

# (INTER)NATIONALE PARTICIPATIE HEEFT NOOD AAN LOKALE PARTICIPATIE. EN OMGEKEERD

*Gunter Bombaerts<sup>1,2</sup>, Michel Bovy<sup>3</sup> en Gilbert Eggermont<sup>1,4</sup>*

**ABSTRACT** – In this article, we compare the RISCUM model and the Belgian partnership model. After a brief description of the participation methodologies, we give 5 recommendations: (1) A critical precautionary approach happens more profoundly if a European 'counter institute' is set in place and if non-participative forces are acknowledged. (2) A guardian of the process at the Belgian level seems missing and we recommend a technology assessment institute as exists in Flanders (at the regional level). (3) Limitations of discussion levels are useful but should also be flexible. (4) The Belgian partnership model focuses largely on the local level, ignoring more the regional and federal level. (5) A national debate should be organised in order to discuss the local compensation issues.

## Inleiding

In België is recent een belangrijke fase in een uitgebreid en diepgaand participatieproces afgerond. Groepen van de bevolking hebben een rapport afgeleverd waarom ze in hun gemeente een berging van laagactief kernafval toestaan en zo ja onder welke voorwaarden. Momenteel worden verdere stappen gezet in het proces van het laagactief afval en worden gesprekken gestart over de berging van hoogradioactief afval en andere afvalgerelateerde zaken.

Het is dus een uitgelezen moment even stil te staan bij sterktes en zwaktes van deze methodologie. We doen dit door de Belgische partnerschapmethode te confronteren met het RISCUM-model, een Zweedse participatiemethode. We maken hiermee duidelijk dat (inter)nationale participatie niet kan zonder lokale participatie én dat lokale participatie niet kan zonder (inter)nationale inspraak.

<sup>1</sup> Project on the Integration of Social Aspects in Nuclear Research (PISA), SCKCEN, Boeretang 200, 2400 Mol

<sup>2</sup> Centrum voor Interculturele Communicatie en Interactie (CICI), Universiteit Gent

<sup>3</sup> Université Catholique de Louvain (UCL)

<sup>4</sup> Vrije Universiteit Brussel (VUB)

# 1. Twee participatiemodellen

## 1.1. Belgisch partnerschappen

De berging van het nucleaire afval dat aan de oppervlakte geborgen kan worden (NAO)<sup>5</sup> heeft reeds een geanimeerde geschiedenis achter de rug. Het heeft decennia geduurd vooraleer de nucleaire instituten tot een erkenning kwamen dat nucleair afval een probleem was. De eerste oplossing voor NAO bestond in zeedumping. Na fel protest hier tegen en na de oprichting van het NIRAS (Nationale Instelling voor Radioactief Afval en verrijkte Splijtstoffen) werd gezocht naar mogelijke oplossingen op het land binnen Belgische grenzen. NIRAS publiceerde een lijst van verschillende mogelijke sites. Na wederom fel maatschappelijk protest werd dit plan afgeblazen. De regering gaf NIRAS de opdracht alternatieven te zoeken voor het afval dat aan de oppervlakte geborgen kan worden. (Voor een meer uitgebreide geschiedenis, zie Laes *et al.* in dit nummer of Laes *et al.*, 2004). Hiervoor ontwikkelde NIRAS samen met twee universiteiten het partnerschap project, een intensieve en verregaande participatiemethodologie.

Een partnerschap bestaat uit drie verschillende partners: NIRAS, lokale politici en burgers die zichzelf of een vereniging vertegenwoordigen. Naast de Algemene Vergadering en de Raad van Bestuur bestonden<sup>6</sup> deze vzw's gedurende het discussieproces uit vier werkgroepen. Externe experts werden uitgenodigd wanneer de leden van de partnerschappen dit nodig achtten.

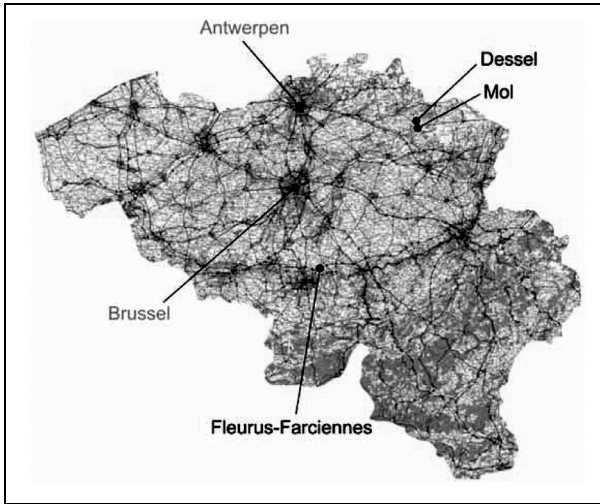
In december 1998 werd het project voorgesteld. Vier gemeenten waar al nucleaire bedrijven gevestigd zijn, waren bereid discussies te voeren over de vraag of in hun gemeente een NAO-berging kan worden gebouwd en indien ja, onder welke voorwaarden. De universiteiten bediscussieerden met de burgemeesters de noden van de gemeenten, evenals wie mogelijks geïnteresseerd zou zijn voor zo een partnerschap in de gemeente. Deze laatsten werden eveneens bevraagd over noden en geïnteresseerden. Dit proces werd herhaald tot er geen nieuwe mensen meer vermeld werden in de gesprekken. Zo werd er van de geïnteresseerde gemeentes een sociale kaart opgesteld en was men relatief zeker dat de mogelijke relevante mensen op de hoogte en uitgenodigd waren voor het partnerschap. 3 partnerschappen werden opgericht: STOLA in Dessel, MONA in Mol en PaLoFF in Fleurus-Farciennes<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> NAO is een onofficiële afkorting van 'nucleair afval dat aan de oppervlakte geborgen kan worden'. Meestal wordt gesproken over laag-, middel- en hoogactief afval – afhankelijk van de intensiteit van de straling - en kort- en langlevend - afhankelijk van de zogenaamde halveringstijd, de tijd waarin de helft van de isotopen radioactief vervallen naar een andere isotoop. NAO-afval wordt vaak laagactief, kortlevend genoemd of ook type A afval wat ongeveer overeen komt met kortlevend laag- en middelactief. We gebruiken bewust de benaming NAO voor redenen die later duidelijk zullen worden.

<sup>6</sup> De partnerschappen blijven nu, na het afleveren van hun eindrapport over de NAO-berging verder bestaan met een andere structuur. We bespreken hier de structuur van de partnerschappen zoals ze bestonden tot het afleveren van hun NAO-rapport.

<sup>7</sup> Meer info over structuur, samenstelling, werking en rapporten vindt u op <http://www.monavzw.be/> voor MONA (Mols Overleg Nucleair Afval type A), <http://www.stora.org/> voor STORA, de opvolger van STOLA, (Studie-en Overleggroep Laagactief Afval - Dessel) en <http://www.paloff.be/> voor PaLoFF (Partenariat Local de Fleurus-Farciennes).

**Figuur 1: België en de locaties van de drie partnerschappen. (MONA, 2005, 12)**



Om een idee te geven van de werkzaamheden van de partnerschapswerkgroepen geven we hier het voorbeeld van MONA. Gedurende vier jaren bestudeerden vier werkgroepen van tien tot vijftien – voornamelijk - mannen uiteenlopende aspecten van een NAO-berging. De werkgroep ‘Milieu en Gezondheid’ bediscussieerde de invloed van zo een NAO-berging op gezondheid, milieu, transport en landschapsvervuiling. Ze lieten een nulonderzoek uitvoeren om bestaande ziekten in kaart te brengen en om een opvolgingsonderzoek mogelijk te maken. De werkgroep ‘Veiligheid’ nam de operationele veiligheid van werklieden en leden van de bevolking onder de loep. De meeste aandacht hier ging echter uit naar de lange termijn veiligheid. De groep behandelde veiligheids-evaluaties, controle en monitoring van de berging, mogelijke gevolgen van een terroristische aanslag, noodplanning van een NAO-berging. Ze zochten ook een oplossing om toekomstige generaties op de hoogte te houden van de mogelijke gevaren van de installatie. De werkgroep ‘Inplanting en Inrichting’ behandelde de cruciale vraag van de locatie van de berging in de gemeente Mol. Ook de gewenste aanpassingen van het oorspronkelijke NIRAS-concept werden bediscussieerd door gebruik te maken van de input van de twee vorige werkgroepen. De laatste werkgroep, ‘Lokale Ontwikkeling’, dacht na over het sociale luik van het bergingsconcept. De groep stelde eerst een lijst op van lokale ontwikkelingsprojecten die de voorkeur genoten. Nadat ze dit hadden opgesteld, beseften ze dat dit niet noodzakelijk de voorkeuren zouden zijn van de toekomstige generaties. Zo ontstond in deze werkgroep de idee van een fonds waarvan ook de toekomstige generaties zouden kunnen genieten. De werkgroep wilde zo de risico’s maar ook de voordelen verdelen over de verschillende generaties.

Hieruit mag blijken dat de discussie over een mogelijke NAO-berging langdurig, breed en diepgaand gevoerd is. Na vier tot vijf jaar discussie is een afweging gemaakt van de nucleaire, chemische en bouwriscico’s, de landschapsvervuiling, milieueffecten, infrastructuurwerken en maatschappelijk voordeel.

De drie partnerschappen hebben hun dossier afgeleverd aan hun gemeenteraden. Die hebben, zoals procedureel voorzien was, aan de hand van de dossiers beslist of de ge-

meente dit aanvaardt of niet. Mol en Dessel hebben bevestigend gereageerd. De gemeenteraad van Fleurus heeft negatief gereageerd waardoor Farcienne voor een voldoende feit stond en zich heeft onthouden. Het is nu aan de federale overheid om verder een beslissing te nemen.

## 1.2. RISCOM

Een ander participatiemodel voor hoogtechnologische ontwikkelingen is RISCOM (RISk COMmunication). Kjell Andersson, Raul Espejo en Clas-Otto Wene (1998) proberen hierin een antwoord te geven op de legitimiteitscrisis in wetenschap en technologie. Ze benadrukken hierin de nood aan inspraak van anderen dan wetenschappelijke experts of politici.

Met Jürgen Habermas maken de auteurs een onderscheid tussen ‘decisionistische’, ‘technocratische’ en ‘pragmatische’ besluitvorming. In de eerste twee modellen over de interactie tussen maatschappij en technologie is het de rol van de wetenschappelijke expert om de feiten uit te leggen. Volgens het decisionistische model moeten politici zorgen voor de legitimititeit en authenticiteit van de besluitvorming, terwijl het technocratische model daarvoor rekent op de experten. Een model dat meer aanhang wint, is het pragmatische. Het stelt dat een strikte scheiding tussen de verschillende betrokkenen niet mogelijk is. Wetenschappers en politici alleen voldoen niet meer om de legitimititeit en authenticiteit van een beslissing te waarborgen. Wanneer er een gebrek is aan vertrouwen moet het publiek meer betrokken worden als een volwaardige actor in het debat.

Toch blijven er volgens de auteurs in dit pragmatische model uitdagingen. Volgens hen kan het publiek nooit volledig de complexe technologische veronderstellingen vatten zoals in het beheer van nucleair afval. Daarom kent het RISCOM-model twee actoren in het maatschappelijk debat een belangrijke rol toe. De eerste is een hoeder (*guardian*) van de transparantie van het proces. Dit instituut of deze persoon kijkt toe of iedereen voldoende gehoord wordt. De hoeder helpt vragen en inzichten naar boven te laten komen. Tegelijkertijd moet deze zo weinig mogelijk betrokken zijn bij het resultaat van het proces en weerhoudt deze zich best van het geven van concrete antwoorden om niet te veel betrokkene te worden. Een tweede rol in het model is dat van stretcher. Deze moet ervoor zorgen dat alle mogelijkheden van de uitvoerder (*implementer*) gebruikt worden. De stretcher moet voldoende technische bagage hebben om de dagdagelijkse methodes en kennis in wetenschap in vraag te stellen. Dit stretchen is nodig om af te stappen van de louter technische en economische benadering en maximaal de maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen.

De auteurs stellen voor om de complexiteit van een besluitvormingsproces nog meer te reduceren tot het voor voldoende mensen bevatbaar is. Hiervoor moet het proces opgedeeld worden in verschillende discussieniveaus (*recursion levels*). Gebaseerd op systeemtheorie worden deze niveaus gezien als ‘autonome systemen ingebed in andere autonome systemen met hun eigen taak en bijdragend tot de ruimere systemen.’ (Ibid., 35) De verschillende niveaus kunnen autonoom bekeken worden; ze kunnen nog steeds op zichzelf bestaan en hebben specifieke regels. In het voorbeeld van het Zweedse beleid van nucleair afval zien de auteurs vier belangrijke discussieniveaus. Het Zweedse

nucleaire systeem, het systeem van de nucleaire afvalberging, de sitekarakterisering en het expertonderzoek.

Na de verdeling van een maatschappelijk debat in niveaus, worden de relevante thema's bediscussieerd met een specifieke methodologie (*team synteegrity*). Het is een discussiemethode bedoeld om de transparantie van besluitvorming te verhogen. Voor de aanvang van de samenkomst vragen de organisatoren naar individuele opinies van de technologie onder discussie. Tijdens de meeting worden de verschillende opinies in 12 thema's gegroepeerd. Elke groep bediscussieert twee thema's ten gronde en is advocaat van de duivel voor de resultaten van twee andere thema's van andere deelgroepjes. Door herhaling kan een nog grondigere visie bekomen worden.

## 2. Aanbevelingen uit een vergelijking van twee modellen en twee praktijken

We hebben de twee participatiemethodes voorgelegd aan enkele mensen van de Belgische partnerschappen en van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC) en hen gevraagd wat volgens hen de voor- en nadelen waren van de twee methodes. De bespreking die u hieronder vindt, is hierdoor gevoed, maar weerspiegelt de mening van de auteurs. Omdat we voornamelijk voor een Nederlandstalig publiek schrijven, leggen we in dit artikel de nadruk op de bespreking van het partnerschapmodel door vergelijking met het RISCOS model. We komen tot vijf stellingen en aanbevelingen. (1) België is te klein voor de organisatie van een degelijke stretcher. Een Europees tegenexpertise-instituut zou een deel van dit gemis kunnen opvangen. De rol van non-participatieve kritiek zou meer moeten worden gewaardeerd. (2) Er is geen sterke Belgische 'hoeder' van het proces. NIRAS neemt momenteel die rol op zich, maar een minder betrokken instelling als een Belgisch instituut voor technologisch aspectenonderzoek zou een sterkere positie kunnen innemen. Indien dit niet mogelijk is, kan als blijk van partnergelijkwaardigheid een symmetrische vertegenwoordiging in bestuursorganen gecreëerd worden. Is het niet logisch dat MONA en STOLA in de raad van beheer zitten bij NIRAS als NIRAS in de raad van beheer van MONA en STOLA zit? (3) Een participatiediscussie mag niet halsstarrig aan discussieafbakeningen vasthouden. Als ze het debat belemmeren, moeten ze worden herzien of moeten de deelnemers van het debat tijdelijk een ruimer discours kunnen houden. (4) Het lokale niveau is een onmiskenbare sterkte van het partnerschap, maar dit kan de intergemeentelijke dialoog schaden en miskent het nationale niveau. (5) Er moet ook een debat komen over de compensaties (de zogenoemde toegevoegde waarde) die de partnerschappen mogelijk krijgen om deze beslissing breder gedragen te maken.

We gaan hier in meer detail op in.

## 2.1. *België is te klein voor een degelijke 'stretcher'*

Zoals uit de bespreking van het RISCOM-model blijkt, kan de stretcher geen commitment hebben ten opzichte van het resultaat van het participatieproces, de NAO-berging in dit geval. De stretcher moet zelfs verder gaan en bereid zijn te investeren in alternatieve onderzoeken. Hiermee schakelt de stretcher zich in in een voorzorgdiscours. De meerderheid van de wetenschappelijke en technische wereld kan soms overtuigd zijn van haar gelijk, maar een minderheid kan samen met een partnerschap deze zekerheid uit voorzorg bevragen. Het belang van de stretcher wordt duidelijk door onderzoek over conformiteit. Deutch en Gerard (1955) hebben voor het eerst aangetoond dat de neiging om de mening van anderen over te nemen zonder grondige analyse beïnvloed wordt door (1) het persoonlijk gebrek aan referentie- en interpretatiekaders en (2) de vergelijking en geringschatting van de eigen expertise ten opzichte van die van andere groepsleden. Groepen neigen naar uniformiteit omdat zij hierdoor de werkelijkheid kunnen interpreteren (Remmerswaal, 1996). Conformiteit is dus niet noodzakelijk negatief. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor groepen om zin te kunnen geven aan de omgeving en aan zichzelf.

Toch kan conformiteit groepen weerhouden grondige analyses te maken. Ivrin Janis heeft zo aangetoond dat verschillende politieke besluiten in de Verenigde Staten leden aan 'groepsdenken', 'een manier van denken waar mensen zich mee inlaten wanneer ze sterk betrokken zijn in een sterk samenhangende groep, wanneer het unanimitetsstreven van de leden de overhand neemt op hun motivatie om realistische inschattingen te maken van de alternatieven die in vraag worden gesteld.' (Janis, 1982: 9)

Wetenschap en technologieontwikkeling hebben krachtige methodes om zich tegen dit groepsdenken te wapenen. Dit wil niet zeggen dat ze er volledig immuun voor zijn. Een mooie illustratie hiervan wordt gegeven door Freddy Verbruggen in de uitgebreide studie van de flogiston-controverse (1973). Deze in diskrediet geraakte theorie, eerst uitgewerkt door Georg Ernst Stahl, stelde dat alle vlambare materialen flogiston bevatten, een stof zonder smaak, geur of gewicht die vrijkomt bij verbranding. Kwantitatieve metingen brachten problemen aan het licht dat bepaalde stoffen meer wogen na verbranding. Mensen als Joseph Priestley en Henry Cavendish verdedigden nog lang deze theorie nadat Antoine Laurent Lavoisier stelde dat er zuurstof nodig is voor verbranding. In een uitgebreide studie over deze controverse toont Verbruggen aan dat een positieve correlatie bestaat tussen commitment ten opzichte van een theorie en de tijd die nodig is om wetenschappers van andere dan gevestigde feiten te overtuigen. Eveneens bestaat er een positieve correlatie tussen de leeftijd en de overredingstijd.<sup>8</sup>

De gevolgen voor participatie in technologische ontwikkelingen zijn verregaand. In participatiegroepen waar vertegenwoordigers van de uitvoerder lid zijn, zijn de twee voorwaarden die conformiteit versterken in de meeste gevallen aanwezig. De val van het groepsdenken staat zo open. Of op zijn minst, het participatieproces loopt het gevaar haar kritisch potentieel te verliezen. Hier komt de stretcher in het verhaal. Deze organisatie moet non-conformerende input leveren om het participatieproces kritisch te houden.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Meer recente voorbeelden van invloeden van persoonlijkheidsinvloeden op wetenschappelijke inschatting vindt u in Bombaerts (2004).

Zoals we al zegden, heeft NIRAS als verantwoordelijke van het afval een te belangrijk commitment ten opzichte van het resultaat van het proces, de realisatie van een NAO-berging. Volgens het RISCOM-model kan het daarom moeilijk een stretcher zijn. Wie kan dan in België bijdragen tot deze rol?

Enkele leden van de partnerschappen zien de partnerschappen zelf als stretcher van NIRAS. Zij zien twee sterktes. Ten eerste bevatten de partnerschappen steeds verschillende leden die werkzaam zijn in nucleaire bedrijven in de omgeving. Hierdoor hebben ze een behoorlijke expertise in nucleaire aangelegenheden om het cognitieve kader en de cultuur van NIRAS kritisch te bevragen. Een nadeel hierbij is dat het wereldbeeld van de partnerschapsleden ook meer op dat van NIRAS kan lijken dan dat van de rest van de bevolking in de gemeente. De vraag die zich opwerpt, is of de partnerschapsleden na vier jaar intense inspanningen geen semi-experten zijn met een vergelijkbaar commitment als NIRAS. Een tweede sterkte zien de partnerschapsleden in de verschillende externe experts die zij hebben uitgenodigd om het NIRAS concept te reviewen. De partnerschappen benadrukten in de loop van het proces vaak zowel de zinvolheid als de moeilijkheid hiervan. Het is erg moeilijk Belgische tegenexpertise buiten de betrokken klassieke nucleaire bedrijven en instituten te vinden. Omdat België erg klein is, kent iedereen iedereen. Iedereen is op zijn hoede wanneer commentaar gegeven wordt en dit draagt niet bij tot een doorgedreven kritische inschatting. Ondanks deze moeilijkheden uiten de leden hun tevredenheid over de uitgenodigde experts. Deze experts focussen meestal op enkele geïsoleerde technische effecten. Ons inziens is er geen echt grondige evaluatie van het gehele technische concept tot stand gekomen met behulp van tegenexpertise.

Hoewel er dus een substantieel stretchingpotentieel aanwezig en gebruikt is, willen we verder op zoek gaan. Een logisch voorstel vanuit organisatorisch en statutair oogpunt zou het studiecentrum voor kernenergie (SCK) zijn. Als kenniscentrum en instelling van algemeen nut met een missie de burgers te dienen, zou het goed geplaatst zijn. Het SCK is echter zelf belangrijke afvalproducent en onderzoekscontractant in opdracht van NIRAS en heeft als dusdanig een niet te verwaarlozen belang bij de uitkomsten van de publieke discussie. Het SCK als stretcher kan ons dus niet tevreden stellen.

Het is duidelijk dat een stretcher vinden die voldoende sterk en kritisch is, niet eenvoudig is. Het hoeft ook niet één organisatie te zijn. We schuiven hier twee extra mogelijkheden naar voren. Ten eerste zal een Europees nucleair tegenexpertise-instituut kunnen bijdragen tot een betere stretching. Enkele partnerschapsleden vroegen aanhoudend naar internationale peer review. Deze vraag kan gezien worden als een vraag naar een onafhankelijke stretcher buiten België. Een Europees tegenexpertise-instituut zou actief op zoek kunnen gaan naar groepsdenken binnen het wetenschappelijke denken. Het mag dan ook duidelijk zijn dat dit verschillend is van peer review. Peer review blijft enkel bij een controle van de gangbare wetenschappelijke methodes, een tegenexpertise instituut zou actief op zoek kunnen gaan naar andere inzichten en deze confronteren met de gangbare. Een Europees instituut heeft het extra voordeel dat het minder gevoelig is voor nationale uniformiteit.

<sup>9</sup> Zoals Goorden in dit nummer aantoonde, is dit een klassiek probleem. Dialoog moet de verwoorde meningen plaats geven in de relevante institutionele en machtscontext en tegelijkertijd het proces zelf kritisch in vraag blijven stellen.

Een tweede mogelijke bijdrage aan het stretcherpotentieel ligt in de non-participatieve kritiek en hun belangrijke bijdrage in het besluitvormingsproces omdat ze minder gevoelig zijn voor de conformiteit van het lopende debat. Ze moeten daarom niet als vervelend gezien worden, maar hun kritiek moet worden geapprecieerd. We kunnen dit argument verhelderen door te verwijzen naar een discussie over graffiti (Janssens, 1999). Graffiti op treinen en openbare gebouwen is vervelend. Om hier op een ‘participatieve’ manier mee om te gaan organiseert het welzijnswerk workshops en voorziet het muren om – legaal - graffiti te spuiten. Gevolg is natuurlijk ook dat de groep die zich wil uiten, ontkracht wordt en de maatschappij zo een kritisch geluid (tijdelijk?) verliest. Hetzelfde gaat op voor de non-participatieve kritiek in technologiediscussies. Er wordt meewarig gedaan over de kritiek van milieubewegingen. In Zweden daarentegen worden wetenschappers van milieuoorganisaties betaald om alternatieve zienswijzen te ontwikkelen. Dit lijkt ons een belangrijke stap in de richting van een stretcherrol.

## 2.2. *Er is geen sterke Belgische hoeder van het proces*

Een goede hoeder is betrokken op de kwaliteit van het proces en heeft eveneens geen commitment naar het resultaat. Een goede hoeder is een zegen voor een participatieproces. Individuen moeten niet meer de moeilijke inschatting maken of ze vertrouwen kunnen hebben in de feiten van de uitvoerder. Een hoeder kan waken over procedurele aspecten en de inbreng van alle relevante actoren in het participatieproces. Wel verschuift zo de inschatting van de partnerschapsleden naar de hoeder en of deze de legitimiteit en authenticiteit van de uitvoerder goed beoordeelt.

Het is duidelijk dat een instituut dat een sterk commitment heeft ten opzichte van een proces en volledig neutraal is ten opzichte van het eindproduct van dat proces niet bestaat. Toch kunnen we grenzen aangeven. Webbink (1988) voerde een netwerkanalyse uit tijdens het Nederlands kernenergie-debat. Hij toonde aan dat het resultaat van deze discussie in belangrijke mate bepaald werd doordat de belangrijke nucleaire adviesorganen allemaal bevolkt waren met personen uit nucleaire instituten.

Laes *et al.* wijzen op analoge situaties in België (2004: 175). ‘De financiering van NIRAS-ONDRAF gebeurt in overeenstemming met het principe ‘de vervuiler betaalt’, in dit geval echter gekoppeld aan het principe van ‘de vervuiler controleert en stuurt’ de strategie, onderzoek, informatie en investeringen (via het vast technisch comité van NIRAS-ONDRAF). Uiteindelijk verzwakte daardoor de invloed van bevoegde ministers op het beleid zoals bleek uit het op de lange baan schuiven van grondige kwaliteitscontrole op afval dat uit Frankrijk terugkeert.’ Deze onderlinge netwerken zijn niet per se een onoverkomelijk probleem. Voor een hoeder lijkt het ons toch krachtiger wanneer deze zo weinig mogelijk geleid wordt (in raden van beheer, algemene vergaderingen,...) door de partners van het participatieproces. In vele landen speelt daarom een technologieaspectonderzoek de rol van hoeder. Op federaal niveau, het niveau van het nucleaire, bestaat zo’n instituut niet in België. Op Vlaams niveau bestaat het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (ViWTA) dat al enkele participatieprocessen op haar naam heeft. We bevelen daarom aan dat het federale niveau in België een soortgelijk instituut zou moeten oprichten of dat een bestaand



instituut die taak op zich zou moeten nemen. In ons gesprek met FANC heeft deze organisatie interesse hieromtrent geuit.

Indien er (politiek) geen hoeder mogelijk is, kan een symmetrische vertegenwoordiging van bestuursraden een andere manier zijn om meer evenwicht te creëren in de netwerken. Instituten als NIRAS en SCK zijn vertegenwoordigd in de raad van beheer en de algemene vergadering van de partnerschappen. Het zou een blijk van gelijkwaardigheid zijn als de partnerschappen ook volwaardig kunnen deelnemen aan de algemene vergadering of raad van beheer van SCK of NIRAS.

### ***2.3. Afbakeningen van discussieniveaus moeten ter discussie kunnen staan***

Het RISCUM-model onderscheidt op voorhand verschillende discussieniveaus om de complexiteit te reduceren. NIRAS en de twee participerende universiteiten deden hetzelfde in België. Het lokale debat over NAO wordt gezien als ingebed in het nationaal nucleair afvaldebat en het nationale nucleaire debat. We stellen dat het te moeilijk is deze strikte en formele onderverdeling te rechtvaardigen. Dit punt werd ook dikwijls door de leden van de partnerschappen aangehaald. We geven hier drie argumenten.

Ten eerste zijn attitudes, overtuigingen en voor waar aangenomen beweringen van een discussieniveau sterk gelinkt met elementen uit - formeel gezien - andere niveaus. Zo vroeg een niet-partnerschapsdeelnemer tijdens een publiek debat welke garanties de mensen van de regio hebben dat, als er iets gebeurt met de NAO-berging, dit ook gemeld zal worden en of hier goed mee zal worden omgegaan. Om zijn vraag te kaderen, haalde hij twee voor hem valabele argumenten aan: de leugens van het KMI over de windrichting tijdens de Tsjernobylcrisis en het noodplan van kerncentrales dat nog steeds niet operationeel is. Zijn bijna 20 jaar oude wantrouwen stond nog steeds overeind en maakte dat hij de elementen van de discussieavond op zijn manier interpreteerde. De directeur van een nucleair bedrijf in de omgeving reageerde geagiteerd dat deze twee voorbeelden volledig naast de kwestie waren. Voor de directeur behoort de NAO-bergingsdiscussie tot een ander discussiedomein dan noodplanning en weersvoorspellingen. Voor de vraagsteller daarentegen behoren de drie dingen samen om zijn vraag te kunnen beantwoorden: “Kan ik de mensen hier vertrouwen?” We vermoeden dat de reactie van de directeur hem een negatief antwoord gegeven heeft. Gevoelens van angst of wantrouwen stoppen niet aan vooraf gedefinieerde discussiegrenzen. Meninge over weersvoorspellingen en noodplanning zijn – voor sommigen - onlosmakelijk verbonden met nucleair afval dat aan de oppervlakte geborgen kan worden.

Een tweede argument tegen de te strikte afbakening van discussiedomeinen is dat de in een discussie betrokken actoren zelf niet beperkt zijn tot deze afbakening. De uitvoerder NIRAS, de controle FANC, de media en de milieuorganisaties dragen allemaal bij tot de beeld- en besluitvorming van de NAO-berging vanuit een breder perspectief dan het strikte NAO. Wanneer het discussiegebied voor participatiegroepen te strikt wordt opgelegd, kunnen deze het gevoel krijgen dat hun invloed gefnuikt wordt. De lokale afdeling van Greenpeace België bijvoorbeeld wilde niet tot het partnerschap toetreden omdat ze vreesden dat een besluit over een NAO-berging, ja zelfs een deelname aan het proces alleen, gezien kon worden als een impliciete aanvaarding van het nucleaire in het

algemeen. We begrijpen deze vrees, vooral omdat op het gebied van het nucleaire geen diepgaande participatie gegeven werd. Greenpeace heeft dus impliciet de voorafgaandelijke verdeling in verschillende discussieniveaus veroordeeld. En de partnerschappen in Mol en Dessel hebben momenteel, na het afleveren van hun rapporten over NAO, een ruimer discussieterrein geëist. Ze hebben verkregen dat ze over vragen gerelateerd aan nucleair afval inspraak krijgen. Dat is een stap in de goede richting, maar de beperking tot afval is logisch omdat NIRAS nog zo sterk in het partnerschap verankerd zit. Een partnerschap geleid door een neutralere hoeder zou ook ruimte geven voor noodplanning, werkgelegenheid, enz.

Een derde argument is dat het effectieve resultaat van het participatieproces sterk bepaald zal zijn door de grenzen van de discussieniveaus. Daarom moeten deelnemers van het proces de grenzen kunnen passeren. In de bergingsdiscussie die we hier bespreken kwamen deze grenzen ook vaak naar voren. Tot hiertoe spraken we over NAO of nucleair afval dat aan de oppervlakte geborgen kan worden. In het debat werd, zoals in voetnoot 1 gezegd, gesproken over type A afval of laagactief kortlevend afval.

*"Afval van categorie A (laag- of middelactief en kortlevend afval) Het afval van categorie A is geconditioneerd afval dat radio-elementen bevat in activiteitsconcentraties en met een halveringstijd die voldoende gering zijn opdat het afval in aanmerking zou komen voor oppervlakteberging. Deze categorie omvat laag- en middelactief afval met korte halveringstijd (30 jaar of minder), maar kan eveneens minieme hoeveelheden alfastralers met lange halveringstijd bevatten. Dit afval zal van mens en milieu geïsoleerd moeten worden tijdens 300 jaar, dit is de tijd die nodig is opdat zijn activiteitsniveau ten minste met een factor 1.000 zou afnemen."*

(NIRAS, 2006)

*"Categorie A afval is het afval waarin de radionucliden een voldoende geringe soortelijke activiteit en halveringstijd hebben om in oppervlakteberging te kunnen worden geplaatst, namelijk maximaal 400 tot 4000 Bq.g<sup>-1</sup> alfa-activiteit volgens de algemene aanbevelingen van het IAEA en van de Europese Unie."*

(NIRAS, 2001, 31)

Los van het feit dat deze twee definities niet hetzelfde afval aanduiden, is het duidelijk dat ze beide elementen van discussie bevatten. Het zijn net deze elementen die in een democratisch proces bepalen of het aan de oppervlakte kan worden geborgen of niet. Wat is 'voldoende gering', 'minieme hoeveelheden', 'waarom 30 jaar?', 'waarom een factor 1000?', 'waarom 400 tot 4000 Bq.g<sup>-1</sup>'?

De meeste van deze elementen zijn vanuit een democratisch perspectief erg open, want wat aan de oppervlakte geborgen kan worden, hangt af van wie er wat over zegt. Door het mandaat van het partnerschap te beperken tot type A waste of nog specifiekier laagradioactief afval<sup>10</sup> bepaalt de organisator NIRAS een belangrijk deel van het debat op voorhand al dat het afval aan de oppervlakte geborgen kan worden: type A afval is het afval dat aan de oppervlakte kan worden geborgen. "Aan jullie om het te aanvaarden of niet.", lijkt de impliciete extra boodschap te zijn.

Het alternatief lijkt ons erg duidelijk. Discussieniveaus kunnen als startpunt van een projectvoorstel genomen worden. Als er geregeld argumenten komen die een ander of ruimer discussieniveau vereisen moet hierop ingegaan kunnen worden.<sup>11</sup>

#### **2.4. Een intergemeentelijk en nationaal debat verruimen de partnerschapmethode**

De sterkte van het partnerschap ligt duidelijk op het lokale niveau. In één van de gemeentes nam één persoon op honderd gedurende vier jaar minstens maandelijks deel aan de – soms erg technische - discussies over de voor- en nadelen van het NAO-concept. Dit grote aantal deelnemers en hun inspanning is een sterk resultaat. Het toont aan dat ‘de leek’ erg betrokken kan worden indien dit gewenst is en indien hier ruimte voor wordt gegeven.

Deze nadruk op het lokale heeft echter ook een keerzijde. De intergemeentelijke en nationale dialoog kregen minder ruimte.

Zo kozen STOLA en MONA om hun site in de reeds bestaande nucleaire zone in te planten (zie figuur 2a). MONA heeft als eerste keuze de locatie ten noorden van het kanaal om het bestaande golfterrein en een natuurgebied uitgebaat door Natuurpunt te vrijwaren. Deze locatie is erg klein als enkel het Mols grondgebied gebruikt kan worden. Verder gaat de grondstroom met radionucliden volledig richting Dessel<sup>12</sup> (figuur 2b). In termen van radiologische veiligheid, landschapsinplanting, vervoer,... is deze site en het voorstel van STOLA aan de andere kant van de grens duidelijk een intergemeenschappelijke bezorgdheid. Daarom heeft MONA reeds vroeg in het proces gevraagd voor overleg. STOLA is hier niet op ingegaan, voornamelijk omdat ze vreesden dat de grotere gemeente Mol (30.000 inwoners) Dessel (8.000 inwoners) zou belemmeren in de vorming van hun persoonlijke mening. Gevolg is nu dat er na het afhaken van PaLoFF twee voorstellen op tafel liggen, gewrongen langs een gemeentegrens en allebei het product van vele jaren discussie. Onze vrees is dat de resultaten van deze discussies in rook zullen opgaan in ontransparante, klassieke lokale gemeentepolitiekdiscussies. Laat ons hopen dat we het niet bij het rechte eind hebben.

Het is niet alleen een gemeenschappelijke bezorgdheid van Mol en Dessel. Het is ook de bezorgdheid van de omliggende gemeenten. Deze konden hun burgemeester niet-stemgerechtigd laten afvaardigen in de algemene vergadering. Geen enkele burgemeester is op dit (te zwakke?) voorstel ingegaan. Daarbij komt nog dat Mol en Dessel grens-

<sup>10</sup> In het begin van het proces was er bijvoorbeeld verwarring over de afbakening van het discussieniveau van MONA. In de statuten van de vzw (MONA, 2000) stonden volgende twee artikels.

Art 1: De vereniging is gevestigd met de naam: Mols Overleg Nucleair Afval, categorie A.

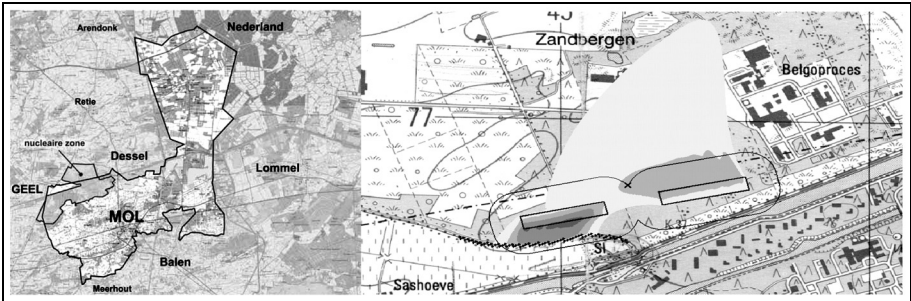
Art 3: De doelstelling van de vereniging is het uitvoeren van studies met betrekking tot laagactief en kortlevend afval om zo te komen tot een geïntegreerd projectvoorstel dat kan worden voorgesteld aan de overheid.

<sup>11</sup> Dat de zoektocht naar discussieniveaus niet evident is en vaak een participatieproces op zichzelf nodig heeft, toont bijvoorbeeld het mondiale duurzaamheidsdebat (zie bijvoorbeeld Aviel Verbruggen in dit nummer).

<sup>12</sup> Verder denken wij dat deze locatie voor vele inwoners van Mol psychologisch Dessels grondgebied is. We hebben hiervan geen gegevens dus gebruiken het niet als argument in ons betoog.

gemeenten zijn. De Nederlandse gemeenten zijn nog niet geraadpleegd en dit zal nog moeten gebeuren in het kader van latere vergunningsprocedures van het Euratomverdrag.

**Figuur 2: (a) De ligging van de nucleaire zone in Mol en Dessel. (b)**



Beeld van een NAO-voorstel. De stippellijn is de gemeentegrens tussen Mol in het zuiden en Dessel in het noorden. De kaart toont de radiologische impact van een hydrogeologische studie met de nuclidenpluim in het grijs. Ten zuiden van de installatie bevindt zich het kanaal. (MONA, 2005, 13)

De lokale dialoog heeft ook zijn invloed op het nationale niveau. De beslissingen welke soort berging waar gebouwd zal worden, heeft ook consequenties voor een heleboel andere gemeenten, bijvoorbeeld diegene waardoor het afval mogelijks vervoerd zou worden. Voor MONA en STOLA was deze discussie niet erg belangrijk. Het eerder geproduceerde afval was reeds gestockeerd in Dessel<sup>13</sup>. Voor het PaLoFF-project zou het afval naar Fleurus-Farciennes vervoerd moeten worden.

Er is ook het financiële aspect. De voorstellen voor oppervlakteberging en diepe berging verschillen € 300 miljoen. De bijhorende compensaties (zie verder) werden door MONA en STOLA nog niet gepreciseerd, maar we kunnen er van uitgaan dat het van dezelfde grootteorde is als het PaLoFF-voorstel van € 104 miljoen. Deze extra kostprijs tot € 400 miljoen zal doorgerekend worden aan de consument. Vanuit het RISCOCOM-model zou het logisch zijn dat het lokale niveau beslissingen neemt over sitekeuze en technische voorwaarden. Op het nationale niveau zou dan - in interactie met het lokale niveau - inspraak bestaan over de financiële grenzen. We denken hierbij aan het belang van consumentenorganisaties, armoedeorganisaties (zie Vanden Eynde en Clymans in dit nummer) enz. In een gesprek met FANC heeft dit agentschap de zinvolheid van een breder nationaal debat bevestigd.

<sup>13</sup> Want het grootste deel van het te bergen afval moet nog geproduceerd worden.

## 2.5. *Compensaties*

In een laatste punt willen we het in dit artikel hebben over de financiële bijdrage die een gemeente krijgt als een NAO-berging daadwerkelijk in hun gemeente gebouwd wordt. In de partnerschapfilosofie is er sprake van een geïntegreerd project of helemaal geen project. Het geïntegreerd project bevat dan ook een voorstel voor een ‘toegevoegde waarde’. Dit zijn voordelen die een gemeente kan bekomen als tegemoetkoming voor het nemen van haar maatschappelijke verantwoordelijkheid. We geven enkele bemerkingen hierbij.

We vinden het normaal dat er tegenover een risico een voordeel staat. De aanvaardbaarheid van een risico hangt hiervan af. Dat geldt voor autorijden en roken en dus ook voor een NAO-berging. Dit wordt bevestigd in een recent Belgisch opinieonderzoek (Van Aeken *et al.*, 2006). Meer dan 72% van de ondervraagden vindt dat een regio waar een radioactief afval geborgen zal worden hiervoor financieel gecompenseerd moet worden (tegenover 12% die hiermee niet akkoord gaat). 55% vindt dat deze compensaties door alle Belgische elektriciteitsconsumenten betaald moet worden (tegenover 25% die expliciet zeggen hiertegen te zijn). Toch willen we een kanttekening plaatsen bij deze ‘toegevoegde waarde’.

Zijn deze compensaties geen belangrijk deel van de – sterke - onderhandelingsposities van de partnerschappen? Een bedrag in de grootteorde van € 100 miljoen is niet niets voor een gemeente. Is zo een bedrag niet te veel voor het risico van de NAO-berging, de psychologische risicoperceptie mee in rekening genomen? STOLA spreekt zelfs in haar conclusies dat er géén risico is. Waarom dan compensaties vragen? Wat met de klassieke storten mét risico zonder dat de gemeentes er compensatie van die grootteorde voor krijgen? Wat met het argument dat Zweedse participatiegroepen geen compensatie willen omdat ze ‘neutraal’ willen blijven? En als er dan een fonds komt van stel € 100 miljoen, wie zal dat dan beheren: de elektriciteitsproducenten, het partnerschap, de gemeente of NIRAS?

We denken dat het financiële (onderhandelings)aspect een belangrijk argument is waarom het begrip ‘compensatie’ zo gevoelig ligt. Maar we willen dit ook relativeren. Een andere belangrijke bijdrage waarom het vaak vernoemde NIMBY (Not In My BackYard) syndroom misschien wel verworden is tot PIMBY (Please IN My BackYard) is om de eenvoudige reden dat mensen vier jaar lang intensief aan een project gewerkt hebben, hierdoor oprecht in hun zaak geloven, er voor staan en er zich mee vereenzelvigd hebben. We willen hiermee niet aangeven dat het compensatiebedrag moet verminderen. We willen hiermee wel aangeven dat het een sterker argument is dat breder gedragen wordt als het ook op nationaal gebied bediscussieerd zou worden.

## 3. **Conclusie**

We hebben hier aan de hand van het RISCOS-model een aantal kritische bedenkingen gemaakt over het Belgische partnerschap model. We willen benadrukken dat dit niet betekent dat we dit model als waardeloos afdoen en dat het proces over de locatie van

de NAO-berging opnieuw gevoerd moet worden. En het betekent ook niet dat het RISC-COM model beter is dan het partnerschapmodel.

Wel betekent het dat er ruimte is voor verbetering van het Belgische partnerschapmodel. Vooral de discussies over type B en type C afval diepgaand gevoerd worden, moet er een brede en transparante discussie komen over mogelijke veranderingen van het proces. De aanbevelingen die we hierboven gemaakt hebben, kunnen naast vele andere opmerkingen en bedenkingen dan dienen als startpunt van deze discussie.

## Bedanking

Een dank aan de bereidwilligen van FANC, PaLoFF, STOLA en MONA om over deze onderwerpen met ons van gedachten te wisselen. Speciale dank aan MONA voor hun openheid om G. Bombaerts als observator aan hun werkgroepvergaderingen te mogen laten deelnemen.

## Literatuur

- ANDERSSON K., ESPEJO R. & WENE C.-O. (1998) *Building Channels for Transparent Risk Assessment. Final Report RISC-COM Pilot Project*. SKI, Stockholm
- BERGMANS A. 2005. *Van "de burger als beleidssubject" naar "de burger als partner": de Belgische queeste naar een langetermijnoplossing voor het beheer van het laagradioactief en kortlevend afval*. Onuitgegeven doctoraatsthesis, Antwerpen
- BOMBAERTS G. (2003) *Conformity and internalisation in a participative decision making process*. In: ANDERSON (Ed), *VALDOR 2003*, Stockholm
- BOMBAERTS G. (2004) *Waste Depositionism. A philosophical inquiry on technoscientists and nuclear waste*, onuitgegeven doctoraatsthesis, Mol, <http://www.sckcen.be/pisa> (2006/04/12)
- DEUTCH M. and GERARD H.B. (1955) 'A study of normative and informational social influences upon individual judgment', *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 51, 629-636.
- LAES E., CHAYAPATHI L., MESKENS G. & EGGERMONT G. (2004) *Kernenergie en maatschappelijk debat*, Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek, Brussel
- MONA (2005) *MONA, een weg naar de aanvaardbaarheid van een berging van categorie A afval in Mol?*, Mol
- MONA (2000) *Statuten en Huishoudelijk Reglement van MONA*, Mol
- NIRAS (2006) [http://www.nirond.be/nederlands/6.4\\_classificatie\\_nl.html](http://www.nirond.be/nederlands/6.4_classificatie_nl.html) (2006/04/12)

- NIRAS (2001) *Technisch overzicht van het SAFIR 2-rapport. Safety Assessment and Feasibility Interim Report 2.*, NIROND 2001-05N
- REMMERSWAAL J. (1996) *Handboek Groepsdynamica. Een nieuwe inleiding op theorie en praktijk*, Nelissen, Baarn
- JANIS I. (1982) *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton Mifflin Company, Boston
- JANSSENS, D. (1999) 'Sociaal werk tussen hamer en aambeeld. Enkele aanbevelingen voor het sociaal werk vanuit de paradigma's van J. Habermas.' BRODALA J., CUYVERS G. and VAN DEN EECKHOUT (Eds.), *Kanttekeningen. Bouwen aan kansen op recht en toegang*, Garant, Leuven
- VAN AEKEN K., CARLÉ B., HARDEMAN F., TURCANU C., and BOMBAERTS G. (2006) *Risk Barometer 2006. Univariate Analysis.*, Mol, Belgium
- VERBRUGGEN F. (1973) *Cognitieve dissonantie en phlogistonkontroverse. Een interdisciplinaire studie waarin het cognitief gedrag van wetenschapsmensen tijdens de phlogistonkontroverse verklaard wordt vanuit enkele psychologische modellen, in de eerste plaats vanuit het model van de cognitieve dissonantie van Leon Festinger*, onuitgegeven doctoraatsthesis, RUG
- WEBBINK D. (1988) 'De institutionele kernenergielobby. Een netwerkanalyse van de kernenergiesector', *Mens en Maatschappij*, 63, 4, 347-365