiten uiteindelijk samen.

- Hij ontvangt hinder van meerdere bronnen.
- Hij gebruikt wegen, water en energie-infrastructuur.
- Hij woont nabij industrie en toekomstige woningbouw.
- Hij wordt bij een incident afhankelijk van waarschuwing, zelfredzaamheid en hulpdiensten.

Daardoor kan de burger eerder dan de overheid ervaren dat de afzonderlijke kaders gezamenlijk tekortschieten.

Niet omdat hij meer technische kennis heeft dan iedere specialist, maar omdat zijn leefomgeving niet in beleidsvelden is verdeeld.

De burger functioneert daarmee als ontvanger van de totale systeemuitkomst.

Wanneer hij die samenhang terugbrengt naar de overheid, kan zijn vraag echter opnieuw worden verdeeld over dezelfde organisaties die haar eerder afzonderlijk hebben behandeld.

Het systeem ontvangt de integrale ervaring en splitst haar opnieuw op.

## 9.26 Niet iedere systeemvraag vraagt om één superorganisatie

De oplossing voor fragmentatie is niet dat alle taken in één grote organisatie worden ondergebracht.

Zo'n organisatie zou zelf opnieuw afdelingen, specialismen en procedures nodig hebben. Nieuwe grenzen en interne silo's zouden ontstaan.

Ook bestaat het gevaar dat één centrale organisatie te veel macht krijgt en lokale kennis of onafhankelijke tegenspraak verliest.

Specialisatie, checks-and-balances en gescheiden bevoegdheden blijven waardevol.

De opgave is daarom niet om alle delen op te heffen.

De opgave is om te organiseren dat de delen elkaar op beslissende momenten daadwerkelijk ontmoeten. Dat vraagt om:

- een gezamenlijke probleemdefinitie;
- gedeelde dragende aannamen;
- compatibele informatie;
- een expliciete beoordeling van interfaces en cumulatie;
- en een herkenbare verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke uitkomst.

De overheid mag uit delen bestaan.

Zij mag niet uiteenvallen op het moment waarop het geheel moet worden beoordeeld.

## 9.27 Drie niveaus van verantwoordelijkheid

Voor complexe dossiers kan verantwoordelijkheid op drie niveaus worden onderscheiden.

### Verantwoordelijkheid voor het onderdeel

Iedere organisatie blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van haar eigen taak, gegevens, advies en besluit.

### Verantwoordelijkheid voor de verbinding

Er moet duidelijk zijn wie bewaakt dat informatie en gevolgen tussen onderdelen worden overgedragen en beoordeeld.

### Verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke uitkomst

Een herkenbare actor of bestuurlijke tafel moet expliciet oordelen of het geheel nog verantwoord, uitvoerbaar en voldoende beschermd is.

Deze drie niveaus mogen niet met elkaar worden verward.

Een organisatie kan haar onderdeel goed uitvoeren zonder verantwoordelijk te zijn voor het geheel.

Een coördinator kan verbinding organiseren zonder zelf het normatieve eindbesluit te mogen nemen.

Het bestuur moet daarom vooraf vastleggen wie op ieder niveau aanspreekbaar is.

## 9.28 De integrale vraag moet expliciet worden gesteld

Samenhang ontstaat niet vanzelf doordat alle relevante organisaties betrokken zijn.

De integrale vraag moet expliciet worden geformuleerd.

Bijvoorbeeld:

Leidt de gezamenlijke ontwikkeling van industrie, transport, infrastructuur en woningbouw binnen dit gebied tot een voldoende veilige, gezonde en uitvoerbare situatie?

Of:

Is de volledige ammoniakketen, inclusief aanvoer, opslag, overslag, vervoer, hulpverlening en omgeving, voldoende beheersbaar?

Of:

Vormen productie, netcapaciteit, opslag, vraagontwikkeling en reservevermogen gezamenlijk een betrouwbare energievoorziening?

Een dergelijke vraag dwingt organisaties om hun deelkennis niet alleen naast elkaar te leggen, maar te verbinden.

Ook maakt zij zichtbaar welke informatie ontbreekt en wie daarover moet oordelen.

Zonder integrale vraag blijft de samenhang een impliciete verwachting.

## 9.29 Een gezamenlijk beeld is nog geen gezamenlijk oordeel

Organisaties kunnen overeenstemming bereiken over de feiten en toch verschillend oordelen.

- De veiligheidsregio kan een incident als nauwelijks beheersbaar beschouwen.
- Het bevoegd gezag kan vaststellen dat het berekende risico binnen de norm blijft.
- De gemeente kan woningbouw noodzakelijk vinden.

- Het bedrijf kan aanvullende technische maatregelen aanbieden.

Deze partijen kunnen hetzelfde feitenbeeld delen, maar andere waarden en verantwoordelijkheden hanteren. Een integraal proces moet daarom niet alleen informatie combineren. Het moet ook de normatieve verschillen zichtbaar maken.

- Welke risico's worden aanvaardbaar geacht?
- Welke veiligheidsmarge is nodig?
- Hoe worden economische baten en geconcentreerde lasten gewogen?
- Welke onzekerheid mag aan toekomstige bewoners worden opgelegd?

Dit zijn geen vragen die door gegevensdeling alleen worden opgelost.

Er is een herkenbaar bestuurlijk oordeel nodig.

## 9.30 Wanneer fragmentatie defensief wordt

Taakverdeling en specialisatie zijn niet defensief. Fragmentatie wordt defensief wanneer organisaties hun eigen correcte deelprestatie gebruiken om de vraag naar het geheel buiten de beoordeling te houden.

Dat is herkenbaar wanneer:

- iedere organisatie uitsluitend naar haar eigen wettelijke taak verwijst;
- de afwezigheid van een probleem binnen één kader als bewijs voor het geheel wordt gebruikt;
- verschillen tussen deeladviezen niet tot een expliciet bestuurlijk oordeel leiden;
- overleg bestaat, maar niemand de gezamenlijke conclusie draagt;
- de burger wordt verwezen naar andere partijen zonder dat de overheid de antwoorden samenbrengt;
- of het ontbreken van een integrale bevoegdheid wordt behandeld alsof daarom ook geen integrale verantwoordelijkheid bestaat.

De defensieve redenering luidt dan: Iedere betrokken organisatie heeft haar eigen taak zorgvuldig uitgevoerd.

De corrigeerbare vervolgvraag luidt: Maar wie heeft vastgesteld dat de gezamenlijke uitkomst voldoende is?

## 9.31 De negende defensieve reflex: de fragmentatiereflex

Met dit hoofdstuk wordt een negende defensieve reflex zichtbaar: de **fragmentatiereflex**.

De fragmentatiereflex ontstaat wanneer iedere organisatie haar verantwoordelijkheid beperkt tot het eigen onderdeel en de overheid de correctheid van alle deelprocessen behandelt als voldoende bewijs voor de kwaliteit van het geheel.

De reflex kent verschillende uitingsvormen:

- verantwoordelijkheid wordt verdeeld zonder einddrager;
- samenhang wordt verondersteld, maar niet expliciet beoordeeld;
- signalen bij de overgang tussen organisaties krijgen geen eigenaar;
- organisaties verwijzen naar elkaars bevoegdheden;
- overleg vervangt het gezamenlijke oordeel;
- en de burger moet aantonen waar de deelantwoorden gezamenlijk tekortschieten.

De defensieve uitspraak luidt:

Alle bevoegde partijen zijn betrokken en hebben hun taak uitgevoerd.

De corrigeerbare vraag luidt:

Welke actor draagt de conclusie dat de afzonderlijke beoordelingen gezamenlijk een verantwoord resultaat opleveren?

De fragmentatiereflex verschilt van de bevoegdheidsreflex.

De bevoegdheidsreflex bepaalt waar een vraag wordt ondergebracht.

De fragmentatiereflex ontstaat daarna, wanneer alle onderdelen hun taak hebben uitgevoerd, maar niemand verantwoordelijkheid draagt voor hun gezamenlijke uitkomst.

## 9.32 De eerste negen reflexen

De voorlopige reeks bestaat nu uit negen reflexen:

1. **Bevoegdheidsreflex**
   De vraag wordt ondergebracht bij een afzonderlijke bevoegde organisatie.
2. **Verkleiningsreflex**
   De maatschappelijke hoofdvraag wordt vertaald naar een smallere toets.
3. **Afschuifreflex**
   De burger moet de deelantwoorden zelf bijeenbrengen.
4. **Bewijsreflex**
   De burger moet aantonen dat het bestaande oordeel onjuist is.
5. **Rechtvaardigingsreflex**
   De zorgvuldigheid van het oorspronkelijke besluit vervangt de actuele herbeoordeling.
6. **Kaderreflex**
   De probleemdefinitie en systeemgrens blijven buiten de discussie.
7. **Aannamereflex**
   Dragende veronderstellingen worden behandeld als feiten.
8. **Toetsingsreflex**
   Modeltoepassing en normconformiteit vervangen het bredere bestuurlijke oordeel.
9. **Fragmentatiereflex**
   Correcte deelbeoordelingen worden behandeld als voldoende bewijs voor een verantwoorde gezamenlijke uitkomst.

De keten wordt daarmee:

**toewijzen → verkleinen → terugleggen → bewijs verlangen → rechtvaardigen → het kader sluiten → aannamen vastzetten → model en norm als eindantwoord gebruiken → verantwoordelijkheid over de delen verspreiden**

De eerste acht reflexen beschermen vooral de behandeling en inhoud van het besluit.

De negende reflex beschermt de institutionele inrichting zelf.

Niemand hoeft de hoofdvraag expliciet af te wijzen.

Het systeem zorgt ervoor dat niemand haar volledig hoeft te beantwoorden.

## 9.33 Een toets voor verantwoordelijkheid voor het geheel

Bij een complex dossier zou de overheid minimaal de volgende vragen zichtbaar moeten beantwoorden:

### 1. Wat is de gezamenlijke maatschappelijke hoofdvraag?

Niet alleen de deelopdrachten, maar de beschermings- of systeemvraag moet worden benoemd.

### 2. Welke organisaties bezitten relevante deelverantwoordelijkheid?

Hun mandaten en beperkingen moeten herkenbaar zijn.

### 3. Waar bevinden zich de belangrijkste overgangen?

Juist interfaces, ketens en cumulatie moeten worden onderzocht.

### 4. Welke aannamen worden door meerdere partijen gebruikt?

Verschillen en afhankelijkheden moeten zichtbaar worden gemaakt.

### 5. Welke effecten vallen tussen bestaande wettelijke kaders?

Het ontbreken van een formele toets maakt een effect niet maatschappelijk irrelevant.

### 6. Wie organiseert de samenhang?

Er moet een coördinatiefunctie met toegang, opdracht en escalatiemogelijkheid bestaan.

### 7. Wie vormt het gezamenlijke oordeel?

Coördinatie en informatie-uitwisseling zijn onvoldoende zonder een herkenbare bestuurlijke conclusie.

### 8. Wie kan herijken of begrenzen?

Er moet een actor zijn die bij veranderende omstandigheden de gezamenlijke koers kan heropenen.

### 9. Hoe wordt de burger geïnformeerd?

De overheid moet één samenhangend antwoord geven en niet alleen een verzameling verwijzingen.

### 10. Hoe werkt nieuwe praktijkinformatie terug?

Signalen uit uitvoering, toezicht, hulpverlening en omgeving moeten het beleids- en besluitniveau kunnen bereiken.

## 9.34 Conclusie

Een complexe overheid moet haar taken verdelen.

Specialisatie, gescheiden bevoegdheden en onafhankelijke toetsing zijn noodzakelijk voor deskundigheid, rechtsgelijkheid en controle.

Maar dezelfde inrichting kan een institutioneel gat veroorzaken.

- Iedere organisatie ziet een deel van het probleem.
- Iedere organisatie handelt professioneel binnen haar eigen mandaat.
- Iedere organisatie kan aantonen dat haar procedure, model of besluit klopt.

Toch kan de gezamenlijke maatschappelijke uitkomst onvoldoende beschermd zijn.

Het probleem ontstaat niet doordat verantwoordelijkheid volledig ontbreekt.

Het ontstaat doordat verantwoordelijkheid overal aanwezig is, behalve op het niveau waarop de gevolgen samenkomen.

Een defensieve overheid kan zich daardoor beroepen op de kwaliteit van haar onderdelen:

- de vergunning is zorgvuldig verleend;
- de norm is getoetst;
- de inspectie houdt toezicht;
- de veiligheidsregio is betrokken;
- de gemeente heeft belangen afgewogen;
- en het ministerie bewaakt het stelsel.

Maar de hoofdvraag blijft: Wie draagt verantwoordelijkheid voor de uitkomst die al deze afzonderlijke handelingen gezamenlijk veroorzaken?

De corrigeerbare overheid heft taakverdeling niet op. Zij voegt eraan toe wat anders ontbreekt: een herkenbare verantwoordelijkheid voor verbinding, samenhang en heroverweging.

De burger hoeft dan niet zelf vast te stellen waar de overheid ophoudt en het institutionele gat begint.

De overheid brengt haar delen opnieuw bijeen voordat zij concludeert dat het geheel verantwoord is.

Ook wanneer die samenhang goed wordt georganiseerd, blijft echter een volgende bron van fouten bestaan. De politiek kan een voorkeursrichting kiezen en daaraan doelen, verwachtingen en middelen verbinden voordat de onderliggende behoefte en uitvoerbaarheid voldoende zijn vastgesteld.

De vraag verschuift dan van onderzoek naar realisatie.

Daarover gaat hoofdstuk 10.

# Hoofdstuk 10 — Politieke voorkeur en vroegtijdige koersvastheid

## 10.1 Politiek moet richting geven

Een democratische overheid kan niet uitsluitend afwachten wat uit modellen, marktontwikkelingen en deskundigenonderzoek naar voren komt. De politiek heeft juist de taak om waarden te wegen, maatschappelijke doelen te stellen en richting te kiezen.

Zij kan besluiten dat de uitstoot van broeikasgassen sterk moet worden verminderd, dat voldoende woningen moeten worden gebouwd, dat de industrie toekomstperspectief nodig heeft of dat de energievoorziening minder afhankelijk moet worden van het buitenland.

Zulke keuzes volgen niet rechtstreeks uit techniek of wetenschap. Zij bevatten politieke en morele oordelen over wat de samenleving belangrijk vindt, welke lasten aanvaardbaar zijn en welke toekomst wordt nagestreefd.

Politieke voorkeur is daarom niet het probleem.

Ook koersvastheid heeft waarde. Grote infrastructurele, industriële en ruimtelijke ontwikkelingen vragen langdurige voorbereiding. Wanneer iedere verkiezing, tegenvaller of kritische vraag tot een volledige koerswijziging leidt, ontstaat bestuurlijke instabiliteit. Marktpartijen durven dan niet te investeren, uitvoeringsorganisaties kunnen geen capaciteit opbouwen en maatschappelijke doelen worden niet gerealiseerd.

De kwetsbaarheid ontstaat wanneer politieke richting ongemerkt verandert in een technische conclusie.

De politiek kiest dan niet alleen het doel, maar legt ook vroegtijdig het middel, de schaal, de locatie of de planning vast. Daarna krijgt de ambtelijke en technische organisatie niet meer primair de opdracht om de beste route te onderzoeken. Zij krijgt de opdracht om de politieke voorkeur uitvoerbaar te maken.

De zoekvraag verandert in een realisatieopdracht.

## 10.2 Van maatschappelijk doel naar concrete oplossing

Tussen een maatschappelijk doel en een concrete oplossing liggen meerdere stappen.

- Het doel kan zijn een betrouwbare en vrijwel klimaat neutrale elektriciteitsvoorziening te realiseren. Daaruit volgt nog niet automatisch dat twee grote kerncentrales nodig zijn.
- Het doel kan zijn voldoende waterstof voor industrie en zwaar transport beschikbaar te krijgen. Daaruit volgt nog niet automatisch dat grootschalige ammoniakimport, centrale opslag en distributie per binnenvaart de beste keten vormen.

- Het doel kan zijn de woningnood te verminderen. Daaruit volgt nog niet automatisch dat iedere beschikbare locatie ook op lange termijn geschikt is voor grootschalige woningbouw.

De politiek mag een voorkeur uitspreken voor een bepaalde route. Maar zolang de behoefte, uitvoerbaarheid, alternatieven en maatschappelijke gevolgen nog niet voldoende zijn onderzocht, blijft die route een hypothese.

Het bestuurlijke risico ontstaat wanneer de hypothese als besluit wordt behandeld voordat haar voorwaarden zijn aangetoond.

De formulering verandert dan van: Wij onderzoeken of deze route een passende bijdrage kan leveren.

naar: Wij gaan deze route realiseren en onderzoeken hoe dat kan.

Dat verschil lijkt klein, maar bepaalt de gehele inrichting van het vervolgproces.

## 10.3 De keuze komt vóór de bewijsvoering

Bij vroegtijdige koersvastheid vindt een omkering plaats.

In een open besluitproces worden eerst behoefte, alternatieven, onzekerheden en voorwaarden onderzocht. Daarna wordt een voorkeursroute gekozen.

Bij vroegtijdige koersvastheid wordt eerst een route politiek aantrekkelijk of wenselijk verklaard. Vervolgens worden onderzoeken gestart naar locatie, financiering, vergunningverlening, inpassing en draagvlak.

Het onderzoek krijgt daarmee een ander doel.

Het hoeft niet meer vast te stellen óf de route verantwoord is. Het moet vooral vaststellen hóé zij kan worden gerealiseerd.

Dat betekent niet dat onderzoekers bewust naar een gewenste conclusie toewerken. De opdracht zelf vernauwt de ruimte.

- Een netstudie onderzoekt waar de aansluiting kan worden gerealiseerd.
- Een locatieonderzoek vergelijkt geschikte locaties binnen het gekozen concept.
- Een financieringsstudie zoekt naar een model waarmee de investering kan worden gedragen.
- Een participatieproces vraagt onder welke voorwaarden de omgeving het project kan aanvaarden.

Al deze onderzoeken kunnen professioneel en onafhankelijk worden uitgevoerd. Toch beantwoorden zij gezamenlijk niet meer de voorafgaande vraag of een andere route maatschappelijk robuuster zou zijn.

In *Eerst kiezen, dan denken?* wordt deze bestuurlijke omkering zichtbaar: eerst ontstaat de voorkeur voor een techniek en vervolgens wordt gezocht naar voldoende vraag, een locatie, netcapaciteit en een financieringsconstructie die de keuze kunnen dragen.

## 10.4 Politieke legitimiteit en inhoudelijke juistheid

Een politiek besluit kan democratisch legitiem zijn zonder daarmee technisch, economisch of ruimtelijk uitvoerbaar te zijn.

Een verkiezingsprogramma, coalitieakkoord of parlementaire meerderheid kan een duidelijke voorkeur uitspreken. Dat geeft de gekozen richting politiek gewicht.

Maar politieke legitimiteit bewijst niet:

- dat de benodigde techniek tijdig beschikbaar is;
- dat de locatie geschikt is;
- dat voldoende net- of infrastructuurcapaciteit bestaat;
- dat de investering binnen de raming blijft;
- dat uitvoeringsorganisaties voldoende capaciteit hebben;
- of dat de maatschappelijke risico's aanvaardbaar zijn.

Het onderscheid is wezenlijk.

De politiek mag doelen stellen en risico's wegen. Zij kan de fysieke werkelijkheid echter niet bij meerderheid veranderen.

Wanneer politieke legitimiteit wordt gebruikt als vervanging van een uitvoerbaarheidstoets, ontstaat spanning tussen wens en werkelijkheid.

De uitvoeringsorganisatie krijgt dan een opdracht die politiek vaststaat, maar waarvan de voorwaarden nog onzeker zijn.

Een kritische technische uitkomst wordt gemakkelijk behandeld als knelpunt dat moet worden opgelost, niet als mogelijke reden om de koers te heroverwegen.

## 10.5 Het coalitieakkoord als startpunt én begrenzing

Coalitieakkoorden en bestuur programma's zijn noodzakelijk om politieke samenwerking mogelijk te maken. Zij geven ambtenaren en uitvoeringsorganisaties duidelijkheid over prioriteiten.

Maar een concreet project in een politiek akkoord krijgt snel een bijzondere status.

Het is niet langer één mogelijkheid binnen een open onderzoek. Het wordt onderdeel van de politieke identiteit van het bestuur.

Ambtelijke voorstellen worden beoordeeld op de bijdrage aan uitvoering van het akkoord. Begrotingen worden ingericht. Verantwoordelijke bestuurders worden aangewezen. Voortgang wordt periodiek gerapporteerd.

Daarmee ontstaat vroegtijdig commitment.

Een kritische analyse kan dan worden ervaren als twijfel aan de politieke afspraak zelf. Ambtenaren weten dat hun opdracht niet luidt om de coalitiekeuze opnieuw te beoordelen, maar om haar zorgvuldig uit te voeren.

Dat is begrijpelijk. De ambtelijke organisatie mag politieke besluiten niet eigenmachtig vervangen door haar eigen voorkeur.

Maar professioneel ambtelijk handelen vraagt wel dat zichtbaar blijft welke voorwaarden nog niet zijn aangetoond en welke ontwikkeling tot heroverweging moet leiden.

Loyaliteit aan het politieke bestuur betekent niet dat onzekerheid moet worden verzacht.

Zij betekent dat het bestuur tijdig moet worden geïnformeerd wanneer zijn gekozen route niet meer overtuigend wordt gedragen door de feiten.

## 10.6 De politieke wens wordt een ambtelijke opdracht

Zodra een politieke voorkeur is vastgelegd, wordt zij vertaald naar ambtelijke programma’s.

Er komen projectdirecties, programmamanagers, budgetten, tijdschema’s en voortgangsrapportages. Er worden externe deskundigen ingehuurd en gesprekken met marktpartijen gestart.

De ambtelijke organisatie wordt daarmee ingericht voor realisatie.

Dat heeft gevolgen voor de manier waarop succes wordt beoordeeld.

Een projectorganisatie wordt doorgaans niet beloond voor de conclusie dat het project beter kan worden gestopt. Zij wordt beoordeeld op voortgang, mijlpalen, oplossingen voor knelpunten en beheersing van risico’s.

De vraag: Is dit nog steeds de beste route?

kan daardoor verdwijnen achter de vraag: Liggen wij nog op schema?

De organisatorische logica verandert.

Twijfel is in de zoekfase waardevolle informatie.

In de realisatiefase wordt twijfel gemakkelijk een risico voor voortgang.

Een probleem wordt niet meer primair gebruikt om de keuze te toetsen, maar om aanvullende maatregelen, capaciteit of geld te rechtvaardigen.

## 10.7 De projectorganisatie krijgt een eigen belang

Een projectorganisatie bestaat uit mensen die professioneel verantwoordelijk zijn voor het realiseren van een opdracht.

Zij ontwikkelen kennis, relaties, werkmethoden en een gezamenlijk verhaal. Externe partijen investeren tijd en middelen. Bestuurders verbinden hun naam aan het project.

Daarmee ontstaat een legitiem maar reëel organisatorisch belang bij voortzetting.

Wanneer het project stopt, verdwijnt niet alleen een beleidsroute. Ook werk, opgebouwde expertise, bestuurlijke positie en externe verwachtingen worden geraakt.

Dat betekent niet dat projectmedewerkers bewust relevante bezwaren onderdrukken.

Het betekent wel dat zij vanuit hun rol geneigd zijn problemen als oplosbaar te benaderen.

Dat is immers hun opdracht.

- Een gebrek aan netcapaciteit wordt een inpassingsvraagstuk.
- Een kostenstijging wordt een financieringsvraagstuk.
- Maatschappelijke weerstand wordt een participatievraagstuk.
- Een veiligheidsprobleem wordt een ontwerpopgave.

Deze vertalingen kunnen tot goede oplossingen leiden. Maar zij kunnen ook verhinderen dat de vraag wordt gesteld of de optelsom van problemen de oorspronkelijke route nog wel rechtvaardigt.

## 10.8 Voortgang als dominante maatstaf

Politieke en bestuurlijke processen vragen om zichtbare resultaten.

Voortgang kan worden gemeten aan de hand van:

- uitgevoerde onderzoeken;
- genomen tussenbesluiten;
- verworven locaties;
- afgesloten overeenkomsten;
- verleende subsidies;
- gereserveerde budgetten;
- of bereikte projectfasen.

Deze indicatoren maken bestuurlijke controle mogelijk.

Maar voortgang zegt niet vanzelf iets over de kwaliteit van de uiteindelijke keuze.

Een project kan veel voortgang boeken in de richting van een ongeschikte oplossing.

Juist omdat steeds meer stappen worden gezet, kan het moeilijker worden de basis opnieuw te beoordelen.

Het proces produceert dan zijn eigen rechtvaardiging: Wij zijn al ver gevorderd.

Maar vergevorderd zijn is geen inhoudelijk argument voor juistheid.

Het zegt vooral iets over de omvang van de inmiddels aangegane verplichtingen.

## 10.9 De asymmetrie tussen starten en stoppen

Een project starten vraagt meestal een positief politiek verhaal.

Het draagt bij aan klimaatbeleid, woningbouw, economie, innovatie of leveringszekerheid.

De baten kunnen worden genoemd en gevisualiseerd. Er ontstaat perspectief.

Een project stoppen of vertragen vraagt daarentegen uitleg over gemaakte kosten, gemiste kansen en niet gerealiseerde beloften.

De voordelen van tijdige stopzetting zijn vaak minder zichtbaar.

Wanneer een ongeschikt project niet wordt uitgevoerd, blijft de vermeden schade hypothetisch. Er kan niet eenvoudig worden bewezen hoeveel kosten, risico of lock-in door het nee is voorkomen.

Daardoor bestaat een structurele asymmetrie.

- Het ja heeft zichtbare baten en politieke eigenaren.
- Het nee heeft vooral vermeden gevolgen en potentiële verliezers.

Een bestuurder die voortgang aankondigt, kan daadkracht uitstralen. Een bestuurder die een route na nader onderzoek beëindigt, kan worden beschuldigd van verspilling, besluiteloosheid of gebrek aan ambitie.

Deze asymmetrie maakt vroegtijdige koerscorrectie bestuurlijk onaantrekkelijk, ook wanneer zij maatschappelijk verstandig is.

## 10.10 Politieke beloften veranderen de bewijslast

Zolang een beleidsrichting verkennend is, moet de voorstander aantonen dat zij voldoende kansrijk is.

Na een politieke belofte verandert de positie.

De gekozen route wordt het uitgangspunt. Alternatieven en bezwaren moeten vervolgens aantonen waarom van de route moet worden afgeweken.

De bewijslast keert om. Niet langer luidt de vraag: Is voldoende aangetoond dat wij hiermee moeten doorgaan?

Maar: Is overtuigend bewezen dat wij hiermee moeten stoppen?

Dat is een veel zwaardere drempel.

Zeker bij complexe en onzekere vraagstukken bestaat zelden één bewijsstuk dat voortzetting onmiddellijk onmogelijk maakt. Problemen komen geleidelijk aan het licht. Kosten lopen op. Voorwaarden blijken moeilijker. Planning schuift. Alternatieven ontwikkelen zich.

Iedere afzonderlijke afwijking kan worden verklaard of opgevangen.

De politieke route blijft daardoor bestaan, ook wanneer haar oorspronkelijke onderbouwing geleidelijk verzwakt.

## 10.11 Alternatieven worden ongelijk behandeld

Een politieke voorkeursroute en haar alternatieven krijgen vaak niet dezelfde onderzoekspositie.

De voorkeursroute beschikt over:

- een projectorganisatie;
- budget;
- toegang tot marktpartijen;
- ambtelijke capaciteit;
- politieke aandacht;
- en opeenvolgende onderzoeken waarin zij verder wordt uitgewerkt.

Alternatieven blijven algemener.

Zij worden beoordeeld op hun huidige tekortkomingen, terwijl de voorkeursroute wordt beoordeeld inclusief toekomstige verbeteringen, subsidies en nog te ontwikkelen infrastructuur.

Zo ontstaat een ongelijke vergelijking.

- De gekozen techniek mag zich ontwikkelen.
- Het alternatief moet zich nu al bewijzen.
- De gekozen route krijgt het voordeel van aanvullende maatregelen.
- Het alternatief wordt beoordeeld zonder een vergelijkbare uitwerking.
- Na verloop van tijd wordt vervolgens vastgesteld dat de voorkeursroute veel verder is onderzocht en daarom realistischer is.
- Maar dat verschil is mede het gevolg van de eerdere politieke keuze om juist daarin middelen te investeren.

De voorkeursroute bewijst zichzelf door de capaciteit die zij heeft gekregen.

## 10.12 De nuloptie wordt politiek onaantrekkelijk

Ook de nuloptie of een gefaseerde tussenroute krijgt na een politieke keuze een zwakke positie. Niet doorgaan wordt gemakkelijk gelijkgesteld aan niets doen.

Maar de nuloptie kan bestaan uit:

- levensduurverlenging van bestaande voorzieningen;
- kleinere gefaseerde investeringen;
- tijdelijke capaciteit;
- aanvullende monitoring;
- beperking van vraag;
- of het openhouden van meerdere alternatieven.

Een dergelijke strategie kan tijd en keuzevrijheid kopen.

Toch is zij politiek moeilijker te presenteren dan één groot herkenbaar project.

Een groot project heeft een naam, locatie, planning en zichtbaar resultaat.

Een strategie van adaptief handelen bestaat uit voorwaarden, beslismomenten en mogelijk verschillende uitkomsten. Zij is bestuurlijk inhoudelijk rijker, maar communicatief minder eenvoudig.

Daarom kan de keuze voor één project mede voortkomen uit behoefte aan politieke helderheid, niet uitsluitend uit systeemnoodzaak.

## 10.13 De kalender oefent druk uit

Politieke besluitvorming kent termijnen.

Er zijn verkiezingen, begrotingscycli, Europese deadlines, klimaatdoelen en bestuurlijke afspraken.

Deze tijdsdruk kan noodzakelijk zijn. Zonder deadlines worden moeilijke besluiten gemakkelijk uitgesteld.

Maar politieke tijd en technische tijd vallen niet altijd samen.

- Een technologie kan meer ontwikkeltijd vragen.
- Vergunningverlening kan langer duren.
- Netinfrastructuur kan pas later beschikbaar zijn.
- Een locatieonderzoek kan nieuwe vragen oproepen.

Wanneer de politieke deadline leidend blijft, ontstaat druk om onzekerheden voorlopig te parkeren en voorwaarden naar volgende fasen te verschuiven.

Het proces moet immers zichtbaar doorgaan.

De datum wordt dan niet meer afgeleid uit wat technisch en bestuurlijk nodig is.

De benodigde stappen worden aangepast aan de politieke datum.

Dat kan leiden tot schijnvoortgang: formele mijlpalen worden gehaald, terwijl dragende voorwaarden nog niet overtuigend zijn ingevuld.

## 10.14 De symbolische waarde van een project

Sommige projecten vertegenwoordigen meer dan hun directe technische functie.

Zij kunnen symbool staan voor modernisering, klimaatambitie, nationale onafhankelijkheid, regionale ontwikkeling of bestuurlijke daadkracht.

Daardoor krijgt kritiek op het project een bredere politieke betekenis.

- Een vraag over kosten kan worden opgevat als weerstand tegen de transitie.
- Een veiligheidsvraag kan worden geïnterpreteerd als afwijzing van innovatie.
- Twijfel over uitvoerbaarheid kan worden gezien als gebrek aan ambitie.

De inhoudelijke discussie raakt dan verbonden met politieke identiteit.

Dat bemoeilijkt correctie.

Een technisch alternatief is niet langer alleen een andere oplossing. Het kan worden ervaren als aantasting van het politieke verhaal waarmee bestuurders, partijen en organisaties zich hebben verbonden.

Hoe sterker de symbolische betekenis, hoe moeilijker het wordt om het project als gewone, voorwaardelijke beleidsoptie te blijven behandelen.

## 10.15 Het verlies van gezag als bestuurlijke angst

Bestuurders moeten gezag uitoefenen. Zij moeten richting geven en verwachtingen managen.

Terugkomen op een eerder besluit kan daarom worden ervaren als verlies van geloofwaardigheid.

Tegenstanders kunnen spreken van falen, verspilling of draaien. Media kunnen de nadruk leggen op gemaakte kosten of gebroken beloften. Marktpartijen kunnen schade claimen.

Deze omstandigheden creëren een begrijpelijke neiging tot consistentie.

Maar consistentie en betrouwbaarheid zijn niet hetzelfde.

Consistentie betekent dat dezelfde koers wordt vastgehouden.

Betrouwbaarheid betekent dat de overheid verantwoord handelt op basis van de beste beschikbare kennis en uitlegt waarom zij zo handelt.

Wanneer de feiten veranderen, kan koerswijziging juist betrouwbaarder zijn dan volharding.

Een overheid die nooit terugkomt op een besluit, is niet noodzakelijk standvastig.

Zij kan ook haar eigen gezag verwarren met de onveranderlijkheid van haar eerdere oordeel.

## 10.16 Escalatie van commitment

Naarmate meer tijd, geld en politieke reputatie in een route zijn geïnvesteerd, neemt de druk toe om door te gaan.

Dit staat bekend als escalatie van commitment.

De redenering luidt dan niet uitsluitend dat de toekomstige baten nog voldoende zijn, maar ook dat stoppen zou betekenen dat eerdere investeringen verloren gaan.

Reeds gemaakte kosten behoren economisch echter niet doorslaggevend te zijn voor de beoordeling van toekomstige stappen. De vraag moet zijn welke route vanaf het huidige moment de beste verhouding biedt tussen baten, kosten en risico’s.

Bestuurlijk is dat moeilijk.

Een bestuurder moet uitleggen waarom miljoenen zijn uitgegeven aan een route die niet wordt voortgezet.

Een projectorganisatie moet erkennen dat eerdere inspanningen niet tot realisatie leiden.

Marktpartijen moeten hun verwachtingen aanpassen.

Daardoor kunnen reeds gemaakte kosten juist reden worden om nog meer middelen toe te voegen.

Het systeem probeert eerdere investeringen te rechtvaardigen door toekomstige investeringen.

Zo sluit het venster van het nee verder.

## 10.17 Iedere volgende stap lijkt afzonderlijk redelijk

Lock-in ontstaat zelden door één allesbeslissende keuze. Het proces bestaat uit een reeks stappen:

- een verkenning;
- een politieke voorkeur;
- een locatieonderzoek;
- een subsidie;
- een projectorganisatie;
- een ruimtelijke reservering;
- een overeenkomst;

- een vergunningprocedure;
- een infrastructuurinvestering.

Iedere stap kan afzonderlijk beperkt en verdedigbaar lijken.

- De verkenning verplicht nog tot niets.
- De reservering houdt alleen een mogelijkheid open.
- De subsidie is bedoeld om kennis te ontwikkelen.
- De overeenkomst is voorlopig.
- Maar gezamenlijk veranderen deze stappen de werkelijkheid.
- Alternatieven krijgen minder aandacht.
- Marktpartijen gaan investeren.
- Locaties worden gereserveerd.
- Bestuurlijke verwachtingen ontstaan.

Formeel is het definitieve besluit nog niet genomen. Feitelijk wordt stoppen steeds kostbaarder.

Dat is precies de dynamiek van het venster van het nee: de uitvoeringslogica neemt geleidelijk de plaats in van de zoeklogica, terwijl geen afzonderlijke stap als definitief sluitingsmoment wordt herkend.

## 10.18 Voorlopige besluiten met definitieve gevolgen

Bestuurlijke documenten gebruiken vaak woorden als *voorgenomen*, *indicatief*, *voorlopig* of *richtinggevend*.

Deze termen laten formeel ruimte voor aanpassing.

- Maar een voorlopig besluit kan al definitieve effecten veroorzaken.
- Een locatie wordt voor andere functies minder beschikbaar.
- Personeel en budget worden aan de voorkeursroute gekoppeld.
- Marktpartijen anticiperen op toekomstig beleid.
- Publieke communicatie maakt terugkeer politiek moeilijker.

Het verschil tussen formele en feitelijke omkeerbaarheid is daarom belangrijk.

De vraag is niet alleen of een besluit juridisch nog kan worden gewijzigd.

De vraag is ook welke belangen, verwachtingen en kosten inmiddels aan de route zijn verbonden.

Een formeel open proces kan feitelijk al sterk gesloten zijn.

## 10.19 Het besluit creëert zijn eigen noodzakelijkheid

Een eenmaal gekozen project kan voorzieningen en afhankelijkheden oproepen die vervolgens als argument voor voortzetting worden gebruikt.

- Een locatie wordt gereserveerd.
- Infrastructuur wordt voorbereid.
- Specialistische kennis wordt opgebouwd.
- Andere investeringen worden afgestemd op de verwachte komst van het project.

Daarna kan worden gesteld dat stoppen ondoelmatig zou zijn, omdat al zoveel samenhangende voorzieningen zijn ontwikkeld.

Het project is dan niet alleen gekozen vanwege een bestaande noodzaak.

Het wordt noodzakelijk door de bestuurlijke wereld die eromheen is gecreëerd.

Deze zelfversterking maakt het moeilijk te onderscheiden of de maatschappelijke behoefte het project draagt, of het project inmiddels zijn eigen behoefte organiseert.

## 10.20 Selectieve aandacht zonder bewuste misleiding

Vroegtijdige koersvastheid hoeft niet te leiden tot bewuste manipulatie van informatie.

Selectie kan subtieler werken.

- Onderzoeksgeld gaat naar vragen die voortgang mogelijk maken.
- Problemen die binnen het project kunnen worden opgelost, krijgen aandacht.
- Alternatieven die een fundamentele koerswijziging vereisen, worden minder diep uitgewerkt.
- Positieve mijlpalen worden publiek gecommuniceerd. Onzekerheden blijven in technische rapporten of worden als beheers punten beschreven.

Iedere afzonderlijke keuze kan redelijk zijn.

Maar het totale informatiebeeld raakt uit balans. De voorkeursroute krijgt steeds meer concrete onderbouwing, terwijl bezwaren en alternatieven abstract blijven.

De organisatie hoeft geen ongunstige feiten te verbergen. Zij kan eenvoudig meer capaciteit besteden aan het vinden van oplossingen dan aan het onderzoeken van de vraag of doorgaan nog verantwoord is.

## 10.21 De rol van deskundigen

Deskundigen kunnen in een politiek gekozen traject in een moeilijke positie terechtkomen.

Hun opdracht kan luiden een locatie te beoordelen, een financieringsmodel te ontwikkelen of een veiligheidsprobleem op te lossen.

Wanneer zij constateren dat de opdracht op zwakke aannamen berust, kunnen zij dat melden. Maar het ligt niet altijd binnen hun mandaat om de politieke route zelf opnieuw te beoordelen.

Ook kunnen deskundigen uiteenlopende rollen hebben.

De ene deskundige beoordeelt de techniek.

De andere beoordeelt economie of veiligheid.

Geen van hen krijgt noodzakelijk de opdracht om alle voorwaarden samen te brengen en te bepalen of de voorkeursroute nog robuust is.

Het politieke bestuur kan vervolgens verwijzen naar de vele deskundigen die zijn betrokken.

Maar betrokken deskundigheid is niet hetzelfde als een onafhankelijke toets van de hoofdkeuze.

De kwaliteit van de deskundige heft de begrenzing van zijn opdracht niet op.

## 10.22 De ambtenaar tussen loyaliteit en tegenspraak

Voor de ambtenaar ontstaat een bijzonder spanningsveld.

Hij moet loyaal uitvoering geven aan democratisch gelegitimeerde politieke besluiten. Tegelijk heeft hij een professionele verantwoordelijkheid om relevante risico's, onzekerheden en onuitvoerbaarheid zichtbaar te maken.

Wanneer de politieke voorkeur sterk is uitgesproken, kan kritische advisering persoonlijk en institutioneel zwaarder worden.

- Een ambtenaar die oplossingen aandraagt, geldt als constructief.
- Een ambtenaar die blijft vragen of de gekozen route nog juist is, kan worden gezien als remmend, weinig loyaal of onvoldoende politiek sensitief.

Daardoor ontstaat zelfselectie in taal. De ambtenaar schrijft niet: Deze dragende voorwaarde is nog niet aangetoond.

maar:

Dit aspect vraagt in de volgende fase nadere uitwerking.

De eerste formulering kan leiden tot heroverweging. De tweede houdt de route open.

Deze verzachting hoeft niet voort te komen uit angst of onwil. Zij kan worden gezien als bestuurlijk vakmanschap: problemen zo formuleren dat samenwerking en voortgang mogelijk blijven.

Maar wanneer alle fundamentele bezwaren in uitvoerbare aandachtspunten worden vertaald, verdwijnt het bestuurlijke nee.

## 10.23 Tegenspraak zonder gevolg

Een bestuur kan formeel ruimte bieden voor kritiek.

Er zijn onafhankelijke adviezen, interne reflecties, audits, participatie en parlementaire vragen.

Toch heeft tegenspraak pas corrigerende betekenis wanneer zij het besluit werkelijk kan beïnvloeden.

- Wanneer de politieke richting vaststaat, kan kritiek uitsluitend leiden tot aanvullende maatregelen binnen die richting.
- De locatie wordt niet heroverwogen, maar beter ingepast.
- De schaal wordt niet opnieuw beoordeeld, maar met extra veiligheidsvoorzieningen omgeven.
- De techniek wordt niet vergeleken met alternatieven, maar krijgt een aangepast financieringsmodel.

Tegenspraak wordt gehoord, maar het bereik ervan is begrensd. Het systeem staat verbetering toe, maar geen fundamentele heropening. Dat is een vorm van corrigerende schijnruimte.

## 10.24 Participatie na de keuze

Ook participatie kan worden beïnvloed door vroegtijdige koersvastheid.

Burgers worden gevraagd mee te denken over inpassing, voorwaarden, hinderbeperking en compensatie.

Maar de hoofdkeuze, schaal of locatie staat mogelijk al grotendeels vast.

De participatievraag luidt dan niet: Is dit de juiste ontwikkeling voor dit gebied?

maar: Hoe kunnen wij deze ontwikkeling zo goed mogelijk realiseren?

Dat kan een legitieme fase van participatie zijn, mits eerlijk wordt gezegd wat wel en niet openstaat.

Het wordt problematisch wanneer de participatie wordt gepresenteerd als gezamenlijke besluitvorming terwijl de fundamentele koers al is bepaald.

De burger ervaart dan dat hij mag spreken, maar alleen binnen de grenzen van het politieke besluit.

Zijn bredere vraag wordt opnieuw vertaald naar een uitvoeringsvraag.

## 10.25 Nieuwe informatie krijgt een andere maatstaf

Vóór de politieke keuze wordt informatie beoordeeld op haar betekenis voor de vraag welke route het beste is.

Na de keuze wordt dezelfde informatie beoordeeld op haar gevolgen voor de uitvoerbaarheid van de gekozen route.

- Een tegenvallende kostenraming kan vóór de keuze reden zijn een alternatief te selecteren. Na de keuze wordt zij aanleiding voor extra financiering of risicodeling.
- Een veiligheidsprobleem kan vóór de keuze reden zijn een andere locatie te zoeken. Na de keuze wordt het een ontwerpopgave.
- Een lagere vraagverwachting kan vóór de keuze betekenen dat minder capaciteit nodig is. Na de keuze kan zij leiden tot beleid om extra vraag te creëren.

De feiten veranderen niet. Hun bestuurlijke betekenis verandert door de fase waarin zij verschijnen.

Dit maakt het moeilijk om na de politieke keuze nog dezelfde openheid te behouden als daarvoor.

## 10.26 Herbevestiging vervangt heroverweging

Grote projecten kennen periodieke voortgangs- en beslismomenten.

In theorie kunnen deze momenten worden gebruikt om de hoofdkeuze opnieuw te toetsen. In de praktijk functioneren zij vaak als herbevestiging.

De vraag luidt: Zijn de voorwaarden voldoende ingevuld om door te gaan naar de volgende fase?

Minder vaak wordt gevraagd: Is de route, gezien alle nieuwe informatie, nog steeds overtuigender dan de beschikbare alternatieven?

Het verschil is belangrijk.

Bij herbevestiging blijft de gekozen route de standaard.

Bij heroverweging worden behoefte, aannamen en alternatieven opnieuw in samenhang beoordeeld.

Een besluitmoment heeft alleen corrigerende betekenis wanneer niet doorgaan een reële uitkomst is.

Anders is het moment een ritueel moment waarop voortgang bestuurlijk wordt gelegitimeerd.

## 10.27 Het onderscheid tussen koersvastheid en koersblindheid

Koersvastheid betekent dat de overheid niet bij iedere tegenvaller haar doel loslaat.

Zij accepteert dat grote maatschappelijke veranderingen inspanning, risico en langdurig commitment vragen.

Koersblindheid ontstaat wanneer het doel, het middel en de gekozen route niet meer van elkaar worden onderscheiden.

Het maatschappelijke doel kan nog steeds juist zijn, terwijl de gekozen techniek, locatie of schaal niet langer passend is.

Een overheid kan vasthouden aan klimaatneutraliteit en toch een specifiek energieproject heroverwegen.

Zij kan vasthouden aan woningbouw en toch een bepaalde locatie afwijzen.

Zij kan vasthouden aan verduurzaming van industrie en toch een specifieke ammoniakketen anders inrichten.

De route wijzigen is niet hetzelfde als het doel opgeven.

Juist dit onderscheid maakt correctie politiek mogelijk.

Wanneer iedere kritiek op het middel wordt behandeld als weerstand tegen het doel, wordt koersvastheid een gesloten overtuiging.

## 10.28 Voorwaardelijke politieke besluitvorming

Een politieke voorkeur hoeft niet onmiddellijk te leiden tot onvoorwaardelijke realisatie.

Zij kan conditioneel worden geformuleerd. Bijvoorbeeld:

Het bestuur wil deze route verder ontwikkelen, mits vóór de volgende fase voldoende is aangetoond dat behoefte, locatie, infrastructuur, kosten en bescherming binnen vastgestelde grenzen blijven.

Zo'n besluit geeft richting en maakt voorbereiding mogelijk, maar behoudt het onderscheid tussen politieke ambitie en aangetoonde uitvoerbaarheid.

Daarvoor moeten de voorwaarden wel concreet zijn.

Een algemene formulering als *mits veilig en betaalbaar* is onvoldoende wanneer niet is vastgelegd:

- wat veilig betekent;
- welke kostenbandbreedte aanvaardbaar is;
- wie de toets uitvoert;
- wanneer de beoordeling plaatsvindt;
- en wat gebeurt wanneer de voorwaarde niet wordt gehaald.

Een conditioneel politiek besluit is alleen corrigeerbaar wanneer de voorwaarde daadwerkelijk tot aanpassen, vertragen of stoppen kan leiden.

## 10.29 De dubbele opdracht

Een projectorganisatie zou bij grote en onzekere ontwikkelingen een dubbele opdracht moeten krijgen.

De eerste opdracht is constructief: Werk de politieke voorkeursroute professioneel en serieus uit.

De tweede opdracht is corrigerend: Onderzoek voortdurend of de dragende aannamen, alternatieven en maatschappelijke voorwaarden de voorkeursroute nog rechtvaardigen.

Deze twee opdrachten moeten organisatorisch van elkaar worden onderscheiden.

Een team dat volledig is gericht op realisatie, kan moeilijk ook onafhankelijk bepalen of realisatie nog verstandig is.

Daarom kan een aparte toetsende functie nodig zijn, met toegang tot dezelfde informatie en een rechtstreeks pad naar het verantwoordelijke bestuur.

De toetsende functie mag niet alleen projectrisico's beoordelen.

Zij moet ook de vrijheid hebben om de projectkeuze zelf opnieuw aan de orde te stellen.

## 10.30 Politieke herijkmomenten

Herijking mag niet uitsluitend worden overgelaten aan technische projectteams.

Wanneer de oorspronkelijke keuze politiek is gemaakt, moet ook heroverweging politiek kunnen plaatsvinden.

Dat vraagt om vooraf vastgelegde momenten waarop bestuur of volksvertegenwoordiging opnieuw wordt geïnformeerd over:

- de actuele behoefte;
- dragende aannamen;
- kosten en planning;
- uitvoerbaarheid;
- risico's en maatschappelijke gevolgen;
- ontwikkeling van alternatieven;
- en de resterende omkeerbaarheid.

Op zo'n moment moet niet alleen een voortgangsrapport worden aangeboden.

Er moet een expliciet besluit worden gevraagd: Doorgaan, aanpassen, pauzeren of stoppen?

Daarmee wordt politieke verantwoordelijkheid niet beperkt tot het oorspronkelijke ja.

Ook het hernieuwde ja moet worden gedragen.

## 10.31 Eerlijk omgaan met gemaakte kosten

Een corrigeerbare overheid moet kunnen uitleggen dat voorbereidingskosten niet automatisch verspilling zijn wanneer een project uiteindelijk niet doorgaat.

Onderzoek, verkenning en ontwerp zijn juist bedoeld om vóór een onomkeerbare investering vast te stellen of de route verantwoord is.

Wanneer uit die voorbereiding blijkt dat stoppen beter is, heeft het onderzoek zijn functie vervuld.

- Het alternatief is niet dat alle voorbereidingskosten worden bespaard.
- Het alternatief kan zijn dat een veel groter verlies wordt voorkomen.

Deze bestuurlijke uitleg is belangrijk.

Zonder haar wordt ieder gestopt project als mislukking beschouwd en krijgt iedere projectorganisatie een impliciete opdracht om uiteindelijk tot realisatie te komen.

Een verkenning waarvan de uitkomst al vaststaat, is geen verkenning.

## 10.32 Wanneer politieke koersvastheid defensief wordt

Politieke richting is niet defensief omdat zij duidelijk of ambitieus is.

Zij wordt defensief wanneer de overheid de gekozen koers beschermt tegen informatie die de route zelf opnieuw ter discussie zou moeten stellen.

Dat is herkenbaar wanneer:

- een politieke voorkeur als technische noodzaak wordt gepresenteerd;
- onderzoek vooral is gericht op inpassing en realisatie;
- alternatieven niet met dezelfde diepgang worden ontwikkeld;
- nieuwe problemen uitsluitend als oplosbare knelpunten worden behandeld;
- gemaakte kosten en gewekte verwachtingen als inhoudelijk argument voor voortzetting dienen;
- participatie alleen nog over voorwaarden en inpassing gaat;
- of beslispoorten geen werkelijke mogelijkheid tot stoppen bevatten.

De defensieve redenering luidt: De politiek heeft deze richting gekozen; daarom moeten wij haar realiseren.

De corrigeerbare redenering luidt: De politiek heeft deze richting gekozen onder bepaalde aannamen en voorwaarden; daarom moet zij opnieuw kunnen oordelen wanneer die voorwaarden veranderen.

## 10.33 De tiende defensieve reflex: de koersreflex

Met dit hoofdstuk wordt een tiende defensieve reflex zichtbaar: de **koersreflex**.

De koersreflex ontstaat wanneer een politieke voorkeur, eenmaal vertaald in organisatie, budget, planning en publieke verwachtingen, wordt behandeld als een vaststaand uitgangspunt dat niet meer op dezelfde open wijze hoeft te worden getoetst als vóór de keuze.

De reflex kent verschillende vormen:

- het maatschappelijke doel en het gekozen middel worden met elkaar vereenzelvigd;
- uitvoerbaarheidsonderzoek vervangt behoefteonderzoek;
- knelpunten worden opgelost zonder de hoofdroute te heropenen;
- alternatieven verliezen capaciteit en politieke status;
- gemaakte kosten en beloften verhogen de drempel voor correctie;
- en nieuwe informatie wordt beoordeeld vanuit voortzetting in plaats van vrije keuze.

De koersreflex verschilt van de kaderreflex. De kaderreflex beschermt de probleemdefinitie.

De koersreflex beschermt de politiek en organisatorisch gekozen richting nadat die definitie in een voorkeursproject is vertaald.

Zij verschilt ook van de rechtvaardigingsreflex.

De rechtvaardigingsreflex verdedigt dat het eerdere besluit destijds zorgvuldig was.

De koersreflex maakt voortzetting tot de normale uitkomst, omdat steeds meer instituties, middelen en verwachtingen aan het besluit zijn verbonden.

## 10.34 De eerste tien reflexen

De voorlopige reeks bestaat nu uit tien reflexen:

1. **Bevoegdheidsreflex**
   De vraag wordt ondergebracht bij een afzonderlijke bevoegde organisatie.
2. **Verkleiningsreflex**
   De maatschappelijke hoofdvraag wordt vertaald naar een smallere toets.
3. **Afschuifreflex**
   De burger moet de deelantwoorden en verantwoordelijkheden zelf bijeenbrengen.
4. **Bewijsreflex**
   De burger moet aantonen dat het bestaande oordeel onjuist is voordat heronderzoek plaatsvindt.
5. **Rechtvaardigingsreflex**
   Zorgvuldigheid bij het oorspronkelijke besluit vervangt beoordeling van de actuele geldigheid.
6. **Kaderreflex**
   De probleemdefinitie en systeemgrens blijven buiten de heroverweging.
7. **Aannamereflex**
   Dragende veronderstellingen worden behandeld als vaststaande feiten.
8. **Toetsingsreflex**
   Correct modelgebruik en normconformiteit vervangen het bredere bestuurlijke oordeel.
9. **Fragmentatiereflex**
   Correcte deelbeoordelingen worden beschouwd als voldoende bewijs voor de kwaliteit van het geheel.

10. **Koersreflex**
    De politiek gekozen richting wordt de standaard, terwijl alternatieven en fundamentele heroverweging steeds verder uit beeld raken.

De keten krijgt daarmee een herkenbare beweging:

**toewijzen → verkleinen → terugleggen → bewijs verlangen → rechtvaardigen → het kader sluiten → aannamen vastzetten → de normtoets als eindantwoord gebruiken → verantwoordelijkheid verdelen → de gekozen koers institutioneel verankeren**

Wat begon als een voorlopige politieke voorkeur, kan zo eindigen als een bestuurlijke werkelijkheid die zichzelf verdedigt.

## 10.35 Een toets voor politieke corrigeerbaarheid

Bij een grote politieke voorkeursbeslissing zouden minimaal de volgende vragen zichtbaar moeten worden beantwoord.

### 1. Welk maatschappelijk doel wordt nagestreefd?

Het doel moet worden onderscheiden van de gekozen techniek, locatie of projectvorm.

### 2. Welke onderdelen van de keuze zijn politiek en welke technisch?

Daarmee blijft zichtbaar welke conclusies niet uit deskundigheid alleen volgen.

### 3. Welke voorwaarden dragen de voorkeursroute?

Behoefte, kosten, planning, infrastructuur, veiligheid en uitvoeringscapaciteit moeten toetsbaar worden gemaakt.

### 4. Welke alternatieven blijven werkelijk beschikbaar?

Niet alleen op papier, maar ook qua kennis, locatie, middelen en bestuurlijke aandacht.

### 5. Welke stappen vergroten de feitelijke onomkeerbaarheid?

Subsidies, contracten, reserveringen en publieke beloften moeten als commitment worden herkend.

### 6. Welke informatie kan tot heropening leiden?

Nieuwe feiten mogen niet uitsluitend als uitvoeringsprobleem worden behandeld.

### 7. Wie organiseert onafhankelijke tegenspraak?

De toetsende functie moet buiten de directe realisatielijn staan.

### 8. Wanneer vindt opnieuw een politiek besluit plaats?

Een volgende fase mag niet automatisch uit de vorige voortvloeien.

### 9. Is stoppen een reële uitkomst?

Zonder reële stopmogelijkheid is een beslispoort slechts herbevestiging.

### 10. Hoe wordt een eventuele koerswijziging uitgelegd?

De overheid moet vooraf erkennen dat verantwoord leren tot aanpassing kan leiden.

## 10.36 Conclusie

Politiek bestuur vraagt richting, keuze en koersvastheid.

Zonder die eigenschappen zou de overheid complexe maatschappelijke vraagstukken niet kunnen aanpakken. Grote ontwikkelingen vragen tijd, investeringen en een zekere mate van bestuurlijk commitment.

Maar politieke richting wordt kwetsbaar wanneer zij te vroeg wordt vertaald in één concrete oplossing en die oplossing vervolgens de organisatie van het onderzoek bepaalt.

- De voorkeursroute krijgt budget, personeel, deskundigheid, planning en publieke betekenis.
- Alternatieven blijven algemener.
- Problemen worden vertaald naar uitvoeringsopgaven.
- Beslismomenten worden voortgangsmomenten.
- En naarmate meer wordt geïnvesteerd, wordt stoppen moeilijker.

De oorspronkelijke keuze hoeft niet onredelijk te zijn geweest. Het defensieve karakter ontstaat wanneer haar voorlopige status verdwijnt.

De overheid onderzoekt dan niet meer onbevangen of de route nog het beste antwoord is. Zij onderzoekt vooral hoe de route ondanks nieuwe problemen kan worden voortgezet.

De corrigeerbare overheid maakt daarom onderscheid tussen doel en middel, tussen politieke voorkeur en bewezen uitvoerbaarheid, en tussen koersvastheid en koersblindheid.

Zij laat een democratisch gekozen richting serieus uitwerken, maar organiseert tegelijkertijd dat behoefte, aannamen, alternatieven en voorwaarden opnieuw kunnen worden beoordeeld.

Ieder groot ja moet opnieuw kunnen worden verdiend.

Wanneer politieke voorkeur, aannamen, modellen en institutionele fragmentatie eenmaal in een concreet besluit samenkomen, ontstaat de volgende fase. De afzonderlijke tekortkomingen vormen dan niet langer alleen risico’s in de voorbereiding. Zij kunnen gezamenlijk leiden tot een besluit dat binnen het opgebouwde kader logisch en verdedigbaar lijkt, maar op een onvolledige grondslag berust.

Daarover gaat hoofdstuk 11.

# Hoofdstuk 11 — Van beoordelingsfout naar besluitfout

## 11.1 Het besluit als eindpunt van een ontwikkeling

Een verkeerd besluit ontstaat zelden door één aantoonbaar onjuist oordeel op één duidelijk moment.

Vaker gaat er een langere ontwikkeling aan vooraf. Het probleem wordt afgebakend, aannamen worden gekozen, modellen worden toegepast, normen worden getoetst, deelorganisaties brengen adviezen uit en de politiek geeft richting. Iedere stap kan afzonderlijk redelijk, professioneel en verdedigbaar zijn.

Toch kan het uiteindelijke besluit op een onvolledige grondslag berusten.

Dat komt doordat kleine beperkingen zich kunnen opstapelen:

- de probleemdefinitie is iets te smal;
- een dragende aanname is iets te optimistisch;
- het model laat een relevant effect buiten beschouwing;
- iedere organisatie beoordeelt alleen haar eigen onderdeel;
- een politieke voorkeursroute krijgt meer aandacht dan alternatieven;
- en onzekerheden worden doorgeschoven naar de uitvoering.

Geen van deze tekortkomingen hoeft afzonderlijk voldoende te zijn om het proces te stoppen. In combinatie kunnen zij echter een bestuurlijke werkelijkheid vormen waarin het genomen besluit logisch lijkt, terwijl de aansluiting op de maatschappelijke werkelijkheid onvoldoende is.

De studie *Hoe komt een verkeerd besluit tot stand?* formuleert dit scherp: het verkeerde besluit is meestal niet het beginpunt van het probleem, maar het eindpunt van een keten waarin vertekeningen op meerdere niveaus samenvallen en het corrigerend vermogen geleidelijk verdwijnt.

De centrale vraag van dit hoofdstuk luidt daarom:

Wanneer verandert een onvolledige beoordeling in een verkeerd overheidsbesluit?

## 11.2 Een ongunstige uitkomst is nog geen besluitfout

Een besluit kan ongunstige gevolgen hebben zonder dat het besluit zelf onzorgvuldig of verkeerd was.

De overheid handelt onder onzekerheid. Prognoses kunnen anders uitkomen, technologie kan tegenvallen en omstandigheden kunnen veranderen. Een zorgvuldig gekozen route kan daardoor later minder gunstig blijken dan verwacht.

Omgekeerd kan een gebrekkig voorbereid besluit door gunstige omstandigheden toch goed uitpakken.

De kwaliteit van het besluit kan daarom niet uitsluitend worden beoordeeld aan de hand van de latere uitkomst.

Voor de vraag of sprake is van een besluitfout, moet worden gekeken naar:

- de informatie die beschikbaar was;
- de onzekerheden die redelijkerwijs herkenbaar waren;
- de gehanteerde probleemdefinitie;
- de onderzochte alternatieven;
- de betekenis van modellen en normen;
- de verdeling van verantwoordelijkheid;
- en de mogelijkheid om de keuze later te corrigeren.

Een besluitfout ontstaat niet alleen wanneer de gekozen uitkomst aantoonbaar onjuist is. Zij kan ook ontstaan wanneer de overheid een vraag als voldoende beantwoord beschouwt terwijl wezenlijke onzekerheden, systeemverbanden of alternatieven nog onvoldoende zijn onderzocht.

De fout zit dan in de **bestuurlijke sluiting** van het vraagstuk.

## 11.3 Van beoordeling naar besluit

Een beoordeling onderzoekt een afgebakend onderdeel van de werkelijkheid.

Een besluit kent aan die beoordeling bestuurlijke gevolgen toe.

Een technisch onderzoek kan aangeven dat een installatie binnen bepaalde aannamen aan een norm voldoet. Een economisch onderzoek kan aantonen dat een project onder een bepaalde vraagontwikkeling rendabel kan zijn. Een ruimtelijke analyse kan laten zien dat een ontwikkeling binnen een gekozen gebied kan worden ingepast.

Het besluit gaat verder.

Het besluit zegt: Op basis van de beschikbare informatie, de geldende normen en de afgewogen belangen achten wij deze ontwikkeling verantwoord genoeg om voort te zetten.

Daarmee wordt geen wetenschappelijke waarheid vastgesteld. Er wordt een bestuurlijke grens getrokken tussen voldoende en onvoldoende zekerheid, tussen aanvaardbare en niet-aanvaardbare gevolgen en tussen handelen en niet handelen.

Juist daarom kan de kwaliteit van het besluit niet volledig worden afgeleid uit de kwaliteit van afzonderlijke onderzoeken.

De overheid moet zelf beoordelen of de deelonderzoeken gezamenlijk voldoende grond bieden voor de maatschappelijke conclusie.

## 11.4 Formele volledigheid en materiële volledigheid

Een besluitdossier kan formeel volledig zijn.

De wettelijk voorgeschreven onderzoeken zijn uitgevoerd. De betrokken instanties zijn geraadpleegd. De procedure is gevolgd. Belanghebbenden hebben kunnen reageren. Het besluit is juridisch gemotiveerd.

Toch kan het dossier materieel onvolledig zijn.

Materiële volledigheid betreft niet alleen de vraag of alle verplichte documenten aanwezig zijn. Zij betreft de vraag of de werkelijkheid die voor het besluit van betekenis is, voldoende is onderzocht.

Een dossier kan formeel volledig en materieel onvolledig zijn wanneer:

- de verkeerde hoofdvraag is gesteld;
- de systeemgrens te beperkt is;
- cumulatie tussen verschillende kaders valt;
- de feitelijke uitvoeringskracht niet is onderzocht;
- voorwaarden uit deskundige adviezen niet zijn geborgd;
- of fundamentele alternatieven al vóór de formele procedure zijn afgevallen.

De aanwezigheid van alle procedurele onderdelen bewijst dus niet automatisch dat het besluit inhoudelijk voldoende is gedragen.

Formele volledigheid beschermt tegen willekeur.

Materiële volledigheid beschermt tegen het zorgvuldig nemen van een verkeerd besluit.

## 11.5 Het dossier bepaalt wat als werkelijkheid geldt

Een bestuursorgaan kan alleen beslissen op basis van informatie die in het dossier herkenbaar aanwezig is.

Dat is noodzakelijk voor transparantie, controle en rechtsbescherming.

Maar het dossier is een selectie.

Niet iedere twijfel, informele waarschuwing, praktijkervaring of afwijkende waarneming bereikt de formele besluitstukken. Sommige signalen blijven in e-mails, overleggen, technische bijlagen of afzonderlijke organisaties achter.

Andere informatie wordt samengevat.

Bij iedere samenvatting gaat detail verloren. Voorbehouden verdwijnen, bandbreedtes worden versmald en onderlinge verschillen worden gladgestreken.

Daarmee ontstaat een bestuurlijke dossierwerkelijkheid.

Deze werkelijkheid hoeft niet onjuist te zijn. Zij kan echter overzichtelijker en eenduidiger zijn dan de werkelijkheid waarop zij betrekking heeft.

Het besluit wordt vervolgens genomen op basis van deze geordende werkelijkheid.

Wat niet in het dossier is doorgedrongen, kan bestuurlijk nauwelijks worden meegewogen.

## 11.6 Van deskundigenrapport naar bestuurlijke samenvatting

Een deskundigenrapport bevat doorgaans meer nuance dan de bestuurlijke conclusie die eruit wordt afgeleid.

Het rapport beschrijft aannamen, onzekerheden, gevoeligheden en voorwaarden. Het kan verschillende scenario's tonen en aangeven welke onderwerpen buiten de opdracht vallen.

In de bestuurlijke samenvatting moet de informatie worden teruggebracht tot een beperkt aantal conclusies.

Daarbij kan een reeks verschuivingen optreden.

- De deskundige schrijft: Onder deze aannamen lijkt de route technisch uitvoerbaar, mits aanvullende infrastructuur tijdig beschikbaar komt. De bestuurlijke samenvatting vermeldt: De route is technisch uitvoerbaar.
- De deskundige schrijft: De berekende risico's blijven binnen de norm, maar domino-effecten en langdurige maatschappelijke ontwrichting zijn niet volledig onderzocht. De samenvatting vermeldt: Het project voldoet aan de wettelijke veiligheidsnormen.
- De deskundige schrijft: De kosten liggen waarschijnlijk binnen deze bandbreedte, met een aanzienlijke opwaartse onzekerheid. De bestuurlijke communicatie noemt één verwacht bedrag.

De inhoud is niet noodzakelijk vervalst. Maar voorwaarden veranderen in aandachtspunten en onzekerheden veranderen in beheersbare risico's.

De route van rapport naar besluit kan daardoor systematisch meer zekerheid produceren dan de onderliggende kennis rechtvaardigt.

## 11.7 De samenvatting paradox

Hoe hoger informatie in de bestuurlijke organisatie komt, hoe korter en duidelijker zij meestal moet worden.

Een bestuurder kan geen honderden technische rapporten volledig lezen. Hij moet kunnen vertrouwen op ambtelijke samenvattingen en adviezen.

Maar juist de informatie die voor heroverweging van belang is, laat zich moeilijk samenvatten.

Twijfel, samenhang, afwijkende scenario's en onzekerheid vragen uitleg. Voortgang, normconformiteit en mijlpalen laten zich eenvoudiger in één zin of kleurcode weergeven.

Daardoor kan een paradox ontstaan:

Hoe belangrijker het besluit, hoe groter de behoefte aan overzicht; hoe groter de behoefte aan overzicht, hoe groter het risico dat de bepalende onzekerheden uit beeld verdwijnen.

Een groene status kan betekenen dat het project volgens planning verloopt, terwijl een dragende aanname nog niet is bewezen.

Een risico kan als beheerst zijn geclassificeerd omdat een maatregel is benoemd, terwijl nog niet is aangetoond dat die maatregel werkelijk uitvoerbaar is.

Het dashboard toont de bestuurlijke beheersing.

Het toont niet noodzakelijk de maatschappelijke robuustheid.

## 11.8 Verschillende onderzoeken vormen niet vanzelf één conclusie

Een groot besluit kan worden ondersteund door vele studies.

Er zijn technische, financiële, juridische, ruimtelijke en veiligheidsonderzoeken. Iedere studie gebruikt eigen begrippen, systeemgrenzen en tijdshorizonten.

De aanwezigheid van deze onderzoeken kan de indruk wekken dat de ontwikkeling integraal is beoordeeld.

Maar losse onderzoeken vormen niet vanzelf een integrale analyse.

Een economische studie kan uitgaan van sterke industriële groei. Een netstudie kan alleen concrete aansluitvragen meenemen. Een ruimtelijke studie kan toekomstige woningen veronderstellen. Een veiligheidsanalyse kan met de huidige populatie rekenen.

Ieder onderzoek kan intern consistent zijn en toch niet volledig aansluiten op de andere onderzoeken.

Wanneer deze aannamen niet expliciet naast elkaar worden gelegd, kan het besluit zijn gebaseerd op meerdere onderling moeilijk verenigbare toekomstbeelden.

De studies ondersteunen dan elk een deel van de route, maar niet noodzakelijk dezelfde gezamenlijke werkelijkheid.

## 11.9 Het ontbreken van tegenspraak wordt instemming

In besluitvorming worden betrokken organisaties en deskundigen geraadpleegd.

Wanneer zij geen formeel bezwaar maken, kan dit worden gelezen als instemming.

Maar afwezigheid van bezwaar kent verschillende betekenissen.

Een organisatie kan:

- geen bevoegdheid hebben om over de hoofdkeuze te oordelen;

- alleen een beperkt technisch advies hebben uitgebracht;
- verwachten dat een andere partij de fundamentele afweging maakt;
- een aandachtspunt hebben genoemd zonder formeel stopmandaat;
- of binnen de beschikbare tijd geen volledige analyse hebben kunnen uitvoeren.

De conclusie dat alle betrokken partijen akkoord zijn, kan daardoor te ver gaan.

Pluralistische onwetendheid speelt hier een belangrijke rol. Iedere actor kan veronderstellen dat een andere actor de bredere afweging heeft gemaakt. Stilte wordt vervolgens geïnterpreteerd als consensus.

Maar mogelijk heeft niemand werkelijk ingestemd met de gezamenlijke uitkomst.

Iedereen heeft alleen geen formeel nee uitgesproken.

## 11.10 Het verschil tussen geen bezwaar en een positief oordeel

Een bestuursorgaan kan advies vragen aan een deskundige organisatie.

Het antwoord kan luiden dat binnen de eigen wettelijke taak geen bezwaar bestaat.

Dat is iets anders dan de conclusie dat de ontwikkeling als geheel verantwoord is.

Geen bezwaar betekent mogelijk:

- de wettelijke norm wordt niet overschreden;
- de organisatie heeft geen formele bevoegdheid om aanvullende voorwaarden te stellen;
- de onderzochte gevolgen blijven binnen het eigen beoordelingskader;
- of het onderwerp ligt buiten de reikwijdte van het advies.

Een positief integraal oordeel zou verder gaan.

Het zou betekenen dat de organisatie op basis van de relevante maatschappelijke samenhang concludeert dat de route voldoende veilig, gezond, uitvoerbaar en robuust is.

Veel gespecialiseerde organisaties kunnen zo’n oordeel niet geven, omdat het buiten hun mandaat valt.

Het besluit mag hun beperkte verklaring daarom niet als integrale goedkeuring presenteren.

## 11.11 De voorwaarden verdwijnen naar de uitvoering

Onderzoeken en adviezen bevatten vaak voorwaarden.

- De route is mogelijk, mits netcapaciteit beschikbaar komt.
- De locatie is aanvaardbaar, mits aanvullende veiligheidsmaatregelen worden getroffen.

- Het project is betaalbaar, mits kosten en rente binnen een bepaalde bandbreedte blijven.
- De ontwikkeling is ruimtelijk mogelijk, mits infrastructuur tijdig wordt aangelegd.

Tijdens de besluitvorming kunnen deze voorwaarden worden opgenomen als verplichtingen voor een volgende fase. Daarmee wordt het besluit mogelijk gemaakt.

Maar niet iedere voorwaarde is een uitvoeringsdetail.

Sommige voorwaarden zijn dragend voor de rechtvaardiging van de keuze. Wanneer zij niet overtuigend kunnen worden vervuld, vervalt de grondslag van het besluit.

Een besluitfout kan ontstaan wanneer een dragende voorwaarde wordt behandeld alsof zij na het besluit nog wel zal worden opgelost.

De onzekerheid wordt dan niet weggenomen, maar naar een fase verschoven waarin de koers moeilijker kan worden gewijzigd.

## 11.12 De uitvoerbaarheid wordt verondersteld

Beleid en besluitvorming concentreren zich vaak op de inhoudelijke wenselijkheid en juridische mogelijkheid van een ontwikkeling.

De uitvoering wordt als volgende stap gezien. Maar uitvoerbaarheid is zelf een dragende voorwaarde.

Een project kan technisch mogelijk zijn en toch praktisch niet uitvoerbaar door tekort aan personeel, netcapaciteit, vergunningverleners, grond, financiering of hulpverleningscapaciteit.

Wanneer meerdere beleidsprogramma’s dezelfde schaarse middelen veronderstellen, kunnen zij afzonderlijk haalbaar en gezamenlijk onmogelijk zijn.

Het besluit kan dan een toekomst voorschrijven waarvoor de uitvoeringsvoorwaarden niet bestaan.

De fout ontstaat niet pas wanneer de uitvoering vertraagt.

De fout kan al liggen in het nemen van een besluit zonder voldoende te onderzoeken of de noodzakelijke publieke en private capaciteit werkelijk beschikbaar is.

## 11.13 De verwarring tussen mogelijkheid en waarschijnlijkheid

Een onderzoek kan aantonen dat iets mogelijk is.

- Een techniek kan functioneren.
- Een locatie kan worden ingericht.
- Een veiligheidsmaatregel kan worden getroffen.
- Een financieringsconstructie kan worden ontworpen.

Daaruit volgt nog niet dat de volledige combinatie van voorwaarden waarschijnlijk tijdig en tegen aanvaardbare kosten wordt gerealiseerd.

Mogelijkheid en waarschijnlijkheid zijn verschillende begrippen.

Een ontwikkeling kan technisch mogelijk maar bestuurlijk onwaarschijnlijk zijn. Zij kan juridisch mogelijk maar maatschappelijk moeilijk uitvoerbaar zijn. Zij kan economisch mogelijk zijn onder een combinatie van gunstige aannamen die gezamenlijk weinig robuust is.

De besluitvorming maakt een fout wanneer zij bewijs van mogelijkheid gebruikt als bewijs van voldoende aannemelijke uitvoerbaarheid.

## 11.14 Het besluit als optelsom van positieve deelconclusies

Grote besluiten worden vaak opgebouwd uit afzonderlijke positieve conclusies:

- technisch mogelijk;
- juridisch te vergunnen
- ruimtelijk inpasbaar;
- economisch kansrijk;
- politiek gewenst;
- en volgens de norm veilig.

Deze uitkomsten lijken gezamenlijk een overtuigend besluit te vormen.

Maar iedere conclusie kan voorwaardelijk zijn en vanuit een andere systeemgrens zijn geformuleerd.

- De technische mogelijkheid kan afhankelijk zijn van nog te ontwikkelen infrastructuur.
- De economische haalbaarheid kan afhankelijk zijn van hoge benutting.
- De ruimtelijke inpassing kan toekomstige uitbreiding beperken.
- De normtoets kan cumulatie of extreme scenario’s niet volledig omvatten.
- De positieve deelconclusies zijn daardoor niet zonder meer op tellen.

Een integraal besluit vraagt ook naar de onderlinge verenigbaarheid en gezamenlijke robuustheid.

## 11.15 Negatieve informatie krijgt een andere positie

Positieve informatie past bij de voorgenomen koers en kan rechtstreeks in het besluit worden opgenomen.

Negatieve informatie vraagt meer bewerking. Zij kan worden geclassificeerd als:

- risico;
- aandachtspunt;
- restrisico;

- nog uit te werken voorwaarde;
- of onderwerp voor monitoring.

Daarmee verdwijnt de informatie niet. Zij krijgt een plaats binnen de voortzetting van het besluit.

Dat kan juist zijn wanneer passende maatregelen beschikbaar zijn.

Maar het kan ook betekenen dat fundamentele tegeninformatie wordt verwerkt zonder dat de hoofdkeuze opnieuw wordt geopend.

Het systeem absorbeert het bezwaar.

Wat aanvankelijk een mogelijke reden voor een nee was, verandert in een beheersmaatregel binnen het ja.

## 11.16 De beslisnota als sluitingsdocument

Een beslisnota of bestuurlijk voorstel moet uiteindelijk tot een duidelijke keuze leiden.

Doorgaan, aanpassen, uitstellen of stoppen.

Om besluitvorming mogelijk te maken, worden onzekerheden geordend en wordt een voorkeursoptie geadviseerd.

De nota heeft daardoor een sluitende functie.

Zij brengt een periode van onderzoek tot een bestuurlijk eindpunt.

Maar juist op dat moment moet zichtbaar zijn welke vragen werkelijk zijn beantwoord en welke niet.

Een besluitfout kan ontstaan wanneer de noodzaak om tot een bestuurlijk besluit te komen wordt verward met de conclusie dat de inhoudelijke onzekerheid voldoende is opgelost.

De beslissing sluit dan niet alleen het proces.

Zij sluit ook het denken.

## 11.17 Beslissen onder tijdsdruk

Besluiten worden niet in een onbeperkte tijd genomen.

Er bestaan politieke deadlines, begrotingsmomenten, subsidietermijnen, marktverwachtingen en maatschappelijke urgenties.

Tijdsdruk kan noodzakelijk zijn. Sommige problemen verdragen geen langdurige studie.

Maar tijdsdruk beïnvloedt de manier waarop onzekerheid wordt behandeld.

- Aanvullend onderzoek wordt doorgeschoven.
- Alternatieven krijgen minder uitwerking.
- Voorwaarden worden na het besluit ingevuld.
- Een voorlopige raming wordt voldoende geacht.

Het risico ontstaat dat tijdsdruk niet alleen bepaalt wanneer wordt besloten, maar ook welke onzekerheid als aanvaardbaar wordt beschouwd.

Dan wordt de kwaliteit van de bewijsvoering aangepast aan de kalender.

Een corrigeerbaar bestuur moet daarom expliciet vaststellen welke onzekerheden ondanks de tijdsdruk vóór het besluit moeten zijn opgelost en welke verantwoord naar een volgende fase kunnen worden doorgeschoven.

## 11.18 Urgentie kan twee kanten op werken

Urgentie kan reden zijn om snel te handelen.

Woningnood, klimaatverandering, leveringszekerheid en gezondheidsproblemen vragen om voortgang.

Maar urgentie kan ook reden zijn om geen moeilijk omkeerbare fout te maken.

Hoe groter de maatschappelijke opgave, hoe groter de gevolgen wanneer schaarse tijd, geld en uitvoeringscapaciteit aan een ongeschikte route worden verbonden.

De uitspraak *wij kunnen niet langer wachten* beantwoordt daarom niet automatisch de vraag welke keuze moet worden gemaakt.

Zij kan snelle uitvoering rechtvaardigen.

Zij kan ook een gefaseerde route, een tijdelijke maatregel of het openhouden van alternatieven rechtvaardigen.

Urgentie bepaalt dat handelen nodig is.

Zij bewijst niet dat de gekozen oplossing de juiste is.

## 11.19 Het formele besluit en het feitelijke besluitmoment

Een besluit kent een formele datum.

Maar de feitelijke koers kan al veel eerder zijn vastgelegd.

Een politieke voorkeur, subsidie, locatiekeuze, intentieovereenkomst of ruimtelijke reservering kan ervoor zorgen dat alternatieven geleidelijk verdwijnen.

Wanneer het formele besluit wordt genomen, kan het grootste deel van de werkelijke keuze al zijn gemaakt.

De procedure toetst dan een route die institutioneel en financieel sterk is verankerd.

Formeel bestaat nog keuzevrijheid.

Feitelijk is stoppen kostbaar geworden.

Voor de reconstructie van een besluitfout moet daarom niet alleen worden gekeken naar het officiële besluit.

Er moet worden onderzocht wanneer de zoekruimte daadwerkelijk begon te sluiten.

## 11.20 Het besluit creëert een vermoeden van juistheid

Na het formele besluit verandert de bestuurlijke positie.

Vóór het besluit moet de overheid de route onderbouwen.

Na het besluit wordt de route het geldende beleid of de vergunde werkelijkheid.

Nieuwe informatie moet dan voldoende zwaar zijn om heropening te rechtvaardigen.

Dit is voor rechtszekerheid en bestuurlijke continuïteit noodzakelijk. Een besluit kan niet bij iedere nieuwe vraag zijn geldigheid verliezen.

Maar het besluit krijgt daardoor ook institutioneel gezag.

De redenering kan ontstaan: Omdat het besluit zorgvuldig is genomen, moet ervan worden uitgegaan dat de relevante vragen voldoende zijn behandeld.

Dit vermoeden kan terecht zijn.

Het wordt defensief wanneer het bestaan van het besluit wordt gebruikt als vervanging van de inhoudelijke beantwoording van nieuwe informatie.

## 11.21 De uitvoering vernauwt de vraag verder

Na het besluit gaat de uitvoeringsfase van start.

De vraag luidt dan niet meer welke route moet worden gekozen, maar hoe de gekozen route moet worden gerealiseerd.

- Ontwerp, contractering, vergunningverlening, toezicht en planning komen centraal te staan.
- Problemen worden geïnterpreteerd vanuit uitvoering.
- Een hogere kostenraming wordt een budgetprobleem.

- Een veiligheidsvraag wordt een ontwerpprobleem.
- Een tekort aan infrastructuur wordt een planningsprobleem.
- Een maatschappelijk bezwaar wordt een participatieprobleem.

Deze vertalingen zijn logisch binnen uitvoering.

Maar zij maken het steeds moeilijker om nog te zeggen dat de oorspronkelijke keuze zelf moet worden heroverwogen.

De uitvoering produceert daardoor een aanvullende bestuurlijke sluiting.

## 11.22 Vier soorten besluitfouten

Voor de analyse is het nuttig vier soorten besluitfouten te onderscheiden.

### De inhoudelijke besluitfout

De gekozen conclusie berust op onjuiste gegevens, een onjuiste berekening of een onhoudbare aanname.

### De afbakeningsfout

Het besluit beantwoordt een te smalle vraag of gebruikt een systeemgrens die relevante gevolgen buiten beschouwing laat.

### De samenhangfout

De afzonderlijke beoordelingen kunnen correct zijn, maar hun interacties, cumulatie en gezamenlijke uitvoerbaarheid zijn onvoldoende onderzocht.

### De corrigeerbaarheidsfout

Het besluit kan aanvankelijk redelijk zijn, maar organiseert onvoldoende mogelijkheden om aannamen te herijken, alternatieven open te houden of tijdig te stoppen.

Deze fouten kunnen samen voorkomen.

Een besluit kan inhoudelijk redelijk zijn maar toch een corrigeerbaarheidsfout bevatten doordat het te veel onomkeerbare verplichtingen aangaat.

Omgekeerd kan een besluit goed gefaseerd zijn maar op een verkeerde probleemdefinitie berusten.

## 11.23 De besluitfout als verkeerde sluiting

Het meest kenmerkende element van een besluitfout is niet altijd dat één conclusie aantoonbaar onjuist is.

Het kan ook zijn dat het bestuur het onderzoek te vroeg sluit.

De overheid concludeert dat voldoende bekend is om door te gaan, terwijl:

- dragende aannamen nog niet aantoonbaar zijn;
- wezenlijke voorwaarden naar later zijn verschoven;
- alternatieven niet gelijkwaardig zijn onderzocht;
- of niemand de gezamenlijke beschermingsuitkomst heeft gedragen.

De kern van de fout is dan:

Het besluit geeft meer bestuurlijke zekerheid dan de onderliggende kennis en organisatie kunnen dragen.

Een verkeerde sluiting kan zowel een te vroeg ja als een te vroeg nee zijn.

De overheid kan een ontwikkeling voortijdig vastleggen.

Zij kan ook een alternatief uitsluiten terwijl onvoldoende bekend is om dat definitief te doen.

Corrigeerbaarheid vraagt dat de zwaarte van de sluiting past bij de kwaliteit van de kennis.

## 11.24 De fout van onomkeerbaarheid

Een besluit onder onzekerheid hoeft niet verkeerd te zijn wanneer het beperkt, gefaseerd en herstelbaar is.

Dezelfde onzekerheid kan problematischer worden wanneer het besluit grote onomkeerbare gevolgen heeft.

Een proefproject, tijdelijke vergunning of beperkte eerste fase kan kennis opleveren.

Een volledige uitrol, langjarig contract of grootschalige ruimtelijke vastlegging kan de toekomstige keuzevrijheid sterk verminderen.

De besluitfout ligt dan niet noodzakelijk in de gekozen richting, maar in de schaal en onherroepelijkheid waarmee zij wordt vastgelegd.

Een overheid kan inhoudelijk een verdedigbare stap zetten en toch te veel toekomstige vrijheid prijsgeven.

De relevante vraag is daarom niet alleen: Is deze route voldoende kansrijk?

Maar ook: Hoeveel onomkeerbaarheid is op basis van de huidige kennis verantwoord?

## 11.25 De ontbrekende terugvalroute

Een robuust besluit bevat een geloofwaardige terugvalroute.

- Wat gebeurt er wanneer de techniek vertraagt?
- Wat gebeurt er wanneer de vraag lager is?
- Wat gebeurt er wanneer de kosten sterk stijgen?
- Wat gebeurt er wanneer infrastructuur niet tijdig beschikbaar komt?
- Wat gebeurt er wanneer een veiligheidsaanname niet standhoudt?

Zonder terugvalroute kan iedere tegenvaller de overheid dwingen extra middelen aan de gekozen route toe te voegen, omdat stoppen een te grote maatschappelijke verstoring zou veroorzaken.

Het besluit creëert dan afhankelijkheid van zijn eigen succes.

Een route zonder terugvaloptie kan daardoor eerder defensief worden verdedigd. Niet omdat zij nog steeds overtuigend de beste keuze is, maar omdat de overheid zich geen mislukking meer kan permitteren.

## 11.26 Voorwaarden moeten een basis hebben voor besluiten

Een besluit kan afhankelijk worden gemaakt van voorwaarden.

Maar een voorwaarde heeft alleen bestuurlijke betekenis wanneer zij een basis heeft om over te besluiten.

Dat vraagt dat duidelijk is:

- wat precies moet zijn aangetoond;
- door wie;
- op welk moment;
- met welke methode;
- en welke consequentie volgt wanneer de voorwaarde niet wordt vervuld.

Een besluit over de voorwaarde dat *er voldoende draagvlak moet zijn* is moeilijk zonder nadere definitie.

Hetzelfde geldt voor *voldoende veilig*, *betaalbaar* of *tijdig uitvoerbaar*.

Vage voorwaarden geven bestuurlijke ruimte, maar bieden weinig correctievermogen.

Wanneer het project eenmaal loopt, kunnen zij gemakkelijk worden geïnterpreteerd op een wijze die voortzetting mogelijk maakt.

## 11.27 Het besluit moet zijn eigen geldigheidsduur kennen

Niet ieder besluit blijft onder alle toekomstige omstandigheden geldig.

Een besluit kan zijn genomen op basis van een bepaalde vraag, populatie, techniek, marktsituatie of omgevingsbelasting.

Wanneer die omstandigheden wezenlijk veranderen, moet de geldigheid opnieuw worden beoordeeld.

Daarom zou een groot besluit zichtbaar moeten maken:

- welke omstandigheden zijn verondersteld;
- hoe lang de gebruikte informatie actueel blijft;
- welke veranderingen tot herbeoordeling leiden;
- en wie die herbeoordeling initieert.

Zonder zulke bepalingen krijgt een tijdgebonden besluit een vrijwel permanente werking.

De werkelijkheid verandert.

Het besluit blijft staan.

## 11.28 Reconstructie van de besluitketen

Wanneer twijfel ontstaat over een besluit, is het onvoldoende alleen het definitieve besluitstuk te lezen.

De gehele besluitketen moet worden gereconstrueerd.

Daarbij zijn onder meer de volgende vragen van belang:

1. Waar en wanneer is het oorspronkelijke maatschappelijke probleem geformuleerd?
2. Wanneer ontstond een voorkeursoplossing?
3. Welke aannamen droegen die voorkeur?
4. Welke alternatieven waren toen nog beschikbaar?
5. Welke onderzoeken kregen opdracht en welke vragen vielen buiten de opdracht?
6. Welke waarschuwingen of voorbehouden zijn afgegeven?
7. Hoe zijn die in samenvattingen en beslisnota’s verwerkt?
8. Welke voorwaarden zijn vóór en welke na het besluit geplaatst?
9. Wanneer werden contracten, budgetten en verwachtingen aan de koers verbonden?
10. Op welk moment werd heroverweging feitelijk moeilijk?

Deze reconstructie maakt zichtbaar dat een besluit niet één handeling is, maar een bestuurlijk traject.

## 11.29 De besluitaudit

Voor moeilijk omkeerbare projecten kan vóór het definitieve besluit een onafhankelijke besluitaudit worden uitgevoerd.

Een besluitaudit controleert niet opnieuw ieder technisch detail. Zij onderzoekt of de gezamenlijke besluitgrond voldoende is.

De audit beoordeelt:

- of de maatschappelijke hoofdvraag nog herkenbaar is;
- of alternatieven gelijkwaardig zijn onderzocht;
- of dragende aannamen expliciet en actueel zijn;
- of modellen binnen hun geldige reikwijdte worden gebruikt;
- of voorwaarden voldoende besluitvaardig zijn;
- of tegenstrijdigheden tussen deelonderzoeken zijn opgelost;
- of verantwoordelijkheid voor het geheel is belegd;
- en of terugvalroutes en stopmogelijkheden reëel zijn.

De centrale vraag luidt:

Kan het bestuur redelijkerwijs concluderen dat de zwaarte en onomkeerbaarheid van de volgende stap worden gedragen door de kwaliteit van de beschikbare kennis?

## 11.30 Een beslissing moet meer uitkomsten toelaten

Een beslismoment is alleen werkelijk wanneer meerdere uitkomsten mogelijk zijn.

Dat kunnen zijn:

- doorgaan;
- doorgaan onder aangescherpte voorwaarden;
- verkleinen;
- herontwerpen;
- aanvullende informatie verzamelen;
- tijdelijk pauzeren;
- een alternatief ontwikkelen;
- of stoppen.

Wanneer de organisatorische, politieke en financiële inrichting slechts één realistische uitkomst kent, is geen sprake meer van een open beslismoment.

Het besluit bevestigt dan vooral wat feitelijk al vastligt.

Dit sluit aan bij *Het gemiste nee*: een beslispoort heeft alleen betekenis wanneer aanpassen, pauzeren of stoppen daadwerkelijk beschikbaar blijven.

## 11.31 Wie draagt het besluit?

Een besluit wordt formeel genomen door een bevoegd bestuursorgaan.  Maar het bestuursorgaan is afhankelijk van adviezen, modellen en informatie van vele partijen. Daarom moet duidelijk zijn welke verantwoordelijkheid niet kan worden uitbesteed.

- De deskundige is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn analyse.
- De uitvoeringsorganisatie is verantwoordelijk voor haar taak.
- De juridische afdeling beoordeelt de rechtmatigheid.

Maar het bevoegde bestuur blijft verantwoordelijk voor de vraag of de gezamenlijke informatie voldoende is om de maatschappelijke keuze te dragen.

Het bestuur kan zich niet volledig verschuilen achter de mededeling dat alle deskundigen zijn gehoord.

Het moet zelf inzichtelijk maken welke onzekerheid het accepteert, welke gevolgen het aanvaardbaar acht en waarom de gekozen mate van onomkeerbaarheid gerechtvaardigd is.

## 11.32 Wanneer een besluit defensief wordt

Een besluit is niet defensief alleen omdat het duidelijk, bindend of moeilijk veranderbaar is.

Besluiten moeten rechtszekerheid en richting bieden.

Het defensieve karakter ontstaat wanneer de formele status van het besluit wordt gebruikt om de inhoudelijke vragen die eraan voorafgingen buiten de discussie te houden.

Dat is herkenbaar wanneer:

- het bestaan van het besluit als bewijs geldt dat de hoofdvraag is opgelost;
- nieuwe informatie alleen binnen de uitvoeringsruimte mag worden verwerkt;
- dragende voorwaarden niet meer tot heropening kunnen leiden;
- alternatieven door het besluit definitief uit beeld verdwijnen;
- of de overheid vooral verdedigt dat de procedure destijds correct is verlopen.

De defensieve redenering luidt:

Het besluit is genomen en zorgvuldig gemotiveerd; daarom moet de uitvoering nu centraal staan.

De corrigeerbare vervolgvraag luidt:

Welke nieuwe informatie of veranderde voorwaarde kan aantonen dat het besluit niet langer voldoende wordt gedragen?

## 11.33 De elfde defensieve reflex: de besluitreflex

Met dit hoofdstuk wordt een elfde defensieve reflex zichtbaar: de **besluitreflex**.

De besluitreflex ontstaat wanneer het formeel genomen besluit zelf een verdedigingslinie wordt.

De eerdere analyses, normen en procedures worden niet meer behandeld als grondslag die toetsbaar moet blijven, maar als afgesloten voorgeschiedenis. Nieuwe vragen moeten zich voegen naar de uitvoeringsfase.

De reflex kent verschillende vormen:

- formele besluitvorming wordt gelijkgesteld aan inhoudelijke volledigheid;
- het besluit krijgt een vermoeden van blijvende juistheid;
- voorwaarden worden uitvoeringspunten in plaats van herijkcriteria;

- nieuwe informatie moet een steeds hogere drempel overwinnen;
- en de vraag verschuift van *is dit nog verantwoord?* naar *hoe voeren wij dit besluit uit?*

De besluitreflex verschilt van de koersreflex.

De koersreflex verankert de politieke voorkeursrichting al vóór het definitieve besluit.

De besluitreflex gebruikt het formele besluit daarna als bestuurlijk eindpunt en als grond om de oorspronkelijke vragen niet opnieuw te openen.

## 11.34 De eerste elf defensieve reflexen

De voorlopige reeks bestaat nu uit elf reflexen:

1. **Bevoegdheidsreflex**
   De vraag wordt bij een afzonderlijke bevoegde organisatie ondergebracht.
2. **Verkleiningsreflex**
   De maatschappelijke hoofdvraag wordt teruggebracht tot een smallere toets.
3. **Afschuifreflex**
   De burger moet de deelantwoorden en verantwoordelijkheden zelf bijeenbrengen.
4. **Bewijsreflex**
   De burger moet aantonen dat het bestaande oordeel onjuist is voordat heronderzoek plaatsvindt.
5. **Rechtvaardigingsreflex**
   De zorgvuldigheid van het oorspronkelijke besluit vervangt beoordeling van de actuele geldigheid.
6. **Kaderreflex**
   De probleemdefinitie en systeemgrens blijven buiten de heroverweging.
7. **Aannamereflex**
   Dragende veronderstellingen worden als feiten behandeld.
8. **Toetsingsreflex**
   Modeltoepassing en normconformiteit vervangen het bredere bestuurlijke oordeel.
9. **Fragmentatiereflex**
   Correcte deelbeoordelingen worden gezien als voldoende bewijs voor de kwaliteit van het geheel.
10. **Koersreflex**
    De politieke voorkeursrichting wordt organisatorisch en financieel de normale uitkomst.
11. **Besluitreflex**
    Het formele besluit wordt behandeld als sluiting van de inhoudelijke vraag en als uitgangspunt waaraan nieuwe informatie zich moet aanpassen.

De volledige beweging luidt daarmee:

**toewijzen → verkleinen → terugleggen → bewijs verlangen → rechtvaardigen → het kader sluiten → aannamen vastzetten → de normtoets als eindantwoord gebruiken → verantwoordelijkheid verdelen → de koers institutioneel verankeren → het formele besluit als sluitstuk gebruiken**

## 11.35 Conclusie

Een besluitfout ontstaat zelden door één duidelijk aanwijsbare vergissing.

Zij ontstaat wanneer beperkingen uit verschillende fasen op elkaar aansluiten.

- Een te smalle probleemdefinitie begrenst het onderzoek.
- Aannamen worden bestuurlijke feiten.
- Modellen en normen geven een beperkte werkelijkheid technisch gezag.
- Verantwoordelijkheid wordt over organisaties verdeeld.
- De politieke voorkeur krijgt budget, mensen en verwachtingen.
- En het formele besluit sluit uiteindelijk een vraagstuk waarvan wezenlijke onderdelen mogelijk nog niet volledig zijn onderzocht.

Iedere afzonderlijke stap kan professioneel en verdedigbaar zijn.

Juist daardoor is de besluitfout moeilijk herkenbaar.

Het besluit lijkt zorgvuldig omdat alle voorgeschreven onderdelen aanwezig zijn. Maar de gezamenlijke vraag kan nog steeds onvoldoende zijn beantwoord.

De kern ligt daarom niet alleen in de vraag of de overheid een juist besluit heeft genomen. De kern ligt ook in de vraag of zij terecht heeft besloten dat voldoende bekend was om het vraagstuk bestuurlijk te sluiten.

Een corrigeerbare overheid kent de grenzen van haar besluit.

Zij maakt zichtbaar welke aannamen en voorwaarden de keuze dragen, bewaart terugvalroutes en legt vast welke nieuwe informatie tot heropening kan leiden.

De defensieve overheid doet het omgekeerde. Zij gebruikt de status van het besluit om haar onzekerheden, voorwaarden en eerdere keuzes achter zich te laten.

Daarmee is het tweede deel van deze studie afgerond.

De overheid kan zelf fouten maken. Die fouten kunnen ontstaan in de probleemdefinitie, de aannamen, de modellen, de institutionele verdeling, de politieke koers en de uiteindelijke sluiting van het besluit.

De volgende vraag is niet meer hoe zo’n fout ontstaat. De volgende vraag is hoe de overheid reageert wanneer het besluit wordt bevraagd.

Niet iedere verdediging van een besluit is verkeerd. Rechtszekerheid, continuïteit en democratisch gezag moeten eveneens worden beschermd.

Maar ergens kan noodzakelijke verdediging omslaan in institutionele zelfbescherming.

Daarover gaat hoofdstuk 12.

# Hoofdstuk 12 — De overheid moet zich soms verdedigen

## 12.1 Niet iedere verdediging is defensief

De voorgaande hoofdstukken hebben laten zien hoe een overheid zich kan afsluiten voor informatie die aanleiding geeft tot heroverweging. Bevoegdheden, aannamen, modellen, procedures, politieke keuzes en formele besluiten kunnen dan verdedigingslinies worden rond een eerder gekozen koers.

Daaruit mag niet worden afgeleid dat iedere verdediging van een besluit, regel of organisatie onjuist is.

De overheid moet ook standhouden.

Zij moet regels consequent toepassen, democratisch genomen besluiten uitvoeren, schaarse publieke middelen beschermen en voorkomen dat degene die de meeste druk uitoefent automatisch zijn zin krijgt. Zij moet ambtenaren beschermen tegen intimidatie, persoonsgegevens en vertrouwelijke informatie bewaken en voorkomen dat ieder besluit voortdurend opnieuw ter discussie wordt gesteld.

Een overheid die nooit verdedigt, kan evenzeer tekortschieten als een overheid die nooit corrigeert.

Zonder bescherming van regels, besluiten en instituties ontstaan willekeur, ongelijkheid en bestuurlijke verlamming. Burgers en bedrijven kunnen dan niet meer vertrouwen op vergunningen, afspraken en wettelijke kaders. Uitvoeringsorganisaties worden gedwongen telkens opnieuw dezelfde vragen te onderzoeken. Politieke besluiten verliezen betekenis zodra een luidruchtige belanghebbende voldoende weerstand organiseert.

De vraag is daarom niet óf de overheid zich mag verdedigen.

De vraag is:

**Wat verdedigt zij, tegen welke bedreiging, met welk middel en met behoud van welke mogelijkheid tot correctie?**

Dat onderscheid vormt het uitgangspunt van dit derde deel.

## 12.2 De overheid heeft stabiliteit nodig

Bestuur vraagt niet alleen om verandering, maar ook om continuïteit.

Een samenleving kan niet functioneren wanneer belastingregels, vergunningen, uitkeringen, ruimtelijke plannen en infrastructuurbesluiten voortdurend worden aangepast. Burgers en bedrijven moeten hun handelen kunnen baseren op een zekere voorspelbaarheid van de overheid.

- Een verleende vergunning kan investeringen uitlokken.

- Een bestemmingsbesluit kan bepalend zijn voor de waarde en het gebruik van grond.
- Een subsidieregeling kan leiden tot langjarige verplichtingen.
- Een infrastructuurbesluit kan tientallen andere projecten beïnvloeden.

Wanneer zulke besluiten zonder duidelijke grond steeds opnieuw worden geopend, ontstaat onzekerheid over de betrouwbaarheid van het bestuur.

Stabiliteit heeft daarom zelfstandige maatschappelijke waarde.

Maar stabiliteit is niet hetzelfde als onveranderlijkheid.

Een besluit moet voldoende vast zijn om werking te hebben en voldoende open blijven om bij wezenlijk nieuwe informatie te kunnen worden gecorrigeerd.

De bestuurlijke opgave bestaat uit het gelijktijdig bewaken van beide waarden.

## 12.3 Rechtszekerheid als legitieme verdediging

Rechtszekerheid betekent dat burgers en organisaties moeten kunnen weten welke regels gelden en welke gevolgen overheidsbesluiten hebben.

De overheid mag een burger daarom tegenwerpen dat een besluit onherroepelijk is geworden, dat een bezwaartermijn is verstreken of dat reeds beoordeelde argumenten niet zonder nieuwe feiten opnieuw worden behandeld.

Zonder dergelijke grenzen zou geen besluit ooit werkelijk definitief zijn.

De overheid zou dan afhankelijk worden van de vasthoudendheid, financiële middelen en beschikbare tijd van individuele burgers en organisaties. Degene die het langst procedeert of het vaakst dezelfde vraag stelt, krijgt dan meer invloed dan degene die zich bij het besluit neerlegt.

Ook dat zou onrechtvaardig zijn.

Maar rechtszekerheid beschermt niet uitsluitend de overheid of de initiatiefnemer. Zij beschermt eveneens burgers tegen willekeurige koerswijzigingen, ongelijke behandeling en plotseling verlies van rechten.

De verwijzing naar rechtszekerheid kan daarom volledig legitiem zijn.

Zij wordt problematisch wanneer rechtszekerheid wordt gebruikt om de gevolgen van wezenlijk nieuwe feiten, veranderde omstandigheden of aantoonbare systeemtekorten niet meer te hoeven onderzoeken.

Rechtszekerheid mag een besluit stabiliseren.

Zij mag de werkelijkheid niet het recht ontnemen om terug te spreken.

## 12.4 Gelijkheid vraagt om weerstand tegen uitzonderingsdruk

De overheid moet gelijke gevallen gelijk behandelen.

Dat betekent dat zij niet ieder individueel verzoek kan honoreren, ook niet wanneer zij begrip heeft voor de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene.

Een regel die voor duizenden burgers geldt, kan niet zonder duidelijke grond voor één burger worden losgelaten. Een bedrijf kan niet door intensieve lobby een ruimere interpretatie krijgen dan een vergelijkbaar bedrijf. Een actiegroep kan niet automatisch een grotere invloed krijgen dan minder goed georganiseerde belanghebbenden.

De overheid moet zich daarom soms verdedigen tegen druk om een uitzondering te maken.

Zij moet kunnen zeggen:

Uw situatie is begrijpelijk, maar wij kunnen binnen dit kader niet anders handelen zonder vergelijkbare gevallen ongelijk te behandelen.

Dat is geen defensieve reflex, mits de vergelijking werkelijk klopt en de regel zelf niet buiten iedere inhoudelijke toets wordt geplaatst.

Gelijkheid vraagt om consistentie.

Maar mechanische gelijkheid kan eveneens onrechtvaardig worden wanneer relevante verschillen worden genegeerd.

De overheid moet daarom niet alleen vaststellen dat dezelfde regel wordt toegepast. Zij moet ook beoordelen of de gevallen in bestuurlijk relevante zin werkelijk gelijk zijn.

## 12.5 Het besluit moet kunnen worden uitgevoerd

Een overheid die steeds opnieuw naar haar uitgangspunten terugkeert, komt niet tot uitvoering.

Er moeten momenten bestaan waarop de zoekfase eindigt en de uitvoeringsfase begint. Ontwerpen moeten worden afgerond, contracten gesloten, vergunningen verleend en mensen ingezet.

Ook uitvoeringsorganisaties hebben behoefte aan duidelijkheid.

Zij kunnen hun personeel, systemen en capaciteit niet voortdurend aanpassen aan wisselende politieke of maatschappelijke vragen. Zij moeten weten welke opdracht geldt, welke procedures worden gevolgd en welke prestaties worden verwacht.

De overheid mag daarom van burgers en organisaties verlangen dat zij zich bij de uitvoeringsfase houden aan het genomen besluit.

Niet ieder bezwaar kan in iedere fase opnieuw als fundamentele systeemvraag worden behandeld.

Maar het verschil tussen uitvoering en volharding moet zichtbaar blijven.

De uitvoeringsfase mag de hoofdkeuze beschermen tegen gewone herhaling, vertragingstactiek en procedurele uitputting.

Zij mag niet beschermen tegen informatie die laat zien dat een dragende voorwaarde is vervallen of dat uitvoering tot een wezenlijk andere maatschappelijke uitkomst leidt dan het bestuur heeft beoogd.

## 12.6 De overheid moet onjuiste informatie kunnen weerspreken

Niet iedere kritiek is juist.

In het publieke debat kunnen feiten onvolledig worden weergegeven, statistieken verkeerd worden geïnterpreteerd en vermoedens als zekerheden worden gepresenteerd. Sociale media kunnen onjuiste informatie snel verspreiden. Ook deskundig ogende stukken kunnen berusten op verkeerde uitgangspunten.

De overheid heeft dan niet alleen het recht, maar ook de verantwoordelijkheid om onjuiste informatie te corrigeren.

Dat geldt vooral wanneer onjuiste informatie leidt tot maatschappelijke onrust, gezondheidsschade, discriminatie of gevaarlijk gedrag.

Een overheid die uit angst voor het verwijt van defensief gedrag iedere kritiek onbeantwoord laat, verzaakt haar publieke informatieplicht.

Zij moet duidelijk kunnen zeggen: Deze feitelijke bewering klopt niet.

Maar een feitelijke weerlegging moet precies blijven.

Wanneer één element van een betoog onjuist is, volgt daaruit niet automatisch dat de gehele achterliggende zorg ongegrond is.

De overheid moet onderscheid blijven maken tussen:

- een onjuiste feitelijke bewering;
- een betwiste interpretatie;
- een normatief verschil;
- en een bredere maatschappelijke vraag die ondanks de feitelijke correctie overeind blijft.

Verdediging wordt pas defensief wanneer het weerleggen van één fout wordt gebruikt om het gehele signaal te neutraliseren.

## 12.7 Deskundigheid mag worden beschermd

Professionele kennis is geen willekeurige mening.

Een veiligheidsanalyse, medische beoordeling of technische berekening kan niet op gelijke voet worden behandeld met iedere niet-onderbouwde bewering. Deskundigheid vraagt opleiding, ervaring, methodiek, toetsing en verantwoordelijkheid.

De overheid mag daarom eisen stellen aan de kwaliteit van informatie waarop zij haar besluiten baseert.

Zij hoeft niet bij iedere alternatieve berekening het gehele officiële onderzoek opnieuw uit te voeren. Zij mag vragen naar brongebruik, methode, aannamen en reproduceerbaarheid.

Ook mag zij professionele medewerkers beschermen tegen de suggestie dat hun oordeel waardeloos is alleen omdat de uitkomst een burger niet bevalt.

Maar het beschermen van deskundigheid is iets anders dan het onaantastbaar maken van deskundigen.

Een professionele standaard wordt juist gekenmerkt door toetsbaarheid, kritiek en bereidheid tot correctie.

De juiste bestuurlijke reactie op een inhoudelijk onderbouwde tegenanalyse luidt daarom niet:

Onze deskundigen hebben dit al beoordeeld.

De betere reactie luidt:

Wij laten zien welke methode onze deskundigen hebben gebruikt, waarin uw analyse daarvan afwijkt en waarom wij het ene oordeel overtuigender achten dan het andere.

Gezag dat niet hoeft uit te leggen, verandert gemakkelijk in afscherming.

## 12.8 De overheid moet haar medewerkers beschermen

Ambtenaren en bestuurders kunnen worden geconfronteerd met agressie, intimidatie, bedreiging, voortdurende persoonlijke benadering en publieke beschuldiging.

Zij hebben recht op bescherming.

Een burger heeft het recht om beleid, besluiten en professioneel handelen scherp te bekritiseren. Hij heeft niet het recht om medewerkers persoonlijk te bedreigen, te vernederen of buiten redelijke grenzen te belasten.

De overheid mag daarom het contact structureren, een vaste contactpersoon aanwijzen, communicatie schriftelijk laten verlopen of grenzen stellen aan herhaalde en intimiderende benadering.

Ook kan het nodig zijn een gesprek te beëindigen wanneer de veiligheid of waardigheid van medewerkers wordt aangetast.

Deze bescherming is niet alleen een arbeidsvoorwaarde. Zij is nodig om ambtenaren in staat te stellen onafhankelijk en zorgvuldig hun publieke taak uit te voeren.

Maar bescherming van de medewerker mag niet automatisch bescherming van het besluit worden.

Een burger kan zich onredelijk gedragen en toch een inhoudelijk relevant signaal afgeven. De overheid moet het gedrag kunnen begrenzen zonder de inhoud bij voorbaat weg te zetten.

De persoon en de boodschap moeten zoveel mogelijk afzonderlijk worden beoordeeld.

## 12.9 Schaarse capaciteit vraagt om selectie

De overheid beschikt niet over onbeperkte tijd, geld en deskundigheid.

Iedere extra analyse, beantwoording of heropening legt beslag op capaciteit die niet elders kan worden ingezet. Een uitgebreid onderzoek naar één signaal kan betekenen dat andere risico's, vergunningen of handhavingszaken vertraging oplopen.

Daarom moet de overheid prioriteren.

- Zij mag onderscheid maken tussen ernstige en lichte signalen, nieuwe en herhaalde informatie, plausibele en kennelijk onjuiste beweringen.
- Niet ieder verzoek kan leiden tot een zelfstandig onderzoek.
- Niet ieder alternatief kan met dezelfde diepgang worden uitgewerkt.
- Niet iedere burger kan onbeperkt persoonlijke toelichting krijgen.

Selectie is dus geen bewijs van onwil, maar onderdeel van verantwoord bestuur.

De legitimiteit ervan hangt echter af van de criteria.

Wanneer capaciteitstekort structureel wordt gebruikt om juist ongemakkelijke systeemvragen niet te onderzoeken, wordt schaarste een verdedigingsmiddel.

De overheid moet daarom kunnen uitleggen waarom een signaal wel of geen prioriteit krijgt en welke risicoafweging daaronder ligt.

Schaarste rechtvaardigt selectie.

Zij rechtvaardigt geen willekeurige blindheid.

## 12.10 Niet ieder dossier kan open blijven

Sommige burgers blijven dezelfde vraag stellen nadat de overheid haar uitvoerig heeft beantwoord en nadat bezwaar, beroep of onafhankelijke beoordeling heeft plaatsgevonden.

De burger kan het antwoord onvoldoende vinden of de uitkomst niet accepteren.

De overheid moet dan uiteindelijk een dossier kunnen sluiten.

Anders kan een klein aantal zeer vasthoudende burgers een onevenredig deel van de publieke capaciteit opeisen.

Dossiersluiting kan gerechtvaardigd zijn wanneer:

- de oorspronkelijke vraag herkenbaar is beantwoord;
- de relevante feiten en argumenten zijn beoordeeld;
- de gevolgde procedure controleerbaar is;
- geen wezenlijk nieuwe informatie wordt aangevoerd;
- en een onafhankelijke route van bezwaar of toetsing beschikbaar is geweest.

De mededeling dat een dossier wordt gesloten, mag echter niet de eerste duidelijke reactie op de inhoud zijn.

Ook moet de overheid onderscheid maken tussen herhaling van hetzelfde argument en herhaling die ontstaat omdat de hoofdvraag nooit herkenbaar is beantwoord.

Wat voor de organisatie een herhaling is, kan voor de burger een poging zijn om de verdwenen oorspronkelijke vraag opnieuw op tafel te krijgen.

## 12.11 Vertrouwelijke informatie en veiligheid

Openbaarheid is een belangrijke voorwaarde voor controleerbaar bestuur.

Maar niet alle overheidsinformatie kan volledig openbaar zijn.

Persoonsgegevens moeten worden beschermd. Bedrijfsvertrouwelijke informatie kan wettelijke bescherming genieten. Details over beveiliging, vitale infrastructuur, digitale kwetsbaarheden of crisisplannen kunnen bij openbaarmaking nieuwe risico’s veroorzaken.

De overheid mag daarom informatie achterhouden of beperkt verstrekken.

Dat is een legitieme vorm van institutionele bescherming.

Maar vertrouwelijkheid moet zo precies mogelijk worden toegepast.

Het bestaan van vertrouwelijke onderdelen betekent niet dat de gehele motivering ondoorzichtig mag blijven. De overheid moet zoveel mogelijk uitleggen:

- welke categorie informatie niet openbaar is;
- waarom openbaarmaking schade kan veroorzaken;
- welke algemene conclusies wel kunnen worden gedeeld;
- en welke onafhankelijke instantie toegang heeft om de onderbouwing te toetsen.

Anders ontstaat een zwarte doos waarin de burger alleen wordt gevraagd te vertrouwen dat de afweging correct is gemaakt.

Vertrouwelijkheid kan noodzakelijk zijn.

Oncontroleerbaarheid is dat niet vanzelfsprekend.

## 12.12 Democratische besluiten verdienen uitvoering

Een overheid moet democratisch gelegitimeerde besluiten uitvoeren, ook wanneer individuele ambtenaren, deskundigen of burgers een andere voorkeur hebben.

Een ambtelijke organisatie die ieder politiek besluit blijft heronderhandelen, zou zelf politieke macht gaan uitoefenen zonder democratisch mandaat.

Ook belangengroepen kunnen niet verlangen dat een verkiezingsuitslag of parlementaire meerderheid wordt genegeerd zodra zij inhoudelijke bezwaren formuleren.

De politiek mag waarden anders wegen dan deskundigen of omwonenden.

Zij kan bijvoorbeeld grotere economische of strategische betekenis toekennen aan een ontwikkeling en bereid zijn daarvoor bepaalde lasten te accepteren.

De overheid mag die democratische keuze verdedigen.

Maar democratische legitimiteit heeft grenzen.

Een meerderheid kan de fysieke werkelijkheid niet veranderen, wettelijke rechten niet zonder grond terzijde schuiven en onzekerheid niet laten verdwijnen.

Ook moet zichtbaar blijven welk deel van het besluit politiek is en welk deel als feitelijke of technische noodzaak wordt gepresenteerd.

De verdediging: Dit is een politieke keuze, kan legitiem zijn wanneer de waardenafweging werkelijk openlijk politiek is gemaakt.

Zij wordt misleidend wanneer onzekere technische aannamen en beperkte modellen achteraf als democratisch gelegitimeerde feiten worden behandeld.

## 12.13 Het algemeen belang moet tegen deelbelangen worden beschermd

De overheid heeft de taak belangen af te wegen die verder reiken dan de directe wensen van afzonderlijke burgers, bedrijven of organisaties.

- Een bedrijf kan een vergunning of subsidie wensen.
- Omwonenden kunnen maximale bescherming en minimale hinder verlangen.
- Een gemeente kan woningbouw of economische ontwikkeling nastreven.

- Een natuurorganisatie kan vooral ecologische grenzen benadrukken.

De overheid moet deze belangen verbinden met bredere publieke waarden en gevolgen voor anderen.

Dat kan betekenen dat zij een individueel belang afwijst.

Een burger kan daardoor het gevoel krijgen dat zijn gezondheid, woning of omgeving wordt opgeofferd aan een abstract algemeen belang.

De overheid moet zich tegen die indruk niet uitsluitend verdedigen met de woorden:

Wij hebben alle belangen afgewogen. Zij moet zichtbaar maken wat dat betekent.

- Welke baten zijn meegewogen?
- Wie ontvangt die baten?
- Wie draagt de lasten?
- Welke alternatieven bestonden?
- Welke beschermingsgrenzen zijn gehanteerd?
- En waarom wordt de verdeling gerechtvaardigd geacht?

Het algemeen belang is geen zelfstandig object dat buiten de samenleving bestaat.

Het is een gemotiveerde bestuurlijke afweging van verschillende publieke en private belangen.

## 12.14 De overheid moet ook tegen onrechtmatige beïnvloeding bestand zijn

Niet alleen burgers kunnen druk uitoefenen.

Bedrijven, brancheorganisaties, kennisinstellingen, adviesbureaus en andere overheden beschikken soms over aanzienlijke toegang, middelen en specialistische kennis.

Een overheid moet haar besluitvorming beschermen tegen onevenredige beïnvloeding door partijen die financieel, politiek of organisatorisch belang hebben bij een bepaalde uitkomst.

Daarvoor zijn transparantie, functiescheiding, openbare besluitvorming en onafhankelijke toetsing nodig.

Een ambtenaar moet kunnen zeggen:

Deze informatie komt van een belanghebbende partij en wordt daarom onafhankelijk beoordeeld.

Ook moet de overheid weerstand kunnen bieden aan tijdsdruk die door marktpartijen wordt gecreëerd, bijvoorbeeld door investeringsbesluiten, subsidievoorwaarden of dreiging met vertrek.

Institutionele verdediging is hier noodzakelijk om het publieke belang te bewaken.

Maar dezelfde organisatiestructuur kan selectief werken.

Een burger wordt geacht zijn bewijs volledig aan te leveren, terwijl informatie van een professionele initiatiefnemer door beschikbaarheid en technische presentatie sneller als uitgangspunt wordt overgenomen.

Legitieme bescherming tegen beïnvloeding vraagt daarom om symmetrie: belangen en herkomst van informatie moeten bij alle partijen zichtbaar worden gemaakt.

## 12.15 Het onderscheid tussen kritiek en ontregeling

Een democratische overheid moet ruime kritiek verdragen.

Bestuurders en organisaties moeten kunnen worden bevraagd, tegengesproken en publiek gecontroleerd. Scherpe kritiek kan ongemakkelijk zijn, maar ongemak is geen bestuurlijke schade die op zichzelf beperking rechtvaardigt.

Tegelijk kan gedrag erop zijn gericht processen te ontregelen.

Er kunnen grote aantallen identieke verzoeken worden ingediend, gesprekken bewust worden verstoord, medewerkers worden geïntimideerd of procedures uitsluitend worden gebruikt om uitvoering onmogelijk te maken.

De overheid hoeft dergelijke ontregeling niet onbeperkt te aanvaarden.

De beoordeling vraagt echter voorzichtigheid.

Een kritische burger kan vasthoudend zijn omdat eerdere antwoorden onvolledig waren.

Een organisatie kan veel informatieverzoeken indienen omdat de relevante gegevens verspreid en moeilijk toegankelijk zijn.

Een protest kan scherp zijn omdat eerdere participatie geen aantoonbare invloed had.

Wat door de overheid als ontregeling wordt ervaren, kan mede het gevolg zijn van een eerder gebrek aan aanspreekbaarheid.

Daarom moet de overheid eerst haar eigen bijdrage aan de escalatie onderzoeken voordat zij kritische betrokkenheid als misbruik kwalificeert.

## 12.16 Verdediging van de procedure

Procedures beschermen tegen willekeur.

Zij bepalen wie wordt gehoord, welke informatie beschikbaar moet zijn, welke termijnen gelden en wie bevoegd is een besluit te nemen.

De overheid mag daarom vasthouden aan procedurele eisen. Zij hoeft niet buiten de vastgestelde route te onderhandelen met iedere partij die een andere uitkomst wenst.

Maar procedures hebben een dienende functie.

Zij moeten bijdragen aan zorgvuldige, rechtmatige en controleerbare besluitvorming.

De verdediging van een procedure is legitiem zolang de procedure de relevante maatschappelijke vraag nog kan verwerken.

Wanneer een signaal aantoonbaar buiten de procedure valt, maar wel wezenlijk is voor de uitkomst, kan het antwoord niet uitsluitend zijn dat het niet op het juiste moment of via het juiste loket is ingebracht.

Dan moet worden onderzocht of een aanvullende route nodig is.

Een procedure is geen bewijs dat alles wat ertoe doet automatisch binnen haar bereik valt.

## 12.17 De verdediging van normen

Normen verschaffen duidelijkheid en rechtsgelijkheid.

Een bevoegd gezag kan niet naar willekeur bovenwettelijke eisen opleggen aan de ene initiatiefnemer en niet aan de andere. Het mag daarom verdedigen dat een activiteit volgens het geldende normstelsel moet worden beoordeeld.

Ook kan een burger niet zonder meer verlangen dat zijn persoonlijke risicobeleving de wettelijke grens vervangt.

Maar de overheid heeft verschillende rollen.

- Als vergunningverlener kan zij gebonden zijn aan bestaande normen.
- Als beleidsmaker of wetgever kan zij de vraag moeten stellen of die normen nog toereikend zijn.
- Als gebiedsbeheerder kan zij besluiten meer veiligheidsmarge aan te houden dan het uiterste wettelijke minimum.

De verdediging:

De norm laat dit toe, kan dus juridisch relevant zijn, maar bestuurlijk onvolledig.

De volgende vraag blijft: Is het gebruik van de volledige normruimte in deze specifieke omgeving, onder deze onzekerheid en met deze toekomstige ontwikkeling verantwoord?

## 12.18 Verdediging van een eerder besluit

Een eerder besluit verdient een vermoeden van geldigheid.

Anders zou ieder nieuw signaal de bewijslast volledig bij de overheid terugleggen en zou besluitvorming instabiel worden.

De overheid mag daarom vragen dat nieuwe informatie voldoende concreet, relevant en plausibel is voordat een besluit wordt heropend.

Maar het vermoeden van geldigheid is geen vermoeden van onfeilbaarheid.

De drempel voor heropening moet afhangen van:

- de ernst van de mogelijke gevolgen;
- de kwaliteit van de nieuwe informatie;
- de omkeerbaarheid van het besluit;
- de vraag of de informatie bij het oorspronkelijke besluit beschikbaar was;
- en de mate waarin het bestaande besluit op de betwiste aanname berust.

Een besluit met kleine, herstelbare gevolgen mag sterker worden beschermd tegen heropening dan een besluit dat mogelijk ernstige en onomkeerbare schade veroorzaakt.

Verdediging moet proportioneel zijn aan zowel het belang van stabiliteit als het belang van correctie.

## 12.19 Verdediging van institutioneel gezag

De overheid heeft gezag nodig om besluiten te kunnen uitvoeren.

Wanneer iedere overheidsuitspraak onmiddellijk wordt behandeld als verdacht of belangen gestuurd, verliest de samenleving een belangrijk gemeenschappelijk referentiepunt.

Daarom is het begrijpelijk dat bestuurders en organisaties hun betrouwbaarheid en professionele reputatie beschermen.

Een voortdurende erkenning van twijfel en fouten kan, wanneer zij slecht wordt uitgelegd, het vertrouwen verder beschadigen.

Maar institutioneel gezag kan niet duurzaam worden beschermd door tekortkomingen te ontkennen.

Gezag dat uitsluitend berust op het beeld van foutloosheid is kwetsbaar. Eén aantoonbare fout kan dan het gehele vertrouwen ondermijnen.

Sterker gezag berust op zichtbare betrouwbaarheid:

- zorgvuldig handelen;
- onzekerheid eerlijk benoemen;
- fouten tijdig corrigeren;
- en verantwoording afleggen over de gemaakte afweging.

De overheid beschermt haar gezag het beste door te laten zien dat zij niet onfeilbaar hoeft te zijn om betrouwbaar te kunnen handelen.

## 12.20 Functionele verdediging en zelfbescherming

Hier ligt een belangrijk onderscheid.

**Functionele verdediging** beschermt de voorwaarden waaronder de overheid haar publieke taak kan vervullen.

Zij beschermt:

- rechtszekerheid;
- gelijkheid;
- democratische legitimiteit;
- professionele standaarden;
- continuïteit;
- medewerkers;
- vertrouwelijke informatie;
- en schaarse publieke capaciteit.

**Institutionele zelfbescherming** beschermt vooral de organisatie, eerdere functionarissen of gekozen koers tegen ongemakkelijke gevolgen van heroverweging.

Zij beschermt:

- reputatie;
- gemaakte kosten;
- eerdere beloften;
- politieke positie;
- organisatorische belangen;
- en het beeld dat de oorspronkelijke keuze juist was.

In de praktijk kunnen beide vormen door elkaar lopen.

Het verdedigen van reputatie kan legitiem zijn wanneer ongefundeerde beschuldigingen het functioneren van een publieke dienst aantasten. Het wordt defensief wanneer reputatieschade zwaarder gaat wegen dan het erkennen van een inhoudelijk tekort.

De centrale vraag luidt daarom:

Draagt deze verdediging bij aan de kwaliteit en continuïteit van de publieke taak, of voorkomt zij vooral dat de organisatie haar eigen handelen opnieuw moet beoordelen?

## 12.21 Het doel van de verdediging

Dezelfde bestuurlijke handeling kan legitiem of defensief zijn, afhankelijk van het doel.

- Een overheid kan een dossier sluiten om schaarse capaciteit te beschermen nadat de vraag zorgvuldig is behandeld.
- Zij kan hetzelfde dossier sluiten om te voorkomen dat een onvolledige beantwoording opnieuw zichtbaar wordt.
- Zij kan een norm verdedigen om gelijke behandeling te waarborgen.
- Zij kan dezelfde norm verdedigen om een ongemakkelijke vraag over de toereikendheid ervan buiten beschouwing te laten.
- Zij kan verwijzen naar een formeel besluit om uitvoering mogelijk te maken.
- Zij kan naar dat besluit verwijzen om nieuwe feiten niet te hoeven beoordelen.

Het motief is niet altijd rechtstreeks vast te stellen.

Daarom moet niet alleen naar intentie worden gekeken, maar ook naar de werking.

- Laat de reactie nog ruimte voor relevante nieuwe informatie?
- Wordt duidelijk welke informatie tot een ander oordeel kan leiden?
- Is de hoofdvraag herkenbaar beantwoord?
- Wordt dezelfde maatstaf toegepast op informatie van de overheid, initiatiefnemer en burger?

Functionele verdediging behoudt een correctieroute.

Defensieve zelfbescherming sluit die route.

## 12.22 Een besluit verdedigen of het vermogen tot besluiten verdedigen

De overheid moet niet ieder afzonderlijk besluit tegen iedere prijs verdedigen.

Zij moet vooral haar vermogen beschermen om legitieme, uitvoerbare en corrigeerbare besluiten te nemen.

Dat is een ander uitgangspunt.

Wanneer een besluit aantoonbaar niet langer houdbaar is, kan tijdige aanpassing het institutionele beslisvermogen juist versterken.

De overheid laat dan zien dat haar besluiten ernstig zijn, maar niet blind.

Dat zij rechtszekerheid waardeert, maar niet verwart met permanentie.

Dat zij politieke richting uitvoert, maar de fysieke en maatschappelijke werkelijkheid blijft volgen.

Een organisatie die ieder besluit als onderdeel van haar gezag beschouwt, maakt iedere correctie tot gezichtsverlies.

Een organisatie die haar gezag verbindt aan de kwaliteit van haar besluitvorming, kan correctie juist als bewijs van kracht behandelen.

## 12.23 De eis van proportionaliteit

Legitieme verdediging moet proportioneel zijn.

De overheid beschikt over meer bevoegdheden, informatie en institutionele middelen dan de individuele burger. Zij kan besluiten nemen, informatie classificeren, procedures bepalen en handhaving inzetten.

Daarom rust op haar een zwaardere plicht om terughoudend en gemotiveerd te handelen.

Een beperkte fout in een brief rechtvaardigt niet dat de gehele burgerlijke zorg wordt genegeerd.

Een scherpe toon rechtvaardigt niet zonder meer beëindiging van ieder inhoudelijk contact.

Een herhaald argument rechtvaardigt pas dossiersluiting wanneer de hoofdvraag aantoonbaar is behandeld.

Een vertrouwelijk onderdeel rechtvaardigt niet dat iedere motivering wordt achtergehouden.

Ook de duur en zwaarte van de verdediging moeten passen bij het publieke belang dat wordt beschermd.

Verdediging zonder proportionaliteit wordt machtsuitoefening.

## 12.24 De eis van symmetrie

Een tweede voorwaarde is symmetrie.

De overheid moet onzekerheid, belangen en bewijs bij verschillende partijen volgens vergelijkbare maatstaven beoordelen.

Wanneer een burger een studie indient, mag naar methode, bron en belang worden gevraagd.

Maar dezelfde vragen moeten worden gesteld bij onderzoeken die door de initiatiefnemer zijn gefinancierd.

Wanneer de burger moet aantonen dat een risico plausibel is, moet de overheid kunnen aantonen waarom haar eigen aanname voldoende betrouwbaar is.

Wanneer persoonlijk belang reden is om een burgerlijke verklaring kritisch te beoordelen, geldt hetzelfde voor economische en bestuurlijke belangen van andere partijen.

Symmetrie betekent niet dat iedere bron even deskundig of betrouwbaar is.

Zij betekent dat gezag, positie of professionele vormgeving niet automatisch inhoudelijke juistheid bewijzen.

Een defensieve overheid stelt hogere eisen aan tegeninformatie dan aan informatie die de gekozen route ondersteunt.

Een corrigeerbare overheid maakt de toetsingsmaatstaf zichtbaar en past haar consequent toe.

## 12.25 De eis van uitlegbaarheid

Legitieme verdediging moet begrijpelijk worden gemotiveerd.

De overheid moet kunnen uitleggen:

- welk publiek belang wordt beschermd;
- waarom beperking of dossiersluiting nodig is;
- welke informatie is beoordeeld;
- welke onzekerheid resteert;
- en welke nieuwe omstandigheid aanleiding kan geven tot heropening.

Een formule als:

Wij zien geen aanleiding ons standpunt te wijzigen,

biedt weinig inzicht.

Een inhoudelijke motivering kan dezelfde uitkomst hebben, maar laat zien dat de overheid het signaal werkelijk heeft beoordeeld.

Uitlegbaarheid betekent niet dat iedere burger overtuigd zal raken.

Het betekent dat de redenering herkenbaar, controleerbaar en betwistbaar is.

Een overheid die niet kan uitleggen wat zij beschermt en waarom, loopt een groter risico dat bescherming in zelfbescherming is veranderd.

## 12.26 De eis van corrigeerbaarheid

De belangrijkste voorwaarde is dat verdediging de mogelijkheid van correctie niet volledig uitsluit.

Een besluit kan worden beschermd tegen willekeurige heropening, terwijl tegelijk wordt vastgelegd welke nieuwe feiten of omstandigheden relevant zijn.

Een dossier kan worden gesloten met de mededeling dat aantoonbaar nieuwe informatie opnieuw zal worden beoordeeld.

Een norm kan worden toegepast terwijl beleidsmatig wordt onderzocht of zij nog voldoende bescherming biedt.

Een politieke koers kan worden uitgevoerd met vooraf vastgelegde herijkmomenten.

De kern is dat het systeem een ingang behoudt waardoor de werkelijkheid opnieuw invloed kan krijgen.

Zonder die ingang verandert stabiliteit in verstarring.

## 12.27 Vijf vragen bij iedere bestuurlijke verdediging

Bij een beroep op procedure, norm, bevoegdheid, besluit of rechtszekerheid zouden vijf vragen moeten worden gesteld.

### 1. Wat wordt beschermd?

Gaat het om rechtsgelijkheid, continuïteit, veiligheid, privacy, uitvoerbaarheid of vooral om het eerdere besluit en de reputatie van de organisatie?

### 2. Tegen welke concrete bedreiging wordt beschermd?

Is sprake van herhaling, onjuiste informatie, intimidatie, willekeur of van inhoudelijke tegenspraak die ongemakkelijk is maar relevant kan zijn?

### 3. Is het middel proportioneel?

Wordt niet meer afgesloten, vertraagd of afgeschermd dan noodzakelijk is?

### 4. Is de onderliggende maatschappelijke vraag herkenbaar beoordeeld?

Een procedurele reactie mag niet de plaats innemen van een inhoudelijk antwoord wanneer dat antwoord nog ontbreekt.

### 5. Welke correctieroute blijft bestaan?

Moet nieuwe informatie tot heropening kunnen leiden, en is duidelijk wie daarover beslist?

Deze vragen vormen de grensbewaking tussen noodzakelijke institutionele verdediging en defensieve bestuurlijke sluiting.

## 12.28 Geen twaalfde reflex

Dit hoofdstuk voegt bewust geen twaalfde defensieve reflex toe.

De eerste elf reflexen beschrijven manieren waarop de overheid informatie, verantwoordelijkheid en heroverweging kan afweren. Dit hoofdstuk brengt de noodzakelijke tegenbegrenzing aan.

Niet iedere verwijzing naar bevoegdheid is afschuiven.

Niet iedere vereenvoudiging is misleiding.

Niet iedere normtoets is een vlucht uit verantwoordelijkheid.

Niet iedere politieke koers is koersblindheid.

En niet ieder gesloten dossier is een gemist nee.

De reflexen mogen daarom niet worden gebruikt als automatische beschuldiging zodra de overheid een grens stelt of een eerder besluit verdedigt.

Zij zijn diagnostische begrippen.

Om vast te stellen of werkelijk sprake is van een defensieve reflex, moet worden onderzocht welke publieke functie de reactie dient en of relevante correctie mogelijk blijft.

## 12.29 Legitieme verdediging als voorwaarde voor corrigeerbaarheid

Op het eerste gezicht lijken verdediging en correctie elkaars tegenpolen.

Dat zijn zij niet noodzakelijk.

Een overheid kan alleen geloofwaardig corrigeren wanneer ook duidelijk is welke besluiten wel blijven staan. Wanneer iedere koers onmiddellijk wankelt, krijgt nieuwe informatie geen ordelijke plaats maar veroorzaakt zij bestuurlijke instabiliteit.

Legitieme verdediging creëert daarom de vaste structuur waarbinnen correctie betekenisvol kan plaatsvinden.

Rechtszekerheid geeft aan wat het uitgangspunt is.

Herijkcriteria geven aan wanneer daarvan moet worden afgeweken.

Professionele standaarden bepalen welke informatie voldoende kwaliteit heeft.

Onafhankelijke toetsing voorkomt dat de organisatie zelf als enige over haar gelijk beslist.

Een corrigeerbare overheid is dus geen voortdurend twijfelende overheid.

Zij is een overheid die stabiel kan handelen en tegelijk weet onder welke omstandigheden zij moet terugkomen op haar eerdere oordeel.

## 12.30 Wanneer de burger een legitieme verdediging toch als afwijzing ervaart

Ook een zorgvuldig gemotiveerde en inhoudelijk juiste afwijzing kan door een burger als defensief worden ervaren.

Dat kan verschillende oorzaken hebben.

- De burger kan grote persoonlijke gevolgen ondervinden van een besluit dat voor de overheid één dossier tussen vele is.
- Hij kan de verdeling van baten en lasten fundamenteel onrechtvaardig vinden.
- Hij kan een andere risicowaardering hanteren.
- Ook kan eerder verlies van vertrouwen ertoe leiden dat iedere institutionele reactie als bevestiging van geslotenheid wordt gelezen.

De overheid kan dat niet volledig voorkomen.

Zij hoeft ook niet iedere burger uiteindelijk te overtuigen.

Maar zij moet wel erkennen dat vertrouwen niet uitsluitend ontstaat uit correcte procedure. Het ontstaat ook uit de zichtbare bereidheid om de maatschappelijke betekenis van een vraag te begrijpen.

Een legitieme verdediging moet daarom niet alleen juridisch juist en inhoudelijk onderbouwd zijn.

Zij moet ook laten zien dat de burgerlijke zorg als zorg is herkend, zelfs wanneer de conclusie niet wordt overgenomen.

## 12.31 De professionele ambtenaar in een verdedigende rol

De ambtenaar vertegenwoordigt de overheid ook wanneer hij een verzoek afwijst, een dossier sluit of een wettelijke grens bewaakt.

Dat is een volwaardige publieke taak.

Professionaliteit betekent niet dat hij iedere vraag openhoudt of iedere burger tegemoetkomt.

Hij moet soms duidelijk zijn, grenzen stellen en een onwelgevallige boodschap overbrengen.

Maar de ambtenaar moet kunnen onderscheiden namens welk publiek belang hij die grens bewaakt.

- Verdedigt hij een wettelijke regel die gelijke behandeling beschermt?
- Bewaakt hij schaarse capaciteit?
- Voorkomt hij dat vertrouwelijke informatie wordt verspreid?
- Of verdedigt hij vooral een eerder besluit omdat heropening organisatorisch lastig is?

Dat onderscheid kan niet volledig bij de individuele ambtenaar worden neergelegd. De organisatie moet heldere escalatie- en herijkroutes bieden.

Anders wordt de ambtenaar persoonlijk verantwoordelijk voor de keuze tussen loyaliteit aan het systeem en openheid voor correctie.

## 12.32 De bestuurder in een verdedigende rol

Ook een bestuurder moet genomen besluiten kunnen verdedigen.

De samenleving mag verwachten dat hij uitlegt waarom een koers is gekozen en niet bij ieder bezwaar terugdeinst.

Maar verdedigen betekent niet uitsluitend de voordelen herhalen en tegenargumenten weerleggen.

Een overtuigende bestuurlijke verdediging benoemt ook:

- de onzekerheden;
- de nadelige gevolgen;
- de afgewezen alternatieven;
- de grenzen van de beschikbare kennis;
- en de voorwaarden waaronder de koers wordt aangepast.

Juist door de zwakke kanten zichtbaar te maken, laat de bestuurder zien dat het besluit niet op blind vertrouwen maar op een bewuste afweging berust.

Een bestuurder die alleen zekerheid communiceert, maakt latere correctie moeilijker.

Een bestuurder die de voorwaarden van zijn besluit benoemt, organiseert ruimte voor betrouwbaar handelen wanneer de werkelijkheid verandert.

## 12.33 De grens tussen verdedigen en verdediging organiseren

Een overheid moet niet alleen reageren wanneer kritiek ontstaat. Zij moet vooraf organiseren hoe zij besluiten verdedigt én hoe zij tegeninformatie verwerkt.

Dat vraagt om:

- duidelijke motivering van de oorspronkelijke keuze;
- vastgelegde dragende aannamen;
- herkenbare verantwoordelijkheden;
- onafhankelijke bezwaar- en toetsingsroutes;
- vooraf bepaalde herijkcriteria;
- en bescherming van medewerkers tegen persoonlijke druk.

Wanneer deze voorzieningen ontbreken, wordt iedere kritische vraag een ad-hoc conflict.

De organisatie voelt zich onverwacht bedreigd en reageert sneller vanuit positie, reputatie en werkdruk.

Goed georganiseerde verdediging verkleint juist de behoefte aan defensief gedrag.

De overheid hoeft niet te improviseren of persoonlijk in de verdediging te schieten. Zij kan laten zien welke afweging is gemaakt en langs welke route nieuwe informatie wordt beoordeeld.

## 12.34 Conclusie

De overheid moet zich soms verdedigen.

Zij moet rechtszekerheid, gelijkheid, democratische legitimiteit, professionele standaarden, uitvoerbaarheid en de veiligheid van haar medewerkers beschermen. Zij moet onjuiste informatie kunnen corrigeren, vertrouwelijke gegevens bewaken en voorkomen dat ieder besluit door voortdurende herhaling wordt uitgehold.

Zonder deze verdediging ontstaat geen open en corrigeerbaar bestuur, maar instabiliteit, willekeur en bestuurlijke uitputting.

De beslissende vraag is daarom niet of de overheid weerstand biedt.

De beslissende vraag is wat die weerstand beschermt.

Legitieme verdediging beschermt de publieke functie en blijft proportioneel, uitlegbaar, symmetrisch en corrigeerbaar.

Defensieve zelfbescherming beschermt vooral het eerdere besluit, de gekozen koers, de organisatie of haar reputatie tegen de gevolgen van heroverweging.

De uiterlijke vorm kan vrijwel hetzelfde zijn.

In beide gevallen kan de overheid verwijzen naar bevoegdheid, procedure, norm, deskundigheid, rechtszekerheid of een formeel besluit.

Het verschil ligt in de werking:

**Kan relevante nieuwe informatie nog tot een ander oordeel leiden, of is het antwoord zo ingericht dat de bestaande uitkomst ongeacht de inhoud blijft staan?**

Daarmee is het beoordelingspunt bereikt waarop normale en noodzakelijke institutionele verdediging kan omslaan in een defensieve overheid.

Dat omslagpunt is zelden één zichtbaar besluit. Het ontstaat wanneer het te beschermen publieke belang naar de achtergrond verdwijnt en bescherming van de bestaande institutionele positie zelf het dominante doel wordt.

Daarover gaat hoofdstuk 13.

# Hoofdstuk 13 — Het omslagpunt

## 13.1 Verdediging heeft twee gezichten

De overheid moet besluiten kunnen nemen, uitvoeren en verdedigen. Zonder die mogelijkheid verliest bestuur zijn betekenis. Regels zouden telkens opnieuw ter discussie staan, uitvoeringsorganisaties zouden geen vaste opdracht hebben en burgers en bedrijven zouden niet weten waarop zij mogen vertrouwen.

Tegelijk moet de overheid kunnen erkennen dat een besluit, norm, model of beleidsroute niet langer voldoende wordt gedragen door de werkelijkheid.

Deze twee vereisten staan voortdurend naast elkaar:

**voldoende stabiliteit om te kunnen handelen en voldoende openheid om te kunnen corrigeren.**

Het omslagpunt naar defensief bestuur ontstaat wanneer die balans verdwijnt.

De verdediging is dan niet langer primair gericht op rechtszekerheid, gelijkheid, uitvoerbaarheid of bescherming van de publieke taak. Zij wordt steeds meer gericht op behoud van het bestaande besluit, de gekozen koers, de institutionele positie of het beeld dat eerder zorgvuldig en juist is gehandeld.

De uiterlijke handelingen kunnen hetzelfde blijven.

De overheid verwijst naar een norm, procedure, bevoegdheid, deskundig advies of formeel besluit. Het verschil zit niet noodzakelijk in de gebruikte woorden, maar in de functie die deze woorden vervullen.

Dienen zij nog om tot een zorgvuldig en controleerbaar oordeel te komen?

Of dienen zij vooral om te voorkomen dat het bestaande oordeel opnieuw moet worden onderzocht?

## 13.2 Het omslagpunt is zelden één moment

Bij een technisch systeem kan een grens soms duidelijk worden aangegeven.

Een druk wordt te hoog.

Een temperatuur overschrijdt een limiet.

Een constructie verliest haar veiligheidsmarge.

Bij bestuurlijke defensief gedrag bestaat meestal niet één exact aanwijsbaar moment.

De overgang voltrekt zich geleidelijk.

Aanvankelijk is een verwijzing naar bevoegdheid volledig redelijk. Een vraag moet ergens worden behandeld. Daarna blijkt dat meerdere organisaties nodig zijn. De burger wordt doorverwezen. Iedere organisatie behandelt haar eigen deel. De oorspronkelijke hoofdvraag raakt verspreid. Wanneer de burger terugkomt, wordt zijn vraag als herhaling beschouwd.

Geen afzonderlijke handeling hoeft onzorgvuldig te zijn.

Toch kan de gezamenlijke werking ertoe leiden dat de overheid niet meer onderzoekt of de vraag terecht is, maar vooral waarom zij niet opnieuw hoeft te worden behandeld.

Het omslagpunt moet daarom niet uitsluitend worden gezocht in één besluit, één brief of één ambtenaar.

Het moet worden gezocht in de verandering van de bestuurlijke werking:

**Kan nieuwe informatie nog werkelijk invloed hebben op het oordeel, of staat de uitkomst feitelijk al vast?**

## 13.3 Van publieke functie naar institutionele positie

Legitieme verdediging beschermt een publieke functie.

De overheid beschermt rechtszekerheid omdat mensen op besluiten moeten kunnen vertrouwen.

Zij beschermt procedures omdat gelijke behandeling en zorgvuldigheid nodig zijn.

Zij beschermt deskundigheid omdat complexe besluiten niet op willekeurige opvattingen mogen berusten.

Zij beschermt medewerkers omdat intimidatie en overbelasting goed bestuur onmogelijk maken.

Defensieve verdediging beschermt daarentegen steeds meer een institutionele positie.

De aandacht verschuift naar vragen als:

- wat betekent heropening voor het eerdere besluit;
- welke bestuurder wordt daarop aangesproken;
- welke kosten moeten worden verantwoord;
- welke juridische risico’s ontstaan;
- welke projectplanning komt in gevaar;
- en welke reputatieschade kan optreden?

Deze gevolgen zijn niet onbelangrijk. Ook een overheid moet rekening houden met kosten, continuïteit en betrouwbaarheid.

Het omslagpunt wordt bereikt wanneer die institutionele gevolgen zwaarder gaan wegen dan de inhoudelijke vraag of het besluit nog voldoende juist en verantwoord is.

Dan wordt niet meer primair onderzocht:

Wat betekent dit signaal voor de bescherming van de samenleving?

maar:

Wat betekent dit signaal voor onze organisatie en onze eerdere keuze?

## 13.4 De verschuiving van waarheidsvraag naar beheersvraag

In een open fase staat de inhoudelijke vraag centraal.

- Klopt de aanname?
- Is de risicoanalyse volledig genoeg?
- Kan de hulpverlening dit scenario werkelijk aan?
- Is de toekomstige vraag voldoende aannemelijk?
- Zijn de maatschappelijke lasten evenredig verdeeld?
- Wanneer het systeem defensiever wordt, verschuift de aandacht naar de beheersing van het signaal.
- Wie beantwoordt de brief?
- Binnen welke termijn?
- Onder welke procedure valt het verzoek?
- Welke informatie mag worden verstrekt?
- Hoe voorkomen wij nieuwe verwachtingen?
- Hoe zorgen wij dat het project geen vertraging oploopt?

Deze vragen zijn op zichzelf legitiem. Iedere organisatie moet haar communicatie en processen organiseren.

Maar wanneer de beheersvraag de waarheidsvraag verdringt, wordt het signaal vooral een bestuurlijk probleem dat moet worden afgehandeld.

De burger, ambtenaar of deskundige brengt dan niet langer mogelijke kennis in.

Hij veroorzaakt een dossier, risico of verstoring.

Het omslagpunt is zichtbaar wanneer de organisatie beter georganiseerd raakt rond het beheersen van de boodschapper dan rond het onderzoeken van de boodschap.

## 13.5 Een antwoord dat niet meer kan veranderen

Een van de duidelijkste kenmerken van defensieve bestuurlijke sluiting is dat de uitkomst feitelijk niet meer kan veranderen.

De overheid kan nog informatie opvragen, gesprekken voeren, aanvullende studies laten uitvoeren en zienswijzen beantwoorden.

Formeel blijft het proces open.

Maar alle nieuwe informatie wordt uitsluitend gebruikt om:

- het bestaande besluit nader te motiveren;
- aanvullende beheersmaatregelen te formuleren;
- communicatie te verbeteren;
- of juridische kwetsbaarheid te verkleinen.

De mogelijkheid dat de nieuwe informatie tot een wezenlijk andere koers leidt, ontbreekt.

Er bestaat dan nog wel verwerking, maar geen heroverweging. Een open bestuurlijke vraag luidt:

Welke conclusie volgt uit deze informatie?

Een defensief gesloten vraag luidt: Hoe verwerken wij deze informatie zonder de bestaande conclusie te wijzigen?

Daar ligt een fundamenteel omslagpunt.

## 13.6 De asymmetrische bewijslast

In hoofdstuk 4 is vastgesteld dat de burger niet automatisch gelijk heeft. De overheid mag vragen om concrete, plausibele en controleerbare informatie.

Maar bij het omslagpunt verandert de verdeling van de bewijslast.

De burger moet overtuigend aantonen dat de bestaande beoordeling onjuist is.

De overheid hoeft niet opnieuw aan te tonen dat haar eerdere beoordeling onder de huidige omstandigheden nog voldoende is.

Een onzekerheid in het betoog van de burger wordt reden voor afwijzing.

Een onzekerheid in het model van de overheid wordt aangemerkt als een normale beperking van onderzoek.

Een ontbrekend gegeven bij de burger verzwakt zijn signaal.

Een ontbrekend gegeven bij de overheid wordt verwerkt als aanname, bandbreedte of restrisico.

Deze asymmetrie is vooral problematisch wanneer de relevante informatie grotendeels bij de overheid of initiatiefnemer aanwezig is.

De burger wordt dan geacht een besluit te weerleggen zonder toegang tot dezelfde gegevens, deskundigen en modellen waarop dat besluit rust.

Legitieme verdediging vraagt om een redelijke drempel voor heropening.

Defensieve sluiting maakt die drempel zo hoog dat vrijwel alleen een reeds voltrokken incident, rechterlijke vernietiging of onweerlegbaar bewijs nog doorwerking kan hebben.

## 13.7 Onzekerheid werkt nog maar één kant op

Ook onzekerheid krijgt bij het omslagpunt een asymmetrische betekenis.

Vóór het besluit kan onzekerheid worden gebruikt om ruimte te laten voor een beleidsroute:

- De ontwikkeling kan zich gunstig voltrekken.
- De techniek kan tijdig beschikbaar komen.
- De veiligheidsmaatregel kan voldoende effectief zijn.
- De toekomstige vraag kan groot genoeg worden.

Wanneer later tegeninformatie ontstaat, wordt onzekerheid anders gebruikt:

- Het is nog niet bewezen dat de vraag lager uitvalt.
- Het is niet zeker dat het risico groter is.
- De relatie met gezondheidsschade is niet causaal aangetoond.
- Het incident bewijst nog geen structureel probleem.

Onzekerheid ondersteunt dan aanvankelijk het ja, maar kan later nauwelijks nog een reden voor heroverweging zijn.

Dat is een belangrijk signaal van defensief gedrag.

Een corrigeerbare overheid hanteert onzekerheid consistent. Wanneer onzekerheid voldoende groot was om een optimistische route mogelijk te achten, moet een ongunstige ontwikkeling eveneens gewicht kunnen krijgen voordat absolute zekerheid bestaat.

## 13.8 Het middel gaat het doel vervangen

Procedures, modellen, normen en taakverdeling zijn ontworpen om publieke doelen te dienen.

Zij moeten bijdragen aan rechtmatigheid, veiligheid, gezondheid, gelijkheid en betrouwbare besluitvorming.

Bij het omslagpunt verandert hun positie.

Correcte toepassing van het middel wordt het belangrijkste bewijs dat het doel is bereikt.

- De procedure is gevolgd, dus de vraag is zorgvuldig behandeld.
- Het model is toegepast, dus het risico is voldoende bekend.
- De norm wordt niet overschreden, dus de situatie is aanvaardbaar.
- Alle bevoegde partijen zijn betrokken, dus de samenhang is beoordeeld.
- Het besluit is rechtmatig, dus de maatschappelijke uitkomst is verantwoord.
- De bestuurlijke redenering wordt daarmee intern sluitend.

Maar zij kan losraken van de oorspronkelijke publieke opdracht.

De vraag of mensen werkelijk voldoende worden beschermd, of het systeem uitvoerbaar blijft en of de gezamenlijke gevolgen aanvaardbaar zijn, wordt vervangen door de vraag of de voorgeschreven instrumenten correct zijn gebruikt.

Het middel verdedigt dan niet langer het publieke doel.

Het middel verdedigt zichzelf.

## 13.9 Het signaal wordt persoonsgebonden

In een open systeem wordt een signaal zoveel mogelijk los van de persoon beoordeeld.

- Wie brengt welke informatie in?
- Wat is de feitelijke waarneming?
- Welke analyse is controleerbaar?

Bij toenemende defensief gedrag verschuift de aandacht naar de boodschapper.

- De burger wordt activist.
- De deskundige wordt een tegenstander van het beleid.
- De ambtenaar wordt onvoldoende loyaal of te theoretisch.
- De toezichthouder wordt als risicomijdend beschouwd.
- De hulpverlener kijkt alleen vanuit het ergste scenario.
- De persoon krijgt een bestuurlijk etiket waarmee ook de inhoud kan worden gerelativeerd.

Dat betekent niet dat positie, belang en gedrag nooit relevant zijn. Een initiatiefnemer, actiegroep of deskundige kan selectief redeneren. Ook kan gedrag zodanig intimiderend zijn dat grenzen nodig zijn.

Het omslagpunt ontstaat wanneer persoonskenmerken de inhoudelijke beoordeling gaan vervangen.

De overheid hoeft de analyse niet meer volledig te beantwoorden, omdat zij meent te weten vanuit welke positie zij afkomstig is.

De boodschapper wordt verklaard. De boodschap blijft liggen.

## 13.10 De toon wordt belangrijker dan de inhoud

Bij langdurige conflicten kan de communicatie verharden.

Een burger voelt zich niet gehoord en formuleert zijn kritiek scherper. De organisatie ervaart herhaling, beschuldigingen en wantrouwen. Ambtenaren gaan zich persoonlijk of professioneel aangevallen voelen.

Daardoor kan de toon steeds meer aandacht krijgen.

De brief wordt als onaangenaam, ongenuanceerd of beschuldigend beschouwd. De inhoud wordt door die toon moeilijker ontvankelijk.

Een overheid hoeft agressie of intimidatie niet te accepteren.

Maar scherpe of emotionele formuleringen maken een feitelijk signaal niet automatisch onjuist.

Het omslagpunt is bereikt wanneer de gebrekkige vorm van de boodschap voldoende reden wordt om haar inhoud niet meer te onderzoeken.

Daarbij moet ook de voorgeschiedenis worden betrokken.

De scherpe toon kan mede het resultaat zijn van eerdere verwijzingen, verkleiningen en onbeantwoorde hoofdvragen.

De overheid hoeft de toon niet goed te keuren om haar eigen bijdrage aan de escalatie te onderzoeken.

## 13.11 Interne twijfel wordt bestuurlijk verzacht

Het omslagpunt is niet alleen zichtbaar in de behandeling van externe kritiek.

Ook intern kan twijfel van betekenis veranderen.

Een ambtenaar of deskundige kan aangeven dat een dragende aanname onvoldoende is onderbouwd, dat een risico buiten het model valt of dat de uitvoeringscapaciteit ontbreekt.

In een open systeem wordt onderzocht wat deze constatering voor de keuze betekent.

In een defensiever systeem wordt de boodschap bestuurlijk vertaald:

- een tekortkoming wordt een aandachtspunt;
- een voorwaarde wordt een actie voor de volgende fase;
- fundamentele onzekerheid wordt een te beheersen risico;
- en een mogelijke reden voor heropening wordt een aanbeveling voor monitoring.

Deze taal is niet noodzakelijk onjuist. Zij kan helpen problemen oplosbaar te maken.

Maar zij kan ook de beslissende betekenis van het signaal verminderen.

Het bestuurlijke systeem heeft een sterk vermogen om scherpe informatie om te zetten in werkbare formuleringen.

Dat vermogen wordt defensief wanneer iedere mogelijke reden voor een nee automatisch verandert in een taak binnen het bestaande ja.

## 13.12 Informatie wordt geregistreerd zonder gevolgen

Veel overheden verzamelen grote hoeveelheden gegevens.

Er zijn klachtenregistraties, incidentmeldingen, evaluaties, audits, meetprogramma's en voortgangsrapportages.

De aanwezigheid van deze informatie kan de indruk geven dat de organisatie leert.

Maar leren vraagt meer dan registratie.

Nieuwe informatie moet worden verbonden aan een beslissing.

- Welke afwijking is relevant?
- Wie beoordeelt het patroon?
- Welke grens leidt tot ingrijpen?
- Kan het oorspronkelijke besluit worden heropend?

Bij defensieve bestuurlijke sluiting blijft de informatiestroom bestaan, maar verliest zij haar bestuurlijke consequentie.

- Er wordt gemeten, maar niet herijkt.
- Er wordt geëvalueerd, maar alleen binnen de bestaande koers.
- Er worden klachten geregistreerd, maar niet in samenhang beoordeeld.
- Er wordt een rapport geschreven, maar geen nieuw besluit gevraagd.

De overheid kan dan aantonen dat zij het signaal kent.

Zij kan niet aantonen dat het signaal nog iets kan veranderen.

## 13.13 Tijd als neutrale factor en als verdedigingsmiddel

Tijd kan nodig zijn om feiten te verzamelen, deskundigen te raadplegen en zorgvuldige besluiten te nemen.

Niet iedere vertraging is defensief.

Maar tijd kan ook de positie van het bestaande besluit versterken.

Naarmate een project verder wordt uitgevoerd:

- nemen de gemaakte kosten toe;
- ontstaan contracten en rechten;
- verdwijnen alternatieven;
- veranderen de fysieke omstandigheden;
- en raken bestuurders en organisaties sterker aan de koers verbonden.

Een signaal dat vroeg nog met een beperkte correctie kon worden behandeld, vraagt later een ingrijpende koerswijziging.

Daarom kan uitstel van inhoudelijke beoordeling een defensieve werking hebben, ook wanneer nooit formeel wordt besloten het signaal af te wijzen.

De reactie luidt dan:

- Dit wordt in een volgende fase onderzocht.
- De evaluatie volgt na ingebruikname.
- Eerst moet meer ervaring worden opgedaan.
- De norm wordt op termijn herzien.
- Deze formuleringen kunnen legitiem zijn.

Zij worden defensief wanneer de volgende fase de correctie moeilijker maakt en geen tijdelijke begrenzing wordt toegepast.

Tijd wordt dan niet gebruikt om beter te leren.

Tijd wordt gebruikt om de gekozen koers moeilijker omkeerbaar te maken.

## 13.14 De prijs van correctie wordt argument tegen correctie

Naarmate het proces vordert, worden de gevolgen van koerswijziging groter.

- Er is geld uitgegeven.
- Personeel is aangetrokken.
- Contracten zijn gesloten.
- Locaties zijn gereserveerd.
- Politieke beloften zijn gedaan.

Deze werkelijkheid kan niet worden genegeerd.

Een verantwoord bestuur moet de kosten en maatschappelijke verstoring van correctie meewegen.

Maar bij het omslagpunt verandert de prijs van eerdere keuzes in bewijs dat die keuzes moeten worden voortgezet.

De redenering verschuift van: Is voortzetting vanaf nu nog de beste route?

naar: Stoppen kan niet meer, omdat wij al te ver zijn.

De gemaakte kosten krijgen dan een beschermende functie rond het besluit.

Dat is vooral problematisch wanneer de kosten van voortzetting, toekomstige afhankelijkheden en mogelijke maatschappelijke schade niet met dezelfde ernst worden beoordeeld.

Het verlies wordt direct zichtbaar bij stoppen. De vermeden schade door stoppen blijft hypothetisch.

Daardoor krijgt voortzetting een structureel voordeel.

## 13.15 Reputatie en verantwoordelijkheid raken verweven

Een organisatie of bestuurder kan een project jarenlang hebben verdedigd.

Er zijn publieke uitspraken gedaan, Kamerbrieven geschreven en toezeggingen aan bedrijven of bewoners afgegeven.

Nieuwe informatie raakt dan niet alleen het project, maar ook de beoordeling van eerder handelen.

Een inhoudelijke heroverweging kan worden uitgelegd als erkenning dat de eerdere koers niet juist was.

Daardoor raken twee vragen met elkaar verweven:

1. Is de koers met de kennis van nu nog verantwoord?
2. Was het eerdere besluit verwijtbaar?

Deze vragen moeten worden onderscheiden.

Een koers kan aanpassing vragen zonder dat het oorspronkelijke besluit onbehoorlijk was.

Wanneer dit onderscheid niet wordt gemaakt, wordt iedere correctie een potentiële schuldbekentenis.

De organisatie krijgt dan een sterke prikkel om de actuele geldigheid van het besluit te verdedigen met argumenten over de zorgvuldigheid van het verleden.

Het omslagpunt ontstaat wanneer bescherming tegen verwijt belangrijker wordt dan aanpassing aan nieuwe kennis.

## 13.16 Interne tegenspraak verliest toegang

In een open organisatie kan een afwijkend oordeel de verantwoordelijke leiding bereiken.

Dat betekent niet dat het wordt gevolgd, maar het wordt herkenbaar meegenomen in de beslissing.

In een defensief systeem bestaan meer filters.

- Een ambtenaar wordt gevraagd zijn formulering bestuurlijk werkbaar te maken.
- Een risico wordt in de lijn samengevat.
- Een afwijkend advies wordt als minderheidsstandpunt opgenomen in een bijlage.

- Een waarschuwing bereikt de bestuurder pas nadat zij is vertaald naar een voorstel voor beheer.
- Ook kan de medewerker leren dat herhaalde fundamentele twijfel zijn positie schaadt.

Formeel bestaat ruimte voor tegenspraak.

Praktisch wordt vooral tegenspraak gewaardeerd die binnen de gekozen koers tot verbetering leidt.

Het omslagpunt wordt zichtbaar wanneer kritiek alleen welkom is zolang zij niet tot een andere hoofdkeuze hoeft te leiden.

## 13.17 Escalatie wordt een loyaliteitsvraag

Wanneer een ambtenaar of deskundige meent dat een belangrijk signaal onvoldoende wordt behandeld, kan hij proberen de kwestie te escaleren.

Hij zoekt een hoger managementniveau, een bestuurder, toezichthouder of onafhankelijke instantie.

In een gezonde organisatie is escalatie een normaal veiligheidsmechanisme.

Niet ieder verschil hoeft te worden geëscaleerd, maar bij ernstige onzekerheid moet een route bestaan.

In een defensieve organisatie kan escalatie worden ervaren als het passeren van de lijn, het ondermijnen van collega’s of het creëren van bestuurlijke onrust.

De inhoudelijke vraag verandert in een vraag naar loyaliteit en gedrag.

- Waarom heeft de medewerker dit niet binnen zijn eigen team opgelost?
- Waarom zoekt hij externe aandacht?
- Waarom vertrouwt hij niet op de verantwoordelijke deskundigen?
- Wanneer de organisatie vooral de escalatie problematiseert en niet het onderliggende signaal, is het omslagpunt nabij.

## 13.18 De correctieroute wordt formeel maar niet reëel

Een overheid kan wijzen op bezwaar, beroep, klachtenprocedures, participatie en evaluatie.

Daarmee lijkt correctie institutioneel te zijn georganiseerd.

Maar een formele route is niet altijd een reële correctieroute.

Een bezwaarschrift kan alleen binnen het bestaande wettelijke toetsingskader worden beoordeeld.

De rechter kan de rechtmatigheid toetsen, maar niet zelfstandig een nieuw veiligheidsstelsel ontwerpen.

Participatie kan alleen betrekking hebben op inpassing en niet meer op de hoofdkeuze.

Een evaluatie kan na voltooiing plaatsvinden, wanneer terugkeer vrijwel onmogelijk is.

Een klachtprocedure kan het gedrag van een medewerker beoordelen, maar niet de juistheid van het beleidskader.

De vraag is daarom niet alleen of een route bestaat.

De vraag is of die route bevoegd, tijdig en materieel in staat is om de betwiste keuze te veranderen.

Een correctiemogelijkheid die pas werkt nadat de schade is ontstaan of de route onomkeerbaar is geworden, is als bestuurlijke veiligheidsvoorziening onvoldoende.

## 13.19 Geen eigenaar van heroverweging

Defensieve sluiting kan ontstaan zonder dat iemand bewust besluit een vraag af te weren.

Iedere organisatie kan bereid zijn haar eigen onderdeel opnieuw te bekijken. Toch kan niemand bevoegd zijn het geheel te heropenen.

- De vergunningverlener kan de beleidskeuze niet wijzigen.
- De beleidsafdeling kan niet ingrijpen in een individuele vergunning.
- De veiligheidsregio kan adviseren, maar niet besluiten.
- De toezichthouder kan naleving beoordelen, maar niet de oorspronkelijke norm veranderen.
- De bestuurder ontvangt daardoor veel deelinformatie, maar geen institutioneel voorbereid heroverwegingsbesluit.

Het bestaande besluit blijft staan omdat niemand eigenaar is van het alternatief.

Hier wordt het omslagpunt systeemmatig.

Niet één actor verdedigt de koers.

De inrichting maakt heroverweging organisatorisch vrijwel onmogelijk.

## 13.20 Rechtmatigheid wordt eindstation

Juridische toetsing is essentieel. De overheid moet binnen de wet handelen.

Maar rechtmatigheid en bestuurlijke juistheid vallen niet volledig samen.

Een besluit kan rechtmatig zijn binnen een normstelsel dat nieuwe risico's of cumulatieve effecten slechts beperkt omvat.

Een rechter kan oordelen dat het bevoegd gezag voldoende heeft gemotiveerd waarom het binnen de beschikbare beoordelingsruimte tot het besluit kon komen.

Daarmee is niet noodzakelijk vastgesteld dat het besluit de best mogelijke bescherming of meest robuuste lange termijn uitkomst biedt.

Het omslagpunt ontstaat wanneer juridische houdbaarheid wordt gebruikt als afsluiting van iedere bredere bestuurlijke vraag.

De uitspraak: De rechter heeft het besluit in stand gelaten,

wordt dan vertaald in: Daarmee is bevestigd dat onze inhoudelijke keuze volledig juist was.

Die conclusie kan verder gaan dan de juridische uitspraak draagt.

Een corrigeerbare overheid respecteert het rechterlijk oordeel, maar behoudt haar eigen verantwoordelijkheid om beleid, normen en beschermingsuitkomsten te verbeteren.

## 13.21 Vier fasen van het omslagproces

Het omslagpunt kan beter worden begrepen als een ontwikkeling in vier fasen.

### Fase 1 — Functionele verdediging

De overheid begrenst de behandeling om rechtszekerheid, gelijkheid, uitvoerbaarheid en professionele kwaliteit te beschermen.

Nieuwe informatie wordt beoordeeld en kan bij voldoende relevantie nog tot aanpassing leiden.

### Fase 2 — Voorzichtige afscherming

De organisatie ervaart toenemende druk, herhaling of onzekerheid. Zij stelt hogere eisen aan nieuwe informatie, centraliseert de communicatie en probeert de bestaande koers te stabiliseren.

Correctie blijft mogelijk, maar wordt moeilijker.

### Fase 3 — Institutionele weerstand

Nieuwe informatie wordt vooral beoordeeld op haar gevolgen voor planning, reputatie, juridische positie en eerdere besluiten. Kritiek wordt vertaald naar beheersmaatregelen binnen de bestaande route.

De mogelijkheid van fundamentele heropening wordt uitzonderlijk.

### Fase 4 — Defensieve sluiting

De uitkomst staat feitelijk vast. Procedures, normen, deskundigheid en formele besluiten worden gebruikt om nieuwe informatie buiten de hoofdkeuze te houden.

Correctie vindt pas plaats onder externe dwang, bijvoorbeeld door een incident, rechterlijke vernietiging, politieke crisis of maatschappelijk onhoudbare schade.

De overgang tussen deze fasen is niet scherp.

Juist daarom zijn vroege signalen belangrijk.

## 13.22 Drie noodzakelijke kenmerken van defensieve sluiting

Niet iedere onvolledige reactie of bestuurlijke fout bewijst dat de overheid defensief is geworden.

Voor een overtuigende diagnose moeten ten minste drie kenmerken samenkomen.

### 1. De uitkomst wordt beschermd

Het bestaande besluit, kader of project krijgt een voorkeurspositie. Nieuwe informatie wordt niet meer neutraal beoordeeld, maar vanuit de vraag of zij voortzetting bedreigt.

### 2. De toetsing wordt asymmetrisch

Tegeninformatie moet aan zwaardere eisen voldoen dan informatie die de bestaande koers ondersteunt. Onzekerheid wordt verschillend behandeld afhankelijk van haar richting.

### 3. Een reële correctieroute ontbreekt

Er is geen tijdig, bevoegd en herkenbaar mechanisme waardoor relevante nieuwe informatie tot heropening, aanpassing of stopzetting kan leiden.

Wanneer slechts één van deze kenmerken aanwezig is, kan sprake zijn van een incident, slechte communicatie of tijdelijke bestuurlijke druk.

Wanneer zij gezamenlijk en herhaald optreden, ontstaat een patroon van defensieve bestuurlijke sluiting.

## 13.23 De uitkomsttoets

Een eenvoudige maar scherpe diagnostische vraag luidt:

**Welke informatie zou de overheid tot een ander oordeel kunnen brengen?**

Wanneer de organisatie hierop een concreet antwoord kan geven, bestaat nog een correctieroute.

Bijvoorbeeld:

- wanneer de kosten een bepaalde grens overschrijden;
- wanneer een veiligheidsvoorziening niet aantoonbaar beschikbaar is;
- wanneer de vraag structureel beneden een bandbreedte blijft;
- wanneer een onafhankelijk onderzoek een relevante modelbeperking bevestigt;
- of wanneer hulpdiensten een scenario niet beheersbaar achten.

Wanneer geen informatie denkbaar is die de koers kan veranderen, is het proces niet meer onderzoekend.

Het is bevestigend.

Een tweede vraag luidt:

**Wie kan op basis van die informatie het besluit heropenen?**

Een signaalwaarde zonder bevoegde beslisser biedt weinig bescherming.

## 13.24 De omkeringstoets

Een tweede diagnostische methode is de omkeringstoets.

Daarbij wordt gevraagd hoe de overheid dezelfde informatie zou behandelen wanneer zij de bestaande koers ondersteunde.

Een studie die gunstige conclusies bevat, wordt mogelijk als relevant en gezaghebbend beschouwd.

Zou een methodologisch vergelijkbare studie met ongunstige conclusies dezelfde status krijgen?

Een onzeker scenario dat toekomstige baten laat zien, kan voldoende zijn om een project te ontwikkelen.

Zou een even onzeker scenario met ernstige gevolgen voldoende zijn voor aanvullende voorzorg?

Een deskundige van de initiatiefnemer kan als professioneel worden beschouwd.

Wordt een deskundige burger met vergelijkbare kwalificaties eveneens inhoudelijk beoordeeld?

Wanneer de maatstaf verandert met de richting van de uitkomst, is sprake van een defensieve asymmetrie.

## 13.25 De consequentietoets

Ook moet worden onderzocht of informatie gevolgen heeft.

Een overheid kan een signaal volledig erkennen en toch niets veranderen.

- Zij vermeldt de onzekerheid in het besluit.
- Zij neemt het risico op in een register.
- Zij kondigt monitoring aan.
- Zij geeft aan dat aandacht nodig blijft.

Dat kan voldoende zijn bij een beperkt en herstelbaar probleem.

Maar bij een dragende aanname of ernstig risico moet zichtbaar zijn welke bestuurlijke consequentie volgt.

De consequentietoets luidt:

**Wat verandert er in het besluit, ontwerp, tempo, toezicht of herijkmoment doordat dit signaal is erkend?**

Wanneer het antwoord steeds luidt dat niets hoeft te veranderen, moet worden onderzocht of erkenning vooral een procedurele functie heeft gekregen.

## 13.26 Het risico van een te snelle diagnose

Het begrip defensieve overheid moet zorgvuldig worden gebruikt.

Een burger kan een afwijzing als defensief ervaren omdat hij de uitkomst niet accepteert.

Een ambtenaar kan menen dat zijn waarschuwing onvoldoende gewicht krijgt, terwijl het bestuur na afweging redelijkerwijs een andere conclusie trekt.

Een organisatie kan binnen haar wettelijke mogelijkheden werkelijk niet bevoegd zijn om een bredere vraag te beantwoorden.

Ook kan een overheid legitiem besluiten dat aanvullend onderzoek niet proportioneel is.

Niet iedere gemiste kans, onvolledig antwoord of bestuurlijk verschil bewijst institutionele zelfbescherming.

Daarom moet de diagnose niet uitsluitend op intenties worden gebaseerd.

De vraag is niet of betrokkenen zich defensief voelen of kwade wil hebben.

De vraag is of een terugkerend patroon bestaat waarin relevante informatie structureel minder invloed krijgt omdat zij strijdig is met het bestaande kader, en waarin geen reële route voor heroverweging overblijft.

## 13.27 Goede intenties voorkomen defensief gedrag niet

Defensieve bestuurlijke sluiting kan ontstaan terwijl alle betrokkenen menen het publieke belang te dienen.

- De projectorganisatie wil een maatschappelijk noodzakelijke voorziening realiseren.
- De vergunningverlener bewaakt rechtsgelijkheid.
- De jurist beschermt het besluit tegen vernietiging.
- De bestuurder wil betrouwbaarheid uitstralen.
- De communicatieafdeling wil onrust voorkomen.
- De ambtenaar wil een werkbare oplossing vinden.

Iedere bijdrage kan rationeel en professioneel zijn.

Juist daardoor is het systeem moeilijk te corrigeren.

Er is geen duidelijk kwaadwillende actor.

Er bestaat slechts een samenloop van rollen waarin ieder een goede reden heeft om voortzetting te ondersteunen en niemand een duidelijke opdracht heeft om de hoofdkeuze opnieuw open te leggen.

Het omslagpunt is daarom geen moreel oordeel over personen.

Het is een diagnose van de bestuurlijke werking.

## 13.28 Het venster vóór de volledige sluiting

Tussen eerste twijfel en volledige defensieve sluiting bestaat meestal een periode waarin correctie nog relatief licht mogelijk is.

In deze periode zijn:

- nog niet alle contracten gesloten;
- alternatieven nog beschikbaar;
- reputatie en politiek commitment nog beperkt;
- aanvullende gegevens nog te verzamelen;
- en technische aanpassingen nog mogelijk.

Dit is het venster waarin een corrigeerbaar systeem het meest waardevol is.

Een onafhankelijke toets, tijdelijke pauze, kleinere eerste fase of heropening van een aanname kan dan voorkomen dat later een veel zwaardere ingreep nodig wordt.

Wanneer deze periode ongebruikt voorbijgaat, stijgt de prijs van correctie.

De argumenten voor voortzetting worden daardoor sterker, ook wanneer de inhoudelijke grondslag verzwakt.

Het gemiste nee ontstaat niet noodzakelijk doordat niemand ooit kritiek heeft geuit.

Het ontstaat doordat kritiek niet op het moment doorwerkte waarop correctie nog proportioneel en uitvoerbaar was.

## 13.29 Leiderschap bij het omslagpunt

Bestuurlijk leiderschap is cruciaal wanneer de organisatie dreigt om te slaan.

Een bestuurder of hoogste ambtenaar moet dan twee boodschappen tegelijk kunnen uitdragen.

De eerste is: Wij blijven verantwoordelijk voor uitvoering en laten ons niet door iedere tegenslag van koers brengen.

De tweede is: Geen enkel eerder besluit is belangrijker dan de publieke uitkomst waarvoor het is genomen.

Dat vraagt dat leiders actief vragen naar informatie die de voorkeursroute kan ontkrachten.

Niet alleen: Zijn de risico’s beheerst? Maar ook: Welk risico kan onze hoofdkeuze ongeldig maken?

Niet alleen: Kunnen wij juridisch doorgaan?

Maar ook: Is doorgaan bestuurlijk nog verstandig?

Niet alleen: Welke maatregelen lossen het knelpunt op?

Maar ook: Is het aantal en de aard van de knelpunten inmiddels zelf een signaal?

Leiderschap voorkomt defensief gedrag niet door voortdurend twijfel te zaaien.

Het voorkomt defensief gedrag door duidelijk te maken dat tijdige correctie geen institutioneel verraad is.

## 13.30 De rol van de ambtenaar

De ambtenaar bevindt zich vaak als eerste bij het omslagpunt.

Hij ziet dat een voorbehoud uit een technisch rapport in de bestuurlijke samenvatting verdwijnt.

Hij merkt dat een terugkerend signaal alleen nog communicatief wordt behandeld.

Hij ervaart dat een beslismoment feitelijk maar één uitkomst toelaat.

Toch kan hij niet zelfstandig de politieke of bestuurlijke koers wijzigen.

Daarom moet de organisatie hem meer bieden dan een algemene plicht tot professionele tegenspraak.

Er moet een herkenbare route bestaan voor:

- het vastleggen van een afwijkend oordeel;
- onafhankelijke beoordeling;
- escalatie buiten de directe projectlijn;
- en terugkoppeling over de bestuurlijke verwerking.

Zonder die voorzieningen wordt van de ambtenaar gevraagd persoonlijk weerstand te bieden aan een institutioneel proces.

Dat is geen duurzaam correctiemechanisme.

## 13.31 De rol van de burger

De burger kan het omslagpunt zichtbaar maken doordat hij blijft vragen naar de oorspronkelijke hoofdvraag.

- Wie draagt de volledige keten?
- Welke aanname maakt dit project noodzakelijk?
- Wat gebeurt er wanneer de prognose niet uitkomt?
- Waarom geldt naleving van de norm als volledige bescherming?
- Welke informatie kan nog tot een andere keuze leiden?

Deze vragen kunnen voor de overheid lastig zijn, omdat zij niet altijd binnen één procedure of bevoegdheid passen.

De burger bewijst daarmee niet automatisch dat de overheid fout zit.

Maar hij kan wel aantonen dat het bestuurlijke antwoord uitsluitend nog binnen het bestaande kader wordt geformuleerd.

Zijn belangrijkste bijdrage is dan niet een sluitend tegenbewijs.

Het is het zichtbaar maken van het ontbreken van een corrigeerbare vraag.

## 13.32 Een praktische omslagtoets

Bij twijfel of legitieme verdediging is omgeslagen in defensieve sluiting kunnen de volgende vragen worden gesteld:

1. **Welk publiek belang beschermt de overheid met haar reactie?**
2. **Is de oorspronkelijke maatschappelijke vraag herkenbaar behandeld?**
3. **Kan tegeninformatie de hoofdconclusie nog veranderen?**
4. **Worden onzekerheid en bewijs symmetrisch beoordeeld?**
5. **Zijn voorwaarden verbonden aan concrete gevolgen?**

6. **Is een tijdige en bevoegde correctieroute beschikbaar?**
7. **Wordt de boodschap inhoudelijk beoordeeld of vooral de boodschapper?**
8. **Leidt monitoring tot herijking of alleen tot registratie?**
9. **Worden gemaakte kosten en reputatie zwaarder gewogen dan toekomstige schade?**
10. **Kan iemand herkenbaar besluiten tot aanpassen, pauzeren of stoppen?**

Een enkel ongunstig antwoord bewijst nog geen defensieve overheid.

Een samenhangend patroon van ongunstige antwoorden wijst erop dat de bescherming van het bestaande systeem belangrijker is geworden dan zijn vermogen om de werkelijkheid opnieuw toe te laten.

## 13.33 Geen afzonderlijke twaalfde reflex

Dit hoofdstuk voegt geen afzonderlijke twaalfde defensieve reflex toe.

Het omslagpunt is geen nieuwe manier waarop de overheid zich verdedigt. Het is de grens waar bestaande reflexen van functie veranderen.

De bevoegdheidsreflex wordt defensief wanneer verwijzing de hoofdvraag zonder eigenaar maakt.

De verkleiningsreflex wordt defensief wanneer alleen de kleinere vraag nog bestuurlijk mag bestaan.

De bewijsreflex wordt defensief wanneer de burger een vrijwel onmogelijke bewijslast krijgt.

De toetsingsreflex wordt defensief wanneer normconformiteit de maatschappelijke beoordeling vervangt.

De fragmentatiereflex wordt defensief wanneer niemand het geheel hoeft te dragen.

De koers- en besluitreflex worden defensief wanneer nieuwe informatie zich uitsluitend nog aan de bestaande uitkomst mag aanpassen.

Het omslagcriterium geldt dus voor alle reflexen:

**Een bestuurlijke werkwijze wordt defensief wanneer zij niet langer alleen orde, kwaliteit en stabiliteit beschermt, maar tevens voorkomt dat relevante informatie de bestaande uitkomst nog werkelijk kan veranderen.**

## 13.34 Conclusie

Het omslagpunt tussen legitieme verdediging en defensieve overheid ligt niet bij het enkele feit dat de overheid weerstand biedt.

De overheid moet regels, besluiten, medewerkers, deskundigheid, rechtszekerheid en democratische legitimiteit kunnen beschermen.

Het omslagpunt wordt bereikt wanneer de bescherming van deze publieke functies geleidelijk verandert in bescherming van de bestaande institutionele positie.

- De vraag naar juistheid verandert in een vraag naar beheersing.
- De boodschap wordt een dossier.
- De boodschapper wordt een probleem.
- Onzekerheid wordt asymmetrisch gebruikt.
- Voorwaarden verliezen hun gevolgen.
- Monitoring wordt registratie.
- Procedures worden verdedigingslinies.
- En formele correctieroutes blijken niet in staat de hoofdkeuze tijdig te heropenen.

De doorslaggevende vraag is daarom:

**Is er nog relevante informatie denkbaar die de overheid tot een ander oordeel kan brengen, en bestaat er een actor en een moment waarop dat andere oordeel daadwerkelijk kan worden genomen?**

Wanneer het antwoord daarop ja is, kan sprake zijn van stevige maar legitieme institutionele verdediging.

Wanneer het antwoord feitelijk nee is, is het proces gesloten.

Dan verdedigt de overheid niet langer alleen haar vermogen om te besturen.

Zij verdedigt de uitkomst tegen de mogelijkheid dat zij opnieuw moet leren.

In de volgende hoofdstukken wordt onderzocht via welke concrete verdedigingsvormen deze sluiting plaatsvindt. De eerste daarvan is tevens een van de meest gewone en daardoor minst opvallende: de verwijzing naar taakverdeling, bevoegdheden en organisatorische grenzen.

Daarover gaat hoofdstuk 14.

# Hoofdstuk 14 — Verdediging door taakverdeling

## 14.1 De meest gewone vorm van afweer

Wanneer een burger, ambtenaar of deskundige een ingewikkelde maatschappelijke vraag stelt, reageert de overheid vaak met een verwijzing naar taken en bevoegdheden.

- De gemeente gaat niet over de vergunning van het bedrijf.
- De omgevingsdienst bepaalt niet het ruimtelijke beleid.
- De veiligheidsregio beslist niet over de vestiging van een installatie.
- De toezichthouder kan de wettelijke norm niet veranderen.
- Het ministerie bemoeit zich niet met een individueel besluit van het lokale bevoegd gezag.

Deze antwoorden kunnen volledig juist zijn.

De overheid is op grond van wet- en regelgeving verdeeld over bestuursorganen met eigen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en deskundigheid. Een ambtenaar mag niet zomaar besluiten nemen namens een ander bestuursorgaan. Een toezichthouder kan niet eigenmachtig beleid wijzigen. Een adviserend orgaan kan niet op de stoel van het bevoegd gezag gaan zitten.

Toch kan taakverdeling ook een krachtige vorm van bestuurlijke verdediging worden.

De overheid weerlegt de maatschappelijke vraag dan niet. Zij laat vooral zien waarom geen van de afzonderlijke organisaties verplicht is haar als geheel te beantwoorden.

De burger krijgt deelantwoorden die formeel correct zijn, maar gezamenlijk geen antwoord vormen.

Het verdedigende vermogen van taakverdeling ligt juist in deze combinatie:

**Iedere afzonderlijke afbakening kan juist zijn, terwijl het gezamenlijke resultaat ontoereikend blijft.**

## 14.2 Taakverdeling is onmisbaar

Een complexe overheid kan niet zonder verdeling van taken.

Specialisatie maakt deskundigheid mogelijk. Een vergunningverlener moet andere kennis bezitten dan een epidemioloog, netbeheerder of crisismanager. Ook rechtszekerheid vraagt dat duidelijk is welk bestuursorgaan bevoegd is om een besluit te nemen.

Taakverdeling voorkomt bovendien machtsconcentratie.

De organisatie die een project bevordert, behoort niet vanzelfsprekend ook de enige instantie te zijn die de veiligheid ervan beoordeelt. Vergunningverlening, toezicht, beleidsvorming en

rechterlijke controle hebben verschillende functies. Juist de scheiding kan voor tegenwicht zorgen.

Ook voor ambtenaren is een herkenbaar mandaat noodzakelijk.

Zonder afbakening kan iedere medewerker voor ieder maatschappelijk probleem verantwoordelijk worden gehouden. Dat is praktisch onuitvoerbaar en juridisch onjuist.

De vraag is daarom niet of taken moeten worden verdeeld.

De vraag is wat er gebeurt met problemen die niet binnen één taak passen.

Een overheid wordt niet defensief doordat zij grenzen kent.

Zij wordt defensief wanneer zij de grens van iedere organisatie behandelt als het einde van haar publieke verantwoordelijkheid.

## 14.3 Bevoegdheid en verantwoordelijkheid zijn niet hetzelfde

Bevoegdheid is het formele recht om een besluit te nemen of een handeling te verrichten.

Verantwoordelijkheid is breder.

Een organisatie kan niet bevoegd zijn om het uiteindelijke besluit te nemen en toch verantwoordelijkheid dragen voor:

- het doorgeven van een relevant signaal;
- het beschikbaar stellen van informatie;
- het waarschuwen voor gevolgen binnen haar deskundigheid;
- het organiseren van overleg;
- of het escaleren van een vraag die tussen mandaten dreigt te verdwijnen.

De uitspraak: Wij zijn hiervoor niet bevoegd, beantwoordt daarom slechts een deel van de bestuurlijke vraag.

De logische vervolgvraag luidt: Welke verantwoordelijkheid heeft u dan wél wanneer u ziet dat dit probleem binnen geen enkele afzonderlijke bevoegdheid volledig wordt behandeld?

Een veiligheidsregio kan een vergunning niet weigeren. Zij kan wel duidelijk maken dat een scenario operationeel niet beheersbaar is.

Een toezichthouder kan een wettelijke norm niet zelfstandig aanpassen. Hij kan wel melden dat naleving van de bestaande norm niet langer tot de verwachte beschermingsuitkomst leidt.

Een gemeente kan niet alle landelijke energiepolitiek bepalen. Zij kan wel aangeven dat nationale projecten lokaal onverenigbare claims op ruimte, infrastructuur en veiligheid leggen.

Formele onbevoegdheid is dus niet hetzelfde als bestuurlijke machteloosheid.

## 14.4 De onjuiste tweedeling

Binnen verdeelde systemen ontstaat gemakkelijk een onjuiste tweedeling:

Of wij zijn bevoegd en moeten handelen, óf wij zijn niet bevoegd en hoeven niets te doen.

Tussen deze twee posities ligt echter een groot gebied van publieke verantwoordelijkheid.

Een organisatie kan:

- adviseren;
- signaleren;
- informatie overdragen;
- een gezamenlijke beoordeling vragen;
- een bestuurlijk conflict zichtbaar maken;
- voorwaarden formuleren;
- of een kwestie escaleren naar een niveau dat wel tot een integraal oordeel kan komen.

Juist in complexe dossiers ligt de belangrijkste bijdrage van een organisatie soms niet in het nemen van het eindbesluit, maar in het voorkomen dat relevante informatie bij de overgang naar een andere organisatie verloren gaat.

Wanneer alleen directe beslissingsbevoegdheid als verantwoordelijkheid geldt, blijft het systeem blind voor de betekenis van verbinding.

## 14.5 Doorverwijzen en overdragen

Een burger kan naar een andere organisatie worden doorverwezen.

Hij ontvangt een naam, website, telefoonnummer of algemeen e-mailadres. Daarmee heeft de eerste organisatie formeel aangegeven waar de vraag volgens haar thuishoort.

Maar doorverwijzen is iets anders dan overdragen.

Bij doorverwijzing krijgt de burger de taak om opnieuw contact te leggen, de vraag opnieuw uit te leggen en relevante documenten opnieuw aan te leveren.

Bij overdracht neemt de organisatie verantwoordelijkheid voor de verbinding. Zij zorgt dat de ontvangende partij:

- de oorspronkelijke vraag kent;
- beschikt over de relevante stukken;
- begrijpt waarom de kwestie wordt overgedragen;
- en weet welke onderdelen al zijn onderzocht.

Bij complexe systeemvragen is alleen doorverwijzen vaak onvoldoende.

De burger weet niet noodzakelijk welke bestuurlijke vertaling nodig is. Hij kan de interne taakverdeling niet volledig overzien en weet niet welke informatie voor de ontvangende organisatie van belang is.

Wanneer de overheid hem uitsluitend een nieuw loket aanwijst, verplaatst zij niet alleen de vraag.

Zij verplaatst ook de coördinatielast.

## 14.6 De vraag verliest betekenis bij iedere overdracht

Een brede vraag wordt bij iedere organisatorische overgang opnieuw samengevat.

De burger vraagt bijvoorbeeld: Is de ontwikkeling van deze volledige ammoniakketen, inclusief zeescheepvaart, opslag, overslag, binnenvaart, woningbouw en hulpverlening, voldoende veilig?

- De eerste organisatie haalt daar het onderdeel uit waarvoor zij bevoegd is.
- De volgende organisatie ontvangt alleen dat deel. Zij antwoordt bijvoorbeeld op de vraag of een tankinstallatie aan de vergunning voorwaarden kan voldoen.
- Een andere organisatie beoordeelt de vaarweg.
- Weer een andere kijkt naar ruimtelijke inpassing.

Bij iedere overdracht wordt de vraag beter passend gemaakt voor het ontvangende mandaat.

Maar daardoor verdwijnt juist het element dat de vraag maatschappelijk relevant maakte: de samenhang tussen de onderdelen.

De bestuurlijke keten kan zo steeds nauwkeuriger antwoorden geven op steeds kleinere delen van de oorspronkelijke vraag.

Aan het einde bestaat een verzameling juiste antwoorden, maar geen conclusie over het geheel.

## 14.7 De negatieve bevoegdheidskaart

In complexe dossiers kan een negatieve bevoegdheidskaart ontstaan.

Iedere organisatie kan nauwkeurig aangeven waarvoor zij niet verantwoordelijk is.

- De omgevingsdienst gaat niet over nationale energiepolitiek.
- Het ministerie gaat niet over de lokale vergunning.
- De gemeente gaat niet over de veiligheid van de scheepvaart.
- De inspectie gaat niet over woningbouw.
- De veiligheidsregio gaat niet over de aanvaardbaarheid van het risico.

Deze afbakeningen zijn ieder afzonderlijk begrijpelijk.

Maar zij vormen samen nog geen positieve verantwoordelijkheidskaart.

Een positieve verantwoordelijkheidskaart beantwoordt andere vragen:

- Wie bewaakt de volledige keten?
- Wie brengt strijdige aannamen bijeen?
- Wie beoordeelt de cumulatie?
- Wie kan een impasse tussen organisaties doorbreken?
- Wie vormt een oordeel wanneer alle deelorganisaties hun taak correct hebben uitgevoerd, maar de maatschappelijke hoofdvraag nog openstaat?

Een systeem dat vooral weet wie iets niet hoeft te doen, beschermt zijn onderdelen maar niet noodzakelijk zijn uitkomst.

## 14.8 Het institutionele niemandsland

Tussen twee bevoegdheden kan een institutioneel niemandsland ontstaan.

Het onderwerp is niet volledig onbevoegd. Verschillende organisaties behandelen er delen van. Toch is geen enkele organisatie verantwoordelijk voor de verbinding.

Voorbeelden zijn:

- cumulatie van meerdere bronnen;
- samenloop van ruimtelijke plannen en industriële veiligheid;
- de gezamenlijke belasting van infrastructuur;
- de uitvoerbaarheid van een volledige keten;
- of de vraag of hulpdiensten een zwaar maar mogelijk scenario werkelijk aankunnen.

Iedere organisatie bezit informatie die voor de hoofdvraag relevant is.

Geen enkele organisatie heeft de expliciete opdracht om die informatie samen te voegen tot een bindend of herkenbaar oordeel.

Het probleem valt daardoor niet buiten de overheid.

Het valt **tussen** de delen van de overheid.

Dat institutionele niemandsland is bestuurlijk gevaarlijk, omdat het formeel moeilijk zichtbaar is. Er is geen leeg loket en er ontbreken niet noodzakelijk onderzoeken. Het gebrek bestaat uit de afwezigheid van één gedragen conclusie.

## 14.9 De interface als risicoplaats

In technische systemen bevinden kwetsbaarheden zich vaak bij interfaces.

Een afzonderlijk onderdeel kan goed ontworpen zijn, terwijl de aansluiting op een ander onderdeel faalt. Signalen, krachten, stoffen of gegevens worden bij de overgang verkeerd vertaald of onvoldoende overgedragen.

Voor bestuurlijke systemen geldt hetzelfde.

Een risico ontstaat waar:

- beleid overgaat in uitvoering;
- vergunningverlening overgaat in toezicht;
- preventie overgaat in crisisbeheersing;
- nationale doelen lokaal moeten worden ingepast;
- of informatie van de ene organisatie betekenis moet krijgen binnen het mandaat van een andere.

Juist deze overgangspunten krijgen vaak minder expliciete aandacht dan de kwaliteit van de onderdelen zelf.

Iedere organisatie controleert haar interne processen.

Niemand controleert vanzelfsprekend of de betekenis van de informatie bij de overdracht behouden blijft.

Een professioneel verdeeld bestuur moet daarom interfaces net zo serieus behandelen als de afzonderlijke organisaties.

## 14.10 De lus van verwijzingen

Een burger kan in een lus van verwijzingen  terechtkomen.

Organisatie A verwijst naar organisatie B. Organisatie B stelt dat organisatie C verantwoordelijk is. Organisatie C wijst terug naar het bevoegd gezag bij organisatie A.

Iedere verwijzing kan formeel te verklaren zijn. Toch keert de burger terug bij zijn uitgangspunt zonder antwoord op de hoofdvraag.

Een lus van verwijzingen  is een sterk signaal dat de bestuurlijke indeling niet aansluit op het maatschappelijke probleem.

De correcte reactie is dan niet nogmaals uitleggen waarom iedere organisatie haar eigen afbakening juist hanteert.

De overheid moet vaststellen dat de vraag niet door gewone verwijzing kan worden opgelost en een gezamenlijke behandeling organiseren.

Een systeem dat een burger terugbrengt naar het loket waar hij begon, heeft geen route gevonden.

Het heeft zijn grens zichtbaar gemaakt.

## 14.11 De burger als bewijs van onbevoegdheid

Soms wordt van de burger verlangd dat hij exact aangeeft welk bestuursorgaan verantwoordelijk is en op welke wettelijke grondslag.

Wanneer hij de verkeerde organisatie aanschrijft, ontvangt hij een formele uitleg over de bevoegdheidsverdeling.

Dat kan bij eenvoudige aanvragen redelijk zijn.

Bij complexe systeemvragen is het echter problematisch.

De burger signaleert juist dat de samenhang tussen verschillende taken onvoldoende wordt gedragen. Van hem verlangen dat hij vooraf één juiste bevoegdheid aanwijst, betekent dat hij het bestuurlijke probleem al moet hebben opgelost voordat de overheid het behandelt.

De vraag: Kunt u aangeven welke wettelijke taak van onze organisatie volgens u aan de orde is? kan functioneel zijn om de kwestie te verduidelijken.

Zij wordt defensief wanneer het ontbreken van een exact juridisch antwoord reden wordt om de maatschappelijke vraag niet verder te onderzoeken.

De burger hoeft niet te bewijzen hoe de overheid intern georganiseerd moet zijn.

Hij moet voldoende duidelijk maken welk publiek probleem hij waarneemt.

## 14.12 De ambtenaar als grensbewaker

Taakverdeling wordt in het dagelijks contact belichaamd door ambtenaren.

Zij moeten vaststellen of een vraag binnen hun opdracht valt en welke informatie zij mogen geven. Daarmee bewaken zij de grens van de organisatie.

Dat is noodzakelijk.

Maar de grensbewaker kan in een moeilijke positie komen wanneer hij ziet dat een vraag nergens volledig wordt opgepakt.

Hij kan proberen de burger te helpen, collega’s te benaderen of de vraag breder te agenderen. Daarmee treedt hij mogelijk buiten zijn formele opdracht. Hij gebruikt tijd waarvoor geen budget of verantwoordingslijn bestaat en kan verwachtingen wekken die zijn organisatie niet kan waarmaken.

De rationele reactie is dan vaak terughoudendheid.

De ambtenaar geeft een correct deelantwoord en verwijst verder.

Het tekort ligt daarmee niet noodzakelijk bij zijn houding.

Het ligt in een organisatie die hem wel opdraagt de eigen grens te bewaken, maar geen duidelijke route biedt voor een vraag die die grens overstijgt.

## 14.13 Mandaat als bescherming

Het mandaat beschermt de ambtenaar.

Hij kan uitleggen dat hij niet persoonlijk verantwoordelijk is voor besluiten buiten zijn taak. Dat voorkomt willekeur en onredelijke verwachtingen.

Maar het mandaat kan ook een schild worden.

De ambtenaar hoeft dan niet meer te onderzoeken of de informatie bestuurlijk betekenisvol is. Hij hoeft alleen vast te stellen dat hij er niet over gaat.

De uitspraak: Dit valt buiten mijn mandaat, kan twee betekenissen hebben.

- De eerste is: Ik kan hierover niet zelf besluiten, maar ik zorg dat het signaal op het juiste niveau terechtkomt.
- De tweede is: Omdat ik hierover niet kan besluiten, eindigt hier mijn verantwoordelijkheid.

De eerste betekenis beschermt de rechtsstatelijke taakverdeling én de publieke vraag.

De tweede beschermt vooral de organisatiegrens.

## 14.14 De leidinggevende als bewaker van de taak

Leidinggevenden moeten voorkomen dat medewerkers zich onbeheerst met onderwerpen buiten hun opdracht bezighouden.

Zij moeten capaciteit, prioriteiten en politieke gevoeligheden bewaken. Wanneer iedere medewerker zelfstandig systeemvragen gaat onderzoeken, kan de organisatie onbestuurbaar worden.

Daarom kan een leidinggevende terecht zeggen:

Dit onderwerp ligt niet bij ons; besteed hier niet meer tijd aan.

Maar die begrenzing moet gepaard gaan met een antwoord op de vraag waar het signaal dan wél wordt behandeld.

Anders wordt management van capaciteit tevens management van onwetendheid.

De organisatie houdt haar eigen werkpakket beheersbaar door informatie zonder eigenaar te laten.

Een professionele leidinggevende hoeft niet ieder probleem zelf op te lossen.

Hij moet wel herkennen wanneer een vraag de normale taakverdeling overstijgt en escalatie nodig heeft.

## 14.15 Interne taakverdeling als verdediging laag

Niet alleen tussen organisaties, maar ook binnen één organisatie kan verantwoordelijkheid worden verdeeld.

- Een beleidsafdeling gaat over de inhoud.
- Een juridische afdeling over rechtmatigheid.
- Een communicatieafdeling over beantwoording.
- Een projectteam over uitvoering.
- Een directie over bestuurlijke besluitvorming.

Een burger of externe deskundige ontvangt mogelijk een antwoord van de communicatie- of juridische afdeling, terwijl zijn inhoudelijke vraag bij een andere afdeling ligt.

De organisatie kan daarmee één formele stem naar buiten laten horen, maar intern blijft de vraag verspreid.

Ook kan de behandeling verschuiven.

- Een inhoudelijke kwestie wordt een communicatiedossier.
- Een veiligheidsvraag wordt een juridisch risico.
- Een verschil van inzicht wordt een klachtenprocedure.

De taakverdeling maakt behandeling mogelijk, maar kan tegelijkertijd bepalen welke betekenis aan de vraag wordt gegeven.

## 14.16 Communicatie zonder inhoudelijk eigenaarschap

Een centrale contactpersoon kan voor de burger behulpzaam zijn.

Hij voorkomt dat verschillende afdelingen tegenstrijdige antwoorden geven en zorgt voor een overzichtelijk aanspreekpunt.

Maar een contactpersoon zonder inhoudelijk mandaat kan ook een buffer worden.

Alle communicatie loopt via één persoon, terwijl inhoudelijke deskundigen niet rechtstreeks aanspreekbaar zijn. De contactpersoon verzamelt antwoorden, maar kan verschillen tussen afdelingen niet zelf oplossen.

De burger ontvangt dan een gestroomlijnd antwoord waarin de institutionele tegenstrijdigheden zijn verzacht.

Een centraal aanspreekpunt is daarom alleen waardevol wanneer daarachter ook een inhoudelijk eigenaar en een escalatieroute bestaan.

Eén loket zonder gezamenlijke verantwoordelijkheid is vooral één toegang tot dezelfde fragmentatie.

## 14.17 Overleg als vervanging van eigenaarschap

Wanneer verschillende organisaties betrokken zijn, wordt vaak een overleg ingesteld.

Dat is een logische eerste stap.

Informatie wordt uitgewisseld, verantwoordelijkheden worden besproken en acties verdeeld.

Maar overleg kan ook een verdedigende functie krijgen.

De overheid kan stellen: Alle relevante partijen zitten aan tafel. Daarmee lijkt de samenhang georganiseerd.

Toch kan onduidelijk blijven wie het gezamenlijke oordeel vormt.

Iedere deelnemer vertegenwoordigt zijn eigen organisatie en rapporteert terug binnen de eigen lijn. Besluiten worden alleen genomen voor zover zij binnen het eigen mandaat passen.

Het overleg bespreekt het geheel, maar bezit het geheel niet.

Er ontstaan actielijsten, verslagen en vervolgafspraken. De hoofdvraag wordt steeds opnieuw geagendeerd zonder dat iemand bevoegd is haar te sluiten.

Overleg is dan geen oplossing voor fragmentatie.

Het wordt de bestuurlijke vorm waarin fragmentatie voortduurt.

## 14.18 Consensus als uitstel

Inter organisatorische samenwerking zoekt vaak naar consensus.

Dat is begrijpelijk. Een gezamenlijke aanpak is sterker wanneer alle partijen haar ondersteunen.

Maar consensus kan ook leiden tot de zwakste gezamenlijke conclusie.

Een scherpe waarschuwing wordt verzacht omdat niet alle partijen haar volledig onderschrijven. Een fundamenteel verschil wordt omschreven als aandachtspunt. Een vraag waarover geen overeenstemming bestaat, wordt doorgeschoven naar nader onderzoek.

Zo blijft de samenwerking intact, maar wordt het inhoudelijke conflict niet beslist.

De behoefte om bestuurlijke verhoudingen goed te houden kan zwaarder gaan wegen dan de behoefte om duidelijk te benoemen dat partijen verschillende oordelen hebben.

Een corrigeerbaar systeem hoeft niet ieder verschil op te lossen.

Het moet wel zichtbaar maken waar geen consensus bestaat en wie daarover uiteindelijk beslist.

## 14.19 Niemand wil de verantwoordelijkheid overnemen

Een systeemvraag kan aan een coördinerende organisatie worden voorgelegd.

Maar die organisatie kan terughoudend zijn om eindverantwoordelijkheid te aanvaarden.

Het nemen van eigenaarschap betekent immers ook:

- aangesproken kunnen worden op tekortkomingen van anderen;
- conflicten tussen bestuursorganen moeten beslechten;
- aanvullende middelen moeten organiseren;
- en mogelijk een onwelgevallig besluit moeten nemen.

Daardoor kan samenwerking ontstaan zonder dat iemand de positie van einddrager wil innemen.

Iedere partij erkent dat samenhang nodig is.

Iedere partij vindt echter dat haar eigen wettelijke taak niet de gehele uitkomst kan dragen.

Het institutionele gat blijft dan bestaan, niet door gebrek aan overleg, maar door gebrek aan bevoegd en aanspreekbaar eigenaarschap.

## 14.20 Coördinatie zonder middelen

Een partij kan formeel als coördinator worden aangewezen, maar onvoldoende middelen ontvangen.

Zij beschikt niet over:

- toegang tot alle relevante gegevens;
- deskundigheid om deelonderzoeken te verbinden;
- budget voor aanvullend onderzoek;
- gezag over de betrokken organisaties;
- of rechtstreeks toegang tot het bestuurlijke besluitniveau.

De coördinator kan dan vooral procesmanagement uitvoeren.

Hij plant overleggen, bewaakt acties en maakt voortgangsrapportages.

Wanneer een fundamenteel verschil ontstaat, kan hij slechts constateren dat partijen een verschillende positie hebben.

Coördinatie zonder middelen of doorzettingsmacht kan de indruk van samenhang wekken zonder dat de gezamenlijke uitkomst werkelijk wordt bestuurd.

## 14.21 Het verschil tussen procesregie en inhoudelijke regie

Procesregie zorgt dat organisaties elkaar ontmoeten, informatie delen en afspraken maken.

Inhoudelijke regie beoordeelt of de gezamenlijke gegevens, aannamen en conclusies een verantwoord resultaat vormen.

Beide zijn nodig, maar zij worden gemakkelijk verward.

Een proces kan uitstekend worden geleid terwijl de hoofdvraag onbeslist blijft.

- Alle organisaties leveren tijdig hun bijdrage.
- De planning wordt gehaald.
- De stukken worden samengevoegd.

Toch ontbreekt een inhoudelijke uitspraak over cumulatie, uitvoerbaarheid of beschermingsmarge.

De overheid kan dan melden dat het proces integraal is doorlopen.

Maar integrale deelname is nog geen integrale beoordeling.

## 14.22 Verschillende wettelijke werkelijkheden

Iedere organisatie werkt binnen een eigen juridisch en professioneel kader.

Daarbinnen hebben begrippen een specifieke betekenis.

- Veiligheid kan binnen een vergunningstelsel worden uitgedrukt in risicocontouren.
- Voor een veiligheidsregio betekent veiligheid ook operationele beheersbaarheid.
- Voor een gemeente kan veiligheid onderdeel zijn van een bredere ruimtelijke afweging.
- Voor een burger betekent veiligheid mogelijk dat zijn gezin bij een zwaar incident daadwerkelijk beschermd kan worden.

Dezelfde term verwijst dus naar verschillende bestuurlijke werkelijkheden.

Taakverdeling wordt defensief wanneer één organisatie haar eigen definitie als volledige beantwoording presenteert en de andere betekenissen buiten haar verantwoordelijkheid plaatst.

Een gezamenlijk proces moet daarom niet alleen informatie uitwisselen.

Het moet ook begrippen vertalen en verschillen expliciet maken.

## 14.23 Tegenstrijdige antwoorden zonder scheidsrechter

Verschillende organisaties kunnen tot verschillende conclusies komen.

- Een risico blijft volgens de rekenmethode binnen de norm.
- De hulpdiensten geven aan dat een zwaar incident nauwelijks beheersbaar is.
- De gemeente acht woningbouw noodzakelijk.
- De industrie waarschuwt dat woningbouw toekomstige ontwikkelruimte beperkt.

Geen van deze uitspraken hoeft onjuist te zijn.

Het probleem is dat zij verschillende vragen beantwoorden en verschillende publieke waarden vertegenwoordigen.

Wanneer geen bestuurlijke scheidsrechter bestaat, blijven de conclusies naast elkaar staan.

Iedere organisatie kan later aantonen dat zij haar waarschuwing of oordeel heeft gegeven.

Niemand hoeft het conflict te beslissen.

De defensieve werking ligt dan in de mogelijkheid om verantwoordelijkheid te vervangen door documentatie:

Wij hebben ons standpunt destijds kenbaar gemaakt.

Maar het feit dat ieder standpunt is vastgelegd, zegt nog niet dat de spanning ertussen is opgelost.

## 14.24 Advies zonder doorwerking

Een adviserend orgaan kan een scherp en relevant advies uitbrengen.

Maar de ontvangende organisatie beslist zelf wat zij daarmee doet. Zij kan het advies overnemen, gedeeltelijk verwerken of gemotiveerd afwijken.

Dat is in beginsel juist. Adviseurs mogen niet zonder democratisch of wettelijk mandaat het besluit overnemen.

Toch kan een terugkerend patroon ontstaan waarin kritische adviezen wel worden gevraagd maar slechts beperkt doorwerken.

De aanwezigheid van het advies geeft het proces legitimiteit:

De deskundige organisatie is betrokken.

Maar de inhoudelijke consequentie blijft gering.

Vooral wanneer het advies afkomstig is van een organisatie zonder formele beslissingsmacht, kan haar betrokkenheid als bewijs van zorgvuldigheid worden gebruikt, terwijl haar belangrijkste waarschuwing niet tot heropening leidt.

Een corrigeerbaar proces moet daarom zichtbaar maken:

- welke aanbevelingen zijn overgenomen;
- welke niet;
- waarom niet;
- en welke actor verantwoordelijkheid draagt voor de afwijking.

## 14.25 Het advies wordt een van de belangen

Een technische of operationele waarschuwing kan in de bestuurlijke afweging worden behandeld als één belang naast vele andere.

De veiligheidsregio waarschuwt voor beperkte hulpverleningsmogelijkheden.

De gemeente brengt woningbouw in.

Het bedrijf brengt economische betekenis in.

De provincie brengt regionale ontwikkeling in.

Door alle bijdragen als belangen te behandelen, kan een inhoudelijke grens veranderen in een afweegbare voorkeur.

Dat kan gerechtvaardigd zijn wanneer werkelijk sprake is van verschillende waarden.

Maar niet iedere waarschuwing is slechts een belang.

Sommige waarschuwingen betreffen een feitelijke voorwaarde voor uitvoerbaarheid of bescherming.

Wanneer hulpverlening een scenario niet kan beheersen, is dat niet zonder meer gelijkwaardig aan een voorkeur voor meer of minder economische ontwikkeling.

Taakverdeling kan zo de aard van informatie veranderen: een professionele grens uit het ene mandaat wordt binnen het andere mandaat een mee te wegen advies.

## 14.26 Het ontbrekende escalatieniveau

Wanneer organisaties van mening verschillen, is een escalatieroute nodig.

Niet ieder verschil hoeft onmiddellijk naar een minister, gedeputeerde of gemeenteraad. Veel vragen kunnen ambtelijk en technisch worden opgelost.

Maar bij een fundamenteel conflict moet duidelijk zijn:

- wanneer escalatie verplicht is;
- naar welk bestuursniveau zij gaat;
- welke informatie gezamenlijk wordt voorgelegd;
- en wie het uiteindelijke oordeel draagt.

Zonder zo’n route blijven conflicten circuleren tussen organisaties.

De ene partij vraagt nader onderzoek.

De andere stelt dat binnen het eigen kader voldoende bekend is.

Een coördinator probeert formuleringen te verbinden.

Het besluitproces gaat ondertussen verder.

Het ontbreken van escalatie bevoordeelt vrijwel altijd de bestaande koers. Doorgaan vereist immers geen nieuw gezamenlijk besluit; stoppen of heropenen meestal wel.

## 14.27 Doorgaan is de standaarduitkomst

In verdeelde systemen heeft voortzetting vaak een institutioneel voordeel.

Iedere organisatie hoeft slechts haar eigen deelbesluit te nemen of advies te leveren. Zolang nergens een formele blokkade ontstaat, beweegt het proces verder.

Een fundamentele heropening vraagt daarentegen dat iemand:

- de samenhang benoemt;
- verantwoordelijkheid aanvaardt;
- partijen bijeenbrengt;
- en een nieuw besluit afdwingt.

De drempel voor doorgaan is daarmee lager dan de drempel voor heroverweging.

Dit is geen bewuste voorkeur van één actor.

Het volgt uit de inrichting.

Wanneer niemand bevoegd is het geheel te stoppen, wordt de afwezigheid van een formeel nee behandeld als voldoende grond voor een gezamenlijk ja.

## 14.28 De stilte van een organisatie

Een organisatie kan geen formeel bezwaar indienen of slechts beperkt reageren.

Die stilte kan later als instemming worden gelezen.

Maar stilte kan verschillende oorzaken hebben.

De organisatie kan:

- onvoldoende capaciteit hebben;
- de vraag buiten haar formele taak achten;
- veronderstellen dat een andere partij de hoofdafweging maakt;
- geen wettelijke grond hebben om bezwaar te maken;
- of haar zorg informeel hebben geuit zonder formele opvolging.

Een besluitvormer moet daarom voorzichtig zijn met de conclusie dat alle betrokken organisaties akkoord zijn.

Afwezigheid van een formeel bezwaar is geen positief integraal oordeel.

## 14.29 De burger ontvangt de bestuurlijke restpost

Wat niet door één organisatie wordt gedragen, komt uiteindelijk vaak bij de burger terecht.

Hij moet zelf:

- de verschillende antwoorden verzamelen;
- begrippen vergelijken;
- tegenstrijdige aannamen herkennen;
- achterhalen welke waarschuwing wel of niet is overgenomen;
- en opnieuw vragen wie het geheel beoordeelt.

De burger ontvangt daarmee de restpost van de taakverdeling.

Niet omdat hij formeel verantwoordelijk is, maar omdat hij degene is die de gezamenlijke gevolgen ondervindt en daarom blijft zoeken naar samenhang.

Wanneer hij vervolgens met een eigen integrale analyse terugkomt, kan de overheid antwoorden dat verschillende onderdelen buiten haar bevoegdheid vallen of dat hij niet alle specialistische nuances juist heeft weergegeven.

Het systeem legt de coördinatietaak bij de burger en gebruikt zijn onvermijdelijke gebrek aan formele deskundigheid daarna als reden om zijn conclusie te relativeren.

## 14.30 Taakverdeling als verdedigingsstrategie zonder strateeg

Verdediging door taakverdeling hoeft niet door iemand bewust te zijn ontworpen.

Er hoeft geen centrale actor te bestaan die besluit de vraag te verspreiden of de burger af te weren.

Iedere organisatie bewaakt eenvoudig haar eigen taak, capaciteit en juridische positie.

Het gezamenlijke effect ontstaat vanzelf:

- de vraag wordt opgedeeld;
- deelantwoorden worden verstrekt;
- verantwoordelijkheid wordt afgebakend;
- en niemand hoeft de hoofdvraag volledig te beantwoorden.

Dit maakt deze verdedigingsvorm bijzonder krachtig.

Er is geen duidelijk besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt.

Iedere brief kan redelijk zijn.

Iedere verwijzing kan kloppen.

Iedere ambtenaar kan professioneel hebben gehandeld.

De tekortkoming bevindt zich in de structuur van de gezamenlijke behandeling.

## 14.31 Wanneer taakverdeling defensief wordt

Taakverdeling wordt niet defensief doordat organisaties verschillende bevoegdheden hebben.

Zij wordt defensief wanneer de bestuurlijke grenzen worden gebruikt om relevante informatie en verantwoordelijkheid zo te verdelen dat de hoofdvraag geen eigenaar meer heeft.

Dat is herkenbaar wanneer:

- een burger herhaaldelijk wordt doorverwezen zonder warme overdracht;
- iedere organisatie alleen haar eigen deelvraag beantwoordt;
- niemand de oorspronkelijke vraag gedurende het proces bewaakt;
- verschillen tussen deelantwoorden niet worden beslist;
- overleg bestaat zonder gezamenlijk oordeel;
- adviserende organisaties wel worden betrokken maar hun waarschuwingen geen zichtbare consequentie krijgen;
- of het ontbreken van een integrale bevoegdheid wordt behandeld als reden waarom geen integraal oordeel nodig is.

De defensieve uitspraak luidt:

Ieder onderdeel wordt door de daarvoor bevoegde organisatie behandeld.

De corrigeerbare vervolgvraag luidt:

Wie beoordeelt of al die deelbehandelingen gezamenlijk de maatschappelijke hoofdvraag beantwoorden?

## 14.32 Geen nieuwe reflex, maar verdieping van twee bestaande reflexen

Dit hoofdstuk voegt bewust geen afzonderlijke nieuwe reflex toe.

Verdediging door taakverdeling is de verdere uitwerking van twee eerder vastgestelde reflexen.

De **bevoegdheidsreflex** ontstaat wanneer een vraag in de eerste plaats wordt benaderd vanuit de vraag welk bestuursorgaan bevoegd is, in plaats van vanuit het maatschappelijke probleem dat moet worden opgelost.

De **fragmentatiereflex** ontstaat wanneer correcte deelbeoordelingen worden behandeld als voldoende bewijs dat ook de gezamenlijke uitkomst verantwoord is.

Hoofdstuk 14 laat zien hoe deze twee reflexen samen als verdedigingsmechanisme functioneren.

De bevoegdheidsreflex verdeelt de vraag.

De fragmentatiereflex legitimeert daarna de uitkomst van die verdeling.

Samen kunnen zij een gesloten systeem vormen waarin iedere organisatie correct handelt en toch niemand aanspreekbaar is op het geheel.

## 14.33 Eén aanspreekpunt is niet genoeg

Een veelgebruikte oplossing is het aanwijzen van één aanspreekpunt.

Dat kan de toegankelijkheid sterk verbeteren. De burger hoeft niet langer zelf te zoeken naar verschillende loketten en ontvangt samenhangende communicatie.

Maar een aanspreekpunt lost het onderliggende probleem alleen op wanneer het meer is dan een postbus.

Het aanspreekpunt moet:

- toegang hebben tot de relevante organisaties;
- de oorspronkelijke vraag kunnen bewaken;
- tegenstrijdigheden kunnen signaleren;
- terugkoppeling kunnen verlangen;
- en escalatie kunnen organiseren.

Daarnaast moet duidelijk zijn wie inhoudelijk en bestuurlijk eigenaar is.

Een aanspreekpunt zonder bevoegdheden kan de burger beter begeleiden, maar niet voorkomen dat de hoofdvraag institutioneel onbeantwoord blijft.

## 14.34 De dossierhouder

Bij complexe systeemvragen is een herkenbare dossierhouder nodig.

De dossierhouder hoeft niet alle deelbesluiten zelf te nemen. Hij bewaakt de samenhang.

Zijn taak is onder meer:

- de oorspronkelijke maatschappelijke vraag vastleggen;
- de betrokken organisaties identificeren;
- deelvragen uitzetten zonder de hoofdvraag te verliezen;
- aannamen en verschillen tussen studies zichtbaar maken;
- bewaken welke signalen nog geen eigenaar hebben;

- en een gezamenlijk bestuurlijk oordeel voorbereiden.

De dossierhouder blijft verantwoordelijk totdat duidelijk is dat de hoofdvraag op het passende niveau is beantwoord.

Daarmee wordt voorkomen dat de verantwoordelijkheid bij iedere overdracht opnieuw begint en de geschiedenis van het dossier verloren gaat.

## 14.35 Een hoofdvraag en deelvragen

Een praktische verbetering is het expliciet onderscheiden van de hoofdvraag en de deelvragen.

De hoofdvraag kan bijvoorbeeld luiden:

Is de gezamenlijke ontwikkeling van industrie, infrastructuur, transport en woningbouw in dit gebied voldoende veilig, gezond, uitvoerbaar en toekomstbestendig?

Daaronder kunnen deelvragen worden verdeeld:

- voldoet de installatie aan de vergunning voorwaarden;
- kan de infrastructuur de ontwikkeling dragen;
- zijn de hulpdiensten voldoende toegerust;
- welke gezondheidseffecten zijn bekend;
- en welke ruimtelijke gevolgen ontstaan?

Iedere organisatie kan haar deelvraag beantwoorden.

Maar de hoofdvraag blijft zichtbaar boven de deelbeoordelingen staan.

Zonder die expliciete hoofdvraag kan de optelsom van deelonderzoeken ten onrechte als integraal oordeel worden gepresenteerd.

## 14.36 Het overzicht van openstaande punten

Een verdeeld dossier heeft behoefte aan een gezamenlijk overzicht van openstaande punten.

Daarin moet niet alleen staan welke acties nog moeten worden uitgevoerd, maar ook:

- welke hoofdvragen nog niet zijn beantwoord;
- welke organisaties verschillende aannamen gebruiken;
- welke voorwaarden nog niet zijn vervuld;
- welke effecten buiten bestaande kaders vallen;
- en welke verschillen een bestuurlijk oordeel vragen.

Een gewone actielijst richt zich op voortgang.

Een overzicht van openstaande punten richt zich op de geldigheid van de gezamenlijke conclusie.

Dat verschil is belangrijk.

Een onderzoek kan formeel zijn afgerond terwijl de bestuurlijke betekenis ervan nog onduidelijk is.

## 14.37 Gezamenlijke beslisnota

Wanneer meerdere organisaties verantwoordelijkheid dragen, moet het bestuurlijke beslismoment hun bijdragen werkelijk samenbrengen.

Dat kan met een gezamenlijke beslisnota waarin zichtbaar wordt:

- welke deelorganisaties hebben beoordeeld;
- welke conclusies zij trekken;
- welke beperkingen en voorbehouden gelden;
- waar hun oordelen verschillen;
- welke effecten tussen kaders vallen;
- en wie verantwoordelijkheid neemt voor de uiteindelijke afweging.

De nota moet verschillen niet kunstmatig gladstrijken.

Juist een expliciet minderheidsstandpunt of onopgelost conflict kan voor de bestuurder belangrijke informatie zijn.

De bestuurder moet weten waar sprake is van gezamenlijke kennis en waar hij een normatieve of politieke keuze maakt tussen verschillende professionele oordelen.

## 14.38 Escalatie bij institutionele leegte

Wanneer geen organisatie bevoegd is om de hoofdvraag volledig te beantwoorden, mag de conclusie niet zijn dat de vraag daarom onbeantwoord blijft.

De institutionele leegte moet zelf worden geëscaleerd.

Een hoger bestuursniveau moet dan beslissen:

- welke organisatie tijdelijk of structureel de regie krijgt;
- welke gegevens moeten worden samengebracht;
- welke aanvullende bevoegdheid nodig is;
- of welk politiek oordeel het conflict tussen mandaten beslecht.

Een gat in de bevoegdheidsverdeling is geen natuurverschijnsel.

Het is een bestuurlijk ontwerpgebrek dat door bestuur moet worden opgelost.

### 14.39 De overdrachtsplicht

Voor complexe publieke signalen kan een overdrachtsplicht worden gehanteerd.

Een organisatie die vaststelt dat zij niet of slechts gedeeltelijk bevoegd is, sluit de behandeling niet af voordat:

1. de ontvangende organisatie is geïdentificeerd;
2. deze de overdracht heeft aanvaard;
3. de oorspronkelijke vraag en relevante stukken zijn meegestuurd;
4. duidelijk is wie de burger informeert;
5. en is vastgesteld of één of meerdere organisaties nodig zijn.

Bij een systeemvraag moet bovendien worden beoordeeld wie de samenhang bewaakt.

Zo wordt doorverwijzen vervangen door bestuurlijke continuïteit.

De burger hoeft dan niet langer de verbinding te vormen tussen publieke organisaties die elkaar zelf kunnen vinden.

## 14.40 De samenwerkingsplicht is meer dan overleg

Organisaties moeten niet alleen bereid zijn deel te nemen aan overleg.

Zij moeten ook verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van de overdracht en de gezamenlijke conclusie.

Dat vraagt dat zij:

- relevante informatie actief delen;
- onzekerheden en beperkingen niet alleen in bijlagen vermelden;
- conflicterende aannamen zichtbaar maken;
- reageren op de gevolgen van hun advies voor andere delen van het systeem;
- en aangeven welke informatie voor hun eigen oordeel doorslaggevend zou zijn.

Samenwerking betekent dan niet alleen naast elkaar bijdragen.

Zij betekent dat iedere organisatie mede kijkt naar de werking van haar bijdrage in het geheel.

## 14.41 De onafhankelijke verbindingsfunctie

Bij dossiers met grote risico’s, lange looptijden of veel bestuurlijke partijen kan een onafhankelijke verbindingsfunctie nodig zijn.

Deze functie neemt de bevoegdheden van de bestaande organisaties niet over. Zij beoordeelt de kwaliteit van de samenhang.

Zij kan onderzoeken:

- of alle relevante deelvragen zijn belegd;
- of systeemgrenzen op elkaar aansluiten;
- of aannamen onderling consistent zijn;
- of belangrijke signalen bij overdracht zijn afgezwakt;

- en of het gezamenlijke besluit verder gaat dan de afzonderlijke adviezen kunnen dragen.

De onafhankelijkheid is belangrijk omdat de projectorganisatie zelf belang heeft bij voortgang en de afzonderlijke organisaties hun eigen mandaat bewaken.

De verbindingsfunctie moet rechtstreeks kunnen rapporteren aan het bestuurlijke niveau dat over de gezamenlijke koers beslist.

## 14.42 De burger hoeft de overheid niet bijeen te roepen

De kern van een corrigeerbare overheid is niet dat ieder bestuursorgaan alle antwoorden bezit.

De kern is dat de overheid zichzelf bijeenbrengt wanneer de maatschappelijke vraag dat vereist.

De burger hoeft niet:

- alle bevoegde instanties afzonderlijk aan te schrijven;
- hun antwoorden te vergelijken;
- een gezamenlijke vergadering te organiseren;
- of vast te stellen welk bestuursniveau een conflict moet oplossen.

Hij mag worden gevraagd zijn waarneming en zorg voldoende concreet te maken.

Hij mag niet verantwoordelijk worden gemaakt voor de bestuurlijke architectuur die nodig is om daarop te reageren.

De overheid bestaat voor de burger uit delen.

Maar zij moet zich tegenover hem als één publieke verantwoordelijkheid kunnen gedragen.

## 14.43 Een praktische toets voor verdediging door taakverdeling

Bij een complexe vraag kunnen de volgende vragen worden gesteld:

1. **Is de oorspronkelijke maatschappelijke hoofdvraag vastgelegd?**
2. **Welke organisaties bezitten een relevante deelverantwoordelijkheid?**
3. **Wie bewaakt de vraag gedurende overdracht en behandeling?**
4. **Wordt de burger doorverwezen of wordt de vraag daadwerkelijk overgedragen?**
5. **Welke effecten vallen tussen de formele bevoegdheden?**
6. **Wie vergelijkt de aannamen en conclusies van de deelorganisaties?**
7. **Hoe worden tegenstrijdige adviezen beslist?**
8. **Bestaat een escalatieroute wanneer niemand volledig bevoegd is?**
9. **Wie vormt het gezamenlijke bestuurlijke oordeel?**
10. **Wie blijft aanspreekbaar nadat alle deelorganisaties hun eigen taak hebben uitgevoerd?**

Wanneer op de laatste vragen geen duidelijk antwoord bestaat, is de bestuurlijke samenhang onvoldoende georganiseerd.

## 14.44 Conclusie

Taakverdeling is een noodzakelijke voorwaarde voor deskundig, rechtmatig en controleerbaar bestuur.

De overheid moet bestaan uit organisaties met eigen bevoegdheden, professionele standaarden en verantwoordelijkheden. Niet iedere ambtenaar en niet ieder bestuursorgaan kan over iedere maatschappelijke vraag beslissen.

Maar taakverdeling kan tevens een effectieve verdedigingslinie worden.

De vraag wordt verdeeld.

Iedere organisatie beantwoordt haar eigen deel.

De burger wordt doorverwezen.

Overleg organiseert de contacten, maar niet noodzakelijk het gezamenlijke oordeel.

Adviserende organisaties spreken zich uit zonder doorzettingsmacht.

En wanneer alle deelprocessen zijn afgerond, wordt aangenomen dat ook het geheel voldoende is behandeld.

De bestuurlijke fout ontstaat niet doordat niemand iets doet.

Zij ontstaat doordat iedereen iets doet en niemand verantwoordelijk blijft voor wat al die handelingen gezamenlijk betekenen.

De defensieve overheid zegt:

Dit onderdeel valt niet onder onze bevoegdheid.

De corrigeerbare overheid voegt daaraan toe:

Maar wij zorgen dat de vraag wordt overgedragen, verbonden en op het juiste niveau tot een herkenbaar oordeel leidt.

De grens van het mandaat mag de grens van de beslissing zijn.

Zij mag niet automatisch de grens van de publieke verantwoordelijkheid worden.

Na taakverdeling volgt een tweede veelgebruikte verdedigingsvorm. De overheid kan aantonen dat de voorgeschreven procedure is gevolgd, termijnen zijn bewaakt, belangen zijn gehoord en het besluit juridisch houdbaar is.

Dat biedt belangrijke rechtsstatelijke bescherming.

Maar ook procedure en recht kunnen veranderen van waarborg in verdedigingslinie wanneer zij de inhoudelijke vraag vervangen.

Daarover gaat hoofdstuk 15.

# Hoofdstuk 15 — Procedurele en juridische verdediging

## 15.1 De rechtsstaat heeft procedures nodig

De overheid mag niet naar willekeur handelen.

Een besluit moet worden genomen door het bevoegde bestuursorgaan, op basis van kenbare regels en na een zorgvuldige voorbereiding. Belanghebbenden moeten weten wanneer zij kunnen reageren, welke informatie wordt gebruikt en welke mogelijkheden van bezwaar en beroep bestaan.

Procedures beschermen burgers tegen ongecontroleerde machtsuitoefening. Zij bevorderen gelijke behandeling, dwingen de overheid haar besluit te motiveren en maken onafhankelijke toetsing mogelijk.

Ook de overheid zelf heeft belang bij duidelijke procedures. Een bestuurlijke organisatie moet weten:

- wie een besluit voorbereidt;
- wie verantwoordelijk is voor de beoordeling;
- welke informatie nodig is;
- wanneer het proces wordt afgesloten;
- en welke rechtsgevolgen het besluit heeft.

Zonder deze ordening wordt besluitvorming onvoorspelbaar en afhankelijk van toevallige personen, politieke druk of informele toegang.

De juridische en procedurele verdediging van een besluit is daarom niet verdacht. Zij behoort tot het wezen van behoorlijk bestuur.

De kwetsbaarheid ontstaat wanneer de overheid niet alleen verdedigt dat zij rechtmatig heeft gehandeld, maar uit die rechtmatigheid tevens afleidt dat de maatschappelijke uitkomst inhoudelijk volledig en blijvend verantwoord is.

Dan verschuift de procedure van waarborg naar eindantwoord.

## 15.2 Rechtmatigheid en bestuurlijke juistheid

Een rechtmatig besluit is een besluit dat binnen het toepasselijke juridische kader tot stand is gekomen en voldoende kan worden gedragen door de gebruikte bevoegdheden, procedure en motivering.

Dat is een belangrijke kwaliteit.

Maar rechtmatigheid is niet hetzelfde als volledige bestuurlijke juistheid.

Een besluit kan rechtmatig zijn en toch:

- op een te smalle probleemdefinitie berusten;
- maatschappelijk ongunstig uitpakken;
- onvoldoende toekomstbestendig zijn;
- gebruikmaken van een verouderde norm;
- of relevante samenhang buiten het toepasselijke juridische kader laten.

Dit betekent niet dat de juridische toets tekortschiet. Het betekent dat recht en bestuur verschillende vragen beantwoorden.

De juridische vraag luidt bijvoorbeeld:

Kon het bevoegde bestuursorgaan binnen het geldende recht redelijkerwijs tot dit besluit komen?

De bredere bestuurlijke vraag kan luiden:

Leidt dit besluit, samen met andere ontwikkelingen en onzekerheden, tot een voldoende veilige, gezonde en robuuste maatschappelijke uitkomst?

Een rechter hoeft niet altijd die tweede vraag volledig te beantwoorden. De overheid zelf blijft daarvoor verantwoordelijk.

## 15.3 De procedure selecteert de werkelijkheid

Een procedure bepaalt niet alleen hoe een besluit tot stand komt. Zij bepaalt ook welke informatie op welk moment bestuurlijk betekenis krijgt.

Een vergunningprocedure richt zich op een concrete aanvraag.

Een ruimtelijke procedure richt zich op een bepaalde ontwikkeling en locatie.

Een subsidieregeling toetst aan vooraf vastgestelde voorwaarden.

Een bezwaarprocedure behandelt doorgaans een reeds genomen besluit.

Een klachtprocedure kan vooral betrekking hebben op de wijze waarop de overheid of een medewerker heeft gehandeld.

Iedere procedure heeft daarmee een eigen reikwijdte.

Dat is noodzakelijk. Een procedure zonder begrenzing zou onuitvoerbaar zijn.

Maar de maatschappelijke werkelijkheid houdt zich niet aan die grenzen.

Een vraag over de volledige keten kan tijdens een vergunningprocedure worden beperkt tot de inrichting waarvoor vergunning is gevraagd. Een vraag over gezondheid kan niet volledig in een procedure over ruimtelijke inpassing passen. Een systeemvraag over cumulatie kan tussen verschillende afzonderlijke besluiten vallen.

De procedure selecteert dus welk deel van de werkelijkheid op dat moment juridisch relevant is.

De bestuurlijke fout ontstaat wanneer het buiten die procedure vallende deel tevens als maatschappelijk irrelevant wordt behandeld.

## 15.4 Het verschil tussen buiten de procedure en buiten de verantwoordelijkheid

Een overheid kan terecht zeggen:

Dit onderwerp kan in deze procedure niet worden beoordeeld.

Daaruit volgt nog niet:

Dit onderwerp hoeft door de overheid niet te worden beoordeeld.

De eerste uitspraak betreft de reikwijdte van één besluitvormingsroute.

De tweede uitspraak betreft de publieke verantwoordelijkheid als geheel.

Wanneer een belang of risico buiten de actuele procedure valt, zijn verschillende reacties mogelijk.

Het onderwerp kan in een andere procedure worden behandeld.

Er kan een aanvullend beleidstraject nodig zijn.

Een hoger bestuursniveau kan de samenhang beoordelen.

Of de actuele procedure kan niet verantwoord worden afgerond voordat voldoende zekerheid bestaat dat het ontbrekende onderwerp elders daadwerkelijk wordt gedragen.

De verwijzing naar procedurele begrenzing wordt defensief wanneer de overheid daarmee een inhoudelijk relevant vraagstuk bestuurlijk zonder eigenaar  maakt.

## 15.5 Formele zorgvuldigheid en materiële zorgvuldigheid

Een besluit kan formeel zorgvuldig zijn voorbereid.

De wettelijk vereiste adviezen zijn ingewonnen. De documenten hebben ter inzage gelegen. Reacties zijn beantwoord. De juiste termijnen zijn gevolgd. Het besluit is juridisch gemotiveerd.

Materiële zorgvuldigheid vraagt echter meer.

Daarbij gaat het om de vraag of de overheid ook werkelijk de informatie heeft verzameld en beoordeeld die nodig is om de maatschappelijke gevolgen te begrijpen.

Formele en materiële zorgvuldigheid vallen vaak samen, maar niet altijd.

Een procedure kan alle voorgeschreven stappen bevatten en toch onvoldoende zicht geven op:

- cumulatie;
- keteneffecten;
- toekomstige gebiedsontwikkeling;
- uitvoeringscapaciteit;
- gedrag onder crisisomstandigheden;
- of een dragende aanname die buiten de formele toets valt.

De procedure is dan correct gevolgd, maar de kennisbasis blijft mogelijk te beperkt.

Formele zorgvuldigheid controleert of de verplichte route is doorlopen.

Materiële zorgvuldigheid vraagt of de route voldoende was voor het werkelijke vraagstuk.

## 15.6 De checklist als bestuurlijke geruststelling

Procedures worden vaak vertaald in checklists.

Is de aanvraag compleet?

Zijn de verplichte adviezen ontvangen?

Heeft participatie plaatsgevonden?

Zijn de normen getoetst?

Is de motivering juridisch voldoende?

Een checklist voorkomt dat essentiële stappen worden vergeten. Zij maakt het proces controleerbaar en overdraagbaar.

Maar een checklist kan ook een vorm van geruststelling worden.

Wanneer alle vakjes zijn afgevinkt, ontstaat het beeld dat het besluit zorgvuldig en volledig is.

De checklist kan echter alleen controleren wat vooraf als verplicht onderdeel is benoemd.

Zij merkt niet vanzelf dat de probleemdefinitie te smal is, een nieuwe ontwikkeling buiten het bestaande kader valt of verschillende deelonderzoeken onderling tegenstrijdige aannamen gebruiken.

Een checklist bewaakt procedurele volledigheid.

Zij kan niet zelfstandig beoordelen of de procedure de volledige maatschappelijke werkelijkheid omvat.

## 15.7 Het dossier als juridische werkelijkheid

In een rechtsstatelijke procedure moet het besluit controleerbaar zijn aan de hand van het dossier.

Daarin staan de aanvraag, onderzoeken, adviezen, reacties en bestuurlijke motivering. Het dossier voorkomt dat achteraf onbekende argumenten worden toegevoegd of dat besluiten uitsluitend op informele indrukken berusten.

Maar het dossier is niet de werkelijkheid zelf.

Het is de geordende selectie van informatie die binnen de procedure is verzameld en relevant is verklaard.

Signalen kunnen buiten het dossier blijven omdat zij:

- mondeling zijn geuit;
- bij een andere organisatie liggen;
- niet in het juiste format zijn aangeleverd;
- buiten de onderzoeksopdracht vielen;
- of pas na de formele sluiting beschikbaar kwamen.

De juridische beoordeling richt zich vervolgens in belangrijke mate op het dossier.

Wat daarin niet herkenbaar is opgenomen, heeft minder kans om in de toetsing door te werken.

Daarom is de vraag wie het dossier samenstelt en welke informatie daarin wordt opgenomen van grote bestuurlijke betekenis.

## 15.8 Het dossier kan omvangrijk en toch onvolledig zijn

Een omvangrijk dossier wekt vertrouwen.

Honderden of duizenden pagina’s aan onderzoeken, bijlagen en beantwoording laten zien dat veel werk is verricht.

Maar omvang is geen bewijs van volledigheid.

Veel studies kunnen binnen dezelfde te smalle probleemdefinitie zijn uitgevoerd. Zij kunnen dezelfde oorspronkelijke aannamen herhalen. Ook kunnen belangrijke onzekerheden over vele technische bijlagen zijn verspreid zonder dat hun gezamenlijke betekenis zichtbaar wordt.

Er kan dan een paradox ontstaan:

Hoe groter het dossier, hoe moeilijker het wordt om te herkennen welke vraag niet is onderzocht.

De burger of bestuurder ziet veel informatie en neemt aan dat vrijwel alles aan de orde is geweest.

De ontbrekende samenhang is juist niet zichtbaar, omdat zij geen afzonderlijk document vormt.

Een beslisdossier moet daarom niet alleen aantonen wat is onderzocht.

Het moet ook expliciet maken wat niet is onderzocht en waarom dat voor de conclusie aanvaardbaar wordt geacht.

## 15.9 De juridische vertaling van een maatschappelijke vraag

Een burger formuleert zijn vraag meestal niet in juridische termen.

Hij vraagt of zijn leefomgeving veilig is, of de overheid gezondheid voldoende beschermt of wie verantwoordelijkheid draagt voor de gezamenlijke gevolgen van verschillende projecten.

In de procedure wordt die vraag vertaald.

Kan hij als belanghebbende worden aangemerkt?

Is zijn argument binnen de reikwijdte van het besluit relevant?

Is het op tijd ingebracht?

Heeft hij voldoende concreet aangegeven welke wettelijke norm of welk beginsel mogelijk is geschonden?

Deze vertaling is nodig om juridische beoordeling mogelijk te maken.

Maar zij kan de oorspronkelijke vraag aanzienlijk veranderen.

De vraag:

Wordt de bevolking bij een zwaar incident werkelijk beschermd?

kan veranderen in:

Is voldoende gemotiveerd dat de berekende risicowaarde binnen de wettelijke grens blijft?

De juridische vraag kan correct worden beantwoord terwijl de maatschappelijke vraag breder blijft.

## 15.10 De burger moet zijn zorg juridisch passend maken

De overheid beschikt over juristen, beleidsmedewerkers, deskundigen en vaste procedures.

De burger moet vaak zelf ontdekken hoe zijn maatschappelijke zorg juridisch relevant kan worden gemaakt.

Hij moet weten:

- welk besluit wordt genomen;
- wanneer de termijn loopt;
- welke organisatie bevoegd is;
- welke argumenten binnen de procedure passen;
- en welke documenten hij nodig heeft.

Daarbij kan de inhoud van zijn signaal ondergeschikt raken aan zijn vermogen om de procedure correct te gebruiken.

Een technisch sterk argument kan buiten behandeling blijven omdat het te laat, bij het verkeerde bestuursorgaan of in een andere procedure is ingebracht.

Termijnen en bevoegdheden zijn noodzakelijk voor rechtszekerheid.

Maar bij complexe publieke signalen moet de overheid zich afvragen of een procedurele fout van de burger werkelijk voldoende reden is om de inhoudelijke betekenis niet meer te onderzoeken.

Het juridische recht om een argument buiten behandeling te laten is niet altijd hetzelfde als de bestuurlijke wijsheid om dat ook te doen.

## 15.11 Ongelijkheid in procedurele vaardigheid

Niet iedere burger beschikt over dezelfde mogelijkheden om juridische procedures te gebruiken.

Opleiding, taalvaardigheid, tijd, gezondheid, financiële middelen en toegang tot deskundige ondersteuning verschillen sterk.

Bedrijven en professionele organisaties beschikken vaker over juristen, adviesbureaus en gespecialiseerde medewerkers. Zij kunnen hun informatie direct aanbieden in de vorm die aansluit op het juridische en bestuurlijke kader.

De burger brengt zijn zorg mogelijk in gewone taal, onvolledig of emotioneel naar voren.

Het risico bestaat dat professionele vorm wordt verward met inhoudelijke betrouwbaarheid.

Een fraai onderbouwd rapport van een partij met een direct economisch belang kan procedureel gemakkelijk worden verwerkt. Een relevante lokale waarneming van een burger kan minder gewicht krijgen omdat zij niet volgens dezelfde professionele standaard is gepresenteerd.

Rechtsgelijkheid vraagt niet dat iedere bijdrage dezelfde inhoudelijke waarde krijgt.

Zij vraagt wel dat verschillen in toegang en procedurele vaardigheid niet ongemerkt bepalen welke werkelijkheid de overheid bereikt.

## 15.12 Termijnen beschermen én sluiten af

Termijnen hebben een duidelijke functie.

Zij geven zekerheid over het verloop van een procedure, voorkomen eindeloos uitstel en zorgen dat andere partijen weten wanneer een besluit verder kan.

Zonder termijnen kan een project of individueel recht voortdurend onzeker blijven.

Maar een termijn kan ook het venster voor inhoudelijke correctie sluiten.

Nieuwe informatie kan na afloop beschikbaar komen. Een burger kan pas laat begrijpen welke gevolgen een technisch rapport heeft. Een samenhang tussen verschillende besluiten kan eerst zichtbaar worden wanneer meerdere procedures al zijn afgerond.

De juridische vraag is dan of de informatie binnen de bestaande procedure nog kan worden meegenomen.

De bestuurlijke vraag is breder:

Is de nieuwe informatie belangrijk genoeg om, ook buiten de oorspronkelijke procedure, een herbeoordeling te organiseren?

Een verstreken termijn kan een procedure afsluiten.

Zij kan de feitelijke relevantie van nieuwe kennis niet ongedaan maken.

## 15.13 Procedurele finaliteit

Besluiten moeten op enig moment definitief worden.

Dit wordt aangeduid als procedurele finaliteit. Na bezwaar, beroep en het verstrijken van termijnen moet duidelijk zijn welke rechtspositie geldt.

Deze finaliteit beschermt burgers, bedrijven en overheid tegen voortdurende onzekerheid.

Maar procedurele finaliteit is niet hetzelfde als inhoudelijke eeuwigheid.

Een besluit kan definitief zijn binnen de oorspronkelijke procedure en later toch beleidsmatig, bestuurlijk of op basis van nieuwe feiten moeten worden herzien.

De overheid moet daarom onderscheid maken tussen:

- heropening van dezelfde afgesloten procedure;
- actualisering van een vergunning of beleid;
- een nieuw besluit op basis van gewijzigde omstandigheden;

- en onderzoek naar de vraag of het onderliggende stelsel nog voldoet.

Wanneer procedurele finaliteit wordt gebruikt als algemeen argument dat de inhoud niet meer besproken hoeft te worden, wordt een rechtsstatelijke waarborg een verdedigingslinie tegen leren.

## 15.14 Bezwaar en beroep als correctiemechanisme

Bezwaar en beroep zijn wezenlijke correctiemechanismen.

Zij bieden belanghebbenden de mogelijkheid een besluit opnieuw te laten beoordelen en uiteindelijk aan een onafhankelijke rechter voor te leggen.

Het bestaan van die route versterkt de legitimiteit van overheidsbesluiten.

Toch mogen bezwaar en beroep niet worden behandeld als de enige plaats waar bestuurlijke correctie kan plaatsvinden.

Een burger kan geen toegang hebben tot de procedure.

Zijn vraag kan betrekking hebben op de gezamenlijke werking van meerdere besluiten.

De rechterlijke toets kan beperkt zijn tot de rechtmatigheid van één concreet besluit.

Ook kan de schade of lock-in al toenemen terwijl de procedure loopt.

Een overheid die zegt:

Wanneer u het er niet mee eens bent, kunt u naar de rechter,

kan juridisch een juiste rechtsmiddelenverwijzing geven.

Bestuurlijk kan zij daarmee tegelijk de inhoudelijke dialoog beëindigen.

De rechter is een noodzakelijke corrector.

Hij is geen vervanging voor het eigen leervermogen van het bestuur.

## 15.15 Bezwaar als juridisch conflict in plaats van bestuurlijke herkansing

Een bezwaarprocedure kan worden benut als volledige heroverweging.

De overheid kan opnieuw naar feiten, belangen, veranderde omstandigheden en de kwaliteit van het besluit kijken.

Maar zij kan bezwaar ook vooral behandelen als verdediging tegen mogelijke vernietiging.

De vraag wordt dan:

Kan het besluit juridisch standhouden?

In plaats van:

Is dit, alles opnieuw overziend, nog steeds het juiste besluit?

Beide vragen zijn relevant, maar niet gelijk.

Wanneer de juridische houdbaarheid het dominante doel wordt, richt de organisatie zich op:

- herstel van motiveringsgebreken;
- aanvulling van het dossier;
- weerlegging van beroepsgronden;
- en verkleining van procesrisico's.

Het oorspronkelijke besluit kan daardoor juridisch sterker uit de bezwaarprocedure komen zonder dat de maatschappelijke hoofdvraag opnieuw werkelijk open is geweest.

## 15.16 De jurist als noodzakelijke bewaker

De overheidsjurist vervult een essentiële rol.

Hij bewaakt bevoegdheden, rechtsgelijkheid, procedurele zuiverheid en de juridische houdbaarheid van besluiten. Hij kan voorkomen dat politieke haast of bestuurlijke voorkeur leidt tot willekeur of onvoldoende gemotiveerde besluiten.

De jurist beschermt daarmee zowel de overheid als de burger.

Maar ook zijn opdracht kan worden vernauwd.

Wanneer hem vooral wordt gevraagd:

Hoe kunnen wij dit besluit juridisch mogelijk maken?

ontstaat een andere rol dan bij de vraag:

Welke juridische en bestuurlijke risico's laten zien dat de gekozen route heroverweging verdient?

De jurist kan een route vinden die formeel toelaatbaar is.

Daarmee is niet vastgesteld dat de route inhoudelijk verstandig of maatschappelijk robuust is.

De juridische functie moet daarom niet pas worden ingeschakeld om een reeds gekozen uitkomst verdedigbaar te formuleren. Zij moet vroeg bijdragen aan de vraag welke publieke waarden, rechten en onzekerheden de besluitvorming moet beschermen.

## 15.17 Juridische haalbaarheid als projectdoel

In projectorganisaties kan juridische haalbaarheid een belangrijk werkspoor worden.

Er wordt onderzocht:

- welke vergunningen nodig zijn;
- welke procedure het snelst of meest passend is;
- welke voorwaarden kunnen worden opgenomen;
- en hoe juridische risico's kunnen worden beheerst.

Dit is noodzakelijk voor uitvoering.

Maar juridische haalbaarheid kan ongemerkt veranderen in een bevestiging van wenselijkheid.

Wanneer juristen een juridisch mogelijke route vinden, wordt geconcludeerd dat het project doorgang kan vinden.

De vraag of de route maatschappelijk de beste keuze is, ligt echter buiten die conclusie.

Juridische mogelijkheid is een noodzakelijke voorwaarde.

Zij is geen voldoende voorwaarde voor behoorlijk bestuur.

## 15.18 De juridisch houdbare minimumvariant

Het recht stelt vaak minimumvoorwaarden.

Een besluit moet ten minste voldoende zorgvuldig, gemotiveerd en proportioneel zijn. Een activiteit moet ten minste aan de wettelijke normen voldoen.

Een overheid kan ervoor kiezen meer bescherming of veiligheidsmarge te organiseren dan juridisch minimaal vereist is, voor zover haar bevoegdheden dat toelaten.

Toch kan in projectdruk de vraag ontstaan:

Wat is juridisch minimaal nodig om dit besluit te kunnen nemen?

Dat kan doelmatig lijken. Aanvullend onderzoek, strengere voorwaarden en grotere marges kosten tijd en geld.

Maar wanneer het juridisch minimum het bestuurlijke ontwerpdoel wordt, verdwijnt reserve.

De overheid stuurt dan op de grens van wat nog verdedigbaar is, in plaats van op een robuuste maatschappelijke uitkomst.

Het recht wordt gebruikt als plafond voor publieke verantwoordelijkheid, terwijl het vaak vooral een ondergrens biedt.

## 15.19 De angst voor precedentwerking

Een overheid kan terughoudend zijn om in één dossier een bijzondere beoordeling of aanvullende maatregel toe te passen.

Zij vreest dat andere burgers of bedrijven zich op dezelfde behandeling zullen beroepen.

Deze angst voor precedentwerking is niet onredelijk. Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld en uitzonderingen moeten uitlegbaar blijven.

Maar het argument kan ook leiden tot bestuurlijke verstarring.

Een nieuwe ontwikkeling of bijzondere combinatie van omstandigheden kan werkelijk afwijken van eerdere gevallen.

Wanneer ieder maatwerk wordt afgewezen omdat het mogelijk bredere gevolgen heeft, kan de overheid geen nieuwe werkelijkheid erkennen zonder eerst het gehele stelsel te wijzigen.

Het juiste antwoord is niet noodzakelijk de uitzondering weigeren.

Het kan ook zijn dat het geval een tekort in het algemene kader zichtbaar maakt en aanleiding geeft dat kader te actualiseren.

Precedentwerking is dan geen reden om niet te leren.

Zij is juist een aanwijzing dat de betekenis van het signaal verder reikt dan het individuele dossier.

## 15.20 De angst voor aansprakelijkheid

Erkenning van een fout of onzekerheid kan juridische en financiële gevolgen hebben.

Een bedrijf kan schadevergoeding vragen.

Een burger kan zich beroepen op onrechtmatig handelen.

Een eerdere vergunning of beleidskeuze kan ter discussie komen te staan.

Daarom kan een organisatie zeer zorgvuldig formuleren.

Zij zegt niet dat een eerdere beoordeling onjuist was, maar dat nieuwe inzichten beschikbaar zijn. Zij erkent geen causaal verband voordat dit overtuigend is bewezen. Zij vermijdt uitspraken die als aansprakelijkheidserkenning kunnen worden gelezen.

Deze voorzichtigheid kan legitiem zijn.

Maar zij wordt problematisch wanneer angst voor aansprakelijkheid de inhoudelijke erkenning en correctie vertraagt.

De samenleving kan dan langer aan een tekort worden blootgesteld omdat de organisatie eerst haar juridische positie wil beveiligen.

Een overheid moet onderscheid kunnen maken tussen:

- inhoudelijk erkennen dat een situatie verbetering of herziening vraagt;
- en juridisch vaststellen wie voor eerdere schade aansprakelijk is.

Correctie mag niet volledig afhankelijk worden gemaakt van de voorafgaande oplossing van de aansprakelijkheidsvraag.

## 15.21 Erkenning wordt vermeden omdat zij als schuldbekentenis geldt

In bestuurlijke conflicten worden erkenning en schuld vaak met elkaar verbonden.

Wanneer de overheid zegt dat een eerdere aanname onvoldoende was, kan dit worden opgevat als erkenning dat zij destijds onzorgvuldig heeft gehandeld.

Daardoor ontstaat terughoudendheid om helder te spreken.

De organisatie formuleert:

De huidige inzichten geven aanleiding tot verdere optimalisatie.

Waar mogelijk bedoeld wordt:

De eerdere bescherming blijkt onvoldoende.

Deze verzachting kan juridische escalatie voorkomen, maar ook het leerproces vertroebelen.

Een corrigeerbare overheid moet kunnen zeggen:

Met de kennis van toen was het besluit verdedigbaar, maar met de kennis van nu is aanpassing nodig.

Daarmee wordt actuele correctie losgemaakt van een onmiddellijk oordeel over verwijtbaarheid in het verleden.

## 15.22 De procespositie verandert de taal

Wanneer een geschil juridiseert, verandert de communicatie.

Partijen formuleren stelliger, selecteren argumenten die hun positie ondersteunen en vermijden uitspraken die tegen hen kunnen worden gebruikt.

De overheid wordt procespartij.

Zij verdedigt het bestreden besluit tegenover de burger of organisatie die vernietiging verlangt.

Dat is een normale juridische rol.

Maar de proceslogica kan ook buiten de rechtszaal doorwerken.

Nieuwe informatie wordt beoordeeld op de vraag of zij de procespositie verzwakt.

Open twijfel wordt juridisch riskant.

Interne stukken worden voorzichtiger geformuleerd.

Het verschil tussen gezamenlijk zoeken en tegengestelde standpunten wordt groter.

Een bestuursorgaan dat tegelijk procespartij en publieke waarheidszoeker is, moet deze rollen bewust onderscheiden.

Het recht op verdediging mag het vermogen tot inhoudelijke herbeoordeling niet volledig verdringen.

## 15.23 Winnen van de procedure en verliezen van de werkelijkheid

Een overheid kan een juridische procedure winnen.

De rechter kan oordelen dat het besluit voldoende zorgvuldig is voorbereid, passend is gemotiveerd en binnen de beoordelingsruimte blijft.

Dat is een relevante bevestiging van rechtmatigheid.

Maar de werkelijkheid kan zich daarna anders ontwikkelen.

De kosten stijgen.

De techniek functioneert niet zoals verwacht.

Incidenten laten een ander patroon zien.

De omgeving wordt dichter bevolkt.

Nieuwe wetenschappelijke kennis verandert het gezondheidsbeeld.

De gewonnen procedure ontslaat de overheid niet van de plicht deze ontwikkelingen te blijven volgen.

Juridisch gelijk krijgen op tijdstip A bewijst niet dat het besluit op tijdstip B nog dezelfde bestuurlijke geldigheid heeft.

Een overheid die iedere latere vraag beantwoordt met verwijzing naar de gewonnen procedure, maakt van een tijdgebonden juridisch oordeel een permanente inhoudelijke bevestiging.

## 15.24 Wat de rechter niet heeft beoordeeld

Een rechter beantwoordt de vragen die binnen het geschil, het toepasselijke recht en de aangevoerde gronden aan hem kunnen worden voorgelegd.

Daaruit volgt dat een uitspraak niet noodzakelijk alle maatschappelijke aspecten van het besluit omvat.

Een rechter kan bijvoorbeeld niet of slechts beperkt beoordelen:

- een alternatief dat niet voldoende concreet in de procedure is gebracht;
- de gezamenlijke werking van meerdere afzonderlijke besluiten;
- een toekomstscenario dat buiten het dossier valt;
- of de politieke wenselijkheid van de gekozen route.

De overheid moet daarom nauwkeurig zijn bij de betekenis die zij aan een uitspraak geeft.

De mededeling:

De rechter heeft vastgesteld dat het besluit rechtmatig is,

kan passend zijn.

De mededeling:

De rechter heeft bevestigd dat de ontwikkeling volledig veilig en maatschappelijk optimaal is,

kan veel verder gaan dan het oordeel draagt.

Juridische bevestiging mag niet worden uitgebreid tot vragen die niet zijn beoordeeld.

## 15.25 Motivering kan herstellen zonder dat de keuze verandert

Een besluit kan aanvankelijk onvoldoende zijn gemotiveerd.

De overheid kan aanvullende uitleg, onderzoek of argumentatie aanleveren. Daardoor kan het juridische gebrek worden hersteld.

Dat is nuttig en soms noodzakelijk. Een besluit hoeft niet te worden verlaten wanneer vooral de motivering tekortschiet.

Maar er bestaat een verschil tussen het herstellen van de motivering en het werkelijk opnieuw beoordelen van de keuze.

Wanneer de uitkomst vaststaat en vooral wordt gezocht naar een juridisch overtuigender onderbouwing, werkt de procedure als reparatie van het besluit.

De vraag luidt dan niet:

Welke conclusie volgt uit het aanvullende onderzoek?

Maar:

Hoe kan het aanvullende onderzoek de bestaande conclusie voldoende dragen?

Deze omkering is een belangrijk teken van procedurele defensief gedrag.

## 15.26 Horen is niet hetzelfde als invloed

Procedures bieden burgers vaak gelegenheid om zienswijzen, bezwaren of reacties in te dienen.

Dat is essentieel voor rechtsbescherming en kwaliteit van besluitvorming.

Maar het feit dat een burger is gehoord, bewijst nog niet dat zijn informatie invloed kon hebben.

Een reactie kan uitvoerig worden samengevat en beantwoord, terwijl de hoofdkeuze buiten de procedure staat.

De beantwoording kan vooral uitleggen waarom het argument niet tot wijziging leidt.

Het besluit kan vervolgens melden dat alle reacties zorgvuldig zijn meegewogen.

Formeel is participatie aantoonbaar.

Materieel kan de uitkomst vanaf het begin grotendeels vaststaan.

De relevante vraag is daarom niet alleen:

Heeft iedereen de gelegenheid gehad te reageren?

Maar ook:

Welke onderdelen van het besluit waren nog open en welke veranderingen zijn door de ingebrachte informatie mogelijk geworden?

## 15.27 De antwoordennota als absorptiemechanisme

Bij grote besluiten kunnen honderden of duizenden reacties worden ingediend.

De overheid moet deze ordelijk verwerken. Een antwoordennota groepeert vergelijkbare argumenten en geeft een gezamenlijke reactie.

Dat is praktisch noodzakelijk.

Maar de antwoordennota kan ook een absorptiemechanisme worden.

Een breed systeembezwaar wordt ondergebracht bij een bestaande categorie.

De reactie verwijst naar eerdere onderzoeken, wettelijke normen en reeds gemaakte keuzes.

Het argument is daarmee formeel behandeld.

Toch kan de oorspronkelijke hoofdvraag verdwijnen in de standaardbeantwoording.

Hoe groter het aantal reacties, hoe sterker de noodzaak tot categorisering en standaardisering. Juist daardoor kan een unieke of fundamentele vraag worden behandeld alsof zij slechts een variant van een bekend bezwaar is.

Procedurele verwerking kan zo de zichtbaarheid van tegenspraak verkleinen.

## 15.28 Participatie als legitimatie achteraf

Participatie kan vroeg plaatsvinden, wanneer probleemdefinitie en alternatieven nog open zijn.

Zij kan ook later plaatsvinden, wanneer alleen inpassing, uitvoering en hinderbeperking nog bespreekbaar zijn.

Beide vormen kunnen waardevol zijn, maar zij hebben een andere betekenis.

Het wordt defensief wanneer late participatie wordt gepresenteerd als bewijs dat de fundamentele route gezamenlijk is ontwikkeld.

De overheid kan dan zeggen dat bewoners uitvoerig zijn betrokken, terwijl hun invloed beperkt bleef tot voorwaarden binnen een reeds gekozen project.

De procedure legitimeert de keuze achteraf zonder dat de keuze zelf openstond.

Eerlijke participatie vraagt daarom helderheid over:

- wat vaststaat;
- wat nog kan veranderen;
- wie uiteindelijk beslist;
- en hoe inbreng zichtbaar in het besluit doorwerkt.

## 15.29 Open normen en bestuurlijke ruimte

Niet alle wettelijke regels zijn exact.

Begrippen als redelijk, zorgvuldig, evenredig, veilig of aanvaardbaar laten ruimte voor bestuurlijk oordeel.

Die ruimte is nodig omdat de wet niet iedere concrete situatie vooraf kan regelen.

Maar open normen vragen verantwoordelijkheid.

De overheid moet uitleggen hoe zij de norm in deze specifieke omstandigheden invult en welke onzekerheid of belangenverdeling zij aanvaardbaar acht.

Een defensieve overheid kan haar beoordelingsruimte verbergen achter de formulering dat zij de wet toepast.

Daardoor lijkt de uitkomst juridisch voorgeschreven, terwijl binnen het kader daadwerkelijk meerdere keuzes mogelijk waren.

De burger krijgt dan geen zicht op het normatieve oordeel van het bestuur.

Een corrigeerbare overheid maakt onderscheid tussen:

- wat de wet dwingend voorschrijft;
- welke beleidsruimte bestaat;
- en hoe zij die ruimte heeft gebruikt.

## 15.30 Beleidsregels en de schijn van onvermijdelijkheid

Beleidsregels en vaste uitvoeringspraktijken bevorderen consistentie.

Zij voorkomen dat iedere individuele ambtenaar naar eigen inzicht beslist.

Maar zij kunnen ook de indruk wekken dat een uitkomst onvermijdelijk is.

De reactie luidt dan:

Dit is ons vaste beleid.

Dat kan een voldoende verklaring zijn bij gewone, vergelijkbare gevallen.

Bij bijzondere omstandigheden of nieuwe systeemvragen moet echter kunnen worden onderzocht of toepassing van het vaste beleid nog tot een redelijke uitkomst leidt.

De regel is ontworpen op basis van een bepaalde werkelijkheid.

Wanneer schaal, techniek, kennis of maatschappelijke omstandigheden wezenlijk veranderen, kan een mechanische toepassing juist ongelijke of onzorgvuldige gevolgen hebben.

Een beleidsregel beschermt tegen willekeur.

Zij mag niet beschermen tegen de erkenning dat het beleid zelf actualisering behoeft.

## 15.31 Juridisering van een bestuurlijk verschil

Niet ieder conflict is in de eerste plaats juridisch.

Partijen kunnen verschillen over:

- de waardering van onzekerheid;
- de gewenste veiligheidsmarge;
- de verdeling van lasten en baten;
- of de vraag hoeveel toekomstige keuzevrijheid moet worden behouden.

Dit zijn deels politieke en bestuurlijke vragen.

Wanneer het conflict volledig juridiseert, wordt het vertaald naar bevoegdheid, norm, motivering en procedure.

Dat kan duidelijkheid geven, maar ook de wezenlijke waardenafweging verbergen.

De rechter kan vaststellen dat de overheid binnen haar ruimte mocht kiezen.

Daarmee is nog niet uitgelegd waarom zij politiek en moreel juist deze keuze heeft gemaakt.

Een overheid mag een bestuurlijke afweging niet uitsluitend verdedigen met de mededeling dat zij juridisch toegestaan is.

Wat mag, is niet automatisch wat behoort.

## 15.32 De rechter als laatste corrector

Wanneer interne bestuurlijke correctie niet werkt, kan de rechter de laatste toegankelijke corrector worden.

Dat is een belangrijke rechtsstatelijke bescherming.

Maar wanneer correctie pas via de rechter mogelijk is, zijn tijd en verhoudingen vaak al verslechterd.

De burger heeft juridische hulp nodig.

Het conflict is verhard.

Het project of beleid kan verder zijn gevorderd.

De rechter kan het besluit vernietigen of aanvullende motivering verlangen, maar niet altijd de verloren tijd, beschadigde relatie of toegenomen lock-in herstellen.

Een corrigeerbare overheid moet daarom niet wachten totdat de rechter haar dwingt opnieuw te kijken.

Zij moet eerder kunnen vaststellen dat een procedureel verdedigbaar besluit bestuurlijk heroverweging vraagt.

## 15.33 De late juridische nee

Soms volgt de juridische begrenzing pas nadat vele bestuurlijke stappen zijn gezet.

Een rechter vernietigt een besluit wegens onvoldoende onderzoek, gebrekkige motivering of strijd met het recht.

Dat nee kan noodzakelijk zijn.

Maar het is vaak kostbaar.

Er zijn verwachtingen gewekt, onderzoeken uitgevoerd, contracten voorbereid en politieke posities ingenomen.

De late juridische nee laat dan zien dat een eerder bestuurlijk nee of pauze ontbrak.

Dit betekent niet dat ieder vernietigd besluit vooraf eenvoudig als fout herkenbaar was.

Wel moet worden onderzocht waarom interne kwaliteitsborging, tegenspraak en herijking het tekort niet eerder zichtbaar en besluitgereed maakten.

De rechter behoort niet de eerste actor te zijn die de overheid dwingt haar eigen hoofdvraag opnieuw te openen.

## 15.34 Recht als terugkoppelmechanisme

Rechterlijke uitspraken, bezwaren en klachten bevatten informatie over het functioneren van het bestuur.

Zij laten zien:

- waar motivering tekortschiet;
- waar burgers structureel vastlopen;
- welke normen moeilijk toepasbaar zijn;
- en waar procedures niet aansluiten op maatschappelijke werkelijkheid.

Een lerende overheid behandelt deze uitkomsten niet alleen als individuele dossiers.

Zij onderzoekt patronen.

Waarom ontstaan vergelijkbare conflicten?

Welke probleemdefinitie of uitvoeringsregel ligt eronder?

Moet het beleid, de norm of de organisatie worden aangepast?

Wanneer iedere uitspraak uitsluitend in het betreffende dossier wordt gerepareerd, blijft het stelsel onveranderd.

De overheid leert dan hoe zij juridisch houdbaardere besluiten kan nemen, maar niet noodzakelijk hoe zij betere besluiten neemt.

## 15.35 Procedurele verdediging als tijdstrategie

Een procedure kost tijd.

Onderzoek, terinzagelegging, reactie, bezwaar en beroep kunnen maanden of jaren duren.

Die tijd is deels nodig voor zorgvuldigheid en rechtsbescherming.

Maar tijd kan tegelijk de bestaande koers versterken.

Tijdens de procedure worden voorbereidingen voortgezet, middelen gereserveerd en verwachtingen bevestigd. Alternatieven kunnen verdwijnen. De prijs van correctie stijgt.

De overheid moet daarom beoordelen welke ontwikkelingen tijdens een juridische procedure verantwoord kunnen doorgaan.

Een formeel nog open geschil kan materieel zijn betekenis verliezen wanneer de fysieke of institutionele werkelijkheid ondertussen grotendeels wordt vastgelegd.

Rechtsbescherming moet niet alleen beschikbaar zijn.

Zij moet ook tijdig genoeg zijn om nog verschil te kunnen maken.

## 15.36 Voorlopige uitvoering en feitelijke onomkeerbaarheid

Een besluit kan nog niet onherroepelijk zijn, terwijl voorbereidende werkzaamheden al plaatsvinden.

Dat kan doelmatig zijn en maatschappelijke vertraging beperken.

Maar voorlopige uitvoering kan de rechtsbescherming uithollen wanneer zij feitelijk onomkeerbare gevolgen heeft.

De juridische mogelijkheid om later alsnog gelijk te krijgen is van beperkte waarde wanneer de locatie al is veranderd, alternatieven zijn verdwenen of financiële verplichtingen nauwelijks kunnen worden teruggedraaid.

Daarom moet bij voorlopige uitvoering niet alleen worden gekeken naar formele bevoegdheid.

Ook moet worden beoordeeld:

Welke betekenisvolle correctie blijft nog mogelijk wanneer de tegenstander later juridisch of inhoudelijk gelijk krijgt?

## 15.37 De juridische afdeling als risicomanager

Binnen organisaties wordt de juridische functie soms vooral betrokken bij het voorkomen van vernietiging, aansprakelijkheid en reputatieschade.

Dat is een belangrijk onderdeel van professioneel bestuur.

Maar juridisch risicomanagement kan defensief worden wanneer het vooral is gericht op het beschermen van de organisatie tegen de gevolgen van een mogelijk inhoudelijk tekort.

De jurist helpt dan:

- formuleringen af te zwakken;
- erkenningen te vermijden;
- bevoegdheden strikt af te bakenen;
- en informatie juridisch beheersbaar te maken.

Daarmee kan de procespositie verbeteren.

De maatschappelijke fout blijft bestaan.

Een bredere juridische professionaliteit vraagt daarom ook de vraag:

Welk juridisch risico ontstaat wanneer de overheid niet tijdig corrigeert en burgers daardoor onvoldoende worden beschermd?

Niet alleen procederen en aansprakelijkheid zijn juridische risico’s.

Ook het verlies van legitimiteit, rechtsgelijkheid en effectieve rechtsbescherming behoort tot het rechtsstatelijke risico.

## 15.38 Wanneer procedure en recht defensief worden

Procedurele en juridische verdediging worden niet defensief omdat de overheid regels toepast, termijnen bewaakt of haar besluit voor de rechter verdedigt.

Zij worden defensief wanneer deze instrumenten worden gebruikt om de inhoudelijke betekenis van relevante informatie niet meer te hoeven behandelen.

Dat is herkenbaar wanneer:

- buiten de actuele procedure gelijk wordt gesteld aan buiten de publieke verantwoordelijkheid;
- formele zorgvuldigheid wordt gepresenteerd als volledige materiële zorgvuldigheid;
- een verstreken termijn elke bestuurlijke herbeoordeling blokkeert;
- juridische houdbaarheid wordt gelijkgesteld aan maatschappelijke juistheid;
- bezwaar vooral dient om het besluit beter te verdedigen;
- participatie vooral de reeds gekozen koers legitimeert;
- een rechterlijke uitspraak breder wordt uitgelegd dan zij draagt;

- of angst voor aansprakelijkheid en precedentwerking tijdige correctie verhindert.

De defensieve uitspraak luidt:

De procedure is zorgvuldig doorlopen en het besluit is juridisch houdbaar.

De corrigeerbare vervolgvraag luidt:

Welke maatschappelijke vragen en nieuwe feiten blijven ondanks die rechtmatigheid nog bestuurlijk relevant?

## 15.39 De twaalfde defensieve reflex: de procedurereflex

Met dit hoofdstuk wordt een twaalfde defensieve reflex zichtbaar: de **procedurereflex**.

De procedurereflex ontstaat wanneer het correct volgen van procedure en recht wordt behandeld als voldoende bewijs dat de maatschappelijke vraag volledig is beantwoord en de uitkomst verantwoord is.

De reflex kent verschillende vormen:

- procedurele volledigheid vervangt inhoudelijke volledigheid;
- juridische toelaatbaarheid vervangt bestuurlijke wenselijkheid;
- formele finaliteit wordt permanente inhoudelijke finaliteit;
- horen wordt gelijkgesteld aan invloed;
- een gewonnen rechtszaak wordt beschouwd als volledige inhoudelijke bevestiging;
- en nieuwe informatie wordt afgewezen omdat zij niet binnen het juiste procedurele moment of kader valt.

De procedurereflex verschilt van de toetsingsreflex.

De toetsingsreflex beschermt de uitkomst met modellen, normen en criteria.

De procedurereflex beschermt haar met bevoegdheden, termijnen, rechtsmiddelen en formele besluitvorming.

Zij verschilt ook van de besluitreflex.

De besluitreflex gebruikt de status van het genomen besluit om de vraag af te sluiten.

De procedurereflex stelt dat de wijze waarop het besluit tot stand is gekomen voldoende garantie biedt voor de juistheid ervan.

## 15.40 De twaalf reflexen in samenhang

De voorlopige reeks bestaat nu uit twaalf reflexen:

1. **Bevoegdheidsreflex** — de vraag wordt bij een afzonderlijke bevoegde organisatie ondergebracht.

2. **Verkleiningsreflex** — de maatschappelijke hoofdvraag wordt teruggebracht tot een smallere toets.
3. **Afschuifreflex** — de burger moet deelantwoorden en verantwoordelijkheden zelf bijeenbrengen.
4. **Bewijsreflex** — de burger moet eerst aantonen dat het bestaande oordeel onjuist is.
5. **Rechtvaardigingsreflex** — de zorgvuldigheid van het oorspronkelijke besluit vervangt beoordeling van de actuele geldigheid.
6. **Kaderreflex** — probleemdefinitie en systeemgrens blijven buiten de heroverweging.
7. **Aannamereflex** — dragende veronderstellingen worden als feiten behandeld.
8. **Toetsingsreflex** — modelgebruik en normconformiteit vervangen het bredere bestuurlijke oordeel.
9. **Fragmentatiereflex** — correcte deelbeoordelingen worden gezien als voldoende bewijs voor de kwaliteit van het geheel.
10. **Koersreflex** — de politiek gekozen richting wordt institutioneel de normale uitkomst.
11. **Besluitreflex** — het formele besluit sluit de inhoudelijke vraag af.
12. **Procedurereflex** — het correct doorlopen van procedure en recht wordt behandeld als voldoende bewijs van inhoudelijke juistheid.

De keten wordt daarmee:

**toewijzen → verkleinen → terugleggen → bewijs verlangen → rechtvaardigen → het kader sluiten → aannamen vastzetten → toetsen binnen het bestaande model → verantwoordelijkheid verdelen → de koers verankeren → het besluit sluiten → de gevolgde procedure als bevestiging gebruiken**

De procedure komt in deze keten niet alleen vóór het besluit voor.

Zij kan ook achteraf als beschermende laag om het besluit worden gelegd.

## 15.41 Een toets voor procedurele en juridische corrigeerbaarheid

Bij een beroep op procedure, rechtmatigheid of rechterlijke bevestiging moeten ten minste de volgende vragen worden gesteld.

### 1. Welke maatschappelijke hoofdvraag ligt onder het juridische geschil?

De juridische vertaling mag de oorspronkelijke vraag niet volledig verdringen.

### 2. Welke relevante onderwerpen vallen buiten deze procedure?

Daarbij moet worden aangegeven waar en door wie zij wel worden beoordeeld.

### 3. Is sprake van formele én materiële zorgvuldigheid?

De aanwezigheid van alle verplichte stukken is niet genoeg wanneer wezenlijke informatie ontbreekt.

### 4. Welke ruimte liet het recht voor bestuurlijke keuze?

De overheid moet zichtbaar maken welke uitkomst wettelijk verplicht was en waar zij zelf waarden heeft gewogen.

### 5. Welke betekenis hebben termijnen en finaliteit voor nieuwe informatie?

Een gesloten procedure hoeft actuele bestuurlijke herbeoordeling niet uit te sluiten.

### 6. Heeft horen ook tot mogelijke invloed kunnen leiden?

Er moet helder zijn welke delen van het besluit nog openstonden.

### 7. Wat heeft de rechter precies beoordeeld?

De betekenis van de uitspraak mag niet verder worden uitgebreid dan het oordeel draagt.

### 8. Wordt een juridisch gebrek hersteld of de keuze werkelijk heroverwogen?

Aanvullende motivering is niet altijd hetzelfde als een nieuw inhoudelijk oordeel.

### 9. Werken juridische signalen terug naar beleid en stelsel?

Herhaalde conflicten moeten meer opleveren dan reparatie van individuele dossiers.

### 10. Welke correctieroute blijft bestaan?

Ook een juridisch definitief besluit moet bij wezenlijk veranderde omstandigheden bestuurlijk kunnen worden herijkt.

## 15.42 Recht als vloer, grens en spiegel

Het recht vervult in een corrigeerbare overheid drie functies.

Het is een **vloer**: de overheid mag niet onder minimale eisen van zorgvuldigheid, gelijkheid, motivering en rechtsbescherming zakken.

Het is een **grens**: bevoegdheden, rechten en procedures beperken wat bestuurders en ambtenaren mogen doen.

En het is een **spiegel**: juridische conflicten en rechterlijke uitspraken laten zien waar bestuur, beleid en uitvoering niet goed op de maatschappelijke werkelijkheid aansluiten.

De defensieve overheid gebruikt vooral de eerste twee functies om haar besluit te beschermen.

De corrigeerbare overheid gebruikt ook de derde functie om zichzelf te onderzoeken.

## 15.43 Conclusie

Procedures en recht zijn onmisbaar voor behoorlijk bestuur.

Zij beschermen burgers tegen willekeur, dwingen de overheid tot zorgvuldigheid en motivering en maken onafhankelijke controle mogelijk. Termijnen en procedurele finaliteit geven burgers, bedrijven en overheid noodzakelijke zekerheid.

Maar deze waarborgen hebben een begrensde betekenis.

Een procedure selecteert een deel van de werkelijkheid.

Een juridisch oordeel beantwoordt een bepaalde rechtsvraag.

Een norm stelt een ondergrens.

Een rechterlijke uitspraak bevestigt wat binnen het concrete geschil is beoordeeld.

De defensieve overheid maakt van deze begrensde waarborgen een volledig inhoudelijk antwoord.

Zij stelt:

De procedure is gevolgd, het besluit is rechtmatig en de rechter heeft het niet vernietigd; daarmee is de maatschappelijke vraag afgesloten.

De corrigeerbare overheid zegt:

De procedure en het recht geven ons besluit legitimiteit en stabiliteit, maar ontslaan ons niet van de verantwoordelijkheid nieuwe feiten, veranderde omstandigheden en tekortkomingen van het stelsel te blijven beoordelen.

Het recht mag het besluit beschermen tegen willekeur.

Het mag de overheid niet beschermen tegen de werkelijkheid.

Na taakverdeling en procedurele verdediging volgt een derde krachtige verdedigingsvorm. De overheid beroept zich op modellen, officiële deskundigen, wetenschappelijke instituten en technische standaarden. Dat beroep is vaak terecht en noodzakelijk.

Maar deskundigheid kan eveneens een gesloten gezagsstructuur worden wanneer de burger alleen nog toegang krijgt tot de conclusie en niet tot de aannamen, beperkingen en bestuurlijke betekenis ervan.

Daarover gaat hoofdstuk 16.

# Hoofdstuk 16 — Verdediging door modellen en deskundigheid

## 16.1 Kennis is een voorwaarde voor behoorlijk bestuur

De overheid neemt besluiten over ingewikkelde technische, medische, economische, juridische en maatschappelijke vraagstukken. Zij kan dat niet uitsluitend doen op basis van politieke voorkeur, bestuurlijke ervaring of gezond verstand.

Zij heeft deskundigheid nodig.

Ingenieurs beoordelen de betrouwbaarheid van installaties en infrastructuur. Toxicologen en epidemiologen onderzoeken mogelijke gezondheidseffecten. Economen maken ramingen van kosten, baten en marktontwikkelingen. Juristen beoordelen bevoegdheden en rechten. Veiligheidskundigen analyseren ongevalsscenario's. Netbeheerders berekenen de belastbaarheid van het elektriciteitssysteem.

Modellen zijn daarbij onmisbaar. Zij maken het mogelijk om ontwikkelingen te onderzoeken die nog niet hebben plaatsgevonden, gevolgen te vergelijken en varianten door te rekenen.

Een overheid die deskundigheid negeert, handelt willekeurig.

Een overheid die ieder technisch oordeel tot politieke voorkeur reduceert, kan burgers niet betrouwbaar beschermen en publieke middelen niet verantwoord inzetten.

Het beroep op modellen en deskundigen is daarom in beginsel geen defensieve reactie. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor professioneel bestuur.

De kwetsbaarheid ontstaat wanneer de overheid niet langer uitlegt **wat** de deskundige heeft onderzocht, **onder welke aannamen** en **met welke beperkingen**, maar uitsluitend verwijst naar diens gezag:

Onze deskundigen hebben dit beoordeeld.

Het beroep op kennis verandert dan in een beroep op positie.

## 16.2 Deskundigheid beantwoordt altijd een afgebakende vraag

Een deskundige onderzoekt niet de gehele werkelijkheid.

Hij ontvangt een opdracht.

Die opdracht bepaalt:

- welke vraag wordt onderzocht;
- welke gegevens beschikbaar zijn;
- welke systeemgrens geldt;

- welke modellen worden gebruikt;
- welke scenario’s worden doorgerekend;
- en welke aspecten buiten de opdracht vallen.

Een toxicoloog kan beoordelen welke effecten van een bepaalde concentratie aannemelijk zijn. Hij bepaalt daarmee nog niet of de totale blootstelling van een bevolking maatschappelijk aanvaardbaar is.

Een constructeur kan aantonen dat een installatie aan ontwerpeisen voldoet. Hij beoordeelt daarmee niet noodzakelijk of de gehele keten, inclusief transport, omgeving en hulpverlening, voldoende beheersbaar is.

Een econoom kan aantonen dat een project onder bepaalde aannamen rendabel kan zijn. Hij stelt daarmee niet vast dat de verwachte vraag werkelijk ontstaat of dat de risico’s rechtvaardig over de samenleving worden verdeeld.

Een deskundigenrapport moet daarom altijd worden gelezen in relatie tot zijn opdracht.

De kwaliteit van het antwoord kan hoog zijn, terwijl de bestuurlijke vraag breder blijft dan de vraag die aan de deskundige is gesteld.

## 16.3 De opdrachtgever bepaalt de zoekruimte

Onderzoek begint niet bij een leeg vel.

De opdrachtgever formuleert de aanleiding, de hoofdvraag, de uitgangspunten en vaak ook de te onderzoeken varianten.

Wanneer de overheid al een voorkeursroute heeft gekozen, kan de opdracht luiden:

Onderzoek onder welke voorwaarden deze ontwikkeling uitvoerbaar is.

Dat is een andere opdracht dan:

Onderzoek welke route het maatschappelijke probleem het beste oplost.

In het eerste geval zoekt de deskundige naar inpassing, voorwaarden en beheersmaatregelen.

In het tweede geval kan ook de conclusie volgen dat een andere schaal, techniek, locatie of route beter is.

De onderzoeker kan volledig onafhankelijk en professioneel werken, terwijl zijn zoekruimte al bestuurlijk is begrensd.

Daarom kan onafhankelijkheid niet uitsluitend worden beoordeeld aan de hand van de persoonlijke integriteit van de deskundige.

Ook de opdracht moet worden onderzocht.

Een onafhankelijk onderzoek binnen een gesloten opdracht blijft een gesloten onderzoek.

## 16.4 Het rapport kan alleen antwoorden op wat is gevraagd

Een veelvoorkomende bestuurlijke redenering luidt:

Dit onderwerp is door een deskundig bureau onderzocht.

Daarmee wordt soms meer gesuggereerd dan het rapport werkelijk draagt.

Het bureau kan bijvoorbeeld hebben onderzocht:

- of een techniek theoretisch beschikbaar is;
- of een risico volgens de voorgeschreven methode binnen de norm blijft;
- of een locatie op enkele criteria geschikt is;
- of een project financieel haalbaar kan zijn bij bepaalde aannamen.

De burger kan echter vragen:

- of de techniek onder de beoogde bedrijfsvoering werkelijk bewezen is;
- of de hulpdiensten de uiterste gevolgen kunnen beheersen;
- of cumulatie met andere ontwikkelingen voldoende is onderzocht;
- of de investering nog verantwoord is bij een afwijkende toekomst;
- of een andere route maatschappelijk beter is.

De verwijzing naar het onderzoek beantwoordt die bredere vragen niet automatisch.

Een overheid die zich op een deskundigenrapport beroept, moet daarom precies aangeven:

Deze vraag is onderzocht, met deze methode, binnen deze grenzen en met deze uitkomst.

Niet:

Het gehele onderwerp is door deskundigen afgedaan.

## 16.5 Het model heeft geen eigen bedoeling

Een model kiest niet welke maatschappelijke vraag belangrijk is.

Het bepaalt niet welke gevolgen aanvaardbaar zijn.

Het bepaalt evenmin wie risico’s mag dragen of hoeveel voorzorg redelijk is.

Deze keuzes worden vóór en na de berekening gemaakt.

Vooraf wordt bepaald:

- welke systeemgrens geldt;
- welke invoerwaarden worden gebruikt;

- welke scenario’s relevant zijn;
- welke effecten kwantificeerbaar zijn;
- en welke onzekerheden buiten beschouwing blijven.

Na de berekening wordt bepaald:

- welke betekenis aan de uitkomst wordt toegekend;
- welke norm wordt toegepast;
- hoeveel marge nodig is;
- en of de resterende onzekerheid maatschappelijk verantwoord is.

Het model is daardoor geen zelfstandige beslisser.

Het is een instrument binnen een bestuurlijke redenering.

Wanneer de overheid zegt:

Het model toont aan dat dit veilig is,

moet worden onderzocht of het model werkelijk veiligheid in brede zin heeft beoordeeld, of slechts één berekende risicomaat binnen een gekozen kader.

## 16.6 Rekenkundige juistheid is niet hetzelfde als empirische geldigheid

Een model kan rekenkundig correct functioneren.

De formules zijn juist geïmplementeerd. De software levert reproduceerbare uitkomsten. De berekeningen volgen de voorgeschreven methodiek.

Dat zegt nog niet dat het model de concrete werkelijkheid voldoende vertegenwoordigt.

Daarvoor zijn aanvullende vragen nodig:

- zijn de gebruikte gegevens representatief;
- past het model bij de schaal van het project;
- worden de belangrijkste fysieke en menselijke mechanismen meegenomen;
- is de bedrijfsvoering vergelijkbaar met de situaties waarop het model is gebaseerd;
- en zijn de berekende uitkomsten getoetst aan praktijkwaarnemingen?

Een model kan intern correct en extern beperkt geldig zijn.

Die twee kwaliteiten worden gemakkelijk met elkaar verward.

Wanneer een model gevalideerd of wettelijk voorgeschreven is, kan de indruk ontstaan dat ook iedere toepassing ervan vanzelf betrouwbaar is.

Maar een goed model kan buiten zijn toepassingsgebied een zwak antwoord geven.

## 16.7 De betekenis van validatie

Validatie klinkt als een definitieve kwaliteitsbevestiging.

Een gevalideerd model zou dan een betrouwbaar beeld van de werkelijkheid bieden.

In werkelijkheid is validatie altijd begrensd.

Een model kan zijn getoetst voor:

- bepaalde stoffen;
- specifieke weersomstandigheden;
- een bepaald schaalniveau;
- bekende installatietypen;
- of situaties waarvoor voldoende historische gegevens bestaan.

Een nieuwe techniek, grotere schaal of andere bedrijfsvoering kan buiten dat ervaringsgebied vallen.

Ook kan een model zijn gevalideerd voor één uitkomst, terwijl het bestuurlijk wordt gebruikt voor een bredere conclusie.

Een verspreidingsmodel kan bijvoorbeeld redelijk voorspellen hoe een stof zich onder gekozen omstandigheden verspreidt. Daarmee is nog niet gevalideerd hoe mensen zich gedragen, hoe snel waarschuwing plaatsvindt of welke routes hulpdiensten beschikbaar hebben.

De overheid moet daarom niet alleen vragen óf een model is gevalideerd.

Zij moet vragen:

Voor welke toepassing, binnen welke bandbreedte en met welke beperkingen?

## 16.8 Kalibratie kan afwijkingen verbergen

Modellen worden soms gekalibreerd aan gemeten of historische gegevens.

Parameters worden zodanig ingesteld dat de modeluitkomst goed aansluit op bekende waarnemingen.

Dat is een normale en noodzakelijke wetenschappelijke werkwijze.

Maar een goede aansluiting op het verleden bewijst niet automatisch dat het model ook onder nieuwe omstandigheden betrouwbaar voorspelt.

Wanneer schaal, technologie, klimaat, bevolking of bedrijfsvoering verandert, kunnen relaties uit het verleden minder bruikbaar worden.

Ook kan een model verschillende tekortkomingen bevatten die elkaar in de kalibratie toevallig compenseren.

De uitkomst sluit dan goed aan, terwijl de onderliggende verklaring onvolledig is.

Voor langjarige en moeilijk omkeerbare besluiten is daarom niet alleen historische fit relevant.

Ook de robuustheid bij afwijkende omstandigheden moet worden onderzocht.

## 16.9 De zwarte doos

Voor veel burgers, bestuurders en zelfs andere deskundigen functioneert een gespecialiseerd model als een zwarte doos.

Aan de ene kant worden gegevens ingevoerd.

Aan de andere kant verschijnt een getal, kaart of conclusie.

De tussenliggende berekeningen zijn alleen toegankelijk voor een beperkte groep modelleurs.

Dat hoeft geen probleem te zijn. Niet iedere gebruiker hoeft alle formules en softwarecode te kunnen doorgronden.

Maar de bestuurlijk relevante werking moet wel uitlegbaar zijn.

Minimaal moet duidelijk zijn:

- welke vraag het model beantwoordt;
- welke invoerwaarden doorslaggevend zijn;
- welke scenario’s worden onderzocht;
- welke effecten buiten beeld blijven;
- hoe gevoelig de uitkomst is;
- en welke conclusies niet uit het model mogen worden getrokken.

Wanneer alleen de einduitkomst zichtbaar wordt, ontstaat afhankelijkheid van gezag.

De burger kan het model niet inhoudelijk bevragen en krijgt te horen dat hij de officiële deskundigen moet vertrouwen.

Vertrouwen neemt dan de plaats in van controleerbaarheid.

## 16.10 Complexiteit kan afscherming legitimeren

Een model kan werkelijk zeer complex zijn.

Volledige uitleg aan iedere burger is praktisch onmogelijk. Ook kan vereenvoudiging leiden tot misverstanden.

Daarom mag de overheid deskundige informatie op verschillende niveaus aanbieden.

Een publieksuitleg kan de hoofdwerking beschrijven.

Een technisch rapport kan aannamen en methoden vastleggen.

Specialisten kunnen toegang krijgen tot detailgegevens en berekeningen.

Complexiteit mag echter niet worden gebruikt als reden om alleen een conclusie te geven.

De mededeling:

Dit is te technisch om in gewone taal uit te leggen,

is meestal onvoldoende.

Niet iedere formule hoeft te worden vertaald, maar de bestuurlijke betekenis moet begrijpelijk kunnen worden gemaakt.

Wanneer zelfs het bestuur niet kan uitleggen waarom het model relevant en voldoende is, is de vraag gerechtvaardigd of het werkelijk een zelfstandig oordeel heeft gevormd.

## 16.11 Het gezag van de officiële deskundige

De overheid werkt met erkende kennisinstituten, adviescommissies, universiteiten, inspecties en gespecialiseerde bureaus.

Hun institutionele positie geeft hun uitspraken gewicht.

Dat is begrijpelijk.

Zij beschikken over deskundigheid, methoden, kwaliteitsborging en ervaring. Ook kunnen zij formeel verantwoordelijk zijn voor het beheer van modellen en richtlijnen.

Maar institutioneel gezag is niet hetzelfde als inhoudelijke onfeilbaarheid.

Een kennisinstituut kan:

- werken met een begrensde opdracht;
- gebonden zijn aan een voorgeschreven methode;
- onvoldoende gegevens hebben;
- of vanuit één discipline naar een multidisciplinair vraagstuk kijken.

De status van de deskundige mag daarom aanleiding zijn om zijn oordeel serieus te nemen.

Zij mag geen reden zijn om tegenargumenten zonder inhoudelijke beoordeling terzijde te schuiven.

## 16.12 De deskundige als vertegenwoordiger van een discipline

Iedere discipline heeft een eigen manier om de werkelijkheid te ordenen.

De ingenieur vraagt of een systeem technisch werkt.

De econoom vraagt welke kosten en baten ontstaan.

De epidemioloog vraagt of een statistisch verband aantoonbaar is.

De veiligheidskundige onderzoekt scenario's en faalkansen.

De jurist vraagt welke norm en bevoegdheid gelden.

De hulpverlener kijkt naar tijd, bereikbaarheid en operationele beheersbaarheid.

Geen van deze perspectieven is volledig.

Een probleem ontstaat wanneer één discipline de hoofdvraag domineert.

Een risico kan binnen het technische model klein zijn, terwijl de gevolgen operationeel nauwelijks beheersbaar zijn.

Een gezondheidsverband kan epidemiologisch nog niet overtuigend zijn bewezen, terwijl blootstelling en toxicologisch mechanisme voldoende reden voor voorzorg geven.

Een project kan economisch rendabel zijn voor de initiatiefnemer en tegelijkertijd grote systeemkosten veroorzaken.

De overheid moet daarom niet alleen deskundigheid verzamelen.

Zij moet verschillende deskundigheden met elkaar confronteren.

## 16.13 Multidisciplinair is niet automatisch integraal

Een project kan vele disciplines betrekken.

Er zijn technici, juristen, economen, veiligheidskundigen en omgevingsdeskundigen.

Dat lijkt een integrale beoordeling te waarborgen.

Maar multidisciplinair onderzoek kan nog steeds bestaan uit afzonderlijke bijdragen.

Iedere deskundige maakt een hoofdstuk binnen zijn eigen kader. De rapporten worden gebundeld. Een samenvatting noemt de belangrijkste conclusies.

De wezenlijke vragen liggen echter vaak tussen de disciplines:

- hoe beïnvloedt technische flexibiliteit de economische haalbaarheid;

- wat betekent de ruimtelijke ontwikkeling voor toekomstige veiligheid;
- welke gevolgen hebben financiële prikkels voor de bedrijfsvoering;
- en welke aannamen over menselijk gedrag dragen het technische veiligheidsconcept?

Integratie vraagt dat de disciplines elkaars aannamen en uitkomsten werkelijk beïnvloeden.

Een bundel deskundigenrapporten is nog geen systeemanalyse.

## 16.14 Deskundigen kunnen redelijk van mening verschillen

Bij complexe en onzekere vraagstukken bestaat niet altijd één wetenschappelijk antwoord.

Deskundigen kunnen verschillen over:

- de keuze van het model;
- de kwaliteit van gegevens;
- de interpretatie van een patroon;
- de waarschijnlijkheid van toekomstige ontwikkelingen;
- of de betekenis van onzekerheid.

Dat verschil bewijst niet dat wetenschap waardeloos of willekeurig is.

Het kan juist laten zien waar de grenzen van de beschikbare kennis liggen.

Een defensieve overheid kan verschil van inzicht echter reduceren tot één officieel oordeel.

Zij kiest het advies dat aansluit op het geldende kader en behandelt afwijkende deskundigheid als minder gezaghebbend.

Dat kan noodzakelijk zijn om uiteindelijk te kunnen beslissen.

Maar het verschil moet zichtbaar blijven.

De bestuurder moet weten:

- waar deskundigen het over eens zijn;
- waar redelijke onzekerheid bestaat;
- en welke keuze uiteindelijk politiek of normatief wordt gemaakt.

## 16.15 Consensus kan verschillen verbergen

Een deskundigencommissie probeert vaak tot een gezamenlijk advies te komen.

Een gezamenlijk oordeel heeft bestuurlijke kracht en voorkomt dat de besluitvormer zelf ieder technisch verschil moet oplossen.

Maar consensus heeft een prijs.

Afwijkende posities kunnen worden afgezwakt om tot een tekst te komen die alle leden kunnen onderschrijven. Sterke voorwaarden veranderen in genuanceerde aandachtspunten. Onzekerheden worden in algemene formuleringen opgenomen.

Het uiteindelijke advies kan daardoor minder scherp zijn dan de interne discussie.

Een minderheidsstandpunt of expliciet voorbehoud kan voor de bestuurder juist belangrijke informatie bevatten.

Consensus mag daarom niet betekenen dat relevante verschillen onzichtbaar worden gemaakt.

De kwaliteit van een advies blijkt niet alleen uit eensgezindheid.

Zij blijkt ook uit de wijze waarop blijvende onzekerheid en afwijkende inzichten worden weergegeven.

## 16.16 Wetenschappelijke onzekerheid is geen beleidsvrijheid zonder grens

Wanneer deskundigen geen eenduidige conclusie kunnen trekken, ontstaat ruimte voor bestuurlijke keuze.

Maar die ruimte is niet onbeperkt.

De afwezigheid van wetenschappelijke zekerheid betekent niet dat iedere beleidsoptie even verantwoord is.

De overheid moet dan onder meer kijken naar:

- de plausibiliteit van mogelijke schade;
- de ernst en onomkeerbaarheid van de gevolgen;
- de verdeling van risico’s;
- de beschikbaarheid van alternatieven;
- en de mogelijkheid om later nog bij te sturen.

Wetenschappelijke onzekerheid verplaatst de verantwoordelijkheid niet van bestuur naar niemand.

Zij maakt de bestuurlijke verantwoordelijkheid juist groter.

De overheid kan niet volstaan met:

De wetenschap kan geen zekerheid bieden.

Zij moet uitleggen welke handelwijze onder die onzekerheid verantwoord wordt geacht.

## 16.17 De formulering “de wetenschap zegt”

De uitdrukking *de wetenschap zegt* suggereert één duidelijk en definitief oordeel.

Soms is er inderdaad brede wetenschappelijke overeenstemming, bijvoorbeeld over fundamentele natuurkundige of medische relaties.

Bij veel concrete beleidsvragen is de situatie complexer.

De wetenschap kan aangeven:

- welke relaties aannemelijk zijn;
- welke scenario’s mogelijk zijn;
- welke bandbreedten bestaan;
- en waar kennis ontbreekt.

De uiteindelijke beslissing over aanvaardbaarheid, verdeling en veiligheidsmarge blijft bestuurlijk.

Wanneer een bestuurder zegt:

Wij volgen de wetenschap,

kan dat daarom meerdere betekenissen hebben.

Het kan betekenen dat relevante kennis zorgvuldig wordt gebruikt.

Het kan ook betekenen dat een normatieve keuze wordt gepresenteerd alsof zij uitsluitend uit feiten volgt.

Daarmee verdwijnt politieke verantwoordelijkheid achter technisch gezag.

## 16.18 Feit, verwachting en oordeel

Deskundigenrapporten bevatten verschillende soorten uitspraken.

Een **feitelijke uitspraak** beschrijft een waarneming of meetbaar gegeven.

Een **modeluitkomst** beschrijft wat onder gekozen aannamen wordt berekend.

Een **verwachting** geeft aan welke ontwikkeling waarschijnlijk wordt geacht.

Een **professioneel oordeel** weegt informatie op basis van ervaring en vakkennis.

Een **normatieve conclusie** geeft aan wat aanvaardbaar, voldoende veilig of wenselijk wordt geacht.

Deze categorieën kunnen in bestuurlijke communicatie door elkaar lopen.

Een professionele verwachting wordt als feit gepresenteerd.

Een normatieve keuze wordt aan een model toegeschreven.

Een voorwaardelijke uitkomst wordt een stellige conclusie.

Een corrigeerbare overheid maakt daarom zichtbaar welk soort kennis wordt gebruikt.

Niet ieder deskundigenoordeel heeft dezelfde zekerheid of dezelfde bestuurlijke betekenis.

## 16.19 Het verschil tussen analyse en advies

Een deskundige analyseert gegevens en mogelijke gevolgen.

Een advies voegt daar een aanbeveling aan toe.

Die aanbeveling kan mede afhangen van professionele normen, risicohouding en de opdracht van de adviseur.

Twee deskundigen kunnen dezelfde analyse delen en toch een ander advies geven.

De een acht aanvullende veiligheidsmarge nodig.

De ander meent dat naleving van de bestaande norm voldoende is.

Dat verschil hoeft niet over de feiten te gaan.

Het kan gaan over de waardering van onzekerheid en gevolgen.

Wanneer de overheid zegt dat zij het deskundigenadvies volgt, moet daarom zichtbaar zijn welke onderdelen feitelijk en welke normatief zijn.

Anders kan een bestuurlijke keuze worden gepresenteerd als wetenschappelijke noodzaak.

## 16.20 De opdrachtgever wil een bruikbaar antwoord

Een opdrachtgever heeft meestal geen behoefte aan uitsluitend een beschrijving van onzekerheid.

Hij moet een besluit nemen, een project voorbereiden of een vergunning beoordelen.

Daarom wordt van de deskundige een bruikbare conclusie verlangd.

Is de locatie geschikt?

Is het risico aanvaardbaar?

Is het project uitvoerbaar?

Kan de investering rendabel zijn?

Deze behoefte aan duidelijkheid is begrijpelijk.

Maar zij kan druk veroorzaken om een complex en voorwaardelijk beeld te reduceren tot één bestuurlijk antwoord.

De deskundige kan formuleren:

Op grond van de beschikbare gegevens en binnen de onderzochte scenario’s achten wij deze route uitvoerbaar, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan.

De bestuurlijke samenvatting wordt:

Deskundigen achten de route uitvoerbaar.

De behoefte aan bruikbaarheid produceert dan meer zekerheid dan de analyse bevat.

## 16.21 Voorwaarden veranderen in aanbevelingen

Een deskundigenrapport kan essentiële voorwaarden noemen.

Zonder die voorwaarden geldt de positieve conclusie niet.

Tijdens de bestuurlijke verwerking kunnen voorwaarden echter veranderen in aanbevelingen, aandachtspunten of optimalisaties.

Bijvoorbeeld:

De installatie is alleen verantwoord wanneer voldoende bluswater onder alle omstandigheden beschikbaar is.

kan worden samengevat als:

Aanbevolen wordt de bluswatervoorziening verder uit te werken.

De betekenis verschuift.

Een noodzakelijke voorwaarde wordt een uitvoeringsverbetering.

Daarmee wordt de positieve hoofdconclusie behouden, terwijl de beperking minder hard wordt.

Een corrigeerbare overheid moet daarom onderscheid maken tussen:

- een voorwaarde voor geldigheid;
- een gewenste verbetering;
- en een vrijblijvende aanbeveling.

## 16.22 Het onderzoek bevestigt wat al is besloten

Wanneer een politieke of bestuurlijke voorkeur al sterk is, kan onderzoek een bevestigende functie krijgen.

Niet omdat de onderzoekers hun integriteit verliezen, maar omdat de opdracht is gericht op uitvoering.

Het onderzoek beantwoordt bijvoorbeeld:

- welke locatie het meest geschikt is voor het gekozen project;
- welke maatregelen nodig zijn om aan de norm te voldoen;
- welke financieringsconstructie de investering mogelijk maakt;
- of hoe draagvlak kan worden versterkt.

De hoofdkeuze blijft buiten de opdracht.

Na afronding wordt het onderzoek gepresenteerd als deskundige onderbouwing van die hoofdkeuze.

Het onderzoek heeft haar echter niet onbevangen vergeleken met alternatieven.

De overheid moet daarom onderscheid maken tussen:

onderzoek dat de keuze toetst

en:

onderzoek dat de gekozen route uitwerkt.

Beide zijn nuttig, maar zij bewijzen niet hetzelfde.

## 16.23 Keuze van deskundigen

De overheid moet bepalen welke deskundigen zij inschakelt.

Daarbij spelen expertise, ervaring, beschikbaarheid, kosten en kennis van het dossier een rol.

Maar de keuze kan ook de uitkomst beïnvloeden.

Een adviesbureau dat veel ervaring heeft met de realisatie van een bepaalde techniek, zal problemen waarschijnlijk benaderen als ontwerp- en uitvoeringsvraagstukken.

Een deskundige uit de veiligheidspraktijk kan eerder nadruk leggen op beheersbaarheid van uiterste scenario’s.

Een econoom kan andere gevolgen centraal stellen dan een gezondheidskundige.

Dit betekent niet dat deskundigen bewust naar een gewenste uitkomst worden gekozen.

Maar er bestaat wel **selectie van perspectief**.

Een robuuste overheid vraagt daarom niet alleen:

Wie heeft de meeste expertise in deze oplossing?

Zij vraagt ook:

Welke expertise kan zichtbaar maken waarom deze oplossing mogelijk niet de juiste is?

## 16.24 Deskundigen shoppen

Wanneer verschillende adviezen mogelijk zijn, kan een organisatie geneigd zijn verder te zoeken totdat een bruikbaar oordeel wordt gevonden.

Dat kan expliciet gebeuren, maar ook geleidelijk.

Een eerste studie noemt grote onzekerheden.

Er wordt aanvullend onderzoek gedaan.

Een nieuwe methode geeft een gunstiger beeld.

Een tweede adviseur formuleert de voorwaarden minder scherp.

Uiteindelijk ontstaat een rapport dat voldoende basis biedt voor voortgang.

Aanvullend onderzoek is op zichzelf positief. Nieuwe kennis kan een werkelijk beter oordeel opleveren.

Het wordt defensief wanneer eerdere ongunstige conclusies verdwijnen zonder dat zichtbaar wordt waarom zij niet langer gelden.

Een besluitdossier moet daarom ook de ontwikkeling van de advisering tonen:

- welke eerdere conclusies bestonden;
- waarom nieuw onderzoek nodig was;
- waarin de methoden verschilden;
- en waarom het latere advies overtuigender wordt geacht.

## 16.25 Vertrouwde deskundigen en institutionele nabijheid

Overheden werken vaak langdurig met dezelfde kennisinstellingen en adviesbureaus.

Dat heeft voordelen.

De deskundigen kennen de regelgeving, systemen en bestuurlijke context. Onderzoek kan efficiënt worden uitgevoerd en resultaten zijn onderling vergelijkbaar.

Maar institutionele nabijheid kan ook leiden tot gedeelde aannamen.

Opdrachtgever en deskundige ontwikkelen een gemeenschappelijke taal, methode en probleemdefinitie. Zij herkennen elkaars beperkingen minder snel omdat zij vanuit hetzelfde kader werken.

Onafhankelijkheid vraagt daarom niet alleen afwezigheid van financieel eigenbelang.

Ook cognitieve onafhankelijkheid is van belang.

Kan de deskundige de opdracht, systeemgrens en gebruikte methode zelf ter discussie stellen?

Of is hij vooral onafhankelijk binnen een reeds gezamenlijk aanvaard kader?

## 16.26 Financiële onafhankelijkheid

Onderzoek wordt vaak betaald door de initiatiefnemer of projectorganisatie.

Dat betekent niet automatisch dat de uitkomst onbetrouwbaar is. Professionele bureaus hebben reputatie, kwaliteitsnormen en wettelijke verantwoordelijkheden.

Maar financiering en opdrachtrelatie kunnen de vraagstelling en nadruk beïnvloeden.

Een adviseur wil een bruikbaar product leveren binnen tijd en budget. Hij onderzoekt wat is opgedragen en kan niet onbeperkt nieuwe fundamentele vragen openen.

Ook kan langdurige afhankelijkheid van een opdrachtgever een subtiele prikkel vormen om niet onnodig confronterend te adviseren.

Daarom moet zichtbaar zijn:

- wie het onderzoek heeft betaald;
- wie de opdracht heeft geformuleerd;
- welke informatie de opdrachtgever heeft aangeleverd;
- welke vrijheid de onderzoekers hadden;
- en welke controle of onafhankelijke toets heeft plaatsgevonden.

Transparantie over de opdrachtrelatie is geen beschuldiging.

Zij maakt een juiste beoordeling van het rapport mogelijk.

## 16.27 Onafhankelijkheid is meer dan afstand

Een deskundige kan organisatorisch onafhankelijk zijn en toch afhankelijk blijven van:

- gegevens van de initiatiefnemer;
- een door de overheid voorgeschreven model;
- een beperkte onderzoekstermijn;
- of een probleemdefinitie die niet ter discussie staat.

Omgekeerd kan een interne deskundige waardevolle tegenspraak leveren, ondanks zijn positie binnen de organisatie.

Onafhankelijkheid moet daarom functioneel worden beoordeeld.

Kan de deskundige:

- de opdracht bekritiseren;
- aanvullende gegevens verlangen;
- onzekerheid zichtbaar laten;
- een negatieve conclusie trekken;
- en rechtstreeks rapporteren zonder dat de boodschap eerst bestuurlijk wordt aangepast?

Een onafhankelijk label zonder deze vrijheden biedt beperkte bescherming.

## 16.28 Peer review en collegiale toetsing

Wetenschappelijk en technisch onderzoek kan door vakgenoten worden getoetst.

Peer review helpt fouten, onduidelijke redeneringen en methodologische tekortkomingen te herkennen.

Maar ook collegiale toetsing heeft grenzen.

De reviewers kunnen binnen dezelfde discipline, methode en aannamen werken. Zij beoordelen of het onderzoek professioneel is uitgevoerd, niet noodzakelijk of de bestuurlijke probleemdefinitie volledig is.

Een risicomodel kan methodologisch juist zijn toegepast, terwijl de maatschappelijke vraag naar hulpverleningscapaciteit buiten de methode valt.

Een kostenstudie kan economisch degelijk zijn, terwijl de gekozen toekomstscenario’s politiek zijn bepaald.

Peer review verhoogt de kwaliteit van de analyse.

Zij maakt de analyse niet automatisch integraal of normatief volledig.

## 16.29 De afwijkende deskundige

Soms wijkt een deskundige af van de dominante beoordeling.

Hij gebruikt een andere methode, kiest een bredere systeemgrens of legt meer nadruk op onzekerheid en uiterste gevolgen.

Een afwijkend oordeel hoeft niet juist te zijn.

Wetenschappelijke minderheidsstandpunten kunnen zwak onderbouwd, selectief of achterhaald zijn.

Maar institutionele minderheid is geen voldoende reden voor afwijzing.

De relevante vragen zijn:

- welke gegevens worden gebruikt;
- welke aannamen verschillen;
- welke mechanismen worden aangevoerd;
- en welke uitkomst kan worden getoetst?

Een defensieve overheid beoordeelt de afwijkende deskundige vooral op zijn positie buiten het officiële netwerk.

Een corrigeerbare overheid beoordeelt zijn redenering.

## 16.30 De deskundige burger

Een burger kan door opleiding, beroepservaring of langdurige dossierstudie relevante deskundigheid bezitten.

Hij kan technische rapporten lezen, modellen reconstrueren en aannamen vergelijken.

Zijn betrokkenheid kan zijn oordeel beïnvloeden.

Maar betrokkenheid maakt deskundigheid niet waardeloos.

Ook officiële deskundigen en opdrachtgevers werken binnen belangen, opdrachten en institutionele kaders.

De juiste maatstaf is daarom niet:

Is deze persoon burger of officiële deskundige?

Maar:

Is zijn analyse controleerbaar, relevant en methodologisch voldoende?

De deskundige burger hoeft niet dezelfde institutionele status te krijgen als een wettelijk aangewezen kennisinstelling.

Hij behoort wel een inhoudelijk antwoord te krijgen wanneer hij een concrete, onderbouwde tegenanalyse presenteert.

## 16.31 Het paradoxale lot van de deskundige burger

De burger die weinig technische kennis heeft, kan worden verwezen naar de officiële deskundigen.

Wanneer hij zich vervolgens verdiept en inhoudelijke tegenargumenten ontwikkelt, kan hij worden beschouwd als activist, zelfbenoemd expert of selectieve dossierkenner.

Zo ontstaat een moeilijk te doorbreken positie.

Hij is eerst onvoldoende deskundig om het oordeel te betwisten.

Wanneer hij deskundigheid opbouwt, is hij te betrokken om als onafhankelijk te gelden.

De overheid moet deze paradox herkennen.

Belang en expertise moeten afzonderlijk worden beoordeeld.

Een belanghebbende kan een juist technisch punt maken.

Een onafhankelijke deskundige kan een beperkt of onjuist oordeel geven.

## 16.32 Ervaringskennis

Niet alle relevante kennis is wetenschappelijk of modelmatig.

Operators, onderhoudsmedewerkers, hulpverleners, omwonenden en lokale bestuurders kunnen beschikken over ervaringskennis.

Zij weten:

- hoe installaties in de praktijk worden bedreven;
- welke procedures onder tijdsdruk moeilijk uitvoerbaar zijn;
- waar verkeersstromen vastlopen;
- hoe vaak hinder of storingen voorkomen;
- en hoe bewoners werkelijk op waarschuwingen reageren.

Ervaringskennis is niet automatisch representatief. Een individuele ervaring kan uitzonderlijk zijn of verkeerd worden geïnterpreteerd.

Maar zij kan wel laten zien waar het formele model afwijkt van de praktijk.

Een professionele overheid gebruikt ervaringskennis niet als vervanging van systematisch onderzoek.

Zij gebruikt haar als bron voor toetsing, scenarioselectie en modelverbetering.

## 16.33 Het verschil tussen data en kennis

Meer gegevens betekenen niet automatisch meer begrip.

Een overheid kan beschikken over uitgebreide meetreeksen, registraties, modellen en rapporten.

Toch kan onduidelijk blijven:

- welke patronen belangrijk zijn;
- welke variabelen ontbreken;
- welke causale samenhang aannemelijk is;
- en welke bestuurlijke grens moet worden getrokken.

Data moeten worden geïnterpreteerd.

Die interpretatie berust op deskundigheid, maar ook op aannamen en waarden.

Een defensieve reactie kan bestaan uit het tonen van grote hoeveelheden gegevens zonder de hoofdvraag te beantwoorden.

De overheid bewijst dan dat zij veel weet.

Niet noodzakelijk dat zij het juiste weet of dat de kennis tot passende actie leidt.

## 16.34 Gebrek aan bewijs en bewijs van afwezigheid

Een fundamenteel onderscheid is dat tussen:

- het ontbreken van overtuigend bewijs voor een effect;
- en overtuigend bewijs dat het effect afwezig is.

Deze twee worden gemakkelijk verward.

Bij nieuwe technologie, zeldzame incidenten of langdurige gezondheidseffecten kan weinig bewijs beschikbaar zijn omdat ervaring en gegevens ontbreken.

De conclusie:

Er is geen bewijs dat dit probleem optreedt,

kan dan feitelijk juist zijn.

Maar zij mag niet zonder meer worden vertaald in:

Er is aangetoond dat dit probleem niet optreedt.

De bewijskracht hangt af van de vraag of het onderzoek voldoende gevoelig, omvangrijk en langdurig was om het effect te kunnen vinden.

Onzekerheid kan geen permanente vrijbrief zijn om door te gaan.

Evenmin kan zij automatisch ieder project blokkeren.

Zij vraagt om proportionele voorzorg, monitoring en omkeerbaarheid.

## 16.35 Causaliteit als hoge drempel

Voor definitieve wetenschappelijke conclusies over gezondheid of schade kan sterk bewijs van causaliteit nodig zijn.

Dat is terecht. Verkeerde oorzakelijke conclusies kunnen eveneens grote gevolgen hebben.

Maar bestuurlijke preventie hoeft niet altijd te wachten op hetzelfde bewijsniveau als wetenschappelijke vaststelling of juridische aansprakelijkheid.

Wanneer:

- een effect plausibel is;
- blootstelling aantoonbaar bestaat;
- gevolgen ernstig kunnen zijn;
- en maatregelen relatief proportioneel zijn,

kan eerder handelen verantwoord zijn.

De overheid moet daarom onderscheid maken tussen verschillende bewijsdoelen:

- bewijs voor wetenschappelijke causaliteit;
- bewijs voor juridische aansprakelijkheid;
- en voldoende aanwijzing voor preventief bestuur.

Wanneer voor iedere voorzorg hetzelfde bewijs wordt verlangd als voor definitieve causale vaststelling, komt correctie vaak pas nadat schade overtuigend zichtbaar is geworden.

## 16.36 De standaardwaarde als verborgen deskundigenoordeel

Modellen gebruiken vaak standaardwaarden wanneer lokale of specifieke gegevens ontbreken.

Dat bevordert uniformiteit en maakt berekening mogelijk.

Maar een standaardwaarde is niet neutraal.

Zij is gebaseerd op historische gegevens, eerdere toepassingen of professionele conventies.

In een concrete situatie kan de werkelijke waarde hoger of lager zijn.

Wanneer standaardwaarden dragend zijn voor de uitkomst, moet zichtbaar zijn:

- waarom zij passend worden geacht;
- hoe gevoelig de uitkomst ervoor is;
- en of lokale gegevens beschikbaar kunnen worden gemaakt.

De mededeling dat een standaardwaarde volgens de methode is toegestaan, beantwoordt de juridische vraag.

De bestuurlijke vraag blijft of zij in deze specifieke situatie voldoende representatief en voorzichtig is.

## 16.37 Conservatieve en optimistische aannamen

Deskundigenrapporten vermelden soms dat conservatieve aannamen zijn gebruikt.

Dat suggereert dat de berekening aan de veilige kant zit.

Maar conservatisme kan per parameter verschillen.

Een ongunstige weersituatie kan worden gekozen, terwijl de uitstroomduur beperkt blijft.

Een hoge faalkans kan worden gebruikt, terwijl de aanwezigheid van mensen laag wordt aangenomen.

Een economische analyse kan een voorzichtige bouwsom hanteren, maar optimistisch zijn over benutting en planning.

De gezamenlijke richting van alle aannamen is daarom belangrijker dan het label *conservatief* bij één onderdeel.

Ook moet worden gevraagd conservatief ten opzichte van welk doel.

Een hoge kostenraming is voorzichtig voor de financiering.

Een lage verwachte faalkans is gunstig voor vergunningverlening.

De term alleen geeft onvoldoende inzicht.

## 16.38 Gevoeligheidsanalyse als opening en als afsluiting

Een gevoeligheidsanalyse onderzoekt hoe de uitkomst verandert wanneer invoerwaarden variëren.

Dat is een belangrijk middel om onzekerheid zichtbaar te maken.

Maar zij kan ook beperkt worden gebruikt.

Wanneer alleen kleine variaties rond de centrale verwachting worden doorgerekend, blijft een wezenlijk andere ontwikkeling buiten beeld.

Ook kan worden geconcludeerd dat de hoofduitkomst robuust is, terwijl één niet-gevarieerde structuurkeuze doorslaggevend blijft.

Een goede gevoeligheidsanalyse vraagt daarom:

- welke aannamen werkelijk dragend zijn;
- welke bandbreedten plausibel zijn;

- welke combinaties tegelijk kunnen optreden;
- en welke modelstructuren zelf onzeker zijn.

De analyse mag niet alleen aantonen dat het model binnen zijn eigen gekozen bandbreedte stabiel blijft.

Zij moet onderzoeken wanneer het bestuurlijke oordeel niet meer standhoudt.

## 16.39 De stresstest

Een stresstest kiest bewust ongunstige combinaties.

Niet omdat deze combinatie de meest waarschijnlijke toekomst is, maar om vast te stellen waar het systeem zijn functionele of beschermende grens bereikt.

Bij een energievoorziening kan dat een langdurige periode van weinig wind en zon zijn, gecombineerd met hoge vraag en beperkte import.

Bij industriële veiligheid kan het gaan om uitval van meerdere beschermingslagen, ongunstig weer en beperkte bereikbaarheid.

Bij een project kan het een combinatie zijn van hogere rente, bouwvertraging, lagere benutting en kostenstijging.

Een defensieve organisatie kan een stresstest afwijzen als te pessimistisch.

Maar de waarde ervan ligt niet in voorspelling.

Zij laat zien hoeveel marge het systeem bezit en welke afhankelijkheden cruciaal zijn.

## 16.40 Het model wordt een bestuurlijke norm

Soms krijgt een model een status die verder gaat dan zijn technische functie.

De modeluitkomst bepaalt of een activiteit te vergunnen is, een risico aanvaardbaar heet of een investering noodzakelijk wordt geacht.

Daardoor wordt discussie over het model ook discussie over de mogelijkheid van het besluit.

De organisatie heeft dan belang bij stabiliteit van de methode.

Voortdurende wijziging zou rechtsongelijkheid en onzekerheid veroorzaken.

Maar deze institutionele stabiliteit kan herziening bemoeilijken wanneer nieuwe kennis of schaalvergroting laat zien dat het model relevante effecten mist.

Het model wordt beschermd omdat het stelsel ervan afhankelijk is.

Wat begon als een technisch hulpmiddel, krijgt de positie van bestuurlijke norm.

## 16.41 Modelbeheer en besluitverantwoordelijkheid

Een model wordt vaak beheerd door een gespecialiseerde organisatie.

Die organisatie onderhoudt de software, documentatie en methodiek.

Het bevoegd gezag gebruikt de uitkomst voor een concreet besluit.

Hierdoor kan verantwoordelijkheid worden verdeeld.

De modelbeheerder stelt:

Wij zijn verantwoordelijk voor de methodiek, niet voor het bestuurlijke besluit.

Het bevoegd gezag stelt:

Wij moeten het voorgeschreven en gevalideerde model gebruiken.

Wanneer een beperking zichtbaar wordt, kan onduidelijk zijn wie moet handelen.

De beheerder kan de norm niet aanpassen.

Het bevoegd gezag kan de methode niet zelfstandig vervangen.

De wetgever wacht op voldoende bewijs.

Zo kan een tekort breed worden erkend en toch ongewijzigd blijven.

Een corrigeerbaar stelsel moet daarom een expliciete route bevatten voor:

- signalering van modelbeperkingen;
- tijdelijke aanvullende beoordeling;
- actualisering van de methode;
- en bestuurlijk handelen voordat de formele herziening is voltooid.

## 16.42 De officiële deskundige kan geen integrale toestemming geven

Een deskundige kan alleen spreken vanuit zijn vakgebied en opdracht.

Toch wordt zijn oordeel soms gebruikt als algemene toestemming.

Een veiligheidskundige stelt dat het berekende risico binnen de norm blijft.

De bestuurlijke conclusie wordt dat het project veilig is.

Een netbeheerder stelt dat aansluiting technisch mogelijk kan worden gemaakt.

De conclusie wordt dat het energieproject inpasbaar is.

Een economisch bureau berekent positieve baten onder gekozen aannamen.

De conclusie wordt dat het project maatschappelijk rendabel is.

Deze verbreding is een bestuurlijke handeling, geen deskundige conclusie.

De overheid moet daarom zelf verantwoordelijkheid nemen voor de stap van deelkennis naar integraal oordeel.

Zij mag die stap niet aan het gezag van de deskundige toeschrijven.

## 16.43 De ambtenaar achter de deskundige

Een ambtenaar kan in een discussie verwijzen naar een deskundigenrapport.

Dat biedt bescherming.

Hij hoeft niet persoonlijk iedere technische vraag te beantwoorden. Hij kan vertrouwen op erkende professionals.

Maar het beroep op deskundigheid kan ook verhullen dat de ambtenaar of bestuurder niet volledig weet wat het rapport wel en niet bewijst.

De formule:

Wij volgen het advies van onze deskundigen,

kan daardoor een rationele en veilige reactie zijn.

Toch blijft de overheid verantwoordelijk voor:

- de opdracht;
- de selectie van deskundigen;
- de verwerking van voorwaarden;
- en de bestuurlijke betekenis van het advies.

De ambtenaar hoeft het model niet zelf te kunnen bouwen.

Hij moet wel voldoende begrijpen om te weten welke conclusie hij eraan mag verbinden.

## 16.44 De bestuurder en technische zekerheid

Bestuurders hebben behoefte aan duidelijke adviezen.

Zij moeten keuzes uitleggen aan volksvertegenwoordiging en samenleving.

Een technisch genuanceerd oordeel met meerdere scenario’s en onzekerheden is moeilijker te communiceren dan een stellige conclusie.

Daardoor kan bestuurlijke druk ontstaan om onzekerheid terug te brengen tot:

- veilig of onveilig;
- haalbaar of niet haalbaar;
- nodig of niet nodig;
- groen, oranje of rood.

Deze vereenvoudiging is soms noodzakelijk.

Maar zij moet zichtbaar blijven als bestuurlijke samenvatting, niet als volledige wetenschappelijke conclusie.

De bestuurder moet weten welke onzekerheid achter het eenvoudige oordeel schuilgaat en welke ontwikkeling tot een andere kleur of conclusie leidt.

## 16.45 Tegenbewijs krijgt een hogere drempel

Wanneer een officieel model en erkende deskundigen het bestaande besluit ondersteunen, krijgt tegeninformatie een zware positie.

Een burger of afwijkende deskundige moet aantonen dat:

- de invoer onjuist is;
- het model niet passend is;
- een relevant scenario ontbreekt;
- of de conclusie verder gaat dan de berekening draagt.

De overheid kan daarentegen volstaan met verwijzing naar de formele validatie, wettelijke status of deskundige consensus.

Deze asymmetrie is deels begrijpelijk. Een officieel stelsel kan niet door iedere losse bewering worden verlaten.

Maar de drempel wordt defensief wanneer de tegenpartij het gehele model moet weerleggen voordat een concrete beperking wordt onderzocht.

Een burger hoeft niet een volledig alternatief model te leveren om aannemelijk te maken dat één cruciale factor onvoldoende is meegenomen.

## 16.46 De cirkel van officiële bevestiging

Een gesloten kennisstructuur kan als volgt werken:

- de overheid gebruikt een voorgeschreven model;
- het model wordt beheerd door een erkende deskundige instelling;
- de deskundige instelling bevestigt dat de methode correct is toegepast;
- de overheid concludeert dat het besluit deskundig is onderbouwd;
- en tegeninformatie wordt afgewezen omdat zij niet uit het officiële model voortkomt.

Zo bevestigen model, deskundige en besluit elkaar.

De vraag of de gekozen methode de volledige maatschappelijke werkelijkheid voldoende vertegenwoordigt, blijft buiten de cirkel.

Dit is niet noodzakelijk misleiding.

Het is een institutionele vorm van interne consistentie.

De bestuurlijke uitdaging is een ingang te organiseren waardoor informatie van buiten deze kennisstructuur serieus kan worden getoetst.

## 16.47 Deskundigheid als schild tegen bestuurlijke verantwoordelijkheid

Een bestuurder kan zeggen:

Ik ben geen ingenieur, toxicoloog of epidemioloog. Ik moet op de deskundigen vertrouwen.

Dat is juist.

Maar vertrouwen op deskundigen betekent niet dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid verdwijnt.

De bestuurder moet nog steeds beslissen:

- welke onzekerheid aanvaardbaar is;
- hoeveel veiligheidsmarge nodig is;
- welke lasten aan wie worden opgelegd;
- en of de maatschappelijke baten de risico’s rechtvaardigen.

Deze keuzes kan geen deskundige uitsluitend op wetenschappelijke grond maken.

Wanneer de bestuurder zijn oordeel volledig presenteert als uitkomst van deskundigheid, verdwijnt de politieke en morele keuze uit beeld.

Deskundigheid wordt dan een schild tegen verantwoording.

## 16.48 Wanneer modellen en deskundigheid defensief worden

Het beroep op modellen en deskundigheid wordt niet defensief doordat de overheid professionele kennis zwaar laat wegen.

Het wordt defensief wanneer gezag, methode en institutionele status de inhoudelijke toetsing vervangen.

Dat is herkenbaar wanneer:

- de opdracht en systeemgrens buiten de discussie blijven;
- een modeluitkomst wordt gepresenteerd als volledige werkelijkheid;

- voorwaarden en onzekerheden uit de samenvatting verdwijnen;
- een officieel deskundigenoordeel niet meer inhoudelijk mag worden betwist;
- afwijkende deskundigheid vooral op positie wordt beoordeeld;
- gebrek aan bewijs wordt behandeld als bewijs van afwezigheid;
- de overheid een normatieve keuze als wetenschappelijke noodzaak presenteert;
- of de burger het gehele officiële stelsel moet weerleggen voordat één concreet signaal wordt onderzocht.

De defensieve uitspraak luidt:

De erkende deskundigen en het gevalideerde model bevestigen ons oordeel.

De corrigeerbare vervolgvraag luidt:

Welke vraag hebben zij precies beantwoord, welke onzekerheid resteert en welke informatie kan tot herziening leiden?

## 16.49 De dertiende defensieve reflex: de gezag reflex

Met dit hoofdstuk wordt een dertiende defensieve reflex zichtbaar: de **gezag reflex**.

De gezag reflex ontstaat wanneer de institutionele status van een model, deskundige of kennisinstituut wordt gebruikt als vervanging van inhoudelijke beantwoording.

De reflex kent verschillende vormen:

- het officiële oordeel krijgt een vermoeden van volledige juistheid;
- tegeninformatie moet aan zwaardere eisen voldoen;
- de opdracht en begrenzing van het onderzoek blijven buiten beeld;
- afwijkende deskundigen worden beoordeeld op positie in plaats van argumentatie;
- en bestuurlijke keuzes worden gepresenteerd als onvermijdelijke uitkomsten van wetenschap.

De gezag reflex verschilt van de eerder beschreven toetsingsreflex.

De **toetsingsreflex** luidt:

Het model is correct toegepast en de norm wordt gehaald; daarmee is de vraag beantwoord.

De **gezag reflex** luidt:

De erkende deskundige of officiële instelling heeft gesproken; daarom is verdere inhoudelijke discussie niet nodig.

De eerste beschermt de methode.

De tweede beschermt de autoriteit van degene die de methode beheert of toepast.

Samen kunnen zij een krachtige kennisbarrière rond een besluit vormen.

## 16.50 De dertien reflexen

De voorlopige reeks bestaat nu uit dertien reflexen:

1. **Bevoegdheidsreflex** — de vraag wordt bij een afzonderlijke bevoegde organisatie ondergebracht.
2. **Verkleiningsreflex** — de maatschappelijke hoofdvraag wordt teruggebracht tot een smallere toets.
3. **Afschuifreflex** — de burger moet deelantwoorden en verantwoordelijkheden zelf bijeenbrengen.
4. **Bewijsreflex** — de burger moet eerst aantonen dat het bestaande oordeel onjuist is.
5. **Rechtvaardigingsreflex** — zorgvuldigheid in het verleden vervangt beoordeling van de actuele geldigheid.
6. **Kaderreflex** — probleemdefinitie en systeemgrens blijven buiten de heroverweging.
7. **Aannamereflex** — dragende veronderstellingen worden behandeld als feiten.
8. **Toetsingsreflex** — modeltoepassing en normconformiteit vervangen het bredere bestuurlijke oordeel.
9. **Fragmentatiereflex** — correcte deelbeoordelingen worden behandeld als voldoende bewijs voor de kwaliteit van het geheel.
10. **Koersreflex** — de politieke voorkeursrichting wordt organisatorisch en financieel de normale uitkomst.
11. **Besluitreflex** — het formele besluit sluit de inhoudelijke vraag af.
12. **Procedurereflex** — correcte procedure en juridische houdbaarheid worden gelijkgesteld aan inhoudelijke juistheid.
13. **Gezag reflex** — de status van de officiële deskundige of het erkende model vervangt inhoudelijke toetsbaarheid.

De keten wordt daarmee uitgebreid:

**toewijzen → verkleinen → terugleggen → bewijs verlangen → rechtvaardigen → het kader sluiten → aannamen vastzetten → toetsen binnen het model → verantwoordelijkheid verdelen → de koers verankeren → het besluit sluiten → de procedure als bevestiging gebruiken → het gezag van de officiële kennis als laatste antwoord inzetten**

## 16.51 Een toets voor professioneel gebruik van deskundigheid

Bij een beroep op een model of deskundigenadvies zouden minimaal de volgende vragen zichtbaar moeten worden beantwoord.

### 1. Welke vraag is aan de deskundige gesteld?

De opdracht moet worden onderscheiden van de bredere maatschappelijke hoofdvraag.

### 2. Wie heeft de opdracht geformuleerd en gefinancierd?

Dit geeft inzicht in systeemgrens, prioriteiten en mogelijke afhankelijkheden.

### 3. Welke deskundigheid is betrokken en welke ontbreekt?

Een multidisciplinair vraagstuk kan niet vanzelf door één discipline worden afgesloten.

### 4. Welke gegevens, aannamen en scenario's zijn gebruikt?

Dragende keuzes moeten herkenbaar zijn.

### 5. Wat valt buiten het model of onderzoek?

Niet-onderzochte effecten mogen niet als afwezig worden behandeld.

### 6. Voor welk toepassingsgebied is de methode gevalideerd?

Een model kan correct zijn en toch buiten zijn ervaringsgebied worden gebruikt.

### 7. Welke onzekerheid bestaat in én over het model?

Variatie van invoer is iets anders dan twijfel over de modelstructuur.

### 8. Welke voorwaarden zijn noodzakelijk voor de conclusie?

Voorwaarden mogen niet ongemerkt aanbevelingen worden.

### 9. Bestaan redelijke afwijkende deskundigenoordelen?

Hun inhoud en betekenis moeten zichtbaar worden gemaakt.

### 10. Welke bestuurlijke keuze blijft na het deskundigenadvies over?

Het bestuur moet verantwoordelijkheid nemen voor aanvaardbaarheid, verdeling en veiligheidsmarge.

### 11. Welke feitelijke ontwikkeling kan het advies weerleggen?

Kennis moet door nieuwe waarnemingen kunnen worden gecorrigeerd.

### 12. Wie kan een second opinion of herijking initiëren?

Een deskundigenoordeel zonder reële correctieroute kan institutioneel permanent worden.

## 16.52 De second opinion

Een second opinion kan waardevol zijn wanneer:

- de gevolgen groot en moeilijk omkeerbaar zijn;
- de methode nieuw of omstreden is;
- weinig praktijkgegevens bestaan;

- of het oorspronkelijke onderzoek sterk met de projectorganisatie is verbonden.

Een tweede onderzoek moet echter meer zijn dan herhaling met dezelfde uitgangspunten.

Het moet ruimte hebben om:

- de probleemdefinitie te bevragen;
- andere scenario's te kiezen;
- de toepasbaarheid van het model te onderzoeken;
- en een negatieve conclusie te trekken.

Wanneer de tweede partij alleen controleert of de eerste berekening correct is uitgevoerd, wordt vooral de interne consistentie bevestigd.

Een werkelijke second opinion onderzoekt ook of de juiste vraag op de juiste wijze is gesteld.

## 16.53 De rode ploeg

Bij grote of risicovolle besluiten kan bewust een **rode ploeg** worden ingericht.

Deze krijgt niet de opdracht het project te verbeteren, maar de opdracht te zoeken naar omstandigheden waaronder de hoofdconclusie faalt.

De rode ploeg onderzoekt bijvoorbeeld:

- welke aannamen kwetsbaar zijn;
- welke scenario's buiten beeld blijven;
- welke afhankelijkheden meerdere beschermingslagen tegelijk kunnen aantasten;
- welke alternatieve verklaring voor de gegevens bestaat;
- en welke signalen later tot heropening moeten leiden.

Een rode ploeg is geen tegenstander van het project.

Zij beschermt het bestuur tegen een te gesloten kennisbeeld.

De waarde ervan hangt af van toegang tot gegevens, deskundigheid en rechtstreeks rapportagerecht.

## 16.54 Gelijkwaardige vergelijking van alternatieven

Deskundigheid moet niet alleen worden ingezet voor de voorkeursroute.

Alternatieven moeten voldoende worden uitgewerkt om eerlijk te kunnen worden vergeleken.

Wanneer de gekozen route beschikt over gedetailleerde ontwerpen, subsidies, optimalisaties en uitgebreide onderzoeken, terwijl alternatieven alleen globaal zijn beschreven, zal de voorkeursroute vanzelf realistischer lijken.

Een gelijkwaardige vergelijking vraagt niet dat iedere mogelijkheid tot hetzelfde detailniveau wordt ontworpen.

Wel moet worden voorkomen dat:

- de voorkeursroute inclusief toekomstige verbeteringen wordt beoordeeld;
- en het alternatief uitsluitend op zijn huidige beperkingen.

Dezelfde bewijs- en ontwikkelruimte moet zo veel mogelijk aan beide zijden worden toegepast.

## 16.55 De deskundige moet zijn grenzen kunnen uitspreken

Een gezonde kennisorganisatie beschermt niet alleen stellige expertise.

Zij beschermt ook het recht van de deskundige om te zeggen:

- dit weten wij niet;
- deze methode is hier slechts beperkt toepasbaar;
- deze conclusie valt buiten mijn discipline;
- of deze onzekerheid moet bestuurlijk worden gewogen.

Wanneer deskundigen ervaren dat alleen duidelijke en bruikbare conclusies worden gewaardeerd, ontstaat druk tot overmatige zekerheid.

Een bestuurlijk systeem dat onzekerheid afstraft, produceert stelligere rapporten maar geen betere kennis.

Professionele bescheidenheid moet daarom als kwaliteit worden erkend.

## 16.56 Deskundigheid en besluitvorming scheiden zonder ze los te maken

De deskundige moet niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten.

De bestuurder mag zich niet achter de deskundige verschuilen.

De juiste verhouding bestaat uit een heldere rolverdeling.

De deskundige maakt zichtbaar:

- wat bekend is;
- hoe betrouwbaar die kennis is;
- welke scenario’s mogelijk zijn;
- en waar de grenzen van het onderzoek liggen.

De bestuurder maakt zichtbaar:

- welke waarden worden gewogen;
- welke onzekerheid wordt geaccepteerd;
- welke veiligheidsmarge wordt gekozen;
- en waarom de maatschappelijke uitkomst verantwoord wordt geacht.

De rollen zijn verschillend, maar moeten nauw met elkaar verbonden blijven.

Wanneer zij volledig worden vermengd, krijgt bestuurlijke voorkeur wetenschappelijk gezag.

### Wanneer zij volledig worden gescheiden, kan deskundigheid zonder bestuurlijke consequentie blijven.

## 16.57 De werkelijkheid als eindtoets

Geen model en geen deskundigenadvies behoort het laatste woord te hebben over een veranderende werkelijkheid.

Na het besluit ontstaan nieuwe gegevens:

- metingen;
- incidenten;
- kostenontwikkelingen;
- operationele ervaringen;
- klachten;
- storingen;
- en afwijkingen van prognoses.

Deze informatie moet kunnen terugwerken op de oorspronkelijke aannamen, modellen en conclusies.

Daarvoor moeten vooraf vragen worden beantwoord:

- welke uitkomst werd verwacht;
- welke afwijking is relevant;
- wie vergelijkt verwachting en werkelijkheid;
- en welke bestuurlijke consequentie volgt?

Wanneer het model altijd gelijk heeft en afwijkingen uitsluitend als uitzonderingen worden verklaard, is geen sprake meer van toetsbare deskundigheid.

Dan wordt de werkelijkheid aangepast aan het model, in plaats van het model aan de werkelijkheid.

### 16.58 Conclusie

Modellen en deskundigen zijn onmisbaar voor professioneel bestuur.

Zij maken complexe risico’s, technische mogelijkheden, economische gevolgen en toekomstige ontwikkelingen bespreekbaar. Zij beschermen besluitvorming tegen willekeur en uitsluitend politieke of emotionele oordelen.

Maar deskundigheid is altijd begrensd.

Een deskundige werkt binnen een opdracht, discipline en methode.

Een model werkt binnen een systeemgrens en met gekozen aannamen.

Een gevalideerde methode is niet in iedere situatie volledig geldig.

Een wetenschappelijke analyse bepaalt niet uit zichzelf welke maatschappelijke lasten, risico’s en onzekerheden aanvaardbaar zijn.

De defensieve overheid gebruikt de status van model en deskundige om discussie af te sluiten:

Het is onderzocht, gevalideerd en door erkende deskundigen bevestigd.

De corrigeerbare overheid stelt aanvullende vragen:

Wat is precies onderzocht? Welke onzekerheid resteert? Welke effecten vallen buiten beeld? Welke voorwaarden dragen de conclusie? En welke nieuwe informatie kan tot een ander oordeel leiden?

Deskundigheid verdient gezag omdat zij toetsbaar, methodisch en bereid tot correctie is.

Wanneer het gezag juist wordt gebruikt om toetsing en correctie te verhinderen, verliest het zijn professionele grondslag.

De overheid mag van de burger verlangen dat hij zijn tegenargumenten voldoende concreet en controleerbaar maakt.

Zij mag niet verlangen dat hij eerst het volledige officiële kennisstelsel vervangt voordat één dragende beperking opnieuw wordt onderzocht.

Na modellen en deskundigheid volgt een nauw verbonden verdedigingsvorm.

De overheid kan over veel informatie beschikken en toch bepalen welke informatie zichtbaar wordt, hoe zij wordt samengevat, welke stukken vertrouwelijk blijven en hoeveel materiaal de burger moet verwerken.

Informatie kan openheid mogelijk maken.

Zij kan ook selectief worden verstrekt, vertraagd, versnipperd of in een zodanige hoeveelheid worden aangeboden dat de hoofdvraag juist moeilijker herkenbaar wordt.

Daarover gaat hoofdstuk 17.

# Hoofdstuk 17 — Verdediging door informatie

## 17.1 Informatie is de grondstof van bestuur

De overheid kan alleen behoorlijk besluiten wanneer zij over relevante en betrouwbare informatie beschikt.

Zij verzamelt metingen, meldingen, vergunning gegevens, prognoses, adviezen, onderzoeksrapporten, inspectieresultaten en financiële informatie. Zij ordent deze gegevens, vergelijkt ontwikkelingen en vertaalt de uitkomsten naar beleid en besluiten.

Informatie is daarom niet alleen ondersteunend aan bestuur.

Zij bepaalt mede:

- welk probleem zichtbaar wordt;
- welke oorzaak aannemelijk lijkt;
- welke risico's bestuurlijk gewicht krijgen;
- welke alternatieven serieus worden onderzocht;
- en wanneer ingrijpen noodzakelijk wordt geacht.

Ook burgers, volksvertegenwoordigers, rechters en toezichthouders zijn afhankelijk van informatie. Zonder toegang tot de relevante gegevens kunnen zij het handelen van de overheid niet begrijpen, beoordelen of corrigeren.

Openbaarheid, dossiervorming en motivering zijn daarom wezenlijke onderdelen van de democratische rechtsstaat.

Maar informatie kan ook een verdedigingsmiddel worden.

De overheid kan selecteren welke informatie wordt verzameld, wanneer zij beschikbaar komt, hoe zij wordt samengevat en welke betekenis eraan wordt gegeven. Zij kan veel gegevens openbaar maken en toch de beslissende samenhang onzichtbaar laten. Zij kan formeel transparant zijn terwijl de burger nauwelijks kan reconstrueren waarop het besluit werkelijk berust.

De kernvraag van dit hoofdstuk is daarom niet alleen:

Is informatie beschikbaar?

Maar vooral:

**Kan de beschikbare informatie de maatschappelijke werkelijkheid zichtbaar maken en het bestaande oordeel nog corrigeren?**

## 17.2 Geen bestuur zonder selectie

De overheid kan niet alle beschikbare informatie tegelijk verwerken.

Iedere beleidsnota, beslisnota en vergunningprocedure vraagt om selectie. Niet ieder gegeven is relevant, betrouwbaar of actueel. Niet ieder detail kan in de bestuurlijke samenvatting worden opgenomen.

Selectie is daarom onvermijdelijk.

Een bestuurder moet een overzichtelijk besluitstuk ontvangen.

Een ambtenaar moet onderscheid kunnen maken tussen hoofd- en bijzaken.

Een burger moet niet worden belast met duizenden pagina's die geen betekenis hebben voor zijn vraag.

Het probleem is dus niet dat informatie wordt geselecteerd.

Het probleem is wie selecteert, volgens welke criteria en met welke gevolgen.

Een selectie kan de kern van een vraag zichtbaar maken.

Zij kan die kern ook verwijderen.

Een voorbehoud uit een technisch rapport kan als detail worden weggelaten, terwijl juist dat voorbehoud bepaalt onder welke omstandigheden de positieve conclusie geldt. Een terugkerende klacht kan als afzonderlijke melding worden geregistreerd, terwijl de herhaling juist het relevante patroon vormt.

Selectie is nooit volledig neutraal.

Wat wordt weggelaten, kan bestuurlijk nauwelijks nog doorwerken.

## 17.3 Informatie bestaat op verschillende niveaus

Informatie doorloopt binnen de overheid meerdere lagen.

Er zijn:

- ruwe gegevens;
- bewerkte gegevens;
- analyses;
- deskundigenoordelen;
- ambtelijke samenvattingen;
- bestuurlijke conclusies;
- en publieke communicatie.

Op ieder niveau wordt informatie geïnterpreteerd en vereenvoudigd.

Een meetapparaat registreert concentraties.

Een deskundige beoordeelt de betrouwbaarheid van de meting.

Een rapport beschrijft het patroon.

Een ambtenaar vat de uitkomst samen.

Een bestuurder verbindt er een conclusie aan.

Een communicatieafdeling vertaalt die conclusie naar een begrijpelijke boodschap.

Deze opeenvolgende vertalingen zijn nodig.

Maar bij iedere vertaling kan betekenis verdwijnen.

De uiteindelijke boodschap:

De gemeten waarden blijven binnen de norm,

kan afkomstig zijn uit een rapport waarin eveneens staat dat piekbelastingen, cumulatie of specifieke gezondheidseffecten niet volledig zijn onderzocht.

De mededeling is dan niet noodzakelijk onjuist.

Zij is mogelijk wel onvolledig op het punt dat voor de maatschappelijke vraag beslissend is.

## 17.4 Feiten worden niet alleen gevonden, maar ook gemaakt

De overheid verzamelt niet zomaar informatie die al kant-en-klaar in de werkelijkheid aanwezig is.

Zij bepaalt mede wat als bestuurlijk feit verschijnt.

Zij kiest:

- wat wordt gemeten;
- waar wordt gemeten;
- met welke frequentie;
- gedurende welke periode;
- met welke detectiegrens;
- en hoe de uitkomst wordt geclassificeerd.

Wanneer alleen jaargemiddelden worden gerapporteerd, verdwijnen korte pieken uit beeld.

Wanneer alleen formele incidenten worden geregistreerd, blijven bijna-incidenten en operationele afwijkingen onzichtbaar.

Wanneer klachten per bedrijf worden geordend, kan cumulatie in een gebied verdwijnen.

Wanneer toezicht vooral aangekondigd plaatsvindt, kan het beeld afwijken van de dagelijkse praktijk.

Een bestuurlijk feit is daarom vaak het resultaat van een meet- en registratiesysteem.

De keuze van dat systeem bepaalt welke werkelijkheid de overheid kan kennen.

## 17.5 Niet meten is ook een keuze

Het ontbreken van gegevens wordt soms behandeld als een neutraal kennistekort.

Maar niet meten kan eveneens het gevolg zijn van een bestuurlijke keuze.

- Er is geen budget.
- De wettelijke norm vereist de meting niet.
- Het effect is moeilijk meetbaar.
- De verantwoordelijke organisatie heeft geen opdracht.
- De verwachte kans wordt te klein geacht.

Dat kunnen legitieme redenen zijn.

Maar het ontbreken van gegevens mag daarna niet worden gebruikt alsof daarmee ook het probleem afwezig is.

De redenering:

- Wij beschikken niet over aanwijzingen dat dit effect optreedt,
- kan weinig betekenen wanneer het effect nooit gericht is gemeten of geregistreerd.
- Een corrigeerbare overheid vraagt daarom niet alleen wat de gegevens laten zien.

Zij vraagt ook:

Welke relevante werkelijkheid kunnen wij met ons huidige informatiesysteem niet zien?

## 17.6 Informatie wordt verzameld voor bestaande taken

Organisaties verzamelen vooral informatie die zij nodig hebben voor hun wettelijke en organisatorische taak.

- Een omgevingsdienst verzamelt gegevens over vergunningen, emissies en naleving.
- Een veiligheidsregio verzamelt informatie voor incidentbestrijding en voorbereiding.
- Een gemeente registreert ruimtelijke plannen, bewonersgegevens en klachten.
- Een inspectie verzamelt gegevens over incidenten en overtredingen binnen haar toezichtdomein.

Deze inrichting is rationeel.

Maar systeemvragen houden zich niet aan die afzonderlijke informatiebehoeften.

De volledige ammoniakketen kan informatie vragen over zeeschepen, opslag, overslag, binnenvaart, transportbewegingen, bevolkingsontwikkeling, meteorologie en hulpverleningscapaciteit.

Geen afzonderlijk informatiesysteem hoeft al deze gegevens te bevatten.

De fragmentatie van taken leidt daardoor ook tot fragmentatie van informatie.

Iedere organisatie weet veel binnen haar eigen kader.

Niemand beschikt vanzelfsprekend over het gezamenlijke beeld.

## 17.7 Data-eigenaarschap en probleem-eigenaarschap

Een organisatie kan eigenaar zijn van gegevens zonder eigenaar te zijn van het maatschappelijke probleem waarvoor die gegevens relevant zijn.

- De havenbeheerder beschikt over scheepvaartbewegingen.
- De omgevingsdienst beschikt over vergunning gegevens.
- De gemeente kent toekomstige woningbouwplannen.
- De veiligheidsregio kent operationele beperkingen.
- De gezondheidsdienst beschikt over bepaalde gezondheidsindicatoren.

Wanneer niemand deze gegevens mag, kan of hoeft te verbinden, blijft het systeembeeld onvolledig.

Dat kan worden versterkt door verschillen in:

- definities;
- tijdvakken;
- geografische indelingen;
- betrouwbaarheid;
- vertrouwelijkheid;
- en technische systemen.

Gegevens zijn dan aanwezig, maar niet bestuurlijk combineerbaar.

De overheid kan daardoor zeggen dat relevante informatie bij verschillende organisaties beschikbaar is, terwijl de maatschappelijke hoofdvraag feitelijk nog niet kan worden beantwoord.

## 17.8 Het verschil tussen gegevens en een informatiebeeld

Een verzameling gegevens is nog geen bruikbaar informatiebeeld.

Een informatiebeeld vraagt dat gegevens worden:

- geordend;

- gecontroleerd;
- in context geplaatst;
- met elkaar verbonden;
- en beoordeeld op betekenis voor de hoofdvraag.

Een lijst met incidenten zegt weinig zonder inzicht in blootstelling, bedrijfsuren, transportkilometers en registratiepraktijk.

Een lijst met klachten zegt weinig zonder locatie, tijdstip, weersomstandigheden en mogelijke bronnen.

Een netkaart zegt weinig zonder informatie over toekomstige productie, vraag, onderhoud en reservecapaciteit.

De overheid kan veel gegevens openbaar maken en toch geen antwoord bieden op de vraag wat zij gezamenlijk betekenen.

Transparantie van data is daarom niet hetzelfde als transparantie van besluitvorming.

## 17.9 De informatie paradox

Bij complexe dossiers kan een informatie paradox ontstaan.

Hoe meer documenten beschikbaar komen, hoe moeilijker het wordt de kern te herkennen.

Er zijn tientallen studies, honderden bijlagen en duizenden pagina’s technische documentatie. De overheid kan terecht wijzen op de omvang van het beschikbare materiaal.

Maar de burger of bestuurder moet zelf vaststellen:

- welke documenten bepalend zijn;
- welke versie actueel is;
- welke aannamen van elkaar zijn overgenomen;
- waar studies elkaar tegenspreken;
- en welke vragen niet zijn onderzocht.

De hoeveelheid informatie kan daardoor een nieuwe vorm van ondoorzichtigheid veroorzaken.

Niet door geheimhouding, maar door overvloed.

De informatie is openbaar.

De bestuurlijke logica blijft verborgen.

## 17.10 Openbaar is niet hetzelfde als vindbaar

Een document kan juridisch openbaar en praktisch moeilijk vindbaar zijn.

- Het staat op een afzonderlijke projectwebsite, in een digitaal archief, als bijlage bij een besluit of in een omvangrijk dossier zonder duidelijke inhoudsopgave.
- Bestandsnamen zijn technisch.
- Versies zijn moeilijk te onderscheiden.
- Links vervallen.
- Zoekfuncties herkennen scans of oude documenten niet.

De overheid kan formeel aan haar openbaarmakingsplicht voldoen, terwijl een burger de relevante informatie alleen met veel tijd en dossierkennis kan vinden.

Vindbaarheid is daarom een zelfstandig onderdeel van transparantie.

Een corrigeerbare overheid maakt niet alleen documenten openbaar.

Zij maakt ook herkenbaar:

- welke stukken het besluit dragen;
- welke versie actueel is;
- welke stukken zijn vervangen;
- en hoe de documenten onderling samenhangen.

## 17.11 Vindbaar is niet hetzelfde als begrijpelijk

Een technisch rapport kan volledig openbaar zijn en toch voor de meeste burgers nauwelijks toegankelijk.

Dat is niet altijd te vermijden. Complexe vakkennis kan niet volledig worden vereenvoudigd zonder betekenisverlies.

Maar de overheid heeft een aanvullende verantwoordelijkheid. Zij moet de bestuurlijk relevante kern begrijpelijk maken:

- welke vraag is onderzocht;
- welke aannamen gelden;
- welke uitkomst volgt;
- welke onzekerheden bestaan;
- en welke betekenis de overheid eraan geeft.

Een publieksvriendelijke samenvatting mag de technische stukken niet vervangen.

Zij moet een toegang bieden tot de werkelijke redenering.

Wanneer de samenvatting uitsluitend de positieve hoofdconclusie bevat en de beperkingen naar het volledige rapport verwijst, wordt begrijpelijkheid gebruikt als selectie van geruststellende informatie.

## 17.12 Begrijpelijk is niet hetzelfde als volledig

Eenvoudige communicatie vraagt om scherpe keuzes.

Een boodschap met twintig voorbehouden is moeilijk te begrijpen. Daarom worden hoofdlijnen geformuleerd.

Maar juist de voorbehouden kunnen bepalen of de conclusie geldig is.

De zin: De ontwikkeling is veilig en uitvoerbaar, is begrijpelijk.

De zin:

Binnen de onderzochte scenario's en bij tijdige beschikbaarheid van aanvullende infrastructuur blijft de berekende uitkomst onder de geldende norm; cumulatie en operationele beheersbaarheid zijn afzonderlijk te beoordelen,

is minder eenvoudig, maar inhoudelijk eerlijker.

De overheid moet daarom zoeken naar begrijpelijke volledigheid.

Niet ieder technisch detail hoeft in de hoofdtekst.

Wel moeten beperkingen die de betekenis van de conclusie bepalen, zichtbaar blijven.

## 17.13 Het belang van broninformatie

Een bestuurlijke conclusie moet herleidbaar zijn naar haar bronnen.

Dat betekent dat duidelijk is:

- welke gegevens zijn gebruikt;
- uit welk jaar zij stammen;
- wie ze heeft aangeleverd;
- welke bewerking heeft plaatsgevonden;
- en welke onzekerheid of beperking geldt.

Zonder broninformatie kan een cijfer zich losmaken van zijn oorspronkelijke betekenis.

Een toekomstverwachting wordt herhaald zonder de scenario-aannamen.

Een incidentcijfer wordt gebruikt zonder inzicht in de registratiegraad.

Een gezondheidsindicator wordt geciteerd zonder populatie, meetperiode of onzekerheidsmarge.

De bron geeft niet alleen gezag.

Zij geeft de noodzakelijke context om te begrijpen wat de informatie wel en niet bewijst.

## 17.14 De bestuurlijke samenvatting als beslissend document

Bestuurders en volksvertegenwoordigers lezen vaak vooral samenvattingen, beslisnota's en aanbiedingsbrieven.

De technische bijlagen zijn beschikbaar, maar kunnen niet allemaal diepgaand worden bestudeerd.

Daardoor krijgt de samenvatting een bijzonder gewicht. Zij bepaalt welke onzekerheid het besluitniveau bereikt.

Wanneer een deskundigenrapport drie essentiële voorwaarden noemt, maar de beslisnota vooral vermeldt dat het project uitvoerbaar is, ontstaat een bestuurlijke vertekening.

De samenvatting is niet slechts communicatie.

Zij is onderdeel van het besluitvormingsmechanisme.

Daarom moet zichtbaar zijn:

- welke voorwaarden dragend zijn;
- welke onzekerheden groot zijn;
- welke afwijkende adviezen bestaan;
- en welke informatie aanleiding kan geven niet door te gaan.

Een goede samenvatting maakt het besluit mogelijk zonder de twijfel weg te organiseren.

## 17.15 De selectie van beslisinformatie

Niet alle informatie hoeft het hoogste bestuursniveau te bereiken.

Een bestuurder moet kunnen vertrouwen op ambtelijke selectie. Maar de selectiecriteria moeten helder zijn.

Informatie behoort in ieder geval bestuurlijk te worden geagendeerd wanneer zij:

- een dragende aanname aantast;
- een wettelijke of maatschappelijke grens raakt;
- een belangrijke tegenstelling tussen organisaties laat zien;
- de uitvoerbaarheid wezenlijk beïnvloedt;
- of de mogelijkheid van ernstige en moeilijk herstelbare schade vergroot.

Wanneer zulke informatie uitsluitend als technisch detail in een bijlage blijft, kan de bestuurder formeel over alle stukken beschikken en materieel toch onvoldoende zijn geïnformeerd.

## 17.16 De groene samenvatting en het rode detail

Voortgangsrapportages werken vaak met kleuren.

- Groen betekent beheerst.
- Oranje betekent aandacht nodig.
- Rood betekent ingrijpen noodzakelijk.

Dit helpt bestuurders snel overzicht te krijgen.

Maar de classificatie hangt af van de gekozen maatstaf.

Een project kan groen staan omdat planning en budget nog binnen de bestuurlijke bandbreedte liggen, terwijl een cruciale veiligheidsaanname nog niet is aangetoond.

Een risico kan oranje zijn omdat een beheersmaatregel is benoemd, ook al is de uitvoerbaarheid daarvan nog onzeker.

De kleur zegt dan vooral iets over de beheersbaarheid binnen de projectorganisatie, niet noodzakelijk over de maatschappelijke robuustheid.

Een corrigeerbaar dashboard moet daarom onderscheid maken tussen:

- voortgang;
- inhoudelijke geldigheid;
- resterende onzekerheid;
- en omkeerbaarheid.

## 17.17 Informatie kan te vroeg komen

Een signaal kan in een fase verschijnen waarin de organisatie meent dat nog onvoldoende bekend is om conclusies te trekken.

De reactie luidt: Dit is nog te vroeg; eerst moeten de onderzoeken worden afgerond.

Dat kan redelijk zijn. Maar vroegtijdige informatie heeft juist waarde omdat aanpassing dan nog relatief eenvoudig kan zijn.

Wanneer een waarschuwing pas serieus wordt genomen nadat volledige zekerheid bestaat, kan het venster van lichte correctie al zijn gesloten.

De overheid moet daarom onderscheid maken tussen:

- onvoldoende informatie voor een definitief oordeel;
- en voldoende informatie voor tijdelijke voorzorg, aanvullend onderzoek of het openhouden van alternatieven.

## 17.18 Informatie kan te laat komen

Het omgekeerde komt eveneens voor.

Een rapport verschijnt nadat een politiek besluit is genomen, een locatie is gereserveerd of contracten zijn voorbereid.

De informatie kan inhoudelijk relevant zijn, maar wordt behandeld als input voor uitvoering of monitoring.

De hoofdkeuze wordt niet meer geopend omdat het formele beslismoment is gepasseerd.

Zo kan informatie op zichzelf goed zijn, maar institutioneel te laat worden ontvangen om nog het juiste effect te hebben.

De timing van kennis is daarom even belangrijk als haar kwaliteit.

Een corrigeerbaar proces organiseert dat dragende informatie vóór het moeilijk omkeerbare besluit beschikbaar en zichtbaar is.

## 17.19 Tijdige informatie vraagt om een informatieplanning

Grote projecten hebben een projectplanning, vergunning planning en financiële planning.

Zij zouden ook een informatieplanning moeten hebben.

Daarin staat:

- welke kennis vóór welk besluit beschikbaar moet zijn;
- welke onzekerheid tijdelijk kan blijven bestaan;
- welke studie een voorwaarde is voor doorgaan;
- en welke informatie pas later mag worden verzameld omdat zij geen dragende betekenis heeft.

Zonder zo’n planning kan onderzoek gemakkelijk achter het besluitproces aanlopen.

De bestuurlijke kalender bepaalt dan wanneer wordt besloten, terwijl de noodzakelijke kennis nog niet rijp is.

## 17.20 Informatie achteraf als legitimatie

Soms wordt aanvullend onderzoek uitgevoerd nadat de richting al vaststaat.

Het onderzoek kan waardevolle inzichten opleveren.

Maar het kan ook vooral dienen om een eerder besluit nader te onderbouwen.

De vraagstelling wordt dan afgestemd op de bestaande route en de uitkomst wordt verwerkt als bevestiging of optimalisatie.

Het onderzoek kan juridisch en technisch correct zijn, terwijl het geen open invloed meer heeft op de hoofdkeuze.

De overheid moet daarom duidelijk maken of een onderzoek:

- voorafgaand beslisinformatie levert;
- een voorwaarde toetst;
- uitvoering ondersteunt;
- of achteraf het besluit evalueert.

Deze functies mogen niet met elkaar worden verwisseld.

## 17.21 Vertrouwelijkheid is soms noodzakelijk

Niet alle informatie kan openbaar worden gemaakt.

Er zijn legitieme redenen voor vertrouwelijkheid:

- bescherming van persoonsgegevens;
- bedrijfsgeheimen;
- beveiliging van vitale infrastructuur;
- opsporingsbelangen;
- en operationele veiligheidsinformatie.

Onbeperkte openbaarheid kan burgers, bedrijven en publieke systemen daadwerkelijk schaden.

De overheid moet daarom informatie kunnen afschermen.

Maar vertrouwelijkheid moet nauwkeurig worden begrensd.

- Niet de gehele studie hoeft geheim te zijn wanneer slechts enkele technische details gevoelig zijn.
- Niet iedere financiële of technische aanname is automatisch bedrijfsvertrouwelijk.
- Niet iedere verwijzing naar veiligheid rechtvaardigt volledige geheimhouding.

De hoofdvraag blijft:

Kan de maatschappelijke en bestuurlijke conclusie voldoende onafhankelijk worden gecontroleerd, ook wanneer bepaalde details vertrouwelijk moeten blijven?

## 17.22 Vertrouwelijkheid mag geen leegte creëren

Wanneer essentiële informatie vertrouwelijk is, kan de burger het besluit niet volledig controleren.

Dat hoeft niet altijd te worden voorkomen.

Wel moet een vervangende waarborg bestaan.

Bijvoorbeeld:

- onafhankelijke toetsing door een instantie met toegang tot de gegevens;
- een openbare samenvatting waarin methode, aannamen en conclusies herkenbaar blijven;
- of vertrouwelijke inzage voor bevoegde volksvertegenwoordigers of rechters.

De burger hoeft niet ieder detail te kennen.

Hij moet wel kunnen vertrouwen op een controleerbaar stelsel waarin niet uitsluitend de organisatie die het besluit wil nemen ook bepaalt dat de geheime informatie het besluit ondersteunt.

## 17.23 Bedrijfsinformatie en publieke afhankelijkheid

Bij grote projecten bezit de initiatiefnemer vaak cruciale gegevens.

Het gaat om techniek, bedrijfsvoering, kosten, contracten, incidenten en commerciële verwachtingen.

De overheid is daarvan afhankelijk voor haar beoordeling.

Tegelijk kan een deel van deze informatie als bedrijfsvertrouwelijk worden aangemerkt.

Daardoor ontstaat een asymmetrie.

Het bedrijf kan volledige informatie inbrengen.

De burger kan de uitgangspunten en berekeningen slechts gedeeltelijk toetsen.

De overheid moet daarom extra zorgvuldig beoordelen:

- of gegevens onafhankelijk zijn geverifieerd;
- welke delen werkelijk vertrouwelijk moeten blijven;
- en of de publieke conclusie verder gaat dan openbaar controleerbaar is.

Hoe groter de maatschappelijke afhankelijkheid van private informatie, hoe sterker de publieke waarborgen moeten zijn.

## 17.24 Selectieve openbaarmaking

Een organisatie kan gunstige informatie actief publiceren en ongunstige informatie slechts op verzoek of in technische bijlagen beschikbaar stellen.

Positieve mijlpalen, verwachte baten en normconformiteit krijgen een persbericht.

Onzekerheden, vertragingen en afwijkende adviezen staan in een voortgangsrapport of worden pas na een informatieverzoek zichtbaar.

Iedere afzonderlijke publicatie kan correct zijn. Toch ontstaat een selectief publiek beeld.

De overheid communiceert niet noodzakelijk onwaarheden. Zij bepaalt wel welke waarheid prominent wordt.

Een corrigeerbare overheid moet daarom niet alleen reageren op informatieverzoeken.

Zij moet uit eigen beweging ook relevante tegeninformatie, onzekerheden en gewijzigde voorwaarden bekendmaken wanneer deze betekenis hebben voor het publieke oordeel.

## 17.25 De positieve asymmetrie

Projectcommunicatie is vaak gericht op perspectief, voortgang en draagvlak.

Dat is begrijpelijk. Een overheid moet uitleggen waarom zij een ontwikkeling nastreeft.

Maar de informatieverdeling kan positief asymmetrisch worden.

Baten worden concreet en stellig gepresenteerd:

- aantallen banen;
- woningen;
- megawatts;
- investeringsbedragen;
- of vermeden emissies.

Nadelen worden abstracter geformuleerd:

- aandachtspunten;
- beheersbare risico’s;
- nog uit te werken voorwaarden;
- of beperkte resterende onzekerheid.

Zo lijkt de positieve zijde feitelijker dan de negatieve zijde.

Een eerlijke informatievoorziening maakt zichtbaar welke baten verwachtingen zijn en welke risico’s voorwaarden of mogelijke grenzen vormen.

## 17.26 Geen informatie is ook een boodschap

Wanneer de overheid niet reageert, vertraagd antwoordt of slechts procedureel verwijst, ontstaat eveneens informatie.

De burger kan daaruit afleiden dat zijn vraag niet belangrijk wordt gevonden, dat de overheid geen antwoord heeft of dat zij iets wil verbergen.

Die conclusie kan onjuist zijn.

De vertraging kan voortkomen uit capaciteitstekort, complexiteit of afstemming tussen organisaties.

Maar bestuurlijke stilte heeft gevolgen voor vertrouwen.

Daarom moet een overheid bij complexe vragen ten minste duidelijk maken:

- wie de vraag behandelt;
- welke informatie nog nodig is;
- wanneer een inhoudelijke reactie volgt;
- en waarom vertraging optreedt.

Een procesbericht vervangt geen inhoudelijk antwoord.

Het voorkomt wel dat stilte zelf de relatie verder beschadigt.

## 17.27 De herhaalde vraag als informatie over het antwoord

Wanneer een burger dezelfde vraag blijft stellen, kan dat worden gezien als onwil om het antwoord te accepteren.

Dat kan inderdaad het geval zijn.

Maar herhaling kan ook informatie geven over de kwaliteit van het eerdere antwoord.

- De organisatie heeft mogelijk een deelvraag beantwoord.
- De burger heeft de relatie tussen gegevens en conclusie niet kunnen volgen.
- Of verschillende organisaties hebben elkaar tegensprekende informatie gegeven.

De herhaalde vraag moet daarom niet alleen als herhaling worden geregistreerd.

Zij kan een signaal zijn dat de oorspronkelijke informatievoorziening de maatschappelijke hoofdvraag niet heeft bereikt.

## 17.28 Klachten als databron

Klachten worden vaak individueel afgehandeld.

Er wordt onderzocht of een specifieke norm is overschreden, welke bron mogelijk betrokken is en welk antwoord aan de melder wordt gegeven.

Maar klachten hebben ook een collectieve informatiewaarde.

Zij kunnen patronen zichtbaar maken in:

- locatie;
- tijd;

- weersomstandigheden;
- type hinder;
- betrokken installatie;
- en herhaling.

Een corrigeerbare overheid gebruikt klachten niet uitsluitend als communicatie- of handhavingsdossiers.

Zij gebruikt ze ook als sensoren voor systeemgedrag.

Dat vraagt dat registraties onderling vergelijkbaar zijn en dat iemand verantwoordelijk is voor patroonherkenning.

## 17.29 Een klacht zonder normoverschrijding

Een klacht kan worden afgesloten omdat metingen of berekeningen geen normoverschrijding aantonen.

Dat kan juridisch juist zijn. Maar de klacht kan nog andere informatie bevatten.

Zij kan wijzen op:

- piekbelasting;
- hinder onder specifieke omstandigheden;
- cumulatie;
- een niet-gemeten stof;
- of een afwijking van normale bedrijfsvoering.

Wanneer iedere klacht uitsluitend wordt getoetst aan de bestaande norm, wordt het informatiesysteem blind voor verschijnselen die buiten de normstructuur vallen.

De afwezigheid van een overtreding is niet altijd de afwezigheid van een relevant signaal.

## 17.30 Incidenten en bijna-incidenten

Ernstige incidenten worden doorgaans onderzocht en geregistreerd.

Bijna-incidenten krijgen soms minder aandacht, vooral wanneer geen schade is ontstaan.

Toch kunnen juist bijna-incidenten waardevolle informatie geven over zwakke plekken, toevallige redding en de werking van beschermingslagen.

Een installatie kan jarenlang zonder zwaar ongeval functioneren terwijl regelmatig kleine afwijkingen optreden die door tijdig ingrijpen of gunstige omstandigheden worden opgevangen.

Wanneer alleen de uiteindelijke schade wordt geregistreerd, lijkt het systeem veiliger dan het feitelijk is.

Een lerende overheid verzamelt daarom ook informatie over:

- afwijkingen;
- bijna-fouten;
- tijdelijke uitval;
- en situaties waarin meerdere beschermingslagen bijna tegelijk faalden.

## 17.31 Normalisering van afwijkingen

Wanneer kleine afwijkingen zich herhalen zonder ernstige gevolgen, kunnen zij geleidelijk normaal worden gevonden.

- Een procedure wordt niet volledig gevolgd, maar het gaat steeds goed.
- Een voorziening is tijdelijk niet beschikbaar, maar er treedt geen incident op.
- Een prognose wijkt af, maar het project kan nog worden voortgezet.

De afwijking wordt geregistreerd als beheersbaar. Na verloop van tijd verschuift de informele norm.

Wat oorspronkelijk een waarschuwing was, wordt onderdeel van de normale bedrijfsvoering.

Informatie is dan wel aanwezig, maar de betekenis ervan verandert.

Een corrigeerbaar systeem vergelijkt afwijkingen niet alleen met de recente praktijk.

Het vergelijkt ze ook met de oorspronkelijke beschermings- en ontwerpaannamen.

## 17.32 Het risico van gemiddelden

Informatie wordt vaak samengevat met gemiddelden.

Gemiddelde emissie, gemiddelde wachttijd, gemiddelde beschikbaarheid en gemiddelde belasting bieden overzicht.

Maar gemiddelden kunnen relevante spreiding verbergen.

Een gemiddelde reactietijd zegt weinig over de extreme gevallen waarin hulp te laat komt.

Een gemiddelde concentratie kan onder de norm blijven terwijl korte pieken hoog zijn.

Gemiddelde netbeschikbaarheid kan voldoende lijken terwijl juist een zeldzame combinatie tot grote uitval leidt.

De overheid moet daarom bij kritieke systemen ook inzicht geven in:

- spreiding;
- uiterste waarden;
- duur van afwijkingen;
- en samenloop van ongunstige omstandigheden.

## 17.33 Aggregatie kan patronen verbergen

Gegevens worden vaak op regionaal, jaarlijks of sectoraal niveau samengevoegd.

Dat maakt vergelijking en rapportage mogelijk.

Maar aggregatie kan lokale of tijdelijke problemen onzichtbaar maken.

Een regionale gezondheidsindicator kan geen verhoogd patroon in één specifieke wijk tonen.

Een jaargemiddelde kan seizoen pieken verbergen.

Een totaal aantal incidenten kan verschillen tussen typen installaties of transportmiddelen verhullen.

Een corrigeerbaar informatiesysteem moet daarom kunnen schakelen tussen totaalbeeld en detail.

Het ene niveau mag niet worden gebruikt om relevante patronen op het andere niveau weg te middelen.

## 17.34 Informatie zonder nulmeting

Om verandering te kunnen beoordelen, is een referentie nodig.

Wat was de situatie vóór de ontwikkeling?

Welke belasting, capaciteit of gezondheidstoestand bestond toen?

Zonder nulmeting is later moeilijk vast te stellen welke verandering door het project of beleid is ontstaan.

De overheid kan veel monitoren na ingebruikname en toch geen overtuigend beeld hebben van de invloed van de nieuwe activiteit.

Dat is vooral problematisch wanneer monitoring als voorwaarde is gebruikt om onzekerheid bij het besluit aanvaardbaar te maken.

Een monitoringsprogramma zonder nulmeting heeft beperkt correctievermogen.

## 17.35 Meten zonder handelingsgrens

Een tweede tekort ontstaat wanneer wel wordt gemeten, maar niet is vastgelegd welke uitkomst tot handelen leidt.

De overheid verzamelt informatie over emissies, kosten, vraag, klachten of incidenten.

Maar wanneer iedere afwijking afzonderlijk kan worden verklaard, blijft het beleid gelijk.

Monitoring wordt dan een informatiestroom zonder bestuurlijke regelkring.

Een corrigeerbaar systeem legt vooraf vast:

- welke bandbreedte verwacht wordt;
- welke afwijking relevant is;
- wanneer aanvullend onderzoek volgt;
- en wanneer bijstelling, pauze of stop nodig is.

Informatie krijgt pas bestuurlijke waarde wanneer zij aan handelingsmogelijkheden is gekoppeld.

## 17.36 Indicatoren kunnen het doel vervangen

Bestuur werkt graag met indicatoren. Zij maken prestaties meetbaar en vergelijkbaar. Maar een indicator vertegenwoordigt slechts een deel van het publieke doel.

- Aantal controles is niet hetzelfde als effectief toezicht.
- Aantal gebouwde woningen is niet hetzelfde als duurzame woonkwaliteit.
- Aantal beantwoorde klachten is niet hetzelfde als bescherming van de leefomgeving.
- Aantal participatiebijeenkomsten is niet hetzelfde als invloed.

Wanneer organisaties op indicatoren worden afgerekend, richten zij hun gedrag daarop. De indicator kan dan belangrijker worden dan het achterliggende doel. De informatie laat goede prestaties zien, terwijl de maatschappelijke uitkomst onvoldoende blijft.

## 17.37 Wat niet wordt gevraagd, wordt niet gerapporteerd

Rapportages volgen bestuurlijke opdrachten.

Wanneer een opdrachtgever vraagt naar voortgang, rapporteert de organisatie voortgang.

Wanneer hij vraagt naar normconformiteit, rapporteert zij normconformiteit.

De vraag of het project nog noodzakelijk, robuust of maatschappelijk verantwoord is, verschijnt niet vanzelf.

Daardoor kan een organisatie jarenlang correcte rapportages leveren zonder ooit de hoofdkeuze opnieuw te toetsen.

Informatievoorziening is dus niet alleen afhankelijk van beschikbare gegevens.

Zij is afhankelijk van de vragen die bestuurlijk worden gesteld.

Een corrigeerbare overheid organiseert expliciet ook informatie die haar eigen koers kan ontkrachten.

## 17.38 De bestuurder ontvangt wat hij vraagt

Bestuurders geven signalen over welke informatie zij belangrijk vinden.

Wanneer vooral wordt gevraagd naar planning, budget en voortgang, zal de organisatie daarop optimaliseren.

Wanneer een bestuurder zichtbaar vraagt naar:

- tegenargumenten;
- afwijkende scenario's;
- onvervulde voorwaarden;
- en mogelijke redenen om niet door te gaan,

krijgt zulke informatie meer institutionele ruimte.

Informatievoorziening is daarmee mede een leiderschapsvraag.

Een bestuurder die alleen zekerheid en oplossingen verlangt, ontvangt op termijn minder twijfel en minder slecht nieuws.

Niet omdat ambtenaren hem bewust misleiden, maar omdat de organisatie leert welke informatie bestuurlijk bruikbaar en gewaardeerd is.

## 17.39 Slecht nieuws klimt moeilijker omhoog

Goed nieuws sluit aan bij voortgang, doelen en publieke communicatie.

Slecht nieuws vraagt uitleg, veroorzaakt vragen en kan tot vertraging leiden.

Daardoor ondergaat negatieve informatie vaak meer bewerking voordat zij het hoogste niveau bereikt.

Een onzekerheid wordt gekwantificeerd.

Een probleem krijgt een beheersmaatregel.

Een waarschuwing wordt voorzien van context.

Dat kan de kwaliteit van de informatie verbeteren.

Maar het kan haar ook verzachten.

Een organisatie moet daarom waarborgen dat ernstige tegeninformatie:

- herkenbaar blijft;
- niet uitsluitend via de directe projectlijn loopt;
- en zo nodig als afwijkend oordeel rechtstreeks kan worden gemeld.

## 17.40 De informatiepoortwachter

In complexe organisaties zijn personen of afdelingen verantwoordelijk voor de doorgeleiding van informatie.

Zij bepalen welke stukken naar het bestuur gaan, welke vragen extern worden beantwoord en welke dossiers worden gekoppeld.

Deze poortwachters vervullen een noodzakelijke functie. Zonder hen ontstaat informatiechaos. Maar hun positie geeft ook macht.

Zij kunnen, vaak zonder kwade bedoeling, bepalen welke werkelijkheid bestuurlijk zichtbaar wordt.

Daarom moeten selectiecriteria, verantwoordelijkheden en escalatiemogelijkheden helder zijn.

Een poortwachter mag informatie ordenen. Hij mag niet de enige actor zijn die beslist dat een mogelijk fundamenteel signaal het bestuur niet hoeft te bereiken.

## 17.41 Informatie als juridisch risico

Informatie kan juridische gevolgen hebben.

- Een interne waarschuwing kan later worden gebruikt in een procedure.
- Een erkenning van onzekerheid kan de motivering van een besluit compliceren.
- Een document kan openbaar worden op grond van de Wet open overheid.

Daardoor kan terughoudendheid ontstaan in schriftelijke vastlegging.

Gesprekken worden mondeling gevoerd. Twijfels worden voorzichtig geformuleerd. Aantekeningen blijven informeel.

Deze terughoudendheid kan de juridische positie op korte termijn beschermen.

Maar zij beschadigt het institutionele geheugen en de mogelijkheid om later te reconstrueren hoe het besluit werkelijk tot stand kwam.

Een overheid die uit angst voor openbaarheid minder eerlijk documenteert, beschermt zichzelf tegen controle maar verzwakt haar leervermogen.

## 17.42 Schriftelijke voorzichtigheid en geheugenverlies

Wanneer gevoelige vragen alleen mondeling worden besproken, verdwijnen zij gemakkelijk uit het formele dossier.

Nieuwe medewerkers kennen de voorgeschiedenis niet.

Voorbehouden worden niet overgedragen.

Latere besluitvormers zien alleen de formele conclusie.

De organisatie kan dan oprecht menen dat een risico destijds niet is onderkend, terwijl het wel is besproken maar niet duurzaam is vastgelegd.

Een professioneel informatiesysteem moet ruimte bieden om onzekerheid en afwijkende oordelen eerlijk te documenteren zonder dat iedere twijfel automatisch als bewijs van verwijtbaar handelen wordt gebruikt.

## 17.43 De Wet open overheid als correctiemechanisme

Openbaarheidswetgeving geeft burgers, journalisten en organisaties toegang tot overheidsinformatie.

Dit versterkt democratische controle en kan zichtbaar maken:

- welke alternatieven zijn besproken;
- welke waarschuwingen zijn gegeven;
- hoe belangen zijn gewogen;
- en hoe een besluit zich heeft ontwikkeld.

Maar informatieverzoeken kunnen omvangrijk en belastend zijn.

Documenten moeten worden gezocht, beoordeeld en waar nodig geanonimiseerd.

De overheid mag deze uitvoeringslast benoemen.

Zij mag openbaarheid echter niet behandelen als hinderlijke uitzondering op een in beginsel gesloten bestuur.

Actieve en ordelijke openbaarmaking kan juist voorkomen dat burgers via omvangrijke verzoeken zelf het dossier moeten reconstrueren.

## 17.44 Openbaarheid zonder context

Een grote hoeveelheid documenten kan na een informatieverzoek worden verstrekt zonder uitgebreide toelichting.

Dat is soms praktisch onvermijdelijk.

Maar het risico bestaat dat alleen de meest vasthoudende en deskundige burger de betekenis kan achterhalen.

De overheid kan formeel volledig hebben geleverd en materieel weinig inzicht hebben verschaft.

Bij complexe dossiers zou daarom naast de documenten een dossierkaart beschikbaar moeten zijn:

- tijdlijn van besluiten;
- overzicht van dragende studies;
- versiebeheer;
- belangrijkste aannamen;
- en relatie tussen documenten.

Openbaarheid wordt daarmee niet alleen documentoverdracht, maar bestuurlijke uitlegbaarheid.

## 17.45 Lakken en anonimiseren

Persoonsgegevens en vertrouwelijke informatie moeten worden beschermd. Daarom worden documenten deels onleesbaar gemaakt.

Dat kan noodzakelijk zijn.

Maar vergaande anonimisering kan ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid onzichtbaar maken.

Wanneer niet meer herkenbaar is welke organisatie, functie of deskundige een standpunt innam, wordt moeilijk te reconstrueren hoe informatie zich door het systeem bewoog.

Bescherming van personen hoeft niet altijd bescherming van functies en institutionele posities te betekenen.

Een corrigeerbare overheid zoekt een evenwicht tussen persoonlijke privacy en controleerbaarheid van publieke verantwoordelijkheid.

## 17.46 Versiebeheer

Bij grote dossiers bestaan veel versies van rapporten, nota’s en modellen.

Een voorlopige versie bevat misschien scherpe onzekerheden die in de definitieve versie anders zijn geformuleerd.

Een oude studie wordt later vervangen.

Een besluit verwijst naar een specifieke versie, terwijl op de website een nieuwere versie staat.

Zonder goed versiebeheer kan onduidelijk worden:

- welke informatie bij het besluit beschikbaar was;
- welke wijzigingen later zijn aangebracht;
- en waarom conclusies veranderden.

Versiebeheer is daarom geen administratief detail.

Het is nodig om de ontwikkeling van kennis en besluitvorming controleerbaar te houden.

## 17.47 Actualiteit van informatie

Een rapport kan methodologisch goed zijn en toch verouderd raken.

De omgeving verandert. Nieuwe bedrijven, woningen, verkeersstromen en technische inzichten ontstaan. Kosten, vraag en netcapaciteit wijzigen.

Een overheid moet daarom niet alleen weten welke informatie zij bezit. Zij moet weten hoe lang die informatie geldig blijft. Voor dragende studies behoort zichtbaar te zijn:

- datum;
- referentiesituatie;
- geldigheidsgebied;
- en aanleiding voor actualisering.

Een oud rapport mag niet onbeperkt blijven functioneren als bewijs voor een huidige werkelijkheid.

## 17.48 De informatie-erfenis

Nieuwe beleids- en projectteams bouwen voort op eerdere studies. Dat is doelmatig.

Niet ieder uitgangspunt kan telkens opnieuw worden onderzocht.

Maar aannamen en beperkingen uit eerdere fasen kunnen zo ongemerkt worden geërfd.

Een nieuwe studie verwijst naar een eerdere studie. Die eerdere studie verwijst naar een nog ouder scenario. Na verloop van tijd is moeilijk herkenbaar waar het oorspronkelijke uitgangspunt vandaan kwam en of het nog geldig is.

Informatie heeft daarmee een institutionele levensloop. Een corrigeerbare overheid moet niet alleen documenten archiveren. Zij moet dragende kennis actief beheren en periodiek herbevestigen of vervangen.

## 17.49 Informatie wordt beleid door herhaling

Wanneer een cijfer of conclusie in meerdere beleidsstukken terugkeert, krijgt zij gezag.

De herhaling kan worden gezien als bevestiging.

Maar vaak verwijzen alle stukken naar dezelfde oorspronkelijke bron.

De informatie is niet onafhankelijk opnieuw vastgesteld.

Zij is bestuurlijk vermenigvuldigd.

Dit mechanisme versterkt de eerder beschreven aannamereflex.

Een verwachting wordt door herhaling tot algemeen aanvaard uitgangspunt.

Daarom moet bij veelgebruikte kerncijfers zichtbaar blijven:

- wat de primaire bron is;
- welke voorwaarden golden;
- en wanneer de waarde voor het laatst zelfstandig is getoetst.

## 17.50 Het lekken van informatie

Niet alle informatie bereikt de samenleving via formele openbaarmaking.

Medewerkers kunnen documenten lekken wanneer zij menen dat belangrijke informatie wordt achtergehouden of onvoldoende verwerkt.

Lekken kan vertrouwelijkheid, privacy en behoorlijk bestuur ernstig schaden.

Het kan ook een signaal zijn dat interne escalatie- en correctieroutes niet worden vertrouwd.

Een organisatie moet ongeoorloofde openbaarmaking begrenzen.

Maar zij moet daarnaast onderzoeken waarom iemand meende dat alleen externe openbaarmaking nog effect kon hebben.

Alleen de boodschapper bestraffen zonder de inhoudelijke waarschuwing te beoordelen, is opnieuw een vorm van defensieve sluiting.

## 17.51 De klokkenluider

De klokkenluider brengt informatie naar buiten of naar een onafhankelijke instantie omdat hij een ernstig maatschappelijk tekort vermoedt.

Niet iedere melding blijkt juist.

Een medewerker kan feiten verkeerd interpreteren, persoonlijke conflicten hebben of eenzijdige informatie gebruiken.

Daarom is onderzoek nodig.

Maar de institutionele positie van de melder is kwetsbaar.

Hij kan worden gezien als niet loyaal, lastig of schadelijk voor de organisatie.

De aandacht verschuift dan gemakkelijk naar de wijze van melden, geheimhoudingsplicht en interne verhoudingen.

Een corrigeerbare overheid beschermt zowel een zorgvuldige procedure als de onafhankelijke beoordeling van de inhoud.

## 17.52 Informatie als machtsbron

Wie informatie bezit, heeft invloed op de probleemdefinitie en de besluitvorming.

De overheid bezit meer gegevens dan de burger.

De initiatiefnemer bezit vaak meer technische en commerciële informatie dan de overheid.

Gespecialiseerde kennisinstellingen bezitten meer modelkennis dan bestuurders.

Deze informatie-asymmetrie hoeft niet volledig te worden opgeheven.

Zij moet wel worden erkend.

Wanneer de partij met de meeste informatie tevens belang heeft bij voortzetting, zijn onafhankelijke verificatie en transparante aannamen extra belangrijk.

Een burger kan niet redelijkerwijs worden gevraagd een besluit volledig te weerleggen wanneer de beslissende gegevens voor hem niet toegankelijk zijn.

## 17.53 De informatievraag wordt een bewijslast

Een burger die om informatie vraagt, kan te horen krijgen dat hij eerst concreet moet aangeven welk document hij zoekt of welke fout hij vermoedt.

Dat is begrijpelijk bij zeer brede en ongerichte verzoeken.

Maar bij een complexe systeemvraag weet de burger juist niet welke interne documenten, studies en gegevens bestaan.

Hij vraagt informatie om de probleemstructuur te kunnen begrijpen.

Wanneer hij eerst exact moet weten wat hij zoekt, ontstaat een cirkel.

Hij heeft de informatie nodig om de juiste vraag te formuleren en moet de juiste vraag formuleren om de informatie te krijgen.

De overheid kan deze cirkel doorbreken met een transparante dossierstructuur en een behulpzame uitleg over beschikbare bronnen.

## 17.54 De informatieberg als afweer

Een organisatie kan reageren op een kritische vraag door grote hoeveelheden documentatie te verstrekken.

Formeel wordt zeer uitgebreid geantwoord. Maar de burger moet zelf uitzoeken welk document de kern behandelt.

De bewijslast verschuift daarmee opnieuw. De overheid zegt feitelijk: Alle informatie is beschikbaar; laat u maar zien waar de fout zit.

Dit kan legitiem zijn wanneer de burger een technische tegenanalyse wil uitvoeren.

Het wordt defensief wanneer de overheid zelf niet herkenbaar antwoordt op de maatschappelijke hoofdvraag en de hoeveelheid documentatie gebruikt als bewijs dat zij transparant en zorgvuldig is geweest.

## 17.55 De informatiearme afwijzing

Het tegenovergestelde bestaat eveneens.

De overheid geeft een kort antwoord:

- Er zijn geen aanwijzingen voor een probleem.
- De normen worden nageleefd.
- De deskundigen zien geen aanleiding voor nader onderzoek.
- De onderliggende gegevens, aannamen en afweging worden niet zichtbaar.

De burger kan het oordeel dan niet inhoudelijk toetsen en moet vooral op institutioneel gezag vertrouwen.

Zowel informatieovervloed als informatiearmoede kan defensief werken.

De juiste vorm ligt in een gelaagde informatievoorziening:

- een helder antwoord op de hoofdvraag;
- een onderbouwde samenvatting;
- toegang tot de dragende stukken;
- en technische details voor wie verder wil toetsen.

## 17.56 Strategische vaagheid

Bestuurlijke communicatie gebruikt soms algemene formuleringen om onzekerheid, conflict of politieke gevoeligheid te overbruggen.

Er wordt gesproken over:

- verdere uitwerking;
- passende maatregelen;
- zorgvuldige monitoring;
- voldoende borging;
- of nader overleg.

Deze woorden kunnen een legitieme tussenfase beschrijven.

Maar zij kunnen ook verhullen dat nog geen concrete oplossing, verantwoordelijke of beslisgrens bestaat.

Strategische vaagheid houdt samenwerking mogelijk en voorkomt vroegtijdig conflict.

Zij wordt defensief wanneer zij de indruk wekt dat een probleem is beheerst terwijl alleen is afgesproken het later opnieuw te bespreken.

## 17.57 Geruststelling zonder toetsbare inhoud

De overheid kan burgers willen geruststellen. Onnodige angst en onrust zijn maatschappelijk schadelijk.

Een verantwoordelijke overheid moet daarom risico's in perspectief plaatsen en onjuiste beelden corrigeren.

Maar geruststelling moet toetsbaar zijn.

De mededeling: U hoeft zich geen zorgen te maken, is onvoldoende wanneer niet duidelijk wordt:

- welk scenario is beoordeeld;
- welke bescherming bestaat;
- welke onzekerheid resteert;
- en wat de overheid doet als de situatie verandert.

Geruststelling zonder controleerbare onderbouwing kan tijdelijk rust brengen, maar schaadt het vertrouwen wanneer later blijkt dat de werkelijkheid complexer was.

## 17.58 Communicatie als beheersinstrument

Communicatieafdelingen hebben de taak informatie begrijpelijk, consistent en tijdig naar buiten te brengen.

Zij kunnen voorkomen dat verschillende organisaties tegenstrijdige boodschappen geven.

Maar communicatie kan ook worden ingezet om bestuurlijke risico's te beheersen.

- Er worden kernboodschappen ontwikkeld.
- Woordvoering wordt gecentraliseerd.
- Medewerkers mogen niet zelfstandig reageren.

Dat kan nodig zijn bij crisis of gevoelige besluitvorming.

Het wordt defensief wanneer inhoudelijke verschillen, onzekerheden en afwijkende professionele oordelen uitsluitend nog door één bestuurlijke boodschap naar buiten komen.

Consistentie van communicatie mag geen kunstmatige eenheid van kennis suggereren.

## 17.59 Het verhaal wordt belangrijker dan de gegevens

Grote beleidsprojecten hebben vaak een narratief.

Het project staat voor verduurzaming, innovatie, woningbouw, economische versterking of nationale zelfstandigheid.

- Nieuwe informatie wordt binnen dat verhaal geplaatst.
- Een vertraging wordt een tijdelijke tegenslag.
- Een kostenstijging wordt een investering in de toekomst.
- Een veiligheidsvraag wordt een oplosbare randvoorwaarde.
- Een alternatief kan als gebrek aan ambitie worden gepresenteerd.
- Een verhaal helpt mensen betekenis geven aan ingewikkeld beleid.

Maar het kan ook bepalen welke informatie passend en welke informatie storend wordt gevonden.

De overheid moet kunnen onderscheiden tussen het uitleggen van haar koers en het aanpassen van feiten aan het gekozen verhaal.

## 17.60 De bestuurlijke waarheid en de operationele werkelijkheid

Op bestuurlijk niveau kan een project beheerst lijken.

Er zijn rapportages, maatregelen, verantwoordelijken en planningen.

Op operationeel niveau kunnen medewerkers ervaren dat:

- capaciteit ontbreekt;
- procedures niet uitvoerbaar zijn;
- tijdelijke oplossingen structureel worden;
- en veiligheidsmarges kleiner zijn dan op papier.

Beide werkelijkheden kunnen naast elkaar bestaan.

De bestuurlijke waarheid is gebaseerd op formele informatie.

De operationele werkelijkheid bestaat uit dagelijkse ervaring en informele aanpassing.

Een corrigeerbaar systeem zorgt dat operationele informatie zonder verlies van betekenis naar het bestuurlijke niveau kan terugkeren.

## 17.61 Het belang van negatieve informatie

Organisaties verzamelen graag informatie over prestaties en voortgang. Negatieve informatie is lastiger. Zij kan doelen, reputatie en planning bedreigen. Juist daarom moet zij actief worden georganiseerd.

Bij grote besluiten moet expliciet worden gevraagd naar:

- afwijkingen;
- niet-vervulde voorwaarden;
- bijna-incidenten;
- tegenstrijdige gegevens;
- ongewenste neveneffecten;
- en argumenten tegen de voorkeursroute.

Een systeem dat alleen op positieve indicatoren stuurt, ontdekt problemen laat.

## 17.62 De informatieplicht naar boven en naar buiten

De overheid heeft twee verschillende informatieplichten.

Intern moet relevante informatie het bevoegde besluitniveau bereiken.

Extern moeten burgers en volksvertegenwoordigers voldoende kunnen begrijpen waarop het besluit berust.

Een organisatie kan intern volledig geïnformeerd zijn en extern te weinig uitleg geven.

Zij kan extern omvangrijke dossiers publiceren terwijl intern scherpe waarschuwingen onvoldoende het bestuur bereiken.

Beide informatiestromen moeten afzonderlijk worden beoordeeld.

Transparantie naar buiten compenseert geen gebrekkige escalatie naar boven.

Een goede interne rapportage compenseert geen onvoldoende publieke controleerbaarheid.

## 17.63 De rol van volksvertegenwoordiging

Gemeenteraden, Provinciale Staten en parlementen zijn afhankelijk van informatie van het bestuur.

Zij kunnen vragen stellen, onderzoeken laten uitvoeren en documenten opvragen.

Maar ook zij hebben beperkte tijd en deskundigheid.

Wanneer zij vooral samenvattingen ontvangen, kunnen dezelfde selectiemechanismen optreden als bij bestuurders.

Een corrigeerbare informatievoorziening aan volksvertegenwoordigers bevat daarom niet alleen:

- het voorkeursbesluit;
- de juridische basis;
- en de verwachte baten.

Zij bevat ook:

- dragende onzekerheden;
- niet-vervulde voorwaarden;
- afwijkende adviezen;
- en de gevolgen van uitstel, aanpassing of stoppen.

Democratische controle is alleen werkelijk wanneer volksvertegenwoordigers niet uitsluitend informatie ontvangen waarmee zij het voorgestelde ja kunnen beoordelen, maar ook informatie waarmee een ander besluit mogelijk wordt.

## 17.64 Informatieverstrekking als participatie

Burgers kunnen pas zinvol deelnemen wanneer zij tijdig over begrijpelijke en relevante informatie beschikken.

Informatie die pas kort voor een besluit beschikbaar komt, is formeel openbaar maar praktisch moeilijk te verwerken.

Participatiebijeenkomsten zonder toegang tot dragende studies leiden vooral tot reacties op algemene presentaties.

De overheid bezit dan de onderbouwing.

De burger bezit vooral zorgen en vragen.

Deze asymmetrie kan later worden gebruikt om de overheidsanalyse als deskundig en de burgerreactie als emotioneel te kwalificeren.

Tijdige informatieverstrekking is daarom een voorwaarde voor gelijkwaardige participatie.

## 17.65 De burger als informatieleverancier

De burger is niet alleen ontvanger van informatie.

Hij kan zelf relevante gegevens en waarnemingen leveren:

- foto’s;
- tijdstippen;
- lokale omstandigheden;
- terugkerende hinder;
- operationele patronen;
- en vergelijking van overheidsdocumenten.

Een corrigeerbare overheid heeft een herkenbare route om zulke informatie:

- te registreren;
- te verifiëren;
- te verbinden met andere gegevens;

- en terug te koppelen.

Wanneer burgerinformatie uitsluitend in de communicatie- of klachtenlijn blijft, bereikt zij mogelijk nooit het analyse- en beleidsniveau.

## 17.66 Dezelfde informatie, verschillende betekenis

Een incident kan door verschillende partijen anders worden geïnterpreteerd.

### De organisatie ziet een uitzonderlijke gebeurtenis die volgens procedure is afgehandeld.

### De burger ziet bevestiging van een structureel risico.

### De toezichthouder ziet een nalevingsvraag.

### De hulpverlener ziet een operationele kwetsbaarheid.

### De deskundige ziet een aanleiding om een parameter te herijken.

Geen van deze betekenissen hoeft volledig onjuist te zijn.

Een corrigeerbare overheid maakt de verschillen expliciet en beoordeelt welke consequenties op ieder niveau nodig zijn.

Een defensieve overheid kiest de interpretatie die de kleinste verandering vraagt en presenteert die als de enige juiste betekenis.

## 17.67 Informatie kan worden geneutraliseerd door classificatie

Een nieuw signaal wordt bestuurlijk geclassificeerd.

Het wordt een klacht, incident, aandachtspunt, afwijking, communicatievraag of uitvoeringsrisico.

De classificatie bepaalt wie het behandelt en welke gevolgen mogelijk zijn.

Een systeemvraag die als klacht wordt geregistreerd, kan eindigen met een individueel antwoord.

Een structurele tekortkoming die als incidentele afwijking wordt geclassificeerd, hoeft geen beleidswijziging te veroorzaken.

Classificatie is nodig voor behandeling.

Maar zij wordt defensief wanneer de categorie de mogelijke betekenis van de informatie vooraf beperkt.

De vraag moet daarom regelmatig worden gesteld:

Past de gekozen categorie nog bij wat dit signaal maatschappelijk kan betekenen?

## 17.68 De incidentreflex

Na een gebeurtenis kan de overheid benadrukken dat het om een incident gaat.

Dat kan terecht zijn.

Niet iedere storing of fout wijst op een structureel probleem.

Maar de kwalificatie *incident* behoort een uitkomst van onderzoek te zijn, niet het uitgangspunt waarmee herhaling wordt voorkomen.

Een reeks afzonderlijk verklaarde incidenten kan gezamenlijk een patroon vormen.

Wanneer iedere gebeurtenis op zichzelf wordt afgesloten, kan structurele kwetsbaarheid onzichtbaar blijven.

## 17.69 De patroonverantwoordelijke

Voor belangrijke publieke systemen moet duidelijk zijn wie patronen bewaakt.

Niet alleen wie individuele meldingen of incidenten behandelt, maar wie:

- gegevens over tijd vergelijkt;
- informatie uit verschillende organisaties combineert;
- bijna-incidenten en klachten verbindt;
- en beoordeelt of de oorspronkelijke aannamen nog gelden.

Zonder patroonverantwoordelijke blijft het systeem afhankelijk van een burger, journalist of onderzoeker die verspreide informatie bijeenbrengt.

## 17.70 Informatie en institutioneel geheugen

Overheidsorganisaties veranderen.

Medewerkers vertrekken.

Projectteams worden opgeheven.

Bestuurders wisselen.

Zonder goed institutioneel geheugen verdwijnen redenen, twijfels en voorbehouden achter eerdere besluiten.

De formele stukken blijven bestaan, maar de context gaat verloren.

Nieuwe medewerkers zien de eindconclusie en nemen de oorspronkelijke aannamen over.

Daarom moet bij langjarige dossiers niet alleen het besluit worden bewaard.

Ook moet herkenbaar blijven:

- waarom alternatieven zijn afgevallen;
- welke onzekerheden toen bestonden;
- welke voorwaarden later moesten worden getoetst;
- en welke signalen opnieuw beoordeling vereisen.

## 17.71 Het dossier wordt zonder eigenaar

Een dossier kan na besluitvorming overgaan van beleid naar uitvoering, van projectorganisatie naar beheer of van één bestuurslaag naar een andere.

Bij iedere overdracht kan informatie verloren gaan.

De nieuwe eigenaar ontvangt de vergunning, contracten en actuele taken.

Hij ontvangt niet noodzakelijk alle oorspronkelijke twijfel en achterliggende redenering.

Wanneer later een signaal ontstaat, kan niemand zich verantwoordelijk voelen voor reconstructie van de oorspronkelijke keuze.

Een corrigeerbare overdracht bevat daarom naast documenten ook de logica van het besluit en de voorwaarden voor geldigheid.

## 17.72 Informatie en kunstmatige zekerheid

Digitale systemen, dashboards en modellen kunnen zeer precieze informatie tonen.

Dat vergroot het gevoel van beheersing.

Maar de zichtbaarheid van cijfers kan onzekerheid buiten het systeem verbergen.

Wat niet digitaal wordt geregistreerd, komt niet op het dashboard.

Wat niet in een indicator past, krijgt geen kleur.

Een bestuur kan daardoor beschikken over meer realtime informatie en toch minder zicht hebben op moeilijk meetbare systeemrisico’s.

Digitalisering versterkt goed informatiemanagement.

Zij versterkt ook de gevolgen van een onvolledige datadefinitie.

## 17.73 Geautomatiseerde selectie

Steeds meer informatie wordt geautomatiseerd gefilterd, geclassificeerd en samengevat.

Dat kan capaciteit besparen en patronen zichtbaar maken.

Maar algoritmen werken met vooraf gekozen categorieën en trainingsgegevens.

Zij kunnen bestaande blinde vlekken reproduceren.

Een melding die niet past binnen bekende patronen kan een lage prioriteit krijgen. Een nieuw risico kan onzichtbaar blijven omdat historische gegevens het niet bevatten.

De overheid blijft daarom verantwoordelijk voor de vraag welke informatie door automatische systemen wordt gemist en hoe uitzonderlijke signalen menselijke beoordeling kunnen bereiken.

## 17.74 Informatiebeveiliging en toegankelijkheid

Sterke informatiebeveiliging is noodzakelijk.

Maar beveiligingsregels kunnen gegevensdeling tussen organisaties bemoeilijken.

Iedere organisatie beschermt haar eigen systemen en juridische verantwoordelijkheid.

Daardoor kunnen relevante gegevens niet tijdig worden gecombineerd.

De spanning tussen bescherming en toegankelijkheid moet expliciet worden bestuurd.

Veiligheid mag geen algemeen argument worden waarmee noodzakelijke gegevensdeling onmogelijk blijft.

Evenmin mag samenwerking leiden tot onzorgvuldige omgang met persoonsgegevens en bedrijfsinformatie.

## 17.75 Wanneer informatiebeheer defensief wordt

Informatiebeheer wordt niet defensief doordat de overheid selecteert, samenvat, vertrouwelijkheid beschermt of prioriteiten stelt.

Het wordt defensief wanneer de informatievoorziening zodanig is ingericht dat relevante tegeninformatie onvoldoende zichtbaar, toetsbaar of tijdig besluitgereed wordt.

Dat is herkenbaar wanneer:

- alleen wordt gemeten wat binnen bestaande normen en taken past;
- ontbrekende gegevens worden gebruikt als bewijs dat geen probleem bestaat;
- informatie over vele organisaties en documenten wordt versnipperd;

- omvangrijke openbaarmaking de hoofdvraag vervangt;
- essentiële voorwaarden uit bestuurlijke samenvattingen verdwijnen;
- positieve informatie actief en negatieve informatie slechts passief wordt gedeeld;
- vertrouwelijkheid breder wordt toegepast dan noodzakelijk;
- informatie pas beschikbaar komt nadat het besluit feitelijk is vastgelegd;
- monitoring niet aan handelingsgrenzen is gekoppeld;
- of kritische interne informatie het besluitniveau niet herkenbaar bereikt.

De defensieve uitspraak luidt:

Alle relevante informatie is beschikbaar en zorgvuldig verwerkt.

De corrigeerbare vervolgvraag luidt:

Welke informatie heeft het oordeel daadwerkelijk kunnen veranderen, wat bleef buiten beeld en wie beoordeelt de gezamenlijke betekenis?

## 17.76 De veertiende defensieve reflex: de informatiereflex

Met dit hoofdstuk wordt een veertiende defensieve reflex zichtbaar: de **informatiereflex**.

De informatiereflex ontstaat wanneer de overheid de beschikbaarheid, hoeveelheid of formele verwerking van informatie behandelt als voldoende bewijs dat zij volledig transparant en inhoudelijk geïnformeerd heeft gehandeld.

De reflex kent verschillende vormen:

- informatie wordt verstrekt zonder de hoofdvraag herkenbaar te beantwoorden;
- grote hoeveelheden documentatie verschuiven de analyse naar de burger;
- essentiële onzekerheden verdwijnen uit bestuurlijke samenvattingen;
- alleen informatie binnen bestaande categorieën wordt als relevant herkend;
- ontbrekende data worden uitgelegd als afwezigheid van een probleem;
- monitoring wordt gebruikt als geruststelling zonder herijkcriteria;
- vertrouwelijkheid en complexiteit beperken externe toetsing;
- en negatieve informatie krijgt minder zichtbaarheid of doorwerking dan informatie die de gekozen koers ondersteunt.

De informatiereflex verschilt van de gezag reflex.

De gezag reflex beroept zich op de status van de officiële deskundige of instelling.

De informatiereflex beroept zich op de omvang, beschikbaarheid of verwerking van het dossier:

Alles is onderzocht, gedocumenteerd en openbaar gemaakt; daarom kan geen wezenlijke vraag meer openstaan.

De reflex verschilt ook van de bewijsreflex.

Bij de bewijsreflex moet de burger aantonen dat de overheid ongelijk heeft.

De informatiereflex verstrekt hem daarvoor mogelijk een omvangrijk maar versnipperd dossier en legt vervolgens de verantwoordelijkheid voor het vinden van de fout bij hem.

## 17.77 De veertien reflexen

De voorlopige reeks bestaat nu uit veertien reflexen:

1. **Bevoegdheidsreflex** — de vraag wordt bij een afzonderlijke bevoegde organisatie ondergebracht.
2. **Verkleiningsreflex** — de maatschappelijke hoofdvraag wordt teruggebracht tot een smallere toets.
3. **Afschuifreflex** — de burger moet deelantwoorden en verantwoordelijkheden zelf bijeenbrengen.
4. **Bewijsreflex** — de burger moet eerst aantonen dat het bestaande oordeel onjuist is.
5. **Rechtvaardigingsreflex** — zorgvuldigheid in het verleden vervangt beoordeling van de actuele geldigheid.
6. **Kaderreflex** — probleemdefinitie en systeemgrens blijven buiten heroverweging.
7. **Aannamereflex** — dragende veronderstellingen worden behandeld als feiten.
8. **Toetsingsreflex** — modeltoepassing en normconformiteit vervangen het bredere bestuurlijke oordeel.
9. **Fragmentatiereflex** — correcte deelbeoordelingen gelden als voldoende bewijs voor de kwaliteit van het geheel.
10. **Koersreflex** — de politiek gekozen richting wordt organisatorisch de normale uitkomst.
11. **Besluitreflex** — het formele besluit sluit de inhoudelijke vraag af.
12. **Procedurereflex** — juridische en procedurele correctheid worden gelijkgesteld aan inhoudelijke juistheid.
13. **Gezag reflex** — de status van de officiële deskundige vervangt inhoudelijke toetsbaarheid.
14. **Informatiereflex** — beschikbaarheid en verwerking van informatie worden gelijkgesteld aan werkelijke transparantie en bestuurlijk begrip.

De verdedigingsketen wordt daarmee:

**toewijzen → verkleinen → terugleggen → bewijs verlangen → rechtvaardigen → het kader sluiten → aannamen vastzetten → binnen het model toetsen → verantwoordelijkheid verdelen → de koers verankeren → het besluit sluiten → de procedure als bevestiging gebruiken → het gezag van officiële kennis inzetten → de omvang en verwerking van informatie als bewijs van volledigheid presenteren**

## 17.78 Een toets voor corrigeerbare informatievoorziening

Bij een groot of moeilijk omkeerbaar besluit zouden ten minste de volgende vragen zichtbaar moeten worden beantwoord.

### 1. Welke informatie draagt het besluit?

Niet alleen een documentenlijst, maar een herkenbaar overzicht van de beslissende gegevens, studies en aannamen.

### 2. Welke relevante informatie wordt niet verzameld?

Het ontbreken van gegevens en de redenen daarvoor moeten zichtbaar zijn.

### 3. Welke systeemgrenzen en definities bepalen de registratie?

Daarmee wordt duidelijk welke patronen mogelijk buiten beeld blijven.

### 4. Wie beheert de samenhang tussen informatiebronnen?

Data-eigenaarschap moet worden verbonden met verantwoordelijkheid voor het maatschappelijke informatiebeeld.

### 5. Welke voorwaarden en onzekerheden bereiken het besluitniveau?

Zij mogen niet uitsluitend in technische bijlagen achterblijven.

### 6. Welke informatie is vertrouwelijk en waarom?

De afscherming moet proportioneel zijn en door onafhankelijke controle worden gecompenseerd.

### 7. Is informatie tijdig beschikbaar?

Openbaarheid na feitelijke sluiting van de keuze heeft beperkt corrigerend vermogen.

### 8. Hoe worden klachten, incidenten en praktijkervaring verbonden?

Individuele behandeling mag patroonherkenning niet verhinderen.

### 9. Welke indicatoren worden gebruikt en welk deel van het publieke doel meten zij niet?

Meetbare prestaties mogen de beschermingsuitkomst niet vervangen.

### 10. Welke informatie kan het besluit veranderen?

Er moeten vooraf herkenbare herijkcriteria en verantwoordelijken bestaan.

### 11. Wordt positieve en negatieve informatie volgens dezelfde maatstaf behandeld?

Selectieve zichtbaarheid en verschillende bewijsdrempels moeten worden voorkomen.

### 12. Kan een burger of volksvertegenwoordiger de besluitlogica reconstrueren?

Niet ieder technisch detail, maar wel de causale lijn van gegevens, aannamen, afweging en conclusie.

## 17.79 Het publieke informatiedossier

Voor complexe dossiers kan een publiek informatiedossier worden ingericht.

Dat dossier bevat niet uitsluitend alle documenten, maar ordent de bestuurlijke logica.

Het omvat:

- de maatschappelijke hoofdvraag;
- de tijdlijn van besluiten;
- de dragende aannamen;
- de belangrijkste studies;
- de actuele versies;
- de voornaamste onzekerheden;
- afwijkende adviezen;
- de voorwaarden voor doorgaan;
- en de momenten waarop herijking plaatsvindt.

Zo wordt openbaarheid meer dan archivering.

Het wordt een instrument waarmee burgers, bestuurders en toezichthouders kunnen volgen hoe kennis zich ontwikkelt en welke invloed zij op het besluit heeft.

## 17.80 Een openbaar aannamen- en onzekerhedenregister

Niet alle technische details hoeven voor iedere burger toegankelijk te zijn.

Maar dragende aannamen en grote onzekerheden behoren wel zichtbaar te zijn.

Een openbaar register kan per aanname aangeven:

- wat wordt verondersteld;
- welke bron wordt gebruikt;
- welke bandbreedte geldt;
- welke informatie nog ontbreekt;
- wie verantwoordelijk is voor actualisering;
- en welke afwijking tot heroverweging leidt.

Daarmee kan het publieke gesprek zich richten op de werkelijke grondslag van het besluit, in plaats van uitsluitend op algemene voor- en tegenstand.

## 17.81 De informatiekaart

Bij verdeelde verantwoordelijkheden is een informatiekaart nuttig.

Daarop staat:

- welke organisatie welke gegevens bezit;
- welke definities worden gebruikt;
- hoe vaak de informatie wordt geactualiseerd;
- welke beperkingen bestaan;
- en wie de gegevens met andere bronnen mag verbinden.

De informatiekaart maakt zichtbaar waar bestuurlijke blinde vlekken voortkomen uit ontbrekende verbinding, niet noodzakelijk uit ontbrekende data.

## 17.82 De beslisinformatie moet ook het nee kunnen dragen

Een goede beslisnota bevat niet alleen informatie waarmee doorgaan kan worden gerechtvaardigd.

Zij bevat ook voldoende informatie om aanpassen, pauzeren of stoppen te kunnen verdedigen.

Dat betekent dat zichtbaar is:

- welke voorwaarden nog niet zijn vervuld;
- welke alternatieven beschikbaar zijn;
- welke kosten van voortzetting kunnen ontstaan;
- en welke schade met tijdige begrenzing kan worden voorkomen.

Wanneer alleen het ja een volledig onderbouwde bestuurlijke route heeft en het nee vooral als verlies of vertraging wordt beschreven, is de informatievoorziening niet neutraal.

## 17.83 De werkelijkheid moet in het dossier kunnen terugkeren

Een dossier mag niet uitsluitend groeien door nieuwe nota’s en rapporten.

Ook praktijkinformatie moet kunnen terugwerken:

- metingen;
- klachten;
- afwijkingen;
- incidenten;
- operationele beperkingen;
- en veranderde maatschappelijke omstandigheden.

Daarvoor moet duidelijk zijn wie beoordeelt of de feitelijke ontwikkeling nog past bij de oorspronkelijke aannamen.

Een besluitdossier zonder terugkoppeling wordt een historisch archief.

Een corrigeerbaar dossier is een levende bestuurlijke regelkring.

## 17.84 Conclusie

Informatie is onmisbaar voor betrouwbaar en controleerbaar bestuur.

De overheid moet gegevens verzamelen, deskundige analyses laten uitvoeren, informatie selecteren en de uitkomsten begrijpelijk samenvatten. Zij moet persoonsgegevens, bedrijfsgeheimen en veiligheidsgevoelige details kunnen beschermen. Zij kan niet ieder document, ieder signaal en iedere onzekerheid op dezelfde wijze behandelen.

Maar informatie is geen neutrale stroom.

De overheid bepaalt wat wordt gemeten, hoe gegevens worden geordend, welke stukken het besluitniveau bereiken en welke boodschap naar buiten wordt gebracht.

Daardoor kan informatie zowel openheid als afsluiting produceren.

De defensieve overheid kan veel informatie verstrekken en toch de hoofdvraag onzichtbaar laten.

Zij kan meten zonder handelingsgrens, openbaar maken zonder samenhang, samenvatten zonder dragende voorwaarden en monitoren zonder herijking.

Zij zegt:

Alles is onderzocht, gedocumenteerd en beschikbaar.

De corrigeerbare overheid vraagt daarnaast:

Is zichtbaar welke informatie het besluit draagt, welke onzekerheid resteert en welke feitelijke ontwikkeling tot een ander oordeel kan leiden?

Werkelijke transparantie bestaat niet uit de hoeveelheid documenten.

Zij bestaat uit de mogelijkheid om de redenering van waarneming naar besluit te volgen en haar bij nieuwe informatie opnieuw te toetsen.

De informatie moet niet alleen naar het besluit toe stromen.

De werkelijkheid moet via dezelfde informatiekanalen ook terug kunnen spreken.

Na informatie volgt een verdedigingsvorm die nauw daarmee samenhangt: tijd. Onderzoek kan worden uitgesteld, evaluatie kan naar een volgende fase worden verschoven en correctie kan worden vertraagd totdat de gekozen route feitelijk moeilijk omkeerbaar is geworden.

Tijd kan nodig zijn voor zorgvuldigheid en leren.

Maar tijd kan ook de meest stille verdedigingslinie van de overheid worden.

Daarover gaat hoofdstuk 18.

# Hoofdstuk 18 — Verdediging door tijd

## 18.1 Tijd is een bestuurlijke factor

Bestuur vindt nooit buiten de tijd plaats.

Onderzoek kost tijd. Overleg kost tijd. Vergunningen, bezwaar en beroep kosten tijd. Nieuwe technieken moeten worden ontwikkeld, infrastructuur moet worden gebouwd en beleid moet in de praktijk worden beproefd.

Een overheid die altijd onmiddellijk beslist, handelt niet zorgvuldig.

Een overheid die voortdurend wacht, bestuurt evenmin.

Tijd kan nodig zijn om onzekerheid te verkleinen, alternatieven te onderzoeken en draagvlak te organiseren. Maar tijd kan ook worden gebruikt om een ongemakkelijke beslissing uit te stellen, een signaal te laten verouderen of een ingezette koers steeds moeilijker omkeerbaar te maken.

De bestuurlijke betekenis van tijd is daarom dubbel.

**Tijd kan ruimte voor leren creëren, maar ook het venster voor correctie sluiten.**

De vraag is niet alleen hoeveel tijd een proces kost.

De vraag is ook:

- wat er gedurende die tijd gebeurt;
- wie daarvan voordeel of nadeel ondervindt;
- welke keuzes ondertussen feitelijk worden vastgelegd;
- en of correctie later nog dezelfde betekenis heeft.

## 18.2 Niet iedere vertraging is defensief

Een zorgvuldige overheid moet soms vertragen.

Een technisch probleem kan complexer blijken dan gedacht. Nieuwe gegevens kunnen aanvullende analyse vragen. Verschillende deskundigen kunnen redelijk van mening verschillen. Belanghebbenden moeten gelegenheid krijgen te reageren.

Ook kan een snelle oplossing later veel grotere problemen veroorzaken.

Vertraging kan daarom getuigen van verantwoordelijkheid.

Dat geldt vooral wanneer de overheid de extra tijd gebruikt om:

- ontbrekende kennis te verzamelen;
- alternatieven open te houden;

- risico’s te verkleinen;
- of de omkeerbaarheid van het besluit te vergroten.

Vertraging wordt defensief wanneer tijd wordt gewonnen zonder dat de kennisbasis, bescherming of besluitgereedheid wezenlijk verbetert.

Er wordt dan niet gewacht om beter te kunnen besluiten.

Er wordt gewacht om niet te hoeven besluiten.

## 18.3 Kalenderduur en bestuurlijke tijd zijn niet hetzelfde

Een dossier kan formeel enkele maanden oud zijn en bestuurlijk al sterk zijn vastgelegd.

Omgekeerd kan een dossier jarenlang lopen terwijl de hoofdkeuze nog werkelijk openstaat.

De relevante maatstaf is daarom niet alleen de kalenderduur.

Bestuurlijke tijd wordt ook bepaald door:

- contracten;
- investeringen;
- publieke beloften;
- ruimtelijke reserveringen;
- organisatorische opbouw;
- en het verdwijnen van alternatieven.

Een maand waarin een onomkeerbare overeenkomst wordt gesloten, kan bestuurlijk zwaarder wegen dan twee jaren van open onderzoek.

De vraag luidt daarom:

Welke veranderingen in de beslisruimte vinden gedurende de tijd plaats?

## 18.4 Verschillende klokken lopen naast elkaar

In complexe besluitvorming lopen verschillende tijdssystemen naast elkaar.

Er is:

- de politieke tijd van verkiezingen en coalitieakkoorden;
- de juridische tijd van procedures en termijnen;
- de technische tijd van ontwerp, bouw en testen;
- de economische tijd van investeringen en marktontwikkelingen;
- de ecologische en gezondheidskundige tijd van langzaam zichtbare effecten;
- en de maatschappelijke tijd waarin vertrouwen groeit of afneemt.

Deze klokken lopen niet gelijk.

Een politiek bestuur kan binnen vier jaar resultaat willen tonen, terwijl infrastructuur vijftien jaar vraagt.

Een bedrijf kan snel een investeringsbesluit nodig hebben, terwijl gezondheidseffecten pas na lange blootstelling herkenbaar worden.

Een vergunning kan juridisch tijdig worden verleend, terwijl de noodzakelijke hulpverleningscapaciteit pas later beschikbaar komt.

Wanneer één klok dominant wordt, kunnen andere tijdsdimensies worden verdrongen.

## 18.5 De politieke klok

Politieke bestuurders moeten binnen een beperkte termijn zichtbaar handelen.

Verkiezingen, begrotingen, Kamerdebatten en bestuursakkoorden creëren momenten waarop voortgang moet worden aangetoond.

Dat is democratisch begrijpelijk.

Maar politieke tijd kan druk zetten op besluiten waarvan de maatschappelijke werking veel langer duurt.

Een bestuurder kan worden verleid een formeel besluit te nemen voordat dragende voorwaarden zijn ingevuld, omdat het besluit zelf als resultaat kan worden gepresenteerd.

De volgende bestuurders erven dan de uitvoeringsproblemen.

Zo kunnen korte politieke termijnen leiden tot langjarige institutionele verplichtingen.

De baten van het besluit worden in de huidige bestuursperiode gecommuniceerd.

De kosten van tegenvallers vallen mogelijk bij latere bestuurders en toekomstige burgers.

## 18.6 De technische klok

Technische systemen hebben hun eigen tempo.

Onderzoek, ontwerp, aanbesteding, bouw, testen en ingebruikname kunnen niet onbeperkt worden versneld zonder gevolgen voor kwaliteit.

Ook moeten nieuwe technieken soms eerst ervaring opbouwen.

De overheid kan politieke urgentie uitspreken, maar daarmee worden materiaalleveringen, vakmensen, vergunningen en fysieke processen niet automatisch sneller.

Wanneer de politieke planning losraakt van de technische werkelijkheid, ontstaat schijnvoortgang.

Formele mijlpalen worden gehaald, terwijl inhoudelijke onzekerheden naar latere fasen worden verschoven.

De planning blijft staan.

De betekenis van de mijlpalen verandert.

## 18.7 De juridische klok

Procedures kennen wettelijke termijnen.

Deze beschermen burgers en initiatiefnemers tegen onbeperkte onzekerheid en bestuurlijke traagheid.

Maar de juridische klok kan botsen met de tijd die nodig is voor kennisontwikkeling.

Een besluit moet worden genomen terwijl een onderzoek nog loopt.

Een bezwaarperiode sluit voordat een burger de technische betekenis van het dossier volledig kan doorgronden.

Een beroep duurt langer dan de periode waarin voorbereidende werkzaamheden plaatsvinden.

De juridische tijd kan daarmee formeel correct zijn en materieel te laat.

Een rechtsmiddel heeft beperkt corrigerend vermogen wanneer de feitelijke situatie tijdens de procedure onomkeerbaar verandert.

## 18.8 De tijd van gezondheid en milieu

Gezondheidsschade en milieueffecten worden niet altijd direct zichtbaar.

Sommige effecten treden pas op na:

- langdurige blootstelling;
- accumulatie;
- herhaalde incidenten;
- of een lange latentietijd.

Daarom kan jarenlang ontbreken van aantoonbare schade weinig zeggen wanneer de waarnemingsperiode te kort is of de registratie onvoldoende gevoelig.

Een bestuur dat snelle besluitvorming koppelt aan langzame effectwaarneming loopt een bijzonder risico.

De ontwikkeling wordt gerealiseerd voordat de gevolgen overtuigend meetbaar zijn.

Wanneer het bewijs later ontstaat, zijn investeringen, vergunningen en ruimtelijke keuzes al lang verankerd.

## 18.9 De tijd van zeldzame gebeurtenissen

Bij gebeurtenissen met een kleine kans en grote gevolgen is tijd een lastige bewijsbron.

Wanneer jarenlang geen ernstig incident plaatsvindt, kan dat wijzen op een betrouwbaar systeem.

Maar het kan ook passen bij een laagfrequent risico dat zich eenvoudig nog niet heeft voorgedaan.

De uitspraak:

Het is al twintig jaar goed gegaan,

heeft daarom beperkte bewijskracht wanneer het gaat om een gebeurtenis die bijvoorbeeld slechts eens in vele decennia wordt verwacht.

Afwezigheid van een incident over een korte periode is geen sluitend bewijs van afwezigheid van risico.

Voor zeldzame gebeurtenissen moet de overheid niet alleen naar ervaring kijken, maar ook naar mechanismen, beschermingslagen en mogelijke gevolgen.

## 18.10 De tijd van infrastructuur

Infrastructuur heeft lange voorbereidingstijden.

Elektriciteitsnetten, spoorwegen, vaarwegen, leidingen, woningbouw en hulpverleningsvoorzieningen kunnen niet direct worden aangepast wanneer een nieuwe ontwikkeling daarom vraagt.

Een projectbesluit kan daardoor afhankelijk zijn van voorzieningen die pas jaren later beschikbaar komen.

De route wordt dan goedgekeurd onder de aanname dat de infrastructuur tijdig volgt.

Wanneer die infrastructuur vertraagt, ontstaat druk om het project toch voort te zetten.

De oorspronkelijke voorwaarde verandert in een planningsprobleem.

De overheid had dan formeel rekening gehouden met de benodigde voorziening, maar niet voldoende met de onzekerheid van haar tijdige realisatie.

## 18.11 Wachten kan waarde hebben

Niet onmiddellijk vastleggen kan een rationele strategie zijn.

Tijd kan:

- nieuwe informatie opleveren;
- technische alternatieven goedkoper maken;
- investeringsrisico’s verminderen;
- of voorkomen dat de overheid te vroeg aan één route wordt gebonden.

Wachten is daarom niet hetzelfde als besluiteloosheid.

Bij grote onzekerheid kan het behoud van keuzevrijheid een zelfstandige waarde hebben.

De overheid kan kleinere tussenstappen zetten, bestaande capaciteit tijdelijk verlengen of meerdere alternatieven voorbereiden.

Zij koopt daarmee tijd.

Die tijd heeft waarde wanneer zij wordt gebruikt om de volgende keuze beter en minder onomkeerbaar te maken.

## 18.12 Strategisch wachten en passief uitstel

Strategisch wachten kent een doel.

Er is vastgelegd:

- welke informatie moet worden verzameld;
- welke alternatieven beschikbaar blijven;
- wanneer opnieuw wordt besloten;
- en welke tijdelijke maatregelen nodig zijn.

Passief uitstel kent die structuur niet.

Het besluit wordt doorgeschoven zonder duidelijke onderzoeksvraag, verantwoordelijke of herijkdatum.

De formulering luidt:

Wij komen hier later op terug.

Maar niet duidelijk is:

- wanneer;
- op basis waarvan;
- en met welke mogelijke uitkomsten.

Strategisch wachten bewaart de beslisruimte.

Passief uitstel laat het bestaande systeem ondertussen ongemerkt voortgaan.

## 18.13 Uitstel bevoordeelt de bestaande situatie

Wanneer geen nieuw besluit wordt genomen, blijft meestal de bestaande situatie gelden.

Dat betekent dat uitstel niet neutraal is.

Een bestaand bedrijf blijft produceren.

Een projectvoorbereiding gaat door.

Een vergunning blijft gelden.

Een beleidsroute blijft het uitgangspunt.

Een burger blijft aan hinder of onzekerheid blootgesteld.

De partij die verandering vraagt, draagt daardoor vaak de lasten van wachten.

De partij die baat heeft bij continuïteit, profiteert ervan.

Uitstel is dus zelf een verdelingsbesluit, ook wanneer het niet zo wordt benoemd.

## 18.14 De standaard beweegt door

In veel bestuurlijke processen is doorgaan de standaard.

Zolang geen nieuw formeel besluit tot stoppen wordt genomen, gaat de uitvoering verder.

Dat geeft tijd een asymmetrisch effect.

Een kritische studie kan maanden vragen.

Tijdens die maanden worden:

- ontwerpen verder uitgewerkt;
- personeel ingezet;
- contracten voorbereid;
- en publieke verwachtingen versterkt.

Wanneer het onderzoek gereed is, is de prijs van aanpassen hoger geworden.

De tijd die nodig was om de kritiek te onderzoeken, heeft de positie van de bestaande koers versterkt.

## 18.15 Een pauze is iets anders dan uitstel

Een echte pauze bevriest tijdelijk de stappen die de beslisruimte verder verkleinen.

Er worden bijvoorbeeld geen nieuwe onomkeerbare verplichtingen aangegaan totdat een dragende onzekerheid is beoordeeld.

Bij gewoon uitstel blijft de uitvoering doorlopen terwijl de beoordeling wordt verschoven.

Het verschil is wezenlijk.

De overheid kan zeggen:

Wij onderzoeken dit nader.

Maar wanneer zij ondertussen de locatie definitief reserveert, contracten sluit of voorbereidende werkzaamheden laat uitvoeren, is de hoofdkeuze niet werkelijk gepauzeerd.

Onderzoek zonder stop op verdere verankering kan vooral dienen om de bestaande route later beter te motiveren.

## 18.16 De stop-de-klokvoorziening

Bij ernstige twijfel kan een bestuurlijke stop-de-klokvoorziening nodig zijn.

Deze hoeft niet het gehele project stil te leggen.

Zij kan gericht zijn op specifieke stappen die de omkeerbaarheid sterk verminderen.

Bijvoorbeeld:

- geen definitief contract;
- geen volledige investering;
- geen onomkeerbare terreinwijziging;
- geen uitbreiding naar een volgende fase;
- of geen vergunning voor maximale schaal.

De stop-de-klokvoorziening creëert tijd waarin de vraag nog betekenisvol kan worden onderzocht.

Zonder zo'n voorziening kan het onderzoek eindigen nadat het praktische beslismoment al is gepasseerd.

## 18.17 Meer onderzoek als verstandige reactie

Wanneer kennis ontbreekt, is aanvullend onderzoek vaak de juiste reactie.

Een besluit kan te belangrijk zijn om op onzekere aannamen te baseren.

Maar meer onderzoek is alleen zinvol wanneer het een beslisvraag beantwoordt.

Er moet duidelijk zijn:

- welke onzekerheid wordt onderzocht;
- waarom die onzekerheid relevant is;
- welke methode wordt gebruikt;
- en welke uitkomsten tot verschillende besluiten leiden.

Zonder die koppeling kan onderzoek een uitstelmechanisme worden.

Iedere studie roept nieuwe vragen op.

De overheid blijft onderzoeken zonder dat ooit een grens is vastgesteld waarop voldoende kennis beschikbaar is om te handelen.

## 18.18 Onderzoek als verdaging van het nee

Aanvullend onderzoek kan ook worden gebruikt wanneer de bestaande informatie al voldoende aanleiding geeft voor voorzorg of begrenzing.

De organisatie vraagt steeds om meer zekerheid.

Een mogelijke ernstige tekortkoming wordt pas bestuurlijk relevant geacht wanneer zij volledig causaal, statistisch of juridisch is bewezen.

In de tussentijd gaat de bestaande activiteit door.

Meer onderzoek verhoogt dan niet primair de kwaliteit van de beslissing.

Het verhoogt de bewijsdrempel voor verandering.

Het nee wordt uitgesteld totdat het vrijwel onweerlegbaar is.

## 18.19 Onderzoek als verdaging van het ja

Het omgekeerde is eveneens mogelijk.

Een kansrijke ontwikkeling kan jarenlang worden onderzocht zonder dat een besluit volgt.

Nieuwe commissies, consultaties en verkenningen herhalen grotendeels dezelfde vragen.

Niemand wil verantwoordelijkheid nemen voor de uiteindelijke keuze.

De overheid beschermt zich dan tegen het risico van een verkeerd ja door helemaal geen ja te geven.

Ook dat kan maatschappelijke schade veroorzaken:

- noodzakelijke investeringen blijven uit;
- bestaande problemen duren voort;
- en burgers en bedrijven blijven in onzekerheid.

Een corrigeerbare overheid moet dus zowel te vroeg sluiten als eindeloos openhouden voorkomen.

## 18.20 Wachten op zekerheid

Volledige zekerheid is bij veel publieke vraagstukken onbereikbaar.

Toch kan de overheid haar handelen afhankelijk maken van steeds sterker bewijs.

Dat kan voortkomen uit zorgvuldigheid, maar ook uit angst voor verantwoordelijkheid.

Wanneer pas wordt ingegrepen na volledige zekerheid, verschuift de last van onzekerheid naar degenen die aan het mogelijke risico zijn blootgesteld.

De feitelijke regel wordt dan:

Zolang niet onweerlegbaar is bewezen dat schade ontstaat, blijft de bestaande situatie toegestaan.

Dat is geen neutrale positie.

Het is een keuze om onzekerheid in het voordeel van continuïteit uit te leggen.

## 18.21 Voorzorg heeft ook een tijdsdimensie

Voorzorg betekent niet automatisch verbieden of stoppen.

Zij kan ook bestaan uit tijdelijke begrenzing, extra monitoring, een kleinere eerste fase of een eerdere herbeoordeling.

De tijdsdimensie is daarbij essentieel.

Een beperkte maatregel kan proportioneel zijn zolang onzekerheid bestaat.

Wanneer later meer kennis beschikbaar komt, kan zij worden aangescherpt of losgelaten.

Zo voorkomt voorzorg dat de overheid moet kiezen tussen volledige stilstand en onbeperkt doorgaan.

Zij creëert een tussenruimte waarin leren nog bestuurlijke betekenis heeft.

## 18.22 Tijdelijke maatregelen worden gemakkelijk permanent

Tijdelijke voorzieningen hebben de neiging langer te blijven bestaan dan oorspronkelijk bedoeld.

Een noodregeling, voorlopige vergunning, tijdelijke opslag of overbruggingsconstructie krijgt gebruikers, investeringen en organisatorische routines.

Na verloop van tijd ontstaan nieuwe argumenten voor voortzetting.

De tijdelijke oplossing is ingeburgerd.

Stoppen veroorzaakt verstoring.

Een alternatief moet opnieuw worden opgebouwd.

Daarom moet iedere tijdelijke maatregel beschikken over:

- een duidelijke einddatum;
- een doel;
- evaluatiecriteria;
- en een expliciet besluit over voortzetting.

Zonder zo'n regeling wordt tijdelijk de eerste fase van permanent.

## 18.23 De overgangsregeling als onbepaalde tussenfase

Bestuur gebruikt vaak overgangsregelingen.

Deze kunnen nodig zijn om organisaties en burgers tijd te geven zich aan nieuwe regels of omstandigheden aan te passen.

Maar een overgang kan ook een bestuurlijke tussenwereld creëren waarin oude bescherming al wordt afgebouwd en nieuwe bescherming nog niet volledig beschikbaar is.

Iedere partij verwijst dan naar de toekomstige eindsituatie.

De feitelijke tussenperiode krijgt minder aandacht.

Juist daar kunnen risico's ontstaan.

Een corrigeerbare overheid behandelt de overgang niet als administratieve tussenstap, maar als volwaardige operationele fase met eigen voorwaarden en verantwoordelijkheden.

## 18.24 Eerst realiseren, daarna evalueren

Soms wordt onzekerheid geaccepteerd met de afspraak dat later wordt geëvalueerd.

Dit kan verantwoord zijn wanneer:

- de eerste stap beperkt en omkeerbaar is;
- betrouwbare monitoring bestaat;
- en vooraf duidelijk is welke uitkomst tot aanpassing leidt.

Het wordt riskant wanneer de evaluatie pas plaatsvindt nadat de belangrijkste investeringen en ruimtelijke keuzes zijn gemaakt.

Dan kan de evaluatie hooguit leiden tot optimalisatie.

De hoofdroute blijft staan.

De formulering *leren door te doen* kan dan betekenen dat de samenleving leert nadat de mogelijkheid om anders te kiezen grotendeels is verdwenen.

## 18.25 Pilots en proeven

Een pilot kan onzekerheid verantwoord verkleinen.

De schaal is beperkt, het experiment is tijdelijk en de uitkomst wordt gebruikt voor een volgende beslissing.

Maar een pilot kan ook een voorportaal van volledige uitrol worden.

Er worden verwachtingen gewekt, infrastructuur aangelegd en organisaties ingericht.

Een positieve uitkomst wordt breed gebruikt als bewijs voor opschaling.

Een negatieve uitkomst wordt verklaard als kinderziekte of reden voor verbetering.

Dan is de pilot niet werkelijk toetsend.

Zij kan de route alleen bevestigen, niet verwerpen.

Een echte pilot moet vooraf criteria bevatten voor:

- slagen;
- aanpassen;
- verlengen;
- en beëindigen.

## 18.26 De evaluatie zonder beslismoment

Evaluaties worden vaak aangekondigd.

Daarmee laat de overheid zien dat zij bereid is te leren.

Maar een evaluatie heeft beperkt corrigerend vermogen wanneer zij niet aan een bestuurlijk beslismoment is gekoppeld.

Het rapport wordt besproken.

Aanbevelingen worden opgenomen.

Een verbeterprogramma wordt gestart.

De hoofdkeuze wordt niet opnieuw voorgelegd.

De evaluatie kijkt dan vooral terug en ondersteunt verbetering binnen de bestaande route.

Een corrigeerbare evaluatie moet ook kunnen leiden tot verkleining, beëindiging of vervanging.

## 18.27 Evaluatie na afloop

Een project kan pas na volledige uitvoering worden geëvalueerd.

Dat kan waardevolle lessen opleveren voor toekomstige projecten.

Maar voor het betreffende project komt de correctie te laat.

De overheid leert dan institutioneel, maar de huidige betrokkenen dragen reeds de gevolgen.

Daarom zijn naast eindevaluaties ook tussentijdse herijkmomenten nodig.

Leren voor de toekomst is niet hetzelfde als corrigeren in het heden.

## 18.28 De volgende fase als opvangplaats

Onopgeloste vragen worden vaak naar een volgende fase doorgeschoven.

In de verkenning wordt gezegd dat het ontwerp de vraag oplost.

In het ontwerp wordt verwezen naar vergunningsvoorwaarden.

In de vergunning wordt verwezen naar toezicht.

In de uitvoering wordt verwezen naar monitoring.

In de evaluatie wordt vastgesteld dat voor toekomstige projecten verbetering nodig is.

Zo beweegt het probleem door de fasen zonder ooit op het moment te worden opgelost waarop het besluit nog eenvoudig kon worden aangepast.

Iedere fase verwacht correctie van de volgende.

De correctielast reist mee.

De koers blijft staan.

## 18.29 Voorwaarden moeten vóór hun beslismoment worden getoetst

Niet iedere voorwaarde hoeft vóór het eerste politieke besluit volledig te zijn opgelost.

Wel moet zij vóór het moment worden getoetst waarop falen onomkeerbare gevolgen krijgt.

Een detail van het ontwerp kan later worden uitgewerkt.

Een dragende voorwaarde voor veiligheid, betaalbaarheid of uitvoerbaarheid moet eerder worden beoordeeld.

De juiste timing hangt daarom niet alleen af van de inhoud van de informatie.

Zij hangt af van het moment waarop de keuzevrijheid verloren gaat.

De bestuurlijke vraag luidt:

Tot welk moment kan deze onzekerheid verantwoord openblijven?

## 18.30 De verkeerde volgorde

Een besluitproces kan alle noodzakelijke onderzoeken bevatten en toch in de verkeerde volgorde zijn ingericht.

Eerst wordt de locatie gekozen.

Daarna wordt de veiligheid onderzocht.

Eerst wordt de technologie politiek vastgelegd.

Daarna wordt de behoefte berekend.

Eerst wordt subsidie toegekend.

Daarna wordt de systeeminpassing beoordeeld.

De informatie is uiteindelijk aanwezig, maar verschijnt nadat zij de eerdere keuze nog slechts beperkt kan beïnvloeden.

De volgorde van kennis en commitment bepaalt daarom mede de kwaliteit van het besluit.

## 18.31 De tijdsvolgorde als verborgen beleidskeuze

De volgorde wordt vaak gepresenteerd als praktisch projectmanagement.

Maar zij bevat normatieve keuzes.

Wat moet eerst zeker zijn?

Welke onzekerheid mag later worden opgelost?

Wie draagt het risico in de tussenperiode?

Welke stap krijgt prioriteit?

Door de planning wordt feitelijk bepaald welke informatie de hoofdkeuze nog kan beïnvloeden en welke informatie slechts tot aanpassing binnen de gekozen route kan leiden.

De planning is daarmee niet alleen uitvoering.

Zij is onderdeel van de besluitvorming.

## 18.32 Het besluitmoment is soms eerder dan het besluit

Formeel kan een besluit pas later worden genomen.

Feitelijk kan het beslissende moment al liggen bij:

- een politieke aankondiging;
- reservering van een locatie;
- toekenning van subsidie;
- oprichting van een projectorganisatie;
- of ondertekening van een intentieovereenkomst.

Daarna neemt de prijs van stoppen toe.

Wie alleen naar de formele besluitdatum kijkt, kan daardoor het werkelijke venster van correctie missen.

De tijdsanalyse moet reconstrueren wanneer alternatieven hun praktische gelijkwaardigheid verloren.

## 18.33 Het kritieke pad

Projectmanagement kent het kritieke pad: de opeenvolging van activiteiten die de totale doorlooptijd bepaalt.

Voor corrigeerbaarheid bestaat eveneens een kritisch pad.

Dat wordt gevormd door de stappen die:

- de meeste onomkeerbaarheid creëren;
- afhankelijkheden vastleggen;
- alternatieven uitsluiten;
- en politieke of juridische rechten vestigen.

Een corrigeerbaar project identificeert niet alleen het kritieke pad voor tijdige oplevering.

Het identificeert ook het kritieke pad waarlangs het nee steeds duurder wordt.

## 18.34 De waarde van vroege tegenspraak

Een bezwaar dat vroeg wordt ingebracht, kan vaak met beperkte kosten worden onderzocht.

Een ontwerp kan worden gewijzigd.

Een locatie kan worden heroverwogen.

Een aanname kan opnieuw worden getoetst.

Dezelfde kritiek krijgt later een andere betekenis.

Dan bedreigt zij investeringen, contracten en bestuurlijke reputatie.

Vroege tegenspraak is daarom niet alleen inhoudelijk waardevol.

Zij is economisch en bestuurlijk efficiënt.

Een organisatie die vroege kritiek als voortijdig of hinderlijk afwijst, kan later met een veel kostbaarder conflict worden geconfronteerd.

## 18.35 Te vroeg om te weten, te laat om te veranderen

Een klassiek defensief patroon luidt:

In het begin is het te vroeg om bezwaren serieus te beoordelen, omdat nog weinig is uitgewerkt.

Later is het te laat om de hoofdkeuze te veranderen, omdat al veel is vastgelegd.

De burger krijgt daarmee geen effectief moment.

Eerst ontbreekt de concrete informatie waarop hij zijn bezwaar moet baseren.

Wanneer die informatie verschijnt, is het project feitelijk verankerd.

Een corrigeerbaar proces moet tussen deze twee momenten een herkenbare fase organiseren waarin voldoende bekend is én nog wezenlijke keuzevrijheid bestaat.

## 18.36 De consultatieperiode

Participatie en inspraak kennen tijdvakken.

Burgers moeten gelegenheid krijgen stukken te lezen, deskundigheid te organiseren en gezamenlijk te reageren.

Bij zeer complexe dossiers kan een formeel redelijke termijn praktisch onvoldoende zijn.

Duizenden pagina’s onderzoek kunnen niet in enkele weken zorgvuldig worden beoordeeld, zeker niet wanneer deskundige ondersteuning ontbreekt.

De overheid moet daarom de proportionaliteit van de termijn relateren aan:

- complexiteit;
- omvang;
- maatschappelijke gevolgen;
- en eerdere toegankelijkheid van informatie.

Een uniforme termijn kan juridisch gelijk zijn en praktisch ongelijk uitwerken.

## 18.37 Tijd als drempel voor burgerparticipatie

Langdurige procedures vragen veel van burgers.

Zij moeten vergaderingen bijwonen, documenten volgen, termijnen bewaken en telkens opnieuw reageren.

Overheidsorganisaties en bedrijven hebben hiervoor medewerkers en budgetten.

Burgers doen dit vaak naast werk, gezin en gezondheid.

Na verloop van tijd treedt uitputting op.

Mensen haken af.

De overheid kan daarna constateren dat weinig reacties meer worden ontvangen of dat draagvlak groeit.

Maar stilte kan ook betekenen dat burgers procedureel zijn uitgeput.

Tijd werkt daarmee niet voor alle partijen gelijk.

## 18.38 Institutioneel uithoudingsvermogen

De overheid bezit doorgaans meer institutioneel uithoudingsvermogen dan de individuele burger.

Medewerkers kunnen worden vervangen.

Dossiers blijven bestaan.

Juridische kosten worden uit publieke middelen betaald.

De burger draagt de tijds- en financiële lasten persoonlijk.

In een langdurig conflict kan de overheid daardoor voordeel hebben zonder bewust op uitputting te sturen.

Het enkele voortduren van het proces verandert de machtsverhouding.

Een corrigeerbare overheid moet deze asymmetrie erkennen en voorkomen dat toegang tot inhoudelijke beoordeling afhankelijk wordt van uitzonderlijk persoonlijk doorzettingsvermogen.

## 18.39 Personeelswisselingen als Verdedigingslaag

Langdurige dossiers overleven vaak meerdere medewerkers, managers en bestuurders.

Iedere wisseling kan context doen verdwijnen.

De burger moet zijn verhaal opnieuw vertellen.

De nieuwe ambtenaar baseert zich vooral op het formele dossier en de bestaande conclusie.

Eerdere mondelinge toezeggingen, twijfels en nuances zijn minder zichtbaar.

Daardoor werkt tijd in het voordeel van de institutionele versie van het verhaal.

De persoonlijke tegenstem verdwijnt.

De officiële stukken blijven.

## 18.40 Bestuurlijke wisselingen

Een nieuwe bestuurder kan zeggen dat hij niet verantwoordelijk was voor eerdere keuzes.

Dat is persoonlijk begrijpelijk.

Institutioneel blijft de overheid echter verantwoordelijk voor de gevolgen van haar besluiten.

Bestuurlijke wisseling mag daarom niet betekenen dat een signaal telkens opnieuw bij nul begint.

Evenmin mag een nieuwe bestuurder uitsluitend gebonden worden aan de reputatie en beloften van zijn voorganger.

Hij moet de ruimte hebben om de actuele geldigheid van de geërfde koers te beoordelen.

## 18.41 Veroudering van informatie

Tijdens langdurige besluitvorming kunnen studies verouderen.

Vraagprognoses veranderen.

Kosten lopen op.

Technieken ontwikkelen zich.

De omgeving wordt anders ingericht.

Een rapport dat bij de start zorgvuldig was, kan bij het definitieve besluit onvoldoende actueel zijn.

De overheid moet daarom niet alleen nieuwe informatie verzamelen.

Zij moet ook vaststellen welke bestaande informatie haar geldigheid heeft verloren.

Een dossier wordt niet automatisch sterker doordat het ouder en omvangrijker wordt.

## 18.42 De bevroren referentiesituatie

Onderzoeken gebruiken vaak één referentiejaar of één vastgesteld toekomstscenario.

Dit maakt vergelijking mogelijk.

Maar wanneer besluitvorming lang duurt, kan de referentiesituatie steeds verder van de actuele werkelijkheid af komen te staan.

Nieuwe woningen, bedrijven of infrastructuur vallen buiten het oorspronkelijke model omdat zij na de peildatum zijn ontstaan.

De berekening blijft formeel consistent.

De omgeving verandert.

Een corrigeerbaar besluit vraagt daarom periodieke actualisering van de referentiesituatie, vooral vóór moeilijk omkeerbare stappen.

## 18.43 De horizon van het besluit

Besluiten kunnen gevolgen hebben gedurende tientallen jaren.

Toch worden zij soms beoordeeld met een veel kortere informatiehorizon.

Een energieproject wordt onderbouwd met marktverwachtingen voor vijftien jaar, terwijl de installatie zestig jaar moet functioneren.

Een ruimtelijk besluit wordt getoetst aan huidige populatiegegevens, terwijl toekomstige woningbouw de blootstelling sterk kan veranderen.

Een veiligheidsvoorziening wordt beoordeeld op actuele hulpverleningscapaciteit, zonder zekerheid over de financiering op lange termijn.

De tijdshorizon van de analyse moet passen bij de levensduur en onomkeerbaarheid van het besluit.

## 18.44 De verre toekomst en schijnzekerheid

Hoe verder de toekomst, hoe groter de onzekerheid.

Toch worden langjarige projecten vaak onderbouwd met nauwkeurige prognoses van vraag, kosten, prijzen en technologie.

Deze getallen zijn nodig voor vergelijking.

Maar hun precisie mag niet worden verward met zekerheid.

Voor de verre toekomst zijn:

- scenario's;
- bandbreedten;
- robuustheid;
- en aanpasbaarheid

vaak belangrijker dan één centrale voorspelling.

Een besluit dat alleen rendabel of uitvoerbaar is wanneer een ver toekomstbeeld nauwkeurig uitkomt, bevat een grote tijdsafhankelijkheid.

## 18.45 Korte baten en lange lasten

Bestuurders en investeerders kunnen directe baten zien:

- werkgelegenheid;
- bouwactiviteit;
- subsidie;
- politieke profilering;
- of snelle capaciteitsuitbreiding.

Langetermijnlasten zijn minder zichtbaar:

- onderhoud;
- ontmanteling;
- afval;
- gezondheidseffecten;
- ruimtelijke lock-in;
- of afhankelijkheid van toekomstige publieke steun.

Wanneer korte baten zwaarder worden gewogen dan langjarige lasten, wordt de tijdsverdeling van belangen ongelijk.

De huidige generatie neemt het besluit.

Latere generaties dragen een deel van de gevolgen.

## 18.46 Discontering van de toekomst

Economische analyses brengen toekomstige kosten en baten terug naar een huidige waarde.

Dat is methodologisch noodzakelijk om bedragen uit verschillende jaren te vergelijken.

Maar de keuze van discontovoet heeft grote invloed op de betekenis van langetermijngevolgen.

Een hoge discontovoet maakt verre schade in de huidige berekening relatief klein.

Daarmee kan een technisch-economische parameter mede bepalen hoeveel gewicht toekomstige generaties krijgen.

De overheid moet daarom zichtbaar maken wanneer een rekenkundige keuze normatieve gevolgen heeft voor de verdeling over de tijd.

## 18.47 Besturen over toekomstige generaties

Sommige besluiten leggen tientallen jaren verplichtingen vast.

Toekomstige burgers kunnen die keuze niet meer eenvoudig herzien zonder grote kosten.

Dat hoeft niet onrechtmatig te zijn. Ook duurzame infrastructuur vraagt langjarig commitment.

Maar hoe langer de binding, hoe zwaarder de eisen aan:

- robuustheid;
- omkeerbaarheid;
- financiële reserveringen;
- en bescherming tegen tegenvallers.

Een overheid die de toekomst langdurig vastlegt, moet niet alleen uitleggen waarom de route nu aantrekkelijk is.

Zij moet uitleggen waarom toekomstige generaties voldoende ruimte behouden wanneer aannamen niet uitkomen.

## 18.48 Het recht om tijd te kopen

Levensduurverlenging, tijdelijke capaciteit en gefaseerde investeringen worden soms gezien als uitstel van een noodzakelijke transitie.

Maar zij kunnen ook strategisch waardevol zijn wanneer de toekomst zeer onzeker is.

Tijd kopen kan:

- voorkomen dat te vroeg één technologie wordt vastgelegd;
- nieuwe technieken gelegenheid geven zich te bewijzen;
- en grote investeringen beter afstemmen op werkelijke vraag.

Het recht om tijd te kopen moet wel worden onderscheiden van het vermijden van noodzakelijke keuzes.

Tijd kopen is verantwoord wanneer de tussenoplossing beheersbaar is en de gewonnen tijd doelgericht wordt gebruikt.

## 18.49 Urgentie als reden voor versnelling

Sommige problemen vereisen snelle actie.

Een crisis, acuut veiligheidsrisico of ernstige maatschappelijke nood kan langdurig onderzoek onverantwoord maken.

Urgentie kan dan rechtvaardigen dat:

- procedures worden versneld;
- tijdelijke maatregelen worden genomen;
- of informatie met grotere onzekerheid wordt gebruikt.

Maar urgentie moet specifiek worden gemaakt.

Wat is het risico van wachten?

Welke termijn is werkelijk kritisch?

Welke onderdelen moeten snel en welke kunnen zorgvuldig blijven?

Zonder deze precisie kan het woord urgentie iedere kritische vertraging verdacht maken.

## 18.50 Gecreëerde urgentie

Urgentie kan ook door het proces zelf ontstaan.

Een subsidie loopt af.

Een investeerder eist snel duidelijkheid.

Een aangekondigde planning dreigt niet te worden gehaald.

Een eerder uitgesteld besluit kan niet nogmaals worden verschoven.

Deze tijdsdruk is reëel, maar niet altijd maatschappelijk gegeven.

Zij kan het gevolg zijn van eerdere bestuurlijke keuzes.

De overheid moet daarom onderscheiden tussen:

- externe maatschappelijke urgentie;
- fysieke noodzaak;
- en zelfgecreëerde projectdruk.

Een naderende eigen deadline is niet automatisch voldoende reden om inhoudelijke onzekerheid te negeren.

## 18.51 Crisisbesluitvorming

In een crisis moet de overheid handelen met onvolledige informatie.

Besluiten kunnen snel, centraal en tijdelijk worden genomen.

Dat is soms onvermijdelijk.

Maar crisismaatregelen moeten na de acute fase opnieuw worden beoordeeld.

Een tijdelijke bevoegdheid, versnelde procedure of noodvoorziening mag niet zonder expliciete afweging de normale situatie worden.

De crisis rechtvaardigt de snelheid van het eerste besluit.

Zij rechtvaardigt niet automatisch de duurzaamheid ervan.

## 18.52 De permanente noodtoestand

Een organisatie kan langdurig onder druk staan.

Personeelstekort, woningnood, klimaatdoelen, netcongestie en geopolitieke onzekerheid creëren steeds nieuwe urgentie.

Wanneer urgentie permanent wordt, dreigt de uitzondering de normale bestuursvorm te worden.

Er is nooit voldoende tijd voor fundamentele heroverweging, omdat steeds een volgende deadline of crisis volgt.

Een corrigeerbare overheid moet juist onder structurele druk momenten reserveren voor reflectie.

Anders wordt snelheid een permanente verdediging tegen leren.

## 18.53 Vertraging door capaciteitstekort

Niet iedere trage behandeling is inhoudelijk gemotiveerd.

Organisaties kampen met personeelstekorten, vacatures, ziekte en budgetbeperkingen.

Daardoor kunnen vergunningen, klachten, onderzoeken en beleidsherzieningen vertragen.

Capaciteitstekort is een reëel bestuurlijk probleem.

Maar het mag niet onzichtbaar blijven achter neutrale formuleringen als *zorgvuldige behandeling* of *nadere afstemming*.

Wanneer gebrek aan capaciteit leidt tot langere blootstelling aan mogelijk risico, is ook dat een beleidskeuze.

De overheid moet zichtbaar maken welke zaken vertragen, welke risico's daardoor ontstaan en hoe prioriteiten zijn gesteld.

## 18.54 De wachtrij is een beleidsinstrument

Wanneer meer vragen bestaan dan capaciteit, ontstaat een wachtrij.

De volgorde waarin zaken worden behandeld bepaalt welke problemen eerder worden opgelost en welke blijven bestaan.

Prioritering kan plaatsvinden op basis van:

- wettelijke termijnen;
- politieke aandacht;
- financiële omvang;
- maatschappelijke druk;
- of risico.

Deze criteria zijn niet neutraal.

Een klein maar ernstig gezondheidssignaal kan minder bestuurlijke urgentie krijgen dan een groot economisch project met een harde planning.

Een corrigeerbare overheid moet daarom niet alleen haar besluiten, maar ook haar wachtrij kunnen verantwoorden.

## 18.55 Het langzaam behandelen van ongemakkelijke informatie

Een kritisch signaal kan tussen organisaties blijven circuleren.

Er wordt om reacties gevraagd.

Afstemming kost tijd.

Iedere organisatie wil eerst haar eigen positie bepalen.

De vertraging hoeft niet bewust te zijn.

Toch kan het effect zijn dat het project ondertussen doorgaat en het signaal zijn actualiteit verliest.

Tijd werkt dan als verdedigingsmechanisme zonder dat iemand formeel heeft besloten het signaal af te wijzen.

## 18.56 De burger moet blijven herinneren

Bij trage behandeling wordt de burger vaak zelf bewaker van de voortgang.

Hij stuurt herinneringen, vraagt naar termijnen en houdt bij wie welke toezegging heeft gedaan.

De overheid bezit het dossier, maar de burger bewaakt het institutionele geheugen.

Wanneer hij niet blijft aandringen, kan de vraag wegzakken.

Dat is een vorm van afschuiving.

Niet alleen de inhoudelijke coördinatie, maar ook het tijdbeheer wordt bij de burger gelegd.

### 18.57 Stilte als afkoelingsstrategie

Soms hoopt een organisatie dat een conflict afneemt wanneer niet onmiddellijk wordt gereageerd.

Emoties kunnen zakken.

Nieuwe feiten kunnen beschikbaar komen.

Een overhaaste reactie kan worden voorkomen.

Maar stilte kan ook functioneren als afkoelingsstrategie waarbij de burger zijn energie verliest en de maatschappelijke aandacht verschuift.

De vraag verdwijnt dan niet omdat zij is opgelost.

Zij verdwijnt omdat zij haar momentum verliest.

Een democratische overheid mag niet afhankelijk zijn van publieke aandacht om relevante signalen te blijven behandelen.

### 18.58 Nieuws- en politieke cycli

Publieke aandacht beweegt snel.

Een incident krijgt enkele dagen of weken veel aandacht.

Daarna verschuift het debat.

Onderzoeken duren maanden of jaren.

Wanneer de uitkomst verschijnt, is de politieke druk vaak verdwenen.

Dit kan zorgvuldigheid bevorderen, omdat besluitvorming niet uitsluitend onder emotionele druk plaatsvindt.

Maar het kan ook betekenen dat een organisatie pas antwoordt wanneer nauwelijks nog publieke controle bestaat.

Een corrigeerbaar bestuur rapporteert daarom niet alleen aan het einde, maar ook tussentijds over voortgang, onderzoeksvragen en voorlopige bevindingen.

## 18.59 De commissie als tijdsruimte

Het instellen van een commissie kan een ernstige en passende reactie zijn.

Een onafhankelijke commissie kan dossiers reconstrueren, deskundigen horen en structurele oorzaken onderzoeken.

Maar een commissie kan ook bestuurlijke tijd kopen.

Het directe conflict wordt verplaatst naar een toekomstig rapport.

De overheid hoeft voorlopig geen definitief oordeel te geven.

De waarde van de commissie hangt daarom af van:

- haar opdracht;
- onafhankelijkheid;
- termijn;
- toegang tot informatie;
- en de verplichting om op aanbevelingen te besluiten.

Een commissie zonder bestuurlijke opvolging kan vooral vertraging institutionaliseren.

## 18.60 De verkenning die geen einde kent

Verkenningen zijn bedoeld om opties en onzekerheden in beeld te brengen voordat de overheid zich vastlegt.

Maar soms volgen verkenningen elkaar op.

De ene studie adviseert nader onderzoek.

De volgende studie verfijnt de varianten.

Daarna volgt een programmatische aanpak.

Het besluit wordt telkens voorbereid maar niet genomen.

Dit kan wijzen op echte complexiteit.

Het kan ook betekenen dat geen actor verantwoordelijkheid wil dragen voor een duidelijke keuze.

Een verkenning moet daarom een vooraf bepaald eindproduct en beslismoment hebben.

## 18.61 De routekaart naar later

Beleidsstukken bevatten vaak routekaarten, groeipaden en faseringen.

Deze kunnen onzekerheid beheersbaar maken.

Maar zij kunnen ook een reeks toekomstige beloften creëren zonder directe verplichting.

Een cruciale voorziening wordt in een latere fase gepland.

Een norm wordt op termijn aangescherpt.

Een evaluatie volgt na voldoende ervaring.

De routekaart suggereert bestuurlijke beheersing, terwijl de belangrijkste bescherming nog niet bestaat.

De vraag is steeds:

Welke waarborg geldt in de periode totdat de toekomstige voorziening werkelijk beschikbaar is?

## 18.62 De deadline als schijnzekerheid

Een vast jaartal geeft richting.

Maar een doeljaar is geen bewijs dat de benodigde voorwaarden tijdig beschikbaar komen.

Wanneer de overheid zegt dat infrastructuur, technologie of regelgeving vóór een bepaalde datum gereed zal zijn, moet duidelijk zijn:

- welke stappen daarvoor nodig zijn;
- wie verantwoordelijk is;
- welke onzekerheden bestaan;
- en wat gebeurt bij vertraging.

Zonder deze onderbouwing wordt de datum een bestuurlijke aanname die door herhaling feitelijke status krijgt.

## 18.63 Planning als belofte

Een planning begint vaak als verwachting.

Naar buiten toe kan zij echter als belofte worden opgevat.

Bedrijven, gemeenten en burgers passen hun gedrag daarop aan.

Wanneer de planning later verschuift, is koerswijziging moeilijk omdat anderen al op de oorspronkelijke datum hebben vertrouwd.

De overheid moet daarom onderscheid maken tussen:

- doel;
- verwachting;
- bandbreedte;
- en harde verplichting.

Onterechte precisie in tijd creëert nieuwe afhankelijkheid.

## 18.64 Vertraging wordt genormaliseerd

Grote projecten lopen regelmatig vertraging op.

Een eerste verschuiving wordt verklaard door een bijzondere tegenvaller.

De volgende door aanvullende eisen.

Na verloop van tijd wordt vertraging onderdeel van het normale projectbeeld.

De oorspronkelijke tijdsafhankelijkheden worden niet opnieuw beoordeeld.

Toch kan vertraging de maatschappelijke betekenis van het project veranderen.

Een oplossing die in 2035 nodig was, kan in 2045 concurreren met inmiddels beschikbare alternatieven.

Een vraagverwachting kan veranderen.

Kosten en technologie kunnen zich anders ontwikkelen.

Een corrigeerbare overheid beoordeelt daarom niet alleen hoe de planning kan worden hersteld.

Zij beoordeelt ook of de vertraagde route nog dezelfde waarde heeft.

## 18.65 De actualiteitstoets bij vertraging

Bij iedere grote vertraging zouden ten minste de volgende vragen opnieuw worden gesteld:

- bestaat de oorspronkelijke behoefte nog in dezelfde vorm;
- zijn alternatieven verbeterd;
- zijn kosten en baten gewijzigd;
- zijn de omgevingsvoorwaarden veranderd;
- en is de oorspronkelijke schaal nog passend?

Vertraging is niet alleen een uitvoeringsprobleem.

Zij kan de grondslag van het besluit aantasten.

## 18.66 Sunk time

Niet alleen geld, maar ook tijd kan een psychologische investering worden.

Bestuurders, ambtenaren en burgers hebben jaren aan een dossier gewerkt.

Stoppen kan voelen alsof al die inspanning zinloos was.

Daardoor ontstaat druk om tot een tastbaar resultaat te komen.

Maar reeds bestede tijd is op zichzelf geen reden om door te gaan.

De relevante vraag blijft:

Welke keuze is vanaf nu het meest verantwoord?

Ook een lang traject kan waardevol zijn wanneer het uiteindelijk voorkomt dat een ongeschikte route wordt gerealiseerd.

## 18.67 Institutionele vermoeidheid

Na jaren van onderzoek en overleg kan een organisatie besluit moe worden.

Er ontstaat behoefte aan afronding.

Nieuwe vragen worden ervaren als heropening van een inmiddels uitputtend proces.

De uitspraak:

Dit onderwerp is nu lang genoeg onderzocht,

kan begrijpelijk zijn.

Maar de duur van het proces zegt niet vanzelf dat de hoofdvraag voldoende is beantwoord.

Het kan juist wijzen op een structureel onopgelost conflict of een verkeerde probleemdefinitie.

Institutionele vermoeidheid mag niet worden verward met inhoudelijke voltooiing.

## 18.68 De laatste kans als drukmiddel

Een project kan worden gepresenteerd als unieke of laatste kans.

De investering moet nu worden besloten, anders vertrekt het bedrijf, vervalt de subsidie of wordt een strategische mogelijkheid gemist.

Soms is dit feitelijk juist.

Maar de formulering verkleint de ruimte voor onderzoek en alternatieven.

De overheid moet toetsen:

- wie de tijdsdruk creëert;
- welke belangen daarmee zijn gediend;
- of uitstel werkelijk onherstelbaar is;
- en welke risico’s ontstaan door te snel toe te zeggen.

Een last-minutekeuze is kwetsbaar wanneer de initiatiefnemer veel meer informatie en voorbereidingstijd heeft gehad dan de publieke besluitvormer.

## 18.69 De tijdshorizon van marktpartijen

Marktpartijen nemen besluiten op basis van commerciële termijnen, investeringscycli en concurrentie.

De overheid kan hun tijdsdruk niet negeren.

Tegelijk moet zij publieke belangen beschermen die veel langer doorwerken.

Een bedrijf kan over tien of twintig jaar een andere strategie kiezen.

De infrastructuur, milieubelasting of ruimtelijke reservering blijft mogelijk veel langer bestaan.

De overheid mag haar lange ter mijn verantwoordelijkheid niet volledig aanpassen aan de korte beslistermijn van een private partij.

## 18.70 De vervaldatum van een politiek mandaat

Een politieke keuze uit een coalitieakkoord of verkiezingsprogramma heeft democratische betekenis.

Maar een concreet project kan veel langer duren dan het mandaat waarop de eerste keuze berustte.

Nieuwe volksvertegenwoordigers erven dan een koers die juridisch en financieel sterk is vastgelegd.

Daarom moeten langjarige projecten periodiek opnieuw democratisch worden bevestigd, vooral wanneer:

- kosten sterk veranderen;
- planning wezenlijk verschuift;
- of dragende aannamen niet uitkomen.

Een oud politiek ja mag niet onbeperkt nieuwe verplichtingen rechtvaardigen zonder hernieuwde afweging.

## 18.71 De herbevestigingsval

Periodieke herbevestiging kan echter een ritueel worden.

Het bestuur ontvangt een voortgangsrapport en stemt in met de volgende fase.

Omdat reeds veel is geïnvesteerd, lijkt voortzetting steeds rationeler.

De herbevestiging kijkt vooral naar wat nodig is om door te gaan.

Niet naar de vraag of doorgaan nog beter is dan aanpassen of stoppen.

Een werkelijke tijdige herijking moet daarom meerdere uitkomsten voorbereiden.

## 18.72 Beslismomenten op kennis, niet alleen op datum

Projecten hebben kalendergebonden mijlpalen.

Maar beslispoorten moeten ook kennisgebonden zijn.

Een volgende fase begint pas wanneer:

- bepaalde informatie beschikbaar is;
- een dragende voorwaarde is aangetoond;
- een onafhankelijke toets is afgerond;
- of een minimale veiligheidsmarge bestaat.

Anders bepaalt de kalender wanneer onzekerheid voldoende wordt geacht.

Een datum kan worden verschoven.

Een ontbrekende dragende voorwaarde mag niet door het bereiken van de datum vanzelf als vervuld gelden.

## 18.73 Herijking op gebeurtenis

Niet iedere herbeoordeling hoeft op een vaste datum plaats te vinden.

Sommige gebeurtenissen moeten automatisch een herijking activeren.

Bijvoorbeeld:

- overschrijding van een kostenbandbreedte;
- ernstige vertraging;
- een relevant incident;
- verandering van wetenschappelijke inzichten;
- wegvallen van infrastructuur;
- of een sterke afwijking van de vraagontwikkeling.

Zo wordt tijd gekoppeld aan de werkelijkheid.

Het systeem wacht niet passief op de volgende vijfjaarlijkse evaluatie wanneer een dragende voorwaarde eerder vervalt.

## 18.74 Sunsetbepalingen

Een tijdelijke bevoegdheid, regeling of vergunning kan automatisch vervallen wanneer zij niet expliciet wordt verlengd.

Dit wordt een sunsetbepaling genoemd.

Zij keert de standaard om.

Niet verandering moet worden gemotiveerd, maar voortzetting.

Dit kan waardevol zijn bij:

- experimentele regelingen;
- noodmaatregelen;
- nieuwe technologie;
- en besluiten onder grote onzekerheid.

Een sunsetbepaling heeft alleen betekenis wanneer de verlenging een werkelijke beoordeling vraagt en niet automatisch plaatsvindt.

## 18.75 Reviewbepalingen

Een reviewbepaling verplicht tot periodieke herbeoordeling zonder dat het besluit automatisch vervalt.

Dat kan passend zijn wanneer continuïteit belangrijk is.

De kwaliteit hangt af van:

- duidelijke criteria;
- onafhankelijke informatie;
- bevoegdheid tot aanpassing;
- en transparante besluitvorming.

Een review die alleen vaststelt dat de uitvoering doorgaat, is geen herijking.

## 18.76 Tijdelijke vergunningen

Een tijdelijke vergunning kan onzekerheid beperken en praktijkervaring opleveren.

Maar de tijdelijke duur moet aansluiten op:

- de tijd die nodig is om relevante effecten waar te nemen;
- de mogelijkheid om de activiteit werkelijk te beëindigen;
- en de investeringen die tijdens de periode ontstaan.

Wanneer een initiatiefnemer grote onomkeerbare investeringen doet op basis van een tijdelijke vergunning, ontstaat later druk tot verlenging.

De formele tijdelijkheid kan dan feitelijk weinig betekenen.

## 18.77 Fasering als beschermingsmiddel

Fasering kan de schaal van het risico en de onomkeerbaarheid beperken.

De overheid kan eerst een kleiner deel toestaan, evalueren en daarna pas beslissen over uitbreiding.

Dit werkt alleen wanneer uitbreiding niet al contractueel, ruimtelijk of politiek als vanzelfsprekend is vastgelegd.

De eerste fase moet zelfstandig kunnen eindigen.

Anders wordt fasering slechts een uitvoeringsplanning binnen een reeds besloten totale uitrol.

## 18.78 Kleine stappen kunnen samen een grote lock-in vormen

Fasering is niet automatisch corrigeerbaar.

Een reeks kleine stappen kan gezamenlijk dezelfde onomkeerbaarheid creëren als één groot besluit.

Iedere stap lijkt beperkt.

Maar infrastructuur, organisatie en afhankelijkheden groeien geleidelijk.

De overheid moet daarom niet alleen elke fase afzonderlijk beoordelen.

Zij moet ook het cumulatieve commitment volgen.

De vraag luidt:

Hoeveel toekomstige keuzevrijheid resteert na deze fase?

## 18.79 De tijdige nee

Een nee heeft verschillende vormen.

Het kan een definitieve afwijzing zijn.

Maar het kan ook betekenen:

- nog niet;
- niet op deze schaal;
- niet op deze locatie;
- niet zonder aanvullende voorziening;
- of niet voordat een bepaalde onzekerheid is opgelost.

Een tijdige nee hoeft ambitie niet te blokkeren.

Hij kan voorkomen dat een ongeschikte vorm de gehele doelstelling beschadigt.

De defensieve overheid ziet uitstel of begrenzing snel als verlies.

De corrigeerbare overheid ziet het tijdige nee als instrument om ruimte voor een beter ja te behouden.

## 18.80 De tijdige ja

Ook eindeloos wachten kan onverantwoord zijn.

Wanneer voldoende bekend is, risico’s beheersbaar zijn en verdere vertraging schade veroorzaakt, moet de overheid kunnen besluiten.

Een corrigeerbaar systeem is niet een systeem dat altijd meer onderzoek vraagt.

Het kent ook een criterium voor voldoende zekerheid.

Het zegt:

Niet alles is bekend, maar genoeg is bekend om deze begrensde en herijkbare stap verantwoord te zetten.

Zonder zo’n mogelijkheid verandert voorzichtigheid in besluiteloosheid.

## 18.81 Voldoende tijd en voldoende kennis

De kern is niet maximale tijd of maximale kennis.

De kern is een passende verhouding tussen:

- de kwaliteit van de kennis;
- de ernst van mogelijke gevolgen;
- de omkeerbaarheid;
- en de urgentie van handelen.

Een beperkt en herstelbaar besluit kan eerder worden genomen.

Een zeer groot en moeilijk omkeerbaar besluit vraagt sterkere onderbouwing en meer tijd voor tegenspraak.

Tijd moet proportioneel zijn aan de maatschappelijke zwaarte van de keuze.

## 18.82 Wie draagt de kosten van wachten?

Wachten heeft altijd gevolgen.

Een bedrijf loopt inkomsten mis.

Een woningzoekende blijft zonder woning.

Een burger blijft blootgesteld aan hinder.

De overheid betaalt voorbereidingskosten.

De klimaatopgave schuift door.

Daarom moet bij uitstel zichtbaar worden gemaakt:

- wie de kosten draagt;
- hoe groot zij zijn;
- en of tijdelijke maatregelen mogelijk zijn.

De formulering *we wachten op nader onderzoek* kan alleen verantwoord worden beoordeeld wanneer de gevolgen van dat wachten eveneens worden meegenomen.

## 18.83 Wie draagt de kosten van versnellen?

Ook versnelling heeft kosten.

Onderzoek wordt beperkter.

Participatie krijgt minder tijd.

Tijdelijke capaciteit wordt duur ingekocht.

Fouten en herstelwerk nemen toe.

Onzekerheden worden naar de uitvoering verschoven.

Een evenwichtige tijdsafweging vergelijkt daarom niet alleen de kosten van wachten met de baten van snelheid.

Zij vergelijkt ook de risico's van een te vroeg vastgelegde route.

## 18.84 De omkeerbaarheidskalender

Voor complexe projecten kan een omkeerbaarheidskalender worden opgesteld.

Daarin staat per fase:

- welke besluiten worden genomen;
- welke verplichtingen ontstaan;
- welke alternatieven verdwijnen;
- en welke kosten met correctie zijn gemoeid.

Zo wordt zichtbaar wanneer het correctievenster smaller wordt.

De kalender maakt tijd niet alleen een planning van voortgang.

Zij maakt tijd ook een planning van verlies aan keuzevrijheid.

## 18.85 De tijdlijn van de waarschuwingen

Bij latere evaluatie wordt vaak gekeken wanneer welke besluiten zijn genomen.

Even belangrijk is een tijdlijn van waarschuwingen.

Wanneer werd een risico voor het eerst genoemd?

Wie ontving het signaal?

Welke reactie volgde?

Wanneer werd aanvullend onderzoek gestart?

Welke stappen zijn ondertussen gezet?

Zo kan worden beoordeeld of de overheid tijdig reageerde of vooral wachtte totdat het signaal niet meer zonder grote gevolgen kon worden verwerkt.

## 18.86 De reactietijd als kwaliteitsmaatstaf

Niet ieder signaal vereist onmiddellijk inhoudelijk antwoord.

Maar ernstige signalen moeten snel worden geclassificeerd en belegd.

Een goede reactietijd bestaat uit verschillende stappen:

- ontvangst bevestigen;
- ernst voorlopig beoordelen;
- verantwoordelijke aanwijzen;
- tijdelijke voorzorg overwegen;
- en een termijn voor inhoudelijke behandeling vaststellen.

De kwaliteit wordt niet alleen bepaald door de uiteindelijke conclusie.

Ook de snelheid waarmee de overheid voorkomt dat een relevant signaal tussen processen verdwijnt, is van belang.

## 18.87 Tijd als verdedigingsargument

De overheid kan verwijzen naar de duur van eerdere besluitvorming:

Dit dossier is jarenlang onderzocht.

De samenleving wacht al lang op duidelijkheid.

Nog verder uitstel is niet verantwoord.

Deze argumenten kunnen legitiem zijn.

Maar duur bewijst niet dat de juiste vragen zijn beantwoord.

Een proces kan lang zijn geweest doordat dezelfde beperkte kaders steeds verder zijn uitgewerkt.

De hoeveelheid verstreken tijd mag niet de plaats innemen van een inhoudelijke toets.

## 18.88 De ouderdom van een besluit als gezagsbron

Een lang bestaand besluit of stelsel kan gezag krijgen omdat het zich in de praktijk heeft gevestigd.

Mensen hebben erop vertrouwd en organisaties zijn eromheen ingericht.

Dat geeft rechtszekerheid en continuïteit.

Maar ouderdom bewijst niet dat het stelsel nog passend is.

Nieuwe techniek, kennis en maatschappelijke omstandigheden kunnen de oorspronkelijke aannamen aantasten.

Het argument *zo doen wij het al jaren* kan zowel ervaring als institutionele traagheid uitdrukken.

De overheid moet beide mogelijkheden onderzoeken.

## 18.89 De normaliteit van langdurige blootstelling

Wanneer een situatie lang bestaat, kan zij als normaal worden ervaren.

Hinder, emissies, verkeersdruk of beperkte veiligheidsmarges worden onderdeel van de omgeving.

Nieuwe voorstellen worden vervolgens beoordeeld ten opzichte van die bestaande situatie.

Daardoor kan historische belasting een impliciet recht op voortzetting krijgen.

Maar lang bestaan maakt een tekort niet vanzelf aanvaardbaar.

Het kan ook betekenen dat correctie lang is uitgebleven.

## 18.90 Verjaring van maatschappelijke aandacht

Juridische termijnen en verjaring hebben een functie.

Maar maatschappelijke gevolgen kunnen langer doorwerken dan juridische aanspraken.

Een historisch besluit kan nog steeds huidige gezondheid, ruimte en vertrouwen beïnvloeden.

Een corrigeerbare overheid moet daarom naast juridische afsluiting ruimte houden voor bestuurlijke en morele herbeoordeling.

Niet ieder oud probleem hoeft opnieuw volledig te worden geopend.

Maar ouderdom mag niet automatisch betekenen dat de publieke betekenis verdwenen is.

## 18.91 Leren heeft tijd nodig

Organisatorisch leren ontstaat niet door één evaluatie.

Informatie moet worden verzameld, besproken en vertaald naar beleid, opleiding, regelgeving en gedrag.

Dat kost tijd.

Een overheid die na ieder incident onmiddellijk een nieuwe regel invoert, kan overreageren en nieuwe tegenstrijdigheden creëren.

Maar leren vraagt ook tempo.

Wanneer aanbevelingen jarenlang blijven liggen, neemt de kans toe dat dezelfde tekortkoming zich herhaalt.

Een corrigeerbaar systeem organiseert daarom een tijdpad van:

- signalering;
- onderzoek;
- besluit;
- uitvoering;
- en controle op de doorwerking.

## 18.92 De aanbeveling zonder einddatum

Onderzoeksrapporten bevatten aanbevelingen.

De overheid onderschrijft ze en kondigt opvolging aan.

Maar zonder verantwoordelijke en einddatum kunnen aanbevelingen lang open blijven staan.

Zij verliezen urgentie.

Nieuwe prioriteiten komen op.

De organisatie kan later melden dat aan opvolging wordt gewerkt.

Een aanbeveling heeft pas corrigerende waarde wanneer duidelijk is:

- wie handelt;
- voor wanneer;
- met welk resultaat;
- en wie controleert of het tekort werkelijk is weggenomen.

## 18.93 Het actiepunt dat blijft schuiven

Actielijsten geven overzicht.

Maar een actie kan meerdere keren naar een volgende vergadering of rapportage worden verschoven.

Iedere verschuiving lijkt beperkt.

Gezamenlijk kan een belangrijk punt jarenlang onbeantwoord blijven.

De overheid moet daarom niet alleen de actuele planning tonen.

Zij moet ook zichtbaar maken:

- hoe lang een actie al openstaat;
- waarom zij is vertraagd;
- en welke gevolgen dat heeft.

De leeftijd van een openstaand punt is zelf bestuurlijke informatie.

### 18.94 Tijd en institutionele stilte

Een organisatie kan jarenlang geen duidelijke positie innemen.

Daardoor ontstaat geen formeel besluit waartegen bezwaar mogelijk is.

De burger blijft in een onzekere tussenpositie.

Bestuurlijke stilte kan zo rechtsbescherming bemoeilijken.

Niet beslissen is soms nodig.

Maar wanneer uitstel feitelijk gevolgen heeft, moet ook het uitstel motiveerbaar en toetsbaar zijn.

### 18.95 Het risico van voortijdige afsluiting

Tijd kan niet alleen te ruim, maar ook te krap worden toegepast.

Een overheid kan snel concluderen dat:

- een incident op zichzelf staat;
- een klacht ongegrond is;
- een techniek voldoende bewezen is;
- of een ontwikkeling onvermijdelijk is.

Daardoor wordt te weinig tijd genomen om patronen en alternatieve verklaringen te onderzoeken.

De defensieve werking bestaat dan niet uit vertraging, maar uit versnelling.

Het dossier wordt snel gesloten voordat de informatie de bestaande koers kan verstoren.

## 18.96 Versnelling als verdedigingsmechanisme

Een snelle procedure kan politieke en economische onzekerheid beperken.

Maar versnelling kan tevens:

- informatiefragmentatie vergroten;

- tegenspraak verzwakken;
- en afhankelijkheid van reeds voorbereide projectinformatie versterken.

De initiatiefnemer heeft vaak jaren voorbereiding gehad.

De overheid en omgeving krijgen slechts beperkte tijd voor beoordeling.

Daardoor kan formele snelheid materiële ongelijkheid veroorzaken.

## 18.97 Fast-track voor de voorkeursroute

Een politieke voorkeursroute kan een versnelde behandeling krijgen.

Er worden speciale teams ingericht, procedures parallel uitgevoerd en knelpunten bestuurlijk geëscaleerd.

Dat kan maatschappelijk nodig zijn.

Maar alternatieven beschikken meestal niet over dezelfde institutionele versnelling.

De voorkeursroute wordt sneller concreet en lijkt daardoor realistischer.

Tijd wordt zo een middel waarmee de gekozen optie haar voorsprong vergroot.

Een eerlijke vergelijking moet rekening houden met deze ongelijke ontwikkeltijd.

## 18.98 Tijd als selectie van alternatieven

Sommige alternatieven vallen af omdat zij langer duren.

Dat kan een doorslaggevend nadeel zijn.

Maar de vergelijking moet volledig zijn.

Een snel te bouwen oplossing kan:

- korter meegaan;
- meer externe infrastructuur vragen;
- of latere aanpassing duurder maken.

Een langzamere route kan robuuster of flexibeler zijn.

Tijd is één criterium binnen de totale maatschappelijke afweging.

Zij mag niet automatisch alle andere waarden overheersen.

## 18.99 Wanneer tijd defensief wordt

Het gebruik van tijd wordt niet defensief doordat de overheid zorgvuldig onderzoekt, termijnen stelt, fasering toepast of tijdelijk wacht.

Het wordt defensief wanneer tijd zodanig wordt gebruikt dat relevante tegeninformatie haar corrigerende betekenis verliest.

Dat is herkenbaar wanneer:

- onderzoek wordt uitgesteld terwijl de uitvoering doorgaat;
- vragen naar volgende fasen worden verschoven totdat de hoofdkeuze niet meer openstaat;
- de burger door langdurige behandeling wordt uitgeput;
- tijdelijke maatregelen zonder expliciet besluit permanent worden;
- evaluaties pas plaatsvinden na onomkeerbare investeringen;
- urgentie vooral voortkomt uit zelfgecreëerde deadlines;
- vertraging uitsluitend als uitvoeringsprobleem wordt behandeld en niet tot actualisering van de hoofdkeuze leidt;
- of snelle procedures onvoldoende ruimte laten voor onafhankelijke beoordeling en tegenspraak.

De defensieve uitspraak luidt:

Wij hebben meer tijd nodig, of juist: er is geen tijd meer voor heroverweging.

De corrigeerbare vervolgvraag luidt:

Wat gebeurt in die tijd met kennis, bescherming en omkeerbaarheid, en wie draagt de gevolgen van wachten of versnellen?

## 18.100 De vijftiende defensieve reflex: de tijdsreflex

Met dit hoofdstuk wordt een vijftiende defensieve reflex zichtbaar: de **tijdsreflex**.

De tijdsreflex ontstaat wanneer wachten, faseren, versnellen of verwijzen naar een later moment zo wordt ingezet dat de bestaande koers verder verankert en tegeninformatie haar praktische betekenis verliest.

De reflex kent verschillende vormen:

- het is eerst te vroeg om het bezwaar te beoordelen en later te laat om nog te veranderen;
- onderzoek wordt doorgeschoven terwijl onomkeerbare stappen doorgaan;
- tijdelijke oplossingen worden zonder expliciete herbeoordeling permanent;
- nieuwe informatie moet wachten op een vaste evaluatiedatum;
- urgentie verkleint de ruimte voor inhoudelijke tegenspraak;
- en de duur van het eerdere proces wordt gebruikt als argument dat verdere heroverweging niet meer redelijk is.

De tijdsreflex verschilt van de procedurereflex.

De procedurereflex beroept zich op formele termijnen en afgesloten procedures.

De tijdsreflex betreft breder de werking van tijd: vertraging, versnelling, fasering, veroudering en het geleidelijk verdwijnen van omkeerbaarheid.

Zij verschilt ook van de koersreflex.

De koersreflex beschermt de gekozen richting.

De tijdsreflex zorgt ervoor dat die richting steeds moeilijker te verlaten wordt, zonder dat één afzonderlijk besluit daarvoor verantwoordelijk lijkt.

## 18.101 De vijftien reflexen

De voorlopige reeks bestaat nu uit vijftien reflexen:

1. **Bevoegdheidsreflex** — de vraag wordt bij een afzonderlijke bevoegde organisatie ondergebracht.
2. **Verkleiningsreflex** — de maatschappelijke hoofdvraag wordt teruggebracht tot een smallere toets.
3. **Afschuifreflex** — de burger moet deelantwoorden en verantwoordelijkheden zelf bijeenbrengen.
4. **Bewijsreflex** — de burger moet eerst aantonen dat het bestaande oordeel onjuist is.
5. **Rechtvaardigingsreflex** — zorgvuldigheid in het verleden vervangt beoordeling van de actuele geldigheid.
6. **Kaderreflex** — probleemdefinitie en systeemgrens blijven buiten heroverweging.
7. **Aannamereflex** — dragende veronderstellingen worden behandeld als feiten.
8. **Toetsingsreflex** — modeltoepassing en normconformiteit vervangen het bredere bestuurlijke oordeel.
9. **Fragmentatiereflex** — correcte deelbeoordelingen gelden als voldoende bewijs voor de kwaliteit van het geheel.
10. **Koersreflex** — de politiek gekozen richting wordt organisatorisch en financieel de normale uitkomst.
11. **Besluitreflex** — het formele besluit sluit de inhoudelijke vraag af.
12. **Procedurereflex** — juridische en procedurele correctheid worden gelijkgesteld aan inhoudelijke juistheid.
13. **Gezag reflex** — de status van de officiële deskundige vervangt inhoudelijke toetsbaarheid.
14. **Informatiereflex** — hoeveelheid en verwerking van informatie worden gelijkgesteld aan werkelijke transparantie en begrip.
15. **Tijdsreflex** — tijd, fasering, vertraging of versnelling worden zodanig gebruikt dat heroverweging feitelijk haar betekenis verliest.

De verdedigingsketen wordt daarmee:

**toewijzen → verkleinen → terugleggen → bewijs verlangen → rechtvaardigen → het kader sluiten → aannamen vastzetten → binnen het model toetsen →**

**verantwoordelijkheid verdelen → de koers verankeren → het besluit sluiten → de procedure als bevestiging gebruiken → officieel gezag inzetten → informatie als bewijs van volledigheid presenteren → tijd laten zorgen dat correctie steeds moeilijker wordt**

## 18.102 Een toets voor corrigeerbaar tijdgebruik

Bij grote en moeilijk omkeerbare besluiten zouden minimaal de volgende vragen zichtbaar moeten worden beantwoord.

### 1. Welke tijd is werkelijk nodig voor zorgvuldigheid?

De duur moet worden verbonden aan concrete kennis- en besluitbehoeften.

### 2. Wat gebeurt gedurende de onderzoeksperiode?

Worden onomkeerbare stappen gepauzeerd of gaat de verankering door?

### 3. Wie draagt de kosten van wachten?

De verdeling over burgers, overheid, bedrijven en toekomstige generaties moet zichtbaar zijn.

### 4. Wie draagt de kosten van versnelling?

Ook verlies aan onderzoekskwaliteit, participatie en veiligheidsmarge moet worden meegewogen.

### 5. Wanneer wordt een onzekerheid beslissend?

Niet iedere vraag mag onbeperkt naar een volgende fase worden geschoven.

### 6. Welke informatie moet vóór welke stap beschikbaar zijn?

De kennisplanning moet aansluiten op de omkeerbaarheidskalender.

### 7. Welke gebeurtenis leidt tot vervroegde herijking?

Er moeten triggers bestaan naast vaste evaluatiedata.

### 8. Zijn tijdelijke maatregelen werkelijk tijdelijk?

Einddatum, evaluatie en terugvalroute moeten vooraf zijn vastgelegd.

### 9. Blijft een alternatief gedurende het wachten werkelijk beschikbaar?

Formele openheid is onvoldoende wanneer middelen, locaties en kennis verdwijnen.

### 10. Is het formele beslismoment ook het feitelijke beslismoment?

Eerdere politieke, financiële en ruimtelijke commitments moeten worden meegenomen.

### 11. Hoe actueel zijn de dragende studies?

Veroudering van informatie moet vóór iedere volgende fase worden beoordeeld.

### 12. Kan participatie binnen de beschikbare tijd betekenisvol plaatsvinden?

De termijn moet passen bij omvang, complexiteit en informatiepositie.

### 13. Leidt monitoring tijdig tot handelen?

Meten na onomkeerbare realisatie is geen volwaardige correctie.

### 14. Bestaat een echte pauzemogelijkheid?

Een pauze moet meer zijn dan uitstel terwijl de uitvoering doorgaat.

### 15. Wie bewaakt het venster van correctie?

Er moet een actor zijn die expliciet rapporteert wanneer uitstel de omkeerbaarheid aantast.

## 18.103 De omkeerbaarheidskalender als bestuurlijk instrument

Een omkeerbaarheidskalender kan per projectfase zichtbaar maken:

- welke nieuwe verplichtingen worden aangegaan;
- welke investeringen niet meer terug te draaien zijn;
- welke alternatieven worden uitgesloten;
- welke informatie vóór dat moment nodig is;
- en welke actor moet beslissen of doorgaan nog verantwoord is.

Zo krijgt de tijdlijn twee dimensies.

De gewone planning laat zien wanneer het project verdergaat.

De omkeerbaarheidskalender laat zien wanneer het nee duurder, moeilijker of onmogelijk wordt.

Beide moeten naast elkaar worden gelezen.

## 18.104 Een openbaar register van uitgestelde vragen

Bij grote projecten kan een register worden bijgehouden van vragen die naar een latere fase zijn verschoven.

Per vraag staat daarin:

- waarom zij nog niet wordt beantwoord;
- welke informatie nodig is;
- wie verantwoordelijk is;
- vóór welk besluit zij moet zijn opgelost;
- en wat gebeurt wanneer dat niet lukt.

Zo wordt voorkomen dat uitgestelde vragen verdwijnen in opeenvolgende fasen.

Het register maakt zichtbaar of de verzamelde onzekerheid groeit en of de volgende fase nog verantwoord kan worden geopend.

## 18.105 De correctietermijn

Niet ieder tekort vraagt dezelfde reactietijd.

Een corrigeerbare overheid kan termijnen koppelen aan ernst en omkeerbaarheid.

Een mogelijk acuut veiligheidsrisico vraagt onmiddellijke beoordeling en eventueel tijdelijke maatregelen.

Een structurele beleidsvraag kan een langere analyse verdragen.

Een beperkte administratieve onvolkomenheid kan bij de eerstvolgende actualisering worden hersteld.

De termijn moet dus worden bepaald door het risico van wachten, niet alleen door de administratieve categorie van het signaal.

## 18.106 Tijd als onderdeel van de beschermingslat

Een veiligheids- of gezondheidsnorm zegt vaak iets over een waarde of kans.

Maar bescherming heeft ook een tijdscomponent.

Hoe lang mogen burgers aan onzekerheid of verhoogde belasting worden blootgesteld?

Hoe snel moet een tekort worden hersteld?

Hoe lang mag een tijdelijke maatregel voortduren?

Een situatie die korte tijd aanvaardbaar is, kan op lange termijn onaanvaardbaar worden.

De beschermingslat moet daarom niet alleen aangeven welke belasting of welk risico maximaal is, maar ook gedurende welke tijd.

## 18.107 De overheid die tijdig durft te stoppen

Stoppen na jaren van voorbereiding kan politiek pijnlijk zijn.

Maar een tijdige stop kan juist bewijzen dat onderzoek en fasering hebben gewerkt.

De overheid heeft dan voorkomen dat een onzeker project tot een veel grotere maatschappelijke verplichting uitgroeide.

Om dat mogelijk te maken, moet stoppen niet als uitzonderlijke mislukking worden behandeld.

Het moet een vooraf erkende uitkomst van een serieus beslisproces zijn.

Een systeem waarin ieder voorbereid project uiteindelijk moet worden gerealiseerd, gebruikt onderzoek niet om te kiezen maar om te bevestigen.

## 18.108 De overheid die tijdig durft te besluiten

Het omgekeerde is eveneens nodig.

Wanneer een vraag uitvoerig is onderzocht, onzekerheid proportioneel is behandeld en een begrensde route beschikbaar is, moet de overheid kunnen besluiten.

Anders worden kosten, onzekerheid en maatschappelijk probleem eindeloos doorgeschoven.

Corrigeerbaarheid vraagt niet om permanente voorlopigheid.

Zij vraagt om besluiten die stevig genoeg zijn om te werken en voorwaardelijk genoeg om bij relevante verandering opnieuw te kunnen worden beoordeeld.

## 18.109 Conclusie

Tijd is geen neutrale achtergrond van bestuur.

- Zij verandert informatie, belangen, macht en omkeerbaarheid.
- Onderzoek kan kennis opleveren, maar ook een ongemakkelijk besluit uitstellen.
- Fasering kan risico’s begrenzen, maar ook geleidelijk lock-in creëren.
- Urgentie kan noodzakelijk handelen versnellen, maar ook tegenspraak en alternatieven verdringen.
- Een evaluatie kan leren mogelijk maken, maar te laat komen om het huidige besluit nog te corrigeren.

De defensieve overheid kan beide kanten van tijd gebruiken.

Eerst is het te vroeg om een signaal serieus te nemen. Later is het te laat om de koers nog te veranderen.

In de tussenliggende periode zijn geld, mensen, rechten en verwachtingen aan het besluit verbonden.

Daarmee wordt tijd zelf een verdedigingslinie.

De corrigeerbare overheid organiseert tijd anders.

Zij koppelt onderzoek aan beslisvragen, planning aan omkeerbaarheid, monitoring aan handelingsgrenzen en evaluatie aan reële keuzemogelijkheden. Zij maakt zichtbaar wie de kosten van wachten en versnellen draagt. Zij durft een project tijdelijk te pauzeren wanneer een dragende onzekerheid nog openstaat, maar durft ook te beslissen wanneer voldoende bekend is.

De centrale vraag luidt:

**Wordt tijd gebruikt om beter te kunnen kiezen, of zorgt het verstrijken van tijd er vooral voor dat een reeds gekozen uitkomst steeds moeilijker kan worden verlaten?**

Na taakverdeling, procedure, deskundigheid, informatie en tijd volgt een verdedigingsvorm die naar buiten juist open en democratisch kan lijken: participatie.

De overheid nodigt burgers uit, organiseert bijeenkomsten, verzamelt zienswijzen en spreekt over gezamenlijke ontwikkeling. Participatie kan de kwaliteit en legitimiteit van besluiten wezenlijk versterken.

Maar zij kan ook worden ingezet nadat de hoofdkeuze al vaststaat, waarbij burgers vooral mogen meepraten over uitvoering, inpassing en compensatie.

Daarover gaat hoofdstuk 19.

# Hoofdstuk 19 — Verdediging door participatie

## 19.1 Participatie is een noodzakelijke bestuursvorm

De overheid kan ingrijpende besluiten niet uitsluitend voorbereiden vanuit wettelijke bevoegdheden, technische rapporten en politieke voorkeuren. Burgers, maatschappelijke organisaties, werknemers en bedrijven beschikken over kennis, belangen en ervaringen die in officiële dossiers slechts gedeeltelijk zichtbaar zijn.

Participatie kan daarom verschillende publieke functies vervullen.

Zij kan lokale kennis toevoegen, gevolgen zichtbaar maken, alternatieven verbeteren en conflicten vroeg herkennen. Ook kan zij bijdragen aan de legitimiteit van een besluit. Mensen hoeven het niet met de uitkomst eens te zijn om te erkennen dat hun vragen serieus zijn onderzocht en dat de afweging controleerbaar is gemaakt.

Bij gebiedsontwikkeling, infrastructuur en industriële transitie is participatie bovendien noodzakelijk omdat de overheid niet alleen over abstract beleid beslist. Zij beslist over de leefomgeving, veiligheid, gezondheid, bereikbaarheid en toekomstmogelijkheden van concrete gemeenschappen.

Een overheid die uitsluitend informeert nadat zij heeft besloten, mist niet alleen draagvlak. Zij mist mogelijk ook essentiële kennis.

Maar participatie kan eveneens een defensieve functie krijgen.

De overheid organiseert dan bijeenkomsten, gesprekken en consultaties, terwijl de richting, schaal of locatie feitelijk al vaststaat. De burger mag reageren, maar zijn inbreng kan alleen nog leiden tot betere communicatie, inpassing, hinderbeperking of compensatie.

Participatie blijft zichtbaar aanwezig.

De beslissende keuze blijft buiten bereik.

De kernvraag luidt daarom:

**Op welk onderdeel van het besluit kan de deelnemer nog werkelijk invloed uitoefenen?**

## 19.2 Participatie vervangt geen bestuurlijke verantwoordelijkheid

De overheid kan burgers betrekken bij het verzamelen van kennis, het ontwikkelen van alternatieven en het beoordelen van gevolgen.

Zij kan de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het besluit echter niet aan een participatieproces overdragen.

Een burger beschikt niet over dezelfde bevoegdheden, informatie en verantwoordingsplicht als een bestuursorgaan. Hij hoeft het algemeen belang niet namens de gehele samenleving te

definiëren. Evenmin kan van bewoners worden verlangd dat zij onderling oplossen hoeveel gezondheidsrisico, industriële ruimte of woningbouw maatschappelijk aanvaardbaar is.

Participatie kan de afweging verrijken.

Zij neemt de plicht van de overheid om te kiezen, te motiveren en bescherming te organiseren niet weg.

De uitspraak:

Dit is uit het participatieproces naar voren gekomen,

is daarom geen volledige motivering.

Er moet zichtbaar blijven:

- welke deelnemers betrokken waren;
- welke belangen ontbraken;
- welke informatie beschikbaar was;
- welke verschillen bleven bestaan;
- en welke keuze het bevoegde bestuur uiteindelijk zelf heeft gemaakt.

Participatie is een bron voor besluitvorming.

Zij is geen schild waarachter het bestuur zijn eigen verantwoordelijkheid kan verbergen.

## 19.3 De betekenis wordt bepaald door het moment

Het tijdstip waarop participatie begint, bepaalt in hoge mate wat zij kan betekenen.

Vroege participatie vindt plaats wanneer nog wordt onderzocht:

- wat het maatschappelijke probleem is;
- welke doelen moeten worden bereikt;
- welke alternatieven bestaan;
- en welke gebieden of groepen geraakt kunnen worden.

Dan kan burgerinformatie invloed hebben op de probleemdefinitie en de keuze van de route.

Late participatie begint nadat een technologie, locatie, schaal of project grotendeels is gekozen.

De vragen zijn dan beperkter:

- hoe kan hinder worden verminderd;
- welke landschappelijke inpassing is gewenst;
- welke communicatie is nodig;
- en welke compensatie kan worden geboden?

Ook dat kan waardevolle participatie zijn, mits eerlijk wordt gezegd dat het om uitvoering en inpassing gaat.

Het wordt defensief wanneer late participatie wordt gepresenteerd als invloed op een hoofdkeuze die feitelijk niet meer openstaat.

Dan ontstaat de schijn van gezamenlijke besluitvorming terwijl de burger vooral wordt betrokken bij de maatschappelijke aanvaardbaarheid van een reeds gekozen route.

## 19.4 De open vraag en het gesloten kader

Ieder participatieproces heeft grenzen.

De overheid moet aangeven waarover wel en niet wordt gesproken. Zonder afbakening worden verwachtingen onbeheersbaar en kan geen bruikbaar resultaat ontstaan.

Maar de grens van het participatieproces is zelf een bestuurlijke keuze.

De overheid kan vragen:

Hoe kunnen wij een kerncentrale op deze locatie het beste inpassen?

Zij kan ook vragen:

Welke aanvullende elektriciteitsvoorziening is op lange termijn nodig en welke oplossingen passen bij dit gebied?

De eerste vraag veronderstelt de techniek en locatie.

De tweede houdt de oplossingsruimte langer open.

Hetzelfde geldt bij woningbouw, industrie, ammoniakopslag of infrastructuur. Wie het kader bepaalt, bepaalt welke alternatieven bestuurlijk nog kunnen bestaan.

Een defensief participatieproces nodigt burgers uit om binnen een reeds gekozen kader mee te denken, maar laat niet toe dat zij het kader zelf ter discussie stellen.

De overheid kan dat rechtmatig vinden omdat de politiek de hoofdkeuze al heeft gemaakt. Zij moet dan echter duidelijk spreken van participatie **na** het politieke besluit en niet van gezamenlijke ontwikkeling van de koers.

## 19.5 Verschillende vormen van invloed moeten worden onderscheiden

Het woord participatie omvat zeer uiteenlopende vormen.

De overheid kan:

- informatie verstrekken;
- reacties ophalen;

- belanghebbenden raadplegen;
- gezamenlijk alternatieven ontwikkelen;
- deelnemers laten adviseren;
- of binnen bepaalde grenzen medebeslissingsruimte geven.

Deze vormen zijn niet beter of slechter omdat zij hoger of lager op een participatieladder staan. Niet ieder besluit kan aan een burgerpanel worden overgelaten. Soms is informeren passend en soms is intensieve gezamenlijke ontwikkeling nodig.

Het probleem ontstaat wanneer de overheid een lichtere vorm presenteert als een zwaardere.

Een bijeenkomst heet een dialoog, terwijl vooral uitleg wordt gegeven.

Een consultatie heet co-creatie, terwijl de hoofdstructuur al vaststaat.

Een advies wordt gevraagd, maar de criteria waarbinnen het advies wordt beoordeeld zijn niet openbaar.

Deelnemers kunnen dan verwachten dat hun inbreng richtinggevend is, terwijl de overheid haar vooral gebruikt om bezwaren, zorgen en mogelijke weerstand vroeg in kaart te brengen.

Eerlijke participatie begint daarom met een precieze toezegging:

Dit staat vast, dit kan nog veranderen, hierover adviseert u en hierover beslist het bestuur zelf.

## 19.6 Niet iedereen zit aan tafel

Een participatieproces bereikt nooit automatisch alle belanghebbenden.

Mensen verschillen in tijd, gezondheid, taalvaardigheid, opleiding, mobiliteit en vertrouwen in de overheid. Sommigen zijn goed georganiseerd. Anderen spreken nauwelijks.

Bedrijven, brancheorganisaties en gevestigde maatschappelijke instellingen beschikken vaak over professionele vertegenwoordigers en specialistische kennis. Individuele bewoners moeten deelnemen in hun vrije tijd en zelf ingewikkelde stukken bestuderen.

Ook toekomstige bewoners en toekomstige generaties kunnen niet rechtstreeks deelnemen. De belangen van natuur, gezondheid en zeldzame maar ernstige risico’s hebben niet altijd een natuurlijke vertegenwoordiger aan tafel.

Daarom mag een goed bezocht participatieproces niet zonder meer als representatief worden beschouwd.

Wie verschijnt, is niet automatisch wie wordt geraakt.

Wie het meest spreekt, vertegenwoordigt niet automatisch de meerderheid.

Wie afwezig blijft, stemt niet stilzwijgend in.

Een overheid moet participatie daarom aanvullen met een zelfstandige analyse van:

- ontbrekende groepen;
- slecht georganiseerde belangen;
- toekomstige gevolgen;
- en mensen die de lasten dragen maar weinig toegang tot het proces hebben.

## 19.7 Informatieongelijkheid bepaalt de kwaliteit van deelname

Betekenisvolle participatie vraagt dat deelnemers tijdig over relevante en begrijpelijke informatie beschikken.

De overheid en initiatiefnemer werken soms al jaren aan een project voordat de omgeving formeel wordt betrokken. Zij beschikken over technische studies, juridische ondersteuning en professionele projectteams.

De burger krijgt vervolgens in enkele weken of maanden toegang tot een omvangrijk dossier.

Daarmee is informatie formeel beschikbaar, maar nog niet gelijkwaardig verwerkt.

De initiatiefnemer kent de onderlinge samenhang en de zwakke plekken van het project.

De burger moet die eerst reconstrueren.

Dit verschil beïnvloedt het gesprek. De overheid en initiatiefnemer kunnen concrete antwoorden geven. Burgers brengen zorgen naar voren die nog niet volledig technisch zijn onderbouwd. Hun bijdrage kan daardoor als emotioneel of onvoldoende specifiek worden behandeld.

Een eerlijk participatieproces verlangt niet dat alle deelnemers dezelfde deskundigheid bezitten.

Het verlangt wel dat de overheid:

- de besluitlogica inzichtelijk maakt;
- onafhankelijke deskundige ondersteuning mogelijk maakt;
- voldoende tijd geeft;
- en inhoudelijke vragen niet afwijst omdat de burger nog niet over een volledig tegenonderzoek beschikt.

## 19.8 Participatie kan een beheersinstrument worden

Participatie wordt vaak mede georganiseerd om maatschappelijke weerstand te voorkomen of te verkleinen.

Dat is niet op zichzelf verkeerd. Vroeg overleg kan conflicten zichtbaar maken en onnodige polarisatie voorkomen.

Maar er bestaat een belangrijk verschil tussen het **behandelen van de oorzaken van weerstand** en het **beheersen van de weerstand zelf**.

In het eerste geval vraagt de overheid:

Welke inhoudelijke tekortkoming, onzekerheid of onrechtvaardige verdeling maakt dat mensen zich verzetten?

In het tweede geval vraagt zij:

Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat het project ondanks de weerstand uitvoerbaar blijft?

Dan verschuift de aandacht van de boodschap naar het draagvlak.

Zorgen over veiligheid worden communicatievragen.

Bezwaren tegen schaal worden vragen over landschappelijke inpassing.

Twijfel aan de noodzaak wordt behandeld als gebrek aan kennis.

Wantrouwen wordt een participatieprobleem.

De organisatie investeert vervolgens in uitleg, procesbegeleiding en omgevingsmanagement, terwijl de hoofdkeuze inhoudelijk nauwelijks wordt heropend.

Participatie verandert dan van kennisbron in een instrument voor risicobeheersing van het project.

## 19.9 Gehoord worden is niet hetzelfde als invloed hebben

Een overheid kan alle reacties zorgvuldig registreren en beantwoorden.

Zij kan verslagen publiceren, werkgroepen instellen en deelnemers bedanken voor hun bijdrage.

Toch blijft de vraag wat door die bijdrage is veranderd.

Een burger kan gehoord zijn zonder dat zijn informatie invloed heeft gehad.

Dat hoeft niet onzorgvuldig te zijn. Het bestuur kan na afweging besluiten een voorstel niet over te nemen.

Maar dan moet zichtbaar zijn:

- welke inhoudelijke afweging is gemaakt;
- welke criteria zijn toegepast;
- waarom een argument niet doorslaggevend was;
- en welke onderdelen door de participatie wél zijn veranderd.

Een standaardreactie als:

Uw zorg is bekend en wordt meegenomen,

biedt weinig controleerbare betekenis.

*Meenemen* kan betekenen dat een argument werkelijk de keuze beïnvloedt. Het kan ook betekenen dat het in een verslag is opgenomen.

Daarom behoort ieder participatieproces een openbare doorwerkingsverantwoording te bevatten:

Dit hebben deelnemers ingebracht, dit is ermee gedaan en hierom zijn andere voorstellen niet overgenomen.

## 19.10 Co-creatie kent grenzen

Bij co-creatie werken overheid en belanghebbenden gezamenlijk aan oplossingen.

Dit kan vooral waardevol zijn wanneer lokale kennis, praktische uitvoering en verschillende maatschappelijke waarden moeten worden verbonden.

Maar co-creatie kan ook verantwoordelijkheden vervagen.

Deelnemers kunnen mede-eigenaar worden gemaakt van een oplossing zonder dat zij dezelfde toegang tot informatie, bevoegdheden of middelen hebben.

Later kan de overheid stellen dat het voorstel gezamenlijk is ontwikkeld. Daardoor wordt kritiek moeilijker, ook van deelnemers die zich niet in het eindresultaat herkennen.

Co-creatie moet daarom niet worden gebruikt om politieke verantwoordelijkheid te verdelen over burgers.

De overheid blijft verantwoordelijk voor:

- de juridische en technische kwaliteit;
- bescherming van minderheden;
- de afweging van afwezige belangen;
- en de uiteindelijke beslissing.

Een gezamenlijk ontwikkeld voorstel kan grote legitimiteit hebben.

Maar het bestuur moet nog steeds zelfstandig motiveren waarom het voorstel maatschappelijk verantwoord is.

## 19.11 Compensatie is geen vervanging voor aanvaardbaarheid

Bij projecten die hinder of risico veroorzaken, kan compensatie gerechtvaardigd zijn.

Wie bijzondere lasten draagt ten behoeve van een breder maatschappelijk doel, kan recht hebben op financiële, ruimtelijke of sociale tegemoetkoming.

Compensatie kan bijvoorbeeld bestaan uit:

- woningisolatie;
- gebiedsinvesteringen;
- natuurherstel;
- lokale voorzieningen;
- of financiële vergoeding.

Maar compensatie beantwoordt een andere vraag dan aanvaardbaarheid.

Een onaanvaardbaar veiligheids- of gezondheidsrisico wordt niet aanvaardbaar doordat er een buurthuis, fonds of vergoeding tegenover staat.

Ook kan compensatie de verhouding tussen overheid en omgeving veranderen. De discussie verschuift van de vraag of een ontwikkeling verantwoord is naar de vraag wat de omgeving ervoor terugkrijgt.

De overheid moet daarom een duidelijke volgorde hanteren:

1. eerst vaststellen of de ontwikkeling binnen niet-onderhandelbare beschermingsgrenzen blijft;
2. daarna beoordelen hoe resterende lasten worden beperkt;
3. en pas vervolgens bepalen welke compensatie voor ongelijk verdeelde lasten passend is.

Compensatie mag het gesprek over grenzen niet vervangen door een onderhandeling over prijs.

## 19.12 Participatiemoeheid en institutionele ongelijkheid

Langdurige gebiedsprocessen kennen vaak vele bijeenkomsten, tafels, ateliers, werkgroepen en consultaties.

De overheid kan wijzen op intensieve betrokkenheid van de omgeving.

Voor burgers betekent iedere nieuwe ronde echter opnieuw tijd investeren, stukken lezen en eerdere argumenten herhalen.

Professionele partijen kunnen medewerkers vervangen en hun deelname uit budgetten financieren. Burgers beschikken niet over hetzelfde institutionele uithoudingsvermogen.

Na verloop van tijd haken deelnemers af.

De overheid kan dit interpreteren als afnemende zorg of toenemend draagvlak. Maar stilte kan ook het gevolg zijn van vermoeidheid, teleurstelling of de overtuiging dat deelname weinig verandert.

Een zorgvuldig proces voorkomt daarom onnodige herhaling. Het bewaart het institutionele geheugen en laat deelnemers niet telkens opnieuw bewijzen wat zij eerder al hebben ingebracht.

Ook moet duidelijk zijn hoeveel tijd het proces vraagt en welke ondersteuning beschikbaar is.

Anders wordt participatie een uithoudingswedstrijd waarin vooral de professioneel georganiseerde partijen overblijven.

## 19.13 Voorwaarden voor corrigeerbare participatie

Participatie draagt alleen werkelijk bij aan een corrigeerbare overheid wanneer aan enkele voorwaarden is voldaan.

### De hoofdvraag moet herkenbaar zijn

Deelnemers moeten weten welk maatschappelijk probleem wordt opgelost en welke alternatieven nog bestaan.

### De beslisruimte moet vooraf duidelijk zijn

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen vaststaande randvoorwaarden, politieke voorkeuren en werkelijk open keuzes.

### Informatie moet tijdig en gelaagd beschikbaar zijn

Deelnemers moeten de redenering kunnen volgen zonder zelf het volledige overheidsdossier te reconstrueren.

### Afwezige belangen moeten zelfstandig worden meegewogen

Een bijeenkomst is geen representatieve volksstemming.

### Tegeninformatie moet inhoudelijk kunnen doorwerken

Participatie mag niet uitsluitend leiden tot communicatie, inpassing en compensatie.

### De overheid moet verschillen zichtbaar laten

Consensus is niet verplicht. Minderheidsstandpunten en principiële grenzen mogen herkenbaar blijven.

### Er moet een doorwerkingsverantwoording zijn

Niet alleen het proces, maar vooral de invloed op probleemdefinitie, alternatieven en besluit moet controleerbaar zijn.

### Het bestuur moet zelf verantwoordelijkheid nemen

Het mag de uiteindelijke keuze niet presenteren als een onvermijdelijke uitkomst van het participatieproces.

Deze voorwaarden maken participatie niet conflictvrij.

Zij maken wel zichtbaar of het proces nog kan leren.

## 19.14 De zestiende defensieve reflex: de participatiereflex

Met dit hoofdstuk wordt een zestiende defensieve reflex zichtbaar: de **participatiereflex**.

De participatiereflex ontstaat wanneer het organiseren van overleg, consultatie of co-creatie wordt behandeld als voldoende bewijs dat burgers invloed hebben gehad en dat het besluit daardoor maatschappelijk is gelegitimeerd.

De reflex kent verschillende vormen:

- participatie begint nadat de hoofdkeuze feitelijk is gemaakt;
- deelnemers mogen vooral meedenken over uitvoering en inpassing;
- aanwezigheid wordt gelijkgesteld aan representativiteit;
- horen wordt gelijkgesteld aan doorwerking;
- weerstand wordt behandeld als communicatie- of draagvlakprobleem;
- compensatie verschuift het gesprek van aanvaardbaarheid naar onderhandeling;
- en het bestuur beroept zich op het participatieproces zonder zelf de normatieve keuze volledig te verantwoorden.

De participatiereflex luidt:

Wij hebben de omgeving uitvoerig betrokken; daarom kan niet worden gezegd dat de zorgen niet zijn meegewogen.

De corrigeerbare vervolgvraag luidt:

Welke keuze was nog werkelijk open, wat is door de inbreng veranderd en welke fundamentele bezwaren bleven bestaan?

De participatiereflex verschilt van de informatiereflex.

De informatiereflex wijst op de beschikbaarheid en verwerking van stukken.

De participatiereflex wijst op bijeenkomsten, gesprekken en betrokkenheid als bewijs van maatschappelijke openheid.

In beide gevallen kan het formele proces aanwezig zijn terwijl de bestaande uitkomst nauwelijks beïnvloedbaar is.

De volledige lijst van reflexen hoeft niet na ieder hoofdstuk opnieuw te worden uitgeschreven. Vanaf dit punt kan zij beter in een afzonderlijk overzicht en uiteindelijk in

Bijlage A worden samengebracht. De zestiende reflex wordt daar aan de bestaande reeks toegevoegd.

## 19.15 Conclusie

Participatie is een onmisbaar onderdeel van behoorlijk bestuur.

Zij kan informatie toevoegen die modellen en officiële dossiers missen. Zij kan verschillen vroeg zichtbaar maken, alternatieven verbeteren en bijdragen aan vertrouwen in de uiteindelijke afweging.

Maar participatie is niet automatisch open omdat burgers zijn uitgenodigd.

De betekenis hangt af van het moment, het kader, de beschikbare informatie en de werkelijke beslisruimte.

De defensieve overheid kan uitvoerig participeren zonder de hoofdkeuze te heropenen. Zij verzamelt zorgen, beheert weerstand, verbetert communicatie en onderhandelt over inpassing en compensatie. Vervolgens gebruikt zij het bestaan van het participatieproces als bewijs dat de samenleving voldoende invloed heeft gehad.

De corrigeerbare overheid is preciezer.

Zij zegt vooraf wat vaststaat en wat nog kan veranderen. Zij onderscheidt informeren, raadplegen, adviseren en meebeslissen. Zij maakt zichtbaar wie niet aan tafel zit. Zij geeft deelnemers tijd en toegang tot relevante kennis. Zij laat ook fundamentele tegeninformatie doorwerken en verantwoordt achteraf niet alleen dát participatie heeft plaatsgevonden, maar vooral **wat zij aan het besluit heeft veranderd**.

De overheid hoeft niet ieder voorstel van deelnemers over te nemen.

Zij moet wel aantonen dat participatie meer was dan een route om een reeds gekozen uitkomst maatschappelijk uitvoerbaar te maken.

De beslissende toets luidt:

**Was de burger deelnemer aan de afweging, of vooral object van omgevingsmanagement nadat de koers al was bepaald?**

Na participatie volgt een verdedigingsvorm die vaak minder formeel zichtbaar is maar grote invloed heeft: de bescherming van positie en reputatie.

Een organisatie kan terughoudend worden met erkenning of correctie omdat zij vreest dat twijfel wordt uitgelegd als falen, aansprakelijkheid of verlies van gezag.

Daarover gaat hoofdstuk 20.

# Hoofdstuk 20 — Verdediging van positie en reputatie

## 20.1 Reputatie is een publiek bedrijfsmiddel

Een overheid kan niet functioneren zonder een zekere mate van gezag en vertrouwen.

Burgers moeten erop kunnen rekenen dat vergunningen zorgvuldig worden verleend, uitkeringen volgens vaste regels worden toegekend, crisisinformatie betrouwbaar is en toezichthouders onafhankelijk handelen. Ook bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden moeten vertrouwen hebben in afspraken en bestuurlijke continuïteit.

De reputatie van een publieke organisatie heeft daarom maatschappelijke waarde.

Wanneer een veiligheidsdienst niet wordt geloofd, kunnen waarschuwingen hun werking verliezen. Wanneer een toezichthouder als partijdig wordt gezien, verliest ook een juist oordeel gezag. Wanneer een ministerie voortdurend van positie verandert, kunnen investeringen en uitvoering vastlopen.

De overheid mag haar betrouwbaarheid dus beschermen.

Het probleem ontstaat wanneer bescherming van betrouwbaarheid verandert in bescherming van het beeld dat de overheid altijd juist, volledig geïnformeerd en beheerst heeft gehandeld.

Dan wordt reputatie niet langer gedragen door de kwaliteit van het huidige handelen.

Het huidige handelen wordt aangepast om de bestaande reputatie te beschermen.

## 20.2 Betrouwbaarheid is niet hetzelfde als foutloosheid

Een foutloze overheid bestaat niet.

Besluiten worden genomen onder onzekerheid. Informatie kan onvolledig zijn. Techniek en samenleving veranderen. Ook zorgvuldig beleid kan later onjuist of onvoldoende blijken.

Toch wordt betrouwbaarheid vaak verbonden met consistentie en zekerheid.

Een bestuurder die terugkomt op een besluit, zou hebben gedraaid.

Een organisatie die een model herziet, zou eerder ondeskundig hebben gehandeld.

Een toezichthouder die strengere eisen stelt, zou erkennen dat de vroegere bescherming tekortschoot.

Daardoor kan correctie worden ervaren als bedreiging van geloofwaardigheid.

Maar een betrouwbare overheid is niet een overheid die nooit verandert.

Zij is een overheid die:

- zorgvuldig besluit;
- onzekerheden eerlijk benoemt;
- nieuwe informatie serieus onderzoekt;
- en haar koers aanpast wanneer de grondslag verandert.

Betrouwbaarheid berust niet op onveranderlijkheid, maar op een herkenbare verhouding tussen kennis, besluit en correctie.

## 20.3 Positie bepaalt wat men kan erkennen

Een ambtenaar, bestuurder, toezichthouder of projectdirecteur spreekt niet alleen als persoon. Hij vertegenwoordigt een functie en een organisatie.

Een uitspraak kan gevolgen hebben voor:

- een lopende procedure;
- een politiek debat;
- de juridische positie van de overheid;
- de verhouding met marktpartijen;
- of het vertrouwen in collega's en voorgangers.

Daardoor kan inhoudelijke erkenning moeilijk worden.

De medewerker ziet mogelijk dat een eerdere aanname niet meer houdbaar is, maar weet dat een openlijke uitspraak daarover vragen oproept over eerdere besluiten.

Een bestuurder kan een nieuwe onzekerheid serieus nemen, maar vreest dat tegenstanders dit als bewijs van falen zullen presenteren.

Een toezichthouder kan constateren dat een norm onvoldoende beschermt, maar heeft niet zelf de bevoegdheid die norm te wijzigen.

De positie van waaruit iemand spreekt, begrenst dus niet alleen wat hij kan besluiten.

Zij beïnvloedt ook wat hij zonder institutionele gevolgen kan erkennen.

## 20.4 Correctie wordt gekoppeld aan schuld

Een belangrijke oorzaak van defensief gedrag is dat twee vragen met elkaar worden vermengd:

1. Moet het huidige beleid of besluit worden aangepast?
2. Heeft iemand in het verleden verwijtbaar gehandeld?

Deze vragen zijn niet hetzelfde.

Een besluit kan destijds op basis van de toen beschikbare kennis redelijk zijn geweest en nu toch herziening vragen.

Ook kan een tekort worden gecorrigeerd voordat duidelijk is wie juridisch, politiek of professioneel verantwoordelijk was voor het ontstaan ervan.

Wanneer iedere correctie onmiddellijk als schuldbekentenis wordt behandeld, stijgt de drempel voor erkenning.

De organisatie wil eerst zeker weten:

- of aansprakelijkheid ontstaat;
- of bestuurders persoonlijk worden aangesproken;
- of eerdere besluiten juridisch kwetsbaar worden;
- en of reputatieschade kan worden beperkt.

Inhoudelijke correctie wacht dan op beantwoording van de schuldvraag.

Daardoor kan het maatschappelijke tekort langer blijven bestaan.

## 20.5 De taal van reputatiebescherming

Reputatiebescherming is vaak herkenbaar aan taal die verandering erkent zonder tekort te benoemen.

Een fout wordt een leerpunt.

Een onvoldoende voorziening wordt een optimalisatiemogelijkheid.

Een mislukte aanname wordt een gewijzigde omstandigheid.

Een structureel probleem wordt een incident.

Een waarschuwing die niet is opgevolgd, wordt een signaal dat destijds anders is gewogen.

Deze formuleringen kunnen juist en zorgvuldig zijn. Niet iedere tegenvaller is een fout en niet iedere wijziging rechtvaardigt harde schuldtaal.

Maar taal wordt defensief wanneer zij vooral voorkomt dat de betekenis van het tekort herkenbaar wordt.

De vraag is dan niet meer hoe precies en evenwichtig kan worden geformuleerd.

De vraag wordt hoe de organisatie verandering kan aankondigen zonder dat iemand concludeert dat de eerdere aanpak onvoldoende was.

## 20.6 Het succesverhaal als institutionele identiteit

Grote programma’s en organisaties ontwikkelen een verhaal over zichzelf.

Een project staat voor innovatie, energietransitie, economische ontwikkeling of bestuurlijke daadkracht.

Een toezichthouder presenteert zich als deskundig en onafhankelijk.

Een ministerie ziet zichzelf als betrouwbare stelselverantwoordelijke.

Een gemeente profileert zich als aantrekkelijke woon- of vestigingsplaats.

Zo’n identiteit helpt richting geven en medewerkers verbinden.

Maar zij bepaalt ook welke informatie gemakkelijk wordt opgenomen.

Informatie die het succesverhaal ondersteunt, past binnen de institutionele identiteit.

Informatie die laat zien dat het project mogelijk niet nodig, veilig of uitvoerbaar is, bedreigt meer dan één besluit. Zij bedreigt het verhaal waarmee mensen, middelen en publieke beloften zijn verbonden.

De verdediging van het project wordt dan tevens verdediging van de organisatie zoals zij zichzelf begrijpt.

## 20.7 Reputatierisico verdringt maatschappelijk risico

Projecten en organisaties houden risicoregisters bij.

Daarin staan financiële, technische, juridische en planningsrisico’s. Ook reputatieschade kan als risico worden opgenomen.

Dat is begrijpelijk. Publiek vertrouwen en politieke steun kunnen nodig zijn voor uitvoering.

Maar reputatierisico kan een dominante plaats krijgen.

Een incident wordt snel gecommuniceerd omdat negatieve publiciteit moet worden beperkt.

Een kritisch rapport wordt eerst bestuurlijk afgestemd.

Een onzekerheid wordt niet openbaar gemaakt voordat een boodschap om de gevolgen te beheersen, beschikbaar is.

De maatschappelijke vraag verschuift dan van:

Wat betekent dit voor veiligheid, gezondheid of uitvoerbaarheid?

naar:

Hoe voorkomen wij dat dit het vertrouwen in het project of de organisatie schaadt?

Wanneer reputatieschade sneller wordt beheerst dan het onderliggende risico, raakt de prioriteit omgekeerd.

## 20.8 Communicatie en inhoud gaan uiteenlopen

Een overheid moet zorgvuldig communiceren.

Onvolledige of voortijdige berichten kunnen onnodige onrust veroorzaken. Bij een crisis kan één duidelijke woordvoering noodzakelijk zijn.

Maar centrale communicatie kan ook verschillen tussen interne kennis en publieke boodschap vergroten.

Intern bestaan mogelijk twijfels, alternatieve scenario's en discussies over verantwoordelijkheden.

Extern verschijnt één consistente lijn.

Die lijn kan feitelijk correct zijn, maar minder onzekerheid tonen dan intern aanwezig is.

Dit creëert een kwetsbaarheid.

Wanneer later documenten of interne waarschuwingen openbaar worden, lijkt het alsof de overheid bewust informatie heeft achtergehouden, ook wanneer zij vooral bestuurlijke duidelijkheid wilde bieden.

De behoefte aan een eenduidige boodschap kan daarmee op korte termijn reputatie beschermen en op lange termijn vertrouwen beschadigen.

## 20.9 De angst voor verlies van gezag

Bestuurders en publieke organisaties kunnen vrezen dat open twijfel hun gezag ondermijnt.

Zeker in crisissituaties of sterk gepolariseerde dossiers kan iedere nuance worden gebruikt om de betrouwbaarheid van de overheid ter discussie te stellen.

De neiging ontstaat om zekerheid uit te stralen:

De situatie is beheerst.

De normen bieden voldoende bescherming.

Er bestaat geen aanleiding de koers te wijzigen.

Soms is een duidelijke boodschap noodzakelijk.

Maar gezag dat afhankelijk is van stellige zekerheid wordt kwetsbaar. Zodra één uitspraak niet standhoudt, kan het vertrouwen in de gehele organisatie afnemen.

Duurzamer gezag ontstaat wanneer de overheid duidelijk kan onderscheiden:

- wat zij weet;

- wat zij verwacht;
- wat zij nog niet weet;
- welke voorzorg zij daarom neemt;
- en wanneer zij opnieuw beslist.

Een overheid verliest niet automatisch gezag door onzekerheid te erkennen.

Zij verliest gezag wanneer later blijkt dat bekende onzekerheid achter stellige communicatie is verborgen.

## 20.10 Blame avoidance

In de bestuurskunde wordt het vermijden van verwijt vaak aangeduid als *blame avoidance*.

Bestuurders en organisaties proberen begrijpelijkerwijs te voorkomen dat zij verantwoordelijk worden gehouden voor schade, verspilling of een mislukte keuze.

Dat kan leiden tot verschillende strategieën:

- verantwoordelijkheid verdelen over meerdere organisaties;
- moeilijke keuzes uitstellen;
- beslissingen technisch of juridisch presenteren;
- onafhankelijke commissies instellen;
- of benadrukken dat bestaande procedures correct zijn gevolgd.

Deze maatregelen kunnen legitiem zijn.

Maar zij kunnen ook veroorzaken dat niemand nog herkenbaar verantwoordelijkheid neemt voor de gezamenlijke uitkomst.

De organisatie richt zich dan sterker op de vraag of haar iets kan worden verweten dan op de vraag of het maatschappelijke probleem werkelijk wordt opgelost.

De norm verschuift van:

Hebben wij voldoende beschermd?

naar:

Kunnen wij aantonen dat wij redelijk hebben gehandeld?

Die tweede vraag is belangrijk, maar mag de eerste niet vervangen.

## 20.11 De individuele fout als afweer tegen een systeemfout

Wanneer een incident of tekort zichtbaar wordt, kan de aandacht sterk uitgaan naar het handelen van één medewerker, aannemer of uitvoerder.

Er is een procedure niet gevolgd.

Een chauffeur maakte een fout.

Een operator handelde niet tijdig.

Een ambtenaar informeerde de bestuurder onvoldoende.

Individuele verantwoordelijkheid moet kunnen worden onderzocht.

Maar de nadruk op de laatste menselijke handeling kan bredere oorzaken buiten beeld houden:

- was de procedure uitvoerbaar;
- bestond voldoende opleiding en toezicht;
- was de werkdruk aanvaardbaar;
- waren waarschuwingen eerder bekend;
- en was het systeem ontworpen om een menselijke fout op te vangen?

De individuele fout biedt de organisatie een beperkte verklaring.

Het incident kan worden afgesloten met training, disciplinaire maatregelen of een aangepaste instructie.

De institutionele inrichting hoeft niet opnieuw te worden beoordeeld.

Daarmee kan persoonsgerichte verantwoordelijkheid een Verdedigingslaag rond het systeem vormen.

## 20.12 De zondebok en de beschermde keten

Bij ernstige maatschappelijke schade ontstaat druk om iemand verantwoordelijk te stellen.

Een herkenbare verantwoordelijke kan noodzakelijk zijn voor rechtvaardigheid en herstel.

Maar wanneer de schuld te snel bij één persoon of organisatie wordt gelegd, kunnen andere schakels buiten beeld blijven.

De uitvoerder krijgt het verwijt.

De opdrachtgever, normsteller, toezichthouder en bestuurlijk verantwoordelijke wijzen erop dat zij op de uitvoerder mochten vertrouwen.

Iedere actor beschermt zijn eigen positie door het probleem in een andere schakel te lokaliseren.

De keten blijft daardoor institutioneel intact.

Een corrigeerbaar onderzoek vraagt niet alleen wie de laatste fout maakte, maar ook:

- wie de omstandigheden creëerde;

- wie signalen had kunnen zien;
- wie bevoegd was in te grijpen;
- en welke prikkels voortzetting bevorderden.

## 20.13 Interne reputatie en loopbaanrisico

Niet alleen de externe reputatie van de overheid speelt een rol.

Ook interne posities, loopbanen en professionele relaties zijn van betekenis.

Een medewerker die een project succesvol verder brengt, wordt gezien als oplossingsgericht.

Een medewerker die fundamentele twijfel blijft uiten, kan worden beschouwd als weinig bestuurlijk sensitief, moeilijk samenwerkend of onvoldoende gericht op resultaat.

Deze beoordeling hoeft niet expliciet te worden uitgesproken.

Medewerkers leren uit reacties, promoties en toegang tot overleg welk gedrag wordt gewaardeerd.

Daardoor kan zelfcensuur ontstaan.

Twijfel wordt eerst binnen het team gehouden.

Een waarschuwing wordt voorzichtiger geformuleerd.

Een fundamentele vraag wordt vertaald naar een beheersmaatregel.

De organisatie hoeft kritiek niet formeel te verbieden om haar institutioneel minder aantrekkelijk te maken.

## 20.14 Bestuurlijke loyaliteit en inhoudelijke loyaliteit

Loyaliteit is noodzakelijk in publieke organisaties.

Ambtenaren moeten politieke besluiten uitvoeren en vertrouwelijk kunnen adviseren. Bestuurders moeten kunnen rekenen op een professionele organisatie die niet bij ieder verschil naar buiten treedt.

Maar loyaliteit kent twee richtingen.

Er is loyaliteit aan:

- de bestuurder;
- de organisatie;
- en het genomen besluit.

Daarnaast bestaat loyaliteit aan:

- de publieke taak;
- de rechtsstaat;
- en de maatschappelijke uitkomst waarvoor de organisatie bestaat.

Meestal vallen deze vormen samen.

Bij een mogelijke ernstige fout kunnen zij uiteenlopen.

Een ambtenaar die blijft waarschuwen kan organisatorisch als niet loyaal worden ervaren, terwijl hij juist loyaal probeert te blijven aan de beschermingsopdracht van de overheid.

Een gezonde organisatie maakt ruimte voor deze spanning.

Zij verlangt niet dat loyaliteit aan de lijn betekent dat relevante twijfel verdwijnt.

## 20.15 Gezichtsverlies voorkomen kan correctie mogelijk maken

Niet iedere vorm van reputatiebescherming is nadelig.

Correctie wordt soms juist mogelijk wanneer bestuurders en organisaties hun positie kunnen wijzigen zonder publiek te worden vernederd.

Een politieke partij zal gemakkelijker een route aanpassen wanneer zij kan uitleggen dat nieuwe feiten beschikbaar zijn, dan wanneer iedere wijziging wordt gepresenteerd als totale nederlaag.

Een organisatie zal eerder een model herzien wanneer dat wordt gezien als professioneel leren, niet als bewijs van fundamentele onbekwaamheid.

Een ambtenaar zal eerder een tekort melden wanneer hij niet direct vreest persoonlijk verantwoordelijk te worden gesteld voor het gehele systeem.

Een corrigeerbare overheid heeft daarom **waardige uitwegen** nodig.

Zij moet kunnen zeggen:

Het eerdere besluit was op basis van de toenmalige kennis verdedigbaar. De omstandigheden en inzichten zijn gewijzigd. Daarom passen wij de koers aan.

Dit is niet hetzelfde als fouten toedekken.

Het voorkomt dat correctie alleen mogelijk wordt nadat eerst een publiek schuldgevecht is uitgevochten.

## 20.16 Verantwoording zonder vernietiging

Verantwoording blijft noodzakelijk.

Er kunnen fouten zijn gemaakt die verwijtbaar waren. Informatie kan bewust zijn achtergehouden. Waarschuwingen kunnen ten onrechte zijn genegeerd. Burgers kunnen schade hebben geleden.

Waardige correctie mag daarom geen algemene vrijstelling van verantwoordelijkheid worden.

De uitdaging is om drie processen te onderscheiden:

1. **Direct herstel**
   Wat moet nu worden gedaan om schade te beperken en bescherming te verbeteren?
2. **Leren**
   Welke aannamen, structuren en werkwijzen moeten veranderen?
3. **Verwijt en aansprakelijkheid**
   Wie heeft welke plicht geschonden en welke gevolgen horen daarbij?

Deze processen kunnen samenhangen, maar hoeven niet volledig in dezelfde volgorde plaats te vinden.

Herstel mag niet wachten totdat iedere schuldvraag definitief is beantwoord.

Tegelijk mag het spreken over leren niet worden gebruikt om ernstige verantwoordelijkheid te laten verdwijnen.

## 20.17 Wanneer positie- en reputatiebescherming defensief worden

Het beschermen van gezag en reputatie wordt niet defensief doordat een organisatie onjuiste beschuldigingen weerspreekt, medewerkers beschermt of zorgvuldig communiceert.

Het wordt defensief wanneer de gevolgen voor positie en beeldvorming zwaarder gaan wegen dan de inhoudelijke noodzaak van onderzoek en correctie.

Dat is herkenbaar wanneer:

- fouten of tekorten uitsluitend in verzachtende taal worden beschreven;
- correctie wordt uitgesteld vanwege mogelijke aansprakelijkheid of politieke schade;
- interne twijfel niet zichtbaar het besluitniveau bereikt;
- de boodschapper als loyaliteits- of communicatieprobleem wordt behandeld;
- incidenten vooral bij één uitvoerder worden neergelegd;
- publieke communicatie stelliger is dan de interne kennis rechtvaardigt;
- of reputatiemanagement sneller wordt georganiseerd dan inhoudelijk herstel.

De defensieve uitspraak luidt:

Wij moeten voorkomen dat onnodig twijfel ontstaat over onze betrouwbaarheid.

De corrigeerbare vervolgvraag luidt:

Welke betrouwbaarheid beschermen wij wanneer relevante twijfel niet herkenbaar mag worden uitgesproken?

## 20.18 De zeventiende defensieve reflex: de reputatiereflex

Met dit hoofdstuk wordt een zeventiende defensieve reflex zichtbaar: de **reputatiereflex**.

De reputatiereflex ontstaat wanneer een organisatie, bestuurder of professional nieuwe informatie vooral beoordeelt op de gevolgen voor gezag, positie, aansprakelijkheid en het oordeel over eerder handelen.

De reflex kent verschillende vormen:

- erkenning van een tekort wordt vermeden omdat zij als schuldbekentenis kan worden gelezen;
- consistentie wordt belangrijker dan actuele juistheid;
- negatieve informatie wordt communicatief verzacht;
- een systeemprobleem wordt teruggebracht tot een individuele fout;
- kritische medewerkers worden beoordeeld op loyaliteit of bestuurlijke gevoeligheid;
- en de bescherming van vertrouwen wordt verward met het beschermen van het beeld van foutloosheid.

De reputatiereflex verschilt van de rechtvaardigingsreflex.

De rechtvaardigingsreflex benadrukt dat het eerdere besluit destijds zorgvuldig tot stand kwam.

De reputatiereflex beschermt de positie en geloofwaardigheid van personen en instituties tegen de gevolgen van erkenning en correctie.

Zij verschilt ook van de gezag reflex.

De gezag reflex gebruikt het gezag van officiële deskundigheid om inhoudelijke discussie af te sluiten.

De reputatiereflex probeert te voorkomen dat het gezag van de organisatie zelf door twijfel of koerswijziging wordt aangetast.

De volledige reeks van reflexen wordt opnieuw niet in dit hoofdstuk herhaald. Zij kan in Bijlage A systematisch worden samengebracht en theoretisch worden geordend.

## 20.19 Voorwaarden voor reputatiebestendige correctie

Een overheid kan correctie beter mogelijk maken door vooraf voorzieningen te treffen.

### Scheid actuele correctie van het oordeel over het verleden

Onderzoek eerst wat nu nodig is. Beoordeel daarna afzonderlijk of eerdere beslissingen verwijtbaar waren.

### Maak onzekerheid onderdeel van professioneel handelen

Een medewerker moet kunnen aangeven dat kennis beperkt is zonder dat dit als onbekwaamheid wordt gezien.

### Bescherm afwijkende interne adviezen

Een afwijkend oordeel moet herkenbaar kunnen worden vastgelegd en het bevoegde niveau kunnen bereiken.

### Communiceer voorwaarden, niet alleen conclusies

Wie vooraf uitlegt waarop een besluit berust, kan later geloofwaardig uitleggen waarom gewijzigde omstandigheden tot aanpassing leiden.

### Onderzoek systemen vóór personen

Bij incidenten moet eerst worden gekeken naar ontwerp, prikkels, capaciteit en beschermingslagen. Individuele verantwoordelijkheid blijft mogelijk, maar is niet het automatische begin- en eindpunt.

### Organiseer een waardige koerswijziging

Bestuurders en organisaties moeten hun positie kunnen aanpassen zonder dat iedere verandering als totale mislukking wordt behandeld.

### Laat onafhankelijk toetsen

Wanneer de eigen positie of reputatie direct wordt geraakt, is beoordeling door een voldoende onafhankelijke partij nodig.

Deze voorzieningen beschermen niet tegen publieke kritiek.

Zij verkleinen wel de institutionele prikkel om noodzakelijke correctie te vermijden.

## 20.20 Reputatie door corrigeerbaarheid

Op korte termijn kan erkenning van onzekerheid of een fout reputatieschade veroorzaken.

Op langere termijn kan juist het tegenovergestelde gelden.

Burgers verliezen niet alleen vertrouwen doordat de overheid fouten maakt.

Zij verliezen vooral vertrouwen wanneer zij ervaren dat:

- fouten worden ontkend;
- verantwoordelijkheid wordt verspreid;
- informatie wordt verzacht;
- en correctie pas volgt na incidenten, rechterlijke uitspraken of langdurige publieke druk.

Een overheid die uit eigen beweging herijkt, uitlegt en herstelt, laat zien dat haar instituties functioneren.

Daarmee ontstaat een andere grondslag voor reputatie.

Niet:

Wij maken geen fouten.

Maar:

Wij organiseren dat fouten en veranderde omstandigheden tijdig zichtbaar worden en tot handelen leiden.

Dit is een sterkere, maar veeleisender vorm van institutioneel gezag.

## 20.21 Conclusie

Positie, gezag en reputatie zijn geen oppervlakkige bestuurlijke belangen.

Zij zijn nodig om besluiten te kunnen uitvoeren, waarschuwingen geloofwaardig te laten zijn en samenwerking mogelijk te maken. De overheid mag ongefundeerde beschuldigingen weerspreken, haar medewerkers beschermen en zorgvuldig omgaan met communicatie en aansprakelijkheid.

Maar reputatiebescherming wordt defensief wanneer het beeld van betrouwbaarheid belangrijker wordt dan het vermogen betrouwbaar te handelen.

Dan wordt twijfel verzacht, correctie uitgesteld en een systeemprobleem teruggebracht tot een incident of individuele fout. Medewerkers leren dat oplossingen welkom zijn, maar fundamentele heropening hun positie kan schaden. Bestuurders ervaren koerswijziging als gezichtsverlies. De organisatie verdedigt haar vroegere gelijk om haar huidige gezag te behouden.

Daarmee ontstaat een paradox:

**Hoe sterker de overheid haar reputatie van foutloosheid beschermt, hoe groter de reputatieschade wanneer de werkelijkheid uiteindelijk tot correctie dwingt.**

De corrigeerbare overheid kiest een andere grondslag voor vertrouwen.

Zij beschermt niet het beeld dat zij altijd gelijk had. Zij beschermt het vermogen om zorgvuldig te besluiten, eerlijk te herijken en tijdig te herstellen.

Daarvoor moet zij actuele correctie kunnen scheiden van schuld, tegenspraak kunnen verdragen en bestuurders, ambtenaren en organisaties een waardige maar controleerbare route bieden om op eerdere posities terug te komen.

Na positie en reputatie resteert de krachtigste verdedigingsvorm binnen dit deel: de eenmaal ingezette koers zelf.

Naarmate meer beleid, geld, infrastructuur, contracten en verwachtingen aan een route zijn verbonden, wordt voortzetting steeds gemakkelijker te rechtvaardigen en correctie steeds moeilijker te organiseren.

Daarover gaat hoofdstuk 21.

# Hoofdstuk 21 — Verdediging van de ingezette koers

## 21.1 De koers krijgt een eigen gewicht

Een beleidsrichting begint vaak als antwoord op een maatschappelijk probleem.

De overheid wil de energievoorziening verduurzamen, woningbouw mogelijk maken, economische activiteit behouden of de infrastructuur versterken. Zij onderzoekt mogelijkheden, spreekt een voorkeur uit en zet middelen in om die voorkeur te realiseren.

Na verloop van tijd verandert de positie van de gekozen route.

Er ontstaat een projectorganisatie. Er worden onderzoeken uitgevoerd, locaties gereserveerd, subsidies toegekend en afspraken met andere overheden en marktpartijen gemaakt. Medewerkers bouwen specialistische kennis op. Bestuurders verbinden hun naam aan het project. Burgers en bedrijven gaan rekening houden met de aangekondigde ontwikkeling.

De koers is dan niet langer alleen een mogelijke oplossing.

Zij is een bestuurlijke werkelijkheid geworden.

Nieuwe informatie wordt daardoor niet meer uitsluitend beoordeeld op haar betekenis voor het oorspronkelijke maatschappelijke doel. Zij wordt ook beoordeeld op de gevolgen voor alles wat inmiddels rond de gekozen route is opgebouwd.

De centrale vraag verschuift van:

Is dit nog steeds de beste weg naar het doel?

naar:

Hoe voorkomen wij dat de ingezette koers vastloopt?

Daarmee krijgt de koers een eigen beschermingsbelang.

## 21.2 Het doel en de route raken met elkaar vereenzelvigd

Een maatschappelijk doel kan op verschillende manieren worden bereikt.

Klimaatneutraliteit kan worden nagestreefd met verschillende combinaties van energiebesparing, duurzame productie, opslag, regelbaar vermogen, netverzwaring en internationale uitwisseling.

Woningbouw kan plaatsvinden op verschillende locaties, in verschillende dichtheden en met uiteenlopende faseringen.

Verduurzaming van industrie kan verschillende grondstoffen, processen en infrastructuren gebruiken.

Zodra één route politiek en organisatorisch is gekozen, kan echter de indruk ontstaan dat kritiek op die route tevens kritiek op het maatschappelijke doel is.

Wie twijfelt aan een kerncentrale, zou tegen klimaatbeleid of leveringszekerheid zijn.

Wie vragen stelt bij grootschalige ammoniakimport, zou de industriële transitie willen blokkeren.

Wie bezwaar maakt tegen woningbouw op een specifieke locatie, zou de woningnood onvoldoende serieus nemen.

Zo wordt de ruimte voor alternatieven smaller.

Het doel legitimeert de route.

De route gaat vervolgens het doel vertegenwoordigen.

Een corrigeerbare overheid houdt beide uit elkaar. Zij kan aan het doel vasthouden en toch de gekozen techniek, schaal, locatie of planning aanpassen.

## 21.3 Pad afhankelijkheid

Vroege keuzes beïnvloeden welke latere keuzes nog praktisch beschikbaar zijn.

Dit wordt pad afhankelijkheid genoemd.

Een locatiekeuze leidt tot specifieke ruimtelijke onderzoeken en infrastructuurplannen. Een technologische keuze bepaalt welke deskundigen, bedrijven en financieringsvormen worden betrokken. Een subsidie creëert verwachtingen en commerciële belangen. Een vergunningprocedure vereist steeds verdere uitwerking van dezelfde route.

Iedere volgende stap bouwt voort op de vorige.

Daardoor worden alternatieven niet noodzakelijk inhoudelijk minder geschikt. Zij worden minder ontwikkeld, minder gefinancierd en minder bestuurlijk bereikbaar.

Het gekozen pad krijgt een institutionele voorsprong.

Na verloop van tijd kan de overheid constateren dat de voorkeursroute het meest concreet en uitvoerbaar is. Maar die concreetheid is mede het gevolg van de eerdere beslissing om juist deze route te onderzoeken, te financieren en te organiseren.

De koers bevestigt zichzelf door de middelen die eraan zijn toegekend.

## 21.4 Gemaakte kosten veranderen de afweging

Bij grote projecten worden aanzienlijke voorbereidingskosten gemaakt.

Er wordt betaald voor personeel, onderzoeken, grondverwerving, ontwerp, juridische ondersteuning en contractvoorbereiding.

Wanneer later twijfel ontstaat, worden deze kosten onderdeel van het debat.

De redenering luidt:

Er is al zoveel geïnvesteerd dat stoppen onverantwoord zou zijn.

Economisch behoren reeds gemaakte, niet-terugvorderbare kosten echter niet doorslaggevend te zijn voor de keuze vanaf het huidige moment. Zij kunnen niet meer worden teruggewonnen, ongeacht of de overheid doorgaat of stopt.

De juiste vraag is:

Welke toekomstige kosten, baten en risico's horen vanaf nu bij doorgaan, aanpassen of stoppen?

Bestuurlijk is deze zuivere afweging moeilijk.

Stoppen maakt eerdere uitgaven onmiddellijk zichtbaar als kosten zonder gerealiseerd project. Doorgaan stelt de erkenning daarvan uit en houdt de mogelijkheid open dat de investering alsnog wordt gerechtvaardigd.

Daardoor kunnen gemaakte kosten een argument worden voor nieuwe kosten.

De overheid investeert verder om te voorkomen dat eerdere investeringen als verlies moeten worden erkend.

## 21.5 Niet alleen geld, maar ook reputatie en arbeid zijn geïnvesteerd

De investering in een koers bestaat niet alleen uit geld.

Ambtenaren en deskundigen hebben jarenlang aan de route gewerkt. Bestuurders hebben haar verdedigd. Organisaties hebben personeel aangetrokken en relaties met marktpartijen opgebouwd. Bewoners en andere belanghebbenden hebben tijd besteed aan participatie en procedures.

Ook deze inspanningen kunnen een gevoel van verplichting creëren.

Stoppen betekent dan niet alleen dat financiële middelen niet tot uitvoering leiden. Het kan voelen alsof:

- jaren werk verloren gaan;
- bestuurlijke beloften worden gebroken;
- professionele deskundigheid haar bestemming verliest;
- en eerdere conflicten voor niets zijn doorstaan.

Deze institutionele en persoonlijke investeringen zijn reëel.

Maar ook zij bewijzen niet dat voortzetting de beste maatschappelijke keuze is.

Een zorgvuldig onderzoek dat leidt tot een tijdig nee is niet nutteloos. Het heeft voorkomen dat een nog veel grotere en moeilijker herstelbare investering werd gedaan.

## 21.6 Aanvullende investeringen sluiten het systeem

Een groot project staat zelden op zichzelf.

Rond de hoofdroute ontstaan aanvullende investeringen:

- netaansluitingen;
- wegen en vaarwegen;
- leidingen;
- opleidingsprogramma's;
- onderzoeksfaciliteiten;
- woningbouw;
- leverancierssketens;
- en bestuurlijke samenwerkingsverbanden.

Deze voorzieningen kunnen noodzakelijk zijn om het project uitvoerbaar te maken.

Tegelijk vergroten zij de wederzijdse afhankelijkheid.

De infrastructuur wordt gerechtvaardigd door het project.

Het project wordt later gerechtvaardigd doordat de infrastructuur inmiddels is aangelegd.

Andere partijen passen hun plannen aan en creëren zo nieuwe redenen voor continuïteit.

De route raakt verweven met een steeds groter netwerk van besluiten.

Daardoor wordt heroverweging niet meer één projectbesluit. Zij raakt vele organisaties, budgetten en verwachtingen.

Dit netwerk kan maatschappelijke waarde creëren.

Het kan ook een bestuurlijke lock-in vormen waarin de vraag of de oorspronkelijke route nog de beste is steeds moeilijker afzonderlijk kan worden gesteld.

## 21.7 Het project kan zijn eigen behoefte creëren

Sommige projecten worden aanvankelijk gerechtvaardigd door een verwachte maatschappelijke behoefte.

Na de politieke keuze kan beleid worden ontwikkeld om die behoefte daadwerkelijk te laten ontstaan.

Er worden subsidies verstrekt, verplichtingen ingevoerd, infrastructuren aangelegd en marktpartijen uitgenodigd zich op de toekomstige voorziening te richten.

Daarna kan de ontstane belangstelling worden gebruikt als bewijs dat het project noodzakelijk is.

Er ontstaat een zelfbevestigende kring:

1. de overheid verwacht vraag;
2. zij kiest en ondersteunt een voorziening;
3. marktpartijen reageren op die ondersteuning;
4. de ontstane projecten worden als bewijs van vraag gebruikt;
5. de voorziening wordt verder uitgebreid.

Deze ontwikkeling hoeft niet onjuist te zijn. Overheden moeten soms markten en infrastructuren helpen ontstaan.

Maar het moet zichtbaar blijven of een voorziening wordt gebouwd vanwege autonome maatschappelijke behoefte, of dat de behoefte mede door het beleidsinstrument zelf wordt gecreëerd.

Anders kan het gekozen middel zijn eigen noodzakelijkheid produceren.

## 21.8 Het project wordt een organisatie

Zodra een projectorganisatie is opgericht, krijgt de koers een menselijke en bestuurlijke drager.

De organisatie heeft:

- een opdracht;
- een budget;
- een planning;
- personeel;
- mijlpalen;
- en een verantwoordelijke leiding.

Zij wordt beoordeeld op voortgang.

Dat is logisch. Een projectorganisatie die niet op uitvoering is gericht, kan haar taak niet vervullen.

Maar deze inrichting beïnvloedt de wijze waarop problemen worden geïnterpreteerd.

Een tekort aan netcapaciteit wordt een inpassingsvraagstuk.

Een kostenstijging wordt een financieringsvraagstuk.

Een veiligheidsprobleem wordt een ontwerp- of vergunning vraagstuk.

Maatschappelijke weerstand wordt een omgevingsvraagstuk.

De organisatie zoekt oplossingen binnen haar opdracht.

Zij heeft meestal niet het mandaat om te concluderen dat haar eigen project niet langer de beste route is.

Daarvoor is een afzonderlijke bestuurlijke toets nodig.

Zonder die toets wordt de projectorganisatie onbedoeld tevens de belangrijkste verdediger van haar eigen voortbestaan.

## 21.9 Voortgang is niet hetzelfde als geldigheid

Projectrapportages richten zich op:

- planning;
- budget;
- risico's;
- besluitvorming;
- en behaalde mijlpalen.

Deze informatie is noodzakelijk.

Maar een project kan volgens planning verlopen terwijl de maatschappelijke grondslag verzwakt.

De oorspronkelijke vraag kan lager uitvallen.

Alternatieven kunnen zich sneller ontwikkelen.

De omgeving kan veranderen.

De kosten kunnen structureel hoger worden, hoewel zij nog binnen een bestuurlijk aangepaste raming passen.

Voortgangsbeheersing vraagt:

Voeren wij het project goed uit?

Herijking vraagt:

Voeren wij nog steeds het juiste project uit?

Deze vragen mogen niet met elkaar worden verward.

Wanneer alleen de eerste periodiek wordt gesteld, kan een project zeer professioneel naar een steeds minder wenselijke uitkomst bewegen.

## 21.10 Aanpassing kan fundamentele heroverweging uitstellen

Een koers hoeft niet volledig star te zijn.

Ontwerp, planning, financiering en veiligheidsmaatregelen kunnen worden aangepast. Juist deze flexibiliteit kan een project sterker en maatschappelijk beter maken.

Maar aanpassingsvermogen kan ook voorkomen dat de hoofdvraag opnieuw wordt gesteld.

Ieder nieuw probleem krijgt een aanvullende maatregel.

Er komt extra infrastructuur, meer subsidie, een groter veiligheidsgebied, een aangepaste planning of een nieuwe contractvorm.

Elke maatregel lost mogelijk een afzonderlijk knelpunt op.

De optelsom kan echter een signaal zijn dat de oorspronkelijke route minder robuust was dan verondersteld.

De overheid moet daarom niet alleen vragen of ieder probleem afzonderlijk oplosbaar is.

Zij moet ook vragen:

Wat zegt het aantal, de samenhang en de kosten van al deze oplossingen over de kwaliteit van de oorspronkelijke keuze?

Een route kan technisch uitvoerbaar worden gemaakt en bestuurlijk toch niet meer de meest redelijke zijn.

## 21.11 Doorgaan heeft een institutioneel voordeel

Voortzetting volgt vaak uit bestaande verantwoordelijkheden.

Iedere organisatie weet welke volgende stap zij moet zetten. Budgetten en procedures zijn ingericht. Het project heeft een bestuurlijke eigenaar.

Stoppen of fundamenteel aanpassen vraagt iets anders.

Iemand moet:

- de hoofdkeuze heropenen;
- eerdere verwachtingen doorbreken;
- alternatieven opnieuw ontwikkelen;
- financiële verliezen erkennen;
- en verantwoordelijkheid nemen voor onzekerheid tijdens de overgang.

Daardoor is doorgaan organisatorisch eenvoudiger dan stoppen.

Niet doorgaan vraagt een nieuw en zwaar besluit.

Doorgaan kan soms plaatsvinden door een reeks kleinere vervolgacties, zonder dat opnieuw een integrale keuze wordt gevraagd.

Deze asymmetrie maakt voortzetting tot de standaarduitkomst.

Afwezigheid van een nieuw nee wordt behandeld als voldoende grond voor een volgend ja.

## 21.12 Alternatieven verliezen hun praktische beschikbaarheid

Een alternatief kan formeel blijven bestaan en feitelijk verdwijnen.

Een locatie wordt voor de voorkeursroute gereserveerd.

Deskundigen richten zich op de gekozen technologie.

Budgetten worden besteed.

Marktpartijen investeren in de verwachte keten.

Regelgeving en infrastructuur worden daarop aangepast.

Wanneer later heroverweging nodig is, blijkt het alternatief onvoldoende uitgewerkt of niet meer tijdig beschikbaar.

De voorkeursroute lijkt dan onvermijdelijk.

Maar deze onvermijdelijkheid is mede bestuurlijk geproduceerd.

Daarom moet bij langjarige en onzekere projecten niet alleen worden gevraagd welke route wordt ontwikkeld.

Ook moet worden bepaald welke alternatieven bewust beschikbaar worden gehouden en tegen welke kosten.

Het behouden van alternatieven kan op korte termijn inefficiënt lijken.

Het kan op lange termijn de prijs zijn van bestuurlijke keuzevrijheid.

## 21.13 De geërfde koers

Bestuurders en ambtenaren erven besluiten van voorgangers.

Een nieuw college, kabinet of managementteam treft projecten aan met bestaande contracten, wettelijke procedures en politieke toezeggingen.

De nieuwe verantwoordelijke heeft het oorspronkelijke besluit mogelijk niet genomen, maar wordt wel aanspreekbaar op voortgang en gevolgen.

Dat bevordert continuïteit.

Een overheid kan niet bij iedere personele of politieke wisseling alle langjarige projecten opnieuw beginnen.

Maar continuïteit mag geen automatische bevestiging worden.

Vooral bij grote vertragingen, kostenwijzigingen of gewijzigde maatschappelijke omstandigheden moet de nieuwe verantwoordelijke de ruimte krijgen de actuele grondslag te toetsen.

De uitspraak:

Dit is eerder besloten,

is een belangrijk institutioneel feit.

Zij is geen zelfstandig inhoudelijk argument voor blijvende juistheid.

## 21.14 Wanneer koersverdediging defensief wordt

Het verdedigen van een ingezette koers is niet defensief omdat de overheid volhoudt bij tegenslag.

Grote maatschappelijke veranderingen vragen doorzettingsvermogen. Niet ieder probleem en niet iedere kostenstijging rechtvaardigt een koerswijziging.

Koersverdediging wordt defensief wanneer voortzetting zelf het dominante doel wordt en informatie niet meer onbevangen kan leiden tot een andere route.

Dat is herkenbaar wanneer:

- het doel en het gekozen middel met elkaar worden vereenzelvigd;
- reeds gemaakte kosten als belangrijkste argument voor nieuwe investeringen dienen;
- alternatieven niet langer praktisch beschikbaar worden gehouden;
- iedere tegenvaller uitsluitend tot aanvullende maatregelen binnen dezelfde route leidt;
- de projectorganisatie haar eigen hoofdkeuze feitelijk moet beoordelen;
- voortgangsrapportages de actuele maatschappelijke geldigheid vervangen;
- of stoppen alleen nog voorstelbaar is na een crisis, rechterlijke uitspraak of volledige technische onmogelijkheid.

De defensieve uitspraak luidt:

Wij hebben al zoveel georganiseerd dat teruggaan geen reële optie meer is.

De corrigeerbare vervolgvraag luidt:

Is voortzetting vanaf het huidige moment nog steeds beter dan aanpassen, vervangen of stoppen?

## 21.15 De achttiende defensieve reflex: de volhardingsreflex

Met dit hoofdstuk wordt een achttiende defensieve reflex zichtbaar: de **volhardingsreflex**.

De volhardingsreflex ontstaat wanneer de middelen, verwachtingen en institutionele belangen die aan een koers zijn verbonden, zelf argumenten worden om die koers voort te zetten.

De reflex kent verschillende vormen:

- gemaakte kosten rechtvaardigen verdere kosten;
- eerdere politieke beloften verhogen de drempel voor heroverweging;
- projectorganisaties vertalen fundamentele bezwaren naar uitvoeringsproblemen;
- alternatieven verliezen middelen en verdwijnen daardoor als realistische optie;
- iedere aanpassing versterkt de investering in de hoofdroute;
- en stoppen wordt vooral beoordeeld op het zichtbare verlies, terwijl de toekomstige kosten en vermeden schade minder gewicht krijgen.

De volhardingsreflex verschilt van de koersreflex.

De **koersreflex** ontstaat wanneer een politieke voorkeursrichting vroegtijdig de standaard voor onderzoek en organisatie wordt.

De **volhardingsreflex** ontstaat later, wanneer de inmiddels opgebouwde werkelijkheid rond die koers voortzetting steeds sterker afdwingt.

Zij verschilt ook van de tijdsreflex.

De tijdsreflex zorgt ervoor dat correctie door vertraging, versnelling en fasering moeilijker wordt.

De volhardingsreflex gebruikt het resultaat daarvan — de opgebouwde verplichtingen en afhankelijkheden — als reden om niet meer terug te keren.

## 21.16 Voorwaarden voor corrigeerbare koersvastheid

Een overheid kan koersvast én corrigeerbaar zijn wanneer zij haar volharding aan voorwaarden bindt.

### Houd doel en middel uit elkaar

Een techniek, project of locatie mag nooit volledig samenvallen met het maatschappelijke doel waarvoor zij is gekozen.

### Beoordeel vanaf het huidige moment

Bij iedere herijking moeten toekomstige kosten, baten en risico’s worden vergeleken. Reeds gemaakte kosten mogen niet automatisch beslissend zijn.

### Leg stop- en herontwerpcriteria vooraf vast

Het project moet weten welke kostenstijging, vertraging, veiligheidsbeperking of vraagontwikkeling tot aanpassing of heropening leidt.

### Laat de projectorganisatie niet alleen zichzelf toetsen

Een onafhankelijke partij moet de actuele noodzaak, alternatieven en gezamenlijke robuustheid kunnen beoordelen.

### Houd ten minste één terugvalroute beschikbaar

Een alternatief hoeft niet volledig parallel te worden ontwikkeld, maar mag niet uitsluitend op papier bestaan.

### Beoordeel aanvullende maatregelen cumulatief

Niet alleen ieder afzonderlijk knelpunt, maar ook de totale complexiteit, afhankelijkheid en kosten van alle oplossingen moeten worden gewogen.

### Herijk bij wezenlijke verandering

Grote vertraging, sterk hogere kosten, nieuwe kennis of veranderde omgeving moeten aanleiding zijn voor een nieuw integraal besluit.

### Maak stoppen bestuurlijk mogelijk

Een project dat alleen als succes geldt wanneer het volledig wordt gerealiseerd, zal vrijwel altijd naar voortzetting neigen. Tijdige beëindiging moet als mogelijke uitkomst van zorgvuldig bestuur worden erkend.

## 21.17 De onafhankelijke herbaselining

Bij grote afwijkingen is een gewone voortgangsactualisatie onvoldoende.

Dan is een onafhankelijke **herbaselining** nodig: een nieuwe beoordeling van de route vanaf de actuele werkelijkheid.

Daarbij worden niet alleen planning en budget opnieuw vastgesteld. Ook worden opnieuw onderzocht:

- het maatschappelijke doel;
- de actuele behoefte;
- de beschikbaarheid van alternatieven;
- de nog te maken kosten;
- de resterende risico’s;
- de uitvoeringscapaciteit;
- en de mate van omkeerbaarheid.

De vraag is niet hoe de oorspronkelijke planning kan worden hersteld.

De vraag is welke route vanaf nu het meest verantwoord is.

Een herbaselining moet daarom meer uitkomsten toelaten dan een aangepast tijdschema.

Zij kan leiden tot doorgaan, verkleinen, herontwerpen, pauzeren of stoppen.

## 21.18 De betekenis van een tijdige stop

Het stoppen van een project wordt vaak als mislukking gezien.

Dat is begrijpelijk wanneer middelen zijn verspild door slechte voorbereiding of onbehoorlijk bestuur.

Maar niet iedere stop is een mislukking.

Een verkenning, pilot of gefaseerde ontwikkeling heeft juist de functie om vóór volledige realisatie vast te stellen of de route voldoende verantwoord is.

Wanneer nieuwe informatie laat zien dat dit niet het geval is, bewijst een tijdige stop dat het correctiemechanisme heeft gewerkt.

De werkelijke mislukking kan bestaan uit doorgaan omdat stoppen politiek, organisatorisch of emotioneel niet meer aanvaardbaar wordt geacht.

Een overheid moet daarom verschil maken tussen:

- falen door onzorgvuldig handelen;
- en verantwoord stoppen nadat onzekerheid zorgvuldig is onderzocht.

Zonder dat onderscheid wordt ieder projectteam impliciet opgedragen uiteindelijk tot uitvoering te komen.

## 21.19 Afronding van het derde deel

De hoofdstukken 12 tot en met 21 hebben laten zien dat verdediging een noodzakelijk onderdeel van bestuur is.

De overheid moet rechtszekerheid, taakverdeling, professionele deskundigheid, vertrouwelijkheid, continuïteit en democratische besluiten kunnen beschermen.

Maar dezelfde instrumenten kunnen een andere functie krijgen.

Taakverdeling kan verantwoordelijkheid verspreiden.

Procedure kan de inhoudelijke vraag afsluiten.

Deskundigheid kan gezag worden zonder toetsbaarheid.

Informatie kan transparantie suggereren zonder samenhang te bieden.

Tijd kan het venster voor correctie sluiten.

Participatie kan legitimiteit produceren zonder werkelijke invloed.

Reputatie kan erkenning bemoeilijken.

En een eenmaal ingezette koers kan door haar eigen institutionele gewicht steeds moeilijker te verlaten worden.

Deze mechanismen handelen echter niet zelfstandig.

Zij krijgen betekenis door de mensen die binnen het systeem werken: ambtenaren, bestuurders, deskundigen, toezichthouders en uitvoerders.

Die mensen bevinden zich vaak in een spanningsveld. Zij moeten loyaal uitvoeren en tegelijk professioneel tegenspreken. Zij vertegenwoordigen een overheid waarvan zij slechts een deel kunnen overzien. Zij moeten onzekerheid benoemen binnen een organisatie die duidelijkheid verlangt.

De defensieve overheid is daarom niet alleen een systeem van regels, procedures en besluiten.

Zij is ook een menselijke werkelijkheid.

Daarover gaat het vierde deel, te beginnen met hoofdstuk 22: **De ambtenaar in het spanningsveld**.

# Hoofdstuk 22 — De ambtenaar in het spanningsveld

## 22.1 De ambtenaar als mens in een institutioneel systeem

De defensieve overheid bestaat niet alleen uit regels, procedures, modellen en organisaties. Zij wordt dagelijks gevormd door mensen die binnen die structuren moeten handelen.

De ambtenaar bevindt zich daarbij in een bijzondere positie. Hij moet politieke besluiten loyaal uitvoeren, professioneel adviseren, wettelijke grenzen bewaken en het publieke belang dienen. Tegelijk beschikt hij meestal slechts over een deel van de informatie en een beperkt mandaat.

Hij kan zien dat een besluit kwetsbaar is zonder bevoegd te zijn het te wijzigen. Hij kan twijfels hebben bij een aanname die op een hoger niveau al als uitgangspunt geldt. Hij kan worden aangesproken door een burger op een probleem dat meerdere organisaties raakt, terwijl hij alleen namens zijn eigen onderdeel kan spreken.

De spanning ontstaat dus niet noodzakelijk doordat de ambtenaar zijn taak slecht uitvoert.

Zij kan juist ontstaan doordat hij verschillende legitieme plichten tegelijk probeert te vervullen.

**De ambtenaar moet loyaal zijn aan het genomen besluit, maar ook aan de publieke opdracht waarvoor dat besluit is genomen.**

Meestal vallen deze twee vormen van loyaliteit samen. Het wordt moeilijk wanneer zij uiteen beginnen te lopen.

## 22.2 Politieke loyaliteit en professionele tegenspraak

In een democratische rechtsstaat bepaalt de politiek de richting. Ambtenaren mogen niet op eigen gezag politieke keuzes vervangen door hun persoonlijke voorkeur.

Een ambtenaar die het oneens is met een besluit, moet het in beginsel toch professioneel uitvoeren. Anders zou de ambtelijke organisatie zelf politieke macht uitoefenen zonder democratisch mandaat.

Maar loyaliteit betekent niet dat de ambtenaar zijn deskundigheid moet uitschakelen.

Voorafgaand aan het besluit moet hij risico’s, onzekerheden, alternatieven en uitvoeringsproblemen helder kunnen benoemen. Na het besluit moet hij blijven signaleren wanneer dragende voorwaarden vervallen of de werkelijkheid wezenlijk anders uitpakt dan verwacht.

Tegenspraak is daarom geen uitzondering op loyaliteit.

Zij is een onderdeel van professionele loyaliteit.

Het probleem ontstaat wanneer de organisatie alleen tegenspraak waardeert zolang zij de gekozen koers helpt verbeteren. Kritiek op uitvoering is dan welkom, maar kritiek op de hoofdkeuze wordt als bestuurlijk onbruikbaar beschouwd.

De ambtenaar leert dan dat hij mag zeggen:

Dit project vraagt aanvullende maatregelen.

Maar niet gemakkelijk:

De opeenstapeling van maatregelen kan erop wijzen dat de hoofdroute opnieuw moet worden beoordeeld.

Daarmee wordt zijn professionele ruimte smaller zonder dat formeel sprake is van een spreekverbod.

## 22.3 Het beperkte mandaat

Een ambtenaar spreekt namens een organisatie, maar vertegenwoordigt nooit de gehele overheid.

Hij heeft een taakomschrijving, een bevoegdheid en een verantwoordingslijn. Die afbakening beschermt tegen willekeur en maakt duidelijk wie waarover mag besluiten.

Maar maatschappelijke vragen zijn vaak breder dan het mandaat.

Een medewerker van een omgevingsdienst kan een vergunning uitleggen, maar niet namens de gemeente spreken over woningbouw. Een ambtenaar van een ministerie kan beleid toelichten, maar geen oordeel geven over een lokaal toezicht dossier. Een veiligheidsadviseur kan aangeven dat een scenario operationeel moeilijk beheersbaar is, maar niet beslissen of het project daarom moet worden gestopt.

Voor de burger blijft deze begrenzing soms onzichtbaar. Hij spreekt met een vertegenwoordiger van “de overheid” en verwacht een antwoord op de volledige vraag.

De ambtenaar kan dat antwoord niet geven.

Toch wordt hij wel het gezicht van de overheid.

Daarmee kan hij de menselijke sluitpost worden van bestuurlijke fragmentatie. Hij moet uitleggen waarom zijn organisatie niet over het geheel gaat, terwijl hij mogelijk zelf ziet dat niemand het geheel werkelijk draagt.

Dat is niet alleen een communicatief probleem.

Het is een institutioneel spanningsveld.

## 22.4 Weten zonder te kunnen beslissen

Ambtenaren bevinden zich vaak dicht bij de uitvoering en beschikken daardoor vroeg over relevante signalen.

Zij zien terugkerende klachten, oplopende kosten, onuitvoerbare voorwaarden, botsende planningen en inconsistenties tussen beleid en praktijk. Ook merken zij wanneer een bestuurlijke samenvatting stelliger wordt dan de onderliggende stukken toelaten.

Maar weten is niet hetzelfde als kunnen handelen.

De ambtenaar kan het signaal opnemen in een rapportage, bespreken met zijn leidinggevende of doorgeven aan een andere afdeling. Daarna ligt de formele verantwoordelijkheid elders.

Wanneer het signaal niet wordt opgepakt, ontstaat een moeilijke positie. Moet hij opnieuw waarschuwen? Moet hij escaleren? Wanneer wordt herhaling gezien als professionele vasthoudendheid en wanneer als gebrek aan loyaliteit?

Het systeem verwacht van hem dat hij verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteit van zijn werk.

Tegelijk verwacht het dat hij de grenzen van zijn positie respecteert.

Deze spanning wordt groter naarmate:

- de mogelijke schade ernstiger is;
- de koers sterker is vastgelegd;
- en de formele escalatieroute onduidelijker is.

Een professionele organisatie mag niet vertrouwen op persoonlijke moed alleen. Zij moet institutioneel organiseren wat een medewerker kan doen wanneer hij meent dat een belangrijk signaal onvoldoende doorwerkt.

## 22.5 Bestuurlijke sensitiviteit

Van ambtenaren wordt vaak bestuurlijke sensitiviteit verlangd.

Dat betekent dat zij begrijpen:

- in welke politieke context een advies terechtkomt;
- welke belangen en bevoegdheden spelen;
- hoe een boodschap bestuurlijk bruikbaar kan worden geformuleerd;
- en welke gevolgen een uitspraak voor andere processen kan hebben.

Dit is een noodzakelijke professionele vaardigheid. Een ambtenaar die alleen inhoudelijk gelijk wil krijgen en geen rekening houdt met timing, verantwoordelijkheden of besluitvorming, kan zijn eigen boodschap onwerkbaar maken.

Maar bestuurlijke sensitiviteit heeft een risico.

Zij kan verschuiven van:

Hoe zorg ik dat dit inhoudelijke signaal het bestuur werkelijk bereikt?

naar:

Hoe formuleer ik dit zo dat het bestuurlijk niet te veel problemen veroorzaakt?

Een harde voorwaarde wordt dan een aandachtspunt. Een wezenlijke onzekerheid wordt een beheersbaar risico. Een verschil tussen deskundigen wordt een nuance.

De boodschap wordt beter inpasbaar, maar mogelijk minder beslissend.

Bestuurlijke sensitiviteit mag de vorm van de boodschap aanpassen.

Zij mag haar inhoudelijke gewicht niet ongemerkt verminderen.

## 22.6 De menselijke prijs van institutionele spanning

Langdurige spanning tussen professioneel oordeel en organisatorische koers kan een hoge persoonlijke prijs hebben.

De ambtenaar kan zich verantwoordelijk voelen voor een uitkomst waarop hij slechts beperkte invloed heeft. Hij kan ervaren dat zijn waarschuwing formeel is aangehoord maar inhoudelijk niet doorwerkt. Ook kan hij twijfelen of hij voldoende heeft gedaan.

Wanneer hij blijft aandringen, riskeert hij beschadiging van werkrelaties of loopbaan. Wanneer hij zwijgt, kan hij het gevoel krijgen tekort te schieten tegenover burgers of zijn professionele normen.

Deze positie kan leiden tot:

- terughoudendheid;
- zelfcensuur;
- frustratie;
- cynisme;
- of morele uitputting.

Dat is niet alleen een personeelsvraagstuk.

Het beïnvloedt de kwaliteit van bestuur.

Een organisatie waarin medewerkers leren dat fundamentele twijfel vooral persoonlijke risico’s oplevert, ontvangt op termijn minder slecht nieuws. De formele rapportages blijven bestaan, maar de scherpte verdwijnt.

De defensieve overheid kan daardoor zichzelf versterken: medewerkers passen hun gedrag aan de institutionele werkelijkheid aan en het gebrek aan zichtbare tegenspraak wordt vervolgens opgevat als bevestiging dat de koers breed wordt gedragen.

## 22.7 Escaleren zonder de lijn te vernietigen

Een gezonde organisatie heeft escalatieroutes nodig.

Niet ieder verschil van inzicht hoort bij de hoogste leiding of bestuurder terecht te komen. Veel vragen kunnen in het team of binnen de normale hiërarchie worden opgelost.

Maar bij ernstige risico's, onopgeloste verschillen of herhaalde neutralisering moet een medewerker een volgende stap kunnen zetten.

Een bruikbare escalatieroute bevat ten minste:

- de mogelijkheid een afwijkend oordeel schriftelijk vast te leggen;
- beoordeling door iemand buiten de directe projectlijn;
- bescherming tegen persoonlijke benadeling;
- en terugkoppeling over de wijze waarop het signaal bestuurlijk is verwerkt.

Escalatie moet niet onmiddellijk worden behandeld als beschuldiging of conflict.

Zij kan worden gezien als een ingebouwde veiligheidsvoorziening.

In technische installaties bestaan meerdere beschermingslagen omdat één actor of systeem kan falen. Bestuurlijke organisaties hebben dezelfde behoefte. Wanneer de directe lijn een signaal niet voldoende verwerkt, moet een tweede route beschikbaar zijn.

De medewerker moet daarbij niet zelf bewijzen dat hij volledig gelijk heeft.

Het moet voldoende zijn dat hij een concreet en ernstig risico of een dragende onzekerheid plausibel maakt.

## 22.8 De leidinggevende als schakel

De directe leidinggevende speelt een cruciale rol.

Hij moet medewerkers beschermen tegen willekeurige druk en voorkomen dat ieder verschil uitgroeit tot een bestuurlijke crisis. Tegelijk moet hij herkennen wanneer een vraag niet langer als gewoon uitvoeringsprobleem kan worden behandeld.

Een goede leidinggevende vraagt niet alleen:

Kunnen wij dit binnen de bestaande opdracht oplossen?

Maar ook:

Moet deze informatie de opdracht zelf ter discussie kunnen stellen?

Daarvoor moet hij onderscheid maken tussen:

- kritiek die voortkomt uit persoonlijke voorkeur;

- een oplosbaar uitvoeringsknelpunt;
- en een signaal dat een dragende aanname of beschermingsgrens raakt.

Wanneer hij elk fundamenteel punt terugstuurt naar het team met de opdracht een oplossing binnen de bestaande koers te vinden, wordt hij een filter dat sluiting bevordert.

Wanneer hij ieder punt direct naar boven brengt, verliest de organisatie bestuurbaarheid.

De kwaliteit zit dus niet in onbeperkte escalatie, maar in een professioneel oordeel over de aard en ernst van het signaal.

## 22.9 De ambtenaar hoeft geen held te zijn

In veel publieke verhalen krijgt de individuele klokkenluider of vasthoudende ambtenaar een centrale rol.

Dat is begrijpelijk. Soms voorkomt één persoon dat een ernstig tekort verborgen blijft.

Maar een overheid die afhankelijk is van uitzonderlijke moed heeft haar correctiemechanisme onvoldoende georganiseerd.

De ambtenaar hoeft geen held te zijn.

Hij moet kunnen vertrouwen op:

- duidelijke professionele normen;
- veilige interne tegenspraak;
- onafhankelijke toetsing;
- en herkenbare besluitmomenten.

Ook moet hij weten dat zijn taak niet eindigt bij het doorgeven van een signaal, maar dat hij evenmin persoonlijk verantwoordelijk wordt voor het gehele systeem.

De organisatie moet de overgang maken van individuele zorg naar institutionele beoordeling.

Anders blijft de medewerker achter met een onmogelijke keuze: zwijgen en zich medeverantwoordelijk voelen, of escaleren en zijn positie riskeren.

## 22.10 Voorwaarden voor een corrigeerbare ambtelijke organisatie

Een corrigeerbare overheid beschermt niet alleen de formele bevoegdheid van de ambtenaar, maar ook zijn professionele geweten.

Daarvoor zijn enkele voorwaarden nodig.

Ten eerste moet onderscheid bestaan tussen politieke besluitvorming en feitelijke of professionele informatie. De politiek mag anders wegen, maar mag relevante feiten en onzekerheden niet laten verdwijnen.

Ten tweede moeten dragende aannamen, voorwaarden en afwijkende adviezen herkenbaar worden vastgelegd. Een ambtenaar mag niet afhankelijk zijn van mondeling geheugen of persoonlijke invloed.

Ten derde moet de organisatie tegenspraak waarderen vóórdat een crisis ontstaat. Een rode ploeg, onafhankelijke review of periodieke herijking voorkomt dat één medewerker alleen tegenover een gehele projectstructuur komt te staan.

Ten vierde moet duidelijk zijn wat met een signaal is gebeurd. Alleen ontvangst bevestigen is onvoldoende. De medewerker moet weten wie het heeft beoordeeld, welke conclusie is getrokken en wie verantwoordelijkheid draagt voor voortzetting.

Ten vijfde moet kritiek op een besluit kunnen worden onderscheiden van disloyaliteit aan de organisatie. Professionele tegenspraak kan ongemakkelijk zijn en toch volledig passen binnen ambtelijke loyaliteit.

## 22.11 Geen nieuwe reflex, maar de menselijke drager van bestaande reflexen

Dit hoofdstuk voegt geen nieuwe defensieve reflex toe.

De ambtenaar is niet het probleem dat aan de bestaande reeks moet worden toegevoegd. Hij is vaak degene bij wie verschillende reflexen samenkomen.

Hij moet:

- bevoegdheden bewaken;
- brede vragen verkleinen tot zijn taak;
- formele procedures volgen;
- officiële deskundigen gebruiken;
- informatie selecteren;
- deadlines halen;
- politieke koers uitvoeren;
- en de reputatie van zijn organisatie niet onnodig beschadigen.

Iedere afzonderlijke verwachting kan redelijk zijn.

Gezamenlijk kunnen zij ertoe leiden dat de ambtenaar steeds minder ruimte ervaart om de hoofdvraag open te houden.

Het is daarom onjuist de defensieve overheid vooral als een probleem van defensieve ambtenaren te beschrijven.

De ambtenaar kan zorgvuldig en integer handelen binnen een systeem dat correctie onvoldoende organiseert.

De analyse moet zich richten op de institutionele omstandigheden waaronder professionele twijfel wel of niet kan doorwerken.

## 22.12 Conclusie

De ambtenaar bevindt zich tussen politieke loyaliteit, professionele verantwoordelijkheid, organisatorische grenzen en maatschappelijke gevolgen.

Hij mag de gekozen koers niet naar eigen inzicht vervangen, maar hij mag evenmin zijn deskundigheid en waarnemingen uitschakelen zodra een besluit is genomen.

Hij vertegenwoordigt de overheid, terwijl hij slechts een deel ervan kan overzien. Hij kan risico's zien zonder bevoegd te zijn de hoofdkeuze te wijzigen. Hij moet bestuurlijk sensitief formuleren zonder de betekenis van zijn boodschap te verliezen.

Daarom kan de corrigeerbaarheid van de overheid niet afhankelijk worden gemaakt van individuele moed.

Zij moet worden georganiseerd.

De ambtenaar moet een afwijkend oordeel kunnen vastleggen, een veilige escalatieroute hebben en kunnen zien hoe zijn signaal is verwerkt. De organisatie moet correctie kunnen onderscheiden van schuld en tegenspraak van niet loyaliteit.

De centrale vraag luidt:

**Kan de ambtenaar loyaal blijven aan de democratische en organisatorische lijn zonder ontrouw te worden aan de publieke opdracht die hij mede moet bewaken?**

Wanneer die twee loyaliteiten structureel uit elkaar raken en de organisatie geen veilige route voor correctie biedt, ontstaat persoonlijke en institutionele eenzaamheid.

Dat is het onderwerp van hoofdstuk 23: **De vertegenwoordiger zonder volledige volmacht**.

# Hoofdstuk 23 — De vertegenwoordiger zonder volledige volmacht

## 23.1 Het gezicht van de overheid

Voor de burger verschijnt de overheid meestal niet als een abstract stelsel van bestuursorganen, bevoegdheden en wettelijke taken. Zij verschijnt als een persoon.

Dat kan een vergunningverlener zijn, een gemeentelijk contactpersoon, een medewerker van een omgevingsdienst, een beleidsambtenaar of een vertegenwoordiger tijdens een participatiebijeenkomst.

Deze functionaris spreekt namens zijn organisatie. Voor de burger spreekt hij daarmee al snel namens **de overheid**.

Daar ontstaat een fundamenteel verschil in perspectief.

De burger stelt een maatschappelijke vraag:

Ben ik voldoende beschermd?

Wie bewaakt de volledige keten?

Kan deze ontwikkeling samengaan met woningbouw?

Wie grijpt in wanneer de aannamen niet uitkomen?

De vertegenwoordiger kan meestal slechts antwoorden vanuit:

- zijn eigen organisatie;
- zijn eigen bevoegdheid;
- het actuele besluit;
- en de informatie die hij intern heeft ontvangen.

Hij vertegenwoordigt dus wel de overheid, maar beschikt niet over de volmacht om namens de gehele overheid een integraal oordeel te geven.

**De burger ontmoet één overheid, maar de vertegenwoordiger kan slechts namens één deel ervan spreken.**

## 23.2 Vertegenwoordiging wekt verwachtingen

Wie namens een publieke organisatie aan tafel zit, wekt verwachtingen.

De burger mag aannemen dat de vertegenwoordiger:

- weet hoe de vraag intern moet worden behandeld;

- relevante signalen kan doorgeleiden;
- namens de organisatie afspraken kan maken;
- en kan uitleggen wie verantwoordelijk is voor het vervolg.

Dat betekent niet dat iedere contactpersoon zelfstandig beslissingen moet kunnen nemen. Maar hij moet wel voldoende positie hebben om het gesprek bestuurlijke betekenis te geven.

Wanneer een vertegenwoordiger uitsluitend informatie kan ophalen en later moet terugkoppelen, is dat op zichzelf niet problematisch. Het wordt problematisch wanneer onduidelijk blijft:

- wie achter hem beslist;
- of het signaal daadwerkelijk wordt geëscaleerd;
- en welke toezeggingen hij wel of niet kan doen.

De burger kan dan denken dat hij in gesprek is met een beslissende overheid, terwijl hij feitelijk spreekt met een tussenpersoon zonder voldoende mandaat.

Dat verschil wordt vaak pas zichtbaar wanneer een concrete toezegging, afwijking of integrale beoordeling nodig is.

## 23.3 De contactpersoon als menselijke verbinding

Een vaste contactpersoon kan de versnippering van de overheid verminderen.

Hij kent het dossier, voorkomt herhaling en zorgt dat informatie bij de juiste afdelingen terechtkomt. Voor de burger is hij een herkenbaar aanspreekpunt in een ingewikkeld institutioneel landschap.

Maar een contactpersoon kan de bestuurlijke fragmentatie alleen overbruggen wanneer hij toegang heeft tot de relevante delen van de organisatie.

Hij moet ten minste kunnen:

- vragen intern beleggen;
- antwoorden op samenhang controleren;
- tegenstrijdigheden signaleren;
- en escalatie organiseren wanneer de gewone lijn geen oplossing biedt.

Zonder deze mogelijkheden wordt de contactpersoon vooral een menselijke postbus.

Hij ontvangt de vraag, verspreidt onderdelen en brengt de deelantwoorden weer samen. Maar hij kan niet afdwingen dat iemand de hoofdvraag beoordeelt.

Voor de burger lijkt er één aanspreekpunt te zijn.

Achter dat aanspreekpunt blijft de verantwoordelijkheid verdeeld.

De contactpersoon wordt dan niet de oplossing voor fragmentatie, maar de persoon die haar naar buiten toe moet verhullen of uitleggen.

## 23.4 Het verschil tussen spreken en beslissen

Een vertegenwoordiger kan veel weten en toch weinig mogen besluiten.

Hij kan uitleggen waarom een norm is toegepast, hoe een procedure verloopt en welke onderzoeken zijn uitgevoerd. Maar hij kan vaak niet:

- de probleemdefinitie wijzigen;
- een andere organisatie binden;
- een project pauzeren;
- aanvullende middelen toezeggen;
- of een politieke hoofdkeuze heropenen.

Dit verschil tussen spreken en beslissen is bestuurlijk essentieel.

Een gesprek kan inhoudelijk open lijken, terwijl de gesprekspartner geen bevoegdheid heeft om aan de uitkomst consequenties te verbinden.

De vertegenwoordiger kan zeggen:

Ik begrijp uw zorg.

Ik neem dit mee.

Ik zal dit intern bespreken.

Deze formuleringen kunnen oprecht zijn.

Maar zij geven nog geen zekerheid dat de organisatie de vraag ook als mogelijke aanleiding voor heroverweging behandelt.

Een gesprek zonder verbinding met een beslissend niveau kan de burger tijdelijk het gevoel geven dat zijn vraag wordt opgepakt, terwijl institutioneel weinig verandert.

## 23.5 “Ik neem het mee”

De uitdrukking *ik neem het mee* is kenmerkend voor bestuurlijke gesprekken.

Zij kan betekenen dat de vertegenwoordiger:

- het punt in een verslag opneemt;
- een collega raadpleegt;
- het onderwerp agendeert;
- of werkelijk om een nieuw bestuurlijk oordeel vraagt.

Voor de burger is dat verschil meestal niet zichtbaar.

Daarom kan dezelfde formulering hoop geven en later teleurstelling veroorzaken.

Wanneer geen terugkoppeling volgt, blijft onduidelijk of het punt:

- inhoudelijk is onderzocht;
- alleen is geregistreerd;
- buiten de bevoegdheid viel;
- of door een hoger niveau is afgewezen.

Een corrigeerbare overheid maakt daarom expliciet wat *meenemen* inhoudt:

Ik leg deze vraag voor aan deze functionaris of dit overleg. U ontvangt vóór deze datum terugkoppeling over de beoordeling en het vervolg.

Zo wordt een vrijblijvende gesprekshandeling veranderd in een controleerbare overdracht.

## 23.6 Te weinig mandaat en te veel verantwoordelijkheid

De vertegenwoordiger kan persoonlijk een grote verantwoordelijkheid ervaren.

Hij kijkt de burger aan, hoort de gevolgen van het besluit en moet uitleggen waarom de overheid handelt zoals zij handelt. Tegelijk kan hij de belangrijkste keuzes niet zelfstandig wijzigen.

Daardoor ontstaat een onevenwichtige positie:

- hij draagt de relatie;
- maar niet de volledige bevoegdheid;
- hij ontvangt de kritiek;
- maar heeft niet alle informatie;
- hij vertegenwoordigt het besluit;
- maar heeft het mogelijk niet zelf voorbereid of onderschreven.

De burger kan hem aanspreken alsof hij de overheid als geheel is.

De organisatie kan van hem verwachten dat hij het gesprek beheersbaar houdt en geen toezeggingen doet buiten zijn mandaat.

Zo wordt de vertegenwoordiger de menselijke sluitpost van een systeem waarin bevoegdheid en aanspreekbaarheid niet samenvallen.

Hij is zichtbaar verantwoordelijk zonder volledig beslissingsmachtig te zijn.

## 23.7 Het risico van schijnmandaat

Een overheid kan een vertegenwoordiger naar een gesprek sturen om te laten zien dat zij aanwezig en aanspreekbaar is.

Maar aanwezigheid is niet hetzelfde als mandaat.

Wanneer fundamentele vragen worden verwacht, moet vooraf duidelijk zijn of de vertegenwoordiger:

- alleen luistert;
- informatie verstrekt;
- namens de organisatie standpunten inneemt;
- afspraken kan maken;
- of besluitvorming kan toezeggen.

Zonder die duidelijkheid ontstaat schijnmandaat.

De burger denkt dat een inhoudelijke dialoog plaatsvindt. De vertegenwoordiger ziet het gesprek mogelijk vooral als inventarisatie of toelichting.

Na afloop beroept de organisatie zich op het feit dat uitvoerig overleg heeft plaatsgevonden, terwijl geen van de aanwezigen bevoegd was de hoofdkeuze te wijzigen.

Schijnmandaat kan daarmee ook participatie defensief maken. Het gesprek legitimeert de openheid van het proces, maar heeft geen toegang tot het niveau waar de werkelijke keuze ligt.

## 23.8 De vertegenwoordiger tussen organisaties

Bij vraagstukken waarbij meerdere overheden of diensten betrokken zijn, wordt de positie nog moeilijker.

Een vertegenwoordiger kan namens zijn eigen organisatie spreken, maar krijgt vragen over het gedrag of oordeel van andere organisaties.

Hij kan dan:

- verwijzen;
- voorzichtig interpreteren;
- of namens het samenwerkingsverband een algemeen antwoord geven.

Elk van deze mogelijkheden kent risico’s.

Bij verwijzen valt de samenhang opnieuw uiteen.

Bij interpreteren kan hij verder spreken dan zijn mandaat toelaat.

Bij een algemeen gezamenlijk antwoord kunnen belangrijke verschillen tussen organisaties worden gladgestreken.

De burger hoort bijvoorbeeld dat “de betrokken partijen” het risico beheersbaar achten. Maar achter die formulering kan liggen dat:

- de vergunningverlener de norm haalbaar acht;
- de veiligheidsregio operationele beperkingen ziet;

- de gemeente economische ontwikkeling wenselijk vindt;
- en geen van hen een integraal oordeel heeft uitgesproken.

De vertegenwoordiger spreekt dan namens een eenheid die bestuurlijk nog niet volledig bestaat.

## 23.9 De verleiding van het sluitende antwoord

Een vertegenwoordiger staat onder druk om duidelijkheid te bieden.

De burger verwacht een antwoord. De organisatie wil eenduidige communicatie. Een aarzelende of beperkte reactie kan worden ervaren als ondeskundig of ontwijkend.

Daardoor ontstaat de verleiding om een meer sluitend antwoord te geven dan het bestuurlijke systeem werkelijk kan dragen.

Bijvoorbeeld:

Dit is veilig beoordeeld.

Alle betrokken organisaties zijn akkoord.

De risico’s worden beheerst.

Dit onderwerp is al meegenomen.

Deze formuleringen kunnen gebaseerd zijn op bestaande stukken. Maar zij verbergen mogelijk:

- verschillende definities van veiligheid;
- voorwaardelijke adviezen;
- niet-opgeloste punten;
- of het ontbreken van één integraal besluit.

De vertegenwoordiger probeert begrijpelijk te communiceren, maar kan daarmee onzekerheid en institutionele leegte onbedoeld afdekken.

Een professionele vertegenwoordiger moet daarom ook kunnen zeggen:

Ik kan namens mijn organisatie dit deel beantwoorden. Op de gezamenlijke vraag bestaat op dit moment nog geen herkenbaar integraal oordeel.

Dat antwoord is minder geruststellend, maar bestuurlijk eerlijker.

## 23.10 Wanneer het gesprek vastloopt

Een gesprek loopt vaak vast wanneer de burger blijft terugkeren naar de brede hoofdvraag en de vertegenwoordiger alleen deelantwoorden kan geven.

De burger ervaart dat zijn vraag wordt ontweken.

De vertegenwoordiger ervaart dat hij dezelfde uitleg blijft geven en dat de burger het antwoord niet accepteert.

Beiden kunnen vanuit hun eigen positie gelijk hebben.

De vertegenwoordiger heeft mogelijk correct uitgelegd:

- welke norm geldt;
- wie bevoegd is;
- en welke procedure is gevolgd.

De burger vraagt echter naar de gezamenlijke maatschappelijke uitkomst die buiten die uitleg blijft.

Wanneer dit verschil niet wordt herkend, verschuift het conflict van inhoud naar gedrag.

De burger wordt als vasthoudend of wantrouwend beschouwd.

De vertegenwoordiger wordt door de burger gezien als afhoudend of onwillig.

Het werkelijke probleem is dat het gesprek plaatsvindt op twee verschillende niveaus:

- het institutionele niveau van bevoegdheden en deelbesluiten;
- en het maatschappelijke niveau van samenhang en gevolgen.

## 23.11 Geen persoonlijk tekort

Het is belangrijk deze situatie niet onmiddellijk als persoonlijk falen van de vertegenwoordiger te behandelen.

Hij kan zorgvuldig, betrokken en deskundig zijn en toch niet in staat zijn de vraag volledig te beantwoorden.

Ook kan hij het probleem herkennen, maar geen route hebben om het op het juiste niveau te brengen.

De organisatie moet daarom niet uitsluitend medewerkers trainen in communicatie en conflictbeheersing.

Zij moet ook onderzoeken of zij hen voldoende bestuurlijke ondersteuning geeft.

Een betere gesprekstechniek lost geen ontbrekend mandaat op.

Een vriendelijkere brief lost geen hoofdvraag zonder eigenaar op.

Een vaste contactpersoon lost geen conflict tussen bevoegde organisaties op wanneer niemand het geheel mag beslissen.

Wanneer de structurele oorzaak buiten beeld blijft, wordt de vertegenwoordiger verantwoordelijk gemaakt voor het beheersen van een spanning die institutioneel is geproduceerd.

## 23.12 Het minimale mandaat voor betekenisvolle vertegenwoordiging

Niet iedere vertegenwoordiger hoeft beslissingsbevoegd te zijn.

Wel is een minimaal functioneel mandaat nodig.

Dat houdt in dat hij:

1. duidelijk kan aangeven namens welke organisatie en welk onderdeel hij spreekt;
2. zijn eigen bevoegdheid en beperkingen expliciet kan maken;
3. relevante informatie intern kan laten beoordelen;
4. toegang heeft tot een herkenbare dossierhouder;
5. tegenstrijdige antwoorden kan escaleren;
6. terugkoppeling kan toezeggen en bewaken;
7. en kan aangeven op welk niveau de uiteindelijke beslissing ligt.

Dit minimale mandaat verandert de vertegenwoordiger niet in een bestuurder.

Het maakt hem wel tot een echte schakel tussen burger en besluitvorming.

Zonder dit mandaat blijft hij vooral verantwoordelijk voor de vorm van het contact, niet voor de bestuurlijke continuïteit ervan.

## 23.13 Volmacht en terugkoppeling

Een volledige volmacht is bij complexe publieke vraagstukken zelden mogelijk.

De oplossing ligt daarom niet in het onbeperkt machtigen van iedere contactpersoon.

De oplossing ligt in een betrouwbare verbinding tussen vertegenwoordiging en besluitvorming.

Die verbinding bevat drie stappen.

**Ten eerste: precieze ontvangst.**
De vertegenwoordiger legt de oorspronkelijke vraag vast zonder haar voortijdig te verkleinen.

**Ten tweede: bevoegde behandeling.**
Hij zorgt dat de vraag terechtkomt bij de actor die haar inhoudelijk of bestuurlijk kan beoordelen.

**Ten derde: herkenbare terugkoppeling.**
De burger ontvangt niet alleen een antwoord, maar ook inzicht in wie heeft beoordeeld, binnen welk kader en met welke gevolgen.

Zo hoeft de vertegenwoordiger niet alles zelf te beslissen.

Hij moet wel kunnen garanderen dat het gesprek niet eindigt bij zijn eigen mandaatgrens.

## 23.14 De vertegenwoordiger moet ook intern vertegenwoordigen

Vertegenwoordiging werkt in twee richtingen.

De ambtenaar vertegenwoordigt de overheid tegenover de burger.

Maar hij moet de burgerlijke vraag ook tegenover de overheid kunnen vertegenwoordigen.

Dat betekent niet dat hij partij kiest voor de burger of diens conclusie moet overnemen.

Wel moet hij intern kunnen uitleggen:

- wat de oorspronkelijke zorg is;
- waarom de bestaande deelantwoorden haar niet volledig raken;
- welke maatschappelijke gevolgen de burger ervaart;
- en welk bestuurlijk gat hierdoor zichtbaar wordt.

Wanneer hij alleen de bestaande organisatie naar buiten vertegenwoordigt, wordt hij woordvoerder.

Wanneer hij ook de maatschappelijke vraag naar binnen brengt, wordt hij een werkelijke verbinding.

Die tweede functie is essentieel voor een overheid die wil leren.

## 23.15 Voorwaarden voor geloofwaardige vertegenwoordiging

Geloofwaardige publieke vertegenwoordiging vraagt meer dan persoonlijke deskundigheid en goede communicatie.

Er moeten organisatorische voorwaarden bestaan.

De overheid moet:

- vooraf helder maken welk mandaat de vertegenwoordiger heeft;
- voorkomen dat luistergesprekken als besluitvormende dialogen worden gepresenteerd;
- zorgen voor één herkenbare eigenaar van de hoofdvraag;
- verschillen tussen organisaties niet achter een algemene gezamenlijke formulering verbergen;
- toezeggingen en openstaande vragen registreren;
- en vertegenwoordigers toegang geven tot escalatie en terugkoppeling.

Ook moet de organisatie accepteren dat een vertegenwoordiger soms geen sluitend antwoord kan geven.

De erkenning dat het integrale oordeel nog ontbreekt, is bestuurlijk waardevoller dan een schijnbaar volledig antwoord dat de werkelijkheid niet dekt.

## 23.16 Geen nieuwe reflex, maar een vertegenwoordigingsprobleem

Dit hoofdstuk introduceert geen nieuwe defensieve reflex.

De vertegenwoordiger zonder volledige volmacht bevindt zich op het kruispunt van reeds beschreven mechanismen.

Hij ondervindt:

- de bevoegdheidsreflex, omdat hij slechts namens één organisatie kan spreken;
- de fragmentatiereflex, omdat niemand vanzelfsprekend het geheel draagt;
- de participatiereflex, wanneer zijn aanwezigheid als bewijs van invloed wordt gebruikt;
- de informatiereflex, wanneer hij veel kan toelichten maar de hoofdlogica niet kan ontsluiten;
- en de reputatiereflex, wanneer van hem een duidelijke en geruststellende boodschap wordt verwacht.

Het probleem ligt niet in vertegenwoordiging zelf.

Een complexe overheid heeft vertegenwoordigers nodig.

Het probleem ontstaat wanneer de burger een integraal gesprek wordt aangeboden zonder dat de vertegenwoordiger toegang heeft tot integrale besluitvorming.

## 23.17 Conclusie

De vertegenwoordiger is voor de burger het gezicht van de overheid, maar beschikt zelden over de volmacht van de overheid als geheel.

Hij kan luisteren, uitleggen en informatie doorgeven. Hij kan meestal niet zelfstandig conflicten tussen organisaties oplossen, een politieke koers heropenen of een integraal oordeel vormen.

Dat verschil hoeft niet schadelijk te zijn, mits het zichtbaar en goed georganiseerd is.

De vertegenwoordiger moet duidelijk kunnen maken:

- namens wie hij spreekt;
- wat hij kan toezeggen;
- waar zijn mandaat eindigt;
- wie de hoofdvraag vervolgens beoordeelt;
- en wanneer terugkoppeling volgt.

Zonder die verbinding ontstaat schijnbare aanspreekbaarheid. De burger spreekt met iemand, maar niet noodzakelijk met het niveau waar zijn vraag iets kan veranderen.

De vertegenwoordiger draagt dan de menselijke verantwoordelijkheid voor een overheid die institutioneel verdeeld blijft.

**Hij heeft wel het gezicht van het geheel, maar niet de macht om het geheel te laten antwoorden.**

Wanneer hij dit bestuurlijke tekort langdurig ervaart en toch geacht wordt de overheid geloofwaardig te blijven vertegenwoordigen, kan een diepere spanning ontstaan tussen functie, geweten en verantwoordelijkheid.

Daarover gaat hoofdstuk 24: **Morele en institutionele eenzaamheid**.

Daarover gaat hoofdstuk 25.

# Hoofdstuk 24 — Morele en institutionele eenzaamheid

## 24.1 Wanneer verantwoordelijkheid persoonlijk wordt

De ambtenaar vertegenwoordigt de overheid, maar beschikt slechts over een beperkt mandaat. Hij kan een tekort herkennen zonder zelf bevoegd te zijn het besluit te wijzigen. Hij kan een waarschuwing doorgeven zonder te weten of zij op het juiste niveau werkelijk wordt beoordeeld.

Wanneer deze situatie voortduurt, kan verantwoordelijkheid steeds persoonlijker worden ervaren.

De medewerker vraagt zich af:

Heb ik voldoende gewaarschuwd?

Moet ik opnieuw aan de bel trekken?

Ben ik medeverantwoordelijk wanneer ik het besluit verder uitvoer?

Mag ik vertrouwen op de afweging van mijn leidinggevende?

Deze vragen zijn moeilijk omdat het antwoord niet alleen uit wetten, protocollen of functiebeschrijvingen volgt. Zij raken het professionele en morele oordeel van de ambtenaar.

De institutionele taak is verdeeld.

De morele ervaring is dat vaak niet.

De medewerker ziet mogelijk één samenhangend gevaar, terwijl de organisatie hem slechts verantwoordelijk houdt voor één onderdeel daarvan.

**Institutionele eenzaamheid ontstaat wanneer iemand een maatschappelijke verantwoordelijkheid ervaart waarvoor het systeem geen herkenbare eigenaar en geen veilige handelingsroute biedt.**

## 24.2 Morele twijfel is niet hetzelfde als persoonlijk gelijk

Een ambtenaar die zich moreel bezwaard voelt, heeft niet automatisch inhoudelijk gelijk.

Hij kan informatie verkeerd interpreteren, risico’s te zwaar wegen of onvoldoende zicht hebben op andere belangen. Ook kan zijn professionele discipline slechts één deel van het probleem belichten.

Morele overtuiging mag daarom geen vervanging worden voor inhoudelijke toetsing.

Maar zij mag evenmin als een louter persoonlijk gevoel worden afgedaan.

Twijfel kan ontstaan doordat de medewerker:

- een onopgeloste tegenstelling ziet;
- merkt dat een essentiële voorwaarde wordt afgezwakt;
- herhaaldelijk dezelfde afwijking tegenkomt;
- of ervaart dat een maatschappelijk gevolg in geen enkel mandaat volledig wordt meegewogen.

De juiste reactie is daarom niet onmiddellijk:

U maakt dit te persoonlijk.

Maar:

Welke feitelijke waarneming, professionele norm of institutionele leemte ligt onder uw zorg?

Zo wordt morele twijfel teruggebracht naar een toetsbare bestuurlijke vraag zonder haar bij voorbaat te neutraliseren.

## 24.3 Het verschil tussen formele en ervaren verantwoordelijkheid

Formeel kan de taakverdeling helder zijn.

De ambtenaar heeft geadviseerd.

De leidinggevende heeft gewogen.

De bestuurder heeft besloten.

De uitvoeringsorganisatie voert uit.

Iedere actor heeft daarmee een afgebakende verantwoordelijkheid.

Maar een medewerker kan de gevolgen van het besluit toch persoonlijk blijven ervaren. Hij kent bijvoorbeeld informatie die in de bestuurlijke samenvatting nauwelijks zichtbaar is gebleven. Hij heeft direct contact met burgers die de lasten ondervinden. Of hij ziet dat een voorwaarde waarop het besluit berust in de praktijk niet wordt vervuld.

De organisatie kan zeggen:

De beslissing ligt niet bij u.

Dat kan juridisch en organisatorisch juist zijn.

Het lost de professionele spanning echter niet volledig op.

De medewerker hoeft niet alsnog persoonlijk het gehele besluit te dragen. Wel moet de organisatie kunnen aantonen dat zijn signaal door een bevoegde actor is beoordeeld en dat die actor bewust verantwoordelijkheid heeft genomen voor voortzetting.

Zonder die zichtbare overdracht blijft de medewerker formeel ontlast maar moreel alleen.

## 24.4 De stilte van de anderen

Institutionele eenzaamheid wordt versterkt wanneer collega's dezelfde twijfel mogelijk delen, maar zich niet uitspreken.

Iedereen kan denken dat een ander meer informatie heeft of dat het management de kwestie al heeft afgewogen. Medewerkers zien dat niemand escaleert en leiden daaruit af dat hun eigen zorg vermoedelijk te zwaar is.

Zo kan een stil systeem ontstaan waarin meerdere personen twijfelen zonder dat de twijfel collectief zichtbaar wordt.

De afwezigheid van openlijke tegenspraak wordt vervolgens opgevat als overeenstemming.

Dit is vooral waarschijnlijk wanneer:

- verantwoordelijkheden sterk zijn verdeeld;
- de leiding duidelijk koersvastheid verwacht;
- medewerkers de gevolgen van afwijkend gedrag moeilijk kunnen inschatten;
- en overleg vooral is gericht op voortgang en oplossingen.

Een organisatie moet daarom niet alleen toestaan dat medewerkers kritiek uiten. Zij moet actief vragen waar professionele twijfel bestaat.

De vraag:

Kan iedereen zich vinden in dit voorstel?

levert gemakkelijk stilte op.

De vraag:

Welke aanname of voorwaarde kan volgens u tot een ander besluit moeten leiden?

maakt tegenspraak concreter en veiliger.

## 24.5 De eenzame escalatie

Wanneer gewone bespreking onvoldoende effect heeft, kan een medewerker besluiten te escaleren.

Dat kan betekenen dat hij een hogere leidinggevende, bestuurder, toezichthouder, vertrouwenspersoon of externe instantie benadert.

Op dat moment verandert zijn positie.

Hij brengt niet langer alleen inhoudelijke informatie in. Hij doorbreekt ook de normale bestuurlijke lijn.

De organisatie kan dat ervaren als:

- gebrek aan vertrouwen;
- het passeren van collega's;
- beschadiging van samenwerking;
- of het creëren van onnodig bestuurlijk risico.

Voor de medewerker kan escalatie juist de laatste manier zijn om professioneel loyaal te blijven.

Daarom moet escalatie niet afhankelijk zijn van improvisatie. Er moet vooraf duidelijkheid bestaan over:

- wanneer een afwijkend oordeel mag of moet worden opgeschaald;
- welke route daarvoor beschikbaar is;
- wie onafhankelijk beoordeelt;
- en hoe de positie van de melder wordt beschermd.

Zonder die structuur wordt iedere escalatie tevens een persoonlijk conflict.

De inhoudelijke vraag raakt dan vermengd met de vraag of de medewerker zich correct heeft gedragen.

## 24.6 Van twijfel naar zelfcensuur

Niet iedere medewerker kiest voor escalatie.

Velen passen hun gedrag aan.

Zij formuleren voorzichtiger, beperken zich tot hun directe taak of leggen onzekerheden alleen mondeling vast. Zij denken:

Ik heb het één keer gezegd; de verantwoordelijkheid ligt nu elders.

Dat kan een redelijke professionele grens zijn. Een organisatie kan niet functioneren wanneer iedere medewerker ieder verschil voortdurend blijft heropenen.

Maar wanneer medewerkers geen vertrouwen hebben in de verwerking van hun signaal, ontstaat zelfcensuur.

Zij houden informatie achter die mogelijk relevant is, niet omdat zij onwillig of niet integer zijn, maar omdat zij verwachten dat herhaling weinig effect heeft en wel persoonlijke schade kan veroorzaken.

Op termijn verandert daardoor ook het bestuurlijke informatiebeeld.

Leidinggevenden ontvangen minder scherpe signalen en kunnen concluderen dat de organisatie achter de koers staat.

De defensieve werking wordt daarmee zelfversterkend:

1. kritiek heeft weinig zichtbare doorwerking;
2. medewerkers spreken zich minder uit;
3. de leiding ziet minder twijfel;
4. de koers lijkt breder gedragen;
5. nieuwe tegenspraak wordt nog uitzonderlijker.

## 24.7 Morele belasting en professionele schade

Langdurige onmacht kan leiden tot morele belasting.

De medewerker ervaart dat hij moet bijdragen aan een werkwijze die volgens zijn professionele inzicht mogelijk tekortschiet. Hij kan zich verantwoordelijk voelen tegenover burgers, collega's of zijn vaknormen, terwijl hij onvoldoende handelingsruimte heeft.

Dat kan leiden tot:

- stress;
- slapeloosheid;
- verlies van motivatie;
- cynisme;
- terugtrekking;
- of vertrek uit de organisatie.

Deze gevolgen worden soms behandeld als individuele belastbaarheid of arbeidsconflict.

Maar zij kunnen ook informatie bevatten over het bestuurlijke systeem.

Wanneer meerdere deskundige medewerkers op vergelijkbare plaatsen uitvallen, vertrekken of afstand nemen, moet niet alleen naar persoonlijke omstandigheden worden gekeken.

De organisatie moet onderzoeken of zij structureel mensen verantwoordelijk laat voelen voor uitkomsten waarop zij onvoldoende invloed hebben.

Morele belasting is daarmee niet alleen een welzijnsvraagstuk.

Zij kan een vroeg waarschuwingssignaal zijn van een onvoldoende corrigeerbare organisatie.

## 24.8 De klokkenluider als laatste correctiemechanisme

Wanneer interne routes niet werken, kan een medewerker uiteindelijk buiten de organisatie treden.

Hij meldt zich bij een toezichthouder, volksvertegenwoordiger, journalist of rechter.

Een dergelijke stap kan nodig zijn om ernstige misstanden zichtbaar te maken. Zij kan ook vertrouwelijkheid, samenwerking en de rechtspositie van anderen beschadigen.

Daarom moet externe melding niet lichtvaardig worden behandeld.

Maar het bestaan van een klokkenluider mag niet uitsluitend als individueel loyaliteitsprobleem worden gezien.

De organisatie moet ook vragen:

Waarom geloofde deze medewerker niet meer dat interne correctie mogelijk was?

Een gezonde organisatie probeert niet alleen lekken en externe escalatie te voorkomen. Zij organiseert een interne route die voldoende onafhankelijk en effectief is om zulke stappen zo veel mogelijk overbodig te maken.

De klokkenluider is geen ideaal bestuurlijk instrument.

Hij is vaak het bewijs dat gewone correctiekanalen hun geloofwaardigheid hebben verloren.

## 24.9 De organisatie moet de verantwoordelijkheid terugnemen

De oplossing voor institutionele eenzaamheid is niet dat iedere medewerker meer persoonlijke verantwoordelijkheid krijgt.

Dat zou het probleem juist vergroten.

De organisatie moet verantwoordelijkheid terugnemen door helder te organiseren:

- wie het signaal beoordeelt;
- welk niveau over voortzetting beslist;
- welke professionele verschillen zichtbaar blijven;
- en hoe wordt vastgelegd dat een bewuste afweging heeft plaatsgevonden.

Daarbij zijn enkele voorzieningen belangrijk.

### Een afwijkend oordeel moet kunnen blijven bestaan

Niet ieder verschil hoeft te worden opgelost voordat een besluit wordt genomen. Wel moet zichtbaar blijven dat een deskundige of afdeling tot een andere conclusie kwam.

### Escalatie moet functioneel worden gemaakt

Opschaling moet worden behandeld als kwaliteitsborging, niet automatisch als aanval op de lijn.

### De beslisser moet verantwoordelijkheid expliciet aanvaarden

Wanneer een waarschuwing wordt verworpen, moet duidelijk zijn wie dat oordeel heeft genomen en op welke grond.

### De melder moet terugkoppeling ontvangen

Een medewerker moet weten dat zijn signaal inhoudelijk is beoordeeld. Alleen de mededeling dat het “is meegenomen” is onvoldoende.

### Personeelszorg en inhoudelijke beoordeling moeten worden gescheiden

Een conflict over werkwijze of communicatie mag niet de beoordeling van het onderliggende signaal vervangen.

Deze voorzieningen voorkomen niet dat medewerkers soms teleurgesteld blijven. Zij zorgen er wel voor dat verantwoordelijkheid niet onzichtbaar bij één persoon achterblijft.

## 24.10 Geen heldendom, maar institutionele moed

Bestuurlijke moed wordt vaak verbonden aan een individu dat tegen de stroom in blijft spreken.

Die moed kan bewonderenswaardig zijn.

Maar een professionele overheid moet niet afhankelijk zijn van heldendom.

Zij heeft institutionele moed nodig.

Dat betekent dat de organisatie zelf ruimte maakt voor ongemakkelijke informatie en accepteert dat tijdige twijfel tijdelijk onzekerheid, vertraging of reputatieschade kan veroorzaken.

Institutionele moed blijkt wanneer een leidinggevende zegt:

Dit signaal bedreigt onze planning, maar moet vóór voortzetting onafhankelijk worden beoordeeld.

Of wanneer een bestuurder zegt:

Ik kies voor doorgaan, maar erken dat deskundigen verdeeld zijn en neem daarvoor expliciet verantwoordelijkheid.

Of wanneer een organisatie zegt:

De medewerker heeft de juiste route gebruikt, ook al delen wij zijn conclusie niet.

Zo wordt tegenspraak onderdeel van het systeem in plaats van een persoonlijke confrontatie tussen een individu en de organisatie.

## 24.11 Geen nieuwe reflex

Ook dit hoofdstuk voegt geen nieuwe defensieve reflex toe.

Morele en institutionele eenzaamheid zijn vooral gevolgen van de eerder beschreven mechanismen.

Zij ontstaan wanneer:

- verantwoordelijkheid wordt verdeeld;
- de hoofdvraag geen duidelijke eigenaar heeft;
- de ingezette koers sterk wordt beschermd;
- reputatie en loyaliteit onder druk komen;
- en formele escalatieroutes onvoldoende werkelijk effect hebben.

De eenzame ambtenaar is daarmee niet de oorzaak van defensief bestuur.

Hij kan juist degene zijn bij wie het bestuurlijke tekort het eerst voelbaar wordt.

Zijn ongemak moet niet automatisch beslissend zijn, maar ook niet worden gereduceerd tot een persoonlijk probleem.

Het kan informatie geven over de plaats waar mandaat, kennis en verantwoordelijkheid uit elkaar zijn geraakt.

## 24.12 Conclusie

Morele en institutionele eenzaamheid ontstaan wanneer een medewerker een ernstige publieke verantwoordelijkheid ervaart die hij niet zelfstandig kan dragen en die de organisatie niet herkenbaar overneemt.

Hij ziet een risico, tekort of tegenstrijdigheid.

Hij brengt het signaal in.

Maar hij weet niet of het werkelijk is beoordeeld, wie verantwoordelijkheid neemt en welke route nog openstaat wanneer de koers onveranderd blijft.

Daardoor kan hij formeel slechts een beperkte taak hebben en zich moreel toch medeverantwoordelijk voelen.

De oplossing ligt niet in grotere persoonlijke moed alleen.

De overheid moet organiseren dat professionele twijfel:

- veilig kan worden uitgesproken;
- inhoudelijk wordt getoetst;
- naar het bevoegde niveau wordt gebracht;
- en leidt tot een herkenbaar besluit waarvoor iemand verantwoordelijkheid neemt.

De ambtenaar mag een signaal dragen.

Hij mag niet de enige drager ervan blijven.

**Waar het systeem geen eigenaar organiseert voor ernstige twijfel, wordt het geweten van de individuele medewerker de laatste opslagplaats van bestuurlijke verantwoordelijkheid.**

Na de eenzaamheid van de ambtenaar verschuift de aandacht naar de burger. Ook zijn positie verandert wanneer een signaal niet leidt tot onderzoek, maar steeds meer wordt behandeld als kritiek op de organisatie en de gekozen koers.

De burger begint als sensor van een mogelijk tekort.

Hij kan eindigen als tegenstander van het systeem.

Daarover gaat hoofdstuk 25.

# Hoofdstuk 25 — De burger als sensor en als tegenstander

## 25.1 De burger ziet wat het systeem niet altijd ziet

De burger staat niet buiten het bestuurlijke systeem. Hij leeft in de werkelijkheid waarop het beleid, de vergunning en het toezicht betrekking hebben.

Hij merkt geur, geluid en trillingen. Hij ziet verkeersproblemen, terugkerende storingen en afwijkingen tussen plannen en praktijk. Hij ervaart welke gevolgen een besluit heeft voor gezondheid, veiligheid, woning, werk en leefomgeving.

Deze waarnemingen zijn niet automatisch volledig of juist. Een burger kent niet altijd de technische oorzaak, wettelijke norm of bredere beleidsafweging. Een individuele ervaring kan uitzonderlijk zijn en een vermoeden kan onjuist blijken.

Maar de burger kan wel informatie aanbrengen die in officiële modellen, registraties en rapportages ontbreekt.

Daarmee vervult hij een functie die vergelijkbaar is met een sensor.

Een sensor neemt waar dat iets verandert. Hij hoeft niet zelfstandig de volledige oorzaak vast te stellen of de bestuurlijke oplossing te ontwerpen. Zijn betekenis ligt in het tijdig zichtbaar maken van een mogelijke afwijking.

**De burger hoeft niet eerst het gehele systeem te doorgronden om een relevant signaal te kunnen afgeven.**

De overheid moet zijn waarneming daarom niet automatisch als bewezen feit aanvaarden, maar evenmin verlangen dat hij vooraf een volledige technische, juridische en causale analyse levert.

## 25.2 Een signaal is nog geen conclusie

De betekenis van de burger als sensor vraagt om een zorgvuldige begrenzing.

Niet iedere klacht bewijst dat een norm wordt overschreden. Niet ieder incident toont een structurele systeemfout aan. Niet iedere maatschappelijke zorg rechtvaardigt aanvullend onderzoek of wijziging van beleid.

De overheid moet daarom onderscheid maken tussen:

- de waarneming;
- de verklaring die de burger eraan geeft;
- de mogelijke maatschappelijke betekenis;
- en de conclusie die na onderzoek gerechtvaardigd is.

Een burger kan terecht melden dat hij regelmatig een sterke geur waarneemt en tegelijk ten onrechte aannemen dat een bepaalde installatie daarvan de bron is.

De overheid kan dan de veronderstelde bron corrigeren zonder de waarneming als betekenisloos af te doen.

Evenzo kan een burger een risico te groot inschatten en toch een relevante vraag stellen over de aannamen in de risicoanalyse.

Een open overheid reageert daarom niet uitsluitend op de juistheid van de conclusie van de burger. Zij onderzoekt welk feitelijk of bestuurlijk signaal onder die conclusie kan liggen.

De vraag is niet alleen:

Heeft deze burger volledig gelijk?

Maar ook:

Wat zouden wij missen wanneer wij deze waarneming te snel als onjuist of onvoldoende deskundig terzijde schuiven?

## 25.3 De eerste reactie bepaalt de verdere verhouding

Een burger begint meestal niet als tegenstander van de overheid.

Hij stelt een vraag, meldt een ervaring of vraagt om uitleg. Vaak verwacht hij dat de overheid meer informatie bezit en verantwoordelijk is voor een bredere afweging.

De eerste reactie kan zijn vertrouwen versterken.

Dat gebeurt wanneer de overheid:

- de vraag herkenbaar samenvat;
- uitlegt wie haar behandelt;
- onderscheid maakt tussen wat bekend en onbekend is;
- en duidelijk maakt welke vervolgstap mogelijk is.

De eerste reactie kan het vertrouwen ook beschadigen.

Dat gebeurt wanneer de burger direct wordt doorverwezen, een standaardantwoord ontvangt of alleen te horen krijgt dat de norm niet wordt overschreden, terwijl zijn werkelijke vraag breder is.

De burger probeert zijn vraag dan opnieuw te formuleren. Hij voegt informatie toe, verwijst naar rapporten of schrijft een andere organisatie aan.

Voor de overheid lijkt dit een herhaling.

Voor de burger is het een poging om de oorspronkelijke vraag alsnog herkenbaar behandeld te krijgen.

Daar kan een eerste verschuiving optreden. De burger is niet langer alleen melder. Hij wordt iemand die de overheid moet overtuigen dat zijn melding überhaupt bestuurlijke betekenis heeft.

## 25.4 De burger wordt dossierbouwer

Wanneer een signaal niet duidelijk wordt opgepakt, gaat de burger vaak zelf onderzoek doen.

Hij verzamelt documenten, vergelijkt besluiten, vraagt informatie op en zoekt deskundigen. Hij ontdekt mogelijk verschillen tussen organisaties, ontbrekende onderzoeken of aannamen die niet expliciet zijn gemaakt.

Daarmee neemt hij steeds meer taken op zich die eigenlijk bij het publieke systeem horen:

- informatie bijeenbrengen;
- verbanden leggen;
- verantwoordelijkheden reconstrueren;
- en bewaken dat eerdere vragen niet verdwijnen.

Deze ontwikkeling kan waardevol zijn. Een goed geïnformeerde burger kan de kwaliteit van bestuur versterken.

Maar zij bevat ook een fundamentele ongelijkheid.

De overheid en initiatiefnemer beschikken over professionele medewerkers, databronnen, juridische kennis en institutioneel geheugen. De burger bouwt zijn dossier meestal in eigen tijd en met beperkte middelen.

Wanneer hij daarna een onvolledige analyse presenteert, kan de overheid wijzen op technische onnauwkeurigheden of ontbrekende context.

Dat kan inhoudelijk terecht zijn.

Maar het systeem moet zich realiseren dat het de burger eerst impliciet tot systeemanalist heeft gemaakt en hem daarna beoordeelt alsof hij over dezelfde middelen en informatie had moeten beschikken als de overheid zelf.

## 25.5 Vasthoudendheid krijgt een andere betekenis

Naarmate de burger langer doorgaat, verandert de wijze waarop zijn gedrag wordt geïnterpreteerd.

Aanvankelijk is hij een melder of belanghebbende.

Later kan hij worden beschreven als:

- activist;
- tegenstander;
- klager;
- procedurevoerder;
- of iemand die een besluit niet kan accepteren.

Soms is die typering begrijpelijk. Een burger kan zich volledig vastbijten in één conclusie, informatie selectief gebruiken of iedere afwijzing als bewijs van kwade trouw beschouwen.

Ook kan zijn gedrag intimiderend of onevenredig belastend worden. De overheid mag daar grenzen aan stellen.

Maar de typering kan eveneens een bestuurlijke functie krijgen.

Wanneer de burger als tegenstander is geclassificeerd, hoeft zijn informatie minder onbevangen te worden beoordeeld. Nieuwe stukken worden gelezen als onderdeel van zijn campagne. Zijn vragen worden niet meer gezien als mogelijke signalen, maar als pogingen om het project te vertragen of de organisatie in diskrediet te brengen.

De geschiedenis van het conflict wordt daarmee bewijs tegen de boodschapper.

Juist zijn vasthoudendheid — die mede kan zijn ontstaan doordat de hoofdvraag onbeantwoord bleef — wordt reden om zijn nieuwe signalen minder gewicht te geven.

## 25.6 Van inhoudelijk verschil naar relationeel conflict

Een conflict tussen burger en overheid begint vaak met een inhoudelijke vraag.

Klopt de risicoanalyse?

Is voldoende gemeten?

Wie beoordeelt de cumulatie?

Kan de hulpverlening het zwaarste scenario aan?

Wanneer het gesprek lang duurt, ontstaat daarnaast een relationeel conflict.

De burger voelt zich niet serieus genomen.

De ambtenaar ervaart dat antwoorden niet worden geaccepteerd.

De toon wordt scherper. Brieven worden langer. De organisatie centraliseert de communicatie. De burger ziet dat als verdere afsluiting en intensiveert zijn inspanningen.

Zo ontstaat een zichzelf versterkende kring:

1. de burger ervaart dat de kern van zijn vraag niet wordt beantwoord;
2. hij herhaalt en verscherpt zijn boodschap;

3. de organisatie ervaart toenemende druk en herhaling;
4. zij begrenst en formaliseert het contact;
5. de burger ziet daarin bevestiging dat de overheid zich afsluit;
6. het vertrouwen neemt verder af.

Op dat moment wordt steeds minder gesproken over de oorspronkelijke inhoud en steeds meer over houding, toon, termijnen, contactregels en wederzijds vertrouwen.

De relationele schade gaat de inhoudelijke beoordeling beheersen.

## 25.7 De ongelijke positie in het conflict

De burger en de overheid zijn niet gelijk toegerust.

De overheid beschikt over:

- formele bevoegdheden;
- vaste procedures;
- professionele ondersteuning;
- toegang tot informatie;
- en continuïteit van de organisatie.

De burger beschikt vooral over persoonlijke tijd, kennis, betrokkenheid en doorzettingsvermogen.

De overheid kan een dossier overdragen aan een nieuwe medewerker. De burger moet zijn geschiedenis opnieuw uitleggen.

De overheid kan besluiten dat verdere beantwoording niet proportioneel is. De burger kan die beslissing ervaren als het definitieve verlies van toegang.

De overheid kan fouten herstellen in een volgende procedure. De gevolgen voor de burger kunnen intussen voortduren.

Daarom moet de overheid extra zorgvuldig omgaan met de kwalificatie dat een burger onredelijk, repetitief of niet constructief handelt.

Dat oordeel kan soms noodzakelijk zijn.

Maar het mag niet worden genomen zonder eerst te onderzoeken:

- of de oorspronkelijke vraag herkenbaar is beantwoord;
- of toezeggingen zijn nagekomen;
- of verschillende organisaties tegenstrijdige antwoorden hebben gegeven;
- en of de burger feitelijk de coördinatielast van het systeem heeft gedragen.

De macht om het gesprek te beëindigen brengt een grotere motiveringsplicht mee.

## 25.8 De burger wordt onderdeel van het risicobeeld

Bij gevoelige projecten kan maatschappelijke weerstand als projectrisico worden geregistreerd.

De projectorganisatie wil weten:

- welke groepen bezwaar hebben;
- welke procedures zij kunnen beginnen;
- welke onderwerpen reputatieschade kunnen veroorzaken;
- en hoe vertraging kan worden voorkomen.

Dat is op zichzelf rationeel projectmanagement.

Maar er ontstaat een grens wanneer de burger vooral als risico voor het project wordt gezien en niet meer als mogelijke bron van informatie over risico's **van** het project.

Zijn argumenten worden dan vanuit een beheersperspectief verwerkt:

- kan communicatie de zorg verminderen;
- is extra participatie nodig;
- welke juridische procedure dreigt;
- welke compensatie kan weerstand verkleinen?

De onderliggende vraag — of de burger mogelijk een werkelijk tekort zichtbaar maakt — raakt op de achtergrond.

De burger is dan niet meer degene die waarschuwt voor een maatschappelijk risico.

Hij is zelf een bestuurlijk risico geworden.

## 25.9 De burger kan ook zelf defensief worden

Defensief gedrag is niet uitsluitend een eigenschap van de overheid.

Na herhaalde teleurstelling kan ook de burger zich afsluiten.

Hij kan iedere overheidsinformatie als misleiding beschouwen, iedere deskundige als belanghebbend zien en iedere procedure behandelen als bewijs dat de uitkomst al vaststaat.

Nieuwe feiten die niet bij zijn overtuiging passen, krijgen dan weinig ruimte.

Ook kan de burger zijn identiteit sterk verbinden aan het conflict. Terugkomen op een conclusie voelt dan als verlies van geloofwaardigheid of verraad aan medestanders.

Dit maakt het gesprek moeilijker.

De erkenning daarvan ontslaat de overheid echter niet van haar bijzondere verantwoordelijkheid.

De overheid beschikt over publieke macht en professionele middelen. Zij behoort daarom beter dan de individuele burger in staat te zijn onderscheid te maken tussen gedrag, emotie en inhoud.

Zij kan grenzen stellen aan onaanvaardbaar gedrag en tegelijk het onderliggende signaal onafhankelijk laten beoordelen.

Juist wanneer het vertrouwen volledig is beschadigd, is een nieuwe inhoudelijke beoordeling door een andere of onafhankelijke actor vaak waardevoller dan nog een ronde communicatie door dezelfde organisatie.

## 25.10 Van tegenstander terug naar informatiebron

De burger hoeft niet volledig gelijk te krijgen om opnieuw als serieuze informatiebron te worden behandeld.

Daarvoor moet de overheid het conflict ontleden.

Ten eerste moet de oorspronkelijke hoofdvraag worden gereconstrueerd. Niet alleen de laatste scherpe brief, maar de vraag waarmee het contact begon.

Ten tweede moet worden vastgesteld welke onderdelen reeds inhoudelijk zijn beantwoord en welke vooral procedureel, juridisch of communicatief zijn behandeld.

Ten derde moeten nieuwe feitelijke signalen worden gescheiden van reeds beoordeelde argumenten.

Ten vierde moet duidelijk worden welke actor bevoegd is om het resterende systeemvraagstuk te beoordelen.

Ten vijfde moeten grenzen aan het contact afzonderlijk worden geregeld. Onredelijk of intimiderend gedrag kan worden begrensd zonder dat de inhoudelijke melding daarmee verdwijnt.

Deze aanpak vraagt niet dat de overheid onbeperkt blijft antwoorden.

Zij vraagt dat dossiersluiting pas plaatsvindt nadat duidelijk is wat inhoudelijk is besloten, door wie en op welke grond.

## 25.11 Voorwaarden voor een corrigeerbare omgang met burgersignalen

Een overheid die burgers werkelijk als sensoren wil benutten, moet daarvoor een institutionele route inrichten.

Een bruikbare werkwijze bevat ten minste vijf elementen.

### 1. Een herkenbare ontvangst

De overheid bevestigt niet alleen dat de brief of melding is ontvangen, maar vat de kern van het signaal samen.

### 2. Een eerste duiding zonder voortijdige afwijzing

Er wordt vastgesteld of het gaat om een individuele klacht, een mogelijke overtreding, een terugkerend patroon of een bredere systeemvraag.

### 3. Een passende bewijsdrempel

De burger hoeft niet vooraf volledig te bewijzen dat zijn conclusie juist is. De benodigde onderbouwing hangt af van de ernst, plausibiliteit en mogelijke onomkeerbaarheid van het signaal.

### 4. Verbinding met andere informatie

Klachten, metingen, incidenten en plannen van andere organisaties worden zo nodig in samenhang beoordeeld.

### 5. Terugkoppeling over de consequentie

De burger krijgt niet alleen te horen dat zijn informatie is meegenomen, maar ook wat ermee is gebeurd: nader onderzoek, geen actie, monitoring, aanpassing of bestuurlijke escalatie.

Daarmee wordt de burger niet medeverantwoordelijk voor het besluit.

Wel wordt zijn signaal op een controleerbare manier onderdeel van het publieke leerproces.

## 25.12 Geen nieuwe reflex, maar een verandering van rol

Dit hoofdstuk voegt geen nieuwe defensieve reflex toe.

Het beschrijft hoe de eerder behandelde reflexen de positie van de burger veranderen.

De bevoegdheids- en fragmentatiereflex maken hem tot coördinator.

De bewijsreflex maakt hem tot onderzoeker.

De procedure- en informatiereflex maken hem tot dossierbouwer.

De reputatie- en koersreflex kunnen hem vervolgens tot tegenstander maken.

De verandering vindt geleidelijk plaats.

De burger begint als iemand die informatie inbrengt.

Wanneer die informatie niet herkenbaar doorwerkt, moet hij steeds harder bewijzen dat zij relevant is. Zijn toenemende inzet wordt daarna opgevat als partijdigheid. Zijn partijdigheid wordt vervolgens reden om zijn informatie minder zwaar te wegen.

Zo ontstaat een gesloten kring:

**Omdat de burger moet strijden om zijn signaal zichtbaar te maken, wordt zijn strijd gebruikt als bewijs dat hij geen neutrale informatiebron meer is.**

Deze kring kan alleen worden doorbroken wanneer de overheid de inhoudelijke beoordeling losmaakt van haar oordeel over de persoon en de geschiedenis van het conflict.

## 25.13 Conclusie

De burger kan een belangrijke sensor van de overheid zijn.

Hij ziet lokale omstandigheden, afwijkingen en gezamenlijke gevolgen die binnen afzonderlijke modellen en organisaties niet vanzelf zichtbaar worden.

Hij hoeft niet automatisch gelijk te krijgen. Zijn waarneming moet worden geverifieerd en zijn verklaring kan onjuist zijn.

Maar hij hoeft evenmin het gehele technische en bestuurlijke systeem te vervangen voordat zijn signaal serieuze beoordeling verdient.

Wanneer de overheid de hoofdvraag niet herkenbaar behandelt, verandert de positie van de burger. Hij wordt informatiezoeker, dossierbouwer, coördinator en uiteindelijk tegenstander.

De overheid ziet daarna niet meer alleen zijn boodschap, maar ook zijn vasthoudendheid, toon, procedures en publieke optreden. De boodschapper wordt onderdeel van het probleem.

Daarmee dreigt een fundamentele omkering:

**De burger die aanvankelijk een mogelijk tekort in het systeem meldde, wordt uiteindelijk behandeld als het tekort dat het systeem moet beheersen.**

Een corrigeerbare overheid voorkomt deze omkering door vroeg onderscheid te maken tussen waarneming, verklaring, gedrag en conclusie. Zij onderzoekt relevante signalen, begrenst onaanvaardbaar gedrag afzonderlijk en zorgt dat de burger niet zelf verantwoordelijk wordt voor de samenhang tussen publieke organisaties.

Wanneer dit niet gebeurt, verschuift het bestuurlijke gesprek steeds verder van de inhoud naar de persoon die de inhoud naar voren bracht.

Dat is het onderwerp van hoofdstuk 26: **De boodschapper wordt het onderwerp**.

# Hoofdstuk 26 — De boodschapper wordt het onderwerp

## 26.1 Van signaal naar persoon

Een burger, ambtenaar of deskundige brengt informatie in omdat hij meent dat een risico, fout of onvolledigheid onvoldoende wordt gezien.

Aanvankelijk behoort de inhoud centraal te staan:

- welke waarneming wordt gemeld;
- welke aanname wordt betwist;
- welke informatie ontbreekt;
- en welke mogelijke consequentie heeft dat?

Wanneer het contact langer duurt, kan de aandacht verschuiven. De organisatie gaat niet alleen kijken naar de boodschap, maar ook naar degene die haar brengt.

Waarom blijft hij dit onderwerp aan de orde stellen?

Welk belang heeft hij?

Waarom accepteert hij eerdere antwoorden niet?

Is hij nog wel redelijk?

Kan met hem nog een constructief gesprek worden gevoerd?

Deze vragen kunnen relevant zijn. De overheid hoeft niet onbeperkt mee te gaan in herhaling, intimidatie of ongefundeerde beschuldigingen. Ook belangen, deskundigheid en gedrag mogen worden meegewogen.

Het wordt defensief wanneer het oordeel over de persoon de inhoudelijke beoordeling gaat vervangen.

**De vraag is dan niet meer wat de boodschapper zichtbaar maakt, maar waarom de boodschapper zo handelt.**

Daarmee wordt een mogelijk tekort van het systeem veranderd in een probleem van degene die het tekort benoemt.

## 26.2 Belang hebben maakt een boodschap niet onjuist

Vrijwel iedere deelnemer aan een bestuurlijk proces heeft een belang.

Een bedrijf wil investeren of produceren.

Een gemeente wil economische ontwikkeling of woningbouw.

Een ministerie wil beleidsdoelen realiseren.

Een projectorganisatie wil voortgang boeken.

Een burger wil zijn gezondheid, woning of leefomgeving beschermen.

Het bestaan van een belang is daarom geen bijzonder kenmerk van de burger of criticus.

Toch wordt vooral bij kritische boodschappers vaak naar hun motief gekeken. Een bewoner zou tegen verandering zijn. Een deskundige zou zich in het dossier hebben vastgebeten. Een ambtenaar zou vanuit zijn eigen vakgebied redeneren. Een maatschappelijke organisatie zou publiciteit zoeken.

Deze verklaringen kunnen deels juist zijn. Maar zij zeggen nog niets beslissends over de kwaliteit van de ingebrachte informatie.

Een belanghebbende kan een technisch juiste analyse geven.

Een onafhankelijke deskundige kan een onvolledige beoordeling maken.

Een initiatiefnemer kan betrouwbare gegevens aanleveren en tegelijk economisch voordeel bij de uitkomst hebben.

De juiste toets luidt daarom niet:

Heeft de boodschapper een belang?

Maar:

Is zijn waarneming, redenering of bron controleerbaar en relevant?

Een corrigeerbare overheid maakt belangen zichtbaar bij alle partijen. Zij gebruikt het belang van één partij niet als vervanging van inhoudelijke weerlegging.

## 26.3 De geschiedenis van het conflict gaat de nieuwe boodschap bepalen

Wanneer een dossier lang loopt, krijgt iedere nieuwe bijdrage een voorgeschiedenis.

De organisatie kent eerdere brieven, gesprekken, klachten en procedures. Medewerkers weten dat de betrokkene al vaker bezwaar heeft gemaakt. Daardoor wordt nieuwe informatie niet meer blanco gelezen.

Een nieuw rapport kan worden gezien als de volgende stap in dezelfde campagne.

Een nieuwe vraag wordt een herhaling.

Een nieuwe waarneming wordt geïnterpreteerd vanuit eerdere onenigheid.

Deze context is niet zonder waarde. De overheid hoeft eerder beoordeelde argumenten niet telkens volledig opnieuw te onderzoeken.

Maar de voorgeschiedenis kan ook een filter worden.

Nieuwe informatie krijgt minder gewicht omdat zij afkomstig is van iemand die al als tegenstander bekendstaat. De boodschapper moet dan niet alleen zijn nieuwe punt aannemelijk maken. Hij moet ook het eerder gevormde oordeel over zichzelf doorbreken.

Daarmee ontstaat een risico van institutionele vooringenomenheid.

De organisatie meent al te weten wat de boodschap zal zijn voordat zij haar inhoudelijk heeft beoordeeld.

Een goede behandeling maakt daarom onderscheid tussen:

- reeds beoordeelde argumenten;
- werkelijk nieuwe feiten;
- nieuwe samenhang tussen bestaande feiten;
- en herhaling die ontstaat doordat de oorspronkelijke hoofdvraag nog niet herkenbaar is beantwoord.

## 26.4 Toon en gedrag

De toon van een burger of medewerker kan scherp, wantrouwend of beschuldigend worden.

Dat kan het gesprek ernstig bemoeilijken. Medewerkers hoeven belediging, intimidatie of bedreiging niet te accepteren. Een organisatie mag grenzen stellen aan de wijze van communiceren.

Maar vorm en inhoud moeten zoveel mogelijk afzonderlijk worden behandeld.

Een onaanvaardbare toon maakt een technisch punt niet automatisch onjuist.

Een onjuiste beschuldiging maakt een onderliggende waarneming niet noodzakelijk waardeloos.

Een langdurig conflict kan bovendien verklaren waarom de communicatie is verscherpt, zonder dat de overheid die scherpte hoeft goed te keuren.

Er zijn daarom twee verschillende bestuurlijke vragen:

1. Welk gedrag is in het contact aanvaardbaar?
2. Welke inhoudelijke informatie moet worden beoordeeld?

Wanneer deze vragen samenvallen, kan de organisatie het contact beëindigen én daarmee ook de inhoud afsluiten.

Een corrigeerbare overheid kan zeggen:

Deze wijze van benaderen accepteren wij niet. Uw inhoudelijke melding wordt afzonderlijk door deze functionaris of instantie beoordeeld.

Daarmee beschermt zij medewerkers zonder de boodschap afhankelijk te maken van het gedrag van de boodschapper.

## 26.5 Het dossier over de persoon

Bij langdurige of moeilijke contacten kan de overheid steeds meer informatie over de burger of melder vastleggen.

Er ontstaan notities over:

- eerdere contacten;
- toon en gedrag;
- herhaling van vragen;
- gemaakte afspraken;
- niet nagekomen verwachtingen;
- en de wijze waarop medewerkers het contact ervaren.

Een dergelijke registratie kan nodig zijn om medewerkers te beschermen, continuïteit te bewaren en te voorkomen dat steeds opnieuw dezelfde discussie wordt gevoerd.

Maar het persoonsdossier kan een eigen werking krijgen.

Nieuwe medewerkers lezen eerst de geschiedenis van het conflict en pas daarna de nieuwe inhoud. De betrokkene verschijnt niet meer als burger met een vraag, maar als een bekend en moeilijk dossier.

Zijn gedrag wordt beter gedocumenteerd dan het bestuurlijke probleem waarmee het contact begon.

Daarmee kan een omkering ontstaan:

Het systeem heeft steeds meer informatie over de boodschapper en steeds minder aandacht voor de boodschap.

De overheid moet daarom zorgvuldig scheiden:

- informatie die nodig is voor veilig en ordelijk contact;
- inhoudelijke beoordeling van de melding;
- en persoonlijke kwalificaties die geen noodzakelijke functie hebben.

Een karakterisering als *lastig*, *obsessief* of *niet constructief* biedt zelden een voldoende bestuurlijke grondslag. Zij kan wel langdurig bepalen hoe ieder volgend contact wordt gelezen.

## 26.6 Psychologisering van kritiek

Wanneer iemand zeer vasthoudend is, kan de verklaring worden gezocht in zijn persoonlijkheid of emotionele toestand.

Hij zou de kwestie niet kunnen loslaten.

Hij zou vooral erkenning zoeken.

Zijn zorg zou voortkomen uit angst, wantrouwen of behoefte aan controle.

Soms spelen zulke factoren inderdaad een rol. Mensen reageren niet uitsluitend rationeel en bestuurlijke conflicten kunnen persoonlijk worden.

Maar psychologisering is riskant wanneer zij zonder passende deskundigheid plaatsvindt en de inhoudelijke beoordeling vervangt.

De vraag:

Waarom maakt deze persoon zich zo druk?

kan de vraag verdringen:

Is er een objectieve reden waarom dit onderwerp telkens terugkeert?

Een burger kan zich buitensporig uitdrukken en toch een werkelijk bestuurlijk gat aanwijzen.

Een medewerker kan emotioneel geraakt zijn en tegelijk professioneel gelijk hebben dat een veiligheidsgrens onvoldoende wordt bewaakt.

De corrigeerbare overheid diagnosticeert niet de persoon om de boodschap te kunnen neutraliseren. Zij beoordeelt gedrag waar nodig en laat de inhoud toetsen door iemand die niet in het relationele conflict is betrokken.

## 26.7 Deskundigheid wordt persoonsgebonden gemaakt

Ook een deskundige boodschapper kan het onderwerp worden.

In plaats van zijn analyse te beoordelen, wordt gekeken naar:

- zijn formele titel;
- zijn huidige functie;
- zijn institutionele positie;
- zijn eerdere publicaties;
- of de vraag of hij op precies dit deelgebied als erkend specialist geldt.

Deze informatie kan relevant zijn om de bewijskracht te wegen. Niet iedere algemene deskundigheid is toepasbaar op ieder specifiek vraagstuk.

Maar het wordt defensief wanneer de persoon volledig aan institutionele kwalificaties moet voldoen voordat zijn concrete argument wordt onderzocht.

Een gepensioneerde deskundige kan relevante ervaring bezitten.

Een professional uit een aangrenzend vakgebied kan een systeemverband zien dat specialisten binnen één discipline missen.

Een burger kan een eenvoudige rekenfout of tegenstrijdigheid aanwijzen zonder zelf het volledige model te beheersen.

De overheid hoeft een externe analyse niet zonder meer over te nemen. Zij moet wel het aangewezen punt beantwoorden.

De inhoudelijke reactie luidt bijvoorbeeld:

Deze aanname achten wij niet juist, omdat zij geen rekening houdt met deze fysieke begrenzing of deze gegevens.

De persoonsgerichte reactie luidt:

Deze persoon is niet de aangewezen deskundige en zijn stuk heeft daarom geen formele status.

De eerste reactie maakt toetsing mogelijk.

De tweede beschermt vooral de bestaande kennisstructuur.

## 26.8 De interne boodschapper

Dezelfde verschuiving kan plaatsvinden bij ambtenaren en professionals binnen de overheid.

Een medewerker brengt herhaaldelijk een risico, juridische kwetsbaarheid of uitvoeringsbeperking naar voren. Aanvankelijk wordt zijn inhoud besproken. Later kan de aandacht verschuiven naar zijn functioneren.

Is hij voldoende oplossingsgericht?

Begrijpt hij de bestuurlijke context?

Kan hij omgaan met besluiten die anders uitvallen dan zijn advies?

Werkt hij nog constructief samen?

Deze vragen kunnen terecht zijn. Een medewerker heeft ook de plicht om na een besluit professioneel verder te werken en niet ieder meningsverschil permanent te blokkeren.

Maar de volgorde is belangrijk.

Eerst moet herkenbaar zijn vastgesteld dat zijn inhoudelijke signaal voldoende is beoordeeld en dat een bevoegde actor bewust verantwoordelijkheid heeft genomen voor de gekozen route.

Pas daarna kan worden beoordeeld hoe de medewerker met die uitkomst omgaat.

Wanneer inhoud en functioneren te vroeg worden vermengd, ontstaat een krachtige prikkel tot zelfcensuur. De medewerker begrijpt dat verdere waarschuwing niet meer wordt gezien als professionele informatie, maar als bewijs van een persoonlijk samenwerkingsprobleem.

## 26.9 Van inhoudelijke beantwoording naar contactbeheer

Wanneer een persoon als moeilijk wordt ervaren, wordt het contact vaak gecentraliseerd.

Er komt één contactpersoon.

Communicatie verloopt alleen nog schriftelijk.

Medewerkers mogen niet afzonderlijk reageren.

Vragen worden gebundeld en op vaste momenten beantwoord.

Deze maatregelen kunnen verstandig en noodzakelijk zijn. Zij beschermen medewerkers en voorkomen tegenstrijdige communicatie.

Maar centralisatie kan ook het moment markeren waarop de overheid het dossier vooral als contactprobleem behandelt.

De kwaliteit van de reactie wordt dan afgemeten aan:

- beheersbaarheid;
- eenduidigheid;
- belasting van de organisatie;
- en beperking van verdere escalatie.

De inhoudelijke vraag krijgt minder zelfstandige aandacht.

Een corrigeerbare aanpak splitst het dossier daarom in twee lijnen.

De eerste lijn beheert het contact en stelt grenzen.

De tweede lijn beoordeelt nieuwe, concrete informatie inhoudelijk en zo nodig onafhankelijk.

Zo wordt voorkomen dat een noodzakelijke beperking van communicatie tevens een inhoudelijke uitsluiting wordt.

## 26.10 De wederzijdse bevestiging

Zodra burger en overheid elkaar als tegenstander zien, bevestigt vrijwel iedere handeling het bestaande beeld.

De burger ontvangt een formele brief en ziet daarin bewijs van afstand en afweer.

De overheid ontvangt opnieuw een uitvoerige reactie en ziet daarin bewijs dat geen antwoord ooit zal worden geaccepteerd.

De burger vraagt documenten op omdat hij de overheid niet vertrouwt.

De overheid ziet het informatieverzoek als onderdeel van een campagne.

De overheid beperkt het contact om haar medewerkers te beschermen.

De burger ziet dat als poging om hem monddood te maken.

Beide partijen kunnen redelijke gronden voor hun handelen hebben.

Toch produceert het gezamenlijke patroon steeds meer conflict en steeds minder nieuwe kennis.

De vraag is dan niet langer wie als eerste wantrouwend werd.

De vraag is hoe de inhoud nog onafhankelijk van de beschadigde relatie kan worden beoordeeld.

Dat kan vragen om:

- een nieuwe dossierhouder;
- een onafhankelijke inhoudelijke toets;
- een gesprek onder externe leiding;
- of een schriftelijke reconstructie van de oorspronkelijke hoofdvraag en de reeds gegeven antwoorden.

Een nieuwe communicatieronde binnen dezelfde vastgelopen verhouding is vaak onvoldoende.

## 26.11 De scheiding tussen persoon, gedrag en inhoud

Een corrigeerbare overheid hanteert drie afzonderlijke beoordelingslijnen.

### De persoon

De achtergrond, deskundigheid en belangen van de boodschapper kunnen relevant zijn, maar bepalen niet automatisch de juistheid van zijn melding.

### Het gedrag

Intimidatie, bedreiging en onevenredige belasting mogen worden begrensd. De maatregelen moeten proportioneel zijn en mogen niet verder gaan dan nodig.

### De inhoud

Een concrete nieuwe waarneming, tegenstrijdigheid of analyse wordt beoordeeld op relevantie, plausibiliteit en bewijs, ongeacht het oordeel over de persoon.

Deze scheiding voorkomt twee fouten.

De eerste fout is dat de overheid ieder gedrag accepteert uit angst een mogelijk inhoudelijk signaal te missen.

De tweede fout is dat zij ieder inhoudelijk signaal afwijst omdat het gedrag van de boodschapper onaanvaardbaar is geworden.

Beide fouten zijn vermijdbaar wanneer contactbeheer en inhoudelijke beoordeling organisatorisch uit elkaar kunnen worden gehouden.

## 26.12 Geen nieuwe reflex, maar persoonsverschuiving

Dit hoofdstuk voegt geen nieuwe defensieve reflex toe.

De verschuiving naar de boodschapper is een gevolg van verschillende bestaande reflexen.

De bewijsreflex verhoogt de druk op de burger om steeds meer aan te tonen.

De gezag reflex verlaagt het gewicht van degene die buiten de officiële kennisstructuur staat.

De reputatiereflex maakt kritiek bedreigend voor de organisatie.

De informatiereflex verandert het verschil van inzicht in een conflict over stukken, toegang en interpretatie.

De participatie- en tijdsreflex kunnen het contact verlengen zonder de hoofdvraag werkelijk open te houden.

Gezamenlijk maken deze mechanismen het aantrekkelijk om het voortdurende probleem te verklaren vanuit de boodschapper.

De persoonsverschuiving kan als volgt worden samengevat:

**Omdat de inhoud niet tot een herkenbare oplossing leidt, wordt onderzocht welk persoonlijk kenmerk verklaart waarom de kwestie blijft terugkomen.**

Dat kan de organisatie tijdelijk rust geven.

Het bestuurlijke tekort blijft echter bestaan wanneer de oorspronkelijke hoofdvraag niet zelfstandig is afgehandeld.

## 26.13 Voorwaarden voor herstel

Wanneer de boodschapper inmiddels het onderwerp is geworden, kan herstel alleen plaatsvinden door de inhoud opnieuw los te maken van de relatie.

Daarvoor zijn vijf stappen nodig.

**Reconstructeer de oorspronkelijke vraag.**
Niet de laatste conflictbrief, maar het eerste maatschappelijke signaal vormt het uitgangspunt.

**Maak zichtbaar wat inhoudelijk is beantwoord.**
Onderscheid feitelijke antwoorden van procedurele verwijzingen en contactafspraken.

**Bepaal welke nieuwe informatie werkelijk nieuw is.**
De overheid hoeft oude argumenten niet eindeloos te herhalen, maar moet nieuwe feiten herkenbaar beoordelen.

**Laat resterende kernpunten zo nodig onafhankelijk toetsen.**
Wanneer de directe relatie is beschadigd, is dezelfde organisatie niet altijd de meest geloofwaardige beoordelaar.

**Regel het contact afzonderlijk.**
Afspraken over toon, frequentie en kanaal mogen duidelijk zijn, maar moeten niet als inhoudelijk oordeel worden gepresenteerd.

Herstel betekent niet dat beide partijen het eens worden.

Het betekent dat weer controleerbaar wordt welke inhoudelijke vraag resteert en wie daarover verantwoordelijkheid neemt.

## 26.14 Conclusie

Een langdurig bestuurlijk conflict verandert gemakkelijk van onderwerp.

Het begint met een vraag over veiligheid, gezondheid, uitvoering, rechtmatigheid of samenhang.

Wanneer die vraag terugkeert, verschuift de aandacht naar de boodschapper: zijn motief, toon, vasthoudendheid, deskundigheid en gedrag.

Soms is dat noodzakelijk. De overheid moet medewerkers beschermen en mag grenzen stellen aan onredelijk of intimiderend gedrag.

Maar de beoordeling van de persoon mag de inhoudelijke beoordeling niet vervangen.

De defensieve overheid verklaart het aanhoudende signaal vanuit degene die het blijft afgeven. Daarmee hoeft zij minder te onderzoeken waarom haar eerdere antwoorden het signaal niet hebben beëindigd.

De corrigeerbare overheid maakt onderscheid tussen persoon, gedrag en inhoud. Zij kan het contact begrenzen en tegelijk een nieuwe concrete melding toetsen. Zij kan erkennen dat iemand partijdig of emotioneel betrokken is en toch vaststellen dat zijn analyse op een specifiek punt relevant is.

De beslissende vraag luidt:

**Is de boodschap inhoudelijk weerlegd, of is vooral verklaard waarom de boodschapper volgens de organisatie niet langer serieus hoeft te worden genomen?**

Wanneer die twee niet meer van elkaar worden onderscheiden, verdwijnt het oorspronkelijke maatschappelijke probleem achter een steeds omvangrijker dossier over de persoon.

Daarna verandert ook het gesprek zelf. Het is niet langer primair gericht op begrip of correctie, maar op positie, bewijs, grenzen en formele stappen. Iedere nieuwe reactie vergroot de afstand en maakt terugkeer naar de hoofdvraag moeilijker.

Daarover gaat hoofdstuk 27: **Het gesprek wordt een escalatie**.

# Hoofdstuk 27 — Het gesprek wordt een escalatie

## 27.1 Het gesprek als eerste correctiemogelijkheid

Een bestuurlijk gesprek begint vaak eenvoudig.

Een burger stelt een vraag, meldt een ervaring of wijst op een mogelijk risico. Een ambtenaar geeft uitleg over beleid, een vergunning of een onderzoek. Beide partijen verwachten dat het gesprek duidelijkheid zal bieden.

In deze eerste fase is nog veel mogelijk.

De overheid kan de melding verduidelijken, ontbrekende informatie verzamelen en een misverstand herstellen. De burger kan beter begrijpen welke belangen, regels en onzekerheden een rol spelen. Ook kan blijken dat de zorg terecht is en nadere beoordeling nodig is.

Het gesprek is dan geen formele procedure, maar een vroege correctievoorziening.

Juist daardoor is het belangrijk. Veel problemen kunnen worden opgelost voordat standpunten verharden, juridische posities worden ingenomen en reputaties aan de uitkomst worden verbonden.

Maar wanneer de oorspronkelijke vraag niet herkenbaar wordt beantwoord, verandert het gesprek van karakter.

De burger probeert zijn vraag scherper te formuleren.

De overheid herhaalt haar eerdere uitleg.

Wat begon als een poging tot begrip, wordt geleidelijk een strijd over de vraag of al voldoende antwoord is gegeven.

## 27.2 Twee verschillende gesprekken

Burger en overheid kunnen ogenschijnlijk over hetzelfde onderwerp spreken en toch verschillende vragen behandelen.

De burger vraagt bijvoorbeeld:

Is de combinatie van industrie, transport, woningbouw en hulpverleningscapaciteit in dit gebied als geheel verantwoord?

De overheid antwoordt:

- dat de inrichting aan de vergunning voldoet;
- dat de berekende risico’s binnen de norm blijven;
- en dat iedere bevoegde organisatie haar taak uitvoert.

Deze antwoorden kunnen correct zijn.

Maar zij beantwoorden vooral de vraag of afzonderlijke onderdelen volgens de bestaande kaders zijn beoordeeld. De burger vraagt naar het gezamenlijke resultaat.

Daardoor ervaren beide partijen het gesprek anders.

De overheid meent dat zij uitvoerig heeft geantwoord.

De burger ervaart dat de kern wordt ontweken.

Zolang dit verschil niet expliciet wordt gemaakt, leidt meer uitleg niet vanzelf tot meer begrip. Integendeel: ieder nieuw deelantwoord kan voor de overheid bewijs zijn van zorgvuldigheid en voor de burger bewijs dat de hoofdvraag opnieuw wordt verkleind.

## 27.3 Herhaling krijgt een negatieve betekenis

Wanneer een vraag terugkomt, kan dat verschillende oorzaken hebben.

De burger kan het antwoord niet begrijpen.

Hij kan het antwoord niet accepteren.

Er kan werkelijk nieuwe informatie zijn.

Of het gegeven antwoord kan langs de oorspronkelijke vraag heen gaan.

In bestuurlijke dossiers wordt herhaling echter gemakkelijk behandeld als een probleem van de vragensteller.

De organisatie registreert dat hetzelfde onderwerp al meerdere keren is besproken. Nieuwe medewerkers ontvangen eerdere correspondentie. De conclusie ontstaat dat verdere beantwoording waarschijnlijk weinig zal veranderen.

Voor de burger heeft de herhaling een andere betekenis. Hij probeert zichtbaar te maken welk deel nog onbeantwoord is.

Zo ontstaat een tegenstelling:

De overheid herhaalt haar antwoord omdat zij meent dat de vraag al is behandeld. De burger herhaalt zijn vraag omdat hij meent dat het antwoord haar nog steeds niet raakt.

Wanneer geen onafhankelijke reconstructie plaatsvindt, kan deze kring lang doorgaan.

## 27.4 Van gesprek naar dossier

Naarmate het verschil voortduurt, wordt mondeling contact steeds vaker vervangen door schriftelijke communicatie.

Dat heeft voordelen. Afspraken, argumenten en antwoorden worden controleerbaar vastgelegd. Misverstanden kunnen worden beperkt.

Maar het gesprek verandert daarmee ook.

Brieven worden juridisch en bestuurlijk gecontroleerd. Formuleringen worden voorzichtiger. De organisatie wil voorkomen dat onbedoelde toezeggingen ontstaan. De burger probeert juist zo precies mogelijk vast te leggen waar de overheid volgens hem tekortschiet.

Iedere brief wordt langer.

Iedere zin krijgt mogelijke betekenis voor een volgende procedure.

De ruimte om gezamenlijk een vraag te verkennen neemt af. Beide partijen gaan schrijven voor een toekomstig dossier, niet alleen voor de huidige gesprekspartner.

De toon verschuift van:

Laten wij proberen vast te stellen wat hier speelt,

naar:

Hierbij bevestigen wij nogmaals ons eerder ingenomen standpunt.

De schriftelijke zorgvuldigheid kan daardoor samengaan met inhoudelijke verstarring.

## 27.5 Juridisering

Wanneer het informele gesprek geen oplossing brengt, zoeken partijen houvast in formele rechten en procedures.

De burger dient een klacht, handhavingsverzoek, zienswijze, bezwaar of informatieverzoek in. De overheid beoordeelt ontvankelijkheid, bevoegdheid, termijnen en juridische grondslag.

Deze procedures zijn noodzakelijk. Zij beschermen burgers tegen willekeur en maken onafhankelijke toetsing mogelijk.

Maar juridisering verandert de vraag.

Het maatschappelijke vraagstuk wordt vertaald naar een juridisch toetsbaar besluit of handelen. Alleen wat binnen die procedure valt, kan worden beoordeeld.

De burger vraagt mogelijk of de overheid gezamenlijk voldoende bescherming organiseert.

De juridische procedure vraagt of één concreet bestuursorgaan een bepaald besluit rechtmatig heeft genomen.

Een juridisch gelijk kan daarom belangrijk zijn en toch slechts een deel van het oorspronkelijke probleem raken.

Ook de overheid kan de juridische uitkomst te ruim uitleggen. Wanneer bezwaar of beroep niet slaagt, kan zij concluderen dat het bredere beleid bevestigd is.

Maar de rechter kan slechts hebben vastgesteld dat binnen het voorliggende juridische kader geen grond bestond om het besluit te vernietigen.

**Een afgesloten procedure is niet automatisch een beantwoorde maatschappelijke vraag.**

## 27.6 De escalatieladder

Escalatie verloopt meestal in stappen.

Eerst wordt een medewerker benaderd. Daarna volgen een leidinggevende, klachtenfunctionaris, bestuurder, toezichthouder, volksvertegenwoordiger, ombudsman, journalist of rechter.

Iedere stap vergroot de zichtbaarheid en de mogelijke gevolgen.

Voor de burger kan escalatie noodzakelijk lijken omdat eerdere niveaus geen integrale beoordeling boden.

Voor de organisatie kan dezelfde stap worden ervaren als disproportioneel. Zij meent dat de kwestie inhoudelijk al is beantwoord en ziet de nieuwe route vooral als drukmiddel.

Daardoor verandert ook de beoordeling van de burger.

Hij is niet langer alleen iemand met een vraag. Hij wordt iemand die:

- bestuurders benadert;
- procedures begint;
- publiciteit zoekt;
- of meerdere instanties tegelijk aanspreekt.

De escalatie wordt onderdeel van zijn profiel.

Tegelijk stijgt voor de overheid inzet gericht op de reputatie en de juridische aspecten. Antwoorden worden meer afgestemd, communicatie wordt gecentraliseerd en de ruimte voor informele erkenning neemt af.

Elke stap die bedoeld was om het systeem opnieuw te openen, kan het daardoor juist verder sluiten.

## 27.7 De asymmetrie van escalatie

Burger en overheid escaleren niet vanuit een gelijke positie.

De burger zet persoonlijke tijd, geld, gezondheid en relaties in. Hij moet zelf kennis verzamelen en termijnen bewaken.

De overheid beschikt over professionele medewerkers, juridische ondersteuning en institutionele continuïteit. Een dossier kan jaren blijven bestaan en door verschillende functionarissen worden behandeld.

Daar staat tegenover dat ook individuele ambtenaren de druk van escalatie kunnen ervaren. Zij kunnen persoonlijk worden benaderd, publiek worden bekritiseerd of verantwoordelijk worden gehouden voor besluiten die zij niet zelf hebben genomen.

Een zorgvuldig systeem moet daarom beide kanten beschermen.

De burger moet toegang houden tot een inhoudelijke en onafhankelijke beoordeling.

De ambtenaar moet worden beschermd tegen persoonlijke intimidatie en tegen het dragen van verantwoordelijkheid die institutioneel elders ligt.

Het probleem wordt niet opgelost door één partij als veroorzaker van de escalatie aan te wijzen. Vaak is de escalatie het resultaat van een langdurige wisselwerking tussen onbeantwoorde vragen, beperkte mandaten, toenemend wantrouwen en defensieve reacties.

## 27.8 Escalatie bevestigt het wederzijdse wantrouwen

Wanneer het vertrouwen eenmaal beschadigd is, krijgt vrijwel iedere handeling een negatieve uitleg.

De overheid vraagt om nadere onderbouwing.

De burger ziet daarin een poging de bewijslast af te schuiven.

De burger dient een informatieverzoek in.

De overheid ziet dit als uitbreiding van het conflict.

De overheid benoemt een vaste contactpersoon.

De burger ervaart dat als afscherming.

De burger benadert een bestuurder of journalist.

De organisatie ziet bevestiging dat hij niet werkelijk naar een inhoudelijk antwoord zoekt.

Zo ontstaat een gesloten interpretatiekring.

Beide partijen lezen nieuwe gebeurtenissen vanuit hun bestaande oordeel over de ander. Daardoor wordt het steeds moeilijker een neutrale handeling te herkennen.

Zelfs een oprechte poging tot herstel kan worden gewantrouwd.

Op dat moment is meer communicatie door dezelfde personen vaak niet voldoende. De beschadigde relatie kleurt ieder nieuw contact.

## 27.9 De oorspronkelijke vraag verdwijnt

Het ernstigste gevolg van escalatie is dat de oorspronkelijke maatschappelijke vraag uit beeld raakt.

Het dossier gaat steeds meer over:

- correcte behandeling van correspondentie;
- naleving van termijnen;
- gedrag en toon;
- openbaarmaking van stukken;
- bevoegdheden;
- klachten over medewerkers;
- en de vraag of al voldoende is geantwoord.

Deze onderwerpen kunnen op zichzelf belangrijk zijn.

Maar zij gaan het dossier domineren.

Na verloop van tijd kan niemand nog in enkele zinnen formuleren waarmee de burger oorspronkelijk kwam en welk deel daarvan inhoudelijk openstaat.

De organisatie beschikt dan over een omvangrijk dossier zonder heldere hoofdvraag.

De burger beschikt over steeds meer stukken zonder herkenbaar bestuurlijk antwoord.

Het conflict heeft een eigen werkelijkheid gekregen.

**De escalatie wordt behandeld, terwijl de oorzaak van de escalatie uit het bestuurlijke zicht verdwijnt.**

## 27.10 Wanneer begrenzing noodzakelijk is

Niet ieder gesprek kan onbeperkt doorgaan.

De overheid mag grenzen stellen wanneer:

- dezelfde reeds beantwoorde vragen zonder nieuwe informatie blijven terugkomen;
- medewerkers worden bedreigd of geïntimideerd;
- communicatie een onevenredig beslag op publieke capaciteit legt;
- of de burger alle mogelijke uitkomsten behalve volledige instemming bij voorbaat afwijst.

Begrenzing moet echter zorgvuldig plaatsvinden.

Zij moet aangeven:

- welke vragen inhoudelijk zijn beantwoord;
- welke punten nog openstaan;

- welke nieuwe informatie nog wel wordt beoordeeld;
- via welk kanaal contact mogelijk blijft;
- en waar onafhankelijke toetsing kan plaatsvinden.

Een algemene mededeling dat verdere correspondentie niet meer wordt beantwoord, kan nodig zijn voor herhaling, maar mag niet betekenen dat ieder toekomstig relevant signaal automatisch wordt genegeerd.

Contactbegrenzing en inhoudelijke dossiersluiting zijn verschillende besluiten.

## 27.11 De bestuurlijke reset

Wanneer het gesprek volledig is vastgelopen, is vaak een reset nodig.

Een reset is meer dan een nieuw gesprek met dezelfde argumenten. Zij vraagt om een nieuwe ordening van het dossier.

Daarbij worden vier zaken gescheiden.

**De oorspronkelijke hoofdvraag**
Waarmee begon het contact en welk maatschappelijk gevolg stond centraal?

**De reeds beantwoorde onderdelen**
Welke feiten, normen en besluiten zijn daadwerkelijk toegelicht of getoetst?

**De resterende inhoudelijke punten**
Welke vragen zijn nog niet beantwoord, of worden alleen door deelantwoorden geraakt?

**Het relationele conflict**
Welke afspraken zijn nodig over toon, kanaal, frequentie en bescherming van medewerkers?

Deze reconstructie kan worden uitgevoerd door een andere dossierhouder, een onafhankelijke gespreksleider of een instantie die niet eerder direct bij het conflict betrokken was.

De reset garandeert niet dat de burger gelijk krijgt.

Zij herstelt wel de mogelijkheid om opnieuw onderscheid te maken tussen een inhoudelijk verschil, een institutioneel gat en een beschadigde relatie.

## 27.12 Van escalatie naar inhoudelijke beslissing

Een gesprek wordt pas werkelijk beëindigd wanneer duidelijk is wat de overheid inhoudelijk heeft besloten.

Dat besluit kan luiden dat:

- nader onderzoek nodig is;
- een maatregel wordt aangepast;
- een andere organisatie verantwoordelijk is en de overdracht is bevestigd;

- de melding onvoldoende grond biedt voor verdere actie;
- of het resterende verschil alleen nog juridisch of politiek kan worden beslecht.

De burger hoeft de uitkomst niet te aanvaarden als juist.

Maar hij moet kunnen zien:

- wie het oordeel heeft gegeven;
- welke vraag is beoordeeld;
- welke informatie daarbij is gebruikt;
- en welke route nog openstaat.

Zonder zo'n herkenbaar eindpunt kan een gesprek formeel worden beëindigd terwijl de bestuurlijke verantwoordelijkheid onduidelijk blijft.

Dan stopt de communicatie, maar niet het onderliggende probleem.

## 27.13 Geen nieuwe reflex, maar een samenloop

Dit hoofdstuk introduceert geen nieuwe defensieve reflex.

Escalatie ontstaat meestal door de samenloop van eerder beschreven mechanismen.

De bevoegdheidsreflex versnippert het antwoord.

De bewijsreflex legt steeds meer onderbouwing bij de burger.

De procedure- en informatiereflex vergroten het dossier.

De tijdsreflex laat het conflict voortduren.

De reputatiereflex maakt erkenning moeilijker.

De persoonsverschuiving richt de aandacht op de boodschapper.

Gezamenlijk kunnen deze mechanismen een eenvoudig signaal veranderen in een langdurig conflict.

Niemand hoeft bewust op escalatie uit te zijn.

Iedere stap kan afzonderlijk verklaarbaar zijn.

Toch ontstaat een keten waarin partijen steeds meer middelen inzetten en steeds minder ruimte ervaren om terug te keren naar de oorspronkelijke vraag.

## 27.14 Conclusie

Een bestuurlijk gesprek escaleert zelden door één brief, één ambtenaar of één boze burger.

Escalatie ontstaat meestal doordat burger en overheid verschillende vragen menen te behandelen, herhaling verschillend interpreteren en steeds formelere middelen inzetten om duidelijkheid of bescherming te verkrijgen.

De burger intensiveert zijn optreden omdat hij geen herkenbaar antwoord ervaart.

De overheid formaliseert en begrenst het contact omdat zij meent dat zij al voldoende heeft geantwoord.

Daardoor krijgt iedere volgende stap een dubbele betekenis: voor de ene partij is zij een poging het systeem alsnog te openen, voor de andere een reden het systeem verder te beschermen.

De corrigeerbare overheid wacht niet totdat het conflict volledig is gejuridiseerd en gepersonaliseerd. Zij onderzoekt vroeg:

- welke hoofdvraag resteert;
- waarom eerdere antwoorden haar niet raken;
- wie bevoegd is tot een integraal oordeel;
- en of een onafhankelijke herbeoordeling nodig is.

Zij beschermt medewerkers tegen onaanvaardbaar gedrag, maar gebruikt gedrag niet als vervanging van inhoudelijke beoordeling. Zij kan een gesprek begrenzen, maar maakt zichtbaar wat zij inhoudelijk afsluit en op welke grond.

De beslissende toets luidt:

**Is de escalatie ontstaan omdat de burger geen antwoord wil aanvaarden, of omdat de overheid veel heeft geantwoord zonder de oorspronkelijke hoofdvraag herkenbaar te beslissen?**

Met dit hoofdstuk eindigt het vierde deel over de mensen in het defensieve systeem.

Het volgende deel reconstrueert de werking van dat systeem als keten. Een signaal komt binnen, wordt verdeeld, verkleind, onderzocht, geformaliseerd en uiteindelijk geneutraliseerd zonder dat iemand bewust hoeft te besluiten het te negeren.

Daarover gaat hoofdstuk 28: **Van signaal naar neutralisering**.

U heeft gelijk. **Tien regels voor het gehele hoofdstuk** was een verkeerde interpretatie. Het hoofdstuk moet compact blijven, maar wel een volwaardig onderdeel van het boek zijn. Hieronder staat hoofdstuk 28 opnieuw.

# Hoofdstuk 28 — Van signaal naar neutralisering

## 28.1 Een signaal komt zelden als volledig dossier binnen

Een ernstig probleem kondigt zich zelden aan met een afgerond onderzoeksrapport, een sluitende causaliteitsanalyse en een duidelijke bestuurlijke opdracht. Meestal begint het met iets kleins: een afwijkende meetwaarde, een terugkerende klacht, een ongewoon incident, een medewerker die zich zorgen maakt of een combinatie van ontwikkelingen die afzonderlijk nog verklaarbaar lijken.

Juist daarin schuilt de moeilijkheid. Het signaal is nog onvolledig, terwijl de mogelijke betekenis groot kan zijn. Er is wel aanleiding tot oplettendheid, maar nog onvoldoende bewijs voor een harde conclusie. De ambtenaar die het signaal ontvangt, moet daarom handelen in het gebied tussen weten en niet-weten.

Dat vraagt om professioneel beoordelingsvermogen. Niet ieder signaal rechtvaardigt een groot onderzoek of bestuurlijk alarm. Maar een signaal dat nog niet bewezen is, mag evenmin worden behandeld alsof het daarmee betekenisloos is. De eerste vraag behoort niet te zijn of het probleem al volledig is aangetoond, maar of het ernstig genoeg kan zijn om nader onderzoek te rechtvaardigen.

## 28.2 De eerste organisatorische reactie

Organisaties zijn ingericht om informatie te ordenen. Een signaal wordt geregistreerd, gecategoriseerd en toegewezen aan een afdeling of functionaris. Dat is noodzakelijk, maar het verandert ook het karakter van het signaal. Wat aanvankelijk een ongemakkelijk vermoeden was, wordt een zaaknummer, een klacht, een meetafwijking of een verzoek om informatie.

Daarmee ontstaat het risico dat de procedure belangrijker wordt dan de mogelijke betekenis. De vraag verschuift dan ongemerkt van: *Wat kan hier aan de hand zijn?* naar: *Binnen welke categorie valt dit en wie moet het behandelen?*

Een signaal dat meerdere beleidsterreinen raakt, past vaak nergens volledig. Gezondheid, veiligheid, vergunningverlening, ruimtelijke ordening en crisisbeheersing kunnen ieder een deel van het probleem zien, zonder dat iemand het geheel overziet. De organisatie heeft het signaal dan wel verwerkt, maar nog niet werkelijk begrepen.

## 28.3 Verkleining door herformulering

De eerste vorm van neutralisering is vaak herformulering. Een mogelijk structureel probleem wordt beschreven als een afzonderlijk incident. Een aanwijzing voor gezondheidsrisico’s wordt een communicatievraagstuk. Een tekort aan voorbereiding wordt een verschil in verwachting. Een inhoudelijke waarschuwing wordt een persoonlijke zorg van degene die haar uitspreekt.

Deze herformuleringen hoeven niet bewust misleidend te zijn. Zij ontstaan vaak doordat iedere functionaris het signaal vertaalt naar het eigen vakgebied en mandaat. Toch hebben zij

een belangrijk effect: de oorspronkelijke dreiging wordt kleiner en bestuurlijk beter hanteerbaar.

Taal bepaalt daarmee mede wat de organisatie nog kan zien. Wie spreekt over een “belevingsprobleem”, hoeft minder snel te onderzoeken of er daadwerkelijk sprake is van blootstelling. Wie een waarschuwing aanduidt als “onrust”, kan kiezen voor betere communicatie in plaats van inhoudelijk ingrijpen. De gekozen woorden sturen zo de gekozen oplossing.

## 28.4 De bewijslast wordt omgekeerd

Wanneer een signaal niet direct past binnen bestaande aannames, wordt vaak gevraagd om meer onderbouwing. Op zichzelf is dat redelijk. Maar de eis van bewijs kan zo hoog worden gelegd dat alleen een reeds voltrokken schadegeval nog overtuigend genoeg is.

De melder moet dan aantonen dat het probleem bestaat, hoe groot het is, wat de oorzaak is en welke maatregelen noodzakelijk zijn. De organisatie die over gegevens, deskundigen en bevoegdheden beschikt, wacht ondertussen af. De bewijslast komt terecht bij degene die juist vanwege onzekerheid aan de bel trekt.

Hier ontstaat een fundamenteel dilemma. Voor ingrijpen is volgens de organisatie meer zekerheid nodig, maar die zekerheid kan alleen ontstaan wanneer de organisatie onderzoek laat uitvoeren. Als dat onderzoek niet wordt gestart omdat het signaal nog onvoldoende zeker is, ontstaat een gesloten redenering: er is geen bewijs omdat er niet wordt onderzocht, en er wordt niet onderzocht omdat er geen bewijs is.

Professionele voorzichtigheid vraagt daarom om een andere benadering. Naarmate de mogelijke gevolgen ernstiger en minder herstelbaar zijn, mag minder zekerheid nodig zijn om onderzoek, tijdelijke begrenzing of aanvullende monitoring te rechtvaardigen.

## 28.5 Verspreiding van verantwoordelijkheid

Een tweede mechanisme is het verspreiden van verantwoordelijkheid. Het signaal wordt besproken met meerdere afdelingen, toezichthouders of bestuurslagen. Iedereen blijkt een deelbevoegdheid te hebben, maar niemand beschikt over voldoende mandaat om het volledige probleem te beoordelen.

Iedere deelnemer kan vervolgens terecht verklaren dat hij zijn eigen taak heeft uitgevoerd. De vergunningverlener heeft aan de norm getoetst. De toezichthouder heeft gecontroleerd. De veiligheidsregio heeft het rampscenario beoordeeld. De gezondheidsdienst heeft naar beschikbare epidemiologische gegevens gekeken. Toch kan de gezamenlijke uitkomst onvoldoende bescherming bieden.

Dit is geen eenvoudige nalatigheid van één persoon. Het is een systeemprobleem. De verantwoordelijkheid voor onderdelen is scherp geregeld, terwijl de verantwoordelijkheid voor de samenhang diffuus blijft. Juist complexe risico’s kunnen daardoor tussen de organisaties verdwijnen.

De ambtenaar die dit onderkent, staat voor een moeilijk dilemma. Formeel kan de zaak zijn afgehandeld, terwijl inhoudelijk nog geen antwoord bestaat. Vasthouden aan het signaal kan worden gezien als het betreden van andermans terrein. Loslaten betekent echter dat niemand meer verantwoordelijk is voor de vraag of het geheel aanvaardbaar is.

## 28.6 Procedurele verdaging

Neutralisering vindt ook plaats door tijd. Er komt een nadere verkenning, een overleg, een evaluatie of een volgend meetmoment. Daarmee wordt het signaal niet afgewezen, maar ook niet omgezet in handelen.

Uitstel kan functioneel zijn wanneer werkelijk informatie wordt verzameld. Het wordt problematisch wanneer de tijd vooral dient om de bestuurlijke spanning te verminderen. De urgentie neemt af, betrokken medewerkers wisselen van functie en de oorspronkelijke aanleiding raakt uit beeld. De zaak blijft formeel open, maar verliest feitelijk haar kracht.

Een veelvoorkomende redenering is dat toekomstig beleid het probleem zal oplossen. Een nieuwe norm, een komende vergunning, een programma voor verduurzaming of een herziening van het toezicht moet verbetering brengen. Daarmee wordt de bescherming in het heden afhankelijk gemaakt van maatregelen die nog niet zijn vastgesteld, gefinancierd of uitgevoerd.

Tijd is echter niet neutraal. Bij risico’s kan uitstel betekenen dat blootstelling voortduurt, kwetsbaarheid toeneemt of investeringen plaatsvinden die later moeilijk terug te draaien zijn. Een tijdelijke beslissing kan zo ongemerkt een structurele richting bepalen.

## 28.7 Geruststelling als bestuurlijke uitkomst

Wanneer een signaal maatschappelijke onrust kan veroorzaken, ontstaat druk om duidelijkheid te bieden. Bestuurders, omwonenden en bedrijven willen weten of de situatie veilig is. De beschikbare kennis laat zo’n stellige conclusie echter niet altijd toe.

Toch wordt onzekerheid in bestuurlijke communicatie regelmatig vertaald naar geruststelling. Er zijn geen overschrijdingen vastgesteld, er is geen direct gevaar aangetoond of de geldende normen worden nageleefd. Zulke uitspraken kunnen feitelijk juist zijn, maar zij beantwoorden niet noodzakelijk de oorspronkelijke vraag.

Het ontbreken van een vastgestelde overschrijding is niet hetzelfde als het ontbreken van risico. Het voldoen aan afzonderlijke normen bewijst niet dat cumulatie of langdurige blootstelling aanvaardbaar is. En het ontbreken van direct gevaar zegt weinig over langetermijneffecten of zeldzame incidenten met grote gevolgen.

Wanneer de bestuurlijke behoefte aan geruststelling sterker wordt dan de inhoudelijke noodzaak tot onderzoek, verandert onzekerheid in schijnzekerheid. Het signaal is dan niet weerlegd, maar communicatief geneutraliseerd.

## 28.8 De positie van de ambtenaar

De ambtenaar die het oorspronkelijke signaal serieus blijft nemen, kan geleidelijk geïsoleerd raken. Collega's menen dat de zaak voldoende is besproken. Leidinggevenden wijzen op bestaande procedures. Externe deskundigen geven aan dat harde conclusies niet mogelijk zijn. Het blijven stellen van vragen wordt dan gezien als vertraging, gebrek aan loyaliteit of onvermogen om een bestuurlijke afweging te accepteren.

Juist hier raakt het professionele oordeel aan de ambtelijke loyaliteit. Loyaliteit betekent niet dat de ambtenaar ieder besluit zonder tegenspraak moet ondersteunen. Zij betekent wel dat hij het bestuur volledig en eerlijk informeert, ook wanneer de boodschap ongemakkelijk is.

Daarbij behoort onderscheid te worden gemaakt tussen drie conclusies:

1. er is aangetoond dat geen relevant risico bestaat;
2. er is onvoldoende aanwijzing om verder onderzoek te rechtvaardigen;
3. er bestaat onzekerheid die nog niet verantwoord kan worden weggenomen.

Deze conclusies lijken op elkaar, maar hebben een geheel verschillende betekenis. Vooral de derde conclusie vraagt om zichtbare vastlegging. Anders kan zij later worden gelezen alsof het risico destijds was beoordeeld en verworpen.

## 28.9 Van neutralisering naar leren

Een organisatie die signalen wil benutten, moet niet alleen beschikken over meldprocedures, maar ook over een mechanisme dat voorkomt dat betekenisvolle signalen voortijdig worden verkleind.

Daarvoor is nodig dat de oorspronkelijke formulering van het signaal behouden blijft. Naast de administratieve classificatie moet zichtbaar blijven welke zorg werd geuit, welke mogelijke gevolgen werden genoemd en welke onzekerheden nog bestaan. Ook moet duidelijk worden vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de beoordeling van de samenhang.

Verder behoort niet alleen te worden gevraagd of normen worden overschreden, maar ook of die normen het waargenomen probleem voldoende afdekken. Een norm kan immers betrekking hebben op één stof, één inrichting, één scenario of één tijdsduur, terwijl het signaal juist gaat over cumulatie, keteneffecten, langdurige blootstelling of beperkingen van de hulpverlening.

Ten slotte moet een signaal na verloop van tijd kunnen worden heropend. Nieuwe gegevens, incidenten of wetenschappelijke inzichten kunnen eerdere conclusies aantasten. Een eenmaal gesloten dossier mag geen bestuurlijke blokkade worden tegen voortschrijdend inzicht.

## 28.10 Slot

Neutralisering is zelden één zichtbaar besluit om een waarschuwing te negeren. Het is meestal een opeenvolging van kleine, op zichzelf verklaarbare handelingen. Het signaal wordt

geclassificeerd, verkleind, verdeeld, uitgesteld en uiteindelijk voorzien van geruststellende taal.

Iedere stap kan procedureel correct zijn. Toch kan de gezamenlijke uitkomst zijn dat een reëel risico buiten beeld raakt. Dat maakt neutralisering zo moeilijk herkenbaar: niemand hoeft bewust te hebben besloten het signaal te negeren.

De professionele opdracht van de ambtenaar is daarom niet alleen om signalen door het systeem te geleiden, maar ook om te bewaken dat hun oorspronkelijke betekenis onderweg niet verloren gaat. Een verantwoord bestuur vraagt niet dat ieder signaal tot ingrijpen leidt. Het vraagt wel dat een ernstig signaal pas wordt afgesloten nadat het werkelijk is onderzocht, gewogen en bestuurlijk beantwoord.

Beide hoofdstukken moeten worden vervangen. Hoofdstuk 29 beschrijft **wanneer correctie nog mogelijk is**; hoofdstuk 30 beoordeelt het **blijven voortzetten nadat de noodzaak tot correctie kenbaar is geworden**.

# Hoofdstuk 29 — Het venster van correctie

## 29.1 Correctie heeft een tijdstip

Een bestuurlijk besluit is niet op ieder moment even gemakkelijk te herzien. Vroeg in het proces kan een vraag opnieuw worden onderzocht, een aanname worden aangepast of een alternatief worden toegevoegd zonder dat dit grote gevolgen heeft. Later zijn middelen ingezet, verwachtingen gewekt, overeenkomsten gesloten en belangen aan de gekozen richting verbonden.

Daarom is niet alleen van belang óf een overheid kan corrigeren, maar ook wanneer zij dat doet. Eenzelfde inhoudelijke wijziging kan aan het begin een beperkte aanpassing zijn en enkele jaren later een ingrijpende bestuurlijke crisis veroorzaken.

Er bestaat dus een venster van correctie: een periode waarin relevante twijfel nog met betrekkelijk beperkte middelen kan worden onderzocht en verwerkt. Dat venster sluit niet op één formeel moment. Het wordt geleidelijk smaller.

## 29.2 Het vroege signaal

Een vroeg signaal is meestal nog onvolledig. Het kan bestaan uit een afwijkende meetwaarde, een onverwachte uitvoeringsvraag, een waarschuwing van een deskundige of een burger die verschillende feiten met elkaar in verband brengt.

Juist omdat het signaal nog niet volledig is, kan het gemakkelijk terzijde worden gelegd. Er is nog geen hard bewijs, geen vastgesteld causaal verband en vaak ook geen bestuurlijke urgentie. Toch is dit het moment waarop onderzoek het minst kostbaar is.

Een kleine interventie kan dan voldoende zijn. Een aanname kan opnieuw worden doorgerekend. Een externe deskundige kan worden geraadpleegd. Een besluit kan tijdelijk worden aangehouden. Een alternatief kan worden opengehouden.

De paradox is dat correctie het eenvoudigst is wanneer de noodzaak ervan nog het moeilijkst te bewijzen is.

## 29.3 Het lichte nee

Een vroeg nee hoeft geen definitieve afwijzing te zijn. Het kan betekenen: nog niet, niet onder deze voorwaarden, eerst nader onderzoek of alleen wanneer een bepaalde onzekerheid is weggenomen.

Dit lichte nee beschermt de besluitvorming tegen voortijdige vastlegging. Het voorkomt dat onzekerheid wordt vertaald in onvoorwaardelijke voortgang.

Binnen bestuurlijke organisaties wordt zo’n voorbehoud echter gemakkelijk ervaren als gebrek aan besluitvaardigheid. Er bestaat druk om richting te kiezen, duidelijkheid te geven en voortgang te tonen. Daardoor wordt het lichte nee soms vermeden, terwijl juist dit vroege voorbehoud een later zwaar nee had kunnen voorkomen.

Een corrigeerbare overheid ziet het lichte nee niet als tegenwerking, maar als een bestuurlijke veiligheidsvoorziening.

## 29.4 De voorkeursrichting trekt middelen aan

Zodra een voorkeursrichting is gekozen, begint een zichzelf versterkend proces. Voor die richting worden mensen vrijgemaakt, onderzoeken uitgevoerd en contacten gelegd. Zij wordt daardoor concreter en beter onderbouwd dan de alternatieven.

Later kan deze grotere mate van uitwerking als bewijs voor haar superioriteit worden gebruikt. De voorkeursrichting lijkt haalbaar, terwijl de alternatieven nog veel vragen oproepen. Dat verschil kan echter het gevolg zijn van de ongelijke inzet van tijd, geld en deskundigheid.

De inhoudelijke keuze en de organisatorische uitwerking raken zo met elkaar verweven. Hoe meer in een richting is geïnvesteerd, hoe vanzelfsprekender zij lijkt.

Het venster van correctie wordt kleiner, niet noodzakelijk omdat de oorspronkelijke keuze beter is gebleken, maar omdat andere keuzemogelijkheden langzaam zijn verdwenen.

## 29.5 Van onderzoek naar uitvoering

In de eerste fase staat de vraag centraal welke oplossing wenselijk is. Na verloop van tijd verschuift de aandacht naar de vraag hoe de gekozen oplossing kan worden uitgevoerd.

Dat is een wezenlijke overgang. Een nieuw probleem wordt dan niet meer beschouwd als mogelijke reden om de keuze te herzien, maar als een uitvoeringsvraagstuk dat moet worden opgelost. Technische risico’s vragen om extra voorzieningen, juridische bezwaren om aanpassing van de procedure en maatschappelijke weerstand om betere communicatie.

Hiermee kan een fundamentele vraag ongemerkt van karakter veranderen. Wat eerst een reden had kunnen zijn om niet door te gaan, wordt later een obstakel dat door voortvarend projectmanagement moet worden weggenomen.

De ambtenaar moet daarom herkennen wanneer een verkenning feitelijk is veranderd in realisatie, terwijl nog niet alle dragende aannamen zijn getoetst.

## 29.6 De groeiende kring van afhankelijkheden

Naarmate het proces vordert, gaan steeds meer partijen rekening houden met de gekozen richting. Bedrijven ontwikkelen investeringsplannen. Andere overheden passen hun ruimtelijke beleid aan. Netbeheerders reserveren capaciteit. Opleidingsinstellingen bereiden personeel voor. Omwonenden en maatschappelijke organisaties richten hun strategie erop in.

Daarmee ontstaan nieuwe belangen die bij de oorspronkelijke afweging nog niet bestonden. Deze belangen worden vervolgens argumenten om de koers te behouden.

Een koerswijziging heeft dan niet alleen gevolgen voor het oorspronkelijke project, maar ook voor plannen die daarvan afhankelijk zijn gemaakt. De bestuurlijke kosten van correctie nemen daardoor toe.

Niet iedere afhankelijkheid bewijst echter dat voortzetting inhoudelijk juist is. Soms laat zij vooral zien dat de overheid te vroeg zekerheid heeft uitgestraald over een besluit dat nog onvoldoende was onderzocht.

## 29.7 Geld en reputatie

Ook reeds gemaakte kosten verkleinen het correctievenster. Onderzoeken, ontwerpen en procedures hebben geld gekost. Een koerswijziging kan daardoor worden gezien als kapitaalvernietiging.

Toch behoren gemaakte kosten op zichzelf geen reden te zijn om toekomstige kosten en risico’s te aanvaarden. De vraag moet blijven of doorgaan vanaf het huidige moment nog verantwoord is.

Naast financiële kosten speelt reputatie. Bestuurders hebben zich uitgesproken, ambtenaren hebben geadviseerd en organisaties hebben het besluit verdedigd. Terugkeer kan worden uitgelegd als erkenning dat de eerdere keuze onvoldoende was.

Daardoor krijgt volhouden een psychologisch en institutioneel voordeel. Het stelt de confrontatie met een mogelijk eerder tekort uit. Maar hoe langer die confrontatie wordt uitgesteld, hoe groter de uiteindelijke gevolgen kunnen worden.

## 29.8 Formele besluiten en feitelijke onomkeerbaarheid

Grote projecten kennen formele beslismomenten. Toch valt het werkelijke moment waarop de keuzevrijheid verdwijnt vaak eerder.

Een formeel besluit kan nog open lijken, terwijl al grond is verworven, contracten zijn voorbereid en publieke toezeggingen zijn gedaan. Afwijzing is dan juridisch misschien mogelijk, maar bestuurlijk buitengewoon kostbaar.

Een werkelijk beslismoment bestaat alleen wanneer meerdere uitkomsten nog serieus mogelijk zijn. Wanneer alle voorbereiding op één uitkomst is gericht, wordt het formele besluit vooral een bevestiging van een eerder gegroeide werkelijkheid.

Het venster van correctie moet daarom niet worden gekoppeld aan de laatste handtekening, maar aan het moment waarop alternatieven feitelijk ophouden uitvoerbaar te zijn.

## 29.9 Van licht naar zwaar nee

Wanneer een vroeg signaal niet wordt benut, keert dezelfde vraag vaak later terug. Dan is zij zwaarder geworden.

Waar aanvankelijk een aanvullend onderzoek voldoende was, kan later een vergunningsprocedure moeten worden heropend. Waar eerst een ontwerpaanpassing mogelijk was, moet later een installatie worden verbouwd. Waar eerst een tijdelijke reservering kon worden losgelaten, staan inmiddels contractuele en financiële belangen op het spel.

Het nee verandert daardoor van karakter. Het lichte nee — wacht, onderzoek, stel voorwaarden — wordt een zwaar nee: stop het project, trek de vergunning in, verbreek afspraken of accepteer grote verliezen.

De zwaarte van dat late nee wordt vervolgens gebruikt als argument om het niet meer uit te spreken. Daarmee wordt het gevolg van eerdere nalatigheid een reden om die nalatigheid voort te zetten.

## 29.10 Het dilemma van de ambtenaar

De ambtenaar die een vroeg signaal ontvangt, weet meestal nog niet of het terecht is. Hij kan niet ieder besluit blokkeren vanwege iedere denkbare onzekerheid. Bestuur vraagt ook voortgang en uitvoerbaarheid.

Maar hij moet wel beoordelen wat de gevolgen zijn wanneer het signaal later juist blijkt te zijn. Daarbij zijn drie vragen van belang:

Hoe ernstig kunnen de gevolgen zijn? Hoe moeilijk wordt correctie wanneer nu wordt doorgegaan? En hoeveel kost het om de onzekerheid op dit moment nader te onderzoeken?

Wanneer mogelijke schade groot en moeilijk herstelbaar is, terwijl vroeg onderzoek nog beperkt van omvang kan zijn, bestaat een sterke reden het correctievenster open te houden.

De ambtenaar hoeft niet te bewijzen dat de gekozen richting onjuist is. Hij moet zichtbaar maken wanneer verdergaan de mogelijkheid ontneemt om die vraag later nog verantwoord te beantwoorden.

### 29.11 Correctiemomenten organiseren

Een corrigeerbare overheid vertrouwt niet alleen op de alertheid van individuele ambtenaren. Zij organiseert vooraf momenten waarop aannamen, risico’s en alternatieven opnieuw worden beoordeeld.

Daarbij moet duidelijk zijn welke nieuwe informatie tot heroverweging kan leiden. Ook moeten stopcriteria bestaan: omstandigheden waaronder niet automatisch wordt doorgegaan, maar eerst een nieuw bestuurlijk besluit nodig is.

Zulke momenten hebben alleen betekenis wanneer stoppen of wijzigen werkelijk mogelijk blijft. Een evaluatie nadat alle verplichtingen zijn aangegaan, is geen volwaardig correctiemoment.

Correctie moet daarom worden verbonden aan de fasering van geld, contracten, vergunningen en ruimtelijke besluiten. Eerst toetsen, dan verder vastleggen.

## 29.12 Slot

Bestuurlijke fouten worden niet alleen bepaald door de inhoud van het oorspronkelijke besluit. Ook het moment waarop twijfel wordt onderzocht, is van betekenis.

Vroeg in het proces kan een beperkt voorbehoud grote schade voorkomen. Later wordt dezelfde correctie steeds duurder, juridisch ingewikkelder en politiek gevoeliger. Het lichte nee wordt dan een zwaar nee.

Een betrouwbare overheid bewaakt daarom haar venster van correctie. Zij wacht niet totdat de fout volledig is bewezen, wanneer herstel vrijwel onmogelijk is. Zij onderzoekt relevante signalen op het moment dat de uitkomst nog werkelijk invloed kan hebben.

Niet iedere twijfel hoeft tot stoppen te leiden. Maar iedere ernstige twijfel moet worden beoordeeld voordat doorgaan haar bestuurlijk betekenisloos maakt.

# Hoofdstuk 30 — De volhardingsfout

## 30.1 Twee bestuurlijke fouten

Een oorspronkelijke bestuurlijke keuze kan achteraf onjuist blijken. Dat betekent niet automatisch dat de betrokken bestuurders of ambtenaren verwijtbaar hebben gehandeld. Zij kunnen hebben besloten op basis van de kennis, normen en verwachtingen die op dat moment redelijkerwijs beschikbaar waren.

Anders wordt het wanneer later relevante signalen ontstaan die de oorspronkelijke aannamen aantasten. Vanaf dat moment staat niet alleen het oude besluit ter discussie, maar ook de reactie op de nieuwe informatie.

Het blijven voortzetten zonder die signalen serieus te onderzoeken vormt een afzonderlijke bestuurlijke fout: de volhardingsfout.

De eerste fout kan voortkomen uit onwetendheid. De tweede ontstaat doordat kennis die beschikbaar komt onvoldoende mag doorwerken.

## 30.2 Begrijpelijke aanvang, verwijtbare voortzetting

Veel bestuurlijke crises beginnen niet met een evident onverantwoord besluit. De eerste keuze kan logisch, wettig en breed gesteund zijn geweest. De risico’s waren nog beperkt zichtbaar of werden door deskundigen beheersbaar geacht.

Dat oorspronkelijke vertrekpunt kan verklaren waarom het beleid is begonnen. Het kan echter niet onbeperkt rechtvaardigen waarom ermee wordt doorgegaan.

Nieuwe meetgegevens, incidenten, uitvoeringsproblemen, rechterlijke uitspraken of veranderde wetenschappelijke inzichten kunnen het besluit in een ander licht plaatsen. Wat aanvankelijk redelijk was, kan later onhoudbaar worden.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid vereist daarom een onderscheid tussen de rechtvaardiging van het besluit toen en de rechtvaardiging van de voortzetting nu.

## 30.3 Het moment waarop de fout verandert

De volhardingsfout ontstaat niet bij ieder kritisch geluid. Een overheid hoeft haar beleid niet onmiddellijk te heropenen zodra iemand bezwaar maakt. Zij mag signalen toetsen, wegen en zo nodig verwerpen.

Het omslagpunt ontstaat wanneer meerdere geloofwaardige aanwijzingen beschikbaar zijn, een dragende aanname niet langer vanzelfsprekend is of mogelijke gevolgen te ernstig zijn om zonder nader onderzoek door te gaan.

Vanaf dat moment is de vraag niet langer alleen of de criticus het volledige bewijs heeft geleverd. De overheid moet zelf onderzoeken of haar eerdere oordeel nog houdbaar is.

Wanneer zij dat nalaat en uitsluitend blijft verwijzen naar het oorspronkelijke besluit, verandert onzekerheid in bestuurlijke volharding.

## 30.4 Het eerdere besluit als bewijs

Een veelvoorkomend verdedigingsmechanisme is dat een eerder genomen besluit wordt gebruikt als bewijs voor de juistheid van de voortzetting. Er is immers een procedure gevolgd, deskundig advies uitgebracht en bestuurlijke instemming verkregen.

Maar het bestaan van een eerder zorgvuldig besluit zegt niet dat dit besluit onder gewijzigde omstandigheden nog steeds zorgvuldig is.

Toch ontstaat gemakkelijk een cirkel. Het beleid wordt voortgezet omdat het eerder is vastgesteld. Nieuwe signalen worden beperkt uitgelegd omdat zij niet passen bij het vastgestelde beleid. Vervolgens geldt de voortzetting als bevestiging dat geen fundamenteel probleem is aangetroffen.

Het oorspronkelijke besluit beschermt zichzelf dan tegen informatie die het zou moeten kunnen aantasten.

## 30.5 De verdediging van het verleden

Een nieuwe beoordeling kan zichtbaar maken dat eerdere aannamen te optimistisch waren. Dat heeft gevolgen voor de reputatie van bestuurders, organisaties en deskundigen. Het kan vragen oproepen over eerdere geruststellingen, investeringen en gemiste interventiemomenten.

Daardoor verschuift de aandacht gemakkelijk van de huidige maatschappelijke vraag naar de verdediging van het bestuurlijke verleden.

Rapportages gaan dan uitleggen waarom destijds redelijk is gehandeld. Dat kan terecht zijn, maar geeft nog geen antwoord op de vraag of voortzetting nu verantwoord is.

De behoefte om het verleden te rechtvaardigen kan zo het vermogen aantasten om het heden opnieuw te beoordelen.

Een corrigeerbare overheid kan beide oordelen naast elkaar laten bestaan: het oorspronkelijke besluit was toen begrijpelijk, maar is op grond van nieuwe informatie nu niet langer houdbaar.

## 30.6 De stijgende prijs van erkenning

Hoe langer een overheid volhardt, hoe groter de gevolgen van erkenning worden. Niet alleen het oorspronkelijke besluit, maar ook alle latere momenten waarop niet is gecorrigeerd komen dan ter discussie te staan.

Daardoor wordt de drempel voor correctie steeds hoger. Een vroege heroverweging had nog kunnen worden gepresenteerd als zorgvuldig leren. Een late heroverweging kan worden gezien als erkenning dat waarschuwingen jarenlang zijn genegeerd.

Deze oplopende prijs van erkenning bevordert verdere volharding. Iedere nieuwe voortzettingsbeslissing maakt de volgende correctie bestuurlijk pijnlijker.

Zo ontstaat een keten waarin niet meer wordt doorgegaan omdat de oorspronkelijke keuze overtuigend is, maar omdat terugkeer steeds meer vragen over het eerdere handelen zou oproepen.

## 30.7 Het verwarren van standvastigheid met betrouwbaarheid

Bestuurders worden gewaardeerd om duidelijkheid en standvastigheid. Voortdurend wisselend beleid kan investeringen frustreren en het vertrouwen in de overheid aantasten.

Maar standvastigheid is alleen een bestuurlijke deugd zolang de feiten en aannamen waarop het beleid rust voldoende geldig blijven. Wanneer die basis wegvalt, verandert standvastigheid in koppigheid.

Betrouwbaarheid betekent daarom niet dat de overheid altijd aan een eerder besluit vasthoudt. Zij betekent dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat besluiten zorgvuldig worden genomen én opnieuw worden bezien wanneer wezenlijke omstandigheden veranderen.

Een overheid die aantoonbare problemen blijft ontkennen om consistent te lijken, beschermt op korte termijn haar gezag, maar tast op lange termijn haar betrouwbaarheid aan.

## 30.8 Escalatie van betrokkenheid

Mensen hebben de neiging meer in een gekozen richting te investeren wanneer eerdere investeringen dreigen te mislukken. Extra inzet moet dan alsnog het verwachte succes opleveren.

In bestuurlijke projecten kan dit leiden tot escalatie van betrokkenheid. Tegenwind wordt beantwoord met aanvullende studies, nieuwe beheersmaatregelen, extra subsidies of intensievere communicatie. De oplossing voor het tekortschieten van het project wordt steeds binnen hetzelfde project gezocht.

Dat kan rationeel zijn wanneer de kern van de keuze nog steeds deugt. Het wordt problematisch wanneer niet meer wordt onderzocht of het project zelf moet worden heroverwogen.

Meer bestuurlijke inzet is dan geen bewijs van grotere zorgvuldigheid, maar kan de volhardingsfout verdiepen.

## 30.9 De boodschapper als bedreiging

Naarmate meer belangen aan het bestaande besluit verbonden zijn, wordt kritiek bedreigender. Een ambtenaar, burger of deskundige die een fundamentele vraag stelt, raakt niet alleen een inhoudelijk dossier, maar ook bestuurlijke afspraken, reputaties en investeringen.

De aandacht kan daardoor verschuiven naar de boodschapper. Is hij wel deskundig? Begrijpt hij de bestuurlijke context? Overdrijft hij het risico? Heeft hij een eigen belang? Waarom komt hij nu pas met deze vraag?

Dergelijke vragen kunnen legitiem zijn, maar zij mogen de inhoudelijke beoordeling niet vervangen. Ook een lastige, ondeskundige of belanghebbende boodschapper kan een relevant signaal afgeven.

Wanneer de organisatie vooral onderzoekt hoe de kritiek kan worden geneutraliseerd, beschermt zij niet langer het publieke belang, maar het bestaande besluit.

## 30.10 De positie van de ambtenaar

De ambtenaar die vermoedt dat sprake is van een volhardingsfout, staat voor een zwaar dilemma. Het besluit is vaak democratisch genomen, juridisch vastgelegd en organisatorisch in uitvoering. Zijn taak is mede om dat besluit loyaal uit te voeren.

Tegelijkertijd behoort tot zijn professionele verantwoordelijkheid dat hij relevante nieuwe feiten en risico’s volledig aan het bestuur voorlegt. Ambtelijke loyaliteit kan niet betekenen dat hij informatie weglaat omdat deze de gekozen koers bemoeilijkt.

Hij moet daarbij zorgvuldig onderscheiden tussen persoonlijke twijfel, een inhoudelijk verschil van inzicht en informatie die de dragende aannamen van het besluit aantast.

Wanneer dat laatste het geval is, moet hij niet alleen het signaal melden, maar ook zichtbaar maken wat voortzetting betekent. Welke risico’s worden bewust aanvaard? Welke kennis ontbreekt? Welke correctiemogelijkheden verdwijnen? En wie neemt daarvoor verantwoordelijkheid?

## 30.11 Niet weten en niet willen weten

Onzekerheid is onvermijdelijk. Geen overheid kan alle gevolgen vooraf kennen. Daarom is niet ieder nadelig resultaat het bewijs van bestuurlijk falen.

Er bestaat echter een verschil tussen niet weten en niet willen weten. Van niet willen weten is sprake wanneer beschikbare aanwijzingen niet worden onderzocht, onderzoeksopdrachten zo smal worden geformuleerd dat de kernvraag buiten beeld blijft, of twijfel alleen mag worden getoetst binnen het model dat zelf ter discussie staat.

Ook selectief gebruik van kennis kan hieronder vallen. Informatie die de gekozen richting ondersteunt, wordt als voldoende beschouwd; informatie die haar aantast, moet eerst aan steeds hogere bewijseisen voldoen.

De volhardingsfout wordt zwaarder wanneer onwetendheid niet langer een gegeven is, maar bestuurlijk wordt georganiseerd.

## 30.12 De morele verzwaring

De oorspronkelijke fout kan een vergissing zijn. De volhardingsfout bevat daarnaast een morele dimensie, omdat de mogelijke gevolgen inmiddels kenbaar zijn geworden.

Wanneer burgers, werknemers of toekomstige generaties de risico's dragen, terwijl bestuur en organisatie vooral de kosten van correctie willen vermijden, ontstaat een ongelijke verdeling. De voordelen van voortzetting komen mogelijk bij andere partijen terecht dan de schade wanneer het misgaat.

De vraag is dan niet alleen of doorgaan juridisch mogelijk of financieel voordelig is. Zij luidt ook wie wordt blootgesteld aan de gevolgen van het besluit en of die blootstelling nog te rechtvaardigen is.

Nieuwe kennis vergroot daarom niet alleen de technische, maar ook de morele verantwoordelijkheid van het bestuur.

## 30.13 Het beëindigen van de volharding

Een volhardingsfout kan alleen worden doorbroken wanneer de voortzettingsbeslissing als een nieuw besluit wordt behandeld. Niet doorgaan moet opnieuw worden gemotiveerd, maar doorgaan eveneens.

Daarbij moet worden beoordeeld:

- welke oorspronkelijke aannamen nog geldig zijn;
- welke nieuwe signalen beschikbaar zijn;
- welke onzekerheden niet zijn weggenomen;
- welke belangen door voortzetting en door correctie worden geraakt;
- en welke schade ontstaat wanneer later alsnog moet worden ingegrepen.

Ook moet worden vastgelegd wie besluit dat de nieuwe informatie onvoldoende is om de koers te wijzigen. Daarmee wordt zichtbaar dat voortzetting geen automatische uitkomst is, maar een bewuste bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Soms zal herbeoordeling tot voortzetting leiden. Het verschil is dat het besluit dan niet uitsluitend op zijn eigen verleden rust, maar opnieuw aan de werkelijkheid is getoetst.

## 30.14 Slot

Niet iedere verkeerde uitkomst bewijst dat het oorspronkelijke besluit onverantwoord was. Besturen betekent handelen onder onzekerheid en soms blijkt een redelijke verwachting achteraf onjuist.

De zwaardere fout ontstaat wanneer relevante signalen beschikbaar komen en de overheid desondanks verhindert dat deze haar eerdere besluit werkelijk kunnen heropenen.

Dan gaat het niet meer alleen om een gemiste aanwijzing, maar om het beschermen van het verleden tegen de werkelijkheid van het heden. De oorspronkelijke vergissing wordt voortgezet, verdiept en uiteindelijk moeilijker te herstellen.

Een betrouwbare overheid hoeft niet foutloos te zijn. Zij moet wel kunnen herkennen wanneer vasthouden geen standvastigheid meer is, maar volharding in een keuze waarvan de rechtvaardiging inmiddels is weggevallen.

Hoofdstuk 31 volgt nu rechtstreeks uit de volhardingsfout: wanneer bestuur en organisatie

niet meer corrigeren, wordt de normatieve grens uiteindelijk bij de rechter teruggelegd.

# Hoofdstuk 31 — Het late juridische nee

## 31.1 Wanneer de bestuurlijke correctie uitblijft

De rechter is in een democratische rechtsstaat niet de eerste plaats waar beleid wordt ontworpen. Bestuurders wegen maatschappelijke belangen, ambtenaren bereiden besluiten voor en toezichthouders bewaken de uitvoering. De rechter beoordeelt of binnen de grenzen van het recht is gehandeld.

Toch komt de rechter steeds vaker voor vragen te staan die eerder in het bestuurlijke proces hadden kunnen of moeten worden beantwoord. Burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties stappen naar de rechter omdat signalen niet tot heroverweging hebben geleid, risico's onvoldoende zijn onderzocht of de gevolgen van een besluit eenzijdig bij anderen terechtkomen.

Het juridische nee verschijnt dan laat. Het volgt pas nadat onderzoeken zijn uitgevoerd, vergunningen zijn verleend, verwachtingen zijn gewekt en investeringen zijn gedaan. Wat vroeg in het proces nog een beperkte bestuurlijke bijsturing had kunnen zijn, wordt nu een juridisch oordeel met grote gevolgen.

De rechter stelt dan alsnog een grens die het bestuur eerder zelf had kunnen herkennen.

## 31.2 Het recht als laatste interne grens

Het recht is niet alleen een verzameling formele regels. Het bevat ook beginselen die bestuur verplichten zorgvuldig te handelen, belangen evenwichtig te wegen, besluiten voldoende te motiveren en burgers tegen willekeur te beschermen.

Deze beginselen functioneren als begrenzing van bestuurlijke macht. Zij verplichten de overheid om niet uitsluitend haar beleidsdoel te volgen, maar ook te onderzoeken welke gevolgen het besluit heeft en of die gevolgen aanvaardbaar zijn.

Wanneer de bestuurlijke organisatie zichzelf onvoldoende corrigeert, blijven deze juridische normen beschikbaar. Burgers kunnen zich erop beroepen wanneer zij menen dat hun belangen zijn genegeerd, risico's zijn onderschat of procedures slechts formeel zijn doorlopen.

Het juridische stelsel wordt daarmee een tweede regelkring. Waar de bestuurlijke terugkoppeling niet heeft gewerkt, kan de rechter alsnog toetsen of de overheid voldoende ontvankelijk is geweest voor feiten, belangen en onzekerheden.

## 31.3 Van inhoudelijke vraag naar juridische grond

Een burger begint meestal niet met een juridische vraag. Hij maakt zich zorgen over gezondheid, veiligheid, woning, inkomen, leefomgeving of de uitvoerbaarheid van overheidsbeleid.

Om toegang tot de rechter te krijgen, moet die maatschappelijke zorg echter worden vertaald naar een juridische grond. De vraag of een activiteit veilig genoeg is, wordt een vraag naar zorgvuldige voorbereiding. De vrees voor gezondheidsschade wordt een discussie over onderzoek, motivering, normen en causaliteit. De ervaring dat niemand verantwoordelijkheid neemt, wordt een vraag naar bevoegdheid en rechtsbescherming.

Die vertaling is noodzakelijk, maar ook beperkend. Niet ieder maatschappelijk probleem past volledig binnen een rechtsregel. De rechter beoordeelt het besluit dat voorligt en de juridische gronden die kunnen worden aangevoerd. Hij kan niet zonder meer de gehele maatschappelijke samenhang opnieuw ontwerpen.

Daardoor kan slechts een deel van de oorspronkelijke vraag juridisch zichtbaar worden.

## 31.4 De burger krijgt een tweede bewijslast

In het bestuurlijke proces heeft de burger vaak al moeten aantonen dat zijn signaal relevant is. Wanneer de overheid niet corrigeert en hij naar de rechter gaat, ontstaat een nieuwe bewijslast.

Hij moet laten zien dat hij belanghebbend is, dat het besluit hem raakt, dat hij tijdig bezwaar heeft gemaakt en dat de aangevoerde feiten juridisch betekenis hebben. Ook moet hij zich verhouden tot onderzoeken, modellen en deskundigenrapporten waarover de overheid beschikt.

De ongelijkheid is groot. De overheid heeft professionele juristen, beleidsmedewerkers, gegevens en toegang tot deskundigen. De burger moet vaak met beperkte middelen zichtbaar maken dat het bestuurlijke onderzoek tekortschiet.

Juist daarom is van belang dat de rechter niet uitsluitend vraagt of de burger het volledige tegendeel kan bewijzen. Ook moet worden beoordeeld of de overheid zelf voldoende onderzoek heeft verricht en onzekerheden zorgvuldig heeft behandeld.

Rechtsbescherming verliest haar betekenis wanneer alleen degene die al sluitend kan bewijzen dat het bestuur fout zit, toegang krijgt tot correctie.

## 31.5 De procedurele route naar een inhoudelijke grens

Rechters zijn doorgaans terughoudend bij beleidskeuzes. Zij nemen niet de plaats van het bestuur in en bepalen niet zelfstandig welke maatschappelijke oplossing de beste is.

Daarom wordt een inhoudelijk probleem vaak via procedurele normen beoordeeld. Heeft het bestuur de relevante feiten verzameld? Zijn de betrokken belangen kenbaar afgewogen? Is uitgelegd waarom een risico aanvaardbaar wordt geacht? Zijn alternatieven serieus onderzocht? Kan het besluit logisch uit de beschikbare informatie worden afgeleid?

Een vernietiging wegens onvoldoende onderzoek of gebrekkige motivering kan procedureel lijken. Toch kan zij een diepere betekenis hebben. De rechter maakt dan duidelijk dat het bestuur een maatschappelijke grens niet mag passeren zonder eerst de feitelijke en normatieve vragen behoorlijk te beantwoorden.

Het juridische nee luidt dan niet noodzakelijk: deze activiteit mag nooit plaatsvinden. Het kan ook luiden: op deze kennisbasis, met deze afweging en onder deze voorwaarden mag het besluit niet in stand blijven.

## 31.6 De rechter en bestuurlijke beoordelingsruimte

Bestuurders beschikken vaak over beoordelings- en beleidsruimte. Complexe besluiten vereisen politieke keuzes, technische inschattingen en verdeling van schaarse middelen. De rechter behoort die keuzes niet zonder meer over te nemen.

Deze terughoudendheid is noodzakelijk voor de democratische rolverdeling, maar zij kent een risico. Wanneer een defensieve overheid zich beroept op deskundigheid, bestuurlijke ruimte en beleidsvrijheid, kan de rechter moeilijk doordringen tot de onderliggende aannamen.

Een zorgvuldig opgebouwd dossier kan dan grote overtuigingskracht hebben, ook wanneer de probleemstelling te smal is gekozen. De rechter ziet dat onderzoek is verricht, adviezen zijn ingewonnen en belangen zijn genoemd. Of de juiste vraag is onderzocht, is moeilijker vast te stellen.

Beoordelingsruimte mag daarom geen ruimte voor oncontroleerbare aannamen worden. Naarmate de mogelijke gevolgen ernstiger zijn, behoort zwaarder te wegen of het bestuur zijn uitgangspunten zichtbaar, toetsbaar en volledig heeft gemaakt.

## 31.7 Het dossier als juridische werkelijkheid

De rechter beoordeelt voornamelijk het dossier dat aan hem wordt voorgelegd. Dat dossier bevat de besluiten, onderzoeken, adviezen, zienswijzen en bestuurlijke reacties.

Daarmee krijgt de wijze waarop de overheid het probleem heeft vastgelegd grote betekenis. Wat niet is onderzocht, komt mogelijk slechts als onbewezen stelling van de burger terug. Wat niet als onzekerheid is geregistreerd, kan in het dossier de indruk wekken dat het geen rol speelde.

De bestuurlijke selectie van informatie werkt dus door in de juridische beoordeling. Een vroeg geneutraliseerd signaal kan later moeilijk opnieuw tot leven worden gebracht.

Dit onderstreept het belang van een integere dossiervorming. Niet alleen de uiteindelijke conclusie, maar ook afwijkende inzichten, resterende onzekerheden en verworpen alternatieven moeten zichtbaar blijven.

Een dossier behoort niet uitsluitend te bewijzen dat het besluit verdedigbaar is. Het moet de rechter ook in staat stellen te beoordelen of het besluit werkelijk zorgvuldig tot stand is gekomen.

## 31.8 Wanneer de rechter het bestuur terugstuurt

Wanneer een besluit wordt vernietigd, betekent dat niet altijd dat het beleid eindigt. Vaak krijgt het bestuur de gelegenheid een gebrek te herstellen, aanvullend onderzoek te doen of een betere motivering te geven.

Dat past bij de taakverdeling. De rechter stelt de juridische grens; het bestuur bepaalt hoe het binnen die grens verdergaat.

Maar herstel kan twee vormen aannemen. Het bestuur kan het signaal benutten om de inhoudelijke keuze werkelijk opnieuw te beoordelen. Het kan ook proberen hetzelfde besluit met een uitgebreider rapport of een aangepaste motivering opnieuw vast te stellen.

In het tweede geval wordt de rechterlijke uitspraak vooral als procedurele hindernis behandeld. De organisatie repareert het dossier zonder de onderliggende aannamen te heropenen.

Een juridisch nee leidt dan niet automatisch tot bestuurlijk leren. Daarvoor moet de overheid bereid zijn de uitspraak te lezen als inhoudelijke terugkoppeling en niet alleen als opdracht tot juridische reparatie.

## 31.9 De rechter als vertraagde signaalversterker

Een burgerlijk of ambtelijk signaal kan binnen de organisatie klein blijven. Een rechterlijke uitspraak geeft hetzelfde signaal een andere status.

Wat eerder werd beschouwd als zorg, kritiek of verschil van inzicht, wordt nu een juridisch vastgesteld gebrek. Bestuurders, volksvertegenwoordigers en media kunnen het niet meer op dezelfde wijze terzijde schuiven.

De rechter versterkt daarmee informatie die bestuurlijk onvoldoende gewicht kreeg. Hij kan onzekerheid zichtbaar maken, een belangenafweging openbreken of een onjuiste bevoegdheidsopvatting corrigeren.

Toch is deze versterking laat en kostbaar. Er zijn procedures, deskundigen en jaren nodig geweest om een vraag opnieuw op tafel te krijgen. In de tussentijd kan schade zijn ontstaan en kunnen belangen verder aan de gekozen richting zijn verbonden.

Dat de rechter uiteindelijk corrigeert, bewijst daarom niet dat het systeem goed heeft gewerkt. Het kan juist aantonen dat eerdere correctiemechanismen hebben gefaald.

## 31.10 De juridisering van het bestuurlijke conflict

Wanneer wezenlijke maatschappelijke vragen pas bij de rechter worden beantwoord, ontstaat juridisering. Partijen formuleren hun standpunten steeds meer in termen van bevoegdheden, ontvankelijkheid, normen en procedurele gebreken.

Dat kan helderheid en bescherming bieden. Maar de juridische strijd kan ook het oorspronkelijke maatschappelijke probleem verder vernauwen.

De vraag welke ontwikkeling verantwoord is, verandert in de vraag of het besluit juridisch standhoudt. De overheid kan een gewonnen procedure vervolgens uitleggen als bewijs dat haar beleid ook inhoudelijk juist is.

Maar juridische houdbaarheid en maatschappelijke juistheid zijn niet hetzelfde. Een rechter kan oordelen dat een besluit binnen de beschikbare beoordelingsruimte valt zonder vast te stellen dat het de beste of veiligste keuze is.

Een betrouwbare overheid gebruikt een gewonnen rechtszaak daarom niet als eindbewijs. Zij blijft zelf verantwoordelijk voor de inhoudelijke kwaliteit en beschermingswerking van haar handelen.

## 31.11 Een juridische overwinning kan bestuurlijk verlies zijn

Een overheid kan een procedure winnen omdat de burger niet ontvankelijk is, te laat bezwaar heeft gemaakt, onvoldoende bewijs heeft geleverd of omdat de rechter de bestuurlijke beoordelingsruimte respecteert.

Juridisch is het besluit dan in stand gebleven. Bestuurlijk kan het signaal echter nog steeds relevant zijn.

Wanneer de overheid uitsluitend concludeert dat zij “gelijk heeft gekregen”, verwart zij procesuitkomst met inhoudelijke bevestiging. De oorspronkelijke gezondheidszorg, veiligheidsvraag of uitvoeringswaarschuwing is daarmee niet noodzakelijk beantwoord.

Ook kan een gewonnen procedure het defensieve gedrag versterken. Het juridische succes wordt onderdeel van de gesloten regelkring: de rechter heeft het besluit niet vernietigd, dus het beleid moet juist zijn.

Een corrigeerbare overheid vraagt na iedere procedure niet alleen wie juridisch heeft gewonnen, maar ook welke maatschappelijke vraag nog openstaat.

## 31.12 De rechter kan niet alles herstellen

De rechter kan besluiten vernietigen, normen uitleggen en de overheid tot herstel verplichten. Hij kan echter niet altijd de verloren tijd, ontstane schade of verdwenen keuzeruimte terugbrengen.

Een vernietigd besluit kan volgen nadat woningen zijn beschadigd, gezondheid is aangetast, publieke middelen zijn uitgegeven of vertrouwen is verdwenen. Juridische correctie kan dan erkenning en begrenzing bieden, maar geen volledig herstel.

Ook beschikt de rechter niet over de bestuurlijke capaciteit om complexe stelsels zelf opnieuw in te richten. Hij kan aangeven dat het bestaande handelen tekortschiet, maar de structurele oplossing blijft afhankelijk van politiek en bestuur.

Daarom mag rechtsbescherming geen vervanging worden voor bestuurlijke zelfcorrectie. De mogelijkheid om naar de rechter te gaan is essentieel, maar zij ontslaat de overheid niet van de plicht signalen eerder te onderzoeken.

## 31.13 Het late nee en de legitimiteit van de overheid

Een rechterlijke correctie kan het vertrouwen in de rechtsstaat versterken. Zij toont dat ook de overheid aan grenzen is gebonden en dat burgers niet volledig afhankelijk zijn van bestuurlijke welwillendheid.

Tegelijkertijd kan een reeks late juridische correcties het vertrouwen in het bestuur aantasten. Burgers zien dan dat bescherming pas ontstaat na jarenlange procedures en dat de overheid haar eigen fouten niet zelfstandig herkent.

De legitimiteit van de overheid berust daarom op meer dan het naleven van rechterlijke uitspraken. Zij berust ook op het vermogen de normen die de rechter later toepast eerder zelf serieus te nemen.

Een bestuur dat pas na vernietiging corrigeert, handelt uiteindelijk rechtmatig, maar niet noodzakelijk tijdig. Rechtsstatelijke kwaliteit vraagt dat de geest van zorgvuldigheid, evenredigheid en bescherming al tijdens de voorbereiding van besluiten werkzaam is.

## 31.14 Van juridische correctie naar bestuurlijk leren

Een rechterlijke uitspraak behoort niet uitsluitend door juristen te worden afgehandeld. Zij moet ook bestuurlijk en organisatorisch worden onderzocht.

Welke waarschuwingen waren eerder beschikbaar? Waarom bereikten zij het besluit niet? Welke aanname bleek onhoudbaar? Was het gebrek beperkt tot één dossier, of wijst het op een terugkerend patroon? Welke andere besluiten rusten op hetzelfde model of dezelfde werkwijze?

Zonder zulke vragen blijft de reactie beperkt tot reparatie van het individuele besluit. Het systeem voorkomt dan niet dat dezelfde fout elders opnieuw ontstaat.

Het juridische nee krijgt pas volle betekenis wanneer het wordt omgezet in institutioneel leren. De rechter corrigeert dan niet alleen één besluit, maar helpt zichtbaar maken waar de bestuurlijke regelkring eerder was gesloten.

## 31.15 Slot

Het late juridische nee ontstaat wanneer de overheid een normatieve grens niet tijdig zelf heeft gesteld. De maatschappelijke vraag keert dan terug in juridische vorm en wordt beoordeeld aan de hand van zorgvuldigheid, motivering, evenredigheid en rechtsbescherming.

De rechter kan signalen versterken, besluiten begrenzen en burgers beschermen. Maar juridische correctie komt vaak nadat het venster voor eenvoudige bestuurlijke correctie grotendeels is gesloten.

Een rechtsstaat heeft daarom niet alleen onafhankelijke rechters nodig. Zij heeft ook een bestuur nodig dat de normen van het recht al vóór een procedure als eigen bestuurlijke opdracht beschouwt.

De rechter moet het laatste vangnet zijn, niet de eerste plaats waar de overheid werkelijk bereid is haar eerdere besluit opnieuw te onderzoeken.

Hoofdstuk 32 vormt het sluitstuk van Deel V: wanneer bestuurlijke én juridische correctie te laat of onvoldoende komen, dwingt de werkelijkheid zelf de heroverweging af.

# Hoofdstuk 32 — De werkelijkheid als laatste toezichthouder

## 32.1 Wanneer alle eerdere correctie uitblijft

Een overheid kan signalen verkleinen, onzekerheid uitstellen en juridische grenzen zo lang mogelijk binnen bestaande procedures opvangen. Zij kan besluiten blijven verdedigen, nieuwe bezwaren opnieuw laten onderzoeken en tekortkomingen voorzien van aanvullende maatregelen.

Maar de werkelijkheid laat zich niet onbeperkt door bestuurlijke taal, modellen en juridische constructies beheersen.

Wanneer een risico werkelijk bestaat, kan het zich uiteindelijk manifesteren. Een installatie faalt, een project loopt vast, kosten stijgen sterk, gezondheidsproblemen worden zichtbaar of burgers verliezen hun vertrouwen. Wat eerder een onzekerheid, scenario of waarschuwing was, wordt dan een feitelijke gebeurtenis.

De werkelijkheid treedt daarmee op als laatste toezichthouder. Niet omdat zij rechtvaardig, zorgvuldig of tijdig corrigeert, maar omdat zij uiteindelijk zichtbaar maakt waar de bestuurlijke voorstelling niet langer overeenkomt met wat zich daadwerkelijk voordoet.

## 32.2 Correctie zonder keuzevrijheid

Bestuurlijke correctie is het sterkst wanneer zij vrijwillig en vroeg plaatsvindt. Dan kan een overheid nog onderzoek doen, voorwaarden aanpassen en alternatieven openhouden.

Correctie door de werkelijkheid werkt anders. Zij komt niet op een gekozen moment en houdt geen rekening met bestuurlijke planning, contracten of reputaties. Zij kan zich voordoen midden in de uitvoering, tijdens een crisis of nadat grote investeringen zijn gedaan.

De overheid bepaalt dan niet langer of zij corrigeert. Zij bepaalt hoogstens hoe zij reageert op een feit dat niet meer kan worden ontkend.

Daardoor verdwijnt een belangrijk deel van de handelingsruimte. De vraag is niet meer welke koers het meest wenselijk is, maar hoe schade kan worden beperkt, verantwoordelijkheid kan worden verdeeld en de continuïteit van essentiële functies kan worden hersteld.

Een gemiste vroege correctie keert zo terug als gedwongen crisisbesluitvorming.

## 32.3 Het incident als onweerlegbaar signaal

Een incident kan in korte tijd zichtbaar maken wat jaren van waarschuwingen niet konden bewijzen. Een lekkage, brand, uitval, instorting of ernstige storing geeft een abstract risico een concrete vorm.

Na een incident blijkt vaak dat de afzonderlijke onderdelen van het systeem formeel waren beoordeeld. Vergunningen waren verleend, controles uitgevoerd en noodplannen opgesteld. Toch kon de gezamenlijke werkelijkheid anders uitpakken dan op papier was voorzien.

Een incident bewijst niet automatisch dat ieder eerder besluit onzorgvuldig was. Geen enkel complex systeem is volledig vrij van falen. De bestuurlijke betekenis ontstaat vooral wanneer het incident aansluit bij signalen die eerder zijn gemeld, maar onvoldoende zijn onderzocht.

Dan wordt zichtbaar dat de werkelijkheid niet onverwacht was, maar slechts bestuurlijk onvoldoende zwaar heeft gewogen.

## 32.4 De uitvoeringscrisis

Niet iedere werkelijkheidscorrectie heeft de vorm van een plotseling incident. Ook uitvoering kan geleidelijk vastlopen.

Regelingen blijken ingewikkelder dan voorzien. Organisaties beschikken niet over voldoende mensen of kennis. Informatiesystemen sluiten niet op elkaar aan. Burgers kunnen niet voldoen aan bewijsvereisten. Procedures stapelen zich op en uitzonderingen worden de regel.

De bestuurlijke reactie bestaat aanvankelijk vaak uit herstelprogramma’s, extra capaciteit en aangepaste instructies. Daarmee wordt geprobeerd de oorspronkelijke beleidsrichting alsnog uitvoerbaar te maken.

Soms is dat voldoende. Maar wanneer uitvoeringsproblemen structureel voortkomen uit onrealistische aannamen, kan geen procesverbetering het fundamentele tekort oplossen.

De werkelijkheid laat dan zien dat beleid dat juridisch en politiek overtuigend leek, in de praktijk niet uitvoerbaar, niet uitlegbaar of niet menselijk houdbaar is.

## 32.5 De financiële tegenvaller

Ook geld kan optreden als laatste toezichthouder. Projecten kunnen duurder worden dan voorzien, opbrengsten kunnen achterblijven en beheer- of herstelkosten kunnen structureel hoger uitvallen.

Een financiële tegenvaller is niet altijd een bewijs van een verkeerde keuze. Grote projecten bevatten onzekerheden en externe omstandigheden kunnen veranderen. Maar ernstige overschrijdingen kunnen wel zichtbaar maken dat risico’s te optimistisch zijn ingeschat of dat kritische scenario’s buiten de besluitvorming zijn gehouden.

De bestuurlijke neiging bestaat vervolgens om extra middelen beschikbaar te stellen, juist omdat al zoveel is geïnvesteerd. Daarmee kan de financiële werkelijkheid tijdelijk worden uitgesteld, maar niet opgeheven.

Uiteindelijk kan een grens worden bereikt waarop voortzetting niet langer betaalbaar of politiek verdedigbaar is. De heroverweging die eerder inhoudelijk niet plaatsvond, wordt dan afgedwongen door begrotingstekorten, verlieslatende exploitatie of onvoorziene herstelkosten.

## 32.6 Maatschappelijke schade als terugkoppeling

Bestuurlijke modellen werken vaak met normen, gemiddelden en geabstraheerde groepen. Maatschappelijke schade wordt echter gedragen door concrete mensen en gebieden.

Gezondheidsklachten, schade aan woningen, verlies van bestaanszekerheid, langdurige onzekerheid of aantasting van de leefomgeving kunnen zich langzaam opstapelen. Ieder afzonderlijk geval lijkt misschien onvoldoende om een systeemfout aan te tonen. Gezamenlijk kunnen zij een patroon vormen dat niet langer als incident kan worden behandeld.

De werkelijkheidscorrectie ontstaat wanneer dat patroon zichtbaar en maatschappelijk onhoudbaar wordt. Media, wetenschap, bewonersorganisaties en volksvertegenwoordigers verbinden afzonderlijke ervaringen tot een groter verhaal.

Wat bestuurlijk als reeks individuele dossiers werd behandeld, verschijnt dan als structurele schade.

De overheid wordt niet alleen geconfronteerd met de uitkomst van haar beleid, maar ook met de vraag waarom die uitkomst zo lang buiten de bestuurlijke beoordeling is gebleven.

## 32.7 Verlies van vertrouwen

Vertrouwen verdwijnt zelden door één enkele fout. Burgers accepteren dat overheden onder onzekerheid werken en dat niet ieder probleem kan worden voorkomen.

Vertrouwen wordt ernstiger aangetast wanneer burgers ervaren dat signalen niet worden gehoord, schade niet wordt erkend en dezelfde instituties die het beleid hebben uitgevoerd ook bepalen of zij juist hebben gehandeld.

Wanneer de werkelijkheid uiteindelijk de eerdere waarschuwingen bevestigt, krijgt het conflict een terugwerkende kracht. Niet alleen de schade zelf wordt beoordeeld, maar ook eerdere geruststellingen, afwijzingen en vertragingen.

Burgers kunnen dan concluderen dat de overheid niet alleen een fout heeft gemaakt, maar haar eigen gelijk belangrijker vond dan hun ervaring.

Verlies van vertrouwen is daarmee geen los communicatieprobleem. Het is een bestuurlijke uitkomst van een langdurig verschil tussen institutionele voorstelling en maatschappelijke werkelijkheid.

## 32.8 De crisis onthult de werkelijke verhoudingen

In normale omstandigheden kunnen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en samenwerkingsafspraken zorgvuldig zijn verdeeld. Tijdens een crisis blijkt of die verdeling ook daadwerkelijk functioneert.

Dan wordt zichtbaar wie informatie heeft, wie kan besluiten, wie middelen beschikbaar heeft en wie verantwoordelijkheid durft te nemen. Ook blijkt of organisaties elkaar aanvullen of vooral naar elkaar verwijzen.

Een crisis kan zo institutionele zwakheden blootleggen die in plannen en evaluaties nauwelijks zichtbaar waren. Mandaten blijken te smal, informatiestromen te traag en verantwoordelijkheden voor de samenhang onvoldoende belegd.

De werkelijkheid toetst niet of iedere organisatie haar eigen taak formeel heeft vervuld. Zij toetst of het gezamenlijke systeem in staat is burgers, werknemers en leefomgeving daadwerkelijk te beschermen.

## 32.9 Het verschil tussen model en werkelijkheid

Modellen zijn noodzakelijk om risico's en toekomstige effecten te beoordelen. Maar een model bevat altijd een begrenzing. Het werkt met gekozen scenario's, aannamen en beschikbare gegevens.

Wanneer de werkelijkheid zich anders ontwikkelt, kan de eerste reactie zijn dat sprake is van een uitzonderlijke gebeurtenis. Dat kan juist zijn. Geen model bevat iedere mogelijke combinatie van omstandigheden.

Maar een uitzondering verdient nader onderzoek wanneer zij samenhangt met eerder uitgesloten factoren, keteneffecten, menselijk gedrag, langdurige blootstelling of gelijktijdig falen van meerdere voorzieningen.

De werkelijkheid corrigeert dan niet alleen de uitkomst van het model, maar ook de grenzen ervan.

Een corrigeerbare overheid vraagt na een afwijkende gebeurtenis daarom niet alleen waarom het model niet klopte. Zij vraagt ook waarom zij erop vertrouwde dat alles buiten het model bestuurlijk verwaarloosbaar was.

## 32.10 De verleiding van de uitzonderingsverklaring

Na een incident of crisis bestaat de neiging de gebeurtenis zo beperkt mogelijk te verklaren. Een menselijke fout, een unieke samenloop van omstandigheden, gebrekkig onderhoud of een onverwachte marktontwikkeling kan als directe oorzaak worden aangewezen.

Zo'n verklaring kan feitelijk correct zijn. Maar zij kan ook verhinderen dat de diepere bestuurlijke vraag wordt gesteld.

Waarom kon één fout zulke grote gevolgen hebben? Waarom was geen tweede verdedigingslinie beschikbaar? Waarom was de organisatie niet voorbereid op een voorzienbare afwijking? Waarom waren eerdere signalen niet verbonden?

Door de gebeurtenis als uitzondering te behandelen, blijft het systeem zelf buiten beeld. De crisis wordt dan hersteld zonder dat de bestuurlijke voorwaarden die haar mogelijk maakten wezenlijk veranderen.

De werkelijkheid heeft dan wel gesproken, maar de organisatie heeft haar boodschap opnieuw verkleind.

## 32.11 Schuld zoeken of systeem leren

Na ernstige schade ontstaat begrijpelijkerwijs behoefte aan verantwoordelijkheid. Burgers willen weten wie heeft beslist, wie heeft gewaarschuwd en wie niet heeft ingegrepen.

Persoonlijke verantwoordelijkheid mag niet verdwijnen achter algemene verwijzingen naar “het systeem”. Tegelijkertijd kan uitsluitend zoeken naar één schuldige het leerproces belemmeren.

Defensief bestuur ontstaat vaak uit een keten van afzonderlijk verklaarbare handelingen. De ene ambtenaar beperkte de vraag, een andere volgde het model, een jurist schermde het besluit af en een bestuurder vertrouwde op de institutionele adviezen.

De uiteindelijke schade kan daarom niet altijd worden begrepen door alleen de laatste uitvoerder of beslisser aan te wijzen.

Werkelijk leren vraagt zowel persoonlijke als systemische verantwoordelijkheid: wie had welke informatie, welke handelingsruimte bestond en waarom leidde de gezamenlijke structuur niet tot tijdige correctie?

## 32.12 De noodzaak van reconstructie

Na een werkelijkheidscorrectie moet niet alleen het incident zelf worden onderzocht. Ook het bestuurlijke traject ervoor moet worden gereconstrueerd.

Wanneer kwam het eerste relevante signaal? Hoe werd het geformuleerd? Welke aannamen droegen het besluit? Wie onderzocht de samenhang? Welke onzekerheden werden vastgelegd en welke verdwenen uit beeld? Op welke momenten was correctie nog mogelijk?

Zonder deze reconstructie blijft het onderzoek beperkt tot de directe technische of organisatorische oorzaak. Dan wordt wel vastgesteld wat er op het laatste moment misging, maar niet waarom het systeem eerdere kansen tot ingrijpen heeft gemist.

De reconstructie moet daarom teruggaan tot vóór het incident, vóór de juridische strijd en vóór de volhardingsfout.

Alleen dan wordt zichtbaar of de werkelijkheid werkelijk onverwacht toesloeg, of dat zij jarenlang in de vorm van kleine signalen aanwezig was.

## 32.13 Correctie door schade is geen goed toezicht

Omdat crises vaak tot hervormingen leiden, kan achteraf de indruk ontstaan dat het systeem uiteindelijk toch heeft geleerd. Nieuwe normen worden ingevoerd, organisaties worden versterkt en slachtoffers krijgen erkenning of compensatie.

Dat leren is waardevol, maar het mag niet worden verward met goed toezicht.

Toezicht dat pas effectief wordt nadat ernstige schade is ontstaan, heeft zijn preventieve functie gemist. Het beschermt toekomstige burgers mogelijk beter, maar heeft de huidige betrokkenen niet tijdig beschermd.

De werkelijkheid als laatste toezichthouder is daarom geen wenselijk sluitstuk. Zij is het bewijs dat eerdere correctiemechanismen onvoldoende hebben gewerkt.

Een overheid mag niet afhankelijk worden van incidenten om te ontdekken wat zij eerder via signalen, onderzoek en tegenspraak had kunnen weten.

## 32.14 Van crisis naar hervorming

Een crisis opent vaak tijdelijk een politiek en maatschappelijk venster voor verandering. Eerder onbespreekbare maatregelen worden mogelijk, verantwoordelijkheden worden herschikt en middelen worden beschikbaar gesteld.

Dat venster kan echter snel sluiten. Zodra de acute druk afneemt, ontstaat de neiging terug te keren naar vertrouwde structuren. Hervormingen worden beperkt, verantwoordelijkheden opnieuw verdeeld en fundamentele vragen vertaald naar uitvoeringsprogramma’s.

Daarom moet de periode na een werkelijkheidscorrectie worden gebruikt om niet alleen het zichtbare tekort te herstellen, maar ook de defensieve keten te doorbreken.

Dat vraagt om aanpassing van informatievoorziening, mandaten, tegenspraak, toetsingskaders en stopcriteria. Anders blijft de kans bestaan dat dezelfde bestuurlijke reflexen in een ander dossier terugkeren.

De crisis mag niet alleen leiden tot een sterker antwoord op de vorige gebeurtenis. Zij moet het vermogen vergroten om het volgende signaal eerder te herkennen.

## 32.15 Het laatste dilemma van de ambtenaar

Wanneer de werkelijkheid een bestuurlijke fout zichtbaar maakt, komt ook de ambtenaar opnieuw voor een dilemma te staan. Hij moet bijdragen aan crisisbeheersing en herstel, terwijl tegelijk vragen ontstaan over eerdere besluiten en gemiste signalen.

De druk kan groot zijn om eerst rust te herstellen en de organisatie te beschermen. Openheid over eerdere twijfel kan worden gezien als schadelijk voor vertrouwen, juridische positie of bestuurlijke slagkracht.

Toch is juist dan volledige reconstructie noodzakelijk. Zonder inzicht in het eerdere proces kan de overheid slechts de gevolgen bestrijden.

De loyale ambtenaar beschermt de organisatie daarom niet door relevante informatie achter te houden. Hij beschermt haar door mogelijk te maken dat zij begrijpt waarom haar eerdere correctiemechanismen niet werkten.

Loyaliteit aan de publieke taak moet zwaarder wegen dan bescherming van het bestuurlijke zelfbeeld.

## 32.16 Slot

Wanneer signalen zijn geneutraliseerd, het correctievenster is gesloten, volharding de overhand heeft gekregen en ook het juridische nee geen tijdige ommekeer brengt, blijft uiteindelijk de werkelijkheid over.

Zij corrigeert door incidenten, vastlopende uitvoering, financiële verliezen, maatschappelijke schade en verlies van vertrouwen. Die correctie is hard, ongelijk en vaak onherstelbaar laat.

De werkelijkheid maakt zichtbaar wat procedures en modellen niet langer konden verhullen. Maar zij doet dat pas nadat de samenleving de prijs heeft betaald.

Een betrouwbare overheid wacht daarom niet op deze laatste toezichthouder. Zij bouwt haar eigen vermogen tot twijfel, heronderzoek en correctie zo in dat signalen betekenis krijgen voordat zij feiten worden.

De werkelijkheid behoort de toets van bestuurlijk handelen te zijn, niet het middel waarmee bestuurlijke ontkenning uiteindelijk wordt doorbroken.

# Deel VI — Diagnose en overgang naar de corrigeerbare overheid

# Hoofdstuk 33 — Wanneer de overheid defensief is

## 33.1 Niet iedere afwijzing is defensief

Een overheid handelt niet defensief omdat zij een burger, deskundige of ambtenaar geen gelijk geeft. Zij mag belangen anders wegen, bewijs onvoldoende achten, grenzen stellen aan procedures en vasthouden aan een democratisch genomen besluit.

Ook hoeft niet iedere vraag tot nieuw onderzoek te leiden. Bestuur zou onmogelijk worden wanneer ieder bezwaar het volledige besluitvormingsproces opnieuw opent.

Defensief bestuur ontstaat daarom niet door de enkele aanwezigheid van:

- een afwijzing;
- een procedure;
- een deskundigenoordeel;
- een bevoegdheidsgrens;
- of een vaste beleidskoers.

Het beslissende verschil ligt in de wijze waarop de overheid met relevante tegeninformatie omgaat.

**De overheid wordt defensief wanneer zij haar bestaande positie beter beschermt dan haar vermogen om die positie op grond van nieuwe informatie te heroverwegen.**

Het gaat dus niet alleen om de uitkomst. Het gaat om de vraag of een andere uitkomst nog werkelijk mogelijk was.

## 33.2 De normale bestuurlijke verdediging

Bestuurlijke verdediging heeft legitieme functies.

De overheid moet:

- rechtszekerheid bieden;
- gelijke gevallen gelijk behandelen;
- besluiten kunnen uitvoeren;
- medewerkers beschermen;
- vertrouwelijke informatie bewaken;
- en voorkomen dat beleid door iedere individuele tegenwerping wordt geblokkeerd.

Zij mag daarom vragen om onderbouwing. Zij mag gebruikmaken van vaste modellen en normen. Zij mag verwijzen naar bevoegde instanties en wettelijke procedures. Zij mag een eenmaal genomen besluit verdedigen tegen onjuiste of eenzijdige kritiek.

Normale verdediging blijft echter verbonden met de publieke opdracht. De overheid beschermt haar procedure en besluit omdat zij meent dat daarmee het publieke belang het beste wordt gediend.

Bij defensief bestuur keert die verhouding om. De procedure, het besluit, de organisatie of de koers wordt zelf het te beschermen belang.

De vraag of de maatschappelijke uitkomst nog verantwoord is, raakt dan op de achtergrond.

## 33.3 Drie kenmerken van defensieve bestuurlijke sluiting

Van defensieve bestuurlijke sluiting is vooral sprake wanneer drie kenmerken samenkomen.

### De uitkomst wordt beschermd

De bestaande koers, vergunning, norm of bestuurlijke positie wordt het uitgangspunt waaraan nieuwe informatie moet worden aangepast.

De overheid vraagt niet meer onbevangen wat het signaal betekent. Zij vraagt vooral of het signaal binnen het bestaande besluit kan worden opgevangen.

Kritiek leidt dan tot:

- aanvullende voorwaarden;
- extra communicatie;
- verfijning van het model;
- of nieuwe beheersmaatregelen.

Een fundamenteel andere uitkomst blijft buiten beeld.

### De toetsing is asymmetrisch

Informatie die de bestaande koers ondersteunt, wordt relatief gemakkelijk aanvaard. Informatie die tot aanpassing kan leiden, moet aan een veel zwaardere bewijsdrempel voldoen.

Een gunstige verwachting mag op aannamen berusten.

Een ongunstig signaal moet statistisch, juridisch en causaal vrijwel volledig worden bewezen.

Onzekerheid werkt daardoor meestal in het voordeel van continuïteit.

### Er bestaat geen reële correctieroute

Formeel kunnen procedures, evaluaties en overlegvormen bestaan. Maar geen actor heeft voldoende mandaat om de hoofdkeuze opnieuw te beoordelen.

De burger kan reageren.

De ambtenaar kan waarschuwen.

De toezichthouder kan adviseren.

De projectorganisatie kan maatregelen treffen.

Maar niemand kan nog werkelijk zeggen:

Op grond van deze informatie moet de oorspronkelijke keuze opnieuw worden voorgelegd.

Wanneer deze drie kenmerken samen optreden, is meer aan de hand dan een gewoon inhoudelijk verschil van inzicht.

## 33.4 De herkenbare patronen

Defensief bestuur wordt meestal niet zichtbaar in één besluit of uitspraak. Het blijkt uit een patroon.

Een breed signaal wordt verdeeld over meerdere organisaties. Iedere organisatie beantwoordt het deel dat binnen haar mandaat valt. De oorspronkelijke vraag verdwijnt tussen de deelantwoorden.

Een aanname wordt eerst gebruikt om een onderzoek mogelijk te maken. Daarna wordt zij herhaald in beleidsstukken en uiteindelijk behandeld alsof zij een vastgesteld feit is.

Een model toont dat aan een norm wordt voldaan. De vraag of het model de relevante werkelijkheid volledig omvat, wordt vervolgens niet meer gesteld.

Een participatieproces verzamelt veel reacties. De overheid gebruikt de intensiteit van het proces als bewijs dat de omgeving invloed heeft gehad, zonder precies te laten zien welke hoofdkeuze daardoor veranderde.

Een evaluatie wordt aangekondigd, maar vindt pas plaats nadat grote investeringen zijn gedaan. Zij kan dan nog verbeteren, maar nauwelijks corrigeren.

Een burger of ambtenaar blijft waarschuwen. Naarmate het signaal vaker terugkomt, verschuift de aandacht naar zijn toon, motief en vasthoudendheid.

Geen van deze stappen hoeft op zichzelf onzorgvuldig te zijn. De defensieve werking ontstaat uit de samenhang.

## 33.5 De belangrijkste diagnostische vraag

De kernvraag bij ieder mogelijk defensief proces luidt:

**Welke informatie zou de overheid nog tot een wezenlijk ander oordeel kunnen brengen?**

Een open systeem kan die vraag concreet beantwoorden.

Bijvoorbeeld:

- een bepaalde kostenoverschrijding leidt tot heroverweging;
- het wegvallen van een veiligheidsvoorziening blokkeert de volgende fase;

- nieuwe gezondheidsgegevens activeren onafhankelijk onderzoek;
- structurele afwijking van de vraagprognose leidt tot hernieuwde weging;
- of een deskundig verschil wordt vóór het definitieve besluit aan het bestuur voorgelegd.

Een defensief systeem geeft geen duidelijk antwoord.

Het verwijst naar bestaande procedures, toekomstige evaluaties of de mogelijkheid om het project verder te optimaliseren. Maar het benoemt niet welke informatie de hoofdkoers nog werkelijk kan veranderen.

Een besluit is dan formeel misschien niet onaantastbaar.

Praktisch is het wel gesloten.

## 33.6 Niet de intentie, maar het mechanisme is beslissend

Defensief bestuur vereist geen kwade wil.

Ambtenaren kunnen integer zijn. Bestuurders kunnen oprecht menen dat zij het algemeen belang dienen. Deskundigen kunnen zorgvuldig binnen hun opdracht werken. Iedere organisatie kan redelijk handelen vanuit haar eigen bevoegdheid.

Toch kan het gezamenlijke resultaat defensief zijn.

Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer:

- iedere actor op een andere actor vertrouwt;
- niemand verantwoordelijk is voor de samenhang;
- een projectorganisatie uitsluitend op voortgang wordt beoordeeld;
- politieke beloften de ruimte voor twijfel verkleinen;
- en juridische zekerheid belangrijker wordt dan actuele inhoudelijke geldigheid.

Daarom moet de analyse niet blijven steken bij de vraag:

Wie heeft dit bewust tegengehouden?

De belangrijkere vraag is:

Welk organisatorisch mechanisme zorgde ervoor dat relevante informatie niet meer tot heroverweging kon leiden?

Deze benadering voorkomt twee fouten.

De eerste is dat defensief bestuur wordt verward met samenzwering of bewuste misleiding.

De tweede is dat een systeemprobleem wordt ontkend omdat geen individuele actor aantoonbaar verkeerd heeft gehandeld.

## 33.7 De burger heeft niet automatisch gelijk

De diagnose defensief bestuur mag niet uitsluitend afhangen van de ervaring van de burger.

Een burger kan terecht ervaren dat hij niet wordt gehoord en inhoudelijk toch ongelijk hebben. Hij kan een risico overschatten, informatie selectief lezen of onvoldoende rekening houden met andere publieke belangen.

Ook kan de overheid na een open beoordeling tot dezelfde uitkomst komen als vóór het signaal.

Dat maakt het proces niet defensief.

De toets is daarom niet of het bestuur het bezwaar overneemt, maar of het bezwaar:

- herkenbaar is geformuleerd;
- op het juiste niveau is beoordeeld;
- aan een redelijke bewijsdrempel is getoetst;
- en zichtbaar is verbonden met de beslissing.

Een burger kan ongelijk krijgen in een corrigeerbaar systeem.

Hij kan ook formeel uitgebreid worden gehoord in een defensief systeem.

De kwaliteit van bestuur blijkt niet uit overeenstemming, maar uit toetsbare doorwerking.

## 33.8 De gevolgen als tweede toets

Een defensief proces wordt vaak pas duidelijk wanneer de werkelijkheid terugkeert.

Er ontstaat schade, een project loopt vast, kosten stijgen sterk of een rechter vernietigt een besluit. Achteraf blijkt dat eerdere waarschuwingen beschikbaar waren.

Toch mag de diagnose niet uitsluitend op de slechte uitkomst worden gebaseerd.

Een zorgvuldig besluit kan verkeerd uitpakken. Omgekeerd kan een defensief besluit toevallig zonder ernstige gevolgen blijven.

De uitkomst is dus belangrijk, maar niet voldoende.

Er moet worden gekeken naar twee afzonderlijke vragen:

1. **Was het besluitvormingsproces corrigeerbaar?**
2. **Welke maatschappelijke uitkomst heeft het proces opgeleverd?**

Een goede uitkomst rechtvaardigt geen gesloten proces.

Een slechte uitkomst bewijst niet automatisch dat het bestuur defensief was.

Wel wordt het oordeel zwaarder wanneer blijkt dat:

- relevante signalen vroeg beschikbaar waren;
- de mogelijke gevolgen ernstig waren;
- correctie toen nog relatief eenvoudig was;
- en het systeem de signalen vooral neutraliseerde of naar later verschoof.

Dan ontstaat naast de oorspronkelijke fout een afzonderlijke volhardingsfout.

## 33.9 Een praktische diagnose

Om vast te stellen of een overheid defensief handelt, kunnen zeven vragen worden gesteld.

### 1. Is de oorspronkelijke hoofdvraag nog herkenbaar?

Of is zij verdeeld in deelvragen die ieder correct zijn behandeld, terwijl het maatschappelijke geheel onbeantwoord blijft?

### 2. Kan nieuwe informatie de hoofdkeuze nog veranderen?

Niet alleen de uitvoering, planning of communicatie, maar de techniek, schaal, locatie of koers zelf?

### 3. Geldt voor positieve en negatieve informatie dezelfde bewijsmaatstaf?

Of worden gunstige verwachtingen als plausibel aanvaard en ongunstige signalen pas na vrijwel volledig bewijs?

### 4. Is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de samenhang?

Bestaat er een actor die verschillende deelbeoordelingen tot één maatschappelijk oordeel moet verbinden?

### 5. Zijn onzekerheden en afwijkende adviezen zichtbaar gebleven?

Of zijn zij geleidelijk verdwenen uit bestuurlijke samenvattingen en publieke communicatie?

### 6. Bestaat een geloofwaardige escalatie- en correctieroute?

Kan een burger, ambtenaar of deskundige een ernstig signaal naar een niveau brengen dat werkelijk kan heroverwegen?

### 7. Wordt het signaal inhoudelijk beoordeeld of vooral bestuurlijk beheerst?

Ligt de nadruk op onderzoek en mogelijke correctie, of op communicatie, draagvlak, juridische positie en beperking van reputatieschade?

Geen enkele vraag is afzonderlijk beslissend. Gezamenlijk geven zij een beeld van de mate waarin het systeem open of gesloten is.

## 33.10 Gradaties van defensief gedrag

Defensief bestuur is geen alles-of-niets begrip.

Er kunnen verschillende gradaties worden onderscheiden.

### Functionele verdediging

De overheid beschermt procedure, continuïteit en medewerkers, maar blijft inhoudelijk open voor relevante correctie.

### Voorzichtige afscherming

Nieuwe informatie wordt nog beoordeeld, maar vooral binnen de bestaande probleemdefinitie en koers.

### Institutionele weerstand

Tegeninformatie moet aan steeds zwaardere eisen voldoen. Verantwoordelijkheid wordt verdeeld en heroverweging wordt bestuurlijk kostbaar.

### Defensieve sluiting

De bestaande uitkomst staat praktisch vast. Procedures, modellen, informatie en participatie dienen vooral om haar te bevestigen en maatschappelijk uitvoerbaar te houden.

Deze gradaties zijn van belang omdat vroeg ingrijpen eenvoudiger is.

Bij voorzichtige afscherming kan een onafhankelijke review of een duidelijke escalatieroute voldoende zijn.

Bij volledige sluiting zijn vaak externe druk, een rechterlijke uitspraak, politiek ingrijpen of een ernstige gebeurtenis nodig om het systeem opnieuw te openen.

## 33.11 De grens tussen koersvastheid en geslotenheid

Bestuur vraagt koersvastheid.

Grote publieke opgaven kunnen niet worden uitgevoerd wanneer iedere nieuwe twijfel onmiddellijk tot koerswijziging leidt. Een organisatie moet ook onder druk kunnen volhouden.

De grens wordt overschreden wanneer volharding niet meer afhankelijk is van actuele informatie.

Koersvastheid zegt:

Wij blijven doorgaan zolang de dragende voorwaarden gelden.

Defensieve geslotenheid zegt:

Wij blijven doorgaan en zoeken binnen de koers een oplossing wanneer voorwaarden niet blijken te gelden.

Het verschil zit in de voorwaardelijkheid.

Een corrigeerbare koers kent vooraf herkenbare grenzen. Zij benoemt wanneer aanpassen, pauzeren of stoppen aan de orde is.

Een defensieve koers kent vooral maatregelen om voortzetting mogelijk te maken.

## 33.12 Wanneer de overheid defensief is

De overheid is defensief wanneer haar institutionele reactie niet meer primair is gericht op het toetsen en verbeteren van de maatschappelijke uitkomst, maar op het beschermen van:

- de bestaande probleemdefinitie;
- de verdeling van bevoegdheden;
- het gebruikte model;
- de juridische positie;
- de reputatie van de organisatie;
- of de ingezette koers.

Dat oordeel wordt sterker wanneer:

- de oorspronkelijke vraag verdwijnt;
- tegeninformatie zwaarder wordt belast dan bevestigende informatie;
- niemand verantwoordelijk is voor het geheel;
- correctie naar een later moment wordt verschoven;
- en de boodschapper uiteindelijk zelf als probleem wordt behandeld.

De diagnose luidt dan niet dat iedere ambtenaar defensief is of dat de overheid bewust schade wil veroorzaken.

Zij luidt dat het systeem onvoldoende in staat is zichzelf tegen te spreken.

## 33.13 Conclusie

Defensief bestuur is geen synoniem voor een sterke overheid, een formele overheid of een overheid die een burger geen gelijk geeft.

Het ontstaat wanneer legitieme vormen van bescherming gezamenlijk een gesloten systeem vormen.

Bevoegdheden, procedures, modellen, deskundigheid, informatie, tijd, participatie en reputatie zijn allemaal noodzakelijk. Maar zij worden defensief wanneer zij niet langer ten dienste staan van de kwaliteit van de maatschappelijke uitkomst en vooral voorkomen dat de bestaande koers opnieuw moet worden beoordeeld.

De beslissende vraag is daarom niet:

Heeft de overheid veel onderzocht, overlegd en gemotiveerd?

De beslissende vraag is:

**Kon relevante nieuwe informatie nog op een herkenbaar moment, via een bevoegde actor en tegen een redelijke bewijsdrempel tot een wezenlijk ander besluit leiden?**

Wanneer het antwoord daarop nee is, is de overheid bestuurlijk gesloten geraakt.

In het volgende hoofdstuk wordt deze diagnose vertaald in een praktisch toetsingskader. Daarmee kan per dossier systematisch worden onderzocht waar normale bestuurlijke verdediging overgaat in defensieve sluiting.

# Hoofdstuk 34 — Het toetsingskader

## 34.1 Van diagnose naar beoordeling

Het vorige hoofdstuk beschreef wanneer een overheid defensief wordt. Dit hoofdstuk vertaalt die diagnose in een praktisch toetsingskader.

Het kader is niet bedoeld om ieder meningsverschil als bestuurlijk falen te kwalificeren. Evenmin is het een juridische toets die bestaande procedures vervangt. Het helpt vaststellen of een besluitvormingsproces nog voldoende openstaat voor relevante correctie.

De centrale vraag luidt:

**Kan nieuwe informatie nog op een herkenbaar moment, via een bevoegde actor en tegen een redelijke bewijsdrempel tot een wezenlijk ander besluit leiden?**

Het toetsingskader kijkt daarom niet alleen naar de hoeveelheid onderzoek, overleg en motivering. Het onderzoekt vooral de werking van die instrumenten.

Een omvangrijk dossier kan open en lerend zijn.

Het kan ook omvangrijk zijn doordat steeds meer informatie rond een reeds vaststaande uitkomst wordt georganiseerd.

## 34.2 De eenheid van beoordeling

De eerste stap is het bepalen van wat precies wordt getoetst.

Bij complexe dossiers bestaat het risico dat alleen afzonderlijke besluiten worden beoordeeld:

- een vergunning;
- een ruimtelijk plan;
- een subsidie;
- een veiligheidsadvies;
- of een infrastructuurproject.

Ieder besluit kan binnen zijn eigen kader verdedigbaar zijn, terwijl de gezamenlijke ontwikkeling toch onvoldoende beheerst wordt.

Daarom moet de eenheid van beoordeling aansluiten op de maatschappelijke hoofdvraag.

Bijvoorbeeld:

Is deze industriële ontwikkeling, in samenhang met transport, woningbouw, hulpverlening en bestaande belasting, voor dit gebied verantwoord?

Of:

Is deze energievoorziening, inclusief netinpassing, reservevermogen, financiering en lange termijn verplichtingen, robuust genoeg om te worden gerealiseerd?

De toets begint dus niet met de vraag welke organisatie bevoegd is.

Zij begint met de vraag welke maatschappelijke uitkomst moet worden beoordeeld.

Daarna wordt vastgesteld welke besluiten, organisaties en afhankelijkheden daar gezamenlijk aan bijdragen.

## 34.3 De oorspronkelijke vraag

Het eerste toetsingsveld betreft de probleemdefinitie.

Een bestuurlijk proces kan alleen worden beoordeeld wanneer duidelijk is welke vraag het moet beantwoorden. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen:

- het maatschappelijke doel;
- de gekozen oplossing;
- en de afzonderlijke uitvoeringsbesluiten.

Een project kan bijvoorbeeld worden gepresenteerd als antwoord op leveringszekerheid, economische ontwikkeling of woningnood. Maar het realiseren van één specifieke techniek, locatie of schaal is niet hetzelfde als het bereiken van dat doel.

De beoordeling vraagt daarom:

- Is de oorspronkelijke maatschappelijke vraag nog herkenbaar?
- Is duidelijk waarom juist deze oplossing wordt onderzocht?
- Zijn alternatieven werkelijk vergeleken?
- Is de systeemgrens breed genoeg gekozen?
- Zijn gevolgen voor andere publieke belangen meegenomen?

Een defensief proces vernauwt de vraag vroeg tot:

Hoe kunnen wij dit project mogelijk maken?

Een corrigeerbaar proces blijft daarnaast vragen:

Is dit project nog steeds de beste of meest verantwoorde bijdrage aan het maatschappelijke doel?

## 34.4 Aannamen, kennis en onzekerheid

Het tweede toetsingsveld betreft de kennisbasis.

Ieder groot besluit rust op aannamen over vraagontwikkeling, techniek, kosten, gedrag, infrastructuur en toekomstige omstandigheden. Dat is onvermijdelijk.

Het probleem ontstaat wanneer aannamen door herhaling de status van feiten krijgen.

Daarom moet zichtbaar zijn:

- welke gegevens zijn waargenomen;
- welke uitkomsten uit modellen volgen;
- welke verwachtingen worden gebruikt;
- en welke normatieve keuzes in de analyse zijn verwerkt.

Een goed dossier bevat niet alleen de hoofdprognose, maar ook bandbreedten en afwijkende scenario's. Het laat zien welke aannamen dragend zijn en welke gevolgen ontstaan wanneer zij niet uitkomen.

De toets vraagt bovendien of gunstige en ongunstige informatie gelijkwaardig worden behandeld.

Wanneer optimistische verwachtingen voldoende zijn om een project te starten, maar negatieve signalen pas na volledig causaal bewijs tot heroverweging kunnen leiden, is de bewijsmaatstaf asymmetrisch.

Een corrigeerbare overheid benoemt daarom vooraf:

Welke onzekerheid accepteren wij, wie draagt daarvan het risico en bij welke ontwikkeling moet opnieuw worden besloten?

## 34.5 Samenhang en verantwoordelijkheid

Het derde toetsingsveld betreft de bestuurlijke samenhang.

Bij complexe vraagstukken zijn meerdere overheden, diensten en private partijen betrokken. Taakverdeling is noodzakelijk, maar zij mag niet tot hoofdvragen zonder eigenaart leiden.

De toets vraagt daarom:

- Wie is verantwoordelijk voor de gezamenlijke maatschappelijke uitkomst?
- Wie verbindt de deeladviezen?
- Wie beslist wanneer twee publieke belangen botsen?
- Wie bewaakt de afhankelijkheden tussen projecten?
- Wie kan ingrijpen wanneer een dragende voorwaarde niet tijdig wordt vervuld?

Een overlegstructuur is niet automatisch een verantwoordingsstructuur.

Het bestaan van werkgroepen, stuurgroepen en bestuurlijke tafels zegt nog niet dat iemand werkelijk bevoegd is de hoofdkoers te heropenen.

Er moet een herkenbare actor zijn die niet alleen voortgang coördineert, maar ook kan vaststellen dat de optelsom niet langer verantwoord is.

Zonder zo'n actor kan iedere organisatie correct handelen en het geheel toch tekortschieten.

## 34.6 De correctieroute

Het vierde toetsingsveld betreft de mogelijkheid van heroverweging.

Veel processen kennen evaluaties, inspraak, toezicht en voortgangsrapportages. De vraag is echter of deze voorzieningen ook werkelijk tot een andere uitkomst kunnen leiden.

Een effectieve correctieroute bevat vier elementen.

Ten eerste moet duidelijk zijn welk signaal aanleiding geeft tot herbeoordeling. Dat kan een kostenoverschrijding zijn, een incident, nieuwe gezondheidsinformatie, uitblijvende infrastructuur of een belangrijke afwijking van de vraagprognose.

Ten tweede moet er een moment zijn waarop correctie nog betekenis heeft. Een evaluatie na volledige realisatie kan lessen opleveren, maar het bestaande project nauwelijks nog veranderen.

Ten derde moet een bevoegde actor de herbeoordeling uitvoeren. Een adviseur kan signaleren, maar iemand moet bevoegd zijn om te pauzeren, te verkleinen, te herontwerpen of te stoppen.

Ten vierde moeten meerdere uitkomsten openstaan.

Een evaluatie die alleen kan leiden tot aanvullende maatregelen binnen dezelfde koers is geen volledige heroverweging.

De praktische toets luidt:

Welke concrete informatie zou tot doorgaan, aanpassen, pauzeren of stoppen kunnen leiden, en wie neemt dat besluit?

Wanneer daarop geen antwoord bestaat, is de correctieroute vooral formeel.

## 34.7 Tijd, fasering en onomkeerbaarheid

Het vijfde toetsingsveld betreft de werking van tijd.

Een project kan formeel nog in onderzoek zijn, terwijl locaties, budgetten, contracten en verwachtingen al sterk zijn vastgelegd. Daarom moet niet alleen naar officiële besluitmomenten worden gekeken, maar naar de momenten waarop keuzevrijheid feitelijk verdwijnt.

De toets vraagt:

- Welke stappen zijn nog omkeerbaar?
- Welke verplichtingen worden per fase aangegaan?
- Welke alternatieven verdwijnen?
- Welke informatie moet vóór die momenten beschikbaar zijn?
- En gaat het project door terwijl fundamentele vragen nog worden onderzocht?

Fasering kan bescherming bieden wanneer elke fase zelfstandig kan worden beëindigd.

Zij is schijnbaar wanneer de eerste fase alle voorwaarden schept waardoor volledige uitrol later vrijwel onvermijdelijk wordt.

Ook tijdelijke maatregelen verdienen aandacht. Een tijdelijke vergunning, pilot of overgangsregeling moet een einddatum, evaluatie en reële beëindigingsmogelijkheid hebben.

De kern is dat tijd niet ongemerkt de plaats van een inhoudelijk besluit mag innemen.

## 34.8 Positie van burger, ambtenaar en deskundige

Het zesde toetsingsveld betreft de behandeling van tegenspraak.

Een corrigeerbaar systeem beoordeelt een signaal op inhoud, ook wanneer de boodschapper belanghebbend, vasthoudend of kritisch is.

De toets vraagt daarom:

- Kan een burger een melding doen zonder eerst het gehele systeem te moeten bewijzen?
- Kan een ambtenaar een afwijkend oordeel vastleggen?
- Kan een deskundige de grenzen van zijn model of opdracht benoemen?
- Ontvangt de melder terugkoppeling over de beoordeling?
- Wordt gedrag afzonderlijk behandeld van de inhoud?
- Bestaat een veilige escalatieroute?

Een belangrijk waarschuwingssignaal is dat het dossier steeds meer gaat over de persoon, toon of procedure en steeds minder over de oorspronkelijke inhoud.

Ook participatie moet op doorwerking worden getoetst.

Niet de hoeveelheid bijeenkomsten is beslissend, maar de vraag:

Wat was nog open en wat is door de inbreng veranderd?

## 34.9 De beschermde uitkomst

Het zevende toetsingsveld betreft de vraag wat het systeem feitelijk beschermt.

Iedere overheid beschermt rechtmatigheid, continuïteit en democratische besluiten. Dat is normaal.

Defensieve sluiting ontstaat wanneer vooral bescherming wordt geboden aan:

- de reeds gekozen techniek;
- de locatie;
- de projectorganisatie;
- eerder gedane investeringen;

- de reputatie van betrokken instituties;
- of de juridische verdedigbaarheid van het besluit.

Dat kan worden herkend aan de reactie op tegenvallers.

Leidt nieuwe informatie tot een open vergelijking van doorgaan, aanpassen en stoppen?

Of leidt zij steeds tot nieuwe maatregelen om dezelfde koers alsnog mogelijk te maken?

Een ander signaal is dat gemaakte kosten worden gebruikt als argument voor toekomstige uitgaven, zonder dat opnieuw wordt gekeken naar de beste keuze vanaf het huidige moment.

De toets vraagt daarom:

Wordt het oorspronkelijke publieke doel beschermd, of vooral de route die eerder is gekozen om dat doel te bereiken?

## 34.10 Beoordeling in vier niveaus

De uitkomst van de toets kan in vier niveaus worden weergegeven.

### Niveau 1 — Open en corrigeerbaar

De hoofdvraag is helder. Aannamen en onzekerheden zijn zichtbaar. Er is een eigenaar van het geheel. Tegenspraak kan doorwerken en vooraf is duidelijk wanneer heroverweging plaatsvindt.

### Niveau 2 — Kwetsbaar

De formele voorzieningen bestaan, maar de koers heeft een duidelijke voorsprong. Alternatieven krijgen minder aandacht, verantwoordelijkheden zijn verdeeld en correctie is mogelijk maar bestuurlijk moeilijk.

### Niveau 3 — Defensief

Nieuwe informatie wordt vooral binnen de bestaande route verwerkt. De bewijsdrempel voor verandering is hoog, verantwoordelijkheid voor de samenhang is onduidelijk en participatie of evaluatie verandert de hoofdkeuze nauwelijks.

### Niveau 4 — Gesloten

De uitkomst staat praktisch vast. Correctie kan alleen nog ontstaan door externe interventie, een rechterlijke uitspraak, een groot incident, politieke crisis of technische onmogelijkheid.

Deze niveaus zijn geen exacte wetenschap. Zij maken zichtbaar waar het proces zich bevindt en welke interventie nodig kan zijn.

Een kwetsbaar proces vraagt mogelijk om een onafhankelijke review.

Een gesloten proces vraagt doorgaans om een formele heropening op een hoger niveau.

## 34.11 De stoplichttabel

Voor praktische toepassing kunnen de zeven toetsingsvelden als stoplichten worden weergegeven.

**Groen** betekent dat de correctievoorziening aantoonbaar werkt.

**Oranje** betekent dat zij formeel aanwezig is, maar onvoldoende onafhankelijk, tijdig of beslissend is.

**Rood** betekent dat geen reële correctieroute bestaat of dat het mechanisme vooral de bestaande uitkomst beschermt.

De zeven velden zijn:

1. probleemdefinitie en alternatieven;
2. aannamen, kennis en onzekerheid;
3. samenhang en eigenaarschap;
4. correctie- en escalatieroute;
5. tijd, fasering en omkeerbaarheid;
6. behandeling van tegenspraak;
7. bescherming van doel of bescherming van koers.

Een groen totaaloordeel kan niet uitsluitend worden bereikt door gemiddelden.

Een rood oordeel op een dragend onderwerp — bijvoorbeeld ontbrekende hulpverleningscapaciteit, onbeheerste veiligheidsgevolgen of geen bevoegde actor voor de samenhang — kan zwaarder wegen dan meerdere groene procesindicatoren.

Het toetsingskader moet daarom onderscheid maken tussen gewone verbeterpunten en blokkerende voorwaarden.

## 34.12 Blokkerende voorwaarden

Niet ieder tekort heeft dezelfde betekenis.

Een onduidelijke publieksbrochure is iets anders dan het ontbreken van een noodzakelijke veiligheidsvoorziening. Een vertraagde evaluatie is iets anders dan een project dat alleen verantwoord is wanneer toekomstige infrastructuur tijdig wordt gerealiseerd.

Vooraf moet daarom worden bepaald welke voorwaarden dragend zijn.

Een dragende voorwaarde is een voorwaarde zonder welke het besluit:

- niet veilig;
- niet uitvoerbaar;
- niet betaalbaar;

- niet juridisch houdbaar;
- of maatschappelijk niet verantwoord

kan worden geacht.

Wanneer zo'n voorwaarde rood scoort, moet niet automatisch worden gezocht naar aanvullende communicatie of een tijdelijke bestuurlijke formulering.

Dan is een expliciet besluit nodig over:

- pauzeren;
- verkleinen;
- een terugvaloptie;
- of stoppen.

Het toetsingskader krijgt pas betekenis wanneer een onvoldoende score gevolgen kan hebben.

## 34.13 Wie voert de toets uit?

De toets kan niet uitsluitend worden uitgevoerd door de projectorganisatie die verantwoordelijk is voor voortgang.

Die organisatie bezit veel kennis, maar heeft ook een institutioneel belang bij voortzetting.

Een bruikbare beoordeling vraagt daarom een combinatie van:

- inhoudelijke deskundigheid;
- kennis van het dossier;
- voldoende afstand tot de projectlijn;
- en toegang tot bestuurlijke besluitvorming.

Bij kleinere dossiers kan een interne toets door een andere afdeling voldoende zijn.

Bij grote, langjarige of moeilijk omkeerbare projecten kan een onafhankelijke commissie, externe review of permanente autoriteit nodig zijn.

De onafhankelijkheid moet niet alleen formeel zijn. De beoordelaar moet ook:

- zijn eigen onderzoeksvragen kunnen bepalen;
- toegang hebben tot onderliggende informatie;
- afwijkende deskundigen kunnen horen;
- en rechtstreeks aan het bevoegde bestuur rapporteren.

De projectorganisatie mag reageren, maar mag niet bepalen welke conclusies bestuurlijk zichtbaar worden.

## 34.14 Het resultaat van de toets

Het resultaat moet kort genoeg zijn om bestuurlijk te worden gebruikt en volledig genoeg om de belangrijkste verschillen zichtbaar te houden.

Een goede rapportage bevat:

1. de maatschappelijke hoofdvraag;
2. de dragende aannamen;
3. de belangrijkste onzekerheden;
4. de verdeling van verantwoordelijkheden;
5. de beschikbare correctieroutes;
6. de rode en oranje toetsingsvelden;
7. de blokkerende voorwaarden;
8. en het expliciete bestuurlijke besluit over vervolg.

Dat vervolg kan zijn:

- ongewijzigd doorgaan;
- doorgaan onder aanvullende voorwaarden;
- opnieuw wegen;
- nader onafhankelijk onderzoek;
- tijdelijk pauzeren;
- of de route beëindigen.

Het bestuur moet daarbij niet alleen reageren op de aanbevelingen. Het moet zichtbaar verantwoordelijkheid nemen voor de resterende onzekerheid.

## 34.15 Geen afvinklijst

Het toetsingskader mag niet zelf een nieuwe defensieve procedure worden.

Dat risico bestaat wanneer alle vakjes worden ingevuld en de overheid vervolgens concludeert dat corrigeerbaarheid is aangetoond.

De waarde ligt niet in het aantal groene scores, maar in de kwaliteit van de onderliggende vragen.

Een organisatie kan bijvoorbeeld aangeven dat een escalatieroute bestaat. De werkelijke vraag is of die route ooit tot heroverweging heeft geleid en of medewerkers haar zonder persoonlijke schade kunnen gebruiken.

Zij kan melden dat alternatieven zijn onderzocht. De vraag is of die alternatieven gelijkwaardig zijn ontwikkeld of alleen op hoofdlijnen zijn afgewezen.

Zij kan wijzen op uitgebreide participatie. De vraag is wat deelnemers nog konden veranderen.

Het kader beoordeelt daarom geen administratieve aanwezigheid, maar bestuurlijke werking.

## 34.16 Conclusie

Een defensieve overheid wordt niet herkenbaar door één fout, één procedure of één afwijzing. Zij wordt herkenbaar doordat relevante tegeninformatie steeds moeilijker toegang krijgt tot de hoofdkeuze.

Het toetsingskader onderzoekt daarom zeven samenhangende onderwerpen:

- de oorspronkelijke vraag;
- de kennisbasis;
- het eigenaarschap van de samenhang;
- de correctieroute;
- tijd en omkeerbaarheid;
- de behandeling van tegenspraak;
- en de vraag of het publieke doel dan wel de ingezette koers wordt beschermd.

De centrale toets blijft:

**Welke informatie kan nog tot een ander besluit leiden, wie beoordeelt haar en bestaat die mogelijkheid voordat de keuze feitelijk onomkeerbaar is geworden?**

Wanneer daarop een concreet antwoord bestaat, kan de overheid koersvast en toch corrigeerbaar zijn.

Wanneer het antwoord ontbreekt, is de aanwezigheid van onderzoek, overleg, participatie en evaluatie onvoldoende. Dan bestaat het risico dat deze instrumenten vooral bevestigen wat bestuurlijk al is vastgelegd.

Het volgende hoofdstuk past dit kader toe op herkenbare patronen uit concrete bestuurlijke dossiers. Daarbij gaat het niet om het aanwijzen van schuldigen, maar om het zichtbaar maken van de mechanismen waardoor een oorspronkelijk corrigeerbare fout kan uitgroeien tot defensieve bestuurlijke sluiting.

# Hoofdstuk 35 — Herkenbare casustypen

## 35.1 Waarom werken met casustypen?

Defensieve bestuurlijke sluiting wordt zelden zichtbaar in één afzonderlijke beslissing. Het patroon ontstaat meestal over langere tijd en verspreid over meerdere organisaties, documenten en procedures.

Daarom worden in dit hoofdstuk geen volledige historische dossiers gereconstrueerd. In plaats daarvan worden enkele herkenbare casustypen beschreven. Zij zijn samengesteld uit terugkerende patronen in grote publieke vraagstukken.

Het doel is niet om achteraf schuldigen aan te wijzen. Het doel is om te laten zien hoe normale bestuurlijke mechanismen gezamenlijk defensief kunnen worden.

Per casus staan drie vragen centraal:

1. Waar kwam het eerste corrigerende signaal vandaan?
2. Hoe werd dat signaal bestuurlijk verwerkt?
3. Op welk moment verloor correctie haar praktische betekenis?

De casussen laten tevens zien dat defensieve sluiting niet aan één beleidsterrein is gebonden. Zij kan optreden bij industrie, infrastructuur, sociale zekerheid, woningbouw, gezondheid en veiligheid.

## 35.2 Casus 1 — De terugkerende milieumelding

Bewoners van een industriegebied melden gedurende langere tijd geur, geluid, stof of gezondheidsklachten. Iedere afzonderlijke melding wordt geregistreerd en door de bevoegde organisatie behandeld.

Metingen tonen niet steeds een normoverschrijding. De vergunning geldt als juridisch kader. Het bedrijf wijst erop dat het volgens de vergunning produceert. De toezichthouder kan alleen optreden wanneer een concrete overtreding wordt vastgesteld.

De bewoners stellen echter een bredere vraag:

Wat betekent de langdurige combinatie van verschillende emissies, hinderbronnen en bestaande gezondheidsbelasting voor dit gebied?

Die vraag past niet volledig binnen één vergunning of één meetprogramma.

De meldingen worden daarom afzonderlijk behandeld:

- geur door de ene afdeling;
- geluid door een andere;
- gezondheid door de GGD;
- vergunningen door de omgevingsdienst;

- en ruimtelijke ontwikkeling door de gemeente.

Iedere organisatie levert een verdedigbaar deelantwoord. Niemand is vanzelfsprekend verantwoordelijk voor het gezamenlijke patroon.

De bewoners gaan vervolgens zelf gegevens verzamelen. Zij vergelijken incidenten, emissierapportages en gezondheidsinformatie. Naarmate zij vasthoudender worden, verschuift de aandacht naar hun conclusies en toon.

De bestuurlijke keten luidt dan:

melding → afzonderlijke registratie → toetsing aan bestaande norm → geen aantoonbare overtreding → geen directe maatregel → nieuwe melding → toenemend conflict.

De sluiting ontstaat niet doordat de overheid niets doet. Zij ontstaat doordat zij veel doet binnen afzonderlijke kaders, zonder de cumulatieve hoofdvraag te beleggen.

Een corrigeerbare aanpak zou eerder vragen:

- is sprake van een terugkerend patroon;
- ontbreken relevante metingen;
- welke cumulatie valt buiten de bestaande vergunning toets;
- en wie moet de samenhang beoordelen?

De burger hoeft daarbij niet te bewijzen dat zijn eigen verklaring juist is. Het terugkerende signaal kan voldoende aanleiding zijn om het bestaande informatiebeeld te toetsen.

## 35.3 Casus 2 — Het grote infrastructuur- of energieproject

De overheid kiest een grootschalige oplossing voor een maatschappelijke opgave. Dat kan gaan om energievoorziening, transport, waterbeheer of andere infrastructuur.

Aanvankelijk is de route één van verschillende mogelijkheden. Na een politieke voorkeur worden echter middelen vrijgemaakt, locaties onderzocht en projectorganisaties ingericht.

De vraag verandert geleidelijk van:

Welke oplossing past het beste bij de maatschappelijke behoefte?

naar:

Hoe maken wij de gekozen oplossing uitvoerbaar?

Onderzoeken richten zich steeds meer op de voorwaarden voor realisatie. Problemen met kosten, netcapaciteit, ruimte, veiligheid of planning worden vertaald in aanvullende projecten en beheersmaatregelen.

Wanneer nieuwe informatie laat zien dat:

- de vraag lager kan uitvallen;
- de kosten sterk stijgen;
- infrastructuur later beschikbaar komt;
- of alternatieven zich sneller ontwikkelen,

wordt die informatie vooral verwerkt binnen de gekozen koers.

De planning wordt aangepast.

De financiering wordt herzien.

Er komt aanvullend onderzoek.

De hoofdkeuze blijft staan.

De koers krijgt bovendien steun van de reeds gemaakte investeringen. Stoppen zou betekenen dat voorbereidende uitgaven zichtbaar verloren gaan en politieke toezeggingen moeten worden herzien.

Daardoor ontstaat de redenering:

Juist omdat al zoveel is geïnvesteerd, moeten wij nu doorzetten.

De oorspronkelijke maatschappelijke behoefte blijft als rechtvaardiging bestaan, maar wordt niet opnieuw onafhankelijk vastgesteld.

Het toetsingskader uit het vorige hoofdstuk zou hier vragen:

- welke behoefte rechtvaardigde het oorspronkelijke besluit;
- is die behoefte nog actueel;
- welke toekomstige kosten resteren;
- zijn alternatieven nog werkelijk beschikbaar;
- en welke ontwikkeling zou tot verkleinen, pauzeren of stoppen leiden?

Wanneer op die laatste vraag geen concreet antwoord bestaat, is het project niet alleen koersvast, maar bestuurlijk gesloten.

## 35.4 Casus 3 — De gevaarlijke stoffenketen

Een nieuwe industriële keten bestaat uit aanvoer per zeeschip, opslag, overslag, leidingtransport, binnenvaart en verwerking. Iedere schakel wordt afzonderlijk ontworpen en vergund.

De zee terminal voldoet aan de eisen voor havenveiligheid.

De opslagtank voldoet aan de technische normen.

Het binnenvaartschip valt onder vervoersregelgeving.

De fabriek beschikt over eigen veiligheidsvoorzieningen.

De hulpdiensten hebben rampenplannen.

Op papier is iedere schakel beoordeeld.

De maatschappelijke vraag luidt echter:

Is de volledige keten, inclusief gelijktijdige incidenten, langdurige uitstroom, transportbewegingen en beperkte hulpverleningscapaciteit, als geheel beheersbaar?

Die vraag raakt meerdere wettelijke stelsels en organisaties.

Een modellering kan bijvoorbeeld slechts een beperkte uitstroomduur beschouwen, terwijl een grote tank of schip langer product blijft leveren. Een afzonderlijke risicoanalyse kan een lokale kans berekenen, maar niet vanzelf de gevolgen van gelijktijdige ketenverstoring of uitval van infrastructuur.

De veiligheidsregio kan aangeven dat een zwaar scenario operationeel zeer moeilijk te beheersen is. Dat advies wordt vervolgens vertaald naar aanvullende voorbereiding, oefening of informatievoorziening.

Daarmee verandert de betekenis van het signaal.

De vraag:

Moet deze schaal of locatie worden heroverwogen?

wordt:

Hoe bereiden wij ons beter op het scenario voor?

De hulpdienst wordt verantwoordelijk gemaakt voor beheersing van een ontwikkeling die zij zelf niet heeft gekozen en mogelijk niet volledig kan opvangen.

De defensieve sluiting ontstaat wanneer iedere partij haar eigen schakel verantwoord acht en de onbeheersbaarheid van het geheel geen herkenbare beslisser bereikt.

Een corrigeerbare beoordeling zou niet alleen vragen of iedere schakel voldoet, maar ook:

- welk scenario de volledige keten kan ontregelen;
- welke beschermingslagen werkelijk onafhankelijk zijn;
- hoe lang een incident kan voortduren;
- welke capaciteit de hulpverlening feitelijk heeft;
- en welke schaal nog aanvaardbaar is wanneer bestrijding beperkt blijft.

Een veiligheidsadvies moet daarbij niet uitsluitend leiden tot betere voorbereiding. Het moet ook de locatie, schaal of techniek kunnen raken.

## 35.5 Casus 4 — Het geautomatiseerde uitvoeringsstelsel

Een uitvoeringsorganisatie behandelt grote aantallen aanvragen, uitkeringen of verplichtingen. Om rechtsgelijkheid en efficiëntie te waarborgen, gebruikt zij vaste regels, risicoselectie en geautomatiseerde controles.

Het systeem is ontworpen om misbruik te voorkomen en publieke middelen zorgvuldig te beheren.

In afzonderlijke dossiers ontstaan echter uitkomsten die niet lijken te passen bij de werkelijke situatie van burgers. Een kleine administratieve fout leidt tot grote terugvorderingen of langdurige blokkering.

Medewerkers zien schrijnende gevallen, maar beschikken over weinig ruimte om van het systeem af te wijken. De formele regel is duidelijk en afwijking kan ongelijkheid of willekeur veroorzaken.

Burgers maken bezwaar. Zij moeten aantonen dat gegevens onjuist zijn of dat een uitzondering van toepassing is. Ondertussen lopen financiële en persoonlijke gevolgen op.

De organisatie ziet de afzonderlijke dossiers als uitvoeringsproblemen. Het beleid is elders vastgesteld. De wetgever vertrouwt op de uitvoeringsorganisatie voor signalering. Toezicht en rechterlijke toetsing richten zich op specifieke besluiten.

Zo kan een institutionele cirkel ontstaan:

- de uitvoering voert de wettelijke systematiek uit;
- beleid vertrouwt op de uitvoering;
- juridische toetsing volgt het geldende kader;
- en niemand heropent tijdig de vraag of het stelsel in zijn uitwerking nog proportioneel is.

De burger wordt aanvankelijk gezien als mogelijk foutieve of risicovolle aanvrager. Naarmate hij procedeert, wordt zijn dossier omvangrijker en complexer.

De hoofdvraag verschuift van:

Leidt dit stelsel tot een redelijke en rechtvaardige uitkomst?

naar:

Is de bestaande regel in dit individuele geval correct toegepast?

De casus laat zien dat defensieve sluiting niet alleen een project- of vergunning probleem is. Zij kan ook ontstaan in massale uitvoering, juist wanneer standaardisering noodzakelijk is.

Corrigeerbaarheid vraagt hier om:

- een route voor uitzonderlijke gevallen;

- systematische terugkoppeling van patronen naar beleid;
- zicht op cumulatieve gevolgen voor burgers;
- en een bevoegde actor die kan vaststellen dat een formeel juiste uitvoering materieel onaanvaardbaar wordt.

## 35.6 Casus 5 — Woningbouw in een belast gebied

Een gemeente wil woningen bouwen vanwege grote woningnood. De locatie ligt nabij bestaande industrie, transportinfrastructuur of veiligheidscontouren.

De woningbouwopgave is urgent. De grond is beschikbaar en de locatie past binnen regionale plannen.

Onderzoeken beoordelen afzonderlijk:

- geluid;
- luchtkwaliteit;
- externe veiligheid;
- verkeer;
- bodem;
- en ruimtelijke inpassing.

Op veel onderdelen kan door technische maatregelen aan normen worden voldaan. Woningen krijgen extra isolatie, ventilatie of een aangepaste situering.

De maatschappelijke vraag is echter breder:

Is dit gebied, gezien de gezamenlijke en toekomstige belasting, werkelijk geschikt voor langdurig wonen?

De gemeente heeft een sterke prikkel om binnen de normen naar oplossingen te zoeken. Een afwijzing vergroot de woningnood en maakt eerdere plannen en grondposities minder waardevol.

Ook de industrie heeft belangen. Nieuwe woningen kunnen toekomstige uitbreidingsruimte beperken en tot strengere eisen of klachten leiden.

De bewoners die later in het gebied gaan wonen, zijn tijdens de eerste besluitvorming nog niet aanwezig. Hun belangen worden vertegenwoordigd door normen, modellen en bestuurlijke aannamen.

Het risico bestaat dat ieder belang afzonderlijk rationeel handelt:

- de gemeente zoekt woningbouwcapaciteit;
- de industrie bewaakt ontwikkelruimte;
- de omgevingsdienst toetst normen;
- en de veiligheidsregio adviseert over bereikbaarheid en hulpverlening.

Niemand is vanzelfsprekend verantwoordelijk voor de vraag of wonen en industrie op lange termijn gezamenlijk een robuuste gebiedsstrategie vormen.

Een corrigeerbaar proces zou daarom niet alleen de vraag stellen of woningbouw juridisch mogelijk is, maar ook:

- welke huidige en toekomstige belasting wordt verwacht;
- welke industriële ontwikkeling nog is voorzien;
- welke maatregelen permanent moeten blijven functioneren;
- wie toezicht houdt op die voorwaarden;
- en welk gebruik voorrang krijgt wanneer de omstandigheden veranderen.

De juridische mogelijkheid tot bouwen is niet automatisch een bestuurlijk oordeel dat bouwen op die plaats verstandig is.

## 35.7 Het terugkerende patroon

Hoewel de casussen inhoudelijk verschillen, vertonen zij een vergelijkbare structuur.

### Een maatschappelijk doel is legitiem

De overheid wil economische ontwikkeling, woningbouw, verduurzaming, fraudebestrijding of veiligheid organiseren.

### De werkelijkheid wordt bestuurlijk verdeeld

Bevoegdheden, onderzoeken en normen maken het vraagstuk hanteerbaar.

### Een signaal past niet goed binnen die verdeling

Het signaal gaat over cumulatie, proportionaliteit, ketensamenhang, uitvoerbaarheid of een onverwacht gevolg.

### Het signaal wordt vertaald naar bestaande categorieën

Iedere organisatie behandelt het deel dat binnen haar taak valt.

### Deelantwoorden vervangen het integrale antwoord

Omdat alle onderdelen formeel zijn beoordeeld, ontstaat de indruk dat ook het geheel voldoende is behandeld.

### De bestaande koers gaat door

Onderzoek en overleg kosten tijd, terwijl investeringen, uitvoering of blootstelling voortgaan.

### De boodschapper intensiveert zijn optreden

Hij verzamelt informatie, herhaalt vragen en zoekt andere routes.

### Het conflict verschuift naar procedure en persoon

De inhoud raakt verweven met toon, bewijs, bevoegdheid en reputatie.

### Correctie wordt steeds duurder

Wanneer het systeem uiteindelijk moet heroverwegen, zijn rechten, investeringen en verwachtingen al gevestigd.

Deze keten laat zien dat defensieve sluiting niet meestal begint met een expliciet besluit om kritiek te negeren.

Zij ontstaat doordat iedere volgende stap de oorspronkelijke vraag kleiner en de bestaande koers sterker maakt.

## 35.8 Waar de casussen verschillen

De overeenkomsten mogen de verschillen niet verhullen.

Bij een uitvoeringsstelsel gaat het vaak om grote aantallen individuele besluiten en de proportionaliteit van standaardregels.

Bij industrie en gevaarlijke stoffen gaat het om fysieke risico’s, cumulatie en de mogelijkheid van grote onomkeerbare schade.

Bij infrastructuur spelen lange bouwtijden, financiële lock-in en onzekere toekomstverwachtingen.

Bij woningbouw staat de verdeling van ruimte, gezondheid en toekomstige belangen centraal.

Daardoor verschilt ook het passende correctiemechanisme.

Een uitvoeringsstelsel heeft behoefte aan uitzonderingsruimte en terugkoppeling van individuele gevallen naar beleid.

Een gevaarlijke stoffenketen vraagt een onafhankelijke integrale veiligheidsbeoordeling.

Een groot infrastructuurproject vraagt periodieke herbaselining en vooraf bepaalde stopcriteria.

Een gebiedsontwikkeling vraagt één gezamenlijke beschermingslat voor wonen, industrie, gezondheid en veiligheid.

Het algemene model mag dus niet leiden tot één uniforme procedure.

De kern is steeds dezelfde vraag, maar de institutionele oplossing moet passen bij het type risico en besluit.

## 35.9 De valkuil van wijsheid achteraf

Bij concrete dossiers bestaat het gevaar dat achteraf iedere waarschuwing vanzelfsprekend juist lijkt.

Na schade, sterke kostenstijging of een rechterlijke uitspraak is het gemakkelijk om te zeggen dat de overheid eerder had moeten ingrijpen.

Maar bestuur moet ex ante worden beoordeeld: op basis van de kennis die op dat moment beschikbaar was.

Daarom moet een casusanalyse onderscheid maken tussen:

- informatie die werkelijk beschikbaar was;
- informatie die redelijkerwijs verkregen had kunnen worden;
- latere kennis;
- en signalen die destijds nog te onzeker waren om doorslaggevend te zijn.

De vraag is niet of de overheid de toekomst volledig had kunnen voorspellen.

De vraag is of zij:

- relevante onzekerheid zichtbaar hield;
- ernstige signalen tijdig onderzocht;
- de keuze voldoende omkeerbaar organiseerde;
- en vooraf bepaalde wanneer heroverweging nodig was.

Een fout besluit kan ondanks zorgvuldigheid ontstaan.

De zwaardere bestuurlijke fout ontstaat wanneer nieuwe informatie beschikbaar komt en het systeem desondanks geen reële correctieroute meer kent.

## 35.10 Conclusie

De casustypen laten zien dat defensieve bestuurlijke sluiting zich in zeer verschillende vormen kan voordoen.

Bij milieumeldingen verdwijnt de samenhang tussen afzonderlijke registraties en normen.

Bij grote projecten wordt de gekozen route steeds concreter, terwijl alternatieven hun praktische beschikbaarheid verliezen.

Bij gevaarlijke stoffen voldoet iedere schakel mogelijk afzonderlijk, maar ontbreekt een eigenaar van het ketenrisico.

Bij geautomatiseerde uitvoering kan formele gelijkheid uitlopen op materiële onrechtvaardigheid.

Bij woningbouw in een belast gebied kan juridische haalbaarheid de plaats innemen van een robuuste lange termijn afweging.

In alle gevallen is het beslissende probleem niet dat de overheid geen informatie, procedures of deskundigheid heeft.

Het probleem is dat deze instrumenten zo kunnen worden georganiseerd dat zij de bestaande uitkomst bevestigen, terwijl niemand meer bevoegd en in staat is de hoofdvraag opnieuw te openen.

De belangrijkste lessen zijn:

**Beoordeel het maatschappelijke geheel, niet alleen de afzonderlijke besluiten.**

**Bepaal vooraf welke informatie tot heroverweging kan leiden.**

**Zorg dat correctie plaatsvindt voordat investeringen, rechten en verwachtingen haar praktisch onmogelijk maken.**

**Behandel de boodschapper niet als vervanging van het signaal.**

De casussen maken daarmee ook duidelijk dat corrigeerbaarheid niet kan worden toegevoegd nadat een proces al volledig is gesloten.

Zij moet vanaf het begin worden ontworpen.

Het volgende hoofdstuk beschrijft welke institutionele voorwaarden nodig zijn om van een defensieve naar een corrigeerbare overheid te komen.

# Hoofdstuk 36 — Voorwaarden voor een corrigeerbare overheid

## 36.1 Corrigeerbaarheid is geen teken van zwakte

Een overheid moet kunnen besluiten, uitvoeren en volhouden. Zij kan niet bij ieder nieuw bezwaar het volledige beleid opnieuw openen.

Maar bestuurlijke kracht bestaat niet alleen uit koersvastheid. Zij bestaat ook uit het vermogen om een gekozen koers te herzien wanneer dragende aannamen niet meer kloppen, maatschappelijke gevolgen ernstiger blijken of de samenhang tussen afzonderlijke besluiten tekortschiet.

Corrigeerbaarheid betekent daarom niet dat ieder besluit voorlopig blijft. Zij betekent dat vooraf duidelijk is:

- waarop het besluit berust;
- welke onzekerheden worden aanvaard;
- welke signalen tot heroverweging kunnen leiden;
- en wie bevoegd is om daadwerkelijk in te grijpen.

**Een corrigeerbare overheid durft te besluiten, maar organiseert tegelijk de voorwaarden waaronder zij zichzelf moet kunnen tegenspreken.**

Dat vraagt meer dan een evaluatie achteraf. Corrigeerbaarheid moet vanaf het begin in het ontwerp van beleid, projecten en organisaties worden opgenomen.

## 36.2 De hoofdvraag moet een eigenaar hebben

Veel defensieve processen beginnen doordat een brede maatschappelijke vraag wordt verdeeld over afzonderlijke taken.

Dat is noodzakelijk voor uitvoering, maar gevaarlijk wanneer niemand verantwoordelijk blijft voor het geheel.

Daarom moet bij complexe dossiers één actor herkenbaar eigenaar zijn van de hoofdvraag. Niet noodzakelijk van alle deelbesluiten, maar wel van de samenhang.

Die actor moet kunnen vaststellen:

- welke publieke belangen gezamenlijk worden geraakt;
- waar deelbeoordelingen elkaar tegenspreken;
- welke aannamen door meerdere organisaties worden gebruikt;
- en of de gezamenlijke uitkomst nog verantwoord is.

Een stuurgroep of overlegtafel is daarvoor niet automatisch voldoende. Overleg kan informatie verbinden zonder dat iemand bevoegd is een beslissing te heropenen.

Eigenaarschap vraagt dus niet alleen coördinatie, maar ook mandaat.

De eigenaar van de hoofdvraag moet een punt kunnen agenderen bij het niveau dat bevoegd is om te pauzeren, te wegen, aanvullende voorwaarden te stellen of te stoppen.

## 36.3 Maak aannamen en onzekerheden bestuurlijk zichtbaar

Grote besluiten rusten altijd op verwachtingen.

Er wordt aangenomen dat vraag ontstaat, infrastructuur tijdig beschikbaar komt, kosten beheersbaar blijven, technische voorzieningen functioneren en hulpdiensten voldoende capaciteit hebben.

Deze aannamen horen niet alleen thuis in technische bijlagen. Zij moeten bestuurlijk zichtbaar blijven.

Een corrigeerbaar dossier bevat daarom een beperkt en actueel overzicht van:

- dragende aannamen;
- onzekerheidsmarges;
- afhankelijkheden;
- en gevolgen wanneer een aanname niet uitkomt.

Niet iedere aanname is even belangrijk. De aandacht moet vooral uitgaan naar aannamen die de haalbaarheid, veiligheid, betaalbaarheid of maatschappelijke aanvaardbaarheid dragen.

Bij iedere belangrijke besluitfase moet worden gevraagd:

Geldt deze aanname nog, en wat betekent het wanneer zij niet meer geldt?

Zo wordt voorkomen dat verwachtingen door herhaling de status van feiten krijgen.

## 36.4 Leg correctiemomenten en grenswaarden vooraf vast

Een evaluatie krijgt pas betekenis wanneer vooraf duidelijk is welke uitkomst tot handelen leidt.

Bij grote projecten en beleidsstelsels moeten daarom correctiemomenten worden verbonden aan concrete ontwikkelingen.

Dat kunnen zijn:

- sterke kostenstijgingen;
- ernstige vertraging;
- uitblijven van noodzakelijke infrastructuur;
- nieuwe gezondheidsinformatie;
- terugkerende incidenten;
- afwijking van de vraagontwikkeling;
- of het wegvallen van een veiligheidsvoorziening.

De grens hoeft niet altijd één exact getal te zijn. Zij kan ook bestaan uit een combinatie van signalen of een bestuurlijke beoordeling.

Wel moet vooraf duidelijk zijn dat bepaalde ontwikkelingen méér vragen dan gewone voortgangsbeheersing.

Zij moeten kunnen leiden tot:

- een onafhankelijke herbeoordeling;
- tijdelijke beperking;
- een pauze;
- hernieuwde weging;
- of beëindiging.

Wanneer ieder probleem uitsluitend aanleiding geeft tot aanvullende maatregelen binnen dezelfde route, bestaat geen werkelijke correctie.

## 36.5 Organiseer tegenspraak buiten de projectlijn

Een projectorganisatie is ingericht om een opdracht te realiseren. Zij bezit veel kennis, maar heeft daardoor ook een sterke oriëntatie op voortgang en oplossing.

Dat maakt haar minder geschikt om zelfstandig vast te stellen dat de hoofdroute mogelijk niet meer de juiste is.

Daarom moet bij grote, complexe of moeilijk omkeerbare besluiten een vorm van onafhankelijke tegenspraak bestaan.

Dat kan worden georganiseerd door:

- een andere afdeling;
- een wetenschappelijke of maatschappelijke adviesraad;
- een onafhankelijke veiligheids- of gezondheidsautoriteit;
- een externe review;
- of een tijdelijk red team dat bewust de zwakke punten van de route onderzoekt.

De tegenkracht moet niet alleen kunnen reageren op aangeleverde vragen. Zij moet ook:

- eigen onderzoeksvragen formuleren;
- toegang hebben tot onderliggende gegevens;
- afwijkende deskundigen horen;
- en rechtstreeks rapporteren aan het bevoegde bestuur.

Tegenspraak is pas betekenisvol wanneer zij de hoofdkeuze kan bereiken.

## 36.6 Bescherm signalen en afwijkende oordelen

Een corrigeerbare overheid moet niet alleen weten wat de officiële conclusie is. Zij moet ook kunnen terugvinden waar relevante twijfel bestond.

Daarom moeten afwijkende adviezen, minderheidsstandpunten en niet-opgeloste voorwaarden herkenbaar worden vastgelegd.

Dit betekent niet dat ieder verschil even zwaar moet worden gewogen. Bestuur vraagt uiteindelijk om een keuze.

Maar het verschil mag niet verdwijnen doordat een bestuurlijke samenvatting alleen de eindconclusie bevat.

Ook moeten burgers, medewerkers en deskundigen weten wat met hun signaal gebeurt.

Een bruikbare route bestaat uit:

1. herkenbare ontvangst;
2. voorlopige beoordeling van ernst en plausibiliteit;
3. aanwijzing van een verantwoordelijke;
4. inhoudelijke toetsing;
5. en terugkoppeling over de uitkomst en gevolgen.

De melder hoeft niet automatisch gelijk te krijgen.

Hij moet wel kunnen zien dat het signaal op het juiste niveau is beoordeeld en niet uitsluitend is geregistreerd, doorverwezen of communicatief afgehandeld.

## 36.7 Scheid correctie, leren en schuld

Een belangrijke belemmering voor correctie is de angst dat iedere aanpassing wordt opgevat als schuldbekentenis.

Daarom moeten drie vragen zoveel mogelijk afzonderlijk worden behandeld.

### Wat moet nu worden hersteld?

Dit betreft de actuele bescherming van burgers, uitvoerbaarheid en publieke belangen.

### Wat moet het systeem leren?

Dit betreft processen, aannamen, informatievoorziening en organisatie.

### Wie heeft verwijtbaar gehandeld?

Dit betreft politieke, juridische, bestuurlijke of professionele verantwoordelijkheid.

Deze vragen hangen samen, maar hoeven niet in dezelfde volgorde te worden beantwoord.

Een veiligheidsmaatregel mag niet wachten op een volledig aansprakelijkheidsonderzoek.

Omgekeerd mag spreken over leren niet worden gebruikt om ernstige nalatigheid of bewuste misleiding buiten beeld te houden.

Door deze processen te scheiden, wordt het voor organisaties en bestuurders gemakkelijker om tijdig te corrigeren zonder vooraf de gehele schuldvraag te moeten beslechten.

## 36.8 Bewaak omkeerbaarheid

Corrigeerbaarheid neemt af naarmate meer geld, rechten, infrastructuur en verwachtingen aan een route worden verbonden.

Daarom moet bij iedere belangrijke fase zichtbaar zijn:

- welke verplichtingen ontstaan;
- welke alternatieven verdwijnen;
- welke kosten aan stoppen of aanpassen zijn verbonden;
- en welke informatie vóór dat moment beschikbaar moet zijn.

Niet ieder besluit hoeft volledig omkeerbaar te zijn. Grote infrastructuur vraagt uiteindelijk commitment.

Maar onomkeerbaarheid moet bewust worden aanvaard en niet ongemerkt ontstaan door een opeenvolging van kleine stappen.

Fasering kan helpen wanneer iedere fase werkelijk zelfstandig kan worden beoordeeld en beëindigd.

Een pilot is alleen een pilot wanneer een negatieve uitkomst ook tot stoppen kan leiden.

Een tijdelijke vergunning is alleen tijdelijk wanneer beëindiging praktisch mogelijk blijft.

Een evaluatie is alleen corrigerend wanneer zij plaatsvindt vóór het moment waarop de hoofdkeuze feitelijk niet meer terug te draaien is.

# 36.9 Maak publieke bescherming expliciet

Een corrigeerbare overheid heeft een inhoudelijke maatstaf nodig.

Zonder herkenbare beschermingslat kan ieder conflict eindigen in een discussie over procedures, normen, bevoegdheden en draagvlak.

De beschermingslat moet duidelijk maken welke publieke waarden niet onbeperkt kunnen worden uitgeruild tegen voortgang, economische baten of bestuurlijke reputatie.

Dat betreft in ieder geval:

- leven en gezondheid;
- fysieke veiligheid;
- rechtsbescherming;
- minimale kwaliteit van de leefomgeving;
- en bescherming tegen onredelijke of ongelijk verdeelde lasten.

Deze waarden zijn niet altijd absoluut. Ook veiligheid en gezondheid vragen afwegingen.

Maar de overheid moet zichtbaar maken:

- welke grens zij hanteert;
- welke onzekerheid zij accepteert;
- wie de resterende risico's draagt;
- en welke compensatie wel of niet passend is.

Compensatie kan resterende lasten verdelen.

Zij kan een onaanvaardbare beschermingsuitkomst niet legitimeren.

### 36.10 Bestuurlijke rapportage moet ook een nee kunnen dragen

Beslisnota's, voortgangsrapportages en managementsamenvattingen zijn vaak ingericht om een volgende stap mogelijk te maken.

Daarmee ontstaat het risico dat onzekerheden vooral worden vertaald naar beheersmaatregelen.

Een corrigeerbare rapportage moet ook een nee, pauze of fundamentele aanpassing kunnen dragen.

Daarvoor moet zij ten minste bevatten:

- de maatschappelijke hoofdvraag;
- de actuele behoefte;
- de belangrijkste alternatieven;
- dragende aannamen;
- resterende onzekerheden;
- rode voorwaarden;
- en de gevolgen van doorgaan, aanpassen en stoppen.

Bestuurders moeten niet alleen een voorkeursbesluit ontvangen, maar ook kunnen zien wat zij aan resterend risico aanvaarden.

Een beslisnota is onvoldoende wanneer zij uitvoerig uitlegt hoe de route verder kan en nauwelijks onderzoekt of zij nog verder moet.

## 36.11 Corrigeerbaarheid vraagt een andere bestuurscultuur

Institutionele voorzieningen zijn noodzakelijk, maar niet voldoende.

Een organisatie kan een escalatieroute, evaluatie en onafhankelijke commissie hebben en toch defensief blijven wanneer twijfel vooral als hinder wordt ervaren.

Corrigeerbaarheid vraagt daarom een cultuur waarin:

- onzekerheid niet automatisch als onbekwaamheid geldt;
- een koerswijziging niet altijd als nederlaag wordt gepresenteerd;
- slecht nieuws het bestuur tijdig bereikt;
- en medewerkers niet alleen worden beloond voor voortgang, maar ook voor het voorkomen van onherstelbare fouten.

Leidinggevenden spelen daarin een sleutelrol.

Zij bepalen door hun reacties of medewerkers risico's vroeg delen of eerst proberen ze zelf op te lossen en te verzachten.

De vraag:

Waarom is dit nog niet opgelost?

kan mensen aanzetten tot beheersing en verzwijging.

De vraag:

Welke informatie zou betekenen dat wij de opdracht zelf opnieuw moeten bekijken?

maakt ruimte voor institutioneel leren.

## 36.12 Van reflex naar bewuste keuze

De eerder beschreven defensieve reflexen ontstaan vaak automatisch.

De organisatie wijst toe, verkleint, toetst, motiveert en bewaakt voortgang omdat zij zo is ingericht.

Corrigeerbaarheid vraagt dat op enkele cruciale momenten wordt vertraagd en bewust een andere vraag wordt gesteld.

Niet alleen:

Is dit juridisch mogelijk?

Maar ook:

Is dit maatschappelijk verantwoord?

Niet alleen:

Voldoet ieder onderdeel?

Maar ook:

Is het geheel beheersbaar?

Niet alleen:

Hoe lossen wij dit knelpunt binnen de koers op?

Maar ook:

Wat zegt dit knelpunt over de koers zelf?

Niet alleen:

Is het signaal volledig bewezen?

Maar ook:

Wat is het risico wanneer wij het ten onrechte negeren?

Niet alleen:

Wie is hiervoor bevoegd?

Maar ook:

Wie is verantwoordelijk wanneer de samenhang buiten alle afzonderlijke bevoegdheden valt?

Deze vragen vervangen bestaande procedures niet. Zij voorkomen dat de procedure de plaats inneemt van bestuurlijk oordeel.

## 36.13 Een minimale institutionele inrichting

Voor grote en moeilijk omkeerbare besluiten kan corrigeerbaarheid worden georganiseerd rond zes vaste onderdelen.

### 1. Eén eigenaar van de hoofdvraag

Deze bewaakt de gezamenlijke maatschappelijke uitkomst.

### 2. Een openbaar register van aannamen en onzekerheden

Hierin staan de dragende verwachtingen en hun actuele status.

### 3. Vooraf vastgelegde herijkmomenten en triggers

Deze bepalen wanneer een gewone voortgangsrapportage niet meer voldoende is.

### 4. Onafhankelijke tegenspraak

Een actor buiten de projectlijn kan de noodzaak, samenhang en robuustheid beoordelen.

### 5. Een veilige route voor signalen en afwijkende adviezen

Burgers, medewerkers en deskundigen weten waar hun informatie terechtkomt en wat ermee gebeurt.

### 6. Een expliciet besluit over doorgaan, aanpassen of stoppen

Het bestuur neemt herkenbaar verantwoordelijkheid voor de resterende onzekerheid.

Deze inrichting hoeft niet voor ieder klein dossier volledig te worden toegepast. De zwaarte moet aansluiten bij risico, schaal, duur en onomkeerbaarheid.

## 36.14 Conclusie

Een defensieve overheid wordt niet corrigeerbaar door meer overleg, meer rapporten of meer procedures alleen.

Zij wordt corrigeerbaar wanneer relevante nieuwe informatie daadwerkelijk toegang heeft tot de hoofdkeuze.

Daarvoor moet de maatschappelijke vraag een eigenaar hebben. Aannamen en onzekerheden moeten zichtbaar blijven. Herijkmomenten en grenswaarden moeten vooraf worden vastgelegd. Tegenspraak moet buiten de projectlijn kunnen worden georganiseerd. Melders moeten weten wat met hun signaal gebeurt. En bestuurders moeten de mogelijkheid hebben én aanvaarden om te pauzeren, te heroverwegen of te stoppen.

Corrigeerbaarheid vraagt ook een andere opvatting van bestuurlijk gezag.

Niet de overheid die nooit hoeft terug te komen op een besluit is het sterkst.

Sterk is de overheid die tijdig kan erkennen dat haar eerdere koers niet meer volledig door de werkelijkheid wordt gedragen, zonder haar vermogen tot handelen te verliezen.

De kern kan worden samengevat in één zin:

**Een corrigeerbare overheid organiseert niet alleen hoe zij tot een besluit komt, maar ook hoe zij ontdekt dat zij opnieuw moet besluiten.**

Daarmee eindigt de inhoudelijke analyse.

De slotbeschouwing brengt de verschillende lijnen samen in de vraag welke overheid uiteindelijk het meeste vertrouwen verdient: de overheid die haar eerdere gelijk verdedigt, of de overheid die zichzelf overtuigend kan tegenspreken.

# Hoofdstuk 37 — De overheid die zichzelf kan tegenspreken

## 37.1 Besluiten zonder de werkelijkheid af te sluiten

De overheid moet besluiten nemen terwijl kennis onvolledig is, belangen botsen en de toekomst onzeker blijft. Zij kan niet wachten totdat ieder risico is verdwenen en iedere uitkomst vaststaat.

Daarom zijn vereenvoudiging, taakverdeling, normen, modellen en procedures noodzakelijk. Zonder deze instrumenten zou bestuur uiteenvallen in eindeloos onderzoek en overleg.

Maar ieder bestuurlijk instrument heeft een keerzijde.

Een afbakening kan relevante samenhang buiten beeld houden. Een norm kan een minimale juridische grens worden terwijl de maatschappelijke bescherming tekortschiet. Een model kan nauwkeurig rekenen binnen een onvolledige systeemgrens. Een formeel besluit kan zekerheid bieden en tegelijk latere correctie bemoeilijken.

Het probleem is daarom niet dat de overheid de werkelijkheid vereenvoudigt.

Het probleem ontstaat wanneer zij vergeet dat zij dat heeft gedaan.

**Een bestuurlijk kader is een noodzakelijk hulpmiddel om de werkelijkheid te beoordelen. Het mag niet worden behandeld alsof het de volledige werkelijkheid is.**

De overheid moet dus kunnen besluiten zonder te veronderstellen dat haar besluitvorming daarmee ook definitief gelijk heeft gekregen.

## 37.2 De fout en het gemiste nee

Een oorspronkelijke fout kan begrijpelijk zijn.

Een ontwikkeling blijkt anders te verlopen dan verwacht. Een techniek valt duurder uit. Een risico wordt aanvankelijk onderschat. Een uitvoeringsregel heeft gevolgen die bij de invoering niet volledig waren voorzien.

Bestuur onder onzekerheid sluit zulke fouten niet uit.

Het karakter van het bestuur blijkt vooral uit wat daarna gebeurt.

Worden signalen verzameld en verbonden?

Worden aannamen opnieuw onderzocht?

Kan een besluit worden aangepast voordat grote schade ontstaat?

Of worden signalen verdeeld, verkleind en getoetst binnen hetzelfde kader dat mogelijk tot het probleem heeft bijgedragen?

Dan ontstaat het gemiste nee.

Dat nee had verschillende vormen kunnen aannemen:

- niet op deze schaal;
- niet op deze locatie;
- nog niet;
- niet zonder aanvullende bescherming;
- of niet langer onder de oorspronkelijke voorwaarden.

Het gemiste nee is dus niet altijd een definitieve afwijzing. Het is het moment waarop de overheid had kunnen begrenzen, pauzeren of heroverwegen, maar dat niet deed.

**De oorspronkelijke fout kan menselijk zijn. Het blijven voortzetten nadat relevante signalen beschikbaar zijn, is een afzonderlijke bestuurlijke fout.**

## 37.3 Hoe defensieve sluiting ontstaat

Defensieve bestuurlijke sluiting ontstaat meestal niet door één bewust besluit om kritiek te negeren.

Zij groeit uit een keten van op zichzelf begrijpelijke handelingen.

Een signaal wordt toegewezen aan de bevoegde organisatie. Die organisatie brengt het terug tot haar eigen taak. De burger of medewerker moet het resterende verband zelf aantonen. De vraag wordt getoetst aan bestaande normen en modellen. Juristen bewaken de houdbaarheid van het eerdere besluit. Nieuwe onzekerheid wordt naar een volgende fase of evaluatie verschoven. Ondertussen gaan uitvoering en investering verder.

Wanneer het signaal blijft terugkeren, verandert ook de positie van de boodschapper.

Hij wordt ervaren als iemand die reeds beantwoorde vragen blijft stellen, de voortgang belemmert of de organisatie publiekelijk beschadigt.

Zo wordt een inhoudelijk signaal geleidelijk een communicatie-, reputatie- of gedragsprobleem.

Geen afzonderlijke stap hoeft onredelijk te zijn.

De defensieve werking ligt in de samenhang:

**Iedere schakel verwerkt het signaal, maar de keten als geheel voorkomt dat het signaal de hoofdkeuze bereikt.**

## 37.4 De overheid is geen eenheid, maar moet wel als geheel kunnen handelen

De burger spreekt gemakkelijk over “de overheid”. In werkelijkheid bestaat de overheid uit ministeries, gemeenten, provincies, uitvoeringsorganisaties, omgevingsdiensten, veiligheidsregio’s, inspecties en toezichthouders.

Iedere organisatie heeft een eigen wettelijke taak, deskundigheid en verantwoordingslijn.

Die verdeling is noodzakelijk.

Maar maatschappelijke gevolgen houden zich niet aan bestuurlijke grenzen.

Een industriële ontwikkeling raakt gelijktijdig ruimte, economie, gezondheid, veiligheid, natuur, infrastructuur en woningbouw. Een geautomatiseerd uitvoeringsstelsel kan juridisch juist functioneren en toch maatschappelijk onredelijke uitkomsten produceren. Een energieproject kan technisch uitvoerbaar zijn en tegelijk onvoldoende passen in het toekomstige energiesysteem.

Daarom moet naast de verdeling van taken altijd een eigenaar van de samenhang bestaan.

Niet iemand die alle deelbesluiten overneemt, maar iemand die verantwoordelijk is voor de vraag:

Leveren de afzonderlijk verdedigbare besluiten gezamenlijk een aanvaardbare maatschappelijke uitkomst op?

Zonder die functie ontstaat een overheid die op ieder onderdeel kan antwoorden, maar op de hoofdvraag stil blijft.

## 37.5 De mens in het systeem

Defensief bestuur is geen eenvoudige tegenstelling tussen een slechte overheid en een goede burger.

Ambtenaren, deskundigen en bestuurders werken meestal binnen legitieme opdrachten. Zij moeten politieke besluiten uitvoeren, wetten toepassen, beperkte middelen verdelen en burgers gelijk behandelen.

De spanning ontstaat wanneer hun taakgrenzen niet aansluiten op het probleem dat zij waarnemen.

De ambtenaar kan een risico zien zonder het mandaat te hebben de hoofdkoers te heropenen. De deskundige kan de beperkingen van een model kennen, terwijl het bestuur vooral de uitkomst nodig heeft. De vertegenwoordiger van een organisatie wordt door de burger aangesproken als vertegenwoordiger van de gehele overheid, maar kan slechts namens één deel antwoorden.

Ook de burger bevindt zich in een moeilijke positie.

Hij begint als melder van een mogelijk tekort. Wanneer het antwoord uitblijft, wordt hij onderzoeker, dossierbouwer en coördinator. Naarmate hij vasthoudender wordt, kan hij als tegenstander worden behandeld.

Daarmee dreigt een onjuiste personificatie.

De ambtenaar wordt gezien als de afhoudende overheid.

De burger wordt gezien als het probleem.

Terwijl beiden soms tegenover dezelfde institutionele leegte staan: niemand kan de hoofdvraag werkelijk beslissen.

# 37.6 Corrigeerbaarheid is meer dan inspraak en evaluatie

Een overheid kan veel participatie organiseren, omvangrijke dossiers publiceren en regelmatig evalueren zonder werkelijk corrigeerbaar te zijn.

De beslissende vraag is niet hoeveel instrumenten aanwezig zijn.

De vraag is wat zij kunnen veranderen.

Participatie is pas betekenisvol wanneer vooraf duidelijk is welke keuze nog openstaat.

Een evaluatie is pas corrigerend wanneer zij plaatsvindt voordat de belangrijkste beslissingen onomkeerbaar zijn.

Een escalatieroute is pas werkelijk wanneer zij toegang geeft tot een actor die bevoegd is de hoofdkoers te herzien.

Een afwijkend advies heeft pas betekenis wanneer het herkenbaar op het beslisniveau terechtkomt.

Daarom luidt de centrale toets:

**Welke informatie kan nog tot een wezenlijk ander besluit leiden, wie beoordeelt haar en gebeurt dat voordat correctie praktisch onmogelijk wordt?**

Wanneer op deze vraag geen concreet antwoord bestaat, is de overheid mogelijk open in vorm maar gesloten in uitkomst.

## 37.7 Zichzelf tegenspreken is geen bestuurlijke willekeur

Een overheid die zichzelf kan tegenspreken, verandert niet voortdurend van mening.

Zij maakt duidelijk onderscheid tussen willekeur en heroverweging.

Willekeur betekent dat een besluit zonder herkenbare grond wordt gewijzigd.

Heroverweging betekent dat vooraf bekende voorwaarden niet langer gelden, nieuwe relevante informatie beschikbaar is gekomen of de maatschappelijke uitkomst wezenlijk anders blijkt dan verwacht.

Een corrigeerbare overheid legt daarom vast:

- op welke aannamen een besluit berust;
- welke onzekerheden zijn aanvaard;
- welke grenzen niet mogen worden overschreden;
- en welke gebeurtenissen tot herbeoordeling leiden.

Daarmee wordt koerswijziging niet afhankelijk van incident, publiciteit of politieke paniek.

Zij wordt onderdeel van behoorlijk bestuur.

Koersvastheid en corrigeerbaarheid zijn dus geen tegenpolen.

Koersvastheid betekent dat de overheid vasthoudt zolang de dragende voorwaarden gelden.

Corrigeerbaarheid betekent dat zij niet doet alsof die voorwaarden nog gelden wanneer de werkelijkheid iets anders laat zien.

## 37.8 De betekenis van vertrouwen

Vertrouwen in de overheid wordt vaak verbonden aan voorspelbaarheid, deskundigheid en duidelijke communicatie.

Dat is terecht.

Maar vertrouwen vraagt ook dat burgers kunnen zien dat de overheid niet alleen haar besluit verdedigt, maar zichzelf controleert.

Een fout hoeft vertrouwen niet definitief te vernietigen.

Ontkenning, vertraging en afschuiving doen dat vaak wel.

Burgers kunnen aanvaarden dat niet iedere verwachting uitkomt en dat hun bezwaar niet altijd wordt overgenomen. Veel moeilijker is het te aanvaarden dat een overheid geen herkenbare route heeft om evidente twijfel opnieuw te beoordelen.

Een betrouwbare overheid zegt daarom niet:

Wij hebben alles onderzocht en hoeven hier niet meer op terug te komen.

Zij zegt:

Dit is wat wij weten, dit zijn onze aannamen, dit is het besluit en onder deze omstandigheden zullen wij het opnieuw beoordelen.

Dat is geen teken van onzeker bestuur.

Het is een volwassen omgang met onzekerheid.

**Vertrouwen berust uiteindelijk niet op de belofte dat de overheid nooit fouten maakt, maar op de zekerheid dat zij niet van haar fouten afhankelijk wordt.**

## 37.9 Van defensieve naar corrigeerbare overheid

De overgang naar corrigeerbaar bestuur vraagt geen volledig nieuw bestuursstelsel.

Veel noodzakelijke voorzieningen bestaan al: toezicht, bezwaar en beroep, evaluaties, onafhankelijke adviezen, rekenkamers, ombudsmannen en parlementaire controle.

De belangrijkste verandering ligt in de wijze waarop deze voorzieningen met elkaar worden verbonden.

Voor grote of moeilijk omkeerbare besluiten zijn zes elementen doorslaggevend:

1. **Een herkenbare maatschappelijke hoofdvraag**
   Het doel mag niet verdwijnen achter het project of de procedure.
2. **Een eigenaar van de samenhang**
   Iemand moet verantwoordelijk zijn voor de gezamenlijke uitkomst, niet alleen voor afzonderlijke onderdelen.
3. **Zichtbare aannamen en onzekerheden**
   Bestuurlijke verwachtingen moeten toetsbaar blijven en mogen niet ongemerkt in feiten veranderen.
4. **Vooraf bepaalde correctiemomenten**
   Duidelijk moet zijn welke informatie tot heroverweging kan leiden.
5. **Onafhankelijke tegenspraak**
   De project- of beleidslijn mag niet uitsluitend zichzelf beoordelen.
6. **Een werkelijke bevoegdheid tot pauzeren, aanpassen of stoppen**
   Zonder mogelijke gevolgen blijft correctie een ritueel.

Deze inrichting hoeft niet voor ieder klein besluit even zwaar te zijn. De eisen moeten toenemen met schaal, duur, risico en onomkeerbaarheid.

## 37.10 De overheid die zichzelf kan tegenspreken

De sterkste overheid is niet de overheid die ieder besluit tot het einde verdedigt.

Evenmin is het de overheid die bij iedere kritiek terugwijkt.

Sterk is de overheid die weet waarom zij een keuze heeft gemaakt, welke onzekerheid zij daarbij heeft aanvaard en wanneer zij opnieuw moet kijken.

Zij kan zeggen:

Wij hebben destijds op goede gronden besloten.

En tegelijkertijd:

De actuele werkelijkheid vraagt nu een andere afweging.

Zij kan een fout herstellen zonder eerst te wachten op volledige juridische zekerheid over schuld. Zij kan een kritische burger ongelijk geven zonder hem als tegenstander te behandelen. Zij kan een ambtenaar beschermen die een ongemakkelijke waarschuwing afgeeft. Zij kan een project stoppen zonder te doen alsof alle eerdere inspanningen daardoor zinloos waren.

Deze overheid beschermt niet haar vermeende foutloosheid.

Zij beschermt haar vermogen om betrouwbaar te handelen.

Daarmee krijgt ook het gemiste nee een andere betekenis. Het nee is niet uitsluitend een blokkade. Het is een bestuurlijke functie die grenzen bewaakt, tijd koopt, alternatieven openhoudt en voorkomt dat een corrigeerbare fout uitgroeit tot een onomkeerbaar maatschappelijk probleem.

## 37.11 Slot

De defensieve overheid ontstaat wanneer het systeem steeds beter wordt in het verklaren waarom de bestaande koers moet blijven staan en steeds minder goed in het onderzoeken of die koers nog juist is.

Dat proces kan lange tijd onzichtbaar blijven.

Er zijn onderzoeken, procedures, modellen, overleggen en participatiebijeenkomsten. Iedereen vervult zijn taak. Toch verdwijnt de oorspronkelijke hoofdvraag, stijgt de bewijslast voor tegeninformatie en sluit het venster van correctie.

De werkelijkheid laat zich uiteindelijk echter niet bestuurlijk afsluiten.

Zij keert terug in de vorm van schade, kosten, uitvoeringsproblemen, verlies van vertrouwen, een rechterlijke uitspraak of een crisis. Het late nee is dan veel zwaarder dan het vroege nee ooit zou zijn geweest.

Daarom moet de overheid niet alleen organiseren hoe zij tot een besluit komt.

Zij moet ook organiseren hoe zij ontdekt dat een besluit niet langer voldoende wordt gedragen door kennis, omstandigheden en maatschappelijke uitkomst.

De uiteindelijke maatstaf voor behoorlijk bestuur is niet dat de overheid altijd gelijk heeft.

De maatstaf is dat zij tijdig kan herkennen wanneer zij mogelijk ongelijk heeft en vervolgens werkelijk in staat is daarnaar te handelen.

**De geloofwaardigste overheid is niet de overheid die zichzelf nooit tegenspreekt, maar de overheid die dat kan doen voordat de werkelijkheid haar daartoe dwingt.**

# Bijlage A — De achttien defensieve reflexen

## Overzicht van mechanismen van defensieve bestuurlijke sluiting

### A.1 Doel van deze bijlage

De in deze studie beschreven reflexen zijn geen formele juridische begrippen en evenmin diagnoses van de intenties van individuele ambtenaren of bestuurders. Het zijn analytische begrippen waarmee terugkerende patronen in bestuurlijke besluitvorming herkenbaar kunnen worden gemaakt.

Een reflex ontstaat meestal uit een op zichzelf legitieme behoefte. De overheid moet taken verdelen, informatie selecteren, bewijs verlangen, normen toepassen, besluiten uitvoeren en haar medewerkers en instituties beschermen.

De reflex wordt defensief wanneer dit mechanisme niet langer hoofdzakelijk de kwaliteit van de maatschappelijke uitkomst dient, maar vooral voorkomt dat de bestaande probleemdefinitie, werkwijze, positie of koers opnieuw moet worden beoordeeld.

**Een bestuurlijke reflex wordt defensief wanneer hij de bestaande uitkomst beter beschermt dan het vermogen van de overheid om die uitkomst te corrigeren.**

De achttien reflexen kunnen afzonderlijk voorkomen. Hun grootste betekenis ligt echter in hun onderlinge samenhang. Zij kunnen gezamenlijk een keten vormen waarin een relevant signaal wel wordt ontvangen en verwerkt, maar de hoofdkeuze uiteindelijk niet meer bereikt.

# A.2 Van maatschappelijk signaal naar bestuurlijke deeltaak

### 1. De bevoegdheidsreflex

Een vraag wordt eerst beoordeeld vanuit de vraag welke organisatie of afdeling bevoegd is.

Dat is noodzakelijk voor een ordelijke taakverdeling. De reflex wordt defensief wanneer verwijzing naar bevoegdheden de plaats inneemt van verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke hoofdvraag.

De burger wordt van organisatie naar organisatie gestuurd, terwijl niemand beoordeelt of de gezamenlijke uitkomst verantwoord is.

**Corrigerende vraag:**
*Wie blijft verantwoordelijk voor de hoofdvraag nadat de deeltaken zijn verdeeld?*

### 2. De verkleiningsreflex

Een brede maatschappelijke vraag wordt teruggebracht tot een beperkte en hanteerbare toets.

Een vraag over veiligheid kan bijvoorbeeld veranderen in de vraag of aan één wettelijke norm wordt voldaan. Een vraag over gezondheid wordt een vraag naar een aantoonbaar causaal verband met één stof of bron.

De afbakening kan methodologisch nodig zijn, maar wordt defensief wanneer het deelantwoord vervolgens wordt behandeld als antwoord op het geheel.

**Corrigerende vraag:**
*Welk deel van de oorspronkelijke vraag valt buiten deze toets en wie beoordeelt dat resterende deel?*

### 3. De afschuifreflex

De burger, medewerker of andere melder moet zelf de verbinding leggen tussen organisaties, documenten en deelbesluiten.

Hij wordt gevraagd zijn vraag nader te onderbouwen, de juiste instantie te vinden of aan te tonen waar in de bestuurlijke keten het probleem precies ligt.

De reflex wordt defensief wanneer de overheid de coördinatie van haar eigen institutionele inrichting bij de melder neerlegt.

**Corrigerende vraag:**
*Welke verbinding moet de overheid zelf organiseren voordat zij nadere onderbouwing van de burger verlangt?*

### 4. De bewijsreflex

De overheid vraagt om bewijs voordat zij een signaal bestuurlijke betekenis geeft.

Een redelijke bewijsdrempel is nodig om willekeur en eindeloos onderzoek te voorkomen. De reflex wordt defensief wanneer de burger of medewerker vrijwel volledig moet bewijzen dat het bestaande oordeel onjuist is, terwijl de overheid voor voortzetting mag blijven uitgaan van aannamen en verwachtingen.

De bewijsdrempel voor verandering wordt dan hoger dan de bewijsdrempel voor continuïteit.

**Corrigerende vraag:**
*Is de gevraagde bewijslast proportioneel aan de ernst, plausibiliteit en mogelijke onomkeerbaarheid van het signaal?*

## A.3 Kader, kennis en beoordeling

### 5. De rechtvaardigingsreflex

De overheid legt uit dat een eerder besluit destijds zorgvuldig is voorbereid en op basis van de beschikbare kennis verdedigbaar was.

Dat kan juist en relevant zijn. Het wordt defensief wanneer zorgvuldigheid in het verleden wordt gebruikt als bewijs dat heroverweging in het heden niet nodig is.

De vraag of het eerdere besluit begrijpelijk was, verdringt dan de vraag of het nog steeds geldig is.

**Corrigerende vraag:**
*Welke actuele informatie kan, ondanks de oorspronkelijke zorgvuldigheid, tot een ander oordeel leiden?*

## 6. De kaderreflex

De overheid onderzoekt nieuwe informatie binnen de bestaande probleemdefinitie, systeemgrens en beleidsdoelstelling.

Daardoor kan een signaal worden verwerkt zonder dat het kader waarbinnen het probleem wordt beoordeeld zelf ter discussie komt te staan.

De reflex wordt defensief wanneer de gekozen begrenzing niet meer als aanname of bestuurlijke keuze wordt herkend, maar als de vanzelfsprekende werkelijkheid.

**Corrigerende vraag:**
*Moet niet alleen het antwoord, maar ook de oorspronkelijke probleemdefinitie opnieuw worden beoordeeld?*

## 7. De aannamereflex

Verwachtingen over vraag, kosten, techniek, gedrag of toekomstige infrastructuur worden gebruikt om besluitvorming mogelijk te maken.

Door herhaling in rapporten, nota’s en bestuurlijke besluiten kunnen zij geleidelijk de status van feit krijgen. Nieuwe analyses bouwen vervolgens voort op dezelfde aannamen.

De reflex wordt defensief wanneer niet meer zichtbaar is welke conclusies zouden veranderen als de aanname niet uitkomt.

**Corrigerende vraag:**
*Welke aannamen dragen het besluit, hoe actueel zijn zij en wat gebeurt wanneer zij niet blijken te gelden?*

## 8. De toetsingsreflex

Een ontwikkeling wordt beoordeeld met een model, norm, protocol of formeel criterium.

Dit biedt consistentie en rechtsgelijkheid. De reflex wordt defensief wanneer het correct uitvoeren van de toets wordt gelijkgesteld aan een volledige beoordeling van de maatschappelijke uitkomst.

De overheid weet dan nauwkeurig of iets binnen het model past, maar niet noodzakelijk of het model het relevante probleem volledig omvat.

**Corrigerende vraag:**
*Welke relevante effecten, samenhangen of scenario's vallen buiten de gebruikte toets?*

### 9. De fragmentatiereflex

Iedere organisatie beoordeelt zorgvuldig het onderdeel waarvoor zij bevoegd is.

De vergunningverlener toetst de vergunning, de veiligheidsregio beoordeelt de hulpverlening, de gemeente maakt de ruimtelijke afweging en de toezichthouder controleert de naleving.

De reflex wordt defensief wanneer correcte deelbeoordelingen worden gebruikt als bewijs dat ook het gezamenlijke resultaat verantwoord is, terwijl niemand eigenaar is van die optelsom.

**Corrigerende vraag:**
*Wie verbindt de deelbeoordelingen tot één oordeel over de maatschappelijke uitkomst?*

## A.4 Van voorkeur naar bestuurlijke sluiting

### 10. De koersreflex

Een politieke of bestuurlijke voorkeur krijgt vroeg in het proces een organisatorische voorsprong.

Budgetten, medewerkers, onderzoeken en overlegstructuren worden rond de gekozen richting ingericht. Alternatieven worden minder ver ontwikkeld en lijken daardoor later minder realistisch.

De reflex wordt defensief wanneer onderzoek vooral is gericht op het mogelijk maken van de koers en nauwelijks meer op de vergelijking met andere routes.

**Corrigerende vraag:**
*Wordt het maatschappelijke doel onderzocht, of vooral de uitvoerbaarheid van de reeds gekozen oplossing?*

### 11. De besluitreflex

Na een formeel besluit verschuift de aandacht van afwegen naar uitvoeren.

Dat is normaal en noodzakelijk. De reflex wordt defensief wanneer het besluit wordt behandeld als inhoudelijk eindpunt, ook wanneer dragende omstandigheden of inzichten veranderen.

Nieuwe informatie mag dan alleen nog tot optimalisatie leiden en niet meer tot heropening van de hoofdkeuze.

**Corrigerende vraag:**
*Onder welke omstandigheden kan het besluit opnieuw aan het bevoegde bestuur worden voorgelegd?*

## 12. De procedurereflex

De overheid wijst erop dat de procedure correct is gevolgd, termijnen zijn nageleefd en rechtsmiddelen beschikbaar waren.

Procedurele zorgvuldigheid is essentieel, maar wordt defensief wanneer zij wordt gebruikt als voldoende bewijs voor inhoudelijke juistheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid.

Een juridisch houdbaar besluit kan immers nog steeds onvolledig, kwetsbaar of onvoldoende beschermend zijn.

**Corrigerende vraag:**
*Is behalve de procedure ook de actuele maatschappelijke uitkomst voldoende beoordeeld?*

## 13. De gezag reflex

De overheid beroept zich op een erkende deskundige, een officieel model of een gezaghebbend kennisinstituut.

Deskundigheid verdient gewicht, maar geen onaantastbaarheid. De reflex wordt defensief wanneer institutionele status de plaats inneemt van inhoudelijke beantwoording van een concrete tegenwerping.

De criticus moet dan vooral aantonen waarom hij het gezag van de officiële bron mag betwisten.

**Corrigerende vraag:**
*Welk concreet argument is inhoudelijk beantwoord en welke beperking van het officiële oordeel blijft bestaan?*

## 14. De informatiereflex

De overheid wijst op de grote hoeveelheid onderzoek, openbaar gemaakte stukken, rapportages en participatieverslagen.

De aanwezigheid van informatie wordt behandeld als bewijs dat de overheid volledig geïnformeerd en transparant heeft gehandeld.

De reflex wordt defensief wanneer informatie wel beschikbaar is, maar de dragende aannamen, onzekerheden en verschillen daaruit niet herkenbaar naar voren komen.

**Corrigerende vraag:**
*Kan een buitenstaander uit de beschikbare informatie reconstrueren waarom dit besluit is genomen en welke twijfel resteert?*

## 15. De tijdsreflex

De overheid gebruikt tijd door onderzoek uit te stellen, vragen naar een volgende fase te verschuiven of juist onder verwijzing naar urgentie sneller te besluiten.

Tijd is noodzakelijk voor zorgvuldigheid. Zij wordt defensief wanneer het verstrijken ervan de bestaande koers verder verankert en de betekenis van latere correctie vermindert.

Eerst is het te vroeg om een bezwaar te beoordelen. Later is het te laat om nog wezenlijk te veranderen.

**Corrigerende vraag:**
*Wat gebeurt tijdens het wachten of versnellen met kennis, bescherming en omkeerbaarheid?*

### 16. De participatiereflex

De overheid organiseert bijeenkomsten, consultaties, dialogen of co-creatie en beschouwt dit als bewijs dat belanghebbenden invloed hebben gehad.

Participatie wordt defensief wanneer de hoofdkeuze feitelijk al vaststaat en deelnemers vooral mogen spreken over uitvoering, inpassing, communicatie of compensatie.

Het proces is open, maar de uitkomst niet.

**Corrigerende vraag:**
*Welke keuze stond nog werkelijk open en wat is door de participatie inhoudelijk veranderd?*

## A.5 Bescherming van positie en ingezette koers

### 17. De reputatiereflex

Nieuwe informatie wordt mede beoordeeld op haar gevolgen voor gezag, aansprakelijkheid, politieke positie en het oordeel over eerder handelen.

Een publieke organisatie moet zorgvuldig omgaan met reputatie en vertrouwen. De reflex wordt defensief wanneer erkenning van een tekort vooral wordt vermeden omdat zij als falen of schuldbekentenis kan worden uitgelegd.

Correctie wordt dan afhankelijk van de vraag hoe zij zonder gezichtsverlies kan worden gepresenteerd.

**Corrigerende vraag:**
*Wordt een inhoudelijke aanpassing uitgesteld omdat eerst de positie of reputatie van betrokken personen en instituties moet worden beschermd?*

### 18. De volhardingsreflex

De middelen, verwachtingen en instituties die rond een koers zijn opgebouwd, worden argumenten om die koers voort te zetten.

Reeds gemaakte kosten, politieke toezeggingen, projectorganisaties en aanvullende infrastructuur verhogen de prijs van stoppen. Nieuwe problemen leiden telkens tot nieuwe maatregelen binnen dezelfde route.

De reflex wordt defensief wanneer voortzetting zelf het doel wordt en de afweging vanaf het actuele moment niet meer onbevangen kan worden gemaakt.

**Corrigerende vraag:**
*Is doorgaan vanaf nu nog steeds de beste keuze, los van de kosten en verwachtingen die in het verleden al zijn opgebouwd?*

# A.6 De defensieve keten

De reflexen hoeven niet allemaal aanwezig te zijn en hun volgorde kan verschillen. Toch is een terugkerende keten herkenbaar:

**toewijzen → verkleinen → terugleggen → bewijs verlangen → het eerdere besluit rechtvaardigen → het kader sluiten → aannamen vastzetten → binnen het bestaande model toetsen → verantwoordelijkheid verdelen → de koers verankeren → het besluit sluiten → de procedure als bevestiging gebruiken → officieel gezag inzetten → informatie als bewijs van volledigheid presenteren → tijd de omkeerbaarheid laten verkleinen → participatie als legitimatie gebruiken → reputatie beschermen → volharding als onvermijdelijkheid presenteren**

Aan het begin van deze keten kan een relatief beperkte interventie voldoende zijn. Een vraag kan breder worden geformuleerd, een aanname kan worden getoetst of een onafhankelijke deskundige kan worden geraadpleegd.

Verderop in de keten zijn steeds meer belangen aan de bestaande koers verbonden. Correctie raakt dan niet meer alleen de inhoud, maar ook budgetten, contracten, bevoegdheden, reputaties en politieke beloften.

Daarom is niet alleen van belang **of** de overheid kan corrigeren, maar vooral **wanneer** zij dat doet.

# A.7 Reflexen versterken elkaar

De reflexen hebben een zelfversterkende werking.

De bevoegdheidsreflex en fragmentatiereflex zorgen ervoor dat niemand het geheel draagt. Daardoor moet de burger zelf verbanden aantonen, wat de bewijsreflex versterkt.

De kader-, aanname- en toetsingsreflex zorgen ervoor dat informatie voornamelijk binnen de bestaande bestuurlijke werkelijkheid wordt beoordeeld. De gezags- en informatiereflex geven die beoordeling vervolgens institutioneel gewicht.

De koers-, besluit- en procedurereflex maken de uitkomst steeds moeilijker herroepbaar. De tijds- en participatiereflex kunnen de indruk van zorgvuldigheid en openheid versterken, terwijl de praktische beslisruimte verder afneemt.

Wanneer de kritiek blijft terugkeren, komen de reputatie- en volhardingsreflex op de voorgrond. Er staat dan niet alleen een besluit ter discussie, maar ook het gezag van organisaties, de kwaliteit van eerder handelen en de waarde van reeds gedane investeringen.

De boodschap verandert zo geleidelijk van mogelijke bron van correctie in een bedreiging van het bestuurlijke systeem.

# A.8 Niet iedere reflex is in iedere fase onjuist

Dezelfde handeling kan in de ene situatie functioneel en in een andere situatie defensief zijn.

Een bevoegdheidsgrens kan rechtszekerheid bieden, maar ook een hoofdvraag zonder eigenaar  maken.

Een bewijsdrempel kan willekeur voorkomen, maar ook ernstig onzeker risico onbespreekbaar maken.

Koersvastheid kan uitvoering mogelijk maken, maar ook de actuele geldigheid van het besluit aan het zicht onttrekken.

Reputatiebescherming kan ongefundeerde beschuldigingen begrenzen, maar ook noodzakelijke erkenning vertragen.

De beoordeling vraagt daarom steeds om drie vragen:

1. **Wat wordt door het mechanisme beschermd?**
2. **Tegen welk risico of welke verstoring is die bescherming gericht?**
3. **Blijft ondanks die bescherming een reële route naar inhoudelijke correctie bestaan?**

Pas wanneer de bescherming structureel sterker wordt dan de correctieroute, is sprake van defensieve bestuurlijke sluiting.

# A.9 Vier hoofdtoetsen

De achttien reflexen kunnen in de praktijk worden teruggebracht tot vier hoofdtoetsen.

### 1. Blijft de maatschappelijke hoofdvraag herkenbaar?

Wanneer de vraag alleen nog bestaat uit afzonderlijke juridische, technische en organisatorische deelvragen, kan het geheel uit beeld zijn geraakt.

### 2. Wordt tegeninformatie gelijkwaardig behandeld?

Positieve verwachtingen en negatieve signalen moeten niet met verschillende bewijsmaatstaven worden beoordeeld.

### 3. Bestaat een bevoegde en tijdige correctieroute?

Er moet iemand zijn die de hoofdkeuze kan heropenen voordat rechten, investeringen en verwachtingen correctie praktisch onmogelijk maken.

### 4. Wordt het publieke doel beschermd of vooral de gekozen route?

De overheid moet kunnen vasthouden aan het doel en tegelijk techniek, locatie, schaal, planning of uitvoeringsvorm heroverwegen.

## A.10 Van defensieve reflex naar corrigerende tegenbeweging

De reflexen kunnen niet worden afgeschaft. Wel kan tegenover iedere defensieve beweging een corrigerende tegenbeweging worden georganiseerd.

Tegenover de bevoegdheidsreflex staat eigenaarschap van de hoofdvraag.

Tegenover de verkleiningsreflex staat het zichtbaar houden van de systeemgrens.

Tegenover de afschuif- en bewijsreflex staat een proportionele onderzoek plicht van de overheid.

Tegenover de kader-, aanname- en toetsingsreflex staan onafhankelijke herijking, scenarioanalyse en toetsing van modelgrenzen.

Tegenover fragmentatie staat een integraal oordeel over de gezamenlijke uitkomst.

Tegenover koers-, besluit- en procedurereflex staan vooraf bepaalde heropeningscriteria.

Tegenover gezags- en informatiereflex staan toetsbare redeneringen, zichtbare onzekerheid en toegankelijke beslisinformatie.

Tegenover de tijdsreflex staat een omkeerbaarheidskalender en een tijdige pauzemogelijkheid.

Tegenover de participatiereflex staat een openbare verantwoording van de feitelijke doorwerking.

Tegenover de reputatiereflex staat het scheiden van herstel, leren en schuld.

Tegenover de volhardingsreflex staat een actuele vergelijking van doorgaan, aanpassen en stoppen.

Deze tegenbewegingen maken de overheid niet besluiteloos. Zij zorgen ervoor dat besluitvorming niet ongemerkt verandert in verdediging van de reeds gekozen uitkomst.

## A.11 Slot

De achttien reflexen laten zien dat defensief bestuur niet noodzakelijk ontstaat doordat iemand kritiek bewust wil onderdrukken.

Het kan voortkomen uit normale en zelfs noodzakelijke bestuurlijke mechanismen die gezamenlijk een andere werking krijgen.

De overheid behandelt de vraag.

Zij verzamelt informatie.

Zij past normen toe.

Zij organiseert overleg.

Zij motiveert haar besluit.

En toch kan de hoofdvraag onbeantwoord blijven, omdat geen van deze handelingen nog toegang geeft tot werkelijke heroverweging.

Daarom moeten de reflexen niet worden gebruikt als verwijt aan individuele functionarissen. Zij zijn vooral bedoeld als waarschuwingssignalen voor de inrichting van het systeem.

De afsluitende toets luidt:

**Helpt dit bestuurlijke mechanisme de overheid om de maatschappelijke werkelijkheid beter te beoordelen, of helpt het haar vooral om de bestaande uitkomst tegen die werkelijkheid te beschermen?**

# Bijlage B — Theoretische grondslag van defensieve bestuurlijke sluiting

## De samenhang tussen begrensde rationaliteit, defensieve routines, bureaucratische doelverschuiving, verdeelde verantwoordelijkheid en pad afhankelijkheid

## B.1 Doel en wetenschappelijke status

Het begrip **defensieve bestuurlijke sluiting** is in deze studie ontwikkeld om een terugkerend bestuurlijk patroon te beschrijven. Een overheid ontvangt signalen die aanleiding kunnen geven tot heroverweging, maar verwerkt deze signalen zodanig dat de bestaande probleemdefinitie, taakverdeling, procedure of koers intact blijft.

Het begrip is geen reeds gevestigde bestuurskundige theorie. Het is een analytische synthese van verschillende theorieën uit de bestuurskunde, sociologie, organisatiekunde en politieke wetenschap. Deze theorieën verklaren ieder een deel van het verschijnsel:

- waarom besluitvormers de werkelijkheid moeten vereenvoudigen;
- waarom regels en procedures zelfstandige doelen kunnen worden;
- waarom organisaties bedreigende informatie neutraliseren;
- waarom verantwoordelijkheid tussen veel actoren kan verdwijnen;
- waarom bestaande interpretatiekaders nieuwe informatie sturen;
- en waarom een eenmaal gekozen koers steeds moeilijker omkeerbaar wordt.

De toegevoegde waarde van het model ligt in de verbinding tussen deze inzichten. Het probeert niet alleen te verklaren waarom een oorspronkelijke fout kan ontstaan, maar vooral waarom een overheid moeite kan krijgen die fout tijdig te herkennen en te corrigeren.

**Defensieve bestuurlijke sluiting is het proces waarin noodzakelijke bestuurlijke vereenvoudigingen en beschermingsmechanismen zich zo met bevoegdheden, procedures, kennis, belangen en investeringen verbinden dat nieuwe informatie steeds minder toegang krijgt tot de hoofdkeuze.**

Het model heeft daarmee voorlopig de status van een **conceptueel beoordelingsmodel**. Om van een volwaardige empirische theorie te kunnen spreken, zouden de begrippen nader moeten worden geoperationaliseerd en in meerdere dossiers systematisch moeten worden getoetst.

## B.2 Begrensde rationaliteit: de overheid kan niet alles weten

Het eerste theoretische fundament is de begrensde rationaliteit van Herbert Simon. Simon wees erop dat mensen en organisaties niet beschikken over volledige informatie, onbeperkte rekencapaciteit en onbeperkte tijd. Besluitvorming vindt daarom niet plaats door alle

denkbare alternatieven volledig te vergelijken. Organisaties werken met vereenvoudigde probleembeelden, routines en oplossingen die voldoende bevredigend lijken. (innovbfa.viabloga.com)

Voor de overheid is deze begrenzing onvermijdelijk. Een ministerie, gemeente of toezichthouder kan niet bij ieder besluit de gehele maatschappelijke werkelijkheid opnieuw onderzoeken. Het probleem moet worden afgebakend. Er moeten meetbare indicatoren, modellen, normen en procedures worden gekozen.

De eerste stap naar defensieve sluiting is dus op zichzelf niet defensief. Zij bestaat uit een noodzakelijke bestuurlijke reductie:

De werkelijkheid wordt teruggebracht tot een vorm die de organisatie kan begrijpen en behandelen.

Het risico ontstaat wanneer de oorspronkelijke vereenvoudiging niet langer als vereenvoudiging wordt herkend. De gekozen systeemgrens wordt dan de bestuurlijke werkelijkheid. Wat buiten de opdracht, het model of de norm valt, krijgt minder betekenis, ook wanneer het maatschappelijk wel relevant blijft.

De begrensde rationaliteit verklaart daarmee vooral:

- de verkleiningsreflex;
- de kaderreflex;
- de aannamereflex;
- en de toetsingsreflex.

Deze reflexen ontstaan niet noodzakelijk uit onwil. Zij volgen uit de noodzaak complexiteit hanteerbaar te maken. Corrigeerbaarheid vraagt daarom niet dat alle complexiteit voortdurend wordt meegenomen. Zij vraagt dat zichtbaar blijft **welke vereenvoudiging is gekozen en wat daardoor buiten beeld kan raken**.

# B.3 Bureaucratische doelverschuiving: het middel wordt het doel

Robert Merton beschreef hoe bureaucratische regels en routines, die oorspronkelijk zijn ontworpen om publieke doelen betrouwbaar te bereiken, een zelfstandige betekenis kunnen krijgen. Gehoorzaamheid aan de regel kan belangrijker worden dan het doel waarvoor de regel werd ingevoerd. Dit verschijnsel wordt vaak aangeduid als bureaucratische doelverschuiving. (csun.edu)

Voor een publieke organisatie zijn procedures, bevoegdheden en normen noodzakelijk. Zij beschermen burgers tegen willekeur en bevorderen rechtsgelijkheid. Maar juist doordat medewerkers op correcte toepassing worden beoordeeld, kan de procedure geleidelijk de maatstaf voor succes worden.

De oorspronkelijke vraag luidt bijvoorbeeld:

Worden burgers voldoende beschermd?

De bestuurlijke vraag kan vervolgens worden:

Is de vergunning volgens de geldende procedure en normen verleend?

Wanneer de tweede vraag positief wordt beantwoord, kan de indruk ontstaan dat ook de eerste vraag is opgelost.

Mertons analyse helpt verklaren waarom een organisatie kan blijven wijzen op:

- correct gevolgde procedures;
- naleving van formele termijnen;
- toepassing van de geldende norm;
- en zorgvuldige dossieropbouw,

terwijl de maatschappelijke uitkomst nog steeds ter discussie staat.

Hierbij passen vooral:

- de bevoegdheidsreflex;
- de procedurereflex;
- de besluitreflex;
- en de rechtvaardigingsreflex.

De doelverschuiving is defensief wanneer het publieke doel niet meer zelfstandig naast het bestuurlijke middel wordt beoordeeld. Dan wordt procedurele correctheid niet alleen noodzakelijk, maar tevens voldoende geacht.

# B.4 Defensieve routines: informatie verwerken zonder ervan te leren

Chris Argyris ontwikkelde het begrip **organisatorische defensieve routines**. Daarmee bedoelde hij patronen waarmee organisaties bedreiging, gezichtsverlies en ongemak proberen te voorkomen, maar die tegelijkertijd verhinderen dat de oorzaken van problemen openlijk worden onderzocht. Zulke routines kunnen zichzelf versterken: doordat ongemakkelijke informatie wordt verzacht, blijft de organisatie afhankelijk van dezelfde handelwijze die het probleem veroorzaakt. (JSTOR)

Organisaties kunnen daarbij uitvoerig over een probleem spreken en toch voorkomen dat de dragende aannamen werkelijk ter discussie komen. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd:

Hoe kunnen wij dit project verbeteren?

De moeilijkere vraag blijft buiten beeld:

Moeten wij dit project nog wel op deze wijze voortzetten?

Dit onderscheid sluit aan bij Argyris’ bredere onderscheid tussen leren binnen bestaande uitgangspunten en leren waarbij ook de uitgangspunten zelf worden onderzocht. De eerste

vorm corrigeert de uitvoering. De tweede kan ook het doel, het kader of de strategie heropenen.

Defensieve bestuurlijke sluiting ontstaat vooral wanneer de overheid uitsluitend binnen de bestaande koers leert. Nieuwe informatie leidt dan tot:

- extra onderzoek;
- verbeterde communicatie;
- aanvullende voorwaarden;
- intensiever toezicht;
- of een aangepast tijdschema.

De organisatie reageert dus wel, maar zonder de hoofdkeuze opnieuw te beoordelen.

Argyris biedt daarmee een belangrijke theoretische basis voor:

- de rechtvaardigingsreflex;
- de reputatiereflex;
- de participatiereflex;
- en de neiging fundamentele bezwaren tot beheersmaatregelen terug te brengen.

De kern is niet dat de organisatie informatie weigert. De kern is dat zij informatie zodanig verwerkt dat zij er niet op het meest bedreigende niveau van hoeft te leren.

# B.5 Het probleem van de vele handen

Dennis Thompson beschreef het **probleem van de vele handen**: in moderne publieke organisaties dragen veel mensen en instanties op verschillende manieren bij aan besluiten en beleid. Daardoor kan het moeilijk worden om vast te stellen wie verantwoordelijk is voor de uiteindelijke uitkomst. Hiërarchische of collectieve verantwoordelijkheid lost dit volgens Thompson niet altijd afdoende op, omdat causaliteit, invloed en beslissingsruimte over verschillende actoren verspreid kunnen zijn. (Cambridge University Press & Assessment)

Dit probleem is direct herkenbaar in complexe publieke dossiers.

De gemeente is verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening.

De omgevingsdienst verleent vergunningen en houdt toezicht.

De veiligheidsregio adviseert over hulpverlening.

Een ministerie bepaalt het nationale beleid.

Een bedrijf ontwerpt en exploiteert de installatie.

Iedere partij kan aantonen dat zij haar eigen taak heeft uitgevoerd. Toch kan onduidelijk blijven wie verantwoordelijk is voor de vraag of de gezamenlijke ontwikkeling maatschappelijk verantwoord is.

De fragmentatie is niet alleen een probleem voor het achteraf aanwijzen van verantwoordelijkheid. Zij bemoeilijkt ook tijdige correctie. Een actor kan een risico herkennen maar niet bevoegd zijn in te grijpen. Een andere actor is wel bevoegd, maar beschikt niet over alle informatie of ziet het probleem slechts vanuit zijn eigen taak.

Het probleem van de vele handen vormt daarom de theoretische basis voor:

- de bevoegdheidsreflex;
- de afschuifreflex;
- de fragmentatiereflex;
- de positie van de vertegenwoordiger zonder volledige volmacht;
- en de institutionele eenzaamheid van de ambtenaar.

Defensieve sluiting ontstaat wanneer de verdeling van verantwoordelijkheid feitelijk tot gevolg heeft dat niemand verantwoordelijk blijft voor heropening van de hoofdvraag.

# B.6 Sensemaking: organisaties construeren een bestuurlijke werkelijkheid

Karl Weick en zijn medeauteurs beschrijven **sensemaking** als het proces waarin mensen en organisaties omstandigheden omzetten in een begrijpelijke situatie die richting geeft aan handelen. Organisaties reageren dus niet rechtstreeks op een volledig objectieve werkelijkheid. Zij selecteren gebeurtenissen, geven er betekenis aan en vormen zo een gezamenlijk handelingsbeeld. (Johns Hopkins University)

Dat is noodzakelijk. Een organisatie kan alleen handelen wanneer zij een situatie benoemt en ordent.

Een terugkerende klacht kan bijvoorbeeld worden geïnterpreteerd als:

- een individueel hindergeval;
- een toezicht vraag;
- een communicatieprobleem;
- of een mogelijk systeemsignaal.

Welke betekenis wordt gekozen, bepaalt welke informatie vervolgens wordt verzameld, wie verantwoordelijk wordt gemaakt en welke oplossingen denkbaar zijn.

Sensemaking verklaart waarom de probleemdefinitie zoveel invloed heeft. De gekozen interpretatie bepaalt niet alleen hoe de werkelijkheid wordt beschreven, maar ook welke bestuurlijke handelingen logisch lijken.

Wanneer een project eenmaal wordt begrepen als noodzakelijk onderdeel van een transitie, zullen problemen eerder als uitvoeringsbelemmeringen worden gezien dan als argumenten tegen de hoofdroute. Wanneer een burger eenmaal als structurele tegenstander wordt gezien, worden nieuwe stukken sneller gelezen als voortzetting van een conflict dan als zelfstandig signaal.

Hierbij passen vooral:

- de kaderreflex;
- de informatiereflex;
- de persoonsverschuiving;
- en de vereenzelviging van maatschappelijk doel en gekozen route.

Defensieve sluiting ontstaat wanneer het bestaande interpretatiekader zichzelf bevestigt. Informatie die erin past, wordt gemakkelijk opgenomen. Informatie die het kader bedreigt, wordt opnieuw vertaald, verkleind of buiten de relevante categorie geplaatst.

# B.7 Pad afhankelijkheid: eerdere keuzes beperken latere keuzes

Paul Pierson verbond pad afhankelijkheid in politieke processen aan mechanismen van **toenemende opbrengsten**. Wanneer een bepaalde route eenmaal is gekozen, kunnen investeringen, kennis, regels, verwachtingen en belangen die route steeds aantrekkelijker of moeilijker omkeerbaar maken. Timing en volgorde zijn daardoor van groot belang; relatief kleine vroege keuzes kunnen later grote gevolgen hebben. (Cambridge University Press & Assessment)

In bestuurlijke processen ontstaat pad afhankelijkheid wanneer een aanvankelijke voorkeur wordt gevolgd door:

- oprichting van een projectorganisatie;
- reservering van locaties;
- subsidiëring;
- contractvorming;
- ontwikkeling van gespecialiseerde kennis;
- en aanpassing van infrastructuur en regelgeving.

Alternatieven verdwijnen niet noodzakelijk omdat zij inhoudelijk ongeschikt zijn. Zij verdwijnen doordat zij minder zijn ontwikkeld en minder institutionele steun hebben ontvangen.

Na verloop van tijd kan de gekozen route als enige realistische optie worden gepresenteerd. Maar haar realisme is dan mede het gevolg van de eerdere bestuurlijke inzet.

Pad afhankelijkheid verklaart vooral:

- de koersreflex;
- de tijdsreflex;
- de besluitreflex;
- en de toenemende onomkeerbaarheid van grote projecten.

Zij onderstreept tevens het belang van het **venster van correctie**. Vroeg in het proces kan een beperkte interventie voldoende zijn. Later raakt heroverweging steeds meer contracten, begrotingen, reputaties en belangen.

# B.8 Escalatie van commitment: tegenvallers kunnen tot méér inzet leiden

Barry Staw onderzocht hoe besluitvormers na een aanvankelijk gekozen koers juist méér middelen kunnen inzetten wanneer de eerste resultaten tegenvallen. De wens het eerdere besluit alsnog te rechtvaardigen kan ertoe leiden dat negatieve informatie niet tot beëindiging, maar tot versterkte inzet leidt. Dit staat bekend als escalatie van commitment. (strategy.sjsu.edu)

Dit mechanisme is vooral relevant bij grote bestuurlijke projecten.

Een kostenstijging leidt tot een nieuw financieringsmodel.

Een vertraging leidt tot intensievere projectsturing.

Een technisch probleem leidt tot aanvullende infrastructuur.

Maatschappelijke weerstand leidt tot meer participatie en communicatie.

Iedere maatregel kan afzonderlijk redelijk zijn. De opeenstapeling kan echter betekenen dat steeds meer middelen worden ingezet om te voorkomen dat de oorspronkelijke keuze als onjuist moet worden erkend.

De afweging wordt dan beïnvloed door reeds gemaakte kosten, persoonlijke betrokkenheid en eerdere publieke toezeggingen. De relevante vraag — wat vanaf het huidige moment de beste keuze is — raakt op de achtergrond.

Dit vormt de directe theoretische grondslag voor de **volhardingsreflex**.

Escalatie van commitment verschilt van gewone koersvastheid. Koersvastheid blijft afhankelijk van de actuele geldigheid van de voorwaarden. Escalatie van commitment gebruikt juist het reeds opgebouwde commitment als argument om door te gaan, ook wanneer de voorwaarden verslechteren.

# B.9 Blame avoidance: het vermijden van verwijt

Christopher Hood heeft laten zien dat het vermijden van verwijt een belangrijke factor kan zijn in politiek en openbaar bestuur. Bestuurders en organisaties proberen niet alleen goede resultaten te bereiken, maar houden ook rekening met de mogelijkheid dat zij verantwoordelijk worden gesteld voor fouten, schade of impopulaire besluiten. Transparantie kan deze neiging zowel beperken als versterken, bijvoorbeeld wanneer organisaties uit angst voor toekomstige verwijten voorzichtiger en defensiever gaan handelen. (JSTOR)

Het vermijden van verwijt kan verschillende vormen aannemen:

- verantwoordelijkheid over meerdere actoren verspreiden;
- moeilijke beslissingen naar deskundigen of procedures verplaatsen;
- onzekerheid niet expliciet vastleggen;
- uitsluitend minimale juridische verplichtingen aanvaarden;

- of een fout als incident presenteren.

Deze strategieën zijn niet altijd onbehoorlijk. Publieke functionarissen mogen zich verdedigen tegen onterechte beschuldigingen en moeten rekening houden met aansprakelijkheid en politieke verantwoording.

Het wordt defensief wanneer de vraag:

Hoe herstellen wij het maatschappelijke tekort?

moet wachten op de vraag:

Hoe voorkomen wij dat erkenning tegen ons wordt gebruikt?

Blame avoidance ondersteunt daarmee vooral de verklaring van:

- de reputatiereflex;
- de rechtvaardigingsreflex;
- de procedurereflex;
- en de neiging correctie, leren en schuld niet van elkaar te scheiden.

# B.10 Samenhang tussen de theoretische lijnen

De verschillende theorieën verklaren samen hoe defensieve bestuurlijke sluiting kan ontstaan.

| Theoretisch inzicht | Verklaart in het model vooral |
|---|---|
| Begrensde rationaliteit | waarom de overheid moet afbakenen, vereenvoudigen en aannamen gebruiken |
| Bureaucratische doelverschuiving | waarom procedure, norm en taakuitvoering zelfstandige doelen kunnen worden |
| Defensieve routines | waarom bedreigende informatie wordt verwerkt zonder dragende aannamen te heropenen |
| Probleem van de vele handen | waarom verantwoordelijkheid voor het geheel tussen organisaties kan verdwijnen |
| Sensemaking | waarom bestaande kaders bepalen wat als relevante informatie wordt gezien |
| Pad afhankelijkheid | waarom vroege keuzes alternatieven verzwakken en omkeerbaarheid verminderen |
| Escalatie van commitment | waarom tegenvallers tot extra inzet binnen dezelfde koers kunnen leiden |
| Blame avoidance | waarom reputatie, aansprakelijkheid en het vermijden van schuld correctie kunnen vertragen |

Geen van deze theorieën verklaart afzonderlijk het gehele proces.

Begrensde rationaliteit verklaart waarom vereenvoudiging nodig is, maar niet waarom een organisatie aan een achterhaalde vereenvoudiging blijft vasthouden.

Bureaucratische doelverschuiving verklaart het gewicht van procedures, maar niet volledig hoe investeringen en politieke toezeggingen latere correctie beperken.

Pad afhankelijkheid verklaart lock-in, maar niet waarom kritische informatie persoonlijk of communicatief wordt geneutraliseerd.

Defensieve routines en blame avoidance verklaren de bescherming van organisatie en positie, maar moeten worden verbonden met de institutionele verdeling van bevoegdheden.

Het model van defensieve bestuurlijke sluiting brengt deze onderdelen samen in één opeenvolgend proces.

# B.11 Het model van defensieve bestuurlijke sluiting

Het model onderscheidt vijf samenhangende fasen.

### Fase 1 — Noodzakelijke vereenvoudiging

Een complex maatschappelijk probleem wordt afgebakend. Taken, modellen, normen en verantwoordelijkheden worden verdeeld.

Deze fase sluit aan bij begrensde rationaliteit en is op zichzelf functioneel.

### Fase 2 — Institutionalisering

De gekozen vereenvoudiging wordt vastgelegd in:

- bevoegdheden;
- onderzoeken;
- beleidsstukken;
- budgetten;
- projectorganisaties;
- en formele besluiten.

De probleemdefinitie krijgt daarmee institutioneel gezag.

### Fase 3 — Versterking van het gekozen pad

Investeringen, kennis, belangen en verwachtingen bouwen voort op de gekozen richting. Alternatieven worden minder concreet en de kosten van heroverweging stijgen.

Hier gaan pad afhankelijkheid en escalatie van commitment een grotere rol spelen.

### Fase 4 — Defensieve verwerking van tegeninformatie

Nieuwe informatie wordt niet genegeerd, maar verwerkt binnen het bestaande kader.

Zij leidt tot:

- nader onderzoek;
- verfijning van het model;
- aanvullende maatregelen;
- communicatie;
- participatie;
- of verschuiving naar een volgende fase.

De hoofdroute blijft buiten de correctie.

### Fase 5 — Bestuurlijke sluiting

De bestaande uitkomst wordt praktisch onaantastbaar. Formele correctieroutes bestaan mogelijk nog, maar geen actor heeft voldoende mandaat, informatie of institutionele ruimte om de hoofdkeuze te heropenen.

Correctie volgt dan meestal pas door een externe gebeurtenis:

- ernstige schade;
- technische of financiële onmogelijkheid;
- een rechterlijke uitspraak;
- politieke crisis;
- of langdurige publieke druk.

De werkelijkheid wordt daarmee de laatste corrector van een systeem dat zichzelf onvoldoende kon corrigeren.

## B.12 Voorwaarden waaronder sluiting waarschijnlijker wordt

Het model veronderstelt niet dat ieder overheidsbesluit vanzelf defensief wordt. De kans op sluiting neemt toe wanneer verschillende omstandigheden samenkomen.

### Grote onzekerheid en complexiteit

Hoe complexer het probleem, hoe sterker de noodzaak tot vereenvoudiging en hoe groter het risico dat relevante samenhang buiten beeld raakt.

### Verdeling over veel organisaties

Hoe meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verspreid, hoe moeilijker het wordt één actor verantwoordelijk te maken voor het geheel.

### Grote vroege politieke of financiële binding

Publieke toezeggingen, subsidies, contracten en projectorganisaties verhogen de kosten van heroverweging.

### Een lange tijd tussen besluit en zichtbare gevolgen

Wanneer gezondheids-, milieu- of systeemgevolgen pas laat zichtbaar worden, kan de gekozen route zich verankeren voordat voldoende empirische tegeninformatie beschikbaar is.

### Zwakke onafhankelijke tegenspraak

Wanneer de project- of beleidslijn zelf bepaalt welke vragen worden onderzocht en welke informatie naar het bestuur gaat, is fundamentele heroverweging minder waarschijnlijk.

### Sterke koppeling tussen correctie en schuld

Wanneer iedere aanpassing onmiddellijk gevolgen heeft voor aansprakelijkheid, reputatie of politieke positie, stijgt de institutionele drempel voor erkenning.

### Een asymmetrische standaard

Wanneer doorgaan geen nieuw besluit vraagt, maar stoppen wel, werkt tijd in het voordeel van de bestaande koers.

## B.13 Toetsbare verwachtingen

Om het model empirisch bruikbaar te maken, kunnen enkele toetsbare verwachtingen worden geformuleerd.

1. **Hoe sterker de verantwoordelijkheid is verdeeld, hoe waarschijnlijker het is dat deelvragen worden beantwoord zonder dat een integraal oordeel ontstaat.**
2. **Hoe groter de institutionele en financiële investering in een koers, hoe vaker negatieve informatie leidt tot aanvullende beheersmaatregelen in plaats van heroverweging van de hoofdkeuze.**
3. **Hoe sterker correctie wordt verbonden met schuld en reputatieschade, hoe later onzekerheden en afwijkende adviezen formeel zichtbaar worden.**
4. **Hoe minder duidelijk vooraf is vastgelegd welke informatie tot pauzeren of stoppen leidt, hoe groter de kans dat evaluaties uitsluitend tot optimalisatie binnen de bestaande route leiden.**
5. **Hoe langer een signaal zonder herkenbaar integraal antwoord blijft terugkeren, hoe groter de kans dat de aandacht verschuift van de inhoud naar de persoon, toon of procedure.**
6. **Een proces is beter corrigeerbaar wanneer onafhankelijke tegenspraak plaatsvindt vóór de belangrijkste investeringen en formele commitments dan wanneer zij pas na het uitvoeringsbesluit wordt georganiseerd.**

Deze verwachtingen kunnen worden onderzocht door besluitvormingsprocessen in de tijd te reconstrueren. Daarbij moet worden gekeken naar documenten, besluitmomenten, waarschuwingen, aannamen, verantwoordelijkheidsverdeling en de feitelijke gevolgen van tegeninformatie.

## B.14 Grenzen van het model

Het model mag niet te ruim worden toegepast.

Niet iedere bestuurlijke afwijzing is defensief.

Niet iedere koerswijziging is verstandig.

Niet iedere burgerlijke of professionele waarschuwing is juist.

Niet iedere gemaakte investering is een reden om te stoppen.

Ook kan een overheid na volledige en open heroverweging tot dezelfde uitkomst komen. Dat is geen defensieve sluiting wanneer tegeninformatie werkelijk is getoetst en een andere uitkomst daadwerkelijk mogelijk was.

Het model beoordeelt daarom niet primair **of de overheid de criticus gelijk geeft**, maar:

- of de oorspronkelijke hoofdvraag herkenbaar blijft;
- of tegeninformatie proportioneel wordt onderzocht;
- of de bewijsmaatstaf symmetrisch is;
- of iemand verantwoordelijk is voor de samenhang;
- en of tijdige correctie institutioneel mogelijk blijft.

Ook moet worden voorkomen dat het model zelf een gesloten verklaringskader wordt. Wanneer iedere verwijzing naar bevoegdheid, procedure of deskundigheid automatisch als defensief wordt beschouwd, verdwijnt het noodzakelijke onderscheid tussen behoorlijk bestuur en institutionele zelfbescherming.

# B.15 Conclusie

De theorieën van Simon, Merton, Argyris, Thompson, Weick, Pierson, Staw en Hood laten ieder een ander deel zien van hetzelfde bestuurlijke risico.

De overheid moet de werkelijkheid vereenvoudigen.

Zij moet taken verdelen en procedures vastleggen.

Mensen en organisaties moeten gebeurtenissen interpreteren voordat zij kunnen handelen.

Besluiten creëren investeringen en verwachtingen.

Bestuurders en medewerkers willen terecht voorkomen dat zij ten onrechte worden beschuldigd.

Maar juist deze noodzakelijke mechanismen kunnen gezamenlijk een sluiting veroorzaken.

**De overheid wordt niet defensief doordat zij regels, modellen, deskundigheid, procedures en continuïteit beschermt. Zij wordt defensief wanneer deze bescherming verhindert dat de maatschappelijke geldigheid van de gekozen koers nog werkelijk opnieuw kan worden beoordeeld.**

Defensieve bestuurlijke sluiting kan daarmee worden begrepen als een zelfversterkend proces:

**begrensde kennis leidt tot vereenvoudiging → vereenvoudiging wordt institutioneel vastgelegd → institutionele vastlegging creëert belangen en afhankelijkheden → tegeninformatie wordt binnen het bestaande kader verwerkt → de kosten van heroverweging stijgen → de gekozen uitkomst wordt beter beschermd dan het vermogen haar te corrigeren**

De theoretische consequentie is dat corrigeerbaarheid niet vanzelf ontstaat uit meer informatie, meer participatie of meer procedures.

Zij moet afzonderlijk worden georganiseerd.

Dat vraagt:

- een eigenaar van de maatschappelijke hoofdvraag;
- zichtbare aannamen en onzekerheden;
- onafhankelijke tegenspraak;
- vooraf vastgelegde herijkmomenten;
- en een bevoegde route om tijdig te pauzeren, aan te passen of te stoppen.

Daarmee vormt deze bijlage de theoretische grondslag voor de achttien reflexen uit Bijlage A en voor de praktische beoordeling in Bijlage C.

# Bijlage C — Praktische toets op defensieve bestuurlijke sluiting

## C.1 Doel van de toets

Deze toets is bedoeld om bij beleid, projecten, vergunningen en gebiedsontwikkelingen vast te stellen of de overheid nog werkelijk in staat is haar koers te heroverwegen.

De toets beoordeelt niet of een besluit politiek wenselijk is en vervangt geen juridische, technische of financiële beoordeling. Zij richt zich op een andere vraag:

**Kan relevante nieuwe informatie nog tijdig, via een bevoegde actor en tegen een redelijke bewijsdrempel tot een wezenlijk ander besluit leiden?**

De toets kan worden gebruikt:

- bij de start van een project;
- vóór een belangrijk besluit;
- bij overgang naar een volgende fase;
- na een incident of ernstige waarschuwing;
- bij sterke kostenstijging of vertraging;
- en wanneer burgers, deskundigen of medewerkers herhaaldelijk aangeven dat hun hoofdvraag niet wordt beantwoord.

De beoordeling omvat zeven toetsingsvelden. Per veld wordt een groen, oranje of rood oordeel gegeven.

# C.2 Werkwijze

De toets wordt bij voorkeur uitgevoerd door een kleine groep waarin ten minste aanwezig zijn:

- iemand met kennis van het dossier;
- iemand die niet rechtstreeks verantwoordelijk is voor de voortgang van het project;
- een vertegenwoordiger van een relevant beschermingsbelang, zoals veiligheid, gezondheid, uitvoering of rechtsbescherming;
- en bij grote besluiten een voldoende onafhankelijke voorzitter of beoordelaar.

De toets begint niet bij de afzonderlijke bevoegdheden of procedures, maar bij de maatschappelijke hoofdvraag.

De beoordelaars leggen eerst in één of twee zinnen vast:

1. welk maatschappelijk probleem moet worden opgelost;
2. welke oplossing of koers is gekozen;
3. en welke publieke belangen daardoor kunnen worden geraakt.

Daarna worden de zeven toetsingsvelden beoordeeld.

Een groene score moet aantoonbaar worden onderbouwd. Het enkele bestaan van een procedure, overleg, evaluatie of rapport is daarvoor niet voldoende. Er moet blijken dat het instrument in de praktijk daadwerkelijk correctie mogelijk maakt.

## C.3 Betekenis van de kleuren

### Groen — aantoonbaar corrigeerbaar

De voorziening bestaat niet alleen formeel, maar werkt daadwerkelijk. Verantwoordelijkheden zijn duidelijk, onzekerheden zijn zichtbaar en er is een reële mogelijkheid tot aanpassen, pauzeren of stoppen.

### Oranje — kwetsbaar

Er zijn voorzieningen aanwezig, maar zij zijn onvolledig, onvoldoende onafhankelijk, te laat of niet duidelijk verbonden met besluitvorming. Correctie is mogelijk, maar bestuurlijk moeilijk.

### Rood — defensief of gesloten

De bestaande koers staat praktisch vast. Nieuwe informatie kan hooguit leiden tot optimalisatie, communicatie of aanvullende beheersmaatregelen. Een bevoegde en tijdige route naar fundamentele heroverweging ontbreekt.

Een rood oordeel op een dragende voorwaarde mag niet worden weggemiddeld tegen meerdere groene scores.

## C.4 Toetsingsveld 1 — Maatschappelijke hoofdvraag en alternatieven

# Kernvraag

**Wordt nog beoordeeld of de gekozen route het maatschappelijke doel het beste dient, of alleen hoe die route kan worden uitgevoerd?**

| Beoordelingsvragen | Groen | Oranje | Rood |
|---|---|---|---|
| Is de maatschappelijke hoofdvraag helder geformuleerd? | Doel, probleem en gekozen middel zijn duidelijk van elkaar onderscheiden. | De hoofdvraag is aanwezig, maar wordt in de praktijk sterk door het gekozen project bepaald. | Het project of de oplossing is feitelijk de hoofdvraag geworden. |
| Zijn relevante alternatieven onderzocht? | Alternatieven zijn op vergelijkbare uitgangspunten en met vergelijkbare diepgang beoordeeld. | Alternatieven zijn genoemd, maar minder ver ontwikkeld dan de voorkeursroute. | Alleen de uitvoerbaarheid van de voorkeursroute wordt nog onderzocht. |

| Beoordelingsvragen | Groen | Oranje | Rood |
|---|---|---|---|
| Is de systeemgrens voldoende breed? | Gevolgen voor samenhangende publieke belangen zijn zichtbaar meegenomen. | Enkele relevante effecten vallen buiten het primaire onderzoek. | De beoordeling bestaat vrijwel uitsluitend uit afzonderlijke wettelijke of technische deeltoetsen. |
| Kan de probleemdefinitie worden heropend? | Nieuwe informatie kan leiden tot een andere formulering van probleem of oplossing. | Alleen bij uitzonderlijke omstandigheden. | De probleemdefinitie geldt als politiek of bestuurlijk afgesloten. |

### Waarschuwingssignalen

- Kritiek op het middel wordt behandeld als kritiek op het maatschappelijke doel.
- Alternatieven worden afgewezen omdat zij minder concreet zijn, terwijl zij ook minder middelen hebben gekregen.
- De centrale vraag luidt uitsluitend hoe het project kan worden ingepast.
- De gekozen schaal, locatie of techniek staat niet meer ter discussie.

### Oordeel toetsingsveld 1

**Groen / Oranje / Rood**

**Korte motivering:**

## C.5 Toetsingsveld 2 — Aannamen, kennis en onzekerheid

# Kernvraag

**Is zichtbaar waarop het besluit berust en wat er gebeurt wanneer dragende aannamen niet uitkomen?**

| Beoordelingsvragen | Groen | Oranje | Rood |
|---|---|---|---|
| Zijn dragende aannamen expliciet vastgelegd? | De belangrijkste aannamen, bronnen en bandbreedten zijn herkenbaar opgenomen. | Aannamen zijn verspreid over rapporten en niet centraal bewaakt. | Verwachtingen worden als vaststaande feiten gepresenteerd. |
| Zijn onzekerheden bestuurlijk zichtbaar? | Onzekerheden staan in de beslisinformatie en zijn verbonden aan mogelijke gevolgen. | Zij staan vooral in technische bijlagen. | De bestuurlijke conclusie is stelliger dan de onderliggende kennis rechtvaardigt. |
| Worden gunstige en ongunstige signalen gelijk beoordeeld? | Voor beide geldt een vergelijkbare bewijsmaatstaf. | Negatieve informatie vraagt merkbaar meer onderbouwing. | Positieve verwachtingen mogen op aannamen rusten; tegeninformatie |

| Beoordelingsvragen | Groen | Oranje | Rood |
|---|---|---|---|
| | | | moet vrijwel volledig worden bewezen. |
| Wordt informatie geactualiseerd? | Dragende gegevens worden vóór belangrijke fasen opnieuw beoordeeld. | Actualisatie vindt alleen periodiek of gedeeltelijk plaats. | Verouderde studies blijven de grondslag omdat zij formeel onderdeel van het besluit zijn. |

### Waarschuwingssignalen

- Gebrek aan bewijs wordt uitgelegd als bewijs dat geen probleem bestaat.
- Eén centraal scenario wordt als voorspelling behandeld.
- Afwijkende deskundige opvattingen verdwijnen uit de managementsamenvatting.
- Nieuwe informatie wordt alleen relevant geacht wanneer zij aan een uitzonderlijk hoge wetenschappelijke of juridische bewijsstandaard voldoet.

### Oordeel toetsingsveld 2

**Groen / Oranje / Rood**

**Korte motivering:**

## C.6 Toetsingsveld 3 — Samenhang, bevoegdheid en eigenaarschap

# Kernvraag

**Wie is verantwoordelijk voor de gezamenlijke maatschappelijke uitkomst?**

| Beoordelingsvragen | Groen | Oranje | Rood |
|---|---|---|---|
| Is er een eigenaar van de hoofdvraag? | Eén actor bewaakt aantoonbaar de samenhang en kan escaleren naar een beslissend niveau. | Er is een coördinator, maar diens mandaat is beperkt. | Er zijn alleen eigenaren van afzonderlijke deeltaken. |
| Worden deeladviezen integraal verbonden? | Tegenstrijdigheden en afhankelijkheden worden expliciet aan het bestuur voorgelegd. | Verbinding vindt vooral plaats in overleg, zonder duidelijk integraal oordeel. | Deelbeoordelingen worden naast elkaar gelegd en gezamenlijk als voldoende beschouwd. |
| Is duidelijk wie beslist bij strijdige belangen? | De beslisser en de afwegingscriteria zijn bekend. | Besluitvorming vindt plaats via bestuurlijke afstemming zonder scherpe verantwoordelijkheid. | Iedere organisatie verwijst naar haar eigen taak of naar een andere partij. |

| Beoordelingsvragen | Groen | Oranje | Rood |
|---|---|---|---|
| Kan iemand het geheel pauzeren of heropenen? | Ja, bevoegdheid en route zijn vooraf vastgelegd. | Alleen na zware bestuurlijke escalatie. | Niemand heeft aantoonbaar deze bevoegdheid. |

### Waarschuwingssignalen

- Er bestaan veel overlegstructuren, maar geen eigenaar van de maatschappelijke hoofdvraag.
- Iedere organisatie verklaart haar eigen onderdeel verantwoord.
- De burger of melder moet zelf de samenhang tussen instanties reconstrueren.
- Een waarschuwing raakt meerdere organisaties en wordt daarom door geen enkele volledig behandeld.

### Oordeel toetsingsveld 3

**Groen / Oranje / Rood**

**Korte motivering:**

## C.7 Toetsingsveld 4 — Correctie- en escalatieroute

# Kernvraag

**Welke informatie kan nog tot aanpassen, pauzeren of stoppen leiden, en wie neemt dat besluit?**

| Beoordelingsvragen | Groen | Oranje | Rood |
|---|---|---|---|
| Zijn herijkingscriteria vooraf bepaald? | Triggers, grenswaarden of gebeurtenissen zijn vastgelegd. | Er bestaan evaluatiemomenten, maar geen duidelijke besliscriteria. | Alleen algemene toezeggingen tot monitoring of evaluatie bestaan. |
| Kan herbeoordeling meerdere uitkomsten hebben? | Doorgaan, aanpassen, verkleinen, pauzeren en stoppen zijn reële opties. | Aanpassing is mogelijk, stoppen slechts theoretisch. | Evaluatie kan uitsluitend leiden tot maatregelen binnen de bestaande koers. |
| Is de beoordelaar voldoende onafhankelijk? | De hoofdroute wordt ook buiten de projectlijn beoordeeld. | Er is enige externe toetsing, maar de projectorganisatie bepaalt opdracht of informatie. | De projectorganisatie beoordeelt in hoofdzaak zichzelf. |
| Bestaat een veilige escalatieroute? | Burgers, ambtenaren en deskundigen weten waar zij ernstige signalen kunnen neerleggen | Escalatie is mogelijk, maar informeel of afhankelijk van personen. | Escalatie leidt vooral tot een procedureel, relationeel of personeelsprobleem. |

| Beoordelingsvragen | Groen | Oranje | Rood |
|---|---|---|---|
| | en krijgen terugkoppeling. | | |

### Waarschuwingssignalen

- Het antwoord op iedere tegenvaller is een nieuwe beheersmaatregel.
- Evaluaties zijn aangekondigd, maar niet gekoppeld aan een nieuw besluit.
- Een afwijkend advies bereikt het bevoegde bestuur niet herkenbaar.
- Een medewerker moet buiten de normale lijn treden om een ernstige waarschuwing zichtbaar te maken.
- Niemand kan aangeven welke informatie de hoofdkoers nog zou veranderen.

### Oordeel toetsingsveld 4

**Groen / Oranje / Rood**

**Korte motivering:**

## C.8 Toetsingsveld 5 — Tijd, fasering en omkeerbaarheid

# Kernvraag

**Kan correctie nog plaatsvinden voordat investeringen, rechten en verwachtingen haar feitelijk onmogelijk maken?**

| Beoordelingsvragen | Groen | Oranje | Rood |
|---|---|---|---|
| Zijn beslismomenten gekoppeld aan benodigde kennis? | Een volgende fase start pas wanneer dragende voorwaarden aantoonbaar zijn vervuld. | Kalender en kennisplanning lopen niet geheel gelijk. | De planning bepaalt wanneer onzekerheid voldoende wordt geacht. |
| Blijven alternatieven beschikbaar? | Ten minste één reële terugvalroute wordt bewust behouden. | Alternatieven bestaan nog, maar verliezen snel capaciteit, locatie of deskundigheid. | De voorkeursroute is praktisch de enige overgebleven mogelijkheid. |
| Is fasering werkelijk corrigeerbaar? | Iedere fase kan zelfstandig worden beëindigd of aangepast. | Stoppen is mogelijk, maar financieel of politiek al zeer kostbaar. | De eerste fase legt feitelijk de volledige uitrol vast. |
| Zijn tijdelijke maatregelen werkelijk tijdelijk? | Einddatum, evaluatie en beëindigingsroute zijn duidelijk. | Verlenging is waarschijnlijk maar vraagt formeel een besluit. | Tijdelijke maatregelen zijn door investeringen en afhankelijkheden feitelijk permanent. |

### Waarschuwingssignalen

- Eerst is het te vroeg om een bezwaar te beoordelen; later is het te laat om nog te veranderen.
- Onderzoek loopt door terwijl onomkeerbare verplichtingen worden aangegaan.
- Een pilot kan in de praktijk alleen slagen, niet leiden tot beëindiging.
- Vertraging leidt alleen tot een nieuwe planning, niet tot actualisering van de behoefte.
- Een zelfgecreëerde deadline wordt gebruikt om inhoudelijke toetsing te beperken.

### Oordeel toetsingsveld 5

**Groen / Oranje / Rood**

**Korte motivering:**

## C.9 Toetsingsveld 6 — Behandeling van burgers, medewerkers en deskundigen

# Kernvraag

**Wordt tegeninformatie inhoudelijk beoordeeld, of verschuift de aandacht naar de persoon, toon of procedure?**

| Beoordelingsvragen | Groen | Oranje | Rood |
|---|---|---|---|
| Wordt de oorspronkelijke melding herkenbaar vastgelegd? | De hoofdvraag wordt bevestigd en gevolgd tot een inhoudelijk oordeel. | De melding wordt verdeeld over verschillende deelprocessen. | Alleen de juridisch of organisatorisch passende onderdelen worden behandeld. |
| Is de bewijsdrempel proportioneel? | Ernst, plausibiliteit en mogelijke gevolgen bepalen de benodigde onderbouwing. | De melder moet veel zelf onderzoeken voordat actie volgt. | De melder moet vrijwel volledig bewijzen dat de officiële beoordeling onjuist is. |
| Worden persoon, gedrag en inhoud gescheiden? | Ongewenst gedrag wordt begrensd, maar nieuwe inhoud blijft te beoordelen. | Relationele problemen beïnvloeden zichtbaar de inhoudelijke behandeling. | De boodschapper is het centrale onderwerp van het dossier geworden. |
| Is afwijkend professioneel oordeel veilig? | Het kan worden vastgelegd, geëscaleerd en zonder benadeling worden besproken. | Formeel mogelijk, maar cultureel riskant. | Afwijking wordt vooral gezien als gebrek aan loyaliteit of samenwerking. |
| Is participatie inhoudelijk doorwerkend? | Zichtbaar is wat nog openstond en wat door deelnemers veranderde. | Participatie beïnvloedt vooral uitvoering en inpassing. | Het proces wordt vooral gebruikt als bewijs van draagvlak of zorgvuldigheid. |

### Waarschuwingssignalen

- De toon van de brief krijgt meer aandacht dan het gesignaleerde risico.
- Een burger wordt als activist, beroeps-klager of tegenstander gekwalificeerd voordat nieuwe informatie wordt beoordeeld.
- Een deskundige bijdrage wordt afgewezen vanwege gebrek aan formele status, zonder inhoudelijke reactie.
- Dezelfde vraag keert terug omdat veel is geantwoord, maar de hoofdvraag niet herkenbaar is beslist.
- Medewerkers formuleren risico's als aandachtspunt om bestuurlijke problemen te vermijden.

### Oordeel toetsingsveld 6

**Groen / Oranje / Rood**

**Korte motivering:**

## C.10 Toetsingsveld 7 — Bescherming van publiek doel of ingezette koers

# Kernvraag

**Wordt het maatschappelijke doel beschermd, of vooral het eerder gekozen project, besluit en institutionele belang?**

| Beoordelingsvragen | Groen | Oranje | Rood |
|---|---|---|---|
| Blijven doel en middel onderscheiden? | De overheid kan het doel handhaven en tegelijk techniek, schaal, locatie of planning wijzigen. | Wijziging van het middel wordt snel gezien als bedreiging van het doel. | Het project wordt als enige geloofwaardige vorm van het maatschappelijke doel gepresenteerd. |
| Wordt vanaf het actuele moment afgewogen? | Toekomstige kosten, baten en risico's worden opnieuw vergeleken. | Reeds gemaakte kosten wegen informeel zwaar mee. | Eerdere investeringen en toezeggingen zijn het belangrijkste argument om door te gaan. |
| Kan reputatieverlies worden verdragen? | Correctie kan plaatsvinden zonder eerst de gehele schuldvraag te beslechten. | Erkenning wordt communicatief sterk afgezwakt. | Herziening wordt vermeden vanwege aansprakelijkheid, gezichtsverlies of oordeel over eerder handelen. |
| Worden tegenvallers cumulatief beoordeeld? | De optelsom van extra maatregelen kan tot heropening van de hoofdkeuze leiden. | Problemen worden hoofdzakelijk afzonderlijk opgelost. | Iedere tegenvaller leidt tot een nieuwe maatregel die de bestaande koers verder verankert. |

### Waarschuwingssignalen

- “Wij hebben al zoveel geïnvesteerd dat stoppen niet meer verantwoord is.”
- Kritiek wordt beoordeeld op mogelijke reputatieschade voordat inhoudelijk herstel wordt besproken.
- De projectorganisatie heeft geen mandaat om de eigen bestaansgrond te betwijfelen.
- Kosten, vertragingen en aanvullende voorwaarden worden afzonderlijk verklaard, maar nooit gezamenlijk opnieuw gewogen.
- Stoppen geldt per definitie als falen; doorgaan als bewijs van bestuurlijke kracht.

### Oordeel toetsingsveld 7

**Groen / Oranje / Rood**

**Korte motivering:**

## C.11 Dragende voorwaarden

Naast de zeven toetsingsvelden moeten de dragende voorwaarden van het besluit afzonderlijk worden vastgesteld.

Een dragende voorwaarde is een voorwaarde zonder welke het project, beleid of besluit niet verantwoord kan worden uitgevoerd.

Voorbeelden zijn:

- noodzakelijke hulpverleningscapaciteit;
- beschikbaarheid van transport- of energie-infrastructuur;
- beheersbaarheid van een zwaar ongeval;
- minimale financiële uitvoerbaarheid;
- bescherming van gezondheid;
- beschikbaarheid van voldoende deskundig personeel;
- juridische bevoegdheid;
- of een voor het project noodzakelijke maatschappelijke behoefte.

Per dragende voorwaarde wordt ingevuld:

| Dragende voorwaarde | Actuele status | Onderbouwing Beslismoment | Gevolg wanneer niet vervuld |
|---|---|---|---|
| | Groen / Oranje / Rood | | |
| | Groen / Oranje / Rood | | |
| | Groen / Oranje / Rood | | |

Een rode dragende voorwaarde vraagt een expliciet bestuurlijk besluit.

Mogelijke gevolgen zijn:

- niet doorgaan naar de volgende fase;
- tijdelijke beperking;
- aanvullende onafhankelijke toetsing;
- heroverweging;
- wijziging van locatie of techniek;
- of beëindiging.

Het is onvoldoende een rode dragende voorwaarde als algemeen projectrisico te registreren zonder aan te geven welke consequentie eraan is verbonden.

## C.12 Samenvattend oordeel

# Overzicht

| Toetsingsveld | Oordeel | Belangrijkste reden |
|---|---|---|
| 1. Hoofdvraag en alternatieven | Groen / Oranje / Rood | |
| 2. Aannamen, kennis en onzekerheid | Groen / Oranje / Rood | |
| 3. Samenhang en eigenaarschap | Groen / Oranje / Rood | |
| 4. Correctie- en escalatieroute | Groen / Oranje / Rood | |
| 5. Tijd en omkeerbaarheid | Groen / Oranje / Rood | |
| 6. Behandeling van tegenspraak | Groen / Oranje / Rood | |
| 7. Publiek doel of ingezette koers | Groen / Oranje / Rood | |

# Beoordelingsniveaus

### Niveau 1 — Open en corrigeerbaar

De maatschappelijke hoofdvraag is helder, onzekerheden zijn zichtbaar en een bevoegde correctieroute bestaat. Een andere uitkomst is daadwerkelijk mogelijk.

**Passende vervolgstap:** doorgaan met reguliere bewaking.

### Niveau 2 — Kwetsbaar

De formele voorzieningen bestaan, maar de koers heeft een duidelijke institutionele voorsprong. Correctie is mogelijk, maar vraagt versterking.

**Passende vervolgstap:** voorwaarden aanscherpen, onafhankelijkheid vergroten en ontbrekende correctieroutes vastleggen.

### Niveau 3 — Defensief

Nieuwe informatie wordt hoofdzakelijk binnen de bestaande koers verwerkt. De bewijsdrempel voor verandering is hoog en verantwoordelijkheid voor het geheel is onvoldoende duidelijk.

**Passende vervolgstap:** onafhankelijke herbeoordeling en expliciet bestuurlijk besluit vóór verdere onomkeerbare stappen.

### Niveau 4 — Gesloten

De koers staat praktisch vast. Correctie is alleen nog te verwachten door externe interventie, ernstige schade, een rechterlijke uitspraak, politieke crisis of technische onmogelijkheid.

**Passende vervolgstap:** formele heropening van de hoofdkeuze op het hoogste bevoegde niveau.

## C.13 Besluit na de toets

De toets is pas betekenisvol wanneer het bevoegde bestuur zichtbaar op de uitkomst besluit.

Het besluit bevat ten minste:

1. de maatschappelijke hoofdvraag;
2. het oordeel per toetsingsveld;
3. de rode en oranje dragende voorwaarden;
4. de resterende onzekerheden;
5. de verantwoordelijke voor de samenhang;
6. de afgesproken correctiemomenten;
7. en de keuze voor het vervolg.

Mogelijke vervolgbesluiten zijn:

- ongewijzigd doorgaan;
- doorgaan onder aanvullende voorwaarden;
- aanvullende onafhankelijke beoordeling;
- heroverweging of opnieuw ontwerpen;
- tijdelijk pauzeren;
- of stoppen.

Bij doorgaan ondanks een rood of zwaar oranje oordeel moet expliciet worden vastgelegd:

- waarom het bestuur het resterende risico aanvaardt;
- wie de gevolgen draagt;
- welke tijdelijke bescherming wordt getroffen;
- en welke ontwikkeling alsnog tot heroverweging leidt.

## C.14 Verkorte bestuur toets

Voor een snelle bestuurlijke bespreking kunnen de zeven toetsingsvelden worden samengevat in zeven vragen:

1. **Beoordelen wij nog het maatschappelijke probleem, of alleen de uitvoering van onze voorkeursoplossing?**
2. **Welke dragende aannamen kunnen onjuist blijken en zijn zij nog actueel?**
3. **Wie is verantwoordelijk voor de gezamenlijke maatschappelijke uitkomst?**
4. **Welke concrete informatie kan nog tot aanpassen, pauzeren of stoppen leiden?**
5. **Kan die correctie plaatsvinden voordat de route feitelijk onomkeerbaar is?**
6. **Wordt tegeninformatie inhoudelijk beoordeeld, ongeacht wie haar inbrengt?**
7. **Beschermen wij het publieke doel, of vooral het besluit, project en eerdere gelijk?**

Wanneer één van deze vragen niet concreet kan worden beantwoord, is nadere beoordeling nodig.

Wanneer meerdere vragen onbeantwoord blijven, bestaat een serieus risico op defensieve bestuurlijke sluiting.

## C.15 Slot

De praktische toets is geen afvinklijst en geen instrument om achteraf eenvoudig schuldigen aan te wijzen.

Zij is bedoeld om vóór onomkeerbare besluitvorming zichtbaar te maken waar corrigeerbaarheid ontbreekt.

Het bestaan van rapporten, overleg, participatie, toezicht en evaluatie is daarbij niet beslissend. Beslissend is of deze instrumenten nieuwe informatie werkelijk toegang geven tot de hoofdkeuze.

De kernvraag blijft:

**Welke informatie kan nog tot een ander besluit leiden, wie kan dat besluit nemen en bestaat die mogelijkheid nog voordat de werkelijkheid de keuze onomkeerbaar maakt?**

Wanneer de overheid deze vraag concreet kan beantwoorden, kan zij koersvast en tegelijk corrigeerbaar zijn.

Wanneer zij het antwoord schuldig blijft, bestaat het risico dat zorgvuldige procedures vooral bevestigen wat bestuurlijk al vaststaat.