



Wanneer we betrokkenheid en draagvlak als onderdeel van de democratie beschouwen, zijn ze het meest gebaat bij een actieve rol van goed geïnformeerde burgers in de besluitvorming.

Democratisering van de ondergrond

In dit beleidsadvies worden op basis van praktijkervaringen aanbevelingen geformuleerd ten behoeve van meer betrokkenheid bij en maatschappelijk draagvlak voor de besluitvorming over de ondergrond. De invoering van faciliterende bestuurlijke gereedschappen, zoals een kennisloket; een onderzoeksfonds, en een onderzoekscommissie, wordt ten zeerste aanbevolen.

Auteurs: Margarita Amador en Alfons Uijtewaal
 Stichting Huize Aarde
 Enschede, 3 april 2017

Inhoud	pag.
Democratisering van de ondergrond	3
1. Beschikbaarheid kennis	4
2. Kwaliteit van kennis	5
3. Betrouwbaarheid kennis	5
Aanbevelingen samengevat	7
Verantwoording & dankwoord	8
Bronnen	8

DEMOCRATISERING VAN DE ONDERGROND

Afgelopen jaren hebben door gaswinning veroorzaakte aardbevingen; olie- en afvalwaterlekkages; en (plannen voor) verwerking van toxisch afval in de ondergrond, de onzekerheid over veiligheid, risico's, en gevolgen van ingrepen in de ondergrond in de samenleving doen toenemen.

Mede als reactie op deze ontwikkeling pleiten de ministeriële “Visie op Duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van de bodem en ondergrond” uit 2016, en andere recente rapportages over de Structuurvisie Ondergrond (STRONG), voor meer betrokkenheid en draagvlak op lokaal en regionaal niveau. Onderhavig beleidsadvies tracht handen en voeten te geven aan dit voornemen.

Betrokkenheid en draagvlak bij besluitvorming vragen om een onafdwingbaar systeemvertrouwen. Een belemmering voor **betrokkenheid** is wanneer burgers, waaronder ook bestuurders en politici, ervaren aan de zijlijn te staan, omdat uitsluitend het Rijk en marktpartijen over de bestemming van de ondergrond gaan. Marktpartijen zijn echter incompetent om de toekomst van ons collectief erfgoed te kunnen bepalen. De markt kent alleen een vandaag, heeft haar eigen interesses en economische criteria, en verandert gemakkelijk van eigenaar. Marktpartijen worden meer en meer aangestuurd door private belangen op grote afstand van de activiteiten, en hebben weinig boodschap aan lokale belangen. Een belemmering voor het **maatschappelijk draagvlak** voor het overheidsbeleid is de grote invloed van marktpartijen op het besluitvormingsproces. Dit wordt versterkt wanneer kennisvorming en kennisverspreiding over veiligheid, risico's en gevolgen gemonopoliseerd wordt door de marktpartijen die de ondergrond willen benutten.

Deze belemmeringen voor betrokkenheid en draagvlak kunnen worden weggenomen door middel van **maatschappelijk verantwoorde besluitvorming**. Inspraak kan niet opgelegd, maar wel gefaciliteerd worden. Overheden zullen bijvoorbeeld meer open moeten staan voor burgerinitiatieven door hen concrete invloed te geven bij plan- en besluitvorming, alsmede bij regelmatige evaluatie van de uitvoering van lopende of uitgevoerde ingrepen in de ondergrond.

Daarbij is voor alle betrokkenen de beschikbaarheid van betrouwbare en actuele informatie over de risico's van de ingrepen onmisbaar. Deze informatie betreft de kwaliteit van dit collectief erfgoed op de korte tot lange termijn; veiligheid en geestelijke en lichamelijke gezondheid in het algemeen en bepaalde kwetsbare groepen in het bijzonder; alsmede de gesteldheid van private eigendommen.

Naast 1) beschikbaarheid, zijn ook 2) kwaliteit en 3) betrouwbaarheid van kennis nodig om de onzekerheid over gevolgen van ingrepen in de ondergrond in de samenleving te doen afnemen.

1. BESCHIKBAARHEID KENNIS

Wanneer burgers, overheden, politici en media zich onzeker voelen over mogelijke risico's van (geplande) activiteiten, gaat men op zoek naar geruststellende informatie. Wanneer men informatie zoekt bij overheden, blijkt dat deze, wegens een gebrek aan specialistische kennis, blind varen op de informatie die belanghebbenden in de officiële stukken, zoals vergunningaanvragen en milieueffectrapportages, beschikbaar stellen. Goede, wetenschappelijk verantwoorde, informatie is evenwel niet eenvoudig te verkrijgen. In de meeste gevallen is kennis verspreid over verschillende instituties, disciplines, landen, en (vak)talen. Hierdoor zijn kennisvergaring en kennisduiding veelal kostbaar en tijdrovend. Ook is wetenschappelijk ogende informatie soms bedoeld om de markt voor bepaalde producten of processen te bevorderen. En, ondermeer om reden van intellectueel eigendom, kan informatie onvolledig zijn. Als reactie gaan of laten burgers zelf data genereren. De vraag is in hoeverre de kwaliteit van de kennis hiermee gewaarborgd blijft.

De behoefte lijkt aanwezig aan een **kennisloket**, waar betrokken burgers, overheden, politici, media, en ook bedrijven, met kennisvragen en eigen onderzoekresultaten omtrent gepostuleerde, geplande, lopende of uitgevoerde activiteiten terecht kunnen. Dit publieke of private kennisloket heeft een regisseursrol voor het genereren, verzamelen en duiden van informatie.

Zij haalt kennis op bij kennisinstituten, inspecties, bedrijven, onderzoekers en andere burgers. Draagt mede zorg voor een gebalanceerde analyse van de technische en sociale aspecten; weegt ethische aspecten mee; en geeft zonodig opdracht tot analyse van maatschappelijke kosten en baten. Het loket laat haar klanten naar vermogen voor de diensten betalen. (Gedeeltelijk) onvermogenen of uitsluitend in publiek belang opererende personen en organisaties worden door de overheid gefaciliteerd.

Daarnaast zouden overheid en bedrijfsleven een **onderzoeksfonds** kunnen financieren waarmee kwalitatief onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten van ingrepen in het collectief erfgoed voor burgergroepen en bedrijfsleven wordt gefinancierd.

Het is waardevol wanneer onderzoeks- en opleidingsinstituten, als onderdeel van het leerproces, aan deze maatschappelijke dienstverlening bijdragen.

2. KWALITEIT VAN KENNIS

De kwaliteit van de kennis is niet alleen afhankelijk van het kaliber onderzoek dat deze kennis heeft voorgebracht. Ook het aantal betrokken technische en sociale invalshoeken draagt daartoe bij. Kennisvorming en kennisdeling zal zoveel mogelijk discipline-overstijgend moeten plaatsvinden. Optimaal is wanneer de verschillende disciplines *tegelijk* het onderzoek uitvoeren en elkaar met hun vragen en inzichten voeden. Openbare evaluatie van de informatie door externe anonieme specialisten uit meerdere betrokken disciplines (peer review) zou de norm moeten worden.

Op institutioneel niveau wordt kwaliteit bevordert wanneer afstemming en samenhang bestaat tussen de verschillende beleidslijnen. In beleid en onderzoek (o.a. modellering) dient het collectief erfgoed als een integraal bodem-, water-, lucht- en soorten-systeem benaderd te worden. Ook in het onderwijs dient samenhang tussen aandachtsgebieden de gewoonte te worden.

3. BETROUWBAARHEID KENNIS

Vooringenomenheid bij interpretatie van de gevonden data dient te allen tijde voorkomen te worden. Transparantie wordt hiervoor als een remedie beschouwd. Vooral bij complexe onderwerpen; meerdere kennislacunes; en wanneer sprake is van intellectueel eigendom, kan transparantie partijdigheid niet altijd voorkomen. Er zijn meer maatregelen nodig om de betrouwbaarheid te waarborgen.

Binnen een (overheids)instelling kan het creëren van een afstand tussen kennis en advies betrouwbaarheid verbeteren. Zo zouden ministeries er geen eigen kennisinstellingen op na moeten houden.

Op bestuurlijk vlak kan betrouwbaarheid bevorderd worden door de regio een rol te geven in de besluitvorming jegens de ondergrond; door lokale en regionale overheden en burgers vanaf de ontwerp- en planfase structureel bij ontwikkelingen te betrekken; en burgers een stem in de besluitvorming te geven.

Daarnaast kunnen beleidsontwikkeling; planning van wel of niet herstelbare ingrepen in het collectief erfgoed; en de ontwikkeling van technieken en producten, niet zonder een goede en openbare analyse van de maatschappelijke kosten en baten op korte tot lange termijn (MKBA). Een MKBA gaat hiermee beduidend verder dan een levenscyclusanalyse (LCA) van een bepaalde techniek.

Voor, tijdens en na de uitvoering van de plannen kan de betrouwbaarheid van de informatie verbeterd worden door onpartijdigheid van de onderzoekers en hun financiering; de kwaliteit van de metingen (voldoende parameters, meetpunten en metingen); en openbaarheid van onderzoeksagenda en onderzoeksresultaten.

Tenslotte, betrouwbaarheid van informatie en vertrouwen in de communicatiekanalen gaan hand in hand en dienen opgebouwd en beschermd te worden. Dit vraagt om kennis-regisseurs die los van politieke belangen kunnen opereren. Overheden hebben hiertoe reeds een onafhankelijke Commissie MER ter beschikking, die weliswaar alleen vrijblijvende adviezen kan geven. Burgergroeperingen kunnen bij deze commissie echter niet aankloppen.

Burgers, politici, media, en bedrijven dienen de beschikking te krijgen over een **openbare commissie** die tijdens beleid- en planvorming gevolgen voor volksgezondheid, ecologie en economie op korte tot lange termijn in beeld kan brengen.

Deze commissie heeft zelf de regie over de raadpleging van haar (anonieme) deskundigen, maar kan ook kennis ophalen bij het kennisloket, dat bij voorkeur aan deze commissie gelieerd is. De commissie kan mogelijke alternatieven analyseren en afwegen tegen de laatste stand der techniek, en tegen nut en noodzaak. Ook onderzoekt de commissie ethische aspecten, en of sprake is van externalisering van kosten. Verder kan men draagvlakmetingen uit laten voeren. Aanbevelingen van deze commissie zijn niet vrijblijvend, maar zullen nadrukkelijk meegenomen moeten worden in het besluitvormingsproces.

Commissie en kennisloket kunnen onderdeel worden van een in te stellen wetenschappelijke ombudsman, en/of kunnen voortkomen uit een opwaardering van de bestaande Commissie MER.

Belangrijk is dat de wetenschappers die anoniem of openbaar aan deze dienstverlening deelnemen, ongeacht hun (eerdere) belangen in bedrijfsleven of overheid, verklaren te allen tijde ethisch en maatschappelijk verantwoord te zullen handelen.

Resumerend, in een participatieve of duurzame samenleving, dienen de voorwaarden voor betrokkenheid en draagvlak voor het beleid stevig verankerd te worden. Voor meer betrokkenheid en draagvlak, dienen mensen niet alleen het gevoel te krijgen gehoord te worden, maar zullen moeten kunnen ervaren deelgenoot te zijn van het hele plan- en besluitvormingsproces met betrekking tot collectief erfgoed, zoals de ondergrond. Deze volwassenwording van onze samenleving kunnen we niet alleen aan het management of een afdeling communicatie overlaten, maar gaat allen aan en zal diep in het DNA van het staatsbestel moeten worden vastgelegd.

AANBEVELINGEN SAMENGEVAT

Onderstaand schema biedt een overzicht van de aanbevolen bestuurlijke gereedschappen die democratisering van de ondergrond en ander collectief erfgoed kunnen faciliteren.

Gereedschap	Functie	Criteria	Aanbevolen acties
Kennisloket	Regierol voor genereren, verzamelen, en duiden van informatie.	Openbaar, onafhankelijk, multidisciplinair.	Aansluiten bij, c.q. versterken van, vergelijkbare diensten van kennisinstellingen.
Onderzoeksfonds	Financiering van onderzoek.	Openbaar, onafhankelijk.	Fondsen werven bij overheden en bedrijfsleven.
Commissie	Evalueert potentiële gevolgen op korte tot lange termijn voor volksgezondheid, ecologie en economie van beleid en plannen.	Openbaar, onafhankelijk, transparant, multidisciplinair.	Instellen wetenschappelijke ombudsman, zo mogelijk door opwaardering van bestaande Commissie MER.

VERANTWOORDING & DANKWOORD

Dit beleidsadvies is opgesteld in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en milieu, sectie Structuurvisie Ondergrond (STRONG), en is gebaseerd op de ervaringen opgedaan tijdens de kwestie rond de stabilisatie van Twentse zoutcavernes met vliegassen. Ook zijn de bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid betreffende de gaswinning in Groningen uit 2015 als referentie genomen. Voorts hebben Derwin Schorren, voorzitter van de Groninger Bodembeweging; Ko van Huissteden voorzitter van de stichting Schaliegasvrij Nederland; en Evelien Riesmeijer, namens de Stichting Stop Afvalwater Twente, hun ervaringen met beschikbaarheid, kwaliteit en betrouwbaarheid van informatie met de auteurs gedeeld. Tenslotte, zijn bijdragen verwerkt van bezoekers aan de sessie "[Democratisering van de Ondergrond](#)" van het Symposium Bodem Breed, november 2016.

BRONNEN

[Aardbevingsrisico's in Groningen, Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning \(1959-2014\)](#), Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015.

Afwegingssystematiek bodem en ondergrond, Programma bodem en ondergrond, Projectteam STRONG, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016. [basis voor Ontwerp Structuurvisie Ondergrond]

[Mind the Gap!](#), Conferentierapport Wetenschapswinkel Universiteit Twente, 27 oktober 2015

[Ontwerp Structuurvisie Ondergrond](#), Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Economische Zaken, November 2016.

[Probleemstelling van het Programma STRONG](#), Ministerie van Infrastructuur en Milieu, juni 2014.

Visie op Duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van de bodem en ondergrond, Programma Bodem en Ondergrond, Projectteam STRONG, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016. [basis voor Ontwerp Structuurvisie Ondergrond]

[Evaluatie stabilisatie-pilot zoutcavernes Twente](#), rapport Huize Aarde, 10 oktober 2015.

