



Participatie eindberging radioactief afval

*Resultaten OFL-verkenning
Najaar 2025*





Participatie eindberging radioactief afval

*Resultaten OFL-verkenning
Najaar 2025*



Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Context	4
1.2	Voorbereiding voor maken participatieplan: verkennende gesprekken	6
2.	Inzichten verkenning	8
2.1	Keuze methoden en locaties eindberging radioactief afval	8
2.2	Eindberging radioactief afval staat niet op zichzelf	9
2.3	Voorwaarden eindberging	10
2.4	Ethische vragen voor vele generaties	10
2.5	Kennis en participatie	11
2.6	Eerste stappen in een langdurig proces	11
3.	Samen een participatieplan maken	12
3.1	Uitgangspunten voor het gezamenlijk maken van een participatieplan	12
3.2	Ontwerpteam en deskundigengroep	13
3.3	Stappen in het vormgeven van de participatie voor de eindberging	14
Bijlage:	achtergrondinformatie	17
	Documenten	17
	Websites, podcasts en video	18



1 Inleiding

Nederland heeft – net als andere landen – radioactief afval. Zelfs als er nu helemaal geen radioactief afval meer bij zou komen, is er het afval dat in eerdere jaren ontstaan is bij onder meer het produceren van kernenergie en bij nucleaire geneeskunde.

Het veilig beheren van dat afval is een grote opgave. Radioactief afval moet immers enkele jaren tot vele honderdduizenden jaren veilig worden beheerd totdat het zo weinig straalt dat het niet meer gevaarlijk is voor mens en milieu. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zoekt daarom naar een oplossing voor het radioactief afval: de eindberging.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het OFL gevraagd om een voorstel te maken voor de participatie rondom de besluitvorming voor de eindberging van radioactief afval. Concreet gaat dat om het maken van een participatieplan.

Het ministerie vraagt daarbij om in samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en belanghebbenden te komen tot het voorstel voor een participatieplan en stelt dat gezien de omvang, de maatschappelijke impact en het langetermijnperspectief van de eindberging van radioactief afval het belangrijk is om het participatieproces met inbreng van belanghebbenden vorm te geven.

Dit participatieplan gaat als voorstel naar de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Het ministerie heeft de intentie om het participatieplan vervolgens te verwerken in het Actieprogramma Eindberging Radioactief Afval (AERA).

In antwoord op het verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het OFL-secretariaat in het najaar van 2025 een verkenning gedaan, ter voorbereiding van het maken van een participatieplan in 2026.

1.1 Context

Politiek en rijksoverheidsbeleid

De rijksoverheid werkt toe naar de eindberging van radioactief afval. Het kabinet heeft in 2024 gekozen voor een stapsgewijze, participatieve aanpak ([Kamerbrief 25422-302, 4 september 2024](#)), ingegeven door het advies van het Rathenau Instituut, de nucleaire kabinetsambitie en de toenemende druk op de ruimtelijke ordening. De staatssecretaris van IenW is stelselverantwoordelijk voor de eindberging.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat maakt hiervoor een Actieprogramma Eindberging Radioactief Afval (AERA), dat uiterlijk eind 2027 aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd. Het Actieprogramma gaat om een besluitvormingsproces dat moet leiden tot een (politiek) besluit over de eindberging. Het besluit gaat onder meer over de beheermethode(s), de locatie(s) en een tijdspad van de eindberging.

Het Actieprogramma wordt opgesteld aan de hand van meerdere sporen, die de verschillende onderdelen van AERA gaan vormen. Op dit moment zijn dat de sporen (in alfabetische volgorde): financieel, governance eindberging, juridisch, multinationale strategie, onderzoek, en participatie. Binnen het participatiespoor kan het OFL-voorstel voor een participatieplan een plek krijgen.



Aanvankelijk was de inzet van de regering om in 2100 beslissingen te nemen over de eindberging en in 2130 de eindberging in gebruik te nemen. Later heeft het kabinet de termijn van beslissingen over de eindberging verschoven naar 2050 (zie [Kamerbrief 25422-302, 4 september 2024](#) en [Kamerbrief, 25422-306, 12 december 2024](#)).

Participatie

Een gedegen en zorgvuldig participatieproces is belangrijk voor de kwaliteit en legitimiteit van besluiten over de eindberging van radioactief afval. Bovendien is het een Europese verplichting om het publiek te betrekken. In een Europese richtlijn over het beheer van onder meer radioactief afval staat: 'Transparantie is belangrijk bij het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Daarom moet voor een doeltreffende voorlichting van het publiek worden gezorgd en moeten alle betrokken belanghebbenden, onder meer lokale overheden en het publiek, de kans krijgen om, overeenkomstig nationale en internationale verplichtingen, deel te nemen aan het besluitvormingsproces.' ([Richtlijn 2011/70/Euratom](#), overweging 31)

Onderzoek en dialoog van het Rathenau Instituut

De activiteiten van het OFL bouwen voort op een vijfjarig onderzoeks- en dialoogprogramma van het Rathenau Instituut. Dat programma ging over:

- wetten en regelgeving ([Regels voor het langdurig beheer van radioactief afval | Rathenau Instituut](#));
- Hoe kennis op een goede manier georganiseerd kan worden ([Koersen naar kennis | Rathenau Instituut](#));
- hoe Nederland gedurende 70 jaar (1945-2016) is omgegaan met radioactief afval ([Geschiedenis als gespreksstarter](#) en [Een kwestie van tijd | Rathenau Instituut](#));
- besluitvorming over radioactief afval in andere Europese landen ([Lessen van andere landen over eindberging radioactief afval | Rathenau Instituut](#));
- hoe Nederland de besluitvorming op een goede manier kan inrichten ([Nu samen stappen maken | Rathenau Instituut](#)).

Met name dat laatste onderdeel van het onderzoeksprogramma is een startpunt voor het OFL. Het Rathenau Instituut doet in het rapport 'Nu samen stappen maken' vier aanbevelingen voor een stapsgewijze en participatieve besluitvorming:

1. leg nu een participatieve, stapsgewijze aanpak vast;
2. bepaal participatief welke beheeropties Nederland verder wil onderzoeken en ontwikkelen;
3. deel het besluitvormingsproces op in vijf fasen; en
4. organiseer per stap besluitvorming, publieksparticipatie, kennis en financiën.

Bij het uitkomen van het rapport 'Nu samen stappen maken' was de inzet van het kabinet nog om rond 2100 definitief te beslissen over de eindberging van radioactief afval. Het Rathenau Instituut benadrukt in het rapport dat die lange beslistermijn nu leidt tot 'een gebrek aan urgentie en richting.' (p. 5, zie ook p. 35-38). Het naar voren halen van de beslistermijn met 50 jaar, zoals het kabinet in 2024 deed, is daarvoor niet de oplossing. De stapsgewijze participatieve aanpak die het Rathenau Instituut voorstelt, gaat niet om het terug redeneren vanuit een einddoel in de toekomst. De aanpak werkt andersom: vooruit redeneren. Daarbij benadrukt het Rathenau Instituut: 'Nu starten betekent niet dat er haast moet worden gemaakt, maar dat beslissingen over beheermethode(n) en tijdspad(en) voortvloeien uit de stappen die in samenspraak met de maatschappij worden gezet. Zo voorkomt het kabinet dat er te snel wordt voorgesorteerd op oplossingen of keuzes die later ongeschikt blijken of onvoldoende maatschappelijk draagvlak hebben.' (p. 6)



Verder is een belangrijke aanbeveling van het Rathenau Instituut om meerdere beheermethodes te verkennen. Dat is belangrijk om dat later kan blijken dat een gekozen methode niet haalbaar of wenselijk blijkt te zijn. Bovendien maakt het verkennen van meerdere methodes het ‘mogelijk om de samenleving bij de besluitvorming te betrekken op het moment dat de keuzes nog openstaan’ (p. 7).

Het Rathenau Instituut deelt het participatieve en stapsgewijze besluitvormingsproces op in vijf fasen (zie p. 45 van ‘Nu samen stappen maken’):

1. Initiatiefase
2. Ontwikkel- en locatiefase
3. Bouw- en plaatsingsfase
4. Sluitingsfase
5. Post-sluitingsfase

Het maken van een participatieplan in het OFL en de vaststelling van het Actieprogramma Eindberging Radioactief Afval (AERA) door het kabinet gaan vóóraf aan de initiatiefase. In de initiatiefase start de uitvoering van het participatieplan. De start van de initiatiefase is nu voorzien in 2028.

KPMG-onderzoek over organisatiemodellen

Tegelijk met de OFL-verkenning werkte KPMG in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan een onderzoek over organisatiemodellen voor het proces richting de eindberging van radioactief afval. Eén van de verantwoordelijkheden die KPMG een plek geeft in de organisatiemodellen is de coördinatie van de participatie. Naar verwachting is het KPMG-onderzoeksrapport relevant voor het participatieplan. Het rapport is in januari 2026 openbaar gemaakt.

1.2 Voorbereiding voor maken participatieplan: verkennende gesprekken

Ter voorbereiding van het maken van een participatieplan heeft het OFL-secretariaat verkennende gesprekken gevoerd. De insteek van de gesprekken was het horen van verschillende perspectieven op de eindberging van radioactief afval, het besluitvormingsproces over de eindberging en de participatie in het besluitvormingsproces. Belangrijkste overweging bij het uitnodigen van mensen voor die gesprekken was variatie in belangen en deskundigheid.

- Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS)
- Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA)
- De Jonge Klimaatbeweging
- Energie Samen
- Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Greenpeace
- Ministerie van de Toekomst
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Klimaat en Groene Groei
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)
- Rathenau Instituut
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
- Stichting Landelijk Kernenergie Archief (LAKA)
- TNO
- Urenco
- Verenigd Front Kerngezond
- Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin)



- World Information Service on Energy (Wise Nederland)
- Bewoners uit de noordelijke provincies

Achtergrond voor de verkennende gesprekken boden documenten en online materiaal, zoals podcasts en websites. Daarin was informatie over de eindberging van radioactief afval en participatie te vinden. [De bijlage](#) geeft een indruk van de informatie die het OFL-secretariaat in zijn verkenning is tegengekomen.

De verkennende gesprekken waren nadrukkelijk bedoeld als opstartfase voor het maken van een participatieplan in het OFL in 2026, niet als uitputtende studie.



2. Inzichten verkenning

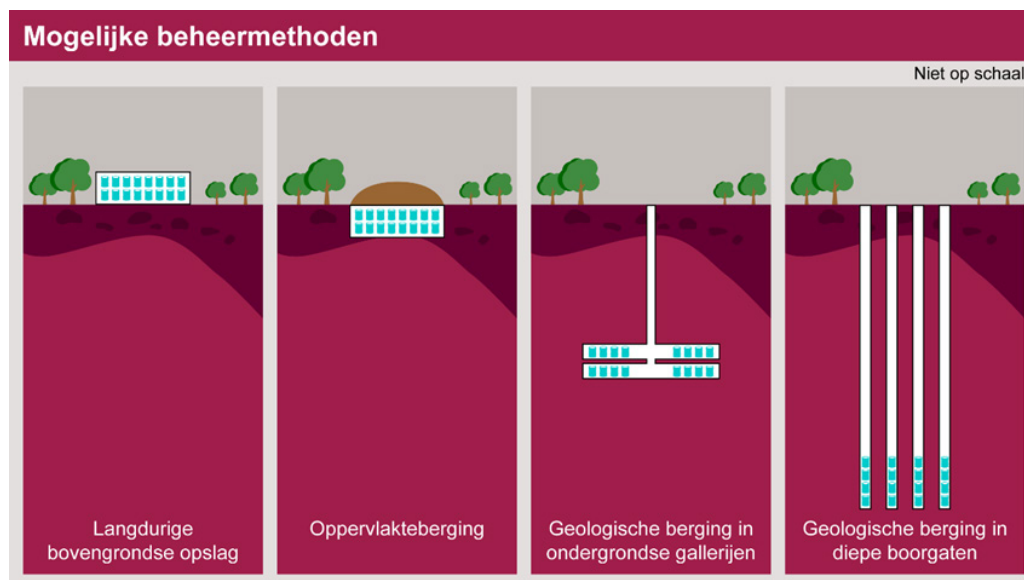
Het OFL-secretariaat ziet zes rode draden in de verkennende gesprekken:

1. Keuze methoden en locaties eindberging
2. Eindberging staat niet op zichzelf
3. Voorwaarden voor het proces
4. Ethische vragen voor vele generaties
5. Kennis en participatie
6. Stappen in een langdurend proces

2.1 Keuze methoden en locaties eindberging radioactief afval

Uit het onderzoek van het Rathenau Instituut komt al duidelijk naar voren dat keuzes over de manier om radioactief afval te bergen (beheermethoden) en de keuze van de locaties onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. In de verkennende gesprekken van het OFL kwam die verbondenheid tekens weer aan de orde.

Voor deze verkenning voert een uitvoerige beschrijving van de beheermethoden te ver. Het is voldoende te beseffen dat er verschillende methoden zijn en dat niet iedere beheermethode overal mogelijk is. Dat betekent dat sommige locaties meer voor de hand liggen dan andere.



Figuur: mogelijke beheermethoden (bron: Rathenau Instituut, rapport 'Nu samen stappen maken')

Er zijn meerdere redenen om de keuze voor beheermethodes open te houden, zoals het Rathenau Instituut uitlegt. 'Diverse belanghebbenden en experts wijzen erop dat het goed is om alternatieven achter de hand te hebben als geologische berging in Nederland toch niet haalbaar of wenselijk blijkt te zijn (...). Daarnaast komen er mogelijk betere technieken beschikbaar om het afval te beheren. ([Nu samen stappen maken](#), p. 41 en verder en [Besluitvormingskwesities bij het langdurig beheer van radioactief afval](#)). Ook andere gesprekspartners in de OFL-verkenning stellen dat het belangrijk is om nog niet vast te zitten aan één methode en alternatieven te hebben. Wat bijvoorbeeld als een methode toch niet voldoende veilig blijkt te zijn?



Het kiezen voor methodes gaat gepaard met het doen van onderzoek. Ook onderzoek naar beheermethodes is onlosmakelijk verbonden met mogelijke locaties. Daarmee kom je al in de leefomgeving van mensen. Dat was merkbaar bij de protesten tegen in 1976 aangekondigde proefboringen in noord-oost Nederland (zie [rapport 'Een kwestie van tijd – besluitvorming over radioactief afval in Nederland van 1945 tot 2016'](#) van het Rathenau Instituut). Die protesten maken onder meer duidelijk dat het belangrijk is vooraf helderheid te hebben over welke voorwaarden bij onderzoek gelden, bijvoorbeeld: als je akkoord gaat met onderzoek naar een beheermethode op locatie, ga je dan ook akkoord met een eventuele eindberging op die plek?

Ook nu zijn er zorgen in de samenleving over de locatie(s) van de eindberging. Opvallend in het afgelopen jaar was de onrust in het noorden van Nederland rondom een zienswijzenprocedure en een motie in de Tweede Kamer. In februari en maart 2025 was er een [zienswijzenprocedure over het Nationaal Programma Radioactief afval](#). Daarbij werd een conceptversie van de [routekaart eindberging radioactief afval](#) openbaar. Dat roept sindsdien met name in de noordelijke provincies bij veel mensen onrust en zorgen op.

In de motie Beckerman van maart 2025 roepen Tweede Kamerleden de regering op 'de Groninger zoutkoepels Pieterburen, Onstwedde en Bourtange definitief te schrappen van de lijst van mogelijke opslagplaatsen voor kernafval'. Eind december 2025 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een [Kamerbrief verstuurd met een reactie op de motie Beckerman](#).

Zonder vooruit te lopen op beslissingen die nog niet genomen zijn, is het belangrijk om in gesprek te gaan over onrust en zorgen over de locatiekeuze.

2.2 Eindberging radioactief afval staat niet op zichzelf

In de verkennende gesprekken met maatschappelijke organisaties én overheden kwam nadrukkelijk naar voren dat het te beperkt is om alleen oog te hebben voor de eindberging van radioactief afval. Het hangt samen met diverse andere onderwerpen. Zelfs als politiek en rijksoverheid deze onderwerpen in hun beleid en besluitvorming strikt genomen onderscheiden van de berging van radioactief afval, is het belangrijk toch rekening te houden met de samenhang tussen de onderwerpen en open te staan voor de verhalen van mensen. Immers, voor veel mensen is de eindberging onlosmakelijk verbonden met deze onderwerpen en vormen deze nadrukkelijk hun kijk op radioactief afval.

In de OFL-verkenning waren de meest in het oog springende onderwerpen die samenhangen met de eindberging van radioactief afval:

Kernenergie

Kernenergie is omstreden, omdat de productie van kernenergie radioactief afval oplevert. De eenvoudige rekensom is: hoe meer kernenergie, hoe meer radioactief afval. Voor critici van kernenergie is besluitvorming over kernenergie en over radioactief afval onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Nucleaire geneeskunde

Nucleaire geneeskunde levert ook radioactief afval op. Het lijkt meer geaccepteerd te zijn dan kernenergie, vanwege de waarde voor medische diagnoses en voor de behandeling van ziektes (zoals sommige behandelingen tegen kanker).

Drinkwatervoorziening

In Nederland wordt meer dan de helft van het drinkwater gewonnen uit grondwater ([RIVM](#)). In bijna alle verkennende gesprekken komt aan de orde dat de bescherming van het grondwater essentieel is en dat daar dus rekening mee moet worden gehouden bij de eindberging van radioactief afval.



Gebruik ondergrond

De (diepe) ondergrond wordt voor meerdere dingen gebruikt, bijvoorbeeld mijnbouw en geothermie ([Geologische Dienst Nederland](#)). Bij het maken van keuzes over eindberging van radioactief afval is het van belang rekening te houden met ander gebruik.

Ruimtelijke ontwikkelingen bovengronds

Eindberging van radioactief afval is ook boven de grond merkbaar en neemt ruimte in. Dat betekent dat bij het maken van keuzes over eindberging van radioactief afval ook rekening moet worden gehouden met het gebruik van de ruimte boven en onder de grond nu en in de toekomst.

Andere zaken met impact op de leefomgeving

Voor bewoners kan de (mogelijke) eindberging van radioactief afval in hun buurt een stapeling van problemen en zorgen geven, zoals

- aardgaswinning in Groningen en afhandeling schade;
- sluiting mijnen in Limburg;
- grote industrie;
- kerncentrale en opslag radioactief afval in Zeeland.

2.3 Voorwaarden eindberging

Meerdere gesprekspartners in de OFL-verkenning hechten waarde aan het tijdig stellen van voorwaarden voor de eindberging. Juist vanwege de maatschappelijke impact nu en voor toekomstige generaties is het volgens diverse gesprekspartners belangrijk in een vroeg stadium besluiten te nemen over voorwaarden voor de eindberging, bij voorkeur voordat onderzoek op locatie gaat plaatsvinden.

Gesprekspartners van het OFL noemden diverse onderwerpen waarvoor het belangrijk kan zijn om in een vroeg stadium voorwaarden vast te stellen:

- borgen veiligheid leefomgeving;
- borgen drinkwatervoorziening;
- bescherming van wat bovengronds van waarde is, bijvoorbeeld erfgoed en natuur;
- ander gebruik van de bodem;
- impact onderzoek, bouw en gebruik eindberging op mensen en omgeving;
- compensatie in de regio waar eindberging komt (niet alleen lasten, ook lusten).

2.4 Ethische vragen voor vele generaties

Impliciet of expliciet gaan alle keuzes over eindberging van radioactief afval ook over ethische vragen. Bijvoorbeeld vragen over verantwoordelijkheid en rechtvaardigheid. Zijn de risico's rechtvaardig verdeeld? Is het eerlijk om een lokale gemeenschap op te zadelen met de nadelen van een eindberging voor hun leefomgeving?

Ethische vragen aan de orde stellen bij het maken van keuzes over radioactief afval is niet alleen van belang voor mensen van nu, maar ook vele generaties verder. Een deel van het afval geeft immers honderdduizenden jaren lang radioactieve straling af. Dat betekent dat de eindberging niet alleen goed moet zijn voor de mensen van nu, maar ook voor toekomstige generaties. Of zoals het verwoord is in een Europese richtlijn: 'Iedere lidstaat heeft de ethische plicht ervoor te zorgen dat toekomstige generaties geen onnodige last ondervinden van de verbruikte splijtstof en het radioactief afval' ([Richtlijn 2011/70/Euratom](#), overweging 24).



2.5 Kennis en participatie

Voor zorgvuldige besluiten, waardevolle participatie én realisatie van de eindberging van radioactief afval is kennis nodig. Kennis die er deels al is in Nederland, kennis die beschikbaar is in andere landen en kennis die nog moet worden ontwikkeld. Het Rathenau Instituut heeft in 2024 al een studie gepubliceerd over hoe kennis op een goede manier georganiseerd kan worden ([Koersen naar kennis | Rathenau Instituut](#)).

Ook in de verkennende gesprekken van het OFL is kennis een terugkerend thema. In die gesprekken ging het vooral over:

- samenhangende technische en sociaal-maatschappelijke kennis is belangrijk voor cruciale keuzes over beheermethodes en locaties;
- in andere landen, zoals België, Duitsland, Zweden, Finland en Zwitserland is veel kennis over eindberging en de participatie bij de besluitvorming;
- een solide basis van onafhankelijke wetenschappelijke kennis is van groot belang;
- betrokken burgers hebben vaak relevante kennis en ervaring;
- het gaat niet alleen om het ontwikkelen van nieuwe kennis, maar ook om het borgen van kennis van eerdere generaties.

De rijksoverheid is van plan een kennisagenda te maken. Diverse gesprekspartners zien graag dat de kennisagenda voor de eindberging verbonden wordt met het participatieproces. Zo kan kennis benut worden tijdens het participatieproces en kunnen andersom kennisvragen uit het participatieproces onderdeel worden van de kennisagenda.

2.6 Eerste stappen in een langdurig proces

Aanvankelijk was de inzet van de regering om in 2100 beslissingen te nemen over de eindberging en deze in 2130 in gebruik te nemen.

Bij de termijn voor de besluitvorming zijn verschillende kanttekeningen. Het naar voren halen van de beslistermijn met 50 jaar is volgens meerdere gesprekspartners niet realistisch. Zij benadrukken de lange tijd die nodig is om zorgvuldige besluiten te nemen en wijzen er op dat besluitvorming in andere landen laat zien dat het vaak tientallen jaren duurt. Tegelijkertijd vinden andere gesprekspartners dat vele jaren wachten op duidelijkheid over een mogelijke eindberging in de eigen omgeving veel te lang is voor lokale gemeenschappen die zich zorgen maken.

Een stapsgewijze participatieve aanpak kan een manier zijn om zowel de tijd te kunnen nemen die nodig is voor zorgvuldige besluiten als om vanaf de start zorgen serieus te nemen in het besluitvormingsproces. Wellicht zijn een aantal afspraken en besluiten over voorwaarden voor eindberging al op een eerder moment te maken. Die voorwaarden kunnen juist gaan over waar zorgen over zijn.

Ook met een stapsgewijze aanpak brengt de lange termijn van het besluitvormingsproces uitdagingen met zich mee. Hoe bijvoorbeeld te voorkomen dat een gebrek aan urgentie en richting ontstaat? Hoe te zorgen voor continuïteit, reflectie en evaluatie? Hoe kun je ruimte maken voor toekomstige inzichten en ontwikkelingen? Hoe voorkom je onnodig lange onzekerheid voor mensen? En hoe borg je de brede kennis en ervaring van eerdere generaties voor latere generaties?



3. Samen een participatieplan maken

Als vervolg op deze verkenning start begin 2026 in het OFL het maken van (een voorstel voor een) participatieplan voor de besluitvorming over de eindberging van radioactief afval. Dit plan wordt in samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, deskundigen en belanghebbenden opgesteld.

Het participatieplan geeft een beschrijving van het participatieproces in het Actieprogramma. Het doel van het actieprogramma is om te komen tot een besluit van het kabinet over de beheermethode(s), de locatie(s) en het tijdpad van de eindberging in 2050. De inzet van het ministerie is dat de verschillende sporen in het actieprogramma (financieel, governance eindberging, juridisch, multinationale strategie, onderzoek, en participatie) op elkaar aansluiten.

Hieronder staan uitgangspunten voor het maken van het participatieplan, een toelichting op de groepen die het OFL gaat uitnodigen om mee te werken aan het participatieplan en een schets van de stappen in het maken van het participatieplan.

3.1 Uitgangspunten voor het gezamenlijk maken van een participatieplan

Kijkend naar ‘Nu samen stappen maken’ – het advies van het Rathenau Instituut uit 2024 – en de inzichten uit de gesprekken in het kader van de verkenning, ziet het OFL-secretariaat de onderstaande uitgangspunten voor het maken van een participatieplan.

1. Nationaal niveau

De participatie vraagt in de eerste periode om een nationaal perspectief. Dat past bij de stapsgewijze aanpak. In die stapsgewijze aanpak gaat het de komende jaren nog niet om specifieke locaties en regio's, maar om wat voor heel Nederland nodig is voor de eindberging.

2. Stap voor stap

De stapsgewijze participatieve aanpak doortrekkend naar het participatieplan dat het OFL in 2026 gaat maken, betekent dat in het participatieplan de eerste participatiestappen concreet kunnen worden. Voor de stappen die daarna komen, kan het participatieplan vooral richting geven. Dat geeft in latere jaren ruimte voor evalueren, reflecteren, bijsturen en het meer gedetailleerd uitwerken van de latere stappen.

3. Belangen en zorgen wel zien, nog niet wegen

In de verkenning werden al diverse belangen zichtbaar, bijvoorbeeld in de zorgen die mensen hebben. Heel zichtbaar waren de belangen en bijbehorende zorgen over een mogelijke locatie voor eindberging en zorgen over veiligheid. Waarover de belangen en zorgen ook gaan, het is belangrijk om daar oog voor te hebben in iedere fase van de participatie en daarmee ook in de besluitvorming. Dat is nodig om de participatie menselijk te houden én kan helpen om te begrijpen waar een zorgvuldige beslissing over eindberging van radioactief afval rekening mee te houden heeft. Hoe ruimte te maken voor die belangen en zorgen, wordt onderdeel van het participatieplan.

In de aanloop naar het participatieplan is het belangrijk om open te staan voor allerlei belangen. Meewerken aan het maken van het participatieplan is daarom nadrukkelijk niet bedoeld om specifieke belangen te verdedigen.



4. Toekomstgericht en generatiebewust

Het participatieplan biedt ruimte voor verschillende generaties nu en in de toekomst.

5. Open en eerlijk

Iedereen die meewerkt aan het participatieplan is bereid diens eigen verhaal open en eerlijk te delen en staat open voor het verhaal van anderen. Dat betekent vertellen, luisteren én daarover constructief in gesprek gaan.

3.2 Ontwerpteam en deskundigengroep

Een van de centrale zoektochten in de OFL-verkenning was het in beeld te krijgen wie samen een participatieplan kunnen gaan maken en wie op welke manier kan bijdragen.

Het OFL-secretariaat ziet dat er deskundigheid nodig is op gebied van:

- participatie en het ontwerpen van een proces;
- de vele aspecten van de eindberging van radioactief afval.

Zo komt het OFL-secretariaat tot een combinatie van een compact ontwerpteam met expertise in procesontwerp en participatie en een bredere deskundigengroep met deskundigheid op het gebied van (impact van) eindberging van radioactief afval en de besluitvorming daarover.

Het **ontwerpteam** maakt het participatieplan, onder leiding van een OFL-voorzitter en ondersteund door OFL-secretarissen.

Onderstaande competenties zijn aanwezig binnen het team:

- jongerenparticipatie;
- toekomstige generaties;
- beleid en bestuur;
- ontwerpende aanpak;
- strategisch omgevingsmanagement.

Het ontwerpteam gaat in februari 2026 van start.

Doel van de **deskundigengroep** is bijdragen aan een rijke en diverse basis voor het vormgeven van het participatieplan. Die basis is nodig om het werk van het ontwerpteam te laten aansluiten bij wat nodig is voor de besluitvorming over eindberging van radioactief afval. Zowel wetenschappelijke als praktijkdeskundigen zijn deel van de deskundigengroep.

Het OFL-secretariaat stuurt een diverse groep mensen een uitnodiging om deel te nemen aan de deskundigengroep. Zo nodig kan het secretariaat in de loop van het jaar meer mensen uitnodigen.



3.3 Stappen in het vormgeven van de participatie voor de eindberging

Het OFL-secretariaat gaat op dit moment uit van de volgende overlappende stappen.

Stap 1: kennismaking en werkafspraken

Januari - februari 2026

De eerste maanden van 2026 staan in het teken van kennismaken en werkafspraken maken:

- in het ontwerpteam;
- ontwerpteam en deskundigengroep samen;
- met de politiek verantwoordelijke.

werkafspraken gaan in ieder geval over:

- stappen in het vormgeven van het participatieplan;
- werkvormen;
- rolverdeling;
- omgangsvormen.

Stap 2: Beeldvorming en kennisverzameling

Februari - oktober 2026

Het ontwerpteam verzamelt kennis en vormt in de loop van de maanden een steeds uitgebreider beeld van de eindberging van radioactief afval en de sociaal maatschappelijke en historische context waarin de besluitvorming over de eindberging gaat starten. Het ontwerpteam start ook met het uitwisselen en verzamelen van kennis over participatievormen die zouden kunnen bijdragen aan het participatieplan.

Bij deze stap is de deskundigengroep van groot belang: de deskundigen kunnen het ontwerpteam voorzien van kennis en hun ervaringen met het ontwerpteam delen. Daarmee voeden zij het ontwerpteam. Te verwachten zijn een aantal activiteiten:

- bijeenkomsten van het ontwerpteam;
- werkbezoeken van het ontwerpteam;
- bijeenkomsten met ontwerpteam en de deskundigen(groep) samen.

Doel van die activiteiten:

- inhoudelijke thema's en kwesties identificeren;
- bepalen welke nog ontbrekende kennis en informatie het ontwerpteam nodig heeft en hoe het ontwerpteam die informatie in beeld kan krijgen (bijvoorbeeld onderzoeksopdracht, extra deskundigen uitnodigen).

Stap 3: participatieplan maken

September - december 2026

Naar verwachting schetst het ontwerpteam de contouren van het participatieplan in september 2026. Daarna is het tijd om het plan uit te werken. Zoals eerder genoemd in dit rapport is de inzet dat in het participatieplan de eerste participatiestappen concreet worden. Voor de stappen die daarna komen, kan het participatieplan vooral richting geven. Dat geeft in latere jaren ruimte voor evalueren, reflecteren, bijsturen en het meer gedetailleerd uitwerken van die stappen.

Bij het maken van het participatieplan raadpleegt het ontwerpteam ook de deskundigengroep. Dat doen zij in ieder geval aan het einde, als het participatieplan bijna klaar is. De deskundigengroep kan dan nog laatste dingen meegeven aan het ontwerpteam. Zo nodig raadpleegt het ontwerpteam eerder in stap 3 ook delen van de deskundigengroep over specifieke onderdelen van het participatieplan.



Aan het einde van stap 3 stelt de voorzitter het participatieplan vast. Streven is dat het ontwerpteam tot consensus komt over de inhoud van het participatieplan. Mocht dat uiteindelijk niet lukken, dan kan de voorzitter besluiten het participatieplan vast te stellen zonder consensus.

Op basis van de verkenning ziet het OFL-secretariaat een aantal onderdelen van het participatieplan.

a. Resultaten van de beeldvorming en kennisverzameling

In grote lijnen kan het ontwerpteam laten zien wat de beeldvorming en kennisverzameling heeft opgeleverd.

b. Het besluitvormingsproces

Het Rathenau Instituut stelde vijf fasen voor in het besluitvormingsproces (1. Initiatiefase 2. Ontwikkel- en locatiefase. 3. Bouw- en plaatsingsfase 4. Sluitingsfase 5. Post-sluitingsfase). Die fasering kan helpen om het besluitvormingsproces en de participatie te structureren. En vervolgens is het voor participatieplan belangrijk te weten in hoeverre er voor de initiatiefase antwoorden zijn op de volgende vragen:

- Wie gaat waarover?
- Waarover moet worden besloten?
- Wanneer zijn welke besluiten te verwachten?

Vervolgens is het zaak duidelijk te krijgen hoeveel ruimte er voor participanten (te maken) is om mee te praten over de inrichting van het besluitvormingsproces.

c. Ruimte voor participatie

Binnen het kader van het besluitvormingsproces zijn er nog vele keuzes te maken.

- Wie kunnen participeren? Wanneer? Waarover?
- Wat zijn de verplichtingen op het gebied van participatie in wet- en regelgeving?
- Wat zijn de toezeggingen over de doorwerking van participatie op het besluitvormingsproces?

d. Vormgeving participatie

- Wat zijn in grote lijnen de stappen in het participatieproces?
- Hoe kunnen de eerste stappen concreet vorm krijgen?
 - Welke manieren van participeren passen daarbij?
 - Welke manieren van participeren houden rekening met huidige én toekomstige generaties?

e. Monitoring, reflectie en evaluatie

In de praktijk kan de participatie anders uitpakken dan van tevoren bedacht. Daarom is het belangrijk om te monitoren, reflecteren en evalueren.

- Hoe ziet het evaluatiekader eruit?
- Wie monitort en reflecteert in 2027 op het opnemen van het participatieplan in het Actieprogramma Eindberging Radioactief Afval (AERA) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat?
- Wie monitort en evalueert vanaf 2028 het participatieproces?
- Hoe kan ruimte gemaakt worden voor reflectie op het participatieproces door participanten?



stap 4: aanbieden en publiceren participatieplan

Januari 2027

De voorzitter biedt het participatieplan aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan, vanwege diens politieke verantwoordelijkheid voor de eindberging van radioactief afval. Dat doet de voorzitter bij voorkeur in een persoonlijk gesprek. Vervolgens komt het participatieplan – zoals gebruikelijk bij het OFL - op de website van het OFL te staan en is vanaf dat moment openbaar.

stap 5: verwerken participatieplan in AERA

2027

Strikt genomen horen deze en de volgende stap niet meer bij het maken van het participatieplan. Bovendien is in deze stappen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat primair aan zet en niet meer het OFL. Toch doet het er toe stap 5 en 6 wel te noemen: zonder stap 5 en 6 zijn stap 1 tot en met 4 vergeefse moeite.

In 2027 is het volgende aan de orde:

- het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geeft een mondelinge en schriftelijke reactie op het participatieplan;
- het ministerie verwerkt het participatieplan in het Actieprogramma Eindberging Radioactief Afval (AERA);
- gedurende het jaar blijft het ministerie in gesprek met het OFL over de plek van het participatieplan in het actieprogramma.

stap 6: participatie eindberging in de praktijk

Vanaf 2028

De uitvoering van het participatieplan start met de eerste van de vijf fasen het stapsgewijze participatieve besluitvormingsproces: de initiatiefase

- ministerie van Infrastructuur en Waterstaat start met uitvoering participatieplan;
- monitoring en evaluatie van en reflectie op participatie.



Bijlage: achtergrondinformatie

Documenten

M. Arentsen, R. van Est (red.) (2023, 11 april). The Future of Radioactive Waste Governance – Lessons from Europe. Uitgever Springer VS Wiesbaden ([Lessen van andere landen over eindberging radioactief afval | Rathenau Instituut](#))

Minister van Infrastructuur en Milieu 2016, 24 juni) Het nationale programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen ([Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25 422 nr 149](#))

Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2022, 7 september) Splijtstof? Besluiten over kernenergie vanuit waarden ([Splijtstof? Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur](#))

Rathenau Instituut (2023, 31 januari). Geschiedenis als gespreksstarter – Dialogen met belanghebbenden en deskundigen over langdurig beheer van radioactief afval. Den Haag (auteurs: G. van Rooijen, V. Lagendijk, R. Dekker & R. van Est) ([Geschiedenis als gespreksstarter | Rathenau Instituut](#))

Rathenau Instituut (2023, 31 januari). Een kwestie van tijd – Besluitvorming over radioactief afval in Nederland van 1945 tot 2016. Den Haag. (Auteurs: E. Berkers, V. Lagendijk, R. Dekker, D. Snijders en R. van Est) ([Een kwestie van tijd | Rathenau Instituut](#))

Rathenau Instituut (2023) [Besluitvormingskwesties bij het langdurig beheer van radioactief afval](#) – verslag van een workshop met belanghebbenden en deskundigen op 30 augustus 2023 (auteurs: Schuijjer, M.E., V. Lagendijk, R. Dekker, R. van Est)

Rathenau Instituut (2024, 25 januari). Regels voor het langdurig beheer van radioactief afval – Overzicht, beoordeling en conclusies. Den Haag. (auteurs: S. Akerboom & R. Dekker). ([Regels voor het langdurig beheer van radioactief afval | Rathenau Instituut](#))

Rathenau Instituut (2024, 4 september). Nu samen stappen maken – Advies voor het besluitvormingsproces over het langdurig beheer van radioactief afval. Den Haag (auteurs: R. Dekker, V. Lagendijk, M. Schuijjer en R. van Est) ([Nu samen stappen maken | Rathenau Instituut](#))

Tweede Kamer (2024, 16 oktober). Commissiedebat Externe veiligheid (commissie Infrastructuur en Waterstaat) ([details commissiedebat 16 oktober 2024](#))

Tweede Kamer (2024, 16 oktober). Toezegging bij Externe veiligheid (toegezegd door staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat) ([Toezegging TZ202410-139](#))

Tweede Kamer (2025, 20 maart). Motie van het lid Beckerman c.s. over geen kernafval in de Groninger zoutkoepels. ([Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32645-149](#))

Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (2024, 4 september) Brief aan de Tweede Kamer over Adviesrapport Rathenau instituut over het besluitvormingsproces over het langdurig beheer van radioactief afval. ([Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 25 422 nr 302](#))

Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (2024, 12 december). Brief aan de Tweede Kamer nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming Q4 2024. ([open overheid, brief 12 december 2024 of Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 25422 nr 306](#))



Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (2025, 19 december). Brief aan de Tweede Kamer Diverse onderwerpen op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming ([open overheid, brief 19 december 2026 of Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 25422 nr 310](#))

Vewin, (2018, 30 april) Standpunt Eindberging Radioactief Afval ([Eindberging Radioactief Afval - Vewin](#))

Vivian Visser, Jitske van Popering-Verkerk, Artwin van Buuren (2022) Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving ([Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving - Erasmus University Rotterdam](#))

Websites, podcasts en video

Bundesgesellschaft für Endlagerung, website ([Bundesgesellschaft für Endlagerung](#))

Einblicke Magazine, website met tijdschriften over Duitse eindbergingsprojecten ([Magazine](#))

Houd Groningen Overeind, webpagina (<http://houdgroningenovereind.nl/>)

Informatiepunt Leefomgeving, webpagina over Social Impact Assessment (SIA) ([Social Impact Assessment \(SIA\) | Informatiepunt Leefomgeving](#))

Ministerie van Klimaat en Groene Groei en ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, website kernenergie en radioactief afval ([Kernenergie en radioactief afval | Kernenergie in Nederland](#))

Niras, webpagina over ethisch onderzoek voor het beheer van radioactief afval ([Waarom is ethisch onderzoek rond kernafval belangrijk?](#))

NRG Pallas, webpagina over medische isotopen ([Wat zijn medische isotopen? | NRG PALLAS](#))

Platform Participatie Zienswijzenprocedures Nationaal Programma Radioactief Afval ([Nationaal Programma Radioactief Afval | Platform Participatie](#))

ProDemos, website over burgerparticipatie ([ParticipatieWijzer](#))

Provincie Limburg, webpagina over Infopunt mijnbouw ([Infopunt mijnbouw - Provincie Limburg](#))

Rathenau Instituut (2024, september). Nu samen stappen maken – [Uitlegvideo besluitvorming radioactief afval](#)

Rathenau Instituut (2025, 20 maart) Podcast Achtertuin gezocht: waar laten we radioactief afval? Verreijkers aflevering 5 ([Achtertuin gezocht: waar laten we radioactief afval? Verreijkers \(5\) | Rathenau Instituut](#))

Rijksoverheid, webpagina over Nationaal programma radioactief afval ([Nationaal programma radioactief afval | Straling | Rijksoverheid.nl](#))

RTV 1, volle zaal in Onstwedde over kernafval: uitleg ministerie neemt angst niet weg ([Volle zaal in Onstwedde over kernafval: uitleg ministerie neemt angst niet weg - RTV1](#))

Stichting LAKA, website ([Laka.org | Informatie over kernenergie](#))

Wise Nederland, website ([WISE - World Information Service on Energy](#))

Dit is een uitgave van:

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
Rijnstraat 8 | 2515 xp Den Haag
Postbus 20901 | 2500 ex Den Haag

E-mail: info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Kijk voor meer informatie op:
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Uitgave | **februari 2026**

