



## 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

---

<b>VOORWOORD</b>	4
<i>Hoofdstuk 1</i>	
<b>BURGERPARTICIPATIE: OMSCHRIJVING, BELANG EN VOORGESCHIEDENIS</b>	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>	
<b>HET VERHAAL VAN MOL-DESSEL, NIRAS EN TWEE PARTNERSCHAPPEN</b>	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*

<b>KUNST, RITUELEN EN LIEUX DE MÉMOIRE</b>	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*

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



*Hoofdstuk 1.*

# BURGERPARTICIPATIE

omschrijving, belang  
en geschiedenis





2

Vorm en inhoud voor overleg inzake het gebruik van nucleaire activiteiten in de regio

— Omkeringen van alle nucleaire aangegrepen activiteiten, bijvoorbeeld de 7 nucleaire bedrijven en vestigingen in de regio, de transporten met radioactief afval, de lokale oorslag van radioactief afval, het onderzoek naar bergingsmogelijkheden in andere gebieden.

Handwritten notes and sticky notes on a document pinned to the wall.

## 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.



Burgerparticipatie is een vlag die vele ladingen dekt. In se slaat het woord op het binnenbrengen van inzichten, belangen en noden van burgers in de besluitvorming voor openbare aangelegenheden en in de acties die er het gevolg van zijn.

Dit kan net zo goed gaan over het overleg met en tussen scholieren en ouders, voetbalsupporters en arbeiders die mee het beleid van een school, voetbalclub of werkplaats bepalen, als over burgers die deelnemen aan het maatschappelijke besluitvormingsproces.

Burgers betreden zo een voorheen door politici, ambtenaren, onderzoekers en andere experten bezet terrein. Daar zijn goede redenen voor: de moeilijkheid om in een in toenemende mate complexe samenleving met haar complexe probleemstellingen – bijvoorbeeld de verkeersknoop Antwerpen, de berging van radioactief afval en zelfs ook de pandemie – tot breed gedragen beslissingen en beleid te komen. Een andere reden is het groeiende aandeel hoger- en hoogopgeleiden in de samenleving en het navenant opflakkerend kritisch bevragen van elke vorm van beleid.

**DE VN EN DE EU ONDERSCHRIJVEN HET BELANG VAN  
BURGERPARTICIPATIE. MEER PARTICIPATIE ZORGT VOOR  
BETER BELEID, VOOR EEN STERKERE DEMOCRATIE EN MEER  
VERTROUWEN IN DE OVERHEID, ZO STELLEN ZE.  
IN DE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING BEPLEIT DE  
WERELDBANK AL SINDS MIDDEN DE JAREN 90 EEN GROTE  
ROL VOOR LOKALE GEMEENSCHAPPEN.**

Geen van hen ziet burgerparticipatie de plaats innemen van de representatieve democratie, waarin burgers om de zoveel jaar kunnen stemmen op politieke vertegenwoordigers die vervolgens een tijdlang aan de macht zijn. Nee, burgerparticipatie is er een waardevolle aanvulling van. Ze slaat een extra brug tussen overheden en burgers. Burgerparticipatie maakt met name het verschil wanneer een ingewikkelde problematiek zonder pasklare, als redelijk ervaren oplossing de geesten bezighoudt. Burgerparticipatie daagt dan bestaande inzichten uit en ze bezit de kracht een gedragen consensus te bereiken die zonder haar processen ondenkbaar zou zijn. Dat verstoort uiteraard de hegemonie van ambtelijke diensten en verkozen politici. Politici kunnen burgerparticipatie zien als een opportuniteit om oplossingen te bereiken – immers blijven zij in belangrijke mate aan zet en nemen ze zelfs het initiatief –, of als een bedreiging van hun macht. Dit is zeker een spanningsveld.



Zo belanden we bij een duidelijk onderscheid met andere vormen van burgerparticipatie: die waar burgers een plaats aan de onderhandelingstafel opeisen. De participatie waar wij het in dit boek over hebben, is initieel een ‘top-down’ aangelegenheid: overheden nemen het initiatief en stellen de besluitvormingsprocessen open voor burgers.

Maar wat is dan uiteindelijk de invloed van burgerparticipatie op de organisatie van de samenleving? Door wie, voor wie en met welk doel vindt burgerparticipatie plaats? En hoe zit dat dan precies met de relatie tussen participatie en deliberatie? Dit zijn de vragen waar we ons hierna over buigen.

---

# 1. REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE IS GEEN WETMATIGHEID

---

**EEN BELANGRIJKE VASTSTELLING IS DAT DE (REPRESENTATIEVE) DEMOCRATIE GEEN WETMATIGHEID IS, GEEN BESTUURSVORM DIE ALS NORM GELDT EN ZAL BLIJVEN GELDEN.**

De democratie wordt anno 2021 uitgedaagd: in Polen en Hongarije, in de VS waar mensen als uitingvorm van een veel diepere stroming verkiezingsresultaten in twijfel trekken en het Capitool bestormen op aansturen van een president en de alternatieve geschiedschrijving die er het hardnekkige gevolg van is. Ook in België zijn er verontrustende tekenen aan de wand. Politie en burgemeesters gaven openlijk aan te verzaken aan ordehandhaving met betrekking tot het respecteren van coronamaatregelen<sup>2</sup>. Aangezien democratie en rechtsstaat communicerende vaten zijn, monden dergelijke standpunten mogelijk uit in verschuivingen die belangrijk zijn voor een samenleving met een democratie en een rechtstaat.

Individuele burgers maken deel uit van, en vormen tegelijkertijd een grotere burgermaatschappij die bestaat uit verenigingen, organisaties en andere formele en informele samenwerkingsverbanden. In de burgermaatschappij komen mensen samen, formuleren ze gezamenlijk aangevoelde behoeftes en vormen ze organisaties en verenigingen die de belangen van iedereen, of van specifieke sociale groepen, ter harte nemen en politiseren. Hun belangen verschillen, evolueren en het belang dat burgers ze toekennen, varieert. Hetzelfde gaat op voor overheidsactoren, politici, ambtenaren en andere experts en professionals die tegelijk burgers zijn. Politici hebben wel vaker een achtergrond in het middenveld en onderhouden nauwe relaties met burgerbewegingen. Het middenveld is een soort tussenruimte<sup>3</sup> waar ‘participanten’ aan de vormgeving van de samenleving contacten hebben, samenkomen en vormen van participatie ontwikkelen.

---

2. Krantenkoppen in de krant De Standaard, week van 3 januari 2022: “Politie van Brussel zal bioscopen die morgen openblijven niet controleren: “We hebben geen tijd.”” En: “Brusselse burgemeesters willen geen politie sturen naar protesterende cultuurhuizen.”

3. De participatieve omslag. Onze democratie in transitie. (De Rynck & Steyaert, 2019)



**BURGERPARTICIPATIE WORDT VAAK GEZIEN ALS EEN VERHAAL MET EEN DEMOCRATISERENDE MORAAL IN LIJN MET EEN ACTIEF BURGERSCHAP. TEGELIJK BESTAAT ER WEL DEGELIJK SCEPSIS OVER DEZE DEMOCRATISCHE TREND, WANT IS HET GEEN HANDIGE STRATEGIE VAN EEN OVERHEID DIE ZELF WEL ZAL BEPALEN VOOR WELKE UITDAGINGEN ZE RUIMTE LAAT VOOR DE INBRENG VAN BURGERS?**

En ook – en daar hebben we het nog niet over gehad – wat is de rol van private economische actoren en organen en hoe beïnvloeden die het beleid in een samenleving die erg debet is aan een marktlogica? Deze invloed moeten we minstens in rekening nemen. Professor Swyngedouw introduceerde het begrip ‘bestuur-voorbij-de-staat’. Aan dat bestuur nemen zowel overheden, de burgermaatschappij als de private markt deel in horizontaal functionerende netwerken die de burgerbevolking *empoweren* en de democratie versterken. Hoewel economische actoren een gewichtige rol kunnen hebben in processen van burgerparticipatie, kennen we de ‘markt’ in dit hoofdstuk geen hoofdrol toe; we leggen ons toe op de samenwerking tussen burgers en overheden.

---

## **2. PROFESSIONALISERING VAN BURGERSCHAP**

---

**IN DE ‘TUSSENRUIMTE’ WAARIN OVERHEDEN EN DE BURGERSCHAP OP ALLERLEI MANIEREN MET ELKAAR VERVLOCHTEN ZIJN, IS EEN PARTICIPATIEVE TRANSITIE BEZIG.**

Eind vorige eeuw zijn meer traditionele of conventionele vormen van ‘top-down’ burgerparticipatie – adviesraden, openbaar onderzoek, ... – geïnstalleerd als reactie op de groeiende kloof tussen burgers en overheden. Ze zouden het beleid transparanter en toegankelijker maken. In de praktijk gaat het doorgaans veeleer over inspraak dan over participatie en is de impact van inspraak op de besluitvorming gering. Burgers krijgen pas in een late of zelfs laatste fase van het besluitvormingsproces de kans hun mening geven. Aanpassingen aan het beleid zijn dan nog nauwelijks haalbaar. Maar naast de traditionele en geïnstitutionaliseerde vormen van burgerparticipatie, ontstond de voorbije decennia een aanbod van flexibele en innovatieve vormen van burgerparticipatie gericht op interactieve besluitvorming.

De institutionele context van participatieve processen is uitermate cruciaal voor de impact ervan. In het geval van ‘top-down’ ingeleide participatie zijn ambtelijke diensten de context. Politici en ambtenarij bepalen de aard van de participatie, wie kan participeren, in welke mate het proces van burgerparticipatie in hun doelstellingen past en hoeveel het allemaal mag kosten.

Om het proces op te zetten en te begeleiden, doen ze in toenemende mate een beroep op in participatietrajecten gespecialiseerde externe bureaus. Deze externe bedrijven, onderzoeksgroepen, bureaus en organisaties stellen de overheden in staat gebruik te maken van innovatieve participatiemethodieken. Wat ze aanbieden, is maatwerk. Ze maken echte, i.e. creatieve, directe en langdurige participatie en deliberatie mogelijk. Hoewel deze consultants in principe neutraal zijn, geven zij, doorgaans onbedoeld, vorm aan de gang van zaken tijdens het proces van burgerparticipatie en aan de uitkomst ervan. Laten we niet uit het oog verliezen dat zij financieel afhankelijk zijn van bestuurlijke diensten en dus twee heren dienen: de overheid en de burgergroep(en). Dat maakt dat burgerparticipatie niet per definitie of niet louter een democratiserende en *empowerende* praktijk is. De sterke opkomst van professionele participatiediensten geeft tegelijk wél aan dat politici en administraties meer plaats zijn gaan maken voor burgerparticipatie.

Of bestuurders een beroep doen op externe partijen of niet, ze dragen alleszins een grote verantwoordelijkheid om het proces van burgerparticipatie vorm te geven en de randvoorwaarden voor een kwaliteitsvol verloop aan te geven. In die acties kan een ontvankelijke cultuur onder politici en ambtenaren meer doorwegen dan de specifieke participatiemethodiek waar ze voor kiezen. Wetenschappelijk onderzoek<sup>4</sup> toont aan dat training een positieve invloed heeft op de houding van ambtenaren ten aanzien van burgerparticipatie en de kans op succesvolle uitkomsten kan verhogen. En dus loont het de moeite om te investeren in de ‘tussenruimte’ en om de rol van de ‘frontlijnambtenaren’ te versterken.

Ten slotte stellen we vast dat de organisatie van burgerparticipatie en haar verhouding tot het beleid nog altijd berust bij inmiddels gedateerde wetgeving. De samenleving veranderde de afgelopen decennia fors, de wetgeving evolueerde onvoldoende mee.

---

4. Migchelbrink, K. (2021): Engaging Citizens. Public managers' attitudes toward public participation in administrative decision-making.



