Eén gebiedsstrategie voor de toekomst van haven, regio en leefomgeving

De tekst begint met de hoofdboodschap en plaatst daarna de historische, bestuurlijke, ruimtelijke, strategische, private en publieke verantwoording in één lijn. Het is één redenering: van geschiedenis en transitie, via risico en besluitvorming, naar systeemtoets en bestuurlijke vraag.

Niveau	Invalshoek	Functie in één notitie
1. Historisch en transitie niveau	De haven schuift, transities verlopen niet als rechte lijn	Onderbouwing waarom fasering en herijking nodig zijn
2. Bestuurlijk niveau	Het tijdige nee, patstelling, lock-in en niet kiezen	Diagnose van het bestuursprobleem
3. Overheidsniveau	Systeemverantwoordelijkheid, publieke verantwoording en normstelling	Aanspreekbaarheid van Rijk, regio, Havenbedrijf en uitvoeringsorganisaties
4. Strategisch haven niveau	Wat willen Havenbedrijf en publieke eigenaren: grootste, robuuste, veilige, duurzame, gedifferentieerde haven?	Strategische maatlat voor de haven van 2040-2050
5. Investeerders- en industrie niveau	Belangen van industrie, Deltalinqs, Botlek, raffinage, chemie, terminals, energiebedrijven en nieuwe ketens	Toets op private investeringslogica, publieke kosten en maatschappelijke inpasbaarheid
6. NOVEX, leefomgeving en veiligheid	Ruimtegebrek, corrigeerbaar ja, reserve, participatie en systeemveiligheid	Handelingsperspectief voor gebiedsontwikkeling en bescherming van burger en leefomgeving

1. Samenvatting

De toekomst van de Rotterdamse haven wordt niet bepaald door één project of één vergunning. Zij ontstaat uit een opeenstapeling van besluiten over energie, industrie, infrastructuur, veiligheid, woningbouw, natuur, bereikbaarheid en leefomgeving. Juist daarom is het onverstandig om deze besluiten afzonderlijk te behandelen. Dan lijkt ieder project op zichzelf verdedigbaar, terwijl de optelsom de regio bestuurlijk, ruimtelijk en maatschappelijk kan vastzetten.

De VVBV vraagt daarom om een samenhangende gebiedsstrategie. Niet een strategie die alles op voorhand blokkeert, maar een strategie die tijdig ordent, begrenst en corrigeerbaar houdt. De centrale vraag is niet alleen waar de haven nog ruimte vindt. De bredere vraag is hoe havenontwikkeling, veiligheid, gezondheid, woningbouw, natuur en leefbaarheid ook op lange termijn met elkaar in balans blijven.

Aan deze vraag moet een strategische laag en een laag, die verantwoordelijkheid draagt, worden toegevoegd. De haven moet niet alleen ruimte zoeken voor losse projecten. Eerst moet helder worden welk type haven Rotterdam en Nederland in 2040-2050 willen bezitten en welke publieke opdracht de overheid daarbij aan zichzelf en aan het Havenbedrijf geeft.

Het transitie denken, mede verbonden met DRIFT en prof. Jan Rotmans, heeft de haven geholpen om groot te denken over waterstof, circulariteit, elektrificatie en nieuwe energie. Dat had waarde: zonder toekomstbeeld komt een groot systeem niet in beweging. Maar beweging is nog geen besturing. De volgende fase vraagt om fasering, prioritering, uitvoeringskracht, begrenzing en publieke verantwoording.

De kern is dat Rotterdam niet moet kiezen tussen ontwikkeling en bescherming. Zij moet beide organiseren. Dat vraagt om een overkoepelende systeemtoets waarin private investeringslogica, publieke systeemwaarde, veiligheid, ruimte, netcapaciteit, maatschappelijke kosten en corrigeerbaarheid gezamenlijk worden beoordeeld voordat afzonderlijke projecten de feitelijke keuze al hebben gemaakt.

Daarbij hoort ook een tweede waarschuwing. De overheid beschikt wel over doorzettingsmacht om grote projecten te versnellen en te centraliseren, maar die macht is alleen legitiem wanneer zij wordt voorafgegaan door een herkenbare systeemtoets. Niet eerst doorzetten en daarna uitleggen, maar eerst integraal toetsen en pas daarna besluiten of doorzetten gerechtvaardigd is.

2. Historische en landelijke les

2.1 De haven schuift, de stad volgt

Wie de geschiedenis van de Rotterdamse haven niet kent, begrijpt haar toekomst niet. De haven is nooit een vaststaand gebied geweest. Zij is telkens mee veranderd met techniek, handel, scheepsgrootte, veiligheid, industrie en internationale concurrentie.

De eerste havens lagen in en rond de oude stad. Later schoof de haven naar Feijenoord, Katendrecht, de Waalhaven, Pernis, Botlek, Europoort en uiteindelijk de Maasvlakte. Iedere stap had een reden: grotere schepen, betere verbindingen met zee, behoefte aan spoor en binnenvaart, brand- en ontploffingsgevaar, ruimte voor industrie, diep water, containers en logistiek.

Die geschiedenis laat twee lessen zien. De eerste les is dat uitbreiding vaak begrijpelijk was. Rotterdam groeide omdat het tijdig inspeelde op nieuwe schaal, nieuwe techniek en nieuwe internationale handelsstromen. De tweede les is minstens zo belangrijk: havenruimte is niet eeuwig dezelfde ruimte. Oude havengebieden verloren regelmatig hun oorspronkelijke functie en kregen later een andere betekenis.

Daarmee ontstaat een historische hoofdlijn: zware havenfuncties schuiven geleidelijk naar het westen, terwijl de stad en de regio delen van de vrijgekomen ruimte opnieuw benutten. Voor de NOVEX-opgave is dit van groot belang. Een mogelijke ruimtelijke reserve in het westen moet daarom niet uitsluitend worden gezien als extra grond voor industrie, maar ook als onderdeel van een bredere herschikking van het gebied.

2.2 Transities zijn geen rechte lijn

De haven stond nooit los van de landelijke energiegeschiedenis. Nederland heeft eerder grote energieovergangen doorgemaakt: de overgang van steenkool naar olie en gas, de snelle invoering van

aardgas, de gedeeltelijke en uiteindelijk niet doorgezette nucleaire transitie, de opkomst van energiebesparing, duurzame energie en de liberalisering van de energiemarkt. Die geschiedenis laat zien dat transities zelden verlopen zoals zij vooraf worden voorgesteld.

De aardgastransitie was uitzonderlijk succesvol en snel, maar zij berustte op een unieke combinatie: een grote eigen gasvondst, duidelijke centrale regie, nationale infrastructuur, economische voordelen, beperkte maatschappelijke weerstand en herkenbare uitvoering. Die omstandigheden bestaan vandaag niet vanzelf rond waterstof, ammoniak, elektrolyse of kernenergie.

De geschiedenis van kernenergie laat juist een andere les zien. Een sterke technische en bestuurlijke toekomstverwachting is niet voldoende wanneer maatschappelijke acceptatie, institutionele verhoudingen, kosten, veiligheid en politieke draagkracht onvoldoende samenkomen.

Voor de NOVEX-opgave betekent dit dat de haven niet alleen ruimte moet zoeken voor mogelijke nieuwe ketens. Zij moet eerst organiseren hoe zij onder onzekerheid leert, meet, herijkt en zo nodig tijdig begrenst. Alleen dan blijft de ontwikkeling van de haven corrigeerbaar.

3. Bestuurlijke diagnose: het gemiste nee

Nederland loopt bij grote ruimtelijke en industriële keuzes steeds vaker vast doordat te lang wordt geprobeerd onverenigbare doelen naast elkaar overeind te houden. Men wil verduurzamen, groeien, industrie behouden, woningen bouwen, natuur beschermen, veiligheid garanderen, draagvlak organiseren en prijzen beheersbaar houden. Zolang deze doelen op papier naast elkaar staan, lijkt er keuzevrijheid. Maar naarmate besluiten worden voorbereid, subsidies worden ingericht, gronden worden gereserveerd, tracés worden ontworpen en vergunningen worden aangevraagd, sluiten de opties zich één voor één.

Niet kiezen is dan geen neutraliteit, maar sluipende besluitvorming. Het formele besluit moet dan nog komen, maar de feitelijke koers ligt al steeds meer vast. Daardoor ontstaat lock-in voordat het werkelijke politieke keuzemoment zichtbaar is.

Bestuurlijk patroon	Gevolg voor haven en regio
Niet tijdig nee zeggen	Problemen worden groter, duurder en moeilijker corrigeerbaar.
Iedereen te vriend willen houden	Tegenstellingen blijven verborgen totdat zij later als conflict terugkomen.
Onverenigbare doelen stapelen	Beleid wordt intern tegenstrijdig en verliest uitvoerbaarheid.
Technische taal gebruiken voor politieke keuzes	Verantwoordelijkheid verdwijnt achter modellen, normen en procedures.
Voorbereidende besluiten onderschatten	Lock-in ontstaat voordat het formele besluit valt.
Kosten niet expliciet toerekenen	De rekening verschuift naar burgers, kleinverbruikers of toekomstige gebruikers.
Draagvlak verwarren met instemming achteraf	Participatie wordt verwerking van voldongen feiten.

De kwaliteit van bestuur wordt daarom niet alleen bepaald door wat mogelijk wordt gemaakt, maar ook door wat tijdig wordt begrensd. Een vroeg nee voorkomt schade. Een laat nee verdeelt schade.

4. De verantwoordelijkheid van de overheid als systeemverantwoordelijke

De risico's in de Rotterdamse haven kunnen niet uitsluitend worden toegeschreven aan afzonderlijke bedrijven of projecten. De overheid heeft zelf een richtinggevende rol gespeeld in de energietransitie, de ontwikkeling van waterstof, ammoniak, elektrificatie, CO2-infrastructuur en de herordening van het industriële havengebied. Daarmee is zij geen neutrale toeschouwer, maar mede-vormgever van het systeem waarin investeerders, uitvoeringsdiensten en burgers moeten handelen.

Die rol brengt een eigen verantwoordelijkheid mee. De overheid moet niet alleen vergunningen beoordelen, maar ook de samenhang organiseren tussen beleid, marktordening, infrastructuur, veiligheid, leefomgeving en publieke verantwoording. Wanneer zij ambitieuze transitiepaden formuleert, moet zij ook vooraf duidelijk maken onder welke voorwaarden deze paden uitvoerbaar, veilig en maatschappelijk aanvaardbaar zijn. En dit geldt temeer voor nieuwe energiedragers en ongewoon grote opslagen.

De kern van deze verantwoordelijkheid ligt in het stellen van expliciete grenzen. Niet elk project kan afzonderlijk worden beoordeeld alsof het in een lege omgeving landt. De Rotterdamse haven is een reeds belast gebied met bestaande industrie, scheepvaart, leidingen, woonkernen, veiligheidscontouren, emissies en beperkte hulpdienstcapaciteit. Daarom moet de overheid niet alleen toetsen of een project binnen zijn eigen normen past, maar of het totale gebied de optelsom van projecten, ketens en risico's nog kan dragen.

Daarmee wordt systeemverantwoordelijkheid een centrale voorwaarde voor investeringszekerheid én burgerbescherming. Investeerders hebben behoefte aan voorspelbare kaders; burgers hebben behoefte aan zichtbare bescherming; uitvoeringsdiensten hebben behoefte aan duidelijke mandaten. Zolang die kaders ontbreken, verschuift verantwoordelijkheid naar losse vergunningen, uitvoeringsorganisaties, bezwaarprocedures en uiteindelijk de rechter.

Een volwassen havenvisie vraagt daarom om meer dan ambitie. Zij vraagt om een overheid die richting geeft, voorwaarden organiseert, grenzen stelt en publiek verantwoording aflegt over het geheel. Niet minder overheid, maar betere overheid: een overheid die niet pas achteraf reageert wanneer projecten vastlopen, maar vooraf duidelijk maakt wat kan, wat niet kan en onder welke voorwaarden een ontwikkeling verantwoord is.

Het risico van de Rotterdamse haven zit dus ook in de vraag of de overheid haar systeemverantwoordelijkheid waarmaakt. Wie de energietransitie bestuurlijk op gang brengt, moet ook de grenzen, voorwaarden en publieke verantwoording organiseren.

4.1 De blokkade tussen droom en uitvoering

Deze systeemverantwoordelijkheid wordt zichtbaar in de blokkade tussen droom en uitvoering. De Rotterdamse haven is sterk in het formuleren van grote toekomstbeelden. Zij wil waterstof hub

worden, circulaire grondstoffenhaven, duurzame energiehaven, logistieke mainport, CO2-knooppunt, importhaven voor nieuwe energiedragers en onderdeel van de strategische autonomie van Europa. Het transitie denken, mede verbonden met DRIFT en prof. Jan Rotmans, heeft de haven geholpen om los te komen uit het oude fossiele zelfbeeld. Dat was nodig. Zonder toekomstbeeld komt een groot systeem niet in beweging.

Maar beweging is nog geen besturing. De volgende fase vraagt niet om nog grotere woorden, maar om het organiseren van de voorwaarden waaronder die woorden uitvoerbaar worden. Juist daar ontstaat de blokkade. De haven denkt in ketens, maar de overheid organiseert nog grotendeels in sectoren. De ambitie is integraal, maar de uitvoering blijft verdeeld over ministeries, diensten, bestuurslagen, vergunningverleners, toezichthouders, netbeheerders, veiligheidsregio's, vaarwegbeheerders, bedrijven en publieke aandeelhouders.

Daardoor ontstaat spanning tussen transitietaal en uitvoeringsmacht. In beleidsstukken kan waterstof een logisch onderdeel zijn van de energietransitie. In de werkelijkheid moet worden bepaald waar elektrolysers komen, waar de stroom vandaan komt, hoe het net dit opvangt, welke ammoniak wordt geïmporteerd, waar wordt opgeslagen, waar wordt gekraakt, welke leidingen worden aangelegd, welke schepen varen, welke routes worden gebruikt, welke veiligheidszones nodig zijn, welke hulpdiensten moeten optreden, welke woningen kunnen worden gebouwd en wie bij samenloop van risico's het geheel bewaakt.

De overheid is daarbij niet afwezig. Integendeel: zij is op veel plaatsen aanwezig. Zij stelt klimaatdoelen, subsidieert, wijst windgebieden aan, ontwikkelt infrastructuurprogramma's, verleent vergunningen, houdt toezicht, beheert vaarwegen, bewaakt externe veiligheid, is betrokken bij netten, stuurt op woningbouw en is mede eigenaar van het Havenbedrijf Rotterdam.

Juist omdat de overheid op zoveel plaatsen aanwezig is, wordt zichtbaar dat zij niet vanzelf als één geheel handelt. Het Rijk is niet één actor. Ministeries hebben verschillende opdrachten. Uitvoeringsdiensten hebben verschillende wettelijke taken. Provincie, gemeenten, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's dragen ieder een deel van de verantwoordelijkheid. Bedrijven nemen investeringsbesluiten vanuit hun eigen ketenlogica. Het Havenbedrijf ontwikkelt het gebied, maar is niet de vergunningverlener voor het geheel. DCMR beoordeelt inrichtingen, maar niet de volledige logistieke keten. Rijkswaterstaat beheert vaarwegen, maar niet de industriële strategie. ILT houdt toezicht op transportregels, maar ontwerpt geen gebiedsstrategie. Veiligheidsregio's bereiden zich voor op incidenten, maar bepalen niet welke ketens ruimtelijk wenselijk zijn.

Zo ontstaat een bestuurlijke tussenruimte. Iedereen heeft een deel van de puzzel, maar niemand is vanzelf eigenaar van de totale uitvoerbaarheid. Dat is de werkelijke blokkade achter veel grote dromen: niet het ontbreken van ambitie, maar het ontbreken van een expliciet georganiseerde

systeemfunctie die de voorwaarden samenbrengt: ruimte, veiligheid, netcapaciteit, vergunningen, transport, hulpdiensten, woningbouw, natuur, kosten, draagvlak en corrigeerbaarheid.

Deze blokkade heeft meerdere gezichten. Er is een capaciteitsprobleem, omdat de transitie veel deskundigheid en uitvoeringskracht vraagt terwijl overheidsdiensten, vergunningverleners en toezichthouders onder druk staan. Er is een kennisprobleem, niet omdat er geen kennis is, maar omdat kennis versnipperd is over nautische zaken, gevaarlijke stoffen, energiemarkten, netcongestie, ruimtelijke ordening, gezondheid, crisisbeheersing en vergunningen. Er is een prioriteitsprobleem, omdat politiek en bestuur sterk gericht zijn op doelstellingen, terwijl de voorwaarden waaronder die doelen elkaar niet blokkeren vaak later aandacht krijgen.

Daarnaast is er een parlementair probleem. De Tweede Kamer kan doelen stellen, controleren en corrigeren, maar is niet ingericht om de dagelijkse systeemregie over ruimte, veiligheid, energie, infrastructuur en vergunningen te voeren. Politieke druk kan daardoor gemakkelijk leiden tot stapeling van ambities zonder voldoende ontwerp van de uitvoering. Ten slotte is er een verantwoordelijkheidsprobleem. Wie het geheel zichtbaar maakt, moet ook kunnen zeggen dat iets nog niet kan, nog niet verantwoord is, of alleen onder strikte voorwaarden verder mag. Een integrale regierol brengt dus ook de plicht tot begrenzing mee. Dat maakt haar bestuurlijk ongemakkelijk.

De kern is daarom niet dat de overheid niets doet. De kern is dat de overheid de transitie wel aanjaagt, maar de voorwaarden nog onvoldoende als één systeem organiseert. Voor de Rotterdamse haven is dat beslissend. De komende jaren zullen veel projecten ieder afzonderlijk verdedigbaar lijken: een ammoniakterminal bij waterstofimport, een elektrolyser bij wind op zee, een CO2-leiding bij emissiereductie, een hoogspanningsstation bij elektrificatie, een uitbreiding in zee bij ruimtegebrek en woningbouw bij kwaliteit van de leef omgeving. Maar deze afzonderlijke logica’s vormen niet vanzelf één uitvoerbare gebiedsstrategie.

Daarom moet de NOVEX-verkenning meer doen dan ruimte zoeken. Zij moet de blokkade tussen droom en uitvoering zichtbaar maken en oplossen. Dat vraagt om een overkoepelende systeemtoets waarin de uitvoeringsvoorwaarden gezamenlijk worden beoordeeld voordat afzonderlijke projecten de feitelijke keuze al hebben gemaakt.

Die systeemtoets moet ten minste antwoord geven op de volgende vragen. Welke ketens zijn werkelijk noodzakelijk voor Nederland, Europa en Rotterdam? Welke functies moeten in de Rotterdamse haven landen en welke kunnen elders? Welke fysieke ruimte, milieuruimte en veiligheidsruimte vragen zij? Welke netcapaciteit en infrastructuur zijn nodig? Welke routes voor gevaarlijke stoffen zijn maatschappelijk aanvaardbaar? Welke woningbouwmogelijkheden worden geblokkeerd of juist mogelijk gemaakt? Welke publieke kosten ontstaan? Wie draagt de risico’s? Wie kan herijken wanneer aannames niet uitkomen? En wie kan namens het geheel zeggen: nu nog niet, zo niet, of alleen onder voorwaarden?

Pas wanneer deze vragen vooraf worden georganiseerd, wordt de transitie uitvoerbaar. De VVBV vraagt daarom niet om minder ambitie. Zij vraagt om een volgende volwassen fase: van transitiedroom naar uitvoeringsregie. Van beweging naar sturing. Van grote woorden naar goede daden. Van losse projecten naar één corrigeerbare gebiedsstrategie.

4.2 Doorzettingsmacht zonder voldoende voorafgaande systeemtoets

De overheid is niet machteloos. In het verleden zijn juist wettelijke instrumenten ontwikkeld om grote ruimtelijke en energieprojecten mogelijk te maken, te versnellen en door bestuurlijke blokkades heen te trekken. Windenergie is daarvan een bekend voorbeeld. Via coördinatie, projectprocedures en bijzondere wettelijke regimes kan besluitvorming worden gebundeld, versneld en gecentraliseerd.

Daarmee is echter een nieuwe spanning ontstaan. De overheid beschikt wel over doorzettingsmacht, maar die doorzettingsmacht wordt door burgers niet altijd ervaren als zorgvuldige regie. Zij wordt vaak ervaren als een instrument om een eerder gekozen richting alsnog uitvoerbaar te maken. Dat verschil is wezenlijk.

Een samenleving heeft soms doorzettingsmacht nodig. Grote infrastructuur, energievoorziening, waterveiligheid en nationale veiligheid kunnen niet altijd volledig afhankelijk worden gemaakt van lokale instemming. Maar doorzettingsmacht is alleen legitiem wanneer zij wordt voorafgegaan door een zichtbare en onafhankelijke toets op nut, noodzaak, alternatieven, cumulatie, veiligheid, gezondheid, leefomgeving, kostenverdeling en corrigeerbaarheid.

Wanneer die toets ontbreekt of te laat komt, verandert doorzettingsmacht in bestuurlijke kortsluiting. Dan wordt niet het probleem opgelost, maar de weerstand gepasseerd. Bij windenergie hebben veel burgers ervaren dat participatie niet ging over de vraag of een project op die plaats verstandig was, maar vooral over de manier waarop een reeds gewenste ontwikkeling nog enigszins kon worden ingepast. Daardoor is het vertrouwen beschadigd: niet alleen omdat mensen tegen windturbines waren, maar omdat zij het gevoel kregen dat hun bezwaren pas werden gehoord nadat de hoofdrichting al vastlag.

Voor de Rotterdamse haven is dit een belangrijke waarschuwing. Als waterstof, ammoniak, elektrolysers, CO2-infrastructuur, hoogspanningsstations, wind op zee, kernenergie of zeewaartse uitbreiding via doorzettingsmacht worden georganiseerd zonder voorafgaande systeemtoets, ontstaat hetzelfde patroon op grotere schaal. Dan wordt de transitie niet maatschappelijk gedragen, maar juridisch doorgedrukt.

De VVBV verzet zich daarom niet tegen bestuurlijke regie. Integendeel: juist bij grote onzekerheid is regie nodig. Maar regie mag niet worden verengd tot versnelling. Regie betekent ook ordenen, toetsen, faseren, begrenzen en zo nodig tijdig nee zeggen.

De vraag is daarom niet alleen of de overheid projecten sneller kan realiseren. De vraag is of zij bereid is dezelfde kracht te gebruiken om vooraf de voorwaarden vast te leggen waaronder projecten wel of niet aanvaardbaar zijn. Doorzettingsmacht zonder systeemtoets vergroot wantrouwen. Doorzettingsmacht na een overtuigende systeemtoets kan juist vertrouwen herstellen.

Voor de NOVEX-opgave betekent dit dat een eventuele ruimtelijke reserve, zeewaartse uitbreiding of nieuwe energie-infrastructuur niet mag worden behandeld als een ontwikkeling die via procedures moet worden mogelijk gemaakt. Eerst moet zichtbaar zijn welke gebiedskeuze maatschappelijk, ruimtelijk, veiligheidskundig en bestuurlijk het meest verantwoord is. Pas daarna kan worden gesproken over versnelling.

De kern is eenvoudig: niet eerst doorzetten en daarna uitleggen, maar eerst integraal toetsen en daarna pas besluiten of doorzetten gerechtvaardigd is.

5. De strategische havenvraag: wat wil de haven zijn?

De haven is historisch groot geworden als olie-, kolen-, erts-, bulk- en logistieke wereldhaven. Dat model bood schaal, doorvoer, raffinage, opslag, overslag, werkgelegenheid en internationale positie. Maar de nieuwe haven wordt niet vanzelf hetzelfde systeem met andere moleculen. Waterstof, ammoniak, elektrolyse, CO2-infrastructuur, duurzame brandstoffen, kernenergie, wind op zee en circulaire grondstoffen hebben andere ruimtevragen, andere veiligheidsprofielen, andere ketens, andere marges en andere onzekerheden.

De haven is de afgelopen jaren sterk beïnvloed door het transitie denken. DRIFT en prof. Jan Rotmans hebben eraan bijgedragen dat de Rotterdamse haven zichzelf niet langer alleen als fossiele mainport ziet, maar als toekomstig knooppunt van waterstof, circulariteit, elektrificatie en duurzame ketens. Dat is een belangrijke verdienste. Een groot systeem komt zelden in beweging zonder een groot toekomstbeeld.

Tegelijk ligt hier nu de bestuurlijke opgave. DRIFT heeft de haven mede op drift gebracht; NOVEX moet ervoor zorgen dat deze beweging richting, maat en begrenzing krijgt. De fase van visie, durf en transitietaal moet worden gevolgd door de fase van goede daden: kiezen wat werkelijk nodig is, faseren wat onzeker is, begrenzen wat niet past en aantoonbaar uitvoeren wat wordt beloofd.

Voor het Havenbedrijf kan de verleiding bestaan om veel opties tegelijk open te houden: fossiele activiteiten zolang zij er nog zijn, waterstof zodra die keten groeit, ammoniak als importstroom, elektrolyse als nieuwe industrie, CO2-infrastructuur als overgangsroute, wind op zee als energiebron, en mogelijk kernenergie als stabiele bron. Vanuit bedrijfsontwikkeling is dat begrijpelijk. Een haven wil stromen, klanten, investeringen en strategische posities vasthouden.

Maar voor publieke eigenaren is dat onvoldoende. Gemeente Rotterdam en de Staat zijn geen gewone aandeelhouders. Zij moeten niet alleen rendement, volume en concurrentiekracht bewaken, maar ook veiligheid, leefomgeving, bereikbaarheid, woningbouw, maatschappelijke kosten, klimaatdoelen en bestuurlijke corrigeerbaarheid.

Mogelijk doel	Benodigde toets
De grootste haven blijven	Welke groei is maatschappelijk nog verantwoord en ruimtelijk inpasbaar?
De meest robuuste haven worden	Welke ketens blijven waardevol onder meerdere toekomstscenario's?
De meest duurzame haven worden	Welke activiteiten leveren werkelijk CO2-reductie op over de hele keten?
De best gedifferentieerde haven worden	Welke mix van energie, grondstoffen, logistiek en industrie voorkomt afhankelijkheid van één route?
De veiligste energie hub worden	Welke grenzen gelden voor ammoniak, waterstof, CO2, kernenergie, transport en cumulatie?
De maatschappelijk meest waardevolle haven worden	Hoe worden werkgelegenheid, leefomgeving, woningbouw, natuur, gezondheid en kostenverdeling meegewogen?
De meest corrigeerbare haven worden	Welke keuzes blijven omkeerbaar als technologie, markt of geopolitiek anders loopt?

De centrale vraag aan de publieke eigenaar luidt: welke haven willen gemeente Rotterdam en de Staat als aandeelhouders eigenlijk bezitten: een haven die zo veel mogelijk activiteiten aantrekt, of een haven die alleen die activiteiten toelaat die passen binnen een robuuste, veilige, duurzame en maatschappelijk uitlegbare gebiedsstrategie?

6. Private investeringslogica en investeringsklimaat

6.1 Investerende industrie, Deltalinqs en Botlek-belangen

Naast de publieke strategie van de haven bestaat de wereld van de investeerders. De bestaande en nieuwe bedrijven in de haven hebben hun eigen belangen, onzekerheden en tijdshorizonten. Dat geldt voor raffinage, chemie, terminals, energiebedrijven, opslagbedrijven, logistiek, waterstofinitiatieven, ammoniakprojecten, CO2-ketens, datacenters, netgebruikers en nieuwe conversiebedrijven.

Ook organisaties als Deltalinqs vertegenwoordigen een begrijpelijk belang: behoud van economische kracht, concurrentiepositie, investeringszekerheid, energiezekerheid, betaalbaarheid, vergunningen en uitvoerbaarheid. Dat belang is legitiem, maar niet hetzelfde als het publieke gebiedsbelang.

De gebiedsstrategie moet daarom niet anti-industrieel zijn, maar wel scherp. Zij moet onderscheid maken tussen private investeringswens en publieke systeemwaarde. Een project kan voor een bedrijf aantrekkelijk zijn en toch voor het gebied kwetsbaar. Een project kan werkgelegenheid bieden en toch te veel veiligheidsruimte vragen. Een project kan bijdragen aan de transitie en toch leiden tot netverzwaring, publieke garanties of kosten die elders terechtkomen.

Vraag	Betekenis
Welke keten wordt versterkt?	Gaat het om structurele waarde of tijdelijke transitie-activiteit?
Wie profiteert?	Bedrijf, haven, regio, Nederland, Europa of vooral aandeelhouders?
Wie draagt het risico?	Investeerder, netgebruiker, belastingbetaler, omwonende of toekomstige generatie?
Welke ruimte wordt vastgelegd?	Fysieke ruimte, milieuruimte, veiligheidsruimte en infrastructuur.
Welke alternatieven verdwijnen?	Woningbouw, natuur, lichtere bedrijvigheid, andere energieopties of toekomstige keuzes.
Hoe robuust is de keten?	Blijft zij waardevol bij andere scenario's voor energie, industrie en geopolitiek?
Kan het besluit worden herijkt?	Kan worden vertraagd, aangepast of gestopt als aannames niet uitkomen?

6.2 Investeringsrisico's en uitvoerbaarheid van de havenstrategie

Een toekomstvisie voor de Rotterdamse haven kan niet alleen worden beoordeeld op ambitie, schaal en internationale positionering. Beslissend is ook of de beoogde investeringen werkelijk uitvoerbaar, financierbaar en maatschappelijk houdbaar zijn. Energieprojecten in Nederland worden niet alleen bepaald door techniek en kapitaal, maar door een samenloop van markt, overheid, vergunningen, netten, grondstoffen, afzetketens en maatschappelijke aanvaardbaarheid.

Voor investeerders vormt overheidsbeleid een eerste onzekerheid. Prijzen kunnen worden beïnvloed door subsidies, fiscale regelingen, heffingen, CO2-beleid, prijsplafonds of wijzigende marktregels. Daardoor kan een project dat vandaag rendabel lijkt, morgen financieel anders uitpakken. Dit geldt in het bijzonder voor projecten rond waterstof, ammoniak, CO2-infrastructuur, elektrificatie en grootschalige opslag.

Een tweede risico ligt in de markt zelf. Elektriciteitsprijzen, gasprijzen, CO2-prijzen en spreads kunnen sterk bewegen. Bij veel wind en zon ontstaat bovendien kannibalisatie: juist wanneer duurzame productie hoog is, daalt de marktwaarde van die productie. Voor de haven betekent dit dat niet alleen de technische capaciteit telt, maar vooral het uur profiel van productie, vraag, opslag en transport.

Een derde risico betreft netten en infrastructuur. Netcongestie, beperkte aansluitcapaciteit, wachttijden bij TenneT of regionale netbeheerders en afhankelijkheid van leidingen, terminals, opslag en kades kunnen projecten jaren vertragen. Een havenstrategie die uitgaat van elektrificatie, waterstofproductie, ammoniakdoorvoer en CO2-afvoer moet daarom niet alleen ruimtelijk worden onderbouwd, maar ook infrastructureel en chronologisch.

Daarnaast spelen grondstoffen en afzet een centrale rol. Beschikbaarheid van gas, biomassa, waterstof, ammoniak, elektriciteit of CO2-opslagcapaciteit is niet vanzelfsprekend. Ook de afvoerzijde is onzeker: zijn er voldoende afnemers, zijn contracten lang genoeg, zijn transportketens tijdig beschikbaar en sluiten internationale import- en exportstromen werkelijk op elkaar aan?

6.3 Investeringsklimaat als systeemrisico

De Rotterdamse haven blijft een uitzonderlijk sterke vestigingslocatie. De combinatie van diepwater, logistiek netwerk, industriële clustering, markttoegang en technische kennis vormt nog steeds een fundament dat internationaal moeilijk te evenaren is. Juist daarom valt de huidige kwetsbaarheid scherp op. Het probleem ligt niet primair in de fysieke kwaliteit van de haven, maar in de voorspelbaarheid van het systeem waarin investeringen moeten worden gerealiseerd.

Voor kapitaalintensieve energieprojecten is niet de laagste kostprijs doorslaggevend, maar de zekerheid dat een project over zijn volledige levensduur uitvoerbaar blijft. Die zekerheid staat onder druk door de samenloop van energieprijzen, beleidswijzigingen, subsidies, netcongestie, stikstof, vergunningprocedures, juridische procedures, maatschappelijke weerstand en onduidelijkheid over ketens voor waterstof, ammoniak en CO2.

Daarmee wordt regulatory risk een dominante factor. Niet de strengheid van normen is het grootste probleem, maar de onvoorspelbaarheid van hun toepassing en wijziging. Een strenge norm kan worden ontworpen en gefinancierd. Een verschuivende norm, een open vergunning proces of een besluit dat later juridisch of maatschappelijk wordt gecorrigeerd, ondermijnt de investeringsbereidheid.

Een volwassen havenvisie maakt daarom onderscheid tussen ambitie en investeringsklimaat. Rotterdam is niet zwakker geworden als locatie; het systeem om besluiten te nemen rond de haven is diffuser geworden. Het herstel van vertrouwen om te investeren vraagt niet om minder regels, maar om betere grenzen: vooraf kenbaar, integraal toetsbaar en bestuurlijk gedragen.

7. NOVEX, ruimte en het corrigeerbare ja

7.1 De ruimtelijke opgave: meer dan ruimtegebrek

De Rotterdamse haven staat voor een ingrijpende verandering. De bestaande fossiele industrie zal deels afbouwen, deels ombouwen en mogelijk langer blijven functioneren dan nu wordt verwacht. Tegelijk ontstaan nieuwe ketens rond elektrificatie, waterstof, ammoniak, ammoniakkrakers, elektrolysers, CO2-infrastructuur, duurzame brandstoffen en mogelijk kernenergie.

Deze ontwikkelingen verlopen niet in een vaste volgorde. Oude en nieuwe economie zullen gedurende langere tijd naast elkaar bestaan. Daardoor kan tijdelijk een grotere ruimte behoefte ontstaan dan na voltooiing van de transitie. Tegelijk is onzeker hoe groot die behoefte werkelijk wordt en op welk moment zij optreedt.

De VVBV ziet daarom niet alleen een vraagstuk van fysieke ruimte, maar ook van milieuruimte, veiligheidsruimte, infrastructuur, leefbaarheid en bestuurlijke corrigeerbaarheid. Een terrein is pas werkelijk bruikbaar wanneer ook veiligheidsafstanden, bereikbaarheid, hulpverlening, netcapaciteit, leidingstraten, geluid, luchtkwaliteit, stikstof, natuur, gezondheid en woningbouw in de afweging zijn meegenomen.

7.2 Het corrigeerbare ja

De VVBV is niet tegen ontwikkeling. Ook onzekerheid is geen reden om stil te staan. Maar juist bij grote onzekerheid moet besluitvorming corrigeerbaar worden ingericht.

De keuze kan niet zijn: wij weten niet precies wat nodig is, dus wij breiden nu maximaal uit. Maar zij kan ook niet zijn: wij weten niet precies wat nodig is, dus wij wachten af en vertrouwen erop dat het vanzelf goed komt. De verstandige route is het corrigeerbare ja.

Een corrigeerbaar ja betekent dat tijdig wordt voorbereid, maar dat niet alles direct onomkeerbaar wordt vastgelegd. Aannames en onzekerheden moeten expliciet worden gemaakt. Alternatieven moeten werkelijk beschikbaar blijven. Besluiten moeten worden gefaseerd. Iedere volgende stap vraagt een afzonderlijke beslispoort. De werkelijke ontwikkeling moet periodiek worden gemeten. Aanpassen, vertragen en stoppen moeten reële mogelijkheden blijven.

Een beslispoort heeft alleen betekenis wanneer doorgaan niet op voorhand vaststaat.

7.3 Een ruimtelijke reserve met dubbele waarde

Een eventuele uitbreiding of ruimtelijke reserve moet niet alleen worden gezien als extra grond voor industrie. Zij kan ook onderdeel worden van een bredere herschikking van het havengebied.

Historisch is de Rotterdamse haven geleidelijk naar het westen geschoven. De stad heeft delen van vrijgekomen ruimte aan de oostzijde opnieuw ingevuld met wonen, werken, voorzieningen en stedelijke functies. Dat beginsel verdient opnieuw aandacht.

Wanneer zware of risicovolle functies nodig zijn, horen zij bij voorkeur op locaties waar zij het beste passen: verder van woongebieden, nabij diep water, met goede infrastructuur, voldoende veiligheidsruimte en bereikbaarheid voor hulpdiensten. Tegelijk moet aan de oostzijde zorgvuldig worden onderzocht waar ruimte kan ontstaan voor woningbouw, lichtere functies, recreatie, groen en verbetering van de leefomgeving.

Een goed ontworpen reserve heeft daardoor dubbele maatschappelijke waarde. Als de industriële vraag hoog uitvalt, kan zij bijdragen aan de transitie van de haven. Als de vraag lager uitvalt, kan zij alsnog waarde hebben door herontwikkeling, woningbouw en verbetering van de leefomgeving mogelijk te maken.

8. Besluiten onder onzekerheid als kernrisico

Bij investeringsprojecten in de Rotterdamse haven ligt het risico niet alleen in techniek, financiering of vergunningen. Een dieper risico ontstaat in de wijze waarop onder onzekerheid wordt besloten. Modellen, scenario’s en risicoanalyses zijn noodzakelijk, maar zij beschrijven slechts een afgebakend deel van de werkelijkheid. De haven is echter een reeds belast systeem waarin nieuwe projecten landen tussen bestaande industrie, scheepvaart, leidingen, emissies, veiligheidscontouren, woonkernen en beperkte hulpdienstcapaciteit.

Daarom kan de aanvaardbaarheid van een project niet uitsluitend worden afgeleid uit de berekening van dat ene project. Beslissend is de vraag of het totale gebied, inclusief cumulatie,

ketenafhankelijkheid, tijdsdynamiek en verstoring van buitenaf, nog robuust en verantwoord blijft. Wat afzonderlijk aanvaardbaar lijkt, kan in samenhang onaanvaardbaar worden.

Voor de havenstrategie betekent dit dat grote transitieprojecten niet alleen als kansen moeten worden gepresenteerd, maar als conditionele besluiten. Een ja voor waterstof, ammoniak, elektrificatie, CO2-infrastructuur of grootschalige opslag is alleen verantwoord wanneer de voorwaarden expliciet, toetsbaar en afdwingbaar zijn. Daarbij horen transparante aannames, onafhankelijke tegenspraak, zichtbare stopmomenten, toetsing van cumulatie en borging van corrigeerbaarheid.

De kern van verantwoord havenbeleid is daarom niet alleen versnellen, maar ook tijdig begrenzen. Wat niet tijdig wordt begrensd, wordt voortgezet en keert later terug onder minder gunstige omstandigheden: met minder regie, hogere kosten en grotere maatschappelijke weerstand. Een volwassen havenvisie verbindt ambitie daarom met fasering, voorwaarden en het vermogen om tijdig nee of nog niet te zeggen.

Kort gezegd: dit document voegt aan de havenrisico's de besliskundige laag toe. Niet alleen de vraag wat de risico's zijn, maar vooral wie ze tijdig herkent, wie mag begrenzen en waar het stopmoment is georganiseerd.

9. Van veiligheid per project naar veiligheid van het geheel

Vergunningen worden vaak per inrichting verleend. Risicoanalyses worden per installatie opgesteld. Incidenten worden per bedrijf onderzocht. Maar systeemrisico's ontstaan juist op de grensvlakken: tussen bedrijven, infrastructuren, woongebieden, normale bedrijfsvoering en crisisbeheersing.

De discussie over ammoniak maakt zichtbaar waarom veiligheid niet meer uitsluitend per inrichting kan worden beoordeeld. De risico's ontstaan niet alleen bij de opslagtank of terminal, maar in de samenhang tussen aanvoer, opslag, overslag, kraking, binnenvaart, vaarwegen, bruggen, sluizen, ligplaatsen, hulpdiensten en bestuurlijke verantwoordelijkheden. De vraag is daarom niet alleen of ieder onderdeel afzonderlijk aan regels voldoet, maar of er één integraal, route gebonden en bestuurlijk vastgesteld veiligheidsbeeld bestaat voor de volledige ammoniakketen.

Dat geldt ook voor nieuwe ketens rond waterstof, CO2, elektrolyse, hoogspanning en mogelijk kernenergie. De vraag is niet alleen of één terminal, leiding, kraker of centrale binnen de norm past. De vraag is of de gezamenlijke ontwikkeling van het havengebied veilig, gezond, bereikbaar, bestuurbaar en corrigeerbaar blijft.

Daarom is naast veiligheid per inrichting ook een publiek en actueel beeld nodig van de veiligheid van het gebied als geheel. Dat beeld moet aandacht geven aan cumulatie, domino-effecten, gemeenschappelijke oorzaken, bereikbaarheid, hulpverleningscapaciteit, stroomuitval, cyberincidenten, extreem weer en uitval van infrastructuur.

De fundamentele vraag luidt: wanneer is het systeem vol?

10. Participatie als correctiemechanisme

Participatie mag niet worden gebruikt als communicatie achteraf. Zij heeft alleen betekenis wanneer de probleemdefinitie nog niet gesloten is, alternatieven werkelijk openliggen en het nee nog betekenis heeft.

Omwonenden ervaren vaak niet dat niemand luistert, maar dat luisteren te weinig handelingswaarde heeft. Organisaties nemen signalen in ontvangst, maar de route van signaal naar onderzoek, herijking en bestuurlijke reactie is onvoldoende zichtbaar. Daardoor ontstaat het risico dat iedere organisatie zorgvuldig haar eigen taak uitvoert, terwijl niemand het geheel expliciet weegt.

Participatie moet daarom worden gezien als correctiemechanisme. Zij moet helpen om aannames te toetsen, blinde vlekken zichtbaar te maken, grenzen te benoemen en tijdig bij te sturen. Als burgers pas mogen reageren wanneer de hoofdrichting al vastligt, wordt participatie de verwerking van voldongen feiten. Dat vergroot wantrouwen in plaats van draagvlak.

11. Beoordelingskader voor de gebiedsstrategie

Een volwassen gebiedsstrategie voor de haven moet ten minste de volgende vragen beantwoorden. Welke functies moeten werkelijk in de Rotterdamse haven landen? Welke functies horen bij diep water, zware infrastructuur en internationale logistiek? Welke risicovolle functies moeten verder van woongebieden worden geplaatst? Welke terreinen kunnen op termijn vrijkomen voor woningbouw of lichtere functies? Hoe worden natuur, recreatie en gezondheid versterkt?

Ook moet worden vastgesteld hoe de haven bereikbaar blijft bij incidenten en verstoringen, wie cumulatie van risico's bewaakt, wie tijdig kan zeggen dat een ontwikkeling niet meer verantwoord is, en hoe wordt voorkomen dat tijdelijke ruimteclaims vanzelf permanent worden.

Daarbij moeten de volgende toetsstenen centraal staan: nut en noodzaak, ruimtelijke kwaliteit, milieuruimte, veiligheidsruimte, infrastructuur, bereikbaarheid, leefomgeving, woningbouw, corrigeerbaarheid, verdeling van lusten en lasten, bestuurlijke verantwoordelijkheid, strategische havenwaarde en private investeringslogica.

12. Concrete vraag aan I&W, NOVEX en publieke eigenaren

De centrale vraag aan I&W, de NOVEX-projectorganisatie en de publieke eigenaren luidt:

Is men bereid om voor de Rotterdamse haven een overkoepelende systeemtoets te organiseren waarin energie, industrie, veiligheid, ruimte, bereikbaarheid, woningbouw, natuur, netcapaciteit, kostenverdeling, strategische havenwaarde, private investeringslogica, overheidsverantwoordelijkheid en maatschappelijke robuustheid gezamenlijk worden beoordeeld, voordat afzonderlijke projecten de feitelijke keuze al hebben gemaakt?

Deze systeemtoets moet niet alleen alternatieven vergelijken, maar ook zichtbaar maken waar grenzen liggen. Zij moet niet alleen vragen wat mogelijk is, maar ook wat verstandig, veilig, uitlegbaar, corrigeerbaar, robuust en rechtvaardig is.

13. Slotboodschap

De VVBV vraagt niet om stilstand. De haven is van groot economisch en maatschappelijk belang. Ook de energietransitie vraagt nieuwe ruimte, nieuwe infrastructuur en nieuwe keuzes.

Maar een moderne wereldhaven moet niet alleen kunnen groeien. Zij moet ook kunnen ordenen, leren, herijken en begrenzen.

Grote toekomstbeelden blijven nodig, maar zij mogen niet eindigen als een stapeling van ruimtelijke claims. De opgave is nu om de transitiedroom om te zetten in goede daden: duidelijke keuzes, toetsbare uitvoering, zichtbare bescherming en een bestuurlijke regelkring die tijdig kan herijken.

De toekomst van Voorne, de haven en de regio verdient geen optelsom van losse projecten, maar een zorgvuldig ontworpen gebiedsstrategie.

Die strategie moet zes lagen verbinden: historische en landelijke lessen, bestuurlijke begrenzing, overheidsverantwoordelijkheid, strategische havenwaarde, private investeringslogica en NOVEX-leefomgeving met systeemveiligheid.

De gebiedsstrategie moet bovendien erkennen dat niet alleen Havenbedrijf, overheid, industrie en omwonenden bepalend zijn. Ook Europa, Duitsland, financiers, verzekeraars, rechterlijke macht, kennisinstellingen, opleiders, arbeidsmarkt en hulpdiensten bepalen of de transitie werkelijk uitvoerbaar wordt. Zij vormen samen de randvoorwaarden waarbinnen grote toekomstbeelden al dan niet tot goede daden kunnen worden. Zonder deze spelers blijft de strategie bestuurlijk te smal.

Daarbij past geen doorzettingsmacht zonder voorafgaande systeemtoets. De grootste blokkade voor de toekomst van de haven is niet het ontbreken van dromen, maar het ontbreken van een overkoepelende uitvoeringsregie die ruimte, veiligheid, energie, infrastructuur, woningbouw, private investeringen en publieke grenzen als één systeem organiseert.

Ontwikkel waar dat nodig is, verschuif waar dat verstandig is, bescherm waar dat moet, toets private belangen aan publieke waarde, beleg overheidsverantwoordelijkheid zichtbaar en houd het systeem corrigeerbaar.