



Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

# Vragen en antwoorden over de bestuurlijke omgang met veiligheidsrisico's van de energietransitie

*Een handreiking voor bestuurders en raadsleden  
door bestuurders*





# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>2. Wat zijn de risico's van de energietransitie?</b>	<b>10</b>
<b>3. Wat is het perspectief van de Nederlander?</b>	<b>14</b>
<b>4. Hoe te beslissen over veiligheid van de energietransitie?</b>	<b>20</b>
<b>5. En wat als het nu misgaat?</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage leden en gesprekpartners van BOVEN</b>	<b>30</b>



# Voorwoord

Het is met enige trots dat ik deze handreiking als (eerste) product van de bestuurlijk werkgroep BOVEN – Bestuurlijk Omgaan met Veiligheidsrisico's van de ENergietransitie – inleid.

De energietransitie is mondiaal en in Nederland een geweldig belangrijke opgave. Tegelijkertijd mag de veiligheid van de inwoners van Nederland natuurlijk niet uit het oog worden verloren.

Bestuurders vanuit verschillende overheidslagen en met verschillende portefeuilles hebben daarmee samen een ingewikkelde maar mooie taak: het afwegen van de verschillende belangen zodat de maatschappij op kortere en langere het meest vooruitkomt.

In BOVEN hebben we als bestuurders het gesprek gevoerd over de dilemma's die we bij die brede afweging tegenkomen. De opbrengst van dat gesprek hebben we in de vorm van 'vragen en antwoorden' gegoten om collega-bestuurders en volksvertegenwoordigers te helpen als zij, meestal in enige eenzaamheid, over diezelfde dilemma's nadenken.

Wij danken collega-bestuurders die op een concept van deze handreiking hebben willen reflecteren. Om dezelfde reden danken we ook de Raad voor het Openbaar Bestuur, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, het Interprovinciaal Overleg en het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie.

Als leden van BOVEN onderkennen we dat deze serie van vragen en antwoorden nooit helemaal af kan zijn. Wij hopen dan ook op reacties die ons allemaal kunnen helpen weer een verdere stap te maken.

## **Jan van Belzen**

*Burgemeester van Barendrecht*

*Voorzitter van de werkgroep BOVEN*

Juni 2021

# 1. Inleiding

Het verduurzamen van de energievoorziening, oftewel de energietransitie, is van groot maatschappelijk belang.

De mogelijk belangrijkste reden voor de energietransitie is de noodzakelijke reductie van onze Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot. Om de opwarming van de aarde beperkt te houden, heeft de Nederlandse overheid het doel vastgesteld om in 2030 49% minder CO<sub>2</sub> uit te stoten ten opzichte van 1990. In 2050 moet de uitstoot van broeikasgassen met 95% afgenomen zijn. Dit is volgens het IPCC nodig om de opwarming van de aarde niet verder te laten oplopen dan anderhalve graad.

Natuurlijk heeft Nederland als klein land slechts een beperkte invloed op de thermostaatknop van de wereld maar dat ontslaat ons niet van de morele plicht ook onze bijdrage te leveren.

De beoogde CO<sub>2</sub>-reductie is echter niet de enige reden waarom de energietransitie van groot maatschappelijk belang is voor Nederland. Ook belangrijk is dat:

- Het gebruik van fossiele brandstoffen levert meer milieu- en veiligheidsproblemen op dan het gebruik van duurzame energie. In deze handreiking komen we natuurlijk op dit punt terug.
- De energietransitie biedt mogelijkheden voor een nieuwe economie met nieuwe banen.
- Onafhankelijkheid van de niet-democratische regimes die veel van ons gas en olie leveren is wenselijk, zo heeft bijvoorbeeld de Tweede Kamer meermalen uitgesproken.

Samenvattend is de energietransitie noodzakelijk om onze huidige levensstandaard te behouden en tegelijkertijd de aarde leefbaar en veilig te houden voor toekomstige generaties. De energietransitie is daarmee een urgente, grote landelijke en dus (ook) lokale opgave.

## De lokaal bestuurlijke opgave

Hoewel de afspraken voor het inzetten van de energietransitie op nationaal, Europees en mondiaal niveau gemaakt zijn, is de uitvoering ervan voor een belangrijk deel een lokale en/of regionale taak.<sup>1</sup> Dit is terecht vanuit het perspectief dat lokale en regionale bestuurders op decentraal niveau kunnen aftasten en afwegen wat de passende koers is in de betreffende leefomgeving, met oog voor de landelijke kaders. Lokale en regionale bestuurders hebben bevoegdheden die hierbij passen om als regisseur in de energietransitie (mede) bijvoorbeeld te kiezen voor bepaalde technologieën.

Voor een ander deel worden besluiten over de energietransitie op nationaal niveau genomen. Ook dan heeft het lokaal bestuur een rol als het gaat om het inbrengen van zienswijzen tijdens het besluitvormingsproces en de communicatie met de lokale samenleving.

---

<sup>1</sup> Nederland is verdeeld in 30 energieregio's. Iedere energieregio moet op korte termijn een Regionale Energiestrategie (RES) opstellen.

## Bestuurlijk omgaan met veiligheidsrisico's van de energietransitie

De energietransitie brengt veiligheidswinst en veiligheidsrisico's met zich mee. In deze handreiking zullen voorbeelden van beide langskomen. Als we in deze handreiking over (on)veiligheid spreken dan doelen we op alle winst en bedreiging van de gezondheid op korte en langere termijn van Nederlanders dankzij of vanwege de energietransitie.

Een van de belangrijke decentrale formele instrumenten is de (omgevings)vergunning die nodig is voor veel nieuwe activiteiten in het kader van de energietransitie. Veiligheid is daarbij een belangrijk afwegingspunt. De nieuwe Omgevingswet zal het lokale en regionale bevoegd gezag nog meer ruimte bieden om de verschillende belangen te wegen bij besluitvorming over vergunningen.

De veiligheidsafweging voor het lokaal bestuur is dan te bepalen wanneer er voldoende zekerheid is dat er voldoende veiligheid is. Waar er normen zijn zal daarvoor dus aan de normen moeten worden voldaan. Echter ook bij het bepalen of aan normen voldaan wordt, zal er altijd een bepaalde mate van onzekerheid geaccepteerd moeten worden. De veiligheidsafweging gaat derhalve niet over een uitruil van veiligheid met duurzaamheid maar over de mate van onzekerheid die maatschappelijk aanvaardbaar is en de wijze waarop daar mee om te gaan op een manier die geen onredelijke belemmeringen voor de energietransitie veroorzaakt.

De urgentie van de energietransitie maakt de veiligheidsafweging extra ingewikkeld. Enerzijds betekent de maatschappelijke urgentie dat de afweging 'anders' is dan die voor een strikt commerciële activiteit met alleen een belang voor economie of werkgelegenheid. Anderzijds mag de urgentie natuurlijk niet leiden tot veiligheidsblindheid en mag een overheid niet 'zomaar' met twee maten meten.

### Nieuw-Zeeland als richtinggevend voorbeeld voor integrale afweging?

Nieuw-Zeeland kent al sinds 1991 een overkoepelende omgevingswet, de Resource Management Act (RMA). In de RMA wordt als overkoepelend belang 'duurzaamheid' (sustainability) benoemd. Bij vergunningverlening moet een beschreven bestuurlijke afweging gemaakt worden hoe sociale en economische doelstellingen, veiligheid en gezondheid bereikt worden gegeven het primaire doel van een duurzame omgang met de natuur. Er bestaat wetenschappelijke consensus dat deze overkoepelende wet met één bovenliggend doel de afgelopen dertig jaar geholpen heeft om integrale bestuurlijke besluitvorming mogelijk te maken.

Opvallend is gezien deze wetenschappelijk waardering daarom dat in februari 2021 de Nieuw-Zeelandse regering besloten heeft de RMA weer op te knippen in drie deelwetten. De politieke reden hiervoor is dat het gewenst wordt geacht om sneller woningen te kunnen bouwen en te kunnen verplichten de CO<sub>2</sub>-uitstoot versneld te kunnen reduceren zonder de 'last' van een brede afweging die het bedrijven bijvoorbeeld mogelijk maakt om elders extra windmolens neer te zetten in plaats van reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot van het bedrijf zelf.

De veiligheidsafweging is ook ingewikkeld omdat het deels over nieuwe technologieën gaat waarvan mogelijk nog niet alle risico's in beeld zijn. Er moet daarom besloten worden in een zekere mate van onzekerheid.





## Een handreiking voor lokaal bestuurders door lokaal bestuurders

Om vooral lokaal bestuurders te helpen bij het doordenken over de afwegingen die zij de aankomende periode moeten maken, is deze handreiking opgesteld door collega-bestuurders verenigd in de werkgroep BOVEN: bestuurlijk omgaan met veiligheidsrisico's van de energietransitie.

Raadsleden hebben een andere functie dan lokaal bestuurders. Ook voor hen kan deze handreiking echter van waarde zijn. De verschillende dilemma's bij bestuurlijke veiligheidsbesluitvorming over de energietransitie zullen immers ook door de raadsleden ervaren worden als ze hun controlerende en volksvertegenwoordigende taak uitoefenen.

## Totstandkoming en vormgeving van de handreiking

De handreiking is gedurende 2020 ontwikkeld in een aantal gesprekken tussen bestuurders onderling en met wetenschappers (zie de bijlage voor alle deelnemers aan de gesprekken). De kernvragen die de bestuurders formuleerden en de essentie van de discussie die daarop volgde zijn in deze handreiking opgenomen.

Als format is daarom gekozen voor een Q&A-format dat het ontwikkelproces het beste volgt: de kernvragen en belangrijke overwegingen die bij de beantwoording ervan relevant zijn, zijn opgenomen.

De handreiking is daarmee - voor alle duidelijkheid - geen naslagwerk dat bij besluitvorming stapsgewijs gevolgd kan worden. Het wil antwoordrichtingen bieden op regelmatig terugkomende en relevante vragen maar is geen gedetailleerde routebeschrijving.

## 2. Wat zijn de risico's van de energietransitie?

In dit hoofdstuk gaan we in op wat feitelijk bekend is over de risico's van de energietransitie.

### **Kernvraag: Gaat de energietransitie ons nu veiliger of onveiliger maken?**

**Antwoordelementen:** De energietransitie gaat er zeker voor zorgen dat een aantal huidige en toekomstige veiligheidsrisico's veel minder worden. Natuurlijk geldt dat voor het toekomstige risico van klimaatverandering dat de primaire aanleiding voor de energietransitie is (en dat zou kunnen leiden tot overstromingen en meer weersextremen). Ook klassieke huidige risico's die samenhangen met het gebruik van fossiele brandstoffen variërend van luchtverontreiniging (en dus gezondheidsschade) via brand en explosie bij productie, vervoer en opslag ervan tot CO-vergiftiging in woningen, zullen sterk verminderen. Dit kan zelfs in een veilig land als Nederland nog het verlies van tienduizenden gezonde levensjaren en veel schade per jaar voorkomen.

#### **DALY's om de veiligheidswinst van de maatregelen uit het Klimaatakkoord te bepalen**

Om te kunnen bepalen wat bepaalde maatregelen opleveren of kosten in termen van veiligheids-winst of -verlies wordt vaak de maat van 'gewonnen gezonde levensjaren' gehanteerd. De veiligheids-winst of -verlies wordt dan uitgedrukt in DALY's, wat staat voor Disability-Adjusted Life Year.

Het RIVM heeft berekend wat de energietransitie, voor zover opgenomen in het Klimaatakkoord, voor direct positief effect heeft op de veiligheid in Nederland in 2050. De maatregelen leveren in totaal een winst op van ordegrrootte 0,5% van de totale ziektelast in Nederland, in de woorden van het RIVM is dat 'relevant maar beperkt'.

Meer precies geeft het RIVM de volgende indicatie van de jaarlijkse vermindering van de ziektelast bij volledige uitfasering van fossiele brandstoffen:

- Gasloze woonwijken voorkomen slachtoffers door koolmonoxidevergiftiging (1000 – 1750 DALY's)
- Minder geluidsbelasting door elektrische auto's zorgt voor 3 – 4 dB minder geluid in binnensteden (5000 – 7000 DALY's)
- Minder luchtverontreiniging laat mensen gemiddeld enkele weken langer leven (6000 – 9000 DALY's)
- Minder blootstelling van werknemers aan schadelijke stoffen levert 3000 DALY's op.<sup>i</sup>

Het antwoord is echter niet zwartwit. De energietransitie zal ook nieuwe risico's met zich meebrengen. Denk maar aan brand door de nieuwe krachtige batterijen die in allerlei producten zoals auto's en fietsen verwerkt zijn. Ook geluidsbelasting door windmolens kan zoals iedere geluidsbelasting een negatief effect op de gezondheid hebben als er mensen in de directe omgeving ervan wonen. De windmolens zijn een voorbeeld dat de energietransitie zal leiden tot meer decentrale energiebronnen die vaak dichterbij de woonomgeving zullen worden geplaatst dan voorheen de grote fossiele elektriciteitscentrales. Daarmee zullen meer mensen aan risico's in hun woonomgeving, met natuurlijk wel een kleiner maximaal effect, worden blootgesteld. Volgens het RIVM is het meest significante negatieve effect van de energietransitie op de gezondheid te verwachten van de toename van luchtverontreiniging door vooral decentrale houtkachels.<sup>ii</sup>

Onderzoeken zoals de genoemde kwantitatieve inschatting van het RIVM en de meer kwalitatieve inschatting van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV)<sup>iii</sup> laten zien dat na plussen en minnen de veiligheidsopbrengst van de energietransitie positief is als we naar alle bekende risico's kijken.

### **Kernvraag: Kennen we alle veiligheidsrisico's van de energietransitie?**

**Antwoordelementen:** De historie van alle technologische ontwikkelingen laat zien dat er altijd verrassende risico's kunnen opduiken. De klimaatverandering is een voorbeeld van een verrassend risico dat de uitvinders van de stoommachine en de verbrandingsmotor niet voorzagen. Het al genoemde ontbrandingsrisico van de nieuwe generatie lithium-ion batterijen was ook niet voorzien.

Sommige risico's zijn zo verstoep dat je er letterlijk makkelijk overheen kijkt: zo is de ondergrondse infrastructuur in Nederland zo complex geworden dat de extra noodzakelijke infrastructuur voor de energietransitie tot onverwachte interacties kan leiden zoals het kader hierna illustreert.

#### **Warme ondergrond als verrassend nieuw risico veroorzaakt door de energietransitie**

Het bestaan van het zogenaamde 'urban heat island'- effect is al langer bekend. Dit is het fenomeen dat de temperatuur in een stedelijk gebied gemiddeld hoger is dan in het omliggende landelijk gebied. Dit komt mede omdat elektriciteitskabels en riolering warmte afgeven aan de ondergrond.

Een 'verrassend' nieuw risico van de energietransitie is dat warmtenetten impact hebben op drinkwaterkwaliteit. De verspreiding van warmte naar drinkwaterleidingen onder de grond beïnvloedt de drinkwatertemperatuur en daarmee de bacteriologische kwaliteit van het drinkwater.

We kunnen dus met bijna zekerheid stellen dat er de aankomende periode nog onverwachte risico's zullen opduiken. Zo werd in juni 2021 opeens duidelijk dat teveel (omvormers van) zonnepanelen die niet aan de normen voor elektromagnetische voldoen, kunnen leiden tot minder goede ontvangst van het C2000-communicatiesysteem door hulpverleningsdiensten. Dit benadrukt de noodzakelijkheid van een goede monitoring van veiligheidsrisico's van de energietransitie en een alerte toepassing van nieuwe inzichten.<sup>iv</sup>

#### **Complexiteit brengt altijd risico's met zich mee**

Een paradigma in de risicowetenschap is dat het toevoegen van koppelingen en complexiteit aan een systeem leidt tot meer onverwachte storingen. Een essentieel onderdeel van de energietransitie is de verzwaren van de elektriciteitsinfrastructuur in Nederland o.a. door allerlei terugkoppelmechanismen te ontwikkelen om energie op te kunnen slaan. Voorspelbaar bestaat daardoor een hoger risico op elektriciteitsstoringen. De regelgeving is erop gericht om deze geen veiligheidsrisico te laten zijn.

Anderzijds laat de wereldwijd toenemende gezondheid en welvaart van mensen zien dat omschakelingen in energietechnologie ons veel positiefs gebracht hebben.

### **Sprongen in (energie)technologiecomplexen en 'dus' in veiligheid**

Het geheel aan beschikbare technologie op een bepaald moment in de historie noemen we wel een technologiecomplex. Wetenschappelijk kun je een kip-of-ei discussie voeren of er nu eerst nieuwe energietechnologie is en daaruit een nieuw technologiecomplex volgt óf dat een nieuw technologiecomplex leidt tot behoefte aan en ontwikkeling van nieuwe energietechnologie. Hoe dan ook, zichtbaar is dat sprongen in energietechnologiecomplexen samenhangen met grote sprongen in onze veiligheid. De gemiddelde leeftijd is met sprongen omhooggegaan met de wisselingen van het turfenergiecomplex, via bijvoorbeeld het kolenergiecomplex tot het olie- en gasenergiecomplex.

**Kernvraag: Er komen veel nieuwe kleine energieleveranciers. Kunnen die de verantwoordelijkheid voor de beheersing van veiligheidsrisico's wel aan?**

**Antwoordelementen:** Met de energietransitie komen er veel kleinere partijen bij in vergelijking met de huidige grote partijen in de energiemarkt. In principe weerspiegelt de strengheid van de eisen in de vergunning de omvang van het veiligheidsrisico. Bij activiteiten met een geringer veiligheidsrisico zullen er minder eisen worden gesteld waardoor minder gespecialiseerde partijen inderdaad ook energieleverancier kunnen worden. Het is daarmee een taak van de (lokale) overheid om een proportionele verhouding tussen vergunningseisen en veiligheidsrisico na te streven.

### **Grote en kleinere partijen bij diepe en ondiepe geothermie**

Geothermie (winning van aardwarmte) betekent dat energie wordt gewonnen door gebruik te maken van temperatuurverschillen tussen het oppervlak van de aarde en dieper gelegen watervoerende lagen. De temperatuur loopt immers op met de diepte. In een geothermiesysteem wordt warm formatiewater opgepompt vanuit de ondergrond waarna aan het oppervlak de warmte aan het water onttrokken wordt middels een warmtewisselaar om toegepast te worden voor verwarming van gebouwen, huizen of kassen. Geothermie brengt een risico met zich mee op aardbewegingen. Aan de ene kant van de bandbreedte van geothermie kennen we in Nederland de kleine installaties voor bijvoorbeeld huizen of kantoren. Deze zogenaamde WarmteKoudeOpslag-systemen gaan circa 200 meter diep de grond in om het water op te warmen tot circa 20 graden en hebben nagenoeg geen effect op groundbewegingen. Ze zijn daarmee ook geen mijnbouwactiviteit in de wettelijke zin en er zijn beperkte vergunningseisen. De geothermie bij grote projecten is een ander verhaal: deze geothermie is gericht op verwarming van kassen en hele woonwijken door het oppompen van water van circa 60 tot 100 graden van 500 tot 4000 meter diepte. Aan deze geothermie worden strengere eisen gesteld door middel van een Rijksvergunning.

### 3. Wat is het perspectief van de Nederlander?

In dit hoofdstuk gaan we in op wat de gemiddelde Nederlander denkt over de risico's van de energietransitie.

**Kernvraag: Is er met de Nederlander een gesprek mogelijk over de omgang met de nieuwe risico's?**

**Antwoordelementen:** Het beeld uit ondertussen veel onderzoek is duidelijk: de Nederlander kan heel goed risico's inschatten en de bestuurlijke afweging daarover volgen. Een grote meerderheid van alle Nederlanders verwacht dat bestuurders vanuit het algemeen belang redenerend een besluit nemen met een positieve kosten-batenverhouding.

Voor de energietransitie is dat niet anders: een heldere uitleg waarom een besluit wordt genomen voor het maatschappelijk belang is noodzakelijk, net zoals een goede uitleg waarom de kosten en baten met elkaar in evenwicht zijn. Een ander belangrijk element in die uitleg is dat de risico's gelijk verdeeld zijn: er mag niet het gevoel kunnen ontstaan dat een sociale of geografische groep aan grotere risico's wordt blootgesteld zonder passende risicocompensatie daarvoor. De bestuurlijke opgave is, andersom geformuleerd, om te zorgen dat lusten en lasten van de energietransitie ook lokaal eerlijk verdeeld zijn.

**Narrig of verstandig?**

Vraag willekeurige Nederlanders naar hun top-of-mind mening over veiligheid en zij zullen klassiek gedrag vertonen: ze vullen op 'hun verlanglijstje' in dat risico's kleiner moeten worden door het nemen van maatregelen door, met name de overheid. Echter, uit verschillende publieksonderzoeken blijkt dat vrijwel niemand van de ondervraagden bereid is om extra belasting en/of hogere kosten voor een dienst te betalen om daarmee de risico's te verminderen en betere (voorzorgs) maatregelen te treffen.

In publieksonderzoeken zien we bovendien dat een grote meerderheid van de respondenten exotische risico's (zoals industriële ongevallen, spoorongevallen met gevaarlijke stoffen en terrorisme) als 'hoog' percipieert wanneer alleen een risico-inschatting voor dat risico wordt gevraagd. Dit suggereert voor velen dat Nederlanders niet goed risico's kunnen inschatten.

Een nog grotere meerderheid van de respondenten geeft echter in publieksonderzoeken ook aan dat zij de kans op overlijden als gevolg van reguliere risico's als een verkeersongeluk of een ongeval in huis groter acht dan de genoemde exotische risico's. Een vergelijkende vraagstelling laat daarmee zien dat de respondenten wel degelijk een accurate risico-inschatting kunnen maken.

Evenzo, wanneer de respondenten zich moeten verplaatsen in de bestuurder, blijkt dat ze in bestuurlijke schoenen hun besluitvorming baseren op een kosten-batenanalyse. Ze zouden eerder investeren in bijvoorbeeld onderwijs of verkeersveiligheid, en dus het geld 'beter' besteden, dan in het nog kleiner maken van de exotische risico's. Ook nu laat een andere wijze van vraagstelling de andere kant van de narrige Nederlander zien, namelijk een lid van de samenleving die de verantwoordelijkheid voelt om vanuit het algemeen belang over beperkte middelen te beslissen.<sup>v</sup>

Een klassieke maar onjuiste gedachte is daarom dat NIMBY de achternaam is van iedere Nederlander. De Jan Niet-in-mijn-achtertuin waar geen gesprek mee mogelijk is en die door veel bestuurders gevreesd wordt, is eigenlijk zeldzaam. De gemiddelde Nederlander begrijpt heel goed dat zijn eigenbelang best ondergeschikt gemaakt mag worden aan het algemeen belang.

**Kernvraag: Gaat de Nederlander dan ook zonder morren mee met de bestuurlijke afweging?**

**Antwoordelementen:** Helaas, de gemiddelde Nederlander heeft wel *begrip* voor de bestuurlijke afweging maar *accepteert* deze niet zomaar. Voorlichting dat een risico klein is, gaat daarbij niet helpen omdat de Nederlander al aannam dat ‘zijn’ openbaar bestuur hem geen onacceptabel groot risico zou aandoen.

Uiteindelijk zal de Nederlander gebruik maken van zijn recht om besluiten ter discussie te stellen geredeneerd vanuit zijn legitieme eigenbelang. Risicocompensatie is daarom een belangrijk instrument om Nederlanders mee te krijgen als besloten wordt dat introductie van een nieuwe technologie noodzakelijk is. Dat het risico van die technologie aan wettelijk normen voldoet, is veelal geen voldoende uitleg voor diegenen die aan dat formeel acceptabele risico worden blootgesteld. Transparantie over en democratische legitimatie van de compensatie is (zoals altijd, ook bij andere vormen van planschade) cruciaal.

**Risicocompensatie als beleidsinstrument**

Soms worden de lasten van een initiatief voor de energietransitie door enkelen gedragen terwijl de lusten uiteindelijk bij anderen terecht komen. Die anderen zijn in het geval van de energietransitie ook de hele gemeenschap. In een dergelijke situatie kan risicocompensatie van het deel van de samenleving dat de lasten draagt passend zijn. Onderzoek naar de effectiviteit van compensatie leert dat goed moeten worden afgewogen welke risico-compensatievorm gekozen moet worden. Om te voorkomen dat burgers zich ‘omgekocht’ voelen kan nagedacht worden over collectieve vormen van compensatie, investering in publieke goederen of het creëren van mede-eigenaarschap. Geen misverstand: die compensatie hoeft natuurlijk niet per definitie vanuit het openbaar bestuur te komen, maar uiteindelijk worden wel linksom of rechtsom de lasten door de maatschappij gedragen.<sup>vi</sup>

**Kernvraag: Hoe ga je dan om met actiegroepen waar geen gesprek mee mogelijk lijkt?**

**Antwoordelementen:** Een voorspelbaar mechanisme is dat de verstandige Nederlander niet zomaar vertrouwt dat het openbaar bestuur bij de besluitvorming alle belangen goed meeweegt (en daaronder kan het eigen belang van de betrokkenen vallen) en daarom anderen mobiliseert voor ‘de goede zaak’. Actiegroepen die vanuit zo’n ervaren gerechtvaardigd belang het openbaar bestuur aanspreken, zijn daarmee een *fact of life* waarmee door het openbaar bestuur op een procedureel juiste manier moet worden omgegaan. Direct contact en volkomen transparantie zijn daarbij cruciale elementen.<sup>vii</sup>

Onderzoek naar actiegroepen die zich tegen initiatieven voor energietransitie verzetten, suggereert dat een klein deel van hen bewust kleine veiligheidsrisico’s aandraagt als primair argument om de besluitvorming te beïnvloeden.<sup>viii</sup> Datzelfde onderzoek laat echter ook zien dat het merendeel van de onderzochte actiegroepen





werkelijke veiligheidszorgen heeft en daarom het lokaal bestuur aanspreekt vanuit een verwachting dat dat voor hen opkomt.

Een cruciale bevinding in het genoemde onderzoek is dat bijna alle energietransitie-actiegroepen waarmee gesproken is willen meedenken over alternatieven *in hun achtertuin* die tenminste een deel van hun zorgen wegnemen. Een goed gesprek daarover komt vaak wel in eerste instantie tot stand met de lokale bestuurder. Bijna even vaak strandt het vervolg van het gesprek binnen het ambtelijk apparaat dat nog worstelt met het ‘uitproberen en aanpassen’<sup>ix</sup> van beleid dat nodig is om een zinvol gesprek met actiegroepen te voeren. Dat het gesprek dan stopt is niet alleen jammer omdat het tot spanning leidt met de inwoners waar het lokaal bestuur voor werkt, maar ook omdat actiegroepen meestal een aanzienlijke hoeveelheid kennis en netwerk hebben opgebouwd waar de lokale overheid van zou kunnen profiteren.

Het ‘besturen’ van de omgang met actiegroepen is daarmee ook een cruciale bestuurlijke opgave bij onder andere de energietransitie. Een aanpak die gericht is op ‘top-down’ overtuigen door het geven van nog meer informatie zal in het algemeen niet effectief zijn om de zorgen weg te nemen.

**Kernvraag: Is er een verschil tussen de acceptatie van vrijwillige en onvrijwillige risico's?**

**Antwoordelementen:** Natuurlijk accepteren mensen eerder een risico dat ze vrijwillig nemen dan een risico dat ze wordt opgelegd. Klassiek onderzoek leert ons dat mensen vrijwillige risico's tot 1.000 keer acceptabeler vinden dan onvrijwillige risico's.<sup>x</sup> Dit verschil is relevant omdat daardoor ook bestuurders op een andere wijze kunnen kijken naar risico's die mensen zelf willen nemen (denk aan een buurtinitiatief om een buurtbatterij aan te leggen of gedeeld eigenaarschap van een windmolen).



Het zal niet verbazen dat de risicoacceptatie ook samenhangt met het belang dat iemand bij de bron van een bepaald risico heeft. Zoals al vaak is onderzocht, vinden mensen de overlast en de daarmee samenhangende gezondheidsrisico's van windmolens eerder acceptabel als zij als gemeenschap en individu ook in de winst ervan meedelen. Die winst moet dan wel in de beleving van betrokkenen eerlijk verdeeld zijn om niet tot spanningen binnen de betrokken gemeenschap te leiden. Van de overheid wordt met andere woorden een visie op 'verdelende rechtvaardigheid' verwacht.

#### **Vrijwilligheid bij de energietransitie**

Het succes van initiatieven zoals de coöperatieve buurtbatterij zit er mede in dat de mens zich niet alleen als een homo economicus gedraagt, oftewel gedreven door nutsmaximalisatie. Ook andere factoren kunnen een rol spelen. Zo geldt voor energiecoöperatie dat sociale cohesie, het 'ergens bij horen', of 'iets goeds doen' een belangrijke reden kunnen zijn om deel te nemen.<sup>xi</sup>

### **Kernvraag: Hoe ziet goede risicocommunicatie eruit?**

**Antwoordelementen:** Risico kent twee aspecten: de kans op en het negatieve gevolg van een mogelijke gebeurtenis. De meeste Nederlanders begrijpen heel goed dat er altijd een kleine kans is dat iets fout gaat, zelfs als aan alle vereisten is voldaan. Evenzo begrijpt die gemiddelde Nederlander ook dat het openbaar bestuur geen onacceptabel grote kans op een ongeval in een vergunningverleningstraject zal accepteren. Een toets voor de betrouwbaarheid van de overheid bij risicocommunicatie is daarom niet de belofte dat de kans klein is, maar juist eerlijkheid over de mogelijke gevolgen van een ongeval.

#### **Voorbeeld risicocommunicatie rondom hogedrukgasleiding Wijchen**

Een voorbeeld dat regelmatig terugkomt in de risicocommunicatie-literatuur omdat het nog steeds uitzonderlijk is, is de uitiem heldere communicatie naar de kopers van nieuwbouwwoningen in de wijk Lambrasse in Wijchen.

Burgers die daar een woning kopen, verklaren bij het tekenen van het koopcontract op de hoogte te zijn dat er een hogedrukgasleiding dwars door de woonwijk loopt. De kans op een ongeval daarmee is heel klein, maar als het gebeurt kan er een krater met een diameter van 100 meter geslagen worden. Onderzoek heeft uitgewezen dat de bewoners zich bewust zijn van dat risico en het ook aanvaardbaar vinden.

Ten aanzien van deze woonwijk oordeelde het gemeentebestuur dat het groepsrisico van de gasleiding niet alleen verantwoord is, maar communiceerde het ook actief dat mensen in de omgeving konden wonen mits zij zelf hun afweging maken.

Een volgend onderdeel van goede risicocommunicatie is dan het uitleggen van het handelingsperspectief wanneer het misgaat. Ook hier geldt dat de Nederlander geen onmogelijke wonderen verwacht van de (hulpverleningsdiensten van de) overheid maar wel transparantie over wat hij/zij zelf moet doen en wat de overheid wel kan doen. Diezelfde Nederlander verwacht wel nadrukkelijk dat de overheidshulpdiensten met tempo komen als er naar 112 gebeld wordt.

### **Kernvraag: Hoe ga je met de zorg ‘Is het wel zeker dat mijn mogelijke schade betaald wordt?’**

**Antwoordelementen:** Onzekerheid *vooraf* over schadecompensatie *achteraf* is een zorg die bij veel van de onderzochte actiegroepen in het eerder aangehaalde onderzoek leefde. Het transparante antwoord is meestal dat er geen absolute zekerheid vooraf kan worden gegeven: degene met schade zal in het algemeen een ‘normale’ civiel-rechterlijke procedure moeten doorlopen. Dit is echter geen antwoord dat a priori door zowel de lokaal bestuurder als door aan het risico blootgestelde inwoners als bevredigend wordt ervaren. Vertrouwen dat de lokale overheid aan de zijde van haar inwoners staat, maakt echter al een heel verschil voor de betrokken bewoners.<sup>xiii</sup>

## 4. Hoe te beslissen over veiligheid van de energietransitie?

In dit hoofdstuk gaan we in op enkele kernvragen rondom de besluitvorming in enige vorm van onzekerheid over de vergunningverlening van activiteiten gericht op de energietransitie.

**Kernvraag: Wat is het essentiële verschil tussen ‘normale’ veiligheidsbesluiten en veiligheidsbesluiten over de energietransitie?**

**Antwoordelementen:** Er zijn op allerlei aspecten graduele verschillen te benoemen tussen normale veiligheidsbesluiten en veiligheidsbesluiten over de energietransitie maar voor alle aspecten gelden uitzonderingen. Zo is er onzekerheid over veiligheidsrisico's van de energietransitie maar dat is er ook over andere nieuwe technologie als nanotechnologie.

Het cruciale verschil is mogelijk alleen de maatschappelijke urgentie van de energietransitie die om een snellere bewuste afweging vraagt. De ‘luxe’ van het kunnen uitstellen van beslissingen tot *alle* onzekerheid is verdwenen, lijkt nu afwezig.

**Spanning tussen transitie naar circulaire economie en borgen van omgevingskwaliteit**

Een circulaire economie betekent forse veranderingen in producten, productieprocessen en -ketens en in de omgang met afval en voorraden. De consequenties van deze transitie op transportstromen, ruimtegebruik, milieu en veiligheid zijn nog onzeker. Een lager energiegebruik, minder CO<sub>2</sub>-uitstoot en minder gebruik van fossiele grondstoffen hebben een positief veiligheids-effect, maar onjuist hergebruik kan weer eigen veiligheidsrisico's opleveren. Tegelijk heeft traditioneel storten of verbranden van afval ook negatieve effecten op de leefomgeving.

**Kernvraag: Hoe kunnen uiteenlopende publieke belangen worden afgewogen?**

**Antwoordelementen:** Een goede energievoorziening is onmisbaar voor onze samenleving. De huidige fossiele energietechnologie kan gekarakteriseerd worden als in de eerste plaats betrouwbaar en betaalbaar en daarnaast veiliger en schoner dan ooit tevoren binnen een geaccepteerd beslag op onze schaarse ruimte. De noodzaak tot een energietransitie vanwege het grote klimaatrisico gaat voorspelbaar leiden tot bestuurlijke dilemma's omdat al de genoemde belangen niet zomaar met zekerheid en op de korte termijn op een gelijke wijze te garanderen zijn. Er zal dus door het lokaal bestuur onvermijdelijk een afweging van verschillende publieke belangen *moeten* plaatsvinden. Het is bovendien een ingewikkelde afweging omdat het individueel belang altijd naast het algemeen belang mag en zal bestaan. Stellen we blind het algemeen belang van de energietransitie voorop, dan ontstaat er voorspelbare frictie met het waarborgen van individuele rechten.

De kernvraag was echter ‘hoe weeg je uiteenlopende publieke belangen af’? Aangezien, bijna per definitie, de meeste uiteenlopende belangen niet met dezelfde maat te meten zijn, heeft het lokaal bestuur de complexe taak om ‘appels en peren’ te vergelijken. Natuurlijk doet het lokaal bestuur dat elke dag als in een democratisch proces besloten moet worden tussen, als willekeurig voorbeeld, investeringen in de brandweer versus de openbare bibliotheek.

Ook voor de uiteenlopende publieke belangen die in het kader van de energietransitie afgewogen moet worden is er geen andere oplossingswijze dan in een geïnformeerd en transparant proces tot een democratisch besluit komen. Nationale normen, als die er zijn, bieden natuurlijk een basisgarantie op voldoende veiligheid maar het openbaar bestuur moet als altijd ook ondubbelzinnig duidelijk maken wat de rest-risico's zijn.

#### Publieke belangen als communicerende vaten

Wanneer je bijvoorbeeld zware eisen aan veiligheid stelt dan zal dat leiden tot een mindere betaalbaarheid; kernenergie is hier een klassiek voorbeeld van maar ook de (nog afwezigheid van) toepassing van waterstof in transportmiddelen. De plaatsing van zonnepanelen op bouwwerken betekent minder ruimtebeslag dan zonnevelden maar ook een hoger potentieel risico op en bij brand in dat bouwwerk, bijvoorbeeld door ondeskundige plaatsing.

#### Kernvraag: Hoe vul je het voorzorgsbeginsel in bij vergunningverlening?

**Antwoordelementen:** Het voorzorgsprincipe betekent dat een bewuste en onderbouwde bestuurlijke afweging moet plaatsvinden over doel en (kosten van de) middelen. Het is een hardnekkig misverstand dat het voorzorgsbeginsel zou zeggen dat er geen risico zou mogen worden gelopen of dat bij onzekerheid niet zou mogen worden besloten.

#### De Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel

In 2000 sprak de Europese Commissie zich helder uit over hoe het voorzorgsbeginsel in redelijkheid moet worden toegepast: 'Indien moet worden gehandeld, dienen maatregelen op grond van het voorzorgsbeginsel onder meer:

- in verhouding te staan tot het gekozen beschermingsniveau,
- bij toepassing niet tot discriminatie te leiden,
- samen te hangen met eerdere soortgelijke maatregelen,
- te berusten op een onderzoek naar de mogelijke voordelen en kosten van wel of niet handelen (waaronder indien wenselijk en uitvoerbaar een economische kosten-batenanalyse),
- in het licht van nieuwe wetenschappelijke gegevens opnieuw te worden bekeken en
- aan te geven wie de taak heeft om het wetenschappelijk bewijs te verstrekken dat voor een vollediger risico-evaluatie nodig is.

Met in verhouding staan wordt bedoeld dat de maatregelen op het gekozen beschermingsniveau moeten worden afgestemd. Het nulrisico is zelden haalbaar, maar onvolledige risico-evaluaties kunnen de mogelijke keuzes voor de risicobeheerders aanzienlijk beperken. Een volledig verbod staat niet altijd in verhouding tot een potentieel risico, maar soms is het de enige oplossing.<sup>xiv</sup>

Voor bestuurders betekent het dat zij van hun adviseurs (vanuit bijvoorbeeld Omgevingsdienst of Veiligheidsregio) moeten verlangen dat deze adviseren op basis van een onzekerheids- en een kosten-baten-analyse waarbij ook vergeleken wordt met de risico's van bestaande energievoorzieningen. Simpelweg adviseren vanuit bijvoorbeeld alleen worstscasescenario's is geen juiste invulling van het voorzorgsbeginsel. Bij die afweging moet dus ook het verdwijnen van oude risico's worden meegenomen.

Bewuste bestuurlijke acceptatie van onzekerheid is daarmee een onderdeel van toepassing van het voorzorgsbeginsel. Waar mogelijk moet wel noodzakelijke kennis gezocht en ontwikkeld worden.

**Kernvraag: Mijn bewoners willen eigen energietransitie-initiatieven waaraan zoals altijd een risico verbonden is ontplooiën, hoe ga ik daarmee om?**

**Antwoordelementen:** De regering heeft in november 2015 in haar visie op een evenwichtige bestuurlijk omgang met risico's en incidenten gesteld dat 'waar mogelijk laat het openbaar bestuur de samenleving de ruimte door ook op het veiligheidsaspect burgers en bedrijven minder regels op te leggen. Wie wil en kan, moet de mogelijkheid krijgen om zelf over veiligheid te besluiten'.<sup>xv</sup>

Inwoners die een activiteit in het kader van de energietransitie willen ontplooiën krijgen daarom idealiter de ruimte als zij daarmee natuurlijk anderen geen onacceptabel risico aandoen. Te denken valt aan een wijkinitiatief om een buurtbatterij aan te leggen. Bij brand, waarvan de kans nog niet geheel bekend is omdat er nog 'te weinig' branden zijn geweest, zal de buurtbatterij waarschijnlijk niet snel geblust kunnen worden zodat een ontruiming van de directe omgeving voor mogelijk enkele dagen noodzakelijk kan blijken. Als de direct omwonenden dit risico samen acceptabel achten dan is er vanuit dit perspectief geen beletsel voor vergunningverlening.



### Waterstof in de achtertuin

Op enkele locaties in Nederland wordt gepioneerd met waterstof als energie(opslag)bron. Zo wordt een appartementencomplex in de Rotterdamse deelgemeente Rozenburg verwarmd met 100% waterstof, en wordt in Stad aan 't Haringvliet op Goeree-Overflakkee zonne-energie opgeslagen in waterstoftanks. In beide gevallen gaat het om experimenten waarbij de overheid(shulpdiensten) betrokken zijn en die van veel van de nieuwste veiligheidssnuffjes voorzien zijn. Daarmee zijn deze experimenten ook relatief kostbaar.

De ratio voor de extra veiligheidsmaatregelen is dat het gebruik van waterstof in de gebouwde omgeving 'nieuw' is en niet geheel risicoloos is. Dat is aardgas echter ook niet. Het gaat in beide gevallen om brandbaar en explosief gas, maar waterstof heeft als voordeel dat het zo meter per seconde stijgt. Dat wil zeggen dat als waterstof vrijkomt, het snel weg is. Toch is het een risico waarover minder bekend is dan over het klassieke aardgas. Moeten bewoners nu de mogelijkheid krijgen om in de eigen achtertuin ook simpeler en goedkopere waterstofopslag te realiseren zoals in de Verenigde Staten het geval is of moet het openbaar bestuur de inwoners beschermen (en in dat geval tot op welke hoogte)?

### **Kernvraag: Wat betekent de aankomende Omgevingswet voor besluitvorming over de (risico's van de) energietransitie?**

**Antwoordelementen:** De Omgevingswet wil het lokaal bestuur meer ruimte geven voor een eigen integrale afweging van belangen. Natuurlijk is een van die belangen veiligheid. De Rijksoverheid heeft voor de verschillende belangen een aantal minimumnormen vastgelegd. Van belang is bijvoorbeeld dat voor omgevingsveiligheid vanwege gevaarlijke stoffen (die ook bij de energietransitie een rol spelen zoals waterstof) als norm een individueel risico van  $10^{-6}$  is vastgelegd terwijl voor de meeste andere risico's (zoals die van windmolens) een individueel risico van  $10^{-5}$  de norm is. Onderdeel van het noodzakelijke advies en de bestuurlijke afweging is echter dat er voor nieuwe (energie)technologie ook onzekerheid over de berekeningen bestaat. Het lokaal bestuur moet zich juist bij de energietransitie daarom realiseren dat berekeningen hulpmiddelen zijn bij de bestuurlijke besluitvorming. Berekeningen kunnen met andere woorden bestuurlijke afweging en democratische besluitvorming nooit vervangen.

Echte beleidsvrijheid heeft het lokaal bestuur bij bijvoorbeeld de besluitvorming in de ruimere aandachtsgebieden<sup>2</sup> rondom een risicobron. Daar kunnen verschillende soorten maatregelen wel of niet genomen worden op basis van een integrale afweging. Zoals eerder gesteld vraagt dat een juiste vraag aan de reguliere adviseurs van het lokaal bestuur om hen ook werkelijk integraal te laten adviseren en daarbij niet te redeneren vanuit worst cases.

<sup>2</sup> Dit zijn feitelijk de worst-case effectgebieden berekend met een voorgeschreven methodiek. In de bestuurlijke afweging moeten daarom (adviezen over) het effect van lokaal genomen risico-verminderende maatregelen worden meegenomen.



### Een krachtig instrument om regelstarheid te voorkomen

De Omgevingswet heeft een al bestaand instrument uit het Bouwbesluit breder ingevoerd. Op grond van artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet kan in plaats van een in een algemene regel voorgeschreven maatregel (zoals een technische bouweis in het Besluit bouwwerken leefomgeving) op aanvraag toestemming worden verleend om in plaats daarvan een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel moet ten minste hetzelfde resultaat worden bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Gebruik maken van gelijkwaardigheid biedt de initiatiefnemer de mogelijkheid om in overleg met het bevoegd gezag het meest passende maatregelpakket te kiezen.

**Kernvraag: En wat nu als ik er niet over ga maar mijn inwoners wel met het risico geconfronteerd worden?**

**Antwoordelementen:** Een deel van de besluitvorming over initiatieven voor de energietransitie ligt op nationaal niveau via bijvoorbeeld het instrument van het rijksinpassingsplan uit de huidige Crisis- en herstelwet (dat zal worden opgenomen in de Omgevingswet). Soms ook wordt door een naburige gemeente besloten over een initiatief op het grondgebied van die gemeente met effecten op uw gemeente. In beide gevallen bestaat het risico op bestuurlijke fragmentatie: overheden die verwijzen naar een andere overheid als verontschuldiging dat het risico niet aan hen te wijten is. Uiteindelijk is uw inwoner vooral geholpen als de verschillende bestuursorganen gezamenlijk optrekken, rationeel redenerend vanuit het algemeen belang maar met een empathisch oog voor lokale belangen. Het is daarom ook een bestuurlijke opgave om de verschillende betrokken regionale samenwerkingsverbanden zoals de RES-regio's, de Omgevingsdiensten en de Veiligheidsregio's integraal te laten adviseren in plaats van divergerend vanuit alleen het eigen specialistische perspectief.

## 5. En wat als het nu misgaat?

In dit hoofdstuk gaan we op de vraag hoe het openbaar bestuur moet reageren als een van de uiteindelijk onvermijdelijke ongevallen met technologie noodzakelijk voor de energietransitie plaatsvindt.

**Kernvraag: Wat is een passende bestuurlijk reactie na een incident met een technologie die vanwege de energietransitie is geïntroduceerd?**

**Antwoordelementen:** Als altijd is ‘empathie zonder meer’ een goede reactie voor een bestuurder of volksvertegenwoordiger. Of een andere (beleids)reactie nodig is hangt in de eerste plaats af van wie de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de introductie en het gebruik van de nieuwe technologie. Als overheid is het onwenselijk om alle verantwoordelijkheid na een incident naar je toe te trekken, zeker als andere partijen daar al op voorbereid zijn.

Als altijd moet worden opgepast om niet als bestuurder in de risico-regelreflex te trappen: de neiging om als overheid na een incident meteen maatregelen te nemen zonder deze goed doordacht te hebben. Vaak blijkt immers bij een diepere analyse dat de oorzaak net anders was dan eerst gedacht of dat snel bedachte maatregelen meer dan gedacht negatieve effecten hebben.

#### **De risico-regelreflex kan al optreden zodra media wijzen op een risico**

De risico-regelreflex kan ook optreden zonder dat er een daadwerkelijk ongeval heeft plaatsgevonden. Soms volstaat het als media of deskundigen wijzen op een risico. Zo zagen we dat een *mogelijk* miniem verhoogd risico op kinderleukemie als gevolg van elektromagnetische straling in Nederland heeft geleid tot voorzorgsbeleid dat ondertussen miljarden heeft gekost.<sup>xvi</sup>



### **Kernvraag: Verwacht de samenleving niet een belofte om te zorgen dat dit incident nooit meer gebeurt?**

**Antwoordelementen:** Nee, de Nederlander beseft heel goed dat een samenleving zonder risico's en dus zonder incidenten niet bestaat. Incidenten die onder een transparant gecommuniceerd restrisico vallen, zijn evident een 'fact of life' waarvoor reguliere afhandelingsmechanismen bestaan. Zelfs als een incident mede de 'schuld' is van een overheid (omdat bijvoorbeeld in vergunningverlening geen rekening is gehouden met een onverwacht risicomechanisme) is de verwachting van slachtoffers en de gemiddelde Nederlander publieke erkenning van die medeschuld en adequate compensatie, niet beloftes die onrealistisch of simpelweg veel te duur zijn voor de te behalen veiligheidsopbrengst.

Het ingewikkelde gesprek daarover moet telkens weer gevoerd worden met en tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers, media en onderzoeksinstanties. Vanuit verantwoordelijkheidsgevoel en mediadruk wil het openbaar bestuur immers veelal te snel beloven dat het incident nooit meer zal plaatsvinden. Onderzoeksinstanties die met een te smalle evaluatievraag op pad zijn gestuurd komen ook vaak met een te smalle serie aanbevelingen waarbij bijvoorbeeld niet aan effectiviteit, bijwerkingen en kosten wordt gedacht.

#### **Het ongemak van de gemakkelijke waarheid**

Hoe bepalend de evaluatievraag (en daarmee het patroon van redeneren) kan zijn voor de uitkomsten van een onderzoek, liet Hans de Bruijn zien in zijn essay *Een gemakkelijke waarheid*.<sup>xvii</sup> Vaak blijkt bij een analyse van een incident dat bestaande veiligheidsprocedures niet volledig gevolgd zijn. Het is dan gemakkelijk om als aanbeveling te formuleren om niet meer van de procedure af te wijken. Ongemakkelijk is de conclusie van De Bruijn dat als een onderzoeksinstantie voor zo'n zogenaamde causale-casuïstische benadering kiest, het lerend vermogen beperkt is. De *waarom-is-afgeweken-vraag* wordt niet gesteld noch de vraag hoe het ene geval zich verhoudt tot de dagelijkse praktijk evenmin: als in de praktijk altijd de afwijking plaatsvindt, is het afwijken mogelijk niet de echte oorzaak. De Bruijn verklaart de keuze voor de gemakkelijke waarheid onder andere door te wijzen op het feit dat onderzoekscommissies twee functies hebben die op gespannen voet kunnen staan: (1) ze doen aan waarheidsvinding en (2) ze spelen een rol bij het wegnemen van maatschappelijke onrust en bezorgdheid. Hoe groter de maatschappelijke onrust en de impact van een gebeurtenis is, des te kleiner de tolerantie in media en politiek is voor genuanceerde verklaringen, met aandacht voor context en vergelijking, wordt.

Om een evenwichtig gesprek met de (vertegenwoordigers van de) samenleving te kunnen voeren *na* een incident moeten bestuurders *vooraf* uitermost transparant zijn dat een risicoloze energietransitie niet bestaat. In de woorden van de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur is het leidend motto 'al doende leert men'; van incidenten kan en moet geleerd worden maar helemaal voorkomen kunnen we ze niet.<sup>xviii</sup>

### **Kernvraag: Hoe kunnen we leren van (bijna-)incidenten?**

**Antwoordelementen:** De samenleving mag van het openbaar bestuur verlangen dat er van incidenten geleerd wordt. Dat is nadrukkelijk, zoals al vermeld is, niet hetzelfde als de belofte dat een incident nooit meer zal plaatsvinden. Leren betekent in dit verband dat de serie aan deelloorzaken bekend is en bewust overwogen kan worden of deze uniek zijn of een zwakke plek in het systeem blootleggen. Unieke deelloorzaken vergen geen verbetermaatregelen, maar zwakke plekken in het systeem moeten natuurlijk wel op een (kosten) effectieve wijze worden aangepakt. Het gaat dus om leren zonder vooruit te lopen op de feiten.

Alleen al het feit dat het gaat om inzicht in wat de zwakke plekken in het systeem zijn betekent dat het wenselijk is dat gemeenten samen leren van incidenten. Het actief delen van casuïstiek in georganiseerd verband (via bijvoorbeeld bestaande platforms als de VNG/IPO) is daarom noodzakelijk. Dergelijke initiatieven kunnen alleen maar succesvol zijn als naast het ophalen van kennis er door het lokaal bestuur ook wordt geïnvesteerd om kennis in te brengen.

### **Kernvraag: Wie betaalt de schade na een ongeval?**

In het Nederlands vergunningensysteem is het uitgangspunt dat de beheersing van risico's voldoende geborgd is zodra activiteiten zijn vergund. De risicoveroorzaker blijft echter primair civielrechtelijk aansprakelijk voor eventuele schade. Een overheid die procedureel correct een vergunning heeft afgegeven, draagt geen financiële aansprakelijkheid voor het ongeval vanuit het enkele feit dat de vergunning is verleend.

De mate en vorm waarin door de overheid toezicht wordt gehouden is een bestuurlijke keuze. Fouten bij de uitvoering van het toezicht (het niet handelen bij een geconstateerde overtreding) kunnen wel leiden tot een succesvolle aansprakelijkheidsstelling.

Voor inwoners is het daarmee terecht vertrouwenwekkend als een initiatiefnemer bij de energietransitie adequaat verzekerd is.

# Bijlage leden en gesprekpartners van BOVEN

De volgende bestuurders hebben deelgenomen aan de bestuurlijke werkgroep BOVEN (Bestuurlijk omgaan met veiligheidsrisico's van de energietransitie):

Jan van Belzen (burgemeester Barendrecht, voorzitter BOVEN)  
Jean-Paul Gebben (burgemeester Dronten)  
Jop Fackeldey (gedeputeerde Flevoland, bestuurslid IPO met portefeuille Energie)  
Debbie Heesakkers (wethouder Beesel, bestuurslid Wethoudersvereniging)  
Dimitri Horsthuis-Tangelder (wethouder Overbetuwe)  
Hetty Klavers (dijkgraaf Zuiderzeeland, bestuurslid Unie van Waterschappen)  
Berend Potjer (gedeputeerde Zuid-Holland)  
Rik van der Linden (wethouder Dordrecht)  
Antoin Scholten (burgemeester Venlo)  
Klaas Tigelaar (burgemeester Leidschendam-Voorburg)  
Peter Verheij (wethouder Alblisserdam, raadslid ROB)  
Breunis van de Weerd (burgemeester Nunspeet)

Gesprekspartners voor BOVEN waren onder andere:

Henk van den Berg (Transitiemanager Bodem & ondergrond VNG)  
Jop Groeneweg (hoogleraar TU Delft en Universiteit Leiden)  
Nils Rosmuller (lector IFV)

De redactie van deze handreiking lag bij Crisislab (Ira Helsloot en Jasper Haen).  
De werkgroep BOVEN werd ondersteund door het ministerie van EZK (Jan van Tol).





# Eindnoten

- <sup>i</sup> RIVM (2019). Klimaatakkoord: effecten op veiligheid, gezondheid en natuur en RIVM (2020). Klimaatakkoord: effecten op veiligheid, gezondheid en natuur; een update.
- <sup>ii</sup> RIVM (2021). *Klimaatakkoord: effecten van nieuwe energiebronnen op gezondheid en veiligheid in Nederland*.
- <sup>iii</sup> ANV (2019). *Verkenning risico's van de energietransitie voor de nationale veiligheid*.
- <sup>iv</sup> Zie ook Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2014), *Risico's gewaardeerd. Naar een transparant en adaptief risicobeleid*.
- <sup>v</sup> Voor een overzicht, zie: Helsloot, I. (2018). Hoezo zijn (on)veiligheidsbeslissingen lastig publiekelijk te verantwoorden? *Bestuurskunde*, (27)1.
- <sup>vi</sup> Mors, E. ter, Terwel, B. & Daamen, D. (2012). The potential of host community compensation in facility siting. *International Journal of Greenhouse Gas Control*, 11, pp. 130-138.
- <sup>vii</sup> Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur (2014), *Hoe hoort het eigenlijk?*
- <sup>viii</sup> Crisislab (2021), *Laat ons meedenken! Een onderzoek naar de motivatie van actiegroepen*.
- <sup>ix</sup> NSOB (2021), *Omgaan met verlies in transitie*, p. 39.
- <sup>x</sup> Starr, C. (1969). Social benefit versus technological risk. *Science* 165 (3899), pp. 1232-1238.
- <sup>xi</sup> Boon, F. P. & Dieperink, C. (2014). Local civil society based renewable energy organisations in the Netherlands: Exploring the factors that stimulate their emergence and development. *Energy Policy*, 69, pp. 297-307.
- <sup>xii</sup> Hacquebord, J. & Kwee, L. (2011). *Woonervaringsonderzoek Wegawoningen Lambrasse, Wijchen*. In opdracht van Stichting Volkshuisvesting Wijchen.
- <sup>xiii</sup> Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur (2012), *Belichaming van de kundige overheid*.
- <sup>xiv</sup> *Mededeling van de Europese Commissie over het verzorgingsbeginsel* (2010), document 52000DC0001 (laatste update 21-9-2015).
- <sup>xv</sup> Plasterk, R. (2015). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2016*, Kamerstuk 34 300 VII.
- <sup>xvi</sup> Helsloot, I. & Scholtens, A. (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- <sup>xvii</sup> Bruijn, J. A. de (2007). *Een gemakkelijke waarheid: waarom we niet leren van onderzoekscommissies*. NSOB
- <sup>xviii</sup> Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2014), *Risico's gewaardeerd. Naar een transparant en adaptief risicobeleid*.





Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Bezuidenhoutseweg 73 | 2594 AC Den Haag  
Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag

Juni 2021 | Publicatie-nr. 0621-009