

MET NIEUWE PARTICIPATIEVE PRAKTIJKEN NAAR EEN BETERE AFSTEMMING TUSSEN HET MAATSCHAPPELIJKE EN HET POLITIEKE DEBAT

*Lieve Goorden*¹

ABSTRACT – big challenge for current institutionalized consultation is the question how to deal with the dilemmas accompanying complex social change. In this essay a participatory philosophy is presented which will give support to a much more explicit approach of difficult choices in the perspective of controversial change. The essay proposes two principles that should govern the design of participatory processes. In the first place, it is important to create a ‘political’ forum for debate as well as a ‘reflexive’ forum. In other words, the process should recognize the weight of power in public debate and at the same time offer the opportunity for public self reflection. Secondly, one should dare to pronounce the existing plurality towards a controversial issue, but this may not prevent the search for a (new) identity.

1. Nieuwe kwesties moeilijk tembaar door het gangbare overleg

Er bestaan al heel wat fora waarop het publieke debat kan worden gevoerd en waar mensen politieke argumenten met elkaar kunnen uitwisselen. Denk maar aan adviesraden, het parlement, publieke hoorzittingen, enz. Dit geïnstitutionaliseerde overleg heeft in het verleden bewezen dat het kan helpen om gezamenlijke keuzes te maken. Waarom daaraan nieuwe publieke ruimten toevoegen? Waarom experimenteren met participatieve praktijken zoals burgerpanels, consensuconferenties, burgerjury’s, focusgroepen, scenarioworkshops, e.d.? In welk opzicht kunnen die fora een meerwaarde betekenen voor het maatschappelijke debat en zo een bestaansrecht verwerven?

Het lijkt erop dat de gangbare fora in bepaalde situaties of voor bepaalde kwesties niet meer voldoen. Dat er zich wetenschappelijke, technologische en maatschappelijke veranderingen aandienen die via de gekende vormen van overleg moeilijk tembaar zijn voor beleid. Ik denk hier dan aan kwesties zoals het gebruik van genetisch gemodificeerde organismen in landbouw en voedsel, de impact van chemicaliën in het milieu op de volksgezondheid, de verwerking van radioactief afval, de inplanting van zendmasten voor mobiele telefoons, voedselveiligheid, conflicten over ruimtegebruik in een landelijk gebied, het gevaar van informatie- en communicatietechnologie voor onze privacy, nieuwe toepassingen van de genetica, e.d..

Dit zijn ontwikkelingen die blijkbaar moeilijk op een vertrouwenswekkende en op een effectieve manier te regelen of te besturen zijn door beleid. De discussies blijven dik-

¹ STEM (Studiecentrum voor Technologie, Energie en Milieu), Universiteit Antwerpen (UA). E-mail: lieve.goorden@ua.ac.be

wijls lang aanslepen. Politici schuiven oplossingen voor zich uit. Er schijnt telkens iets te schorten aan de afstemming tussen de maatschappelijke controverse en de politieke besluitvorming. Politici komen moeilijk tot een systematische weerlegging of bevestiging van de argumenten die in het maatschappelijke debat naar voren worden gebracht of tot een legitieme afsluiting van het debat.

De oorzaak hiervoor wordt dikwijls bij de politiek zelf gezocht. Politieke vertegenwoordigers zouden wereldvreemd geworden zijn. Hun logica bij het nemen van beslissingen zou veraf staan van wat burgers dagelijks bezighoudt.

Vraag is of die groter wordende kloof tussen burger en politiek uitsluitend aan politici toe te schrijven is. Moet er ook niet gekeken worden naar de wijze waarop vandaag de dag het publieke debat over dergelijke kwesties plaatsvindt? Bieden de gangbare publieke fora wel de nodige garantie voor de noodzakelijke kwaliteit van dat debat? Zijn de daar geproduceerde argumenten uitdagend genoeg om een beargumenteerde reactie bij politici uit te lokken? Blijven die institutionele overlegpraktijken niet in gebreke daar waar het de bedoeling is om politici met argumenten te inspireren tot actie?

Er schijnt dikwijls iets te schorten aan de kwaliteit van de aangevoerde argumentaties in het gangbare overleg, en wel op drie vlakken.

In de eerste plaats blijken de argumenten met betrekking tot deze kwesties na verloop van tijd nog *weinig creatief en inventief* te zijn. Een goed voorbeeld daarvan is het debat over GMO's in landbouw en voedsel dat vastliep in uitgemolken stellingen 'voor' en 'tegen'.

Er zit daarnaast ook *weinig dynamiek* in de inzichten en overtuigingen, zodat het proces weinig uitzicht biedt op een bevredigende afsluiting van het debat. Men komt moeilijk tot een voorlopige formulering van een gedeeld referentiekader of een gedeelde identiteit met betrekking tot de nieuwe kwestie die zich aandient. Zo bijvoorbeeld raken tegengestelde opinies over genetica dikwijls voor lange tijd geparkeerd in professionele ethische commissies.

En ten slotte nodigen de geïnstitutionaliseerde fora hun deelnemers ook zelden uit tot kritische *zelfreflectie*. Dit is reflectie over de manier waarop een vanzelfsprekend taalgebruik, dominante actoren en hun symbolische referenties, vaste spelregels van overleg doorwerken in de argumenten en in de uitkomst van het debat. Het maatschappelijke debat over kernenergie is daarvan een goed voorbeeld.

2. Nieuwe participatieve praktijken houden vinger aan de pols

De vraag is nu: Zullen nieuwe participatieve praktijken hier een meerwaarde kunnen bieden? Zullen ze de kwaliteit van het maatschappelijke debat kunnen opwaarderen met meer creativiteit, dynamiek en zin voor zelfreflectie? En zullen participatieve processen op die manier ook garant kunnen staan voor een betere afstemming tussen het maatschappelijke en het politieke debat?

Om aan die verwachtingen tegemoet te komen, zullen de inrichters van die praktijken moeten slagen in iets waar de geïnstitutionaliseerde fora niet op toegespitst zijn: op een expliciete manier zichtbaar maken wat bij het publiek veelal onderhuids leeft aan originele ideeën, aan specifieke kennis en ervaringen, aan twijfels bij de eigen identiteit, aan

gevoelens van vertrouwen en wantrouwen in instituties. Het gaat dan om argumenten die in het echte leven eerder toevallig - in dagelijkse ervaringen en gesprekken - aan de orde zijn en die op deze fora meer systematisch moeten kunnen worden opgepakt.

Of in andere woorden: van participatieve praktijken mag verwacht worden dat ze het maatschappelijke debat getrouw kunnen simuleren. Dat ze een microkosmos kunnen scheppen die een goede afspiegeling vormt van wat complexe verandering in een maatschappij aan gespreksstof oplevert. Dit nauwgezet de vinger aan de pols houden van wat aan reacties op complexe kwesties loskomt in een maatschappij, is belangrijk. Want alleen op die manier is de kans reëel dat moeilijke keuzes waarvoor een gemeenschap zich geplaatst ziet en tegenstrijdige betrachtingen die samengaan met maatschappelijke verandering, boven komen drijven. En daarin kan precies de meerwaarde liggen die een participatieve praktijk kan bieden: goed voeling krijgen met die momenten van tweestrijd in een maatschappij, ze niet uit de weg gaan, maar ze integendeel juist heel transparant willen maken. Want in de gangbare discussiefora blijven moeilijke keuzes dikwijls onuitgesproken.

3. Een 'politiek' én 'reflexief' forum voor debat

Ik denk hier dan in de eerste plaats aan twee moeilijk te verzoenen betrachtingen in een maatschappij. Aan de ene kant is elke georganiseerde groep uit op macht. Want politiek en bestuur gaan over macht en over het bestendigen van machtsongelijkheid. Maar tegelijk heeft elke maatschappij ook nood aan dynamiek. En dit veronderstelt dat een gemeenschap zichzelf en de eigen structuren voortdurend in vraag wil stellen.

Of anders gezegd. Aan de ene kant maken ongelijkheden in macht inherent deel uit van het maatschappelijke en politieke leven. Belanghebbende groepen en partijen hebben daarom nood aan een duidelijk standpunt dat vertrekt van zekerheden. Alleen op die manier kunnen ze een strategische positie bezetten en zo wege op het debat.

Aan de andere kant staat een individuele burger altijd wat apart van die strijd tussen belangen en standpunten. Hij beschikt niet a-priori over duidelijke preferenties, maar zal eerder geneigd zijn om zich in een persoonlijke taal in het debat te mengen. Hij zal de waarheid niet in een expliciete stelling zoeken, dan wel in twijfels over hoe te leven. In dat persoonlijke spreken ervaren burgers zo iets als een opschortende kwaliteit. Die laat hen toe de eigen mening nog wat voor zich uit te schuiven en zo de relatieve eenzijdigheid van elke positie in te zien. Voor de dynamiek van vernieuwing in een maatschappij is die opschortende kwaliteit essentieel. Ze houdt immers de garantie in dat een gemeenschap kritiek op zichzelf kan blijven uitoefenen.

De meerwaarde van een participatieve praktijk kan erin bestaan dat het proces recht wil doen aan beide strevingen: het verwerven van macht en het steeds opnieuw in vraag willen stellen van die macht. Dit kan door erop toe te zien dat een participatief proces zowel een 'politieke' ruimte schept: dit is een ruimte waar politiek betekenisvolle argumenten worden uitgewisseld en dus een forum waar ongelijkheden en machtsverschillen niet worden uitgevlakt. Als ook een 'reflexieve' ruimte: dit is een forum dat borg kan staan voor de opschortende kwaliteit van een dialoog.

Of in andere woorden. Het is belangrijk dat op deze fora argumenten worden uitgewisseld die er voor de politieke besluitvorming toe doen. En beleid gaat altijd over macht.

Deze nieuwe politieke ruimten kunnen en mogen daarom niet opgevat worden als machtsvrije eilanden. Want de bestaande machtsverhoudingen zullen doorwerken in het proces. De deelnemers - individuele burgers, stakeholders, experts - zullen de institutionele context waarvan ze deel uitmaken - binnenbrengen in het proces. En in hun interventies zullen ze ook anticiperen op wat er gaande is in de 'echte' wereld buiten het proces.

Maar tegelijk zal het nieuwe forum ook aansporen tot reflectie over de context waarin het interactieve proces plaatsvindt. Het gaat dan om vragen zoals: Welke bestuurlijke motieven zijn achterliggend bij het inrichten van deze praktijken en hoe werken machtsverschillen door in de kadering van het participatief proces? Hoe vanzelfsprekend zijn dominante inzichten en vooraf gegeven definities van identiteiten en rollen die het proces binnenkomen? Hoe worden daardoor zaken beïnvloed zoals de probleemformulering, de aannames waarvan men uitgaat, het beeld dat men voor ogen heeft van de expert en de leek, het dominante verhaal over 'wat wetenschap kan', 'wat politiek kan'?

4. Benoemen van 'pluraliteit' én op zoek gaan naar 'identiteit'

Twee andere reële, maar op het eerste zicht moeilijk verzoenbare betrachtingen, zijn zelden stof voor discussie in de klassieke beleidsfora.

Zo heeft een inventieve maatschappij altijd nood aan *pluraliteit*. Want een diversiteit aan ideeën en opinies is een goede garantie voor creativiteit. Maar anderzijds is elke gemeenschap ook op zoek naar een eigen identiteit. Een beleid dat *identiteit* miskent, is gedoemd om te mislukken (Hajer, 2000). Het migratiebeleid is daar een goed voorbeeld van. Iets vergelijkbaars gebeurt er bij de introductie van een nieuwe technologie: die daagt ook uit tot onderzoek naar de eigen identiteit.

Hoe zijn beide betrachtingen met elkaar te rijmen?

Het debat over maatschappelijke verandering gaat in essentie altijd over twee vragen (Latour, 2004):

'Met hoeveel zijn we?' Of in andere woorden: hoe verschillend zijn en denken we met betrekking tot een nieuwe kwestie? Welke diversiteit aan ideeën, belangen, normen, emoties roept deze kwestie op in de maatschappij?

En de andere vraag is: *'Kunnen we samenleven?'* Of in andere woorden: is er met betrekking tot deze nieuwe kwestie een basis te vinden voor voorlopige overeenstemming in de maatschappij?

Aan de ene kant is er een streven om de aanwezige verschillen of de pluraliteit in een maatschappij niet te negeren maar juist uitgebreid te benoemen. Immers, het is alleen maar door ideeën te laten botsen dat de originaliteit en creativiteit in het debat gegarandeerd blijft.

Tegelijk is er de niet te miskennen behoefte om in die verschillen op zoek te gaan naar wat ons met de anderen verbindt. De confrontatie met iets nieuws maakt mensen bewust van wat hen dierbaar is. Een gemeenschap wordt voortdurend uitgedaagd om de eigen identiteit zo nodig opnieuw in te vullen.

De meerwaarde van participatieve praktijken kan erin bestaan beide vragen aan de orde te stellen zonder dat de twee discussies te zeer in het vaarwater van elkaar komen.

Aan de ene kant zal het proces garanderen dat onze wereld en onze manier van samenleven steeds opnieuw ter discussie worden gesteld. De deelnemers zullen met een open vizier naar de toekomst kijken en op voorhand geen mogelijkheden uitsluiten. Nadenken over verandering is een complexe aangelegenheid. Daarbij mag de bestaande en gekende ordening niet de enige maatstaf zijn.

Het proces zal anderzijds ook altijd weer aansturen op een voorlopige definitie van onze eigenheid. Het kan niet de bedoeling zijn om nieuwe perspectieven aan de maatschappij op te dringen die ver van ons bed liggen of nieuwe waarden die moeilijk verenigbaar zijn met wat gangbaar is. In die zin mag nadenken over verandering ook niet nodeloos gecompliceerd raken.

Beide vragen kunnen een leidraad vormen voor de architectuur van het proces.

Met de eerste vraag ‘met hoeveel zijn we?’ wil het proces de *nieuwsgierigheid en de beeldvorming* bij de deelnemers aanmoedigen. Dit zal het best lukken bij sterk inclusieve processen.

Inclusief heet een proces wanneer een grote verscheidenheid aan ideeën, inzichten, ervaringen, vaardigheden, emoties en overtuigingen kan worden ingebracht. De kans is dan groter dat de deelnemers hun argumenten kunnen toetsen aan die van anderen (een wederkerig proces). Dat die verscheidenheid hen dwingt om het eigen gelijk te beredeneren (een verantwoord proces). Dat die verschillen hen aanzetten tot het helder krijgen van hun verhaal voor anderen (een transparant proces).

Inclusief heet een proces ook wanneer het proces vrij is van hiërarchie en manipulatie. Dit is, wanneer de deelnemers een gelijkwaardige en eerlijke kans krijgen om hun verschillen in te brengen. Een ‘*gelijkwaardige kans*’ betekent dat iedereen zijn of haar inbreng effectief kan doen en dat er naar elkaar geluisterd wordt. Daarom zal het proces garanderen dat het machtsspel tussen de deelnemers met een minimum aan overheersing kan worden gespeeld, dat er gezorgd wordt voor wisselingen in macht en dat ook de niet dominante actoren gehoord kunnen worden. De deelnemers krijgen een ‘*eerlijke kans*’ wanneer het proces de eigen competenties van elke deelnemer ondersteunt, zodat deze zijn argumenten kan inbrengen en zo nodig verzet kan aantekenen.

De hypothese is hier: hoe inclusiever het proces is op het gebied van inhoud en van actoren, hoe meer het de verwondering of de verbazing van de deelnemers zal opwekken, en hoe groter de kans zal zijn op originele argumenten en diepere inzichten.

De tweede vraag ‘kunnen we samenleven?’ speelt in op de *behoefte van de deelnemers om ergens bij te horen*. Die vraag verwijst naar het leren vinden van wat we met anderen gemeen hebben, van een identiteit, een cultuur en waarden die we met elkaar delen.

Een participatief proces kan dit zoeken begeleiden aan de hand van vragen zoals: Door welke kennisbrillen willen we naar deze kwestie kijken om er meer over te weten te komen? Over welke waarden valt er hier te onderhandelen en over welke niet? Welke gevolgen willen we zeker in rekening nemen bij de keuze voor een oplossing? Een proces is *goed in ‘afsluiten’* wanneer de deelnemers erin slagen de antwoorden hierop voorlopig niet verder in vraag te stellen.

De hypothese is hier: hoe beter een proces is in afsluiting, des te groter de kans zal zijn dat de uitkomst van de participatieve praktijk als *legitiem of geldig* zal worden beschouwd in het maatschappelijke en politieke debat.

5. Beide dilemma's als uitdaging voor elke participatieve praktijk

In elke participatieve praktijk is de omgang met beide besproken dilemma's telkens weer een moeilijke opgave:

- Aan de ene kant is het politiek betekenisvol om de oefening in dialoog een duidelijke plaats te geven in haar relevante institutionele en machtscontext. Anderzijds is het nodig om die context en de impact ervan op het proces kritisch in vraag te blijven stellen.
- Aan de andere kant zal de pluraliteit aan beeldvorming over de kwestie voldoende tot haar recht moeten komen. Anderzijds mag dit geen hypotheek leggen op een goede afsluiting en het gezamenlijk formuleren van een identiteit of culturele verbondenheid. Hierna wordt nader ingegaan op hoe er in enkele casussen met die dubbele uitdaging is omgesprongen. De ervaringen die daarbij zijn opgedaan kunnen als exemplarisch gezien worden voor andere situaties. Het is vooral belangrijk dat hieruit geleerd kan worden voor toekomstige praktijken.

6. Dierlijke Productie & Consumptie in Vlaanderen in 2020 (DP21) (Magiels, 2004)

Naar aanleiding van opeenvolgende voedselcrisisen (de gekke koeienziekte, dioxines in kippen, beelden van brandende karkassen) groeit een controverser met veel onbegrip tussen de belanghebbende partijen. Er staat veel op het spel: een niet onbelangrijke economische sector, voedselzekerheid, de gezondheid van mens en dier, het milieu. De kennisonzekerheid bij experts is groot. Er staan fundamentele waarden ter discussie: als Vlamingen en Europeanen ontlenen we immers onze identiteit ook aan de wijze waarop we ons voeden en dat voedsel produceren. Het project DP21 kadert dus helemaal in het scenario van een moeilijk oplosbare kwestie.

Hoe speelt het participatieve proces in op het eerste dilemma?

In de geïnstitutionaliseerde kanalen is het overleg tussen de betrokken partijen op een dood spoor geraakt. Daarop nemen enkele organisaties uit de sfeer van de productie met DP21 het initiatief tot een alternatief forum voor dialoog. Met dat forum willen ze het probleem kaderen in de filosofie: samen is er meer te winnen dan te verliezen. Doel van de dialoog bij DP21 is het vinden van raakpunten tussen de strategische agenda's van de verschillende stakeholders (bijvoorbeeld op het vlak van risicobeleid, kwaliteitsbeleid, communicatiebeleid). Het resultaat dat met DP21 beoogd wordt, is dus niet los te zien van de belangenstrijd tussen de partijen. Er wordt geen abstractie gemaakt van de machtsverhoudingen in de sector.

Tegelijk streven de organisatoren van DP21 er naar om de opschortende kwaliteit in het denken van elke deelnemende partij te stimuleren. Het proces wil expliciet ruimte bieden voor reflectie over de eenzijdigheid van elk standpunt. Een methode die zich daartoe goed leent, is de scenarioworkshop: de deelnemers zullen samen alternatieve mogelijke werelden bedenken voor de productie van dieren en van dierlijk voedsel. Bij sce-

nario's gaat het niet om het verdedigen van zekerheden of standpunten of om het eigen grote gelijk. Scenario's zijn verhalen die vertrekken van onzekerheden en die met hypothesen werken. In verhalen kan een toehoorder zich identificeren met meerdere personages, hij of zij kan ook het standpunt van een buitenstaander innemen. Verhalen vormen op die manier veilige oefenterreinen, want welke positie de toehoorder ook inneemt, men hoeft niet te leven met de gevolgen.

Hoe is omgegaan met het tweede dilemma in deze casus?

De vraag 'met hoeveel zijn we?' of de vraag naar de aanwezige pluraliteit met betrekking tot de voorliggende kwestie, is aan de orde wanneer aan een zeer divers gezelschap van betrokken partijen wordt gevraagd om toekomstverhalen over de productie van dieren te bedenken. Die verscheidenheid aan mogelijke toekomsten moet de verbeelding en de creativiteit van de deelnemers stimuleren. Bijvoorbeeld wanneer die verhalen mensen op ideeën kunnen brengen over hoe ze elk in de eigen sector hun leven verder kunnen inrichten.

Om af te sluiten ('kunnen we samenleven?') stuurt het proces aan op een gezamenlijke formulering van belangrijke inzichten: in voor de sector relevante trends en cruciale keuzes, in factoren die succes in de toekomst zullen bepalen.

Na afloop van het project blijkt deze afsluiting - het met elkaar eens zijn over bepaalde inzichten - de organisatoren niet helemaal te bevredigen. Ze komen tot de conclusie dat er weinig vooruitgang is geboekt in het benoemen van een eigen identiteit op het vlak van onze verhouding tot dieren en voedsel. Wel is tijdens de discussies het begrip 'kwaliteit' komen bovendrijven. Maar daar is verder weinig mee gedaan. Er is geen ordening in dat begrip aangebracht of het proces heeft niet geleid tot het benoemen van een aantal kernwaarden met betrekking tot de kwaliteit van landbouw en voedsel. Een vervolg traject kan hierop de focus leggen. Het kan idealiter leiden tot een antwoord op de vraag: als het over dierlijk voedsel gaat, over welke waarden valt er dan te onderhandelen en welke waarden staan hier buiten kijf? Op die manier kan stapsgewijze invulling worden gegeven aan een gedeelde voedselcultuur.

7. Lokale partnerschappen voor de berging van nucleair afval (Bergmans 2005; Minon 2005)

Ook in deze casus is het vertrekpunt een sterk gepolariseerde dialoog die uitmondt in de unanieme verwerping van mogelijke zones voor berging van laagradioactief afval (LRA) door alle betrokken gemeenten en hun inwoners. De participatieve oefening met 'lokale partnerschappen' die daarop door de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Spleijstoffen (NIRAS) wordt ingericht, is representatief voor een context waarin machtsverhoudingen ter discussie staan.

Hoe gaan de partnerschappen om met het eerste dilemma?

Er blijkt nood aan een ander bestuursmodel om deze controverse in goede banen te leiden. Tot dan vertrok NIRAS van een top-down expert model bij het zoeken naar locaties voor de berging van LRA. Dat verandert met de inrichting van lokale partnerschappen: dan wordt naar robuustheid van beleidskeuzes in de nucleaire sector gezocht

via een model van ‘informed consent’ door een lokale gemeenschap. Met het participatief proces ‘partnerschappen’ wordt expliciet gekozen voor een overlegprocedure waarin de autonomie van de lokale gemeenschap gegarandeerd wordt: overleg op basis van vrijwilligheid, men kan berging weigeren, er is inspraak in het concept.

Bij de afsluiting van de werkzaamheden van de partnerschappen is er bij de betrokken partijen reflectie op gang gekomen over de wijze waarop een institutionele context kan blijven doorwerken in de argumentaties. Dit ondanks de vooropgestelde intenties.

Zo heeft deze praktijk niet kunnen verhinderen dat het gangbare expertmodel het proces is blijven beïnvloeden en dat de afhankelijkheid van nucleaire expertise in de streek verder is bestendig.

Ook is het bewustzijn gegroeid dat het belangrijk is om expliciet het onderscheid te blijven maken tussen de verschillende agenda’s van de betrokken actoren. Zo is er de doelstelling van NIRAS als opdrachtgever: een locatie vinden voor het afval. En er is de specifieke doelstelling van de procesontwerpers: een constructieve dialoog organiseren die leidt tot een gezamenlijk advies. Deze twee agenda’s zijn van het begin af duidelijk. De agenda van de lokale deelnemers wordt maar geleidelijk aan in de loop van het proces helderder. Zo blijkt hun focus veeleer de vraag te zijn naar meer opschorting in het overleg: lokale participanten willen vooraf geen duidelijke positie innemen, maar in de eerste plaats horen en gehoord worden.

Hoe is omgegaan met het tweede dilemma in deze casus?

Er is bij de aanvang en in de loop van het proces actief gezocht naar de aanwezige pluraliteit met betrekking tot deze kwestie. Via een sneeuwbal effect hebben heel diverse individuen en organisaties zich spontaan aangeboden om mee te denken. Iedereen van de betrokken gemeenschap die de beeldvorming over de nucleaire problematiek vollediger kon maken, is beschouwd als relevante actor. En er is in al die verschillen gestreefd naar een relatie tussen gelijken: iedereen zal in staat worden gesteld om te begrijpen wat er aan kennis over het opbergen van LRA in het proces wordt aangebracht.

Tegelijk heeft de opdrachtgever doorheen heel het proces sterk aangestuurd op niet in chaos verzanden en goed afsluiten. De afsluiting van het proces is volgens NIRAS geslaagd, wanneer het partnerschap een constructieve dialoog op gang kan houden en zo komt tot een gezamenlijke oplossing voor het LRA. NIRAS ziet het lokale partnerschap dus vooral als een (nieuwe) methode om de maatschappelijke haalbaarheid van een oplossing voor berging te garanderen.

Het is niet evident gebleken om beide betrachtingen – het benoemen van pluraliteit en een goede afsluiting van het proces - met elkaar te verzoenen. Hoe zijn uiteenlopende probleemdefinities over de nucleaire aanwezigheid in een streek, te rijmen met het zoeken naar een concrete oplossing voor het afvalprobleem? Hoe kunnen beide denkoefeningen elkaar inspireren zonder elkaar te zeer voor de voeten te lopen?

Bij aanvang is de pluraliteit in de probleemdefinitie wel degelijk helder gemaakt (zie bijvoorbeeld het verschil tussen een meer operationele probleemdefinitie in Dessel versus een meer strategische probleemdefinitie in Mol). Maar met die complexe vraagstelling is vervolgens weinig gedaan bij de afsluiting van het proces. Het kan niet de bedoeling zijn dat de praktijk van een participatief proces de maatschappelijke complexiteit van een kwestie al te zeer reduceert.

Na afloop van het proces erkennen de verschillende partijen de moeilijke verzoenbaarheid en resterende spanning tussen beide denkoefeningen. Daarom is de interesse groot om het overleg verder te zetten en het uit te breiden naar een bredere probleemstelling, namelijk die van de toekomst van de nucleaire aanwezigheid in de streek. De verschillende partijen hebben blijkbaar geproefd en geleerd van de dialoog en een weg terug lijkt in deze kwestie niet meer aan de orde.

8. Voedselveiligheid: tot welke prijs? (Taminiaux *et al.*, 2005)

Het participatief proces ‘voedselveiligheid: tot welke prijs?’ kadert in de nieuwe aanpak van het Voedselagentschap die gericht is op een open en participatief beleid.

In de nasleep van de dioxinecrisis en de commotie daarrond, kregen alle georganiseerde partijen die belang hebben bij de veiligheid van de voedselketen, een adviserende functie in het Voedselagentschap. Maar het is duidelijk dat ook individuele burgers wakker liggen van de problematiek en willen meepraten. Het project ‘voedselveiligheid: tot welke prijs?’ is daarom een proefproject waarmee de betrokken beleidsinstanties willen nagaan welke de mogelijke inbreng kan zijn van een consumentenpanel in het beleid over voedselveiligheid.

Omgang met het eerste dilemma

Deze casus is een goed voorbeeld van hoe een participatieve oefening met burgers een plaats krijgt toegewezen in het institutionele overleg over voedsel en er tegelijk ook in slaagt om het dominante taalgebruik dat daar heerst in vraag te stellen. Hier wordt duidelijk dat nieuwe groepen in het overleg ook nieuwe talen en nieuwe referentiekaders aanbrenghen.

Aan het burgerpanel wordt de vraag voorgelegd: ‘voedselveiligheid, tot welke prijs?’. Hiermee wil de overheid een antwoord op de vraag welke prijs consumenten voor hun voedsel willen betalen in ruil voor meer voedselveiligheid. Deze vraagstelling berust op twee vooronderstellingen die behoren tot het heersende discours in de sector.

Ten eerste: mensen willen absolute veiligheid wanneer het gaat om hun voedsel, ze willen dat de overheid hier een nulrisico nastreeft. Ten tweede: hoe meer veiligheid de overheid realiseert, hoe duurder de producten voor de consument worden.

Deze vooronderstellingen houden geen stand in confrontatie met de verhalen van burgers over voedsel in het burgerpanel. Terwijl de eerste veronderstelling op een zeer technische invulling van het concept ‘voedselveiligheid’ berust, zullen burgers dit begrip ruimer omschrijven en het associëren met zaken zoals voedingswaarde, voldoende variatie, natuurlijkheid, versheid, gezondheid, duurzaamheid. Terwijl beleid en stakeholders vooral een probleem zien in de hoge eisen die de consument stelt aan het risicobeleid, iets wat de producten duur zou maken, ervaren burgers vooral de complexiteit van de voedselketen als een probleem. Volgens hen wordt zo de controle moeilijk en zijn incidenten onvermijdelijk. Vandaar hun wantrouwen in een verdere globalisering, technologisering en schaalvergroting van deze industrie.

Burgers stellen op deze manier het heersende discours over voedsel en voedselveiligheid in vraag. Aanvankelijk zijn de organisatoren hierover ontgoocheld: ze vinden dat ze geen antwoord krijgen op hun vragen. Maar na afloop van het proces roept deze

reflexieve opstelling van burgers bij hen toch vooral een gevoel van waardering op. Ze erkennen dat daarin de mogelijke meerwaarde van de inbreng van burgers kan liggen.

Hoe wordt hier de spanning tussen de pluraliteit in beeldvorming over voedsel en een goede afsluiting opgelost?

Aan de ene kant is er gestreefd naar een zo groot mogelijke diversiteit aan percepties op de problematiek. Dit door de deelnemende burgers te selecteren op basis van hun ervaringsdeskundigheid (bijvoorbeeld kansarmen, personen met een hoger risico, consumenten van bioproducten,...) en op basis van sociologische representativiteit (geslacht, opleiding, leeftijd,...). Die diversiteit heeft ertoe geleid dat het gekende discours over de problematiek is opgebroken.

En tegelijk zijn er, bij wijze van afsluiting, belangrijke stappen gezet in de richting van het benoemen van onze verbondenheid met voedsel.

Zo is er eensgezindheid ontstaan over de relevantie om door meer kennisbrillen naar voedsel en risico's te kijken dan door de enge bril van risk assessment. Verder is het besef gegroeid dat er over voedselveiligheid te onderhandelen valt wanneer die ten koste zou gaan van andere waarden, zoals smaak en kwaliteit van voedsel, gezondheid, beschikbaarheid en variatie van voedsel, bekendheid met het proces, enz.

En bij het zoeken naar oplossingen mag er niet alleen naar de prijs van voedsel (vooronderstelling van de overheid) gekeken worden, maar zal ook rekening worden gehouden met ondermeer het milieu, de ongelijke toegang tot voedsel, de band die mensen met voedsel hebben. In die zin heeft het proces de deelnemers op weg geholpen om hun verhouding tot voedsel en tot voedselproductie beter te begrijpen.

9. Het burgerpanel: 'Welk Waals-Brabant voor morgen?' (André-Dumont, 2005)

Het participatief project 'Le panel de citoyens Quel Brabant Wallon pour demain?' wil visievorming op de toekomst van Waals-Brabant bevorderen. De vraag ligt voor wat richtinggevendende waarden kunnen zijn bij het ontwerp van landinrichtingsplannen in deze regio. De denkoefening zal rekening houden met het belang van mobiliteit in de regio en moet kaderen in het concept van duurzame ontwikkeling. Beide thema's onderstrepen de complexiteit van toekomstige maatschappelijke verandering in Waals-Brabant.

Omgang met het eerste dilemma

Het project krijgt een duidelijke plaats toegewezen in de relevante politieke context. De organisatoren verwachten dat de gekozen set aan waarden ondersteuning zal bieden bij de beslissingen van de Waalse regering over toekomstige landinrichtingsplannen voor Waals-Brabant. De 'echte' wereld en bestaande probleemdefinities worden systematisch binnengebracht in het proces. Zo zijn het de Waalse ministers van Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit die het project lanceren en financieren. In de begeleidingscommissie zetelen vertegenwoordigers van de kabinetten en de administraties. De start van het burgerpanel vindt plaats in het gebouw van de gouverneur van Waals-Brabant. En het proces biedt de organisatoren, de uitgenodigde experts en stakeholders en de redac-

trice van de eindtekst (die ambtenaar ruimtelijke ordening is) de ruimte om invloed te hebben op de probleemformulering.

Ook de deelnemende burgers anticiperen op die wereld buiten het proces. Uiteindelijk blijkt – tegen de verwachting van de organisatoren in – de opzet van het sectorale plan door de overheid weinig te verschillen van de principes die de burgers naar voren schuiven. Hun voorstellen zijn weinig origineel. Het argument dat de panelleden hiervoor zelf aanvoeren, is dat ze een compromis wilden bereiken en dat ze dicht bij het officiële sectorale plan wilden blijven om conflicten en onnodige kosten te vermijden.

Deze focus op bestaande machtsverhoudingen heeft de ruimte voor opschorting in denken en voor kritische reflectie over de dominante kadering van het probleem, ingeperkt. Al tijdens het proces zien de organisatoren die leemte. Ze stellen daarom een wijziging in te hanteren terminologie voor: het lijkt hen beter niet meer te spreken over ‘vorming’ maar over ‘stimulering’ van de panelleden (het gaat niet om ‘formateurs’ maar om ‘personnes-ressource’).

Bij de projectevaluatie achteraf geven experts en stakeholders toe dat een meer horizontale relatie met de burgers hen zou hebben toegelaten hun denkkaders en ook die van de burgers zelf, beter te expliciteren. Zoiets kan een dynamiek in de denkkaders teweeg brengen en een herkadering van de probleemformulering bevorderen.

Omgang met het tweede dilemma

In de verslaggeving over dit proces wordt de doelstelling van het project omschreven als een zoektocht naar waarden die richting kunnen geven bij de herdefinitie van landinrichtingsplannen voor Waals-Brabant.

Men zou die doelstelling kunnen begrijpen als het formuleren van innovatieve eindbeelden voor de streek. Dit zijn mogelijke toekomstën voor de streek die kunnen oriënteren en motiveren, maar waarbij nog veel onzekerheid speelt wat betreft maatschappelijk en politiek draagvlak. Vat men de doelstelling van het project in die zin op, dan gaat het vooral om een doelzoekend proces waarbij samen leren belangrijker is dan het effectief in consensus komen tot een uitgewerkte visie.

In dit project is de doelstelling anders opgevat. Er is vooral gezocht naar een consensus over waarden en over de vertaling ervan in concrete adviezen voor sectorplannen. In die zin was de proceslogica erop gericht de meeste voorstellen bij unanimité goed te laten keuren. Wanneer er over enkele voorstellen toch langer is gedebatteerd, dan wordt daarover ten slotte bij meerderheid gestemd.

Met een participatief proces aansturen op zulk een consensus over voorstellen, biedt het voordeel dat het resultaat meer concreet wordt en meer houvast biedt voor beleid. Een nadeel is – en dat betreuen ook de organisatoren nadien bij de evaluatie – dat de uitkomst van de deliberaties minder innovatief en origineel zal zijn en dichter zal aansluiten bij de huidige status-quo.

Bij dergelijke processen die een denk- en discussieoefening willen zijn over toekomstige verandering, ligt de grote uitdaging in het vinden van een juiste balans. Tussen aan de ene kant de formulering van gedurfde, innovatieve en creatieve toekomstbeelden (benoemen van diversiteit). En tegelijk ook het vinden van een goede afsluiting die aangeeft hoe beleidsmatig kan worden omgegaan met een onzeker maatschappelijk en politiek draagvlak en hoe procesmatig de verdere zoektocht naar een gezamenlijke identiteit kan worden georganiseerd.

10. Besluit

De bestaande overlegpraktijken lichten de politieke beslissers steeds minder goed in over de gevoeligheden die in het maatschappelijke debat over complexe vraagstukken aan de orde zijn. De argumenten die er worden geproduceerd, vinden weinig aansluiting bij de moeilijke keuzes waarvoor mensen zich geplaatst zien bij confrontatie met wetenschappelijk-technische en maatschappelijke verandering.

Simpelweg een gereedschapsdoos met nieuwe interactieve methoden uit de kast halen, brengt voor dit probleem geen soelaas. Dat het enkel een kwestie zou zijn van geschikte methoden, schept alleen maar de valse verwachting dat hiermee automatisch een bevredigende dialoog en oplossing voor de gestelde kwestie kan worden bereikt.

Cruciaal is de vaststelling dat het gangbare overleg meestal stuk loopt op de dilemma's die gepaard gaan met complexe verandering. In dit essay heb ik dan ook vooral een nieuwe participatiebenadering of participatiefilosofie willen beschrijven die op dit punt een meerwaarde kan betekenen voor het maatschappelijke debat. Deze benadering kan ondersteuning bieden bij het expliciteren van en omgaan met de keuzes die zich bij dergelijke kwesties stellen. Ze legt het accent op twee aandachtspunten die men voor ogen moet houden bij het ontwerp van een participatief proces. Aan de ene kant: maak er zowel een 'politiek' als een 'reflexief' forum voor debat van. Of erken expliciet het belang van macht én van zelfreflectie in dat debat. En daarnaast: durf het aan om de aanwezige pluraliteit met betrekking tot de kwestie die zich aandient te benoemen, maar ga ook op zoek naar een (nieuwe) identiteit.

Een voorlopige conclusie op basis van de hier besproken casussen kan zijn dat politieke vrijblijvendheid niet zozeer een probleem vormt, maar dat de uitdaging nog ligt in reflectie over de relatie tussen de dynamiek van het proces en die politieke context. Ook lijkt men niet bang te zijn om het proces open te stellen voor nieuwe actoren en nieuwe probleemdefinities, maar het zoeken naar een goede afsluiting in die diversiteit is dan telkens weer een moeilijke opgave. Door met het proces vooral aan te sturen op een consensus over inzichten en adviezen, lijkt men de moeilijkere zoektocht naar nieuwe (eventueel conflicterende) invullingen van identiteit, verbondenheid en cultuur wat voor zich uit te schuiven.

De vier besproken casussen leren ons dat de hier voorgestelde benadering telkens weer een nieuwe uitdaging vormt met eigen kansen en hinderpalen. Elk probleem is anders - op het vlak van de techniciteit van het thema, het institutionele kader, de betrokken actoren, de politieke gevoeligheid - en vergt daarom een aanpak op maat. Er bestaat geen toverrecept. Het is vooral belangrijk dat die uitdaging in de toekomst niet uit de weg wordt gegaan maar dat er verder op dit pad wordt geëxperimenteerd.

Referenties

ANDRE-DUMONT F. (2005), Le panel de citoyens "Quel Brabant Wallon pour demain?" Vade-mecum d'une expérience de participation citoyenne, FGF, Région Wallonne.

- BERGMANS A. (2005), Van “de burger als beleidssubject” naar “de burger als partner” – De Belgische queeste naar een lange termijn oplossing voor het beheer van laagradioactief en kortlevend afval, proefschrift, Universiteit Antwerpen, Antwerpen.
- HAJER M. (2000), Politiek als vormgeving, oratie, Universiteit Amsterdam, Amsterdam.
- LATOUR B. (2004), *The Politics of Nature. How to Bring the Sciences into Democracy*, Harvard University Press, London.
- MAGIELS G. (2004), Dierlijke productie en consumptie in de 21e eeuw – Van dialoog naar actie, Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- MINON J.-P. (2005), Het maatschappelijk georiënteerd werkprogramma voor de berging van radioactief afval, presentatie, Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- TAMINIAUX P., DEBLONDE M., GOORDEN L., VANDENABEELE J. (2005), Voedselveiligheid tot welke prijs? De mening van de burger over voedselveiligheid, Koning Boudewijnstichting, Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Brussel.