

Om een duurzame samenleving te waarborgen hebben beleidsmakers de participatie van burgers hard nodig – niet om enkel in te stemmen met voorgedrukte oplossingen, maar ook om alternatieve wegen te exploreren. Zoals bij de omstreden afvalwaterinjecties in Noordoost-Twente.

Paul Benneworth, Franziska Eckardt & Willem-Jan Velderman
Vakgroep CHEPS, Universiteit Twente & Erasmus Universiteit Rotterdam



24 juni 2016: als de NAM met een nieuwe pijp-in-
pijpconstructie terugkeert naar de gemeenten
Dinkelland-Tubberen, wordt deze naar Twents
gebruik onthaald met een welkomstboog van (dit
keer zwarte) roosjes en een 'geen hulde'-bord.

VAN CONSULTATIE NAAR COLLECTIEVE INVLOED

Burgerkennis als hulpbron voor stedelijke ontwikkeling

Het is een donkere, regenachtige dag in november 2016, maar toch wordt het langzaam druk rond de koffietafel in het kleine dorp Vasse in de Twentse gemeente Tubbergen. De sfeer is gespannen, de discussies zijn heftig. De bijegekomen inwoners zijn allemaal leden van de stichting Stop Afvalwater Twente. De in december 2015 opgezette stichting heeft als primair doel via een breed gedragen petitie het standpunt van de Twentenaren duidelijk te maken aan de bestuurders in Den Haag en de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). De Twentenaren willen dat de NAM stopt met het overpompen van afvalwater uit de oliewinning in Schoonbeek naar het lege Twentse gasveld.

De stichting heeft haar best gedaan dit duidelijk te maken met zowel technische dossiers als verzamelde handtekeningen. De Tweede Kamer heeft de NAM bovendien kort tevoren verzocht

Voor een duurzame samenleving hebben beleidsmakers de hulp van burgers nodig en hun bereidheid samen te werken

de hervatting van de afvalwaterinjecties zo'n twee maanden uit te stellen. Het bedrijf heeft echter aangekondigd de oliewinning en de afvalwaterinjecties na een tijdelijke stop te zullen hervatten.

Om een duurzame samenleving te waarborgen, zijn beleidsmakers aangewezen op de hulp van burgers en hun bereidheid samen te werken. In Twente negeert de NAM echter de breed gedragen mening van bezorgde burgers, en lijkt daarvoor de wettelijke ruimte te krijgen. Einde verhaal? Nee dus.

KLOOF

De transformatie van de huidige samenleving in een 'smart', 'duurzame' en 'inclusieve' maatschappij heeft tot gevolg dat regionale en lokale beleidsmakers steeds vaker te maken krijgen met complexe en controversiële politieke vraagstukken. Om de juiste beslissingen te nemen, is de kennis van derden hard nodig. Beleidsmakers vallen daarvoor vaak terug op 'expertkennis'. Het advies van deskundigen wordt daarbij beschouwd als objectief en onafhankelijk, omdat hun expertise gebaseerd is op statistieken en onderzoeken.

Terwijl bestuurders steeds meer leunen op expertkennis, lijken ze de inbreng van burgers en hun kennis te willen beperken tot



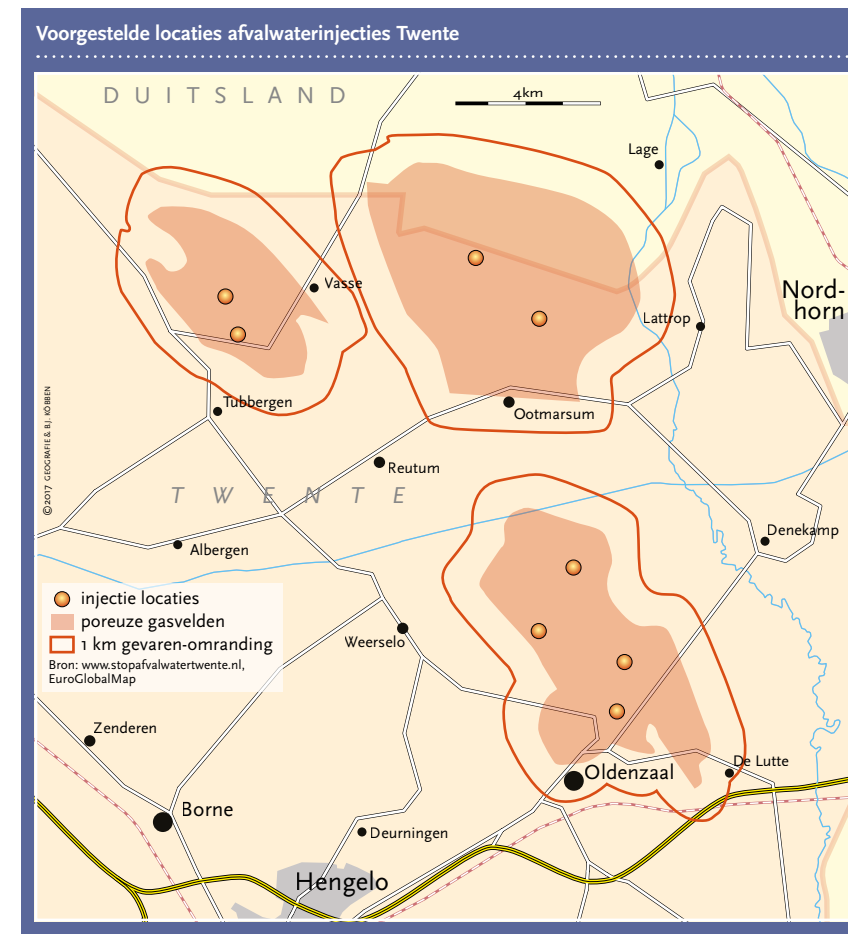
21 juni 2016: Bij de Open Dag biedt de NAM bewoners een strikt
gedirigeerd kijkje achter de schermen van de afvalwaterinjectie.

een eenvoudige vorm van consultatie. Burgers zouden niet objectief en onafhankelijk zijn en mogen zich daarom enkel uitspreken over voorgenomen besluiten. De mogelijke inbreng van burgers wordt daarmee onvoldoende op waarde geschat.

De kloof tussen beleidsmakers en burgers leidt tot allerlei maatschappelijke problemen, zoals bij de aanwijzing van asielzoekerscentra, die leidden tot rellen in Nederlandse steden en kleine kernen. De systematische uitsluiting van burgerkennis in de ontwikkeling van duurzame beleidsstrategieën is ook een aanval op de huidige vorm van democratie. Hoe kunnen regionale en lokale beleidsmakers de expertise van burgers beter benutten in strategische, duurzame besluitvormingsprocessen?

CASUS TWENTE

Terug naar de koffietafel in Vasse. Daar zien we burgers die een manier hebben gevonden om met hun kennis bij te dragen aan het besluitvormingsproces over de afvalwaterkwestie van de NAM in Noordoost-Twente. Deze 'casus' is daarom een goed voorbeeld van wat beleidsmakers kunnen bereiken met burgerbetrokkenheid. Niet dat dit zonder slag of stoot is verlopen. De burgers hebben een lange weg moeten gaan om als volwaardige



en gelijke partners te worden erkend door beleidsmakers. Een korte situatieschets. Afvalwaterinjectie vindt op dit moment plaats in Noordoost-Twente, een van de twintig Nationale Landschappen van Nederland. Het gaat om een dun bevolkt plattelandsgebied met 100.000 inwoners op 43.000 ha. De bevolking is verspreid over enkele kerngebieden en een groot aantal buurtschappen, dorpen en gehuchten. In de jaren 1950 werd hier een gasveld ontdekt en werden boorputten aangelegd en aangesloten op het gasnetwerk. De bronnen raakten echter vrij snel uitgeput. De lege boorputten boden in de jaren 2000 nieuwe kansen voor de NAM, die oliewinning wilde herstarten rondom Schoonebeek. Deze Drentse velden waren in de jaren 60 en 70 de belangrijkste bron van Nederlandse aardolie, maar werden in 1996 als uitgeput gesloten. Wat overbleef in die putten was dikke teerolie.

Toen de olieprijs steeg met de Tweede Golfoorlog, boden innovatieve technieken nieuwe kansen voor kostendekkende oliewinning. Door het injecteren van een mengsel van stoom en chemicaliën wordt de dikke olie vloeibaar gemaakt en kan daarna worden gewonnen. Na het afscheiden van productiewater blijft bruikbare brandolie over. De NAM wilde het afgescheiden productiewater via oude leidingen transporteren naar Twente en

24 juni 2016: Een lid van Stop Afvalwaterinjecties Twente geeft burgers aanvullende voorlichting bij het hek van een injectieput.



daar injecteren in de nu grotendeels lege gasputten. In 2004 kwam het bedrijf naar buiten met haar plannen.

BELANGENGEZELSHAP

De Tukkers konden via een advertentie in een regionale dagkrant lezen dat de oliewinning in Schoonebeek zou worden hervat en dat het afvalwater werd geïnjecteerd in voormalige gasvelden in Noordoost-Twente. Enkele inwoners vreesden voor aardbevingen en bodemdalingen, en besloten zich in de materie te verdiepen. Zij verzamelden informatie over de afvalwaterinjecties en besloten zelf kaarten te construeren van de voormalige gasvelden, en experimenten uit te voeren om de stijging van de bodemtemperatuur vast te stellen. Daarnaast spraken zij diverse technische experts van private bedrijven en kennisinstellingen om hun zorgen te delen en bevindingen te toetsen.

De NAM had twee vergunningen nodig voor het injecteren. De Provincie Overijssel moest een vergunning verlenen voor de diepe ondergrond, en de gemeenten voor het plaatsen van de pompen van de afvalwaterinjecties.

De inwoners maakten in 2007 bezwaar tegen de Drentse m.e.r., omdat daarin de schadelijke invloed van chemicaliën in het injectiewater onvoldoende werd onderkend. Ook boden ze hun kennisdossier met onder andere kaarten en experimentuitslagen aan bij de Provincie.

In 2011 richtten ze zich ook tot twee gemeenten in Noordoost-Twente en deelden hun zorgen over de mogelijke gevolgen van de afvalwaterinjecties. Toch ontving NAM de gevraagde vergunningen, mede omdat het bedrijf werd gezien als een vertrouwde en gerenommeerde partij.

Een groep inwoners uit Oldenzaal spande rechtszaken aan en kwam daarmee zelfs tot de Raad van State. Zowel de NAM als de inwoners mochten daarop een expert aanwijzen. De NAM koos een expert van Staatstoezicht op de Mijnen; de Oldenzaals groep

een van de inwoners die had meegewerkt aan het kennisdossier. De groep inwoners kon echter geen invalshoek vinden binnen de procedure bij de Raad van State. Moesten ze zich erbij neerleggen dat de afvalwaterinjecties hervat zouden worden?

BURGERKENNIS

In 2011 herstartte de NAM de oliewinning in Schoonebeek. Rondom de afvalwaterinjecties bleef het enkele jaren betrekkelijk stil. In december 2014 zond omroep RTV Oost echter de eerste van drie reportages uit over het bestaan van de afvalwaterinjecties en blies daarmee het stof van het dossier. Hoe was het mogelijk dat de NAM wettelijk toestemming had verkregen om te injecteren, terwijl daar wel degelijk risico's aan kleefden? De NAM lag op dat moment al onder vuur vanwege de gebeurtenissen in Groningen. In de twee maanden na de uitzendingen vroegen de gemeenteraden uit Noordoost-Twente en de Provinciale Staten van Overijssel om onafhankelijk onderzoek naar de risico's van de afvalwaterinjecties. Niet veel later sloot Waterschap Vechtstromen zich aan bij deze coalitie. Naast aardbevingen en bodemdalingen werden ook grondwatervervuiling en bodemverontreiniging gevreesd.

Minister van Economische Zaken Henk Kamp weigerde echter mee te werken aan onafhankelijk onderzoek.

De zorgen over de mogelijke risico's van de afvalwaterinjecties werden ondertussen versterkt door een reeks gebeurtenissen zoals scheuren in woningen nabij een injectielocatie, en een lekkage in de buurt van Hardenberg als gevolg van de afvalwaterinjecties. Veel lokale, provinciale en nationale politici spraken daarna met afschuw over de injecties. Mede naar aanleiding van de ontstane commotie rondom verroeste en lekkende leidingen besloot minister (en Tukker) Henk Kamp in juni 2015 de verplichte zesjaarlijkse evaluatie van de injecties een jaar te vervroegen. De oliewinning in Schoonebeek en de afvalwaterinjecties in Noordoost-Twente werden tijdelijk stilgelegd.

Minister Kamp zegde toe 'maatschappelijk draagvlak' mee te zullen nemen in zijn beoordeling.

Een aantal inwoners boog zich daarna over de vraag hoe ze de weerstand onder de bevolking tegen afvalwaterinjecties duidelijk onder de aandacht konden brengen. Met de dorpsraden uit Noordoost-Twente werd een burgerinitiatief in het leven geroepen: Stop Afvalwaterinjecties Twente. Dit initiatief haalde bijna 30.000 handtekeningen op bij een nieuwjaarsduik in Oldenzaal, carnavals-optochten in dorpen als Albergen en regionale voetbalderby's.

Een andere toezegging van minister Kamp was dat de oliewinning en afvalwaterinjecties stil zouden liggen totdat de evaluatie afgerond, getoetst en besproken was in diverse gremia. De NAM repareerde ondertussen de verroeste en lekkende leidingen met een buis-in-buissysteem. Halverwege september 2016 startte het bedrijf weer met de oliewinning en afvalwaterinjecties. Dat leidde uiteraard tot veel ophef. Onder meer Gedeputeerde Erik Lievers van de Provincie Overijssel spande een kort geding aan tegen de herstart. De rechter stelde de NAM echter in het gelijk; de pijpleiding voldeed aan de wettelijke eisen.

Het evaluatieonderzoek werd uitgevoerd door Royal Haskoning-DHV en begeleid door de commissie Herafweging Productiewater, waarin een aantal gemeenten en de provincies Drenthe en Overijssel vertegenwoordigd waren. Men boog zich over diverse manieren om met het afvalwater om te gaan: van volledige zuivering tot continuering van de injecties op de oude manier. Het burgerinitiatief werd gevraagd mee te denken binnen het evaluatieonderzoek en zette in op de volledige zuivering van het afvalwater.

STRUCTURELE INVLOED

Wat begon als een groep individuen ontwikkelde zich tot een stichting, met kenmerken van een institutie in formele zin. In dit geval vormden de uitzendingen van RTV Oost de trigger. Daarin bleek dat de informatievoorziening van de NAM over de injecties veel te rooskleurig was en enkel de baten beklemtoonde. Dit ontkenende reacties vanuit zowel de politiek als de burgers. Met de lekkages in Hardenberg ontstond grote ongerustheid rondom de injecties, ondanks de stellige beweringen van NAM-experts dat deze géén gevaar opleverden.

De eerste erkenning van de burgerkennis kwam een jaar later toen het ministerie toezegde het maatschappelijke draagvlak mee te zullen wegen. Later werd dat afgezwakt met de mededeling dat maatschappelijk draagvlak geen formele voorwaarde was voor de herbeoordeling van het injecteren en ook niet nader onderzocht zou worden. De burgers sprongen in het gat met een handtekeningactie, waardoor ze als experts in de evaluatieonderzoek terechtkwamen. Al konden ze zelf geen onderzoek uitvoeren, ze hadden wel inspraak bij de keuze van technieken die werden onderzocht.

De politieke toezegging dat draagvlak mee zou tellen, leidde ertoe dat burgers zich beter gingen organiseren. Voor de handtekeningactie wilden ze sponsors werven en dat vereist een rechtspersoon, vandaar de oprichting van een stichting. Met de handtekeningactie kon de stichting aantonen dat zij een maatschappelijk draagvlak vertegenwoordigde. Ze werd daarop uitgenodigd deel te nemen aan de onderzoekscommissie waarmee ze de expertise binnen haar gelederen kon inzetten in het besluitvormingsproces.

BELANGRIJKE ELEMENTEN

Terwijl de media lokale politici wakker schudden, konden de burgers verenigd binnen de stichting een beroep doen op hun eigen legitimiteit (expertise en draagvlak) om invloed uit te oefenen op deze belangrijke kwestie, dat wil zeggen 'invloed in de tweede graad'. Oftewel: het ging niet over de beslissing wel of niet injecteren als beste oplossing (eerste graad), maar over het (mee) bepalen tegen welke alternatieven injecteren wordt afgezet om tot een besluit te komen. Dit is meer dan alleen consultatie van inwoners (vrijblijvend): zij oefenen daadwerkelijk invloed uit.

Bij consultatie en burgerparticipatie willen we dan ook meer aandacht bepleiten voor deze agendabepalende instanties en gremia. Als burgers zijn uitgesloten van de gremia die beslissen over wat ter discussie zal komen, kan alleen gebruik worden gemaakt van de kennis van burgers die het eens zijn met de gekozen voorstellen van de bestuurders. Burgerkennis blijft zo onderbenut en andere oplossingen voor stedelijke problematieken blijven buiten beeld. Een gemiste kans als we de ecologische problemen van de huidige stedelijke ontwikkeling op een slimme en sociale manier willen oplossen.



23 januari 2017: minister Kamp heeft zojuist het rapport van Stop Afvalwater Twente aanvaard en staat de pers te woord.

NASCHRIFT: Afgelopen januari besloot de stichting Stop Afvalwaterinjecties Twente uit het overleg met de NAM te stappen, omdat de burgers zich niet gehoord, en vooral misbruikt voelen om de nieuwe beslissingen van de NAM te ondersteunen. Op 23 januari presenteerde de groep haar eigen rapport aan minister Kamp (foto). Het lijkt er echter op, dat de minister blijft uitgaan van de al te rooskleurige data van de NAM en het 700 pagina's tellende rapport van de onderzoekscommissie dat daarop gebaseerd is, zo blijkt uit zijn reactie tegenover de reporter van RTV Oost. Het rapport van de burgers telt in ieder geval mee in de nieuwe m.e.r. En dat is een – al dan niet symbolische – overwinning voor de burgers.