

LEO AUGUST DE BOCK

HET VERHAAL VAN EEN BERGING

Burgerparticipatie: het nieuwe normaal?







VOORWOORD

Wat in 1999 begon met heel voorzichtige gesprekken, is inmiddels een industrieel en maatschappelijk project dat wat betreft burgerparticipatie uniek is. NIRAS, de lokale partnerschappen STORA, MONA en de gemeenten Dessel en Mol hebben ruim twintig jaar de tijd genomen om intens te overleggen, kennis over te dragen en inzichten uit te wisselen.

Samen hebben ze zich geëngageerd om ook na de berging te blijven samenwerken. Daar houdt het niet mee op, want de participatie zal zo'n 300 jaar lang moeten blijven bestaan. Zo lang moet het laag- en middelactieve kortlevende afval worden afgeschermd van mens en milieu.

Het resultaat op vandaag is een omvattend, geïntegreerd project voor oppervlakteberging van radioactief afval, gedragen door de lokale bevolking. Het hele land heeft baat gehad bij de voordelen van nucleaire energie en nucleaire toepassingen. Twee gemeenten aanvaardden de verantwoordelijkheid voor de onontkoombare consequentie: de berging van radioactief afval. De lokale gemeenschappen zijn beter geworden van investeringen in hun gezamenlijk welzijn. Het bezoekers- en ontmoetingscentrum Tablo is daarvan de meest zichtbare illustratie.



De partnerschappen voelen zich ten aanzien van NIRAS gewaardeerd als volwaardige partners. Ze hebben het bergingsproject mee uitgetekend en verbeterd. Meer dan twintig jaar lang hebben bewoners van Dessel en Mol hun vrije tijd en energie geïnvesteerd in een project dat hen allemaal aanbelangt en in het overtuigen van medebewoners van de gemeenten om zich te informeren over het opzet. Ze hebben heel wat kennis opgedaan die ze nu willen doorgeven aan jongere generaties. Het behoud van die kennis in de gemeenschap, over radioactiviteit, de berging van het afval, is van groot belang. Dat ze de ontwikkelingen mee bestuurden en besturen, is een belangrijk element van hun motivatie.

Vandaag is een doorbraak in het project aan de orde: het verwerven van de nucleaire vergunning voor de bouw en exploitatie van de berging. Vervolgens zullen de partnerschappen een nieuwe adem moeten vinden in de participatie na participatie. Hun betrokkenheid moet herdacht worden. Ze zullen vervellen en een nieuw élan vinden. De jongere generaties bij de participatie betrekken, is daarbij een kritische succesfactor.

Voor NIRAS is burgerparticipatie een blijver. NIRAS heeft zich losgemaakt van een eenzijdig technisch-wetenschappelijke benadering en liet die plaats maken voor een geïntegreerde aanpak. Dat was geen makkelijk leerproces, maar we hebben de uitkomst omarmd. Omvattende, complexe uitdagingen vereisen voortaan een directe inbreng van de betrokken bevolkingsgroep. De evolutie van de burger als 'beleidssubject' naar de 'burger als partner' is voltrokken. Dat geldt niet alleen voor de berging van radioactief afval, maar voor alle complexe samenlevingsproblemen. Hoewel de methodiek van het participatieproject NIRAS-STORA-MONA niet rechttoe rechtaan overdraagbaar is op andere uitdagingen, kan het waar ook ter wereld als een uniek en inspirerend voorbeeld dienen. "Burgerparticipatie: het nieuwe normaal?", het boek dat u in handen houdt, wil vooral dát inzicht aanreiken. Het brengt verslag uit over onze zoektocht naar een duurzame oplossing in het belang van iedereen.

Dat de burgerparticipatie ook na de berging blijft bestaan, maakt dit project en dit boek uniek. Hoe dat in een tegen hoog tempo veranderende wereld zal gebeuren, is een vraag waarop we van generatie op generatie aangepaste antwoorden zullen moeten vinden.

Alvast met grote trots,

Marc Demarche



Wim Caeyers



Jef Verrees



Kris Van Dijck





INHOUDSTAFEL

VOORWOORD	4
<i>Hoofdstuk 1</i>	
BURGERPARTICIPATIE: OMSCHRIJVING, BELANG EN VOORGESCHIEDENIS	10
Inleiding	14
1. Representatieve democratie is geen wetmatigheid	19
2. Professionalisering van burgerparticipatie	20
3. Mondige burgers met hoge verwachtingen	24
4. Hoe meer onzekerheid, hoe meer nood aan participatie	25
5. De relatie tussen participatie en deliberatie	26
6. Geschiedenis van burgerparticipatie	30
De Oude Grieken	30
Middeleeuwse petitiees	31
Het democratische ideaal	33
Participatie op basis van rede	35
Participatie door burgers leidt tot instabiliteit	37
Opkomst van brede burgerparticipatie – ‘bottom-up’ en ‘top-down’	37
Participatie als managementtool	39
Het democratische ontwakken	40
Valkuilen voor burgerparticipatie	45
Institutionalisering van burgerparticipatie	47
<hr/>	
<i>Hoofdstuk 2</i>	
HET VERHAAL VAN MOL-DESSEL, NIRAS EN TWEE PARTNERSCHAPPEN	52
1. Een nationaal nucleair onderzoekscentrum	54
2. Grootschalige nucleaire activiteiten	56
3. Radioactief afval bovenaan kernenergieagenda	59
4. Van dumping in zee naar te land	62
5. Radioactief afval: een internationale uitdaging	66
6. 98 geschikte sites in België	72
7. Sociale kwestie met technische implicaties en niet omgekeerd	74
8. Andere burgers, andere samenleving	82
9. Representatieve democratie krijgt gezelschap van deliberatieve democratie	85

10. Een nieuwe bestuurlijke realiteit voor NIRAS	86
11. Dessel en Mol: de psychologie van STORA EN MONA	90
12. Nucleaire cultuur als koevoet	93
13. Fleurus-Farciennes	94
14. Vetorecht voor de gemeenten	95
15. Meerwaarde voor lokale gemeenschappen	97
16. Samen meer weten	100
17. NIRAS als transparante partner en de meerwaarde van de partnerschappen	101
18. Kink in de kabel	106
19. Het FANC: de nucleaire waakhond	110
20. Sleutel voor welslagen	111
21. Tevredenheid over het Masterplan: de meerwaardeprojecten	113
22. Het Lokaal Fonds	120
23. Oppervlakteberging: complexiteit als troef	122
24. Langetermijnburgerparticipatie: kathedraaldenken of kolonisatie van de toekomst	126
25. Terugblik	128

Hoofdstuk 3

KUNST, RITUELEN EN LIEUX DE MÉMOIRE	136
1. 300 jaar en een wereld van verschil	138
2. Lieux de mémoire	146
3. Tablo	152
4. Het voorwerp van het geheugen is even belangrijk als het geheugen zelf	155
5. Kunst en het geweten van een landschap	158

Hoofdstuk 4

DELIBERATIE DOOR PARTICIPATIE NA PARTICIPATIE	160
1. Terugblik	162
2. Lessons learned	165
3. Elk land z'n eigen oplossing?	168
4. Burgerparticipatie: het nieuwe normaal?	169
NAWOORD	172



Hoofdstuk 1.

BURGERPARTICIPATIE

omschrijving, belang
en geschiedenis



2

Vraag en antwoord voor overleg inzake het gebruik van nucleaire activiteiten in de regio

— Ontwikkelingen van alle nucleaire aangrenzende activiteiten, bijvoorbeeld de 7 nucleaire bedrijven vestellingen in de regio, de transporten met radioactief afval, de lokale opslag van radioactief afval, het onderzoek naar bergingsmogelijkheden in andere gebieden...

OMDAT BURGERPARTICIPATIE EEN VLAG IS DIE VELE LADINGEN DEKT, VERDUIDELIJKEN WE IN DIT HOOFDSTUK WAT DIT WOORD VOOR ONS BETEKENT.

We stellen vast dat burgerparticipatie lang niet nieuw is. Doorheen veel maatschappelijke omwentelingen hebben mensen telkens opnieuw het belang ervan ingezien. Cruciaal voor een wezenlijke impact van burgerparticipatie is haar relatie tot de representatieve democratie – de volksvertegenwoordigers – en meer nog omgekeerd. In die context stellen we dat burgerparticipatie de belangrijkste vorm is van een deliberatieve democratie. Alleen waar de representatieve democratie vol in interactie gaat met de deliberatieve democratie plukken de democratie en de gehele samenleving daarvan de vruchten. De samenwerking rendeert voornamelijk waar het gaat om complexe uitdagingen die de representatieve democratie niet langer in haar eentje kan aangaan en tot een goed en gedragen einde kan brengen.

Omdat we de burgerparticipatie van vandaag beter kunnen begrijpen als we weten welke watertjes ze sinds de Oude Grieken heeft doorzwommen, vertellen we in dit hoofdstuk de geschiedenis van de deliberatieve vormen van democratie.

Ten slotte beschrijven we hoe belangrijk burgerparticipatie vandaag is.

‘Burgerparticipatie: het nieuwe normaal?’ beoogt geenszins een academische publicatie voor academici te zijn. Waar de auteur dit aangewezen acht evenwel, bieden voetnoten verduidelijking of een verwijzing naar een bron. Veeleer is dit werk van journalistieke aard. Evenmin pretendeert ‘dit boek elke stap in de ontwikkeling van de burgerparticipatie of elke ontwikkeling in het beheer van radioactief afval aan te halen. De betrachting van dit boek is wel, aan de hand van één case, te verhalen hoe burgerparticipatie effectief succesvol kan zijn in het vinden van oplossingen voor een complexe en precare maatschappelijke uitdaging.

Neen, het middenveld ligt niet op apegapen. Het tegendeel is waar. Dat burgers, middenveldorganisaties en andere, vaak economische actoren mee nadenken over maatschappelijke uitdagingen is een almaar gangbaardere praktijk. Ze nemen plaats aan de onderhandelingstafel en bepalen mee het lokale en nationale beleid. In toenemende mate zijn innovatieve bestuursprocedures een essentieel pendant van de representatieve democratie. Burgers, álle burgers, kunnen zich vooral in complexe dossiers via diverse kanalen op het van oudsher exclusieve terrein van de overheid manifesteren en beslissingen beïnvloeden.

De samenwerkingsprocessen doen opgeld. Ze vallen doorgaans onder de noemer ‘participatie’ en meer specifiek ‘burgerparticipatie’. Die burgerparticipatie is geen nieuw fenomeen. Dat ze in toenemende mate omarmd wordt, is dat wel. De relatief recente opmars van het participatieve en *deliberatieve* gedachtegoed is af te meten aan het veelvuldige ontstaan van werkgroepen, onderzoeksprojecten, rapporten, aanbevelingen, participatiemethodieken. Om burgerparticipatie op te zetten zijn inmiddels *tips and tricks, do’s and don’ts* voorhanden. Het zogenaamde ‘bestuur-voorbij-de-staat’ wint aan impact.

Tegelijk zijn participatie en burgerparticipatie voor heel wat burgers een vorm van nieuwlichterij waar ze niet mee vertrouwd zijn. In dit inleidende hoofdstuk proberen we dat te verhelpen. In plaats van te kiezen voor één definitie, selecteren we gemeenschappelijke kenmerken uit verschillende omschrijvingen van participatie en burgerparticipatie. Participatie en deliberatie zijn een onderdeel van burgerparticipatie, maar zijn niet onderling inwisselbaar. We stellen in het bijzonder scherp op de praktijk van de overheid om burgers uit te nodigen deel te nemen aan de besluitvorming. We vertellen de voorgeschiedenis van burgerparticipatie en de weg naar de inkapseling ervan. In dit hoofdstuk zijn daarom verschillende vragen relevant: wat zijn de grondslagen van burgerparticipatie, welke mogelijke verklarin-

-
1. Deliberatieve democratie is een vorm van publieke besluitvorming gebaseerd op informatiegaring, overleg en de uitwisseling van argumenten. Het begrip werd voor het eerst gebruikt door Joseph M. Bessette in zijn publicatie *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government* 1981. Invloedrijke auteurs die aan de grondslag liggen van de idee van deliberatieve democratie zijn onder anderen politiek filosoof John Rawls en socioloog Jürgen Habermas. Deliberatieve democratie is complementair aan zowel directe democratie (voksvergaderingen, referenda) als de vertegenwoordigende of representatieve democratie (d.m.v. verkiezingen).



gen zijn er voor de opmars ervan, wie of wat heeft burgerparticipatie tot een gangbare praktijk gemaakt, welke zijn de reële verschijningsvormen van burgerparticipatie?

We gaan uit van het ingeburgerde ideaalbeeld dat belang hecht aan het democratiserende karakter van participatie en de kracht die participatie in zich heeft om mensen te stimuleren, op te komen voor zichzelf en de specifieke groep waar ze deel van uitmaken. Evenwel leren praktijkvoorbeelden dat burgerparticipatie voorwerp is van uiteenlopende spanningen die voortkomen uit de wenselijkheid van representativiteit, of althans de perceptie daarvan, uit de noodzaak om consensus en conflict uit te balanceren en uit de precare overdracht van beslissingsmacht aan burgers. Participatie is geen per definitie (alleen)zaligmakend democratisch ideaal.

Voorts zien we participatie niet langer als een in de tijd afgebakend proces van probleemstelling tot oplossing *und Ende*, en introduceren we de notie 'langetermijnparticipatie'. Die vereist een soms ver in de toekomst reikende en dus herhaaldelijke intergenerationele overdracht. Omdat bepaalde uitdagingen complex en van langdurige aard zijn, wordt participatie in een aantal gevallen een aangelegenheid van verschillende opeenvolgende generaties. Ze wordt een participatie-estafette.