



Kennisconflicten in het schaliegasbeleid

Geplande proefboringen naar schaliegas in Boxtel resulteerden in maatschappelijke onrust. Daarop liet het ministerie van Economische Zaken onderzoek uitvoeren naar de risico's van schaliegaswinning in Nederland. Visies van stakeholders over nut en noodzaak van schaliegaswinning bleken echter onvoldoende te zijn meegenomen, waardoor het onderzoek uitmondde in een kennisconflict tussen voor- en tegenstanders. Het ministerie voert momenteel een tweede onderzoek uit, ditmaal naar mogelijke locaties voor proefboringen. De zienswijzen van stakeholders zijn hierin weliswaar beter meegenomen, maar ook dit onderzoek is niet voorafgegaan door een nut- en noodzaakdiscussie. Het is daarom onzeker of deze kennis wél een gedeelde basis voor beleid zal vormen.

Inleiding

Nu conventionele olie- en gasvoorraden steeds schaarser worden, is er toenemende aandacht voor de winning van schaliegas om in onze energiebehoefte te voorzien. De Nederlandse Rijksoverheid ziet hierin tevens

een mogelijke impuls voor de economie. Schaliegaswinning kent echter lokale milieu- en veiligheidsrisico's. Omdat de kosten en baten vaak ongelijk tussen stakeholders zijn verdeeld, is schaliegaswinning bovendien omstreden. In Nederland bleek dit uit de geplande proefboringen in Boxtel. Gaswinningsbedrijf Cuadrilla kreeg in 2011 toestemming om in deze gemeente proefboringen te verrichten. Hiertegen ontstond vrij snel verzet: eerst bij bewoners, drinkwaterbedrijven en milieuorganisaties en uiteindelijk ook bij de gemeente.

In het debat over schaliegaswinning speelde wetenschappelijke kennis bij zowel voor- als tegenstanders een belangrijke rol. De beschikbare kennis over de winning van schaliegas is wat de omvang van risico's betreft echter zeer uiteenlopend en veel onderzoeken spreken elkaar tegen.¹ Om hierover meer duidelijkheid te scheppen, liet het ministerie van Economische Zaken (EZ) onderzoek doen naar de milieu- en veiligheidsrisico's van proefboringen en schaliegaswinning in Nederland. De resultaten bleken echter omstreden en de kloof tussen voor- en tegenstanders van schaliegas leek eerder groter dan kleiner te worden. Op dit moment laat het ministerie een tweede onderzoek uitvoeren naar mogelijke locaties voor schaliegaswinning in Nederland. Gezien het voorgaande is het de vraag of dit onderzoek wél gedeelde kennis zal opleveren.

Marleen Poot, Hens Runhaar en Wanda van Enst

Marleen Poot (mariannehelenapoot@hotmail.com) heeft Milieu-maatschappijwetenschappen aan de Universiteit Utrecht gestudeerd. Dr. Hens Runhaar is als universitair docent verbonden aan de sectie Milieumaatschappijwetenschappen van de faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht en Wanda van Enst, MSc is als promovenda aan deze sectie verbonden.

In dit artikel onderzoeken we het kennisconflict rondom schaliegaswinning in Nederland aan de hand van de volgende vragen:

- 1) Hoe wordt kennisproductie bij vraagstukken zoals het schaliegasbeleid idealiter georganiseerd, zodat deze kennis het beleid niet belemmert maar accommodeert?
- 2) In hoeverre kan het kennisconflict rondom de geplande proefboringen in Boxtel worden verklaard door een vergelijking met het theoretische ideaalplaatje ten aanzien van de organisatie van kennisproductie?
- 3) Is de kans op een kennisconflict bij het tweede onderzoek kleiner, gezien de wijze waarop de kennisproductie nu is georganiseerd?

Theoretisch kader

Wetenschappelijke kennis kan bijdragen aan de kwaliteit van overheidsbeleid en zorgt idealiter voor goed geïnformeerde beleidsbeslissingen. De beleidsproblematiek van schaliegaswinning laat zich typeren als een slecht gestructureerd probleem: niet alleen bestaat er veel onzekerheid in

de kennis over risico's van schaliegaswinning, ook de visies van de belanghebbenden over het onderwerp lopen sterk uiteen. Bij slecht gestructureerde beleidsproblematiek heeft kennisproductie idealerwijs een accommoderende rol. Kennisproductie faciliteert de totstandkoming van gedeelde uitgangspunten in termen van probleemdefinities en oplossingen voor beleid, uitgaande van de waarden, visies en concepten van belanghebbenden².

Bij slecht gestructureerde problemen kunnen zich echter moeilijkheden bij de kennisproductie voor beleid voordoen. Zo kunnen wetenschappers kennis bewust selectief presenteren of incomplete kennis in naam van andere belanghebbenden produceren. Ook kunnen belanghebbenden selectief kennis gebruiken om hun standpunten te onderbouwen.

Dergelijk strategisch gedrag ten aanzien van wetenschappelijke kennis kan uitmonden in een kennisconflict, waarbij actoren met tegengestelde belangen conflicterende kennisclaims hebben. Om dit te voorkomen dient de kennisproductie in het beleidsproces zich te richten op het verenigen van stakeholders met tegengestelde belangen en moet de kennis betrouwbaar, relevant en legitiem zijn. Kennis is betrouwbaar wanneer deze voor stakeholders geloofwaardig en adequaat is. Kennis dient ook relevant voor de specifieke beleidsproblematiek te zijn. Kennis is legitiem wanneer deze recht doet aan de verschillende waarden en visies van de stakeholders^{3,4}.

Het conceptueel model in figuur 1 laat zien aan welke voorwaarden kennisproductie moet voldoen en hoe dit leidt tot kennis als een gedeelde basis voor beleid. Het gestreepte kader geeft aan welke aspecten van het conceptueel model in dit artikel worden onderzocht. Omdat de uiteindelijke beleidsbeslissing nog niet genomen is, valt dit buiten de reikwijdte van dit artikel.

De inbreng van de visies en kennis van betrokken stakeholders in onderzoek kan de relevantie en tevens de legitimiteit van de kennis verhogen. Hiertoe dienen dan wel de verschillende perspectieven op de beleidsproblematiek in het proces van kennisproductie worden betrokken, terwijl stakeholders inzicht moeten hebben in hoe de kennis wordt geproduceerd. Een vroegtijdige discussie over de beleidsproblematiek dient te zorgen voor duidelijkheid en overeenstemming tussen de stakeholders over de aard van het probleem en het doel van het onderzoek. De betrouwbaarheid hiervan wordt verhoogd wanneer onenigheid over de onderzoeksdata wordt verminderd. Zo'n discussie kan ook positief bijdragen aan de relevantie van onderzoeksbevindingen, mits de kennisproductie voldoet aan de behoeften van de stakeholders. Als stakeholders vinden dat het juiste probleem met de juiste onderzoeksvragen wordt onderzocht, verhoogt dit bovendien de legitimiteit van de kennisproductie. Tot slot is belangrijk dat de rol van kennis in het beleidsproces helder is. Wanneer duidelijk is welke bijdrage kennisproductie aan het beleid levert, zorgt dat ervoor dat deze kennis

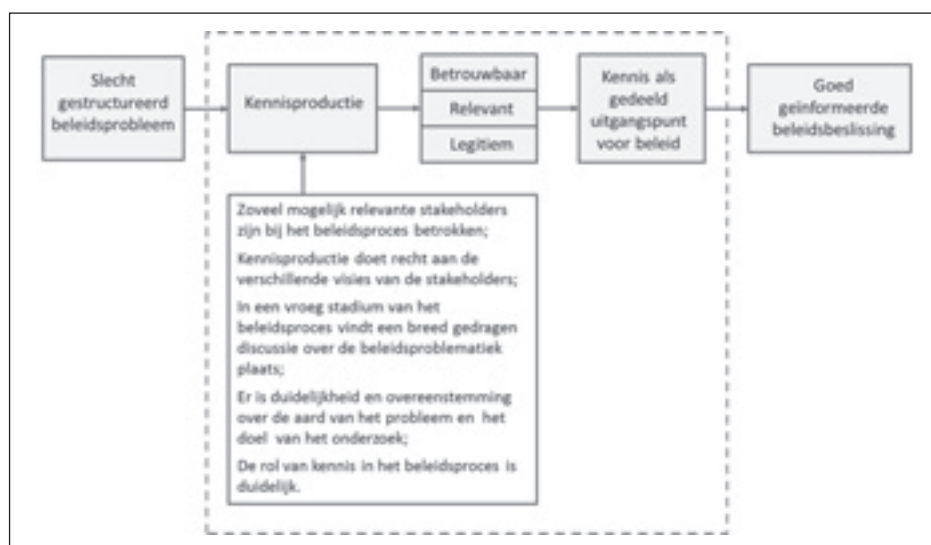
relevanter wordt gevonden door de betrokken stakeholders^{4,5}.

Dit conceptueel model toont hoe kennisproductie idealiter wordt georganiseerd om beleid te accommoderen. Het biedt tevens een toetssteen om de twee onderzoeken ten behoeve van het schaliegasbeleid te analyseren. Wij hebben hierbij niet het doel om de bruikbaarheid van het model te toetsen, maar om te onderzoeken welke factoren hebben bijgedragen aan het vastlopen van het schaliegasbeleid in Boxtel.

Milieu- en veiligheidsrisico's

Allereerst spiegelen we het eerste onderzoek ten behoeve van het schaliegasbeleid in Boxtel aan het conceptueel model om te analyseren welke problemen met betrekking tot kennisproductie zich hebben voorgedaan. Daarna toetsen we ook het tweede onderzoek dat het ministerie van EZ laat uitvoeren om te onderzoeken in hoeverre we kunnen verwachten dat de kennisproductie hierin verbetert. De bronnen die we hiervoor gebruiken zijn beleidsstukken over het schaliegasbeleid, waaronder kamerstukken en adviesrapporten. De standpunten van de verschillende stakeholders hebben we onderzocht aan de hand van uitingen op websites van de betrokken organisaties en persberichten.

Nadat Cuadrilla in 2011 toestemming had gekregen voor het uitvoeren van proefboringen ontstond hiertegen groeiend verzet onder bewoners en bedrijven, vertegenwoordigd door het burgercomité Schaliegasvrij Boxtel. Deze maatschappelijke onrust, gevoed door berichtgeving uit de media over de veiligheids- en milieurisico's van de winning van schaliegas, bracht het ministerie van EZ ertoe een moratorium op proefboringen in te stellen totdat de risico's van schaliegaswinning in Nederland waren onderzocht. De gemeente Boxtel wachtte dit onderzoek echter niet af en verklaarde zich eind 2011 'schaliegasvrij'. Het onderzoek, uitgevoerd door het consortium Witteveen+Bos, Arcadis en Fugro, ging in de zomer van 2012 van start. Het ministerie van EZ stelde een klankbordgroep in om het onderzoeksproces te begeleiden, bestaande uit decentrale overheden, belangenorganisaties, actoren uit de gaswin-



Figuur 1: Voorwaarden voor kennisproductie om tot kennis als gedeeld uitgangspunt voor beleidsbeslissingen te komen

ningsindustrie en enkele onafhankelijke deskundigen.

Het onderzoek concludeerde dat de milieu- en veiligheidsrisico's van proefboringen en schaliegaswinning in Nederland door de strenge regelgeving klein en beheersbaar zijn. Het onderzoek werd echter vanuit verschillende hoeken bekritiseerd. Om te beginnen vonden de provincies, de gemeenten, Stichting Schaliegasvrij Nederland en Milieudefensie dat zij inhoudelijk te weinig zeggenschap hebben gehad. Om die reden, maar ook omdat zij weigerden een geheimhoudingsverklaring betreft de onderzoeksresultaten te ondertekenen, stapten zij uit de klankbordgroep. Vanwege de betrokkenheid van Arcadis en Fugro bij de olie-, gas- en mijnbouwindustrie vonden de leden van de klankbordgroep de onderzoekers daarnaast niet voldoende onafhankelijk.

Ook op de onderzoekresultaten was kritiek. Onder andere TNO en Milieudefensie kwamen met reviews waarin zij de resultaten bestreden. De meest voorkomende kritiek was dat een discussie over het nut en de noodzaak van schaliegaswinning in Nederland ontbrak. Ook zou het rapport gebaseerd zijn op een onvolledige literatuurstudie, waardoor de risico's van schaliegaswinning te laag uitvielen. Bovendien kwamen de gevolgen voor de transitie naar een duurzame energievoorziening niet aan bod en waren bovengrondse effecten onvoldoende onderzocht^{6,7}.

Het uiteenvallen van de klankbordgroep en de kritiek op het onderzoek laten zien dat de productie van kennis geen accommoderende rol had en dat deze kennis voor de stakeholders geen gedeelde basis voor beleid was. TNO en Milieudefensie beschikten bovendien over kennis die de resultaten van het onderzoek tegenspreken: het schaliegasbeleid in Boxtel was in een kennisconflict uitgemond. Het onderzoek werd volgens tegenstanders uitgevoerd vanuit het standpunt van het ministerie van EZ en niet naar aanleiding van de visies en concepten van de stakeholders. Hierdoor werd de geproduceerde kennis door de stakeholders onvoldoende relevant en legitiem bevonden. Daarnaast bestempelden de stakeholders de

onderzoekresultaten als niet betrouwbaar, omdat de onderzoekers niet onafhankelijk werden geacht. Verder vonden zij de reikwijdte te beperkt, omdat de gevolgen voor omgeving, landschap en natuur en de transitie naar een duurzame energievoorziening niet waren onderzocht. Hierdoor voldeed het onderzoek niet aan de behoeften van de stakeholders; bovendien ontbrak overeenstemming over wat het onderzoeksdoel was. Kortom, het ontbreken van een nut- en noodzaakdiscussie leidde tot problemen op het gebied van de relevantie en de betrouwbaarheid van de kennis.

Mogelijke locaties voor proefboringen

Op advies van de Commissie Milieueffectrapportage (MER) laat het ministerie van EZ op dit moment een tweede onderzoek uitvoeren. Het doel hiervan is om in een Rijksstructuurvisie, de Structuurvisie Schaliegas, mogelijke locaties voor proefboringen in kaart te brengen. Hiervoor wordt onderzocht op welke locaties schaliegaswinning het meest kansrijk is en waar gevolgen voor mens, milieu en natuur zoveel mogelijk te beperken zijn. Nut en noodzaak van schaliegaswinning en de afweging tussen maatschappelijke kosten en baten zullen onderdeel uitmaken van de Structuurvisie Schaliegas. Ook worden hierin de bovengrondse ruimtelijke effecten en de invloed op de energietransitie expliciet behandeld⁸. Als basis voor de Structuurvisie Schaliegas

zal eerst een plan-MER worden opgesteld door adviesbureau Arcadis. Hierin hebben de betrokken actoren wettelijk recht op inspraak, waardoor volgens het ministerie de inbreng van de visies van stakeholders voldoende gewaarborgd wordt. Het onderzoek wordt naar verwachting in de loop van 2014 afgerond.

In hoeverre kunnen we verwachten dat dit onderzoek wel gedeelde kennis voor de stakeholders oplevert? Omdat het onderzoek nog lopende is, kunnen we nog niet vaststellen of de geproduceerde kennis voldoende betrouwbaar, relevant en legitiem wordt geacht. Wel kunnen we kijken of aan de voorwaarden voor kennisproductie voor beleid uit het theoretisch kader wordt voldaan.

Stakeholders gaven aan omgevingseffecten en de gevolgen voor de energietransitie in het eerste onderzoek te missen. Het ministerie neemt deze onderwerpen nu expliciet op in de Structuurvisie Schaliegas. Ook zal het nut en de noodzaak van schaliegaswinning in Nederland in de structuurvisie worden onderzocht. Het MER-traject zal gestart worden met een Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid hun zienswijze hierover in te brengen⁹. Als stakeholders hun zienswijzen terug zien komen in de plan-MER en uiteindelijk de structuurvisie, kan dit de relevantie en legitimiteit van het onderzoek ten goede komen.



Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is het oneens met de doelstelling van het onderzoek en ziet liever dat het afwegingskader voor schaliegaswinning niet in een aparte structuurvisie komt, maar dat schaliegas een onderdeel is van de bredere Structuurvisie Ondergrond. Ook andere stakeholders geven aan het niet eens te zijn met de doelstelling: decentrale overheden, Stichting Schaliegasvrij Nederland en natuur- en milieuoorganisaties vinden een nut- en noodzaakdiscussie wenselijk vóórdat het ministerie überhaupt met de ontwikkeling van een structuurvisie begint. De plan-MER komt deels tegemoet aan deze wens door de afweging tussen alternatieven en de mogelijkheid tot inspraak. Ook zal het nut en de noodzaak in de structuurvisie worden onderbouwd. Of dit vervolgens leidt tot verbeteringen op het gebied van legitimiteit en relevantie hangt af of hiermee wordt voldaan aan de behoeften van de stakeholders.

Tot slot wordt de gunning aan Arcadis opnieuw door Milieudefensie en Stichting Schaliegasvrij Nederland omstreden genoemd vanwege de schaliegasactiviteiten van het adviesbureau in Noord-Amerika. In het eerste onderzoek zorgde dit dat de geproduceerde kennis door de stakeholders onbetrouwbaar werd bevonden. Dit kan echter ook een strategische zet van Milieudefensie zijn om het schaliegasbeleid te belemmeren. Op dit moment is niet bekend of naast deze twee organisaties ook andere stakeholders deze mening delen.

Het onderzoek naar mogelijke locaties voor proefboringen heeft duidelijk de voorwaarden voor relevante, betrouwbare en legitieme kennis verbeterd. Tegelijkertijd zijn er nog steeds stakeholders die onderzoeksbureau Arcadis onbetrouwbaar achten. De structuurvisie en de plan-MER bieden meer ruimte voor inspraak en een nut- en noodzaakdiscussie. Een dergelijk discussie is echter niet voorafgegaan aan het onderzoek, ondanks de uitgesproken wens hiertoe door meerdere stakeholders.

Conclusie

Het ontbreken van een brede maatschappelijke discussie over het nut en de noodzaak van schaliegaswinning lijkt cruciaal te

zijn geweest in het kennisconflict in Boxtel. Wanneer een dergelijke discussie in een vroeg stadium van het beleidsproces was gehouden, hadden stakeholders hun visies kunnen inbrengen over de probleemstelling en het onderzoeksdoel in het schaliegasbeleid. Ook had naar aanleiding hiervan de reikwijdte van het onderzoek kunnen worden verbreed. Met een nut- en noodzaakdiscussie hadden de problemen op het gebied van de betrouwbaarheid, relevantie en legitimiteit van de kennis wellicht voorkomen kunnen worden.

Aan de organisatie van het tweede onderzoek is te zien dat het ministerie van EZ heeft geleerd van de fouten in het schaliegasbeleid in Boxtel. Het ministerie heeft duidelijk stappen ondernomen om kennis te produceren die door de betrokken stakeholders gedeeld kunnen worden. Stakeholders worden door middel van inspraak bij de plan-MER betrokken en lokale en ruimtelijke effecten en gevolgen voor de energietransitie worden in het onderzoek opgenomen. Dit vergroot de kans dat de stakeholders de geproduceerde kennis relevant en legitiem vinden. Hier staat tegenover dat een aantal stakeholders het doel van het onderzoek niet ondersteunt en een nut- en noodzaakdiscussie voorafgaand aan het onderzoek mist. Dit kan ertoe leiden dat stakeholders de geproduceerde kennis onvoldoende relevant en betrouwbaar zullen vinden. Indien het ministerie kennis wil produceren die door de stakeholders wordt gedeeld, organiseert zij idealerwijs het onderzoekproces zo, dat dit alsnog aan de behoefte aan een nut- en noodzaakdiscussie voldoet.

De voorwaarden voor betrouwbare, relevante en legitieme kennis zijn weliswaar randvoorwaarden om een kennisconflict te voorkomen, maar vormen nog geen garantie dat geproduceerde kennis ook daadwerkelijk door belanghebbenden gedeeld zal worden. De belangen bij dergelijke beleidsproblematiek zijn groot en stakeholders kunnen er bewust voor kiezen kennis niet te accepteren om zo hun doelstellingen te bereiken. Ook de wijze van sturing kan invloed hebben op hoe het beleidsproces verloopt. Bij beleidsproblematiek waar de nadelige effecten lokaal zijn, kan een top-down-sturingsstrategie namelijk

Referenties

1. Hübner, A., B. Horsfield en I. Kapp, 2012. *Shale Gas in Europe: Pragmatic perspectives and actions*. EPJ Web of Conferences 33
2. Turnhout, E., M. Hisschemöller en H.J.P. Eijsackers, 2008. *Science in Wadden Sea policy: From accommodation to advocacy*, *Environmental Science and Policy* 11 (3), 227-239
3. Van Enst, W.I., Driessen, P.P.J. & Runhaar, H.A.C. (2014) *Towards productive science-policy interfaces: A research agenda*. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol.16, No1
4. Buuren, A. van & Edelenbos, J., 2004. *Conflicting knowledge; why is joint knowledge production such a problem?* *Science Public Policy* 31 (4), 289-299
5. Hegger, D.L.T., M. Lamers, A. van Zeijl-Rozema & C. Dieperink, 2012. *Conceptualising joint knowledge production in regional climate change adaptation projects: success conditions and levers for action*, *Environmental Science & Policy* 18, pp. 52-65
6. TNO, 2013. *Reactie TNO op rapport Witteveen + Bos. Verkegen van* https://www.tno.nl/content.cfm?context=overtno&content=nieuwbericht&laag1=37&laag2=2&item_id=2013-08-28%2014:43:58.0
7. Milieudefensie, 2013. *Review schaliegasrapport Witteveen+Bos. Verkegen van* <https://www.milieudefensie.nl/publicaties/factsheets/milieudefensie-review-schaliegasrapport-witteveen-bos>
8. Commissie MER, 2013. *Persbericht effectstudies schaliegas, 19 september 2013*
9. Ministerie van Economische Zaken, 2014. *Opdrachtverlening ten behoeve van plan-MER schaliegas, 13 januari 2014*
10. Van Duijn, M., H. Runhaar, S. Agterbosch, M. Tieleman, 2006. *Hoe effectief sturen provincies op de realisering van wind-energie? Een evaluatie van de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie. Beleid en Maatschappij* 33 (2)

veel weerstand oproepen bij lokale overheden en andere stakeholders¹⁰. Bovendien kan geaccepteerde kennis het maatschappelijk debat weliswaar met feiten ondersteunen, maar de verschillen in meningen en de ongelijke verdeling van lasten en baten veranderen hier niet door. Zelfs wanneer aan het ideaalplaatje voor kennisproductie wordt voldaan, kan men zich afvragen of het wel altijd mogelijk is om bij een controversieel onderwerp als schaliegaswinning een compromis tussen alle stakeholders te bereiken.