Anne Bergmans

Handelingsonderzoek in de praktijk gebracht: het opzetten van “Lokale Partnerschappen” omtrent het beheer van (laag)radioactief afval

PSW-paper 2005/5

Sociale Wetenschappen

dr. **Anne Bergmans** is wetenschappelijk medewerker aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Zij verricht in hoofdzaak onderzoek naar mogelijkheden voor en effecten van burgerparticipatie in besluitvorming rond technische en complexe beleidsvraagstukken.

anne.bergmans@ua.ac.be

1 Inleiding

Deze paper beschrijft beknopt een praktijkervaring met handelingsonderzoek en tracht op die manier enkele karakteristieken van deze onderzoeksmethodiek te illustreren. Daartoe geven we eerst een definitie van handelingsonderzoek en bespreken we enkele in de literatuur vaak aangehaalde kenmerken. Vervolgens beschrijven we het eigen onderzoek en koppelen tot slot terug met de meest pertinente conclusies op vlak van onderzoeksaanpak die we ons inziens uit onze praktijkervaring konden destilleren.

Het beschreven onderzoeksproject is een project in opdracht van de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) en betreft het opzetten van een maatschappelijke dialoog met potentiële getroffenen over de mogelijkheid tot inplanting van een bergingsinstallatie voor laagradioactief afval in hun onmiddellijke omgeving. Dit project startte in 1998 en is op dit ogenblik (zomer 2005) in zoverre afgerond dat twee gemeenten een voorontwerp van project via NIRAS indienden bij de federale overheid en zich zodoende voorwaardelijk kandidaat stelden als gastgemeente. Twee andere gemeenten buigen zich nog over de kwestie.

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van het project verwijzen we naar het in het voorjaar van 2005 neergelegde doctoraal proefschrift van de auteur (Bergmans, 2005).

2 Handelingsonderzoek als onderzoeksmethodologie

Handelingsonderzoek of actie-onderzoek (*action research*[1]) kunnen we als volgt definiëren:

> *"… an alternative approach to research in which the spurious dichotomy between theory and practice is mediated, in which multidisciplinary and multi-stakeholder teams are central and in which objectivity is replaced by a public commitment to achieving liberating, sustainable, and democratizing outcomes."*(Greenwood, 2002: 125).

Bij handelingsonderzoek zijn theorie en praktijk nauw verweven. Het is een vorm van participatief onderzoek, waarbij de onderzochten actief betrokken worden bij het onderzoeksproces, van probleemformulering tot toepassing en – idealiter – evaluatie van de resultaten (Dubost, 2003: 269-270; Greenwood, et

[1] Andere vaak gehanteerde omschrijvingen zijn: *participatory (action) research, collaborative inquiry, human inquiry* of *action science* (Greenwood, 2002: 125).

al., 1993: 178). De focus ligt bij deze vorm van sociaal-wetenschappelijk onderzoek op het proces waardoor mensen via hun dagelijkse handelen en sociale praktijken de werkelijkheid actief construeren.

De kern van handelingsonderzoek wordt dan ook gevormd door de interactie tussen de onderzoeker(s) en de onderzochten of onderzoekssubjecten, waarbij nieuwe kennis onderhandeld wordt tussen beide partijen (Coenen, 2001: 70; Levin, 2003: 277). De basiskennis die zowel onderzoekers als onderzochten daarbij inbrengen is constituerend voor het onderzoek:

> *"beider kennis is onmisbaar, is complementair in het onderzoeksproces en is bepalend voor de kwaliteit van de onderzoeksresultaten"* (Coenen, 2001: 66).

Beide vormen en bronnen van kennis worden in het handelingsonderzoek als evenwaardig beschouwd en behandeld. De kennis die de onderzochten inbrengen duiden we bij voorkeur aan met de term 'lokale kennis'. Hiermee doelen we niet in de eerste plaats op een locatie-gebonden kennis, maar wel op deze kennis die de onderzoekssubjecten hebben over hun eigen leefwereld en hun relatie (inclusief deze van hun omgeving) tot het gestelde probleem[2].

2.1 De voornaamste kenmerken van handelingsonderzoek

Door het valoriseren van de verschillende types van kennis stimuleert handelingsonderzoek een wederzijds leerproces. De interactie tussen onderzoekers en onderzochten geeft een dergelijk onderzoeksopzet een reflexief karakter. Een ander specifiek kenmerk is het beogen van concrete oplossingen. Daarenboven neemt men bij dit type van onderzoek de complexiteit van de omgeving en de dynamiek van de sociale omgeving als uitgangspunt en tracht men zo weinig mogelijk modelmatig te simplificeren. Handelingsonderzoek betekent daarom maatwerk, in functie van de context waarin het wordt opgezet.

2.1.1 Oplossingsgericht

Handelingsonderzoek is als onderzoeksmethodiek oplossingsgericht. Als voornaamste doel worden maatschappelijke relevantie en praktisch nut vooropgesteld. Met 'oplossingsgericht' bedoelen we dat gekeken wordt naar een specifiek maatschappelijk probleem, binnen een specifieke context. De

[2] Deze invalshoek vinden we ook terug bij onder meer Coenen en Khonraad (Coenen en Khonraad, 2003: 448). Hetzelfde concept wordt vaak ook aangeduid met de termen 'ervaringsdeskundigheid' of '*common sense knowledge*'.

betrokken onderzoekers doen dit niet door zich op een afstand te positioneren, maar door samen met hun onderzoekssubjecten op zoek te gaan naar een oplossing voor een gesteld probleem. Het onderzoeksproces dient daarbij gezien als een katalysator voor (structurele) verandering (Levin, 2003: 279; van Beinum, 1998: 4). Onderzoekers en onderzochten trachten samen inzicht te verwerven in de handelingspatronen en handelingsprocessen van de onderzochten. Van daaruit ontwikkelen zij samen nieuwe handelingsscripts. Zo komt een cyclisch proces tot stand van onderzoek, van experimenteel leren en handelen, dat de betrokken actoren inzicht helpt verschaffen in de context en gevolgen van hun handelen en hen zo in staat beoogt te stellen om maatschappelijke verandering te realiseren (Boog, 2003: 432-433; Coenen en Khonraad, 2003: 442).

2.1.2 Actieve inbreng van 'lokale kennis' in een wederzijds leerproces

Het basisidee achter handelingsonderzoek is dat de onderzochte niet enkel wordt 'gebruikt' voor het aanleveren van informatie of kennis, die de onderzoekers vervolgens integreren in hun eigen zingevingskader om zich ontwikkelende theorieën te voeden (Greenwood, 2002: 127). Door de onderzochten nauw bij de verschillende fasen van het onderzoek te betrekken, kunnen zij omgekeerd ook kennis en vaardigheden opdoen van de onderzoekers en deze in hun zingevingskader(s) integreren. Zowel onderzoekers als onderzochten beschikken over een vorm van deskundigheid die kan bijdragen tot het analyseren en oplossen van maatschappelijke problemen. De volle waarde daarvan komt maar tot zijn recht door een wederzijdse beïnvloeding van beide partijen, door het op gang brengen van een wederzijds leerproces. Dit proces levert de onderzoekers een bredere kijk op het probleem en op mogelijke oplossingsscenario's voor deze specifieke casus, alsook inzichten die de casus overstijgen. Tegelijkertijd krijgen de betrokken actoren de kans deze oplossingsscenario's mee uit te tekenen en zichzelf daarin een rol toe te kennen, wat de kans op een gedragen en duurzame oplossing zou moeten verhogen.

2.1.3 Reflexiviteit

Er komt zo met andere woorden een proces van (zelf)reflectie tot stand onder de betrokken partijen die zowel geldt ten aanzien van het bestudeerde probleem, als de geboden oplossing én het gevoerde onderzoeksproces. Het is hier dus niet de onderzoeker die een probleem voor een ander oplost, maar wel samen met die ander naar een oplossing zoekt of die ander bijstaat in het zelf zoeken naar een oplossing. De onderzoeker helpt de onderzochte om zijn probleem te duiden en beter te begrijpen en om zijn kennisbasis (in de eerste plaats vooral lokale,

contextgebonden en historische kennis) te verbreden (van Beinum, 1998: 4). Maar ook de onderzoeker moet, in het kader van het onderzoeksproces, voortdurend blijven reflecteren over het eigen handelen en bereid zijn over zichzelf te leren (Coenen, 2001: 70; van Beinum, 1998: 16). Het onderzoek oefent immers niet alleen invloed uit op de omgeving. Ook omgekeerd kan het onderzoek zich niet onttrekken aan enige invloed van het onderzoeksveld, en meer in het algemeen van de maatschappij.

2.1.4 Handelingsonderzoek als maatwerk

Handelingsonderzoek gaat uit van het complexe en dynamische karakter van de sociale werkelijkheid en van maatschappelijke problemen. Daarom wordt niet getracht de werkelijkheid modelmatig te simplificeren, maar worden diverse betrokken actoren en relevante wetenschappelijke disciplines gemobiliseerd (Greenwood, 2002: 126-127; Greenwood, et al., 1993: 178-179). Elk onderzoeksopzet wordt zoveel mogelijk gemodelleerd op de specifieke situatie die voorligt (Greenwood, et al., 1993: 179). Er bestaat dus geen standaardvorm van handelingsonderzoek. Elk onderzoek wordt gestructureerd naargelang de context waarbinnen het zich afspeelt. Handelingsonderzoek dient dan ook te worden gezien als een zich ontwikkelend en zichzelf intensifiërend proces, waarbij de participatieve doelstelling nooit volledig wordt gerealiseerd en bijgevolg altijd vatbaar blijft voor verbetering (Greenwood, et al., 1993: 178-179).

2.2 In acht te nemen voorwaarden bij handelingsonderzoek

Om bovengeschetste kenmerken van handelingsonderzoek tot hun recht te doen komen, dient evenwel aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. In de eerste plaats moet onderzoekssituatie zich hiertoe lenen. Bovendien moet men er zich als onderzoeker voor hoeden dat de grens tussen de onderzoeksdoelstellingen en de doelstellingen van de onderzochten niet al te zeer vervaagt. Tot slot moet de onderzoeker opletten zichzelf niet te veel als uitgangspunt te nemen, omdat dit zijn/haar inlevingsvermogen in de situatie en denkwereld van de onderzochten beperkt.

2.2.1 Niet toepasbaar in gelijk welke situatie

Opteren voor handelingsonderzoek betekent geenszins opteren voor een gemakkelijkheidsoplossing. Slechts weinige onderzoekssituaties lenen zich tot het volledig realiseren van een proces van participatief handelingsonderzoek.

Greenwood et al. wijzen op drie elementen die daarbij een rol spelen (Greenwood, et al., 1993: 188). Ten eerste vergt een dergelijk participatief onderzoeksopzet veel tijd (zowel qua voorbereiding, als qua uitvoering) en vraagt het heel wat inspanningen van de betrokkenen. De betrokken organisatie moet dan ook zowel bereid als in staat zijn zichzelf en zijn leden te engageren in een breed, participatief en (tijds)intensief onderzoeksproces. Ten tweede moeten er voldoende omgevingsfactoren aanwezig zijn die een duurzaam proces van participatieve discussie, onderzoek en analyse toelaten. Een dergelijke combinatie van factoren is echter zeldzaam, zo stellen voorts Greenwood et al.. In alle door hen vergeleken casussen, bleek ten derde het bestaan van een vorm van crisissituatie als *trigger* van doorslaggevend belang. Het feit dat een organisatie te kampen heeft met belangrijke problemen, maar dat er tegelijkertijd intrinsieke kansen aanwezig zijn voor significante verbeteringen, gecombineerd met een leiding die de moed heeft bepaalde processen open te trekken, is voor deze auteurs bepalend om een omgeving te creëren waarbinnen handelingsonderzoek mogelijk en effectief kan zijn (Greenwood, et al., 1993: 188). Daarbij zijn gradaties van participatie in verschillende settings denkbaar en komt het erop aan de juiste vorm voor een gegeven situatie te vinden. David (2002: 13) voegt daar nog een vierde element aan toe: de betrokkenen moeten het eens geraken over de principes en doelstellingen van het onderzoek. Er moet met andere woorden minimale overeenstemming bestaan dat er een probleem is en dat men daar samen iets aan wil doen. Zoniet rest er nog weinig ruimte voor handelingsonderzoek.

2.2.2 Risico op grensvervaging doelstellingen

Actieve participatie van onderzochten kan ertoe leiden dat de grens tussen de onderzoeksdoelstellingen en de doelstellingen van de onderzochten vervaagt. Een zekere kritische afstand tussen onderzoeker en alle onderzochten (de prioriteiten van de sponsors van het onderzoek enerzijds en de belangen van de zwakste partijen anderzijds) dient dan ook te allen tijde als uitgangspunt genomen te worden (David, 2002: 11-12). Om dit te bewerkstelligen meent David dat men als onderzoeker bij voorkeur de rol van ‘facilitator’ opneemt (David, 2002: 16).

Net door zoveel mogelijke types van betrokkenen als onderzoekssubjecten bij het onderzoek te betrekken (van formuleren van doelstellingen tot evalueren van resultaten), kan handelingsonderzoek rekening houden met uiteenlopende verwachtingspatronen en achterliggende doelstellingen, zodat het onderzoek een duidelijk nut heeft voor alle betrokken partijen. Voor David zijn er twee elementen die de onderzoeker daarbij in gedachte moet houden (David, 2002: 13). Ten eerste kan een dergelijke aanpak maar werken als de belangen van onderzoekers en onderzochten enerzijds en de onderzochten onderling

anderzijds niet te ver uit elkaar liggen, zoals we in vorige paragraaf al aanhaalden. Ten tweede is het van belang een duidelijke notie te hebben van hoe en door wie wordt bepaald wie wel en wie niet deelneemt. Dit 'deelnemersveld' mag volgens David bovendien niet als statisch worden bekeken, maar moet kunnen evolueren doorheen het proces (David, 2002: 13).

2.2.3 Gebrek aan inlevingsvermogen in de onderzoekssubjecten

Tot slot moet men er zich als onderzoeker van bewust zijn de onderzochte niet te reduceren tot 'eenzelfde'. De kracht van een participatieve aanpak schuilt hem, zo stelt van Beinum, net in de complementariteit, in het anders zijn van de onderzochten, die een andere kijk op een situatie kunnen bieden (van Beinum, 1998: 14). In handelingsonderzoek zijn de onderzochten daarom de gelijken van de onderzoekers, maar desalniettemin blijven beide groepen, alsook hun respectieve rol, fundamenteel verschillend. Bovendien dient men er zich als onderzoeker bij neer te leggen dat men dit 'anders' zijn van de onderzochten nooit volledig zal kunnen vatten. Hij/zij moet er daarom ook niet naar streven (van Beinum, 1998: 14). Wel moet die eigenheid van de ander voldoende erkend worden en moet de inbreng van de verschillende betrokken partijen elk op zijn eigen merites geschat worden.

Met deze reflecties op het handelingsonderzoek als sociaal-wetenschappelijke onderzoeksmethodologie, gaan we over naar een concrete toepassing in de praktijk. In de conclusies zullen we vooral focussen op de mate waarin deze specifieke oefening zich al dan niet een reflexief karakter heeft kunnen aanmeten.

3 Handelingsonderzoek in de praktijk: de zoektocht naar een geschikte locatie voor het langetermijnbeheer van het laag radioactief of categorie A afval.

Begin 1998 werden de toenmalige onderzoeksgroep Welzijnsplanning van de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen (UA)[3] en de onderzoeksgroep Socio-Economic Environment Development (SEED) van het Département de Sciences et Gestion de l'Environnement van de Université de Liège (Ulg)[4] benaderd door de Nationale Instelling voor

[3] Destijds nog het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universitaire Instelling Antwerpen (UIA).
[4] Destijds nog de Fondation Universitaire Luxembourgoise (FUL).

Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) om een methodologie uit te werken om op een voor alle betrokken partijen aanvaardbare wijze tot een sitekeuze voor een bergingsinstallatie van kortlevend, laagradioactief en middelactief afval (het zogenaamde categorie A afval) te komen. Tot dan toe had NIRAS zich bij deze zoektocht steeds beroepen op een veeleer technocratische besluitvorming. Daarbij werd uitgegaan van een sterk *top-down* expertmodel, waarbij men op basis van zogeheten objectieve criteria tot een wetenschappelijk verantwoorde oplossing wilde komen. Deze aanpak bleek weinig succesvol, waarna NIRAS op zoek ging naar een andere sturingsstrategie.

Door de onderzoekers van de UA en de Ulg werd daarop gesuggereerd dit locatievraagstuk niet langer als een technisch probleem te zien, maar in de eerste plaats als een maatschappelijk vraagstuk te benaderen. Daar een gesloten vorm van beleidsvorming tot dan toe weinig resultaten had opgeleverd, werd geopperd de piste van *top-down* besluitvorming te verlaten en te kiezen voor open beleidsvorming, waarbij NIRAS reeds in een vroege fase van de besluitvorming in dialoog zou treden met potentiële gastgemeenten. Niet zonder enige aarzeling stemde NIRAS hiermee in en kregen UA en Ulg de opdracht daarvoor een concreet concept uit te tekenen. Deze opdracht achtten de onderzoekers evenwel niet mogelijk zonder inbreng van de gebruikers van het beoogde beleidsinstrument. Er werd daarom geopteerd voor een vorm van handelingsonderzoek: samen met de betrokkenen werd gekeken wat het probleem was, hoe dat mogelijk kon worden aangepakt en welke daarvoor haalbare pistes waren. Het op die manier uitgetekende model (lokale partnerschappen) werd vervolgens onder begeleiding van beide onderzoeksteams in de praktijk vorm gegeven. Tijdens de ‘operationele fase’ van overleg tussen NIRAS en de potentiële gastgemeenten bleven de onderzoeksteams het proces opvolgen en begeleiden. Een expliciet moment van evaluatie werd tot dusver niet ingelast, maar tijdens het hele proces werd wel geregeld door alle partijen over de gang van zaken gereflecteerd en waar mogelijk ad hoc bijgestuurd.

In dit hoofdstuk schetsen we hoe dit onderzoek concreet verliep. Vooraf staan we echter eerst even stil bij de aanleiding voor NIRAS om het geweer van schouder te veranderen qua beleidsvormingsstrategie en in te stemmen met dit handelingsonderzoek. Zoals Greenwood et al. (1993) aangaven, was er ook hier een crisissituatie die daartoe aanleiding gaf, waren er voldoende gunstige omgevingsfactoren en beschikte NIRAS over voldoende tijd en middelen om deze aanpak te realiseren. Bovendien bleken, zoals vooropgesteld door David (2002) ook andere partijen overtuigd dat er een probleem was en werden die bereid gevonden samen naar een oplossing te zoeken.

3.1 Voorgeschiedenis: de *trigger* voor NIRAS om voor een andere aanpak te kiezen

Tot op het einde van de jaren 1990 werd het beheer van het radioactief afval door NIRAS beschouwd als een technisch vraagstuk. Stelselmatig groeide wel het besef dat aan dat technische vraagstuk ook ecologische en maatschappelijke (politieke, economische, sociale) implicaties verbonden waren, maar de aanpak bleef intrinsiek technocratisch.

In april 1994 publiceerde de instelling een lijst van 98 potentieel geschikte zones voor de inplanting van een oppervlaktebergingsinstallatie voor categorie A afval, verspreid over 47 Belgische gemeenten. Concrete terreinverkenningen werden voor de opmaak van de lijst niet uitgevoerd (het betrof een zuiver bibliografische studie van de geologie en hydrogeologie, gecombineerd met een terreinselectie op basis van gewestplanbestemming). Tijdens het opstellen van de lijst werd bovendien op geen enkel moment discussie gevoerd met de in aanmerking komende zones (Van Hove, et al., 1994: 93). De publicatie van de lijst kwam voor de meeste gemeenten dan ook als een donderslag bij heldere hemel. NIRAS kreeg toen meteen het deksel op de neus. Ruim de helft van de betrokken gemeenten stuurde NIRAS in de eerste weken na het bekendmaken van het rapport één of andere vorm van reactie. Dertig procent reageerde onmiddellijk afwijzend en sloot de deur voor verdere terreinverkenningen (XXX, 1994: 67). Tegen december 1994 bekwam NIRAS van alle 47 geselecteerde gemeenten een formele afwijzing[5]. Ondanks de zware publieke opdoffer die NIRAS in die periode kreeg te verwerken, bleef de technocratische ratio ook in de daarop volgende jaren dominant.

Na een nieuwe, weinig succesvolle (maar deze keer minder publieke) poging om via het inbrengen van socio-economische en ecologische parameters in het beslissingsmodel een verdere tranchering in de hoger vermelde 98 zones door te voeren, was de crisis compleet. Men beschikte toen bij NIRAS over voldoende *incentives* om ernstig te overwegen dit locatiekeuzevraagstuk te bekijken als een maatschappelijk vraagstuk; zij het dan één met zware technische implicaties. Bovendien wilde ook de voogdijminister in deze piste meestappen en kwam er in januari 1998 een beslissing van de federale Ministerraad (zie kader) die voor NIRAS de ruimte creëerde om een nieuw werkprogramma uit te werken waarin ons handelingsonderzoek zijn plaats kon vinden.

[5] Aan de hand van een officiële motie van de gemeenteraad of van het college van burgemeester en schepenen, gericht aan het adres van NIRAS of aan haar voogdijminister, de minister bevoegd voor Energie (Van Hove, et al., 1994: 101).

Beslissing Federale Ministerraad van 16 januari 1998
Inzake het langetermijnbeheer van het categorie A afval moet worden geopteerd voor een definitieve oplossing of een oplossing die definitief kan worden. Deze oplossing moet bovendien stapsgewijs en flexibel kunnen worden toegepast én moet omkeerbaar zijn[6]. NIRAS moet daartoe haar concept van oppervlakteberging verder uitdiepen in functie van zowel omkeerbaarheid als controleerbaarheid en ook de mogelijkheden (technische uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid) van diepe berging moeten grondig worden onderzocht[7]. Bovendien moet NIRAS daarbij methodes ontwikkelen, met inbegrip van de beheer- en overlegstructuren, waarmee een bergingsproject op plaatselijk niveau kan worden geïntegreerd. Tot slot dient NIRAS zich bij deze operatie te beperken tot de vier bestaande nucleaire zones[8] en tot gemeenten die zelf belangstelling zouden tonen voor de uitvoering van een voorafgaande studie op hun grondgebied (NIRAS, 2000: 23).

3.2 De aanvangsfase van het onderzoek: het aftasten van de mogelijkheden met de opdrachtgever

Met deze politieke beslissing als referentie- en verantwoordingsdocument werden vervolgens de onderzoeksteams van UA en Ulg ingeschakeld om de eerder vage notie van *"methodes, met inbegrip van de beheer- en overlegstructuren, waarmee een bergingsproject op plaatselijk niveau kan worden geïntegreerd"* (zie kader) concreet vorm te geven. In deze fase, die uiteindelijk ongeveer een jaar in beslag nam, werkten de onderzoekers een aantal voorstellen uit om het bergingsvraagstuk op een meer open en participatieve wijze te behandelen. Deze werden vervolgens met NIRAS bekeken op hun haalbaarheid vanuit het standpunt van de opdrachtgever.

Behalve de vraag van de regering om de mogelijkheid van een inplanting op de bestaande nucleaire sites zeker te bekijken, lag er qua potentiële locaties in de aanvangsfase eigenlijk nog niets vast. Alle eindgebruikers van het model waren

---

[6] *"… une solution définitive ou à vocation définitive, progressive, flexible et réversible"* (Conseil des Ministres, séance du 16 janvier 1998).

[7] *"d'approfondir et de finaliser … les concepts d'évacuation de surface, notamment du point de vue de la réversibilité et de la contrôlabilité "* et *"d'approfondir et finaliser … les études de faisabilité et de coût d'évacuation géologique"* (Conseil des Ministres, séance du 16 janvier 1998).

[8] Op Belgisch grondgebied zijn er vier zones die als 'nucleair' staan ingekleurd op de gebiedsdekkende gewestplannen. Deze zones zijn verdeeld over zeven gemeenten, drie in Wallonië en vier in Vlaanderen. Het gaat daarbij om de kerncentrales van Doel (gemeente **Beveren**) en Tihange (gemeente **Hoei**), de productie van radio-isotopen voor medische en industriële doeleinden in het Institut National des Radioéléments, IRE (gemeenten **Fleurus** en **Farciennes**), het Studiecentrum voor Kernenergie, SCK (gemeente **Mol**), het Instituut voor Referentiematerialen en Metingen, IRMM (gemeente **Geel**) en de nucleaire zone van de gemeente **Dessel**, waar vijf bedrijven met een nucleair karakter gevestigd zijn (Belgonucleaire: productie van splijtstoffen; Transnubel: transport van nucleair materiaal; FBFC International: productie van brandstofelementen voor kerncentrales; Tecnubel: nucleaire ontsmetting; en Belgoprocess: verwerking en opslag van radioactief afval).

dus bij aanvang van het handelingsonderzoek nog niet gekend. Daarom werd door de onderzoekers eerst een ontwerpconcept uitgetekend in nauwe samenwerking met de mensen van NIRAS. Daarbij werden naast de directie ook terreinexperts en communicatieverantwoordelijken ingeschakeld. In samenspraak met deze eerste groep onderzochten vond zo het principe ingang van 'lokale partnerschappen', waarbij vertegenwoordigers van de betrokken lokale bevolking samen met NIRAS het potentiële draagvlak (op technisch én maatschappelijk vlak) voor een bergingsinstallatie zouden bestuderen.

Door de onderzoekers werd als principe vooropgesteld dat een bergingsproject niet uitsluitend een nationale doelstelling (in dit geval het veilig beheer op lange termijn van het categorie A afval) mag dienen, maar bovendien een toegevoegde waarde zou moeten hebben voor de gemeenschap waar het wordt ingeplant. Om dit te kunnen realiseren, werd de notie van 'geïntegreerd project' naar voren geschoven. Zo'n geïntegreerd project diende meer te omvatten dan een bergingsinstallatie. Het zou ook een maatschappelijk luik omvatten dat door de lokale gemeenschap als onlosmakelijk aan het bergingsproject wordt gehecht. Hierdoor ontstaat de kans dat de pluspunten van het geïntegreerd project het zouden kunnen halen op de minpunten van enkel het bergingsproject. Op die manier zou het bergingsproject ook een sociaal nut kunnen krijgen en inpasbaar worden in de betrokken maatschappelijke omgeving. Eens hierover een akkoord werd bekomen, werd deze visie vertaald in een basis- of aanvangsconcept dat het uitgangspunt werd voor onderhandeling en eventuele samenwerking met geïnteresseerde gemeenten. Een **lokaal partnerschap** werd zodoende gedefinieerd als

> *"een plaatselijk samenwerkingsverband dat voor een specifieke locatie het studiewerk organiseert, verricht (en/of laat verrichten) en opvolgt rond de berging van laagradioactief afval en in overleg en onderhandeling met de plaatselijke gemeenschap een concreet projectvoorstel ontwikkelt"* (Anfrie, et al., 1998a: 3).

Centraal in het concept van de partnerschappen staat de actieve inbreng van de bevolking. Middels het partnerschap wordt de ontwikkeling van ideeën en projecten mede toevertrouwd aan de potentiële gastgemeenschap.

De mentale omschakeling naar een formulering van de probleemstelling in termen van een maatschappelijk vraagstuk was voor vele technici en experts bij NIRAS echter geen evidentie. De aanvankelijke insteek situeerde zich bij velen van hen nog op het niveau van de 'sociale effecten rapportage': het modelleren van sociale, naast technische en ecologische parameters. De algemene teneur leek veeleer in de richting te gaan van een soort openbare verdediging van de technische bevindingen van NIRAS als 'bouwpromotor'. Pas na meer dan een half jaar discussie over de voorstellen van de onderzoekers vond het concept van de lokale partnerschappen ingang bij NIRAS en gaf de toenmalige directeur-

generaal er zijn zegen over. Pas dan kon deze nieuwe werkwijze concreet worden ingevuld en kwam het 'NIRAS-aanvangsconcept' (zie kader – p.14) tot stand. Dit vormde vervolgens de basistekst voor het betrekken van andere partijen in de volgende fase van het onderzoeksproces.

3.3 De fase van de terreinverkenning: welke gemeenten willen praten en op welke manier ?

3.3.1 NIRAS maakt nieuwe aanpak bekend

Ten dele opgedragen door de federale overheid, werd gekozen voor een model van vrijwillig overleg. Enkel die locaties zouden in aanmerking komen waar *"de lokale overheden en de lokale bevolking bereid gevonden worden actief deel te nemen aan het stapsgewijs proces van de keuze van een geschikte zone"* (NIRAS, 1998: 5-6). Hoewel de regering die vrijwilligheid enkel voorzag voor niet-nucleaire zones, nam NIRAS in haar werkprogramma op het onderzoek in de nucleaire zones ook enkel op basis van vrijwilligheid voort te zetten.

Het initiatief tot vrijwillige medewerking werd bij het desbetreffende gemeentebestuur gelegd. Zo werd een oproep gelanceerd om potentiële gastgemeenten te identificeren door middel van een brief gericht aan alle Belgische gemeenten. Op 12 december 1998 organiseerde NIRAS bovendien een studiedag om het nieuwe werkprogramma en het NIRAS-aanvangsconcept voor te stellen. Daarop waren vertegenwoordigers aanwezig van enkele gemeentebesturen, in hoofdzaak uit de nucleaire zones.

3.3.2 Vier (nucleaire) gemeenten tonen zich bereid te praten

Onmiddellijk na de studiedag geven vier nucleaire gemeenten aan NIRAS te kennen dat ze op zijn minst over de zaak willen praten en bereid zijn te participeren in de door NIRAS voorgestelde overlegstructuur. In Wallonië waren dat de gemeenten Fleurus en Farciennes, op wiens grondgebied het IRE (zie voetnoot 8) gevestigd is. Aan Vlaamse kant ging het om de Kempense buurgemeenten Mol en Dessel, waar reeds sinds de jaren 1950 heel wat nucleaire bedrijvigheid heerst (zie voetnoot 8). Belangrijke motivatie voor deze laatste gemeenten was dat het desbetreffende afval, in afwachting van een definitieve bestemming, nu reeds opgeslagen ligt in tijdelijke stockageruimten te Dessel, op de terreinen van Belgoprocess, als dochteronderneming van NIRAS.

Het NIRAS-aanvangsconcept[9]

Dit basisontwerp voor lokale partnerschappen was het eindproduct van de eerste onderzoeksfase. Hierin werden een aantal basisprincipes en voor iedereen geldende spelregels en procedurevoorschriften vastgelegd, alsook diverse concrete suggesties voor implementatie op het terrein.

Doel en basismissie: de haalbaarheid op veiligheidstechnisch, ecologisch, sociaal, economisch en politiek vlak in een potentiële gastgemeente onderzoeken. Einddoel is ofwel het uitwerken van een concreet voorstel van een geïntegreerd bergingsproject (zie hoger), ofwel het neerleggen van een gefundeerde afwijzing, wanneer niet kan worden voldaan aan één van de gezamenlijk afgebakende aanvaardbaarheidscriteria. Het partnerschap zou daarom zelf moeten kunnen fungeren als draaischijf voor alle studiewerk en instaan voor alle communicatie m.b.t. het studiewerk en projectontwerp.

Structuur: om als zelfstandige entiteit te kunnen functioneren werd gesuggereerd te werken met een *algemene vergadering* (als representatief en legitimerend orgaan); een *raad van beheer* (als uitvoerend orgaan); enkele *werkgroepen* (bekijken van diverse aspecten van de mogelijke inplanting van een bergingsinstallatie en in voorkomend geval concreet uitwerken van een projectvoorstel); en *twee stafmedewerkers* (dagelijkse werking en logistieke en administratieve ondersteuning).

Financiering: de financiële ondersteuning zou door NIRAS worden ingebracht en werd vastgelegd op 10 miljoen BEF (of 247.893,52 EUR) als jaarlijks werkingsbudget. Tevens stelde NIRAS een bedrag van 6 miljoen BEF (of 148.736,11 EUR) ter beschikking, waarvan de helft te besteden aan het uitwerken van het ontwerp (van de bergingsinstallatie) en de helft aan noodzakelijke socio-economische studies.

Duurtijd: eens zijn doel bereikt, zou het partnerschap ontbonden worden. Het overleg werd dus een beperkte levensduur toegekend; aanvankelijk geraamd op twee jaar[10].

Samenstelling: naast NIRAS moet een lokaal partnerschap in hoofdzaak gedragen worden door plaatselijke actoren, vanuit een zo divers mogelijke achtergrond. Naar deelnemers werd een onderscheid gemaakt tussen partners, geassocieerde leden, geïnteresseerde individuen en experts. De *'partners'* zouden mee beslissingen kunnen nemen binnen het partnerschap als organisatie. Als partners konden enkel de gemeenteraad of lokale afdelingen van politieke partijen, de gemeentelijke administratie, plaatselijke socio-culturele organisaties, lokale milieu- en natuurverenigingen, buurtverenigingen en lokale organisaties met economische inslag in aanmerking komen. De *'geassocieerde leden'* zouden vooral een toezichthoudende en raadgevende functie krijgen. Daarbij werd gedacht aan bovenlokale verenigingen of organisaties en vooral aan nationale of regionale administraties die als bestuurlijke entiteiten op één of andere wijze van belang konden zijn bij de feitelijke realisatie van het uitgetekende ontwerp (onder meer op het vlak van vergunningen). Voor de *'geïnteresseerde individuen'* werd een plaats weggelegd in de werkgroepen, zodat ook het niet georganiseerde segment van de bevolking de kans zou krijgen deel te nemen aan de bespreking van (deelaspecten van) het geïntegreerd project. Tot de *'experts'* werd tenslotte eenieder gerekend die als individu of organisatie over relevant geachte kennis beschikte en waarop het partnerschap naar eigen goeddunken en inzicht een beroep wenste te doen. Daarbij ging het niet enkel om 'technische' expertise m.b.t. het bergingsvraagstuk, maar ook om expertise m.b.t. alle mogelijke gerelateerde thema's, alsook om de inbreng van standpunten en bekommernissen van individuen en organisaties op bovenlokaal niveau.

[9] Opgetekend in: Anfrie, et al., 1998a; Anfrie, et al., 1998b.

[10] In de praktijk is dat voor twee partnerschappen uiteindelijk bijna vijf jaar geworden, maar daarvan werd wel slechts drie maal een budget van 247.893,52 EUR ingebracht door NIRAS.

Eens de geïnteresseerde gemeenten gekend, gingen de onderzoekers van de UA (Mol en Dessel) en de Ulg (Fleurus en Farciennes) ter plaatse voor een diepgaande maatschappelijke verkenning van de desbetreffende gemeenten en om tegelijkertijd het ontwerpconcept (het NIRAS-aanvangsconcept) te bespreken met zoveel mogelijk betrokken actoren (zowel in de betrokken gemeenten, alsook op streekniveau) en samen een aan hun specifieke situatie aangepast partnerschapsconcept te ontwikkelen. Een concreet voorstel werd voor elke gemeente uitgewerkt in een oprichtingsnota. Deze werd eerst voor akkoord voorgelegd aan NIRAS en de desbetreffende gemeenteraad, alvorens te worden ingezet bij de laatste onderhandelingen onder toekomstige partners omtrent finale structuur, samenstelling en statuten van het op te richten lokale partnerschap (zie ook Figuur 2 – p.21).

3.3.3 Een maatschappelijke voorstudie naar potentieel draagvlak en mogelijkheden voor een lokaal partnerschap in geïnteresseerde gemeenten

De maatschappelijke voorstudie bestond enerzijds uit het opmaken van een gedetailleerd socio-economisch profiel van de betrokken gemeenten en de regio waarin zij zich situeren (studie Mol-Dessel opgenomen in: Bergmans, 2005: 297-323). Anderzijds werden verkennende gesprekken gevoerd met diverse betrokken actoren in en om de betrokken gemeenten, zoals in vorige paragraaf aangehaald. Omdat we zelf niet betrokken waren bij de voorstudie in de Waalse gemeenten Fleurus en Farciennes, noch bij de begeleiding van het partnerschap (PaLoFF) dat daaruit tot stand kwam, beperken we ons wat de concrete voorbeelden betreft in deze paper tot de gemeenten Mol en Dessel.

Opzet van de gespreksrondes was een zo ruim mogelijk beeld te verkrijgen van het maatschappelijk weefsel van de betrokken gemeenten en zoveel mogelijk verschillende invalshoeken en standpunten met betrekking tot een gebeurlijke berging van laagradioactief afval in kaart te brengen. Tijdens de verkenningsronde werd daarom eenieder die kon bijdragen tot de beeldvorming van de betrokken gemeenschap en het uittekenen van de sociale kaart van de gemeente als relevant actor beschouwd. De verzamelde informatie diende een drieledig doel. In de eerste plaats om af te bakenen wie in dit concrete geval als belanghebbende kon worden beschouwd. Ten tweede gingen we na of er voldoende draagvlak was om te praten over de mogelijkheid een bergingssite in te planten. In het concrete geval van Mol en Dessel als nucleaire gemeenten stelden we onze gesprekspartners ook de vraag hoe zij omgaan met de bestaande nucleaire aanwezigheid. Het derde doel was te polsen of de lokale gesprekspartners zich in het voorgelegde NIRAS-aanvangsconcept konden vinden, welke suggesties zij zelf nog hadden en of zij bereid waren tot zo'n partnerschap toe te treden. Aan het einde van de verkenningsronde werd in overleg met de betrokken actoren bekeken of de organisaties die tot het

partnerschap wensten toe te treden als groep voldoende representatief konden worden beschouwd voor de betrokken sociale omgeving en of zij de heersende visies ten aanzien van een gebeurlijke berging op sluitende wijze konden omvatten.

3.3.4 De gespreksronde als sneeuwbal

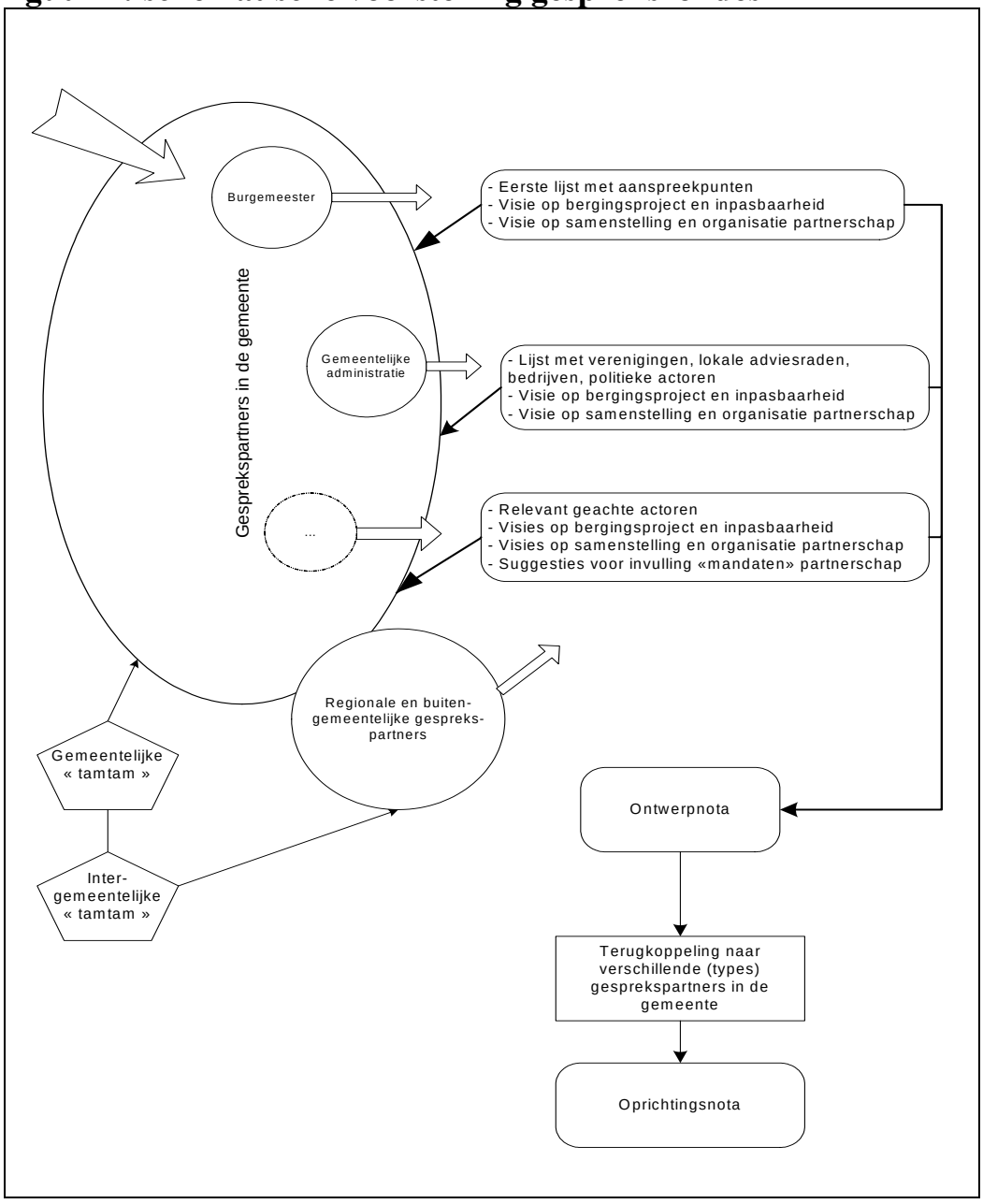
De verkennende gesprekken dienden bovendien niet enkel om informatie te verzamelen. Ze dienden ook om ruchtbaarheid te geven aan het op til zijnde participatie-initiatief. Zowel op het vlak van informatieverzameling als van het 'verspreiden van de boodschap', wensten we met de gesprekken een lawine-effect te creëren. Door de gespreksronde te starten op een centrale plaats (in dit geval de burgemeester) en bij elk gesprek te polsen naar mogelijk andere gesprekspartners uit diverse hoeken, verzekerden we ons ervan een breed spectrum aan lokale actoren bevraagd en in kaart te hebben gebracht. Dat de sneeuwbal inderdaad aan het rollen kwam, bewijst de input die we kregen vanuit het kanaal dat we in onderstaande figuur de gemeentelijke en intergemeentelijke 'tamtam' doopten (zie Figuur 1). Reeds kort na de aanvang van de gespreksrondes begonnen zich spontaan mensen en organisaties aan te dienen die wat meer informatie vroegen, hun mening over de materie (zowel over het bergings- als over het inspraakproject) kwijt wilden of suggesties hadden inzake te contacteren personen, organisaties of instanties.

Vertrekkende vanuit de politieke actoren, met name het gemeentebestuur, dat de eerste stap zette door zich bereid te verklaren de dialoog met NIRAS aan te gaan, werden vervolgens alle andere types van lokale actoren benaderd. Aan burgemeester en schepencollege werd gevraagd een lijst op te maken van relevant geachte organisaties en hun contactpersonen, alsook van in het oog springende figuren in de gemeente. Bij de gemeentelijke administratie werd zoveel mogelijk informatie opgevraagd omtrent de gemeente en haar maatschappelijke organisatie. De gemeentesecretarissen en enkele gemeentelijke diensten (zoals milieu, cultuur en welzijn) vormden een rijke bron van informatie. Dit zowel met betrekking tot het reilen en zeilen van gemeentepolitiek en gemeentelijke administratie, als voor het opsporen van interessante contactpersonen, verenigingen en organisaties. Vervolgens lieten we de sneeuwbal zijn werk doen.

In zowel Mol als Dessel kregen we na een eerste gesprek met de burgemeester groen licht om met verkennende gesprekken te beginnen en twee mogelijke scenario's (één partnerschap per gemeente of één overkoepelend partnerschap voor beide gemeenten) voor te leggen. Beide burgemeesters engageerden zich ertoe een lijst met te contacteren personen of organisaties op te stellen. Deze lijst diende als basis voor de gespreksronde. In Dessel startten de gesprekken in

januari 1999. Tussen januari en maart werd met 57 personen uitvoerig over het partnerschappenproject van gedachten gewisseld[11]. Meestal gebeurde dit in de vorm van diepte-interviews, in enkele gevallen betrof het een groepsgesprek of telefonisch contact. Met verscheidene mensen werd meermaals contact opgenomen. In Mol had het eerste gesprek plaats in februari 1999. Het NIRAS-aanvangsconcept werd er aan 110 mensen voorgelegd. Ook in Mol werden voornamelijk diepte-interviews afgenomen, maar er vonden ook een aantal groepsgesprekken plaats. Slechts een enkeling hield het bij een telefonisch contact. Opnieuw werd met verscheidene mensen een aantal keer gesproken.

Figuur 1: schematische voorstelling gespreksrondes



[11] De Bond van Grote en Jonge Gezinnen (BGJG), nu Gezinsbond, werd pas in mei gecontacteerd. Een gesprek met vijf Desselse bestuursleden ging door begin juni 1999.

Om een bredere kijk op de gemeenten en hun relatie tot de buurgemeenten en de ruimere regio te verkrijgen, werd additioneel ook met een aantal actoren op bovenlokaal en regionaal vlak, alsook met enkele bestuurlijke actoren (politici en ambtenaren) in de buurgemeenten gesproken. Hier werd minder exhaustief tewerk gegaan, daar we er niet naar streefden bij alle mogelijke, doch slechts bij enkele relevante bovenlokale actoren het oor te luisteren te leggen. Deze actoren werden benaderd, omdat zij uit de lokale gesprekken naar voren kwamen als relevant en/of interessant, omdat zij over nuttige informatie zouden beschikken of omdat ze gesuggereerd werden als potentieel geassocieerd lid. Sommige van deze actoren namen zelf contact met ons op, om informatie te verstrekken, om zelf geïnformeerd te worden of om voor zichzelf een plaats in het partnerschap op te eisen. De relatie van de verschillende actoren over de gemeentegrenzen heen en de invloed van bestaande regionaal georiënteerde overlegorganen werden in kaart gebracht en mee in rekening genomen bij de uiteindelijke invulling van de partnerschappen.

De gespreksrondes werden afgerond op het ogenblik dat bijkomende interviews geen bijkomende informatie meer opleverden en niet leidden tot nieuwe suggesties inzake contactpersonen of mogelijke partners. Toen duidelijk werd dat er geen bijkomende zienswijzen meer naar voren werden gebracht en ondertussen zowat iedereen naar iedereen had verwezen, meenden we te mogen vermoeden dat zowat alle relevante lokale actoren de revue waren gepasseerd. Op dat ogenblik konden de bestaande netwerken in kaart gebracht worden, wisten we de verschillende actoren en hun onderlinge relaties en krachtsverhoudingen daarin te plaatsen en waren de voor- en tegenstanders van het project en de potentiële partners gekend.

3.3.5 Opmerkelijkste resultaten van de gevoerde gesprekken

Het voorstel een lokaal partnerschap op te richten werd in beide gemeenten door haast alle gesprekspartners (ook door de fervente tegenstanders van een bergingsproject of van de nucleaire aanwezigheid in het algemeen) opvallend positief onthaald. Vooral bij de Desselse gesprekspartners was de bereidheid tot dialoog groot. Ook in de gemeente Mol was het duidelijk dat de interesse van het gemeentebestuur ruimer gedragen werd dan enkel door de politieke klasse. In deze gemeente tekenden we wel een grotere bezorgdheid op voor *"het installeren van een lokale praatbarak, terwijl 'ze' op bovengemeentelijk politiek niveau toch wel zullen beslissen"*[12]. Deze bekommernis werd het sterkst geuit door de gesprekspartners uit socio-culturele middens en onder de milieu- en natuurverenigingen.

[12] Parafrasering van verschillende reacties tijdens de gespreksronde met lokale actoren.

In beide gemeenten was het de bestaande nucleaire aanwezigheid die de voornaamste reden vormde voor de algemene bereidheid tot dialoog. Toch werd dit in beide gemeenten anders gekaderd (*framing*). Dit verschil kan ten dele toegeschreven worden aan het verschil in omvang tussen de gemeenten[13]. Daarnaast speelt ook de erfenis van een vervuilend industrieel verleden en de historisch gegroeide inplanting van de nucleaire site, die Dessel met de meeste bedrijvigheid en Mol met een groot nucleair passief bedeelde.

Op een enkeling na, refereerden alle Desselse ondervraagden naar de nucleaire aanwezigheid, en dan vooral de reeds bestaande aanwezigheid van het categorie A afval, als belangrijkste aanknopingspunt met de bergingsproblematiek. Vooral de politieke en socio-culturele actoren benadrukten daarbij de vrees dat de Desselaar hoe dan ook zou blijven zitten met de opslag, die op lange termijn minder veilig wordt geacht dan berging, indien men nergens anders bereid zou worden gevonden tot bergen. Er was in dit geval dus duidelijk sprake van een gemeenschappelijke grond, waardoor de receptiviteit van de lokale gemeenschap groot genoeg was om de dialoog met NIRAS aan te gaan. Niemand zei in Dessel bij voorbaat "nee" tegen de mogelijkheid van een bergingsinstallatie in de gemeente, maar alle bevraagde actorengroepen wilden zonder uitzondering in de eerste plaats garanties inzake technische haalbaarheid en veiligheid. Dit kadert in wat kan worden omschreven als de 'Desselse *Realpolitik*': de doorsnee Desselaar lijkt niet meteen een groot voorstander van het nucleaire, maar is evenmin een fervent tegenstander. Dessel heeft met zijn nucleaire aanwezigheid leren leven en dit al gedurende tientallen jaren, over het algemeen onder een vrij goed nabuurschap. De overheersende visie was dan ook een bergingsproject voor categorie A afval aan te pakken als een manier om een tanende nucleaire sector wat nieuw leven in te blazen en zich er aldus van te vergewissen dat men in een iets verdere toekomst niet met een nucleair kerkhof zou opgescheept zitten. Dit neemt evenwel niet weg dat we een kritische reflectie op het vlak van gezondheid konden optekenen onder de Desselse bevolking, in de eerste plaats verwoord door de vertegenwoordigers uit socio-culturele middens, alsook door de delegatie van de middenstand, een deel van de politieke actoren en de vakbonden. Daaraan koppelden vooral de socio-culturele en politiek actoren een duidelijke vraag naar meer openheid vanuit de nucleaire sector.

De houding van de Molse ondervraagden bleek dan weer grotendeels ingegeven door het nucleaire verleden, eerder dan door het nucleaire heden. De bergingsproblematiek werd in Mol vooral aangegrepen om de negatieve aspecten van het nucleaire gebeuren in en rond de gemeente aan de kaak te stellen en mee in de oplossingskorf te krijgen. Vandaag de dag is er op het grondgebied van de gemeente Mol nog weinig echte nucleaire activiteit, maar de

[13] Op 01/01/2003 telde de gemeente Dessel 8.607 inwoners op circa 2.703 ha. Het inwonersaantal in Mol bedroeg toen 32.170, op een totale oppervlakte van 11.425 ha.

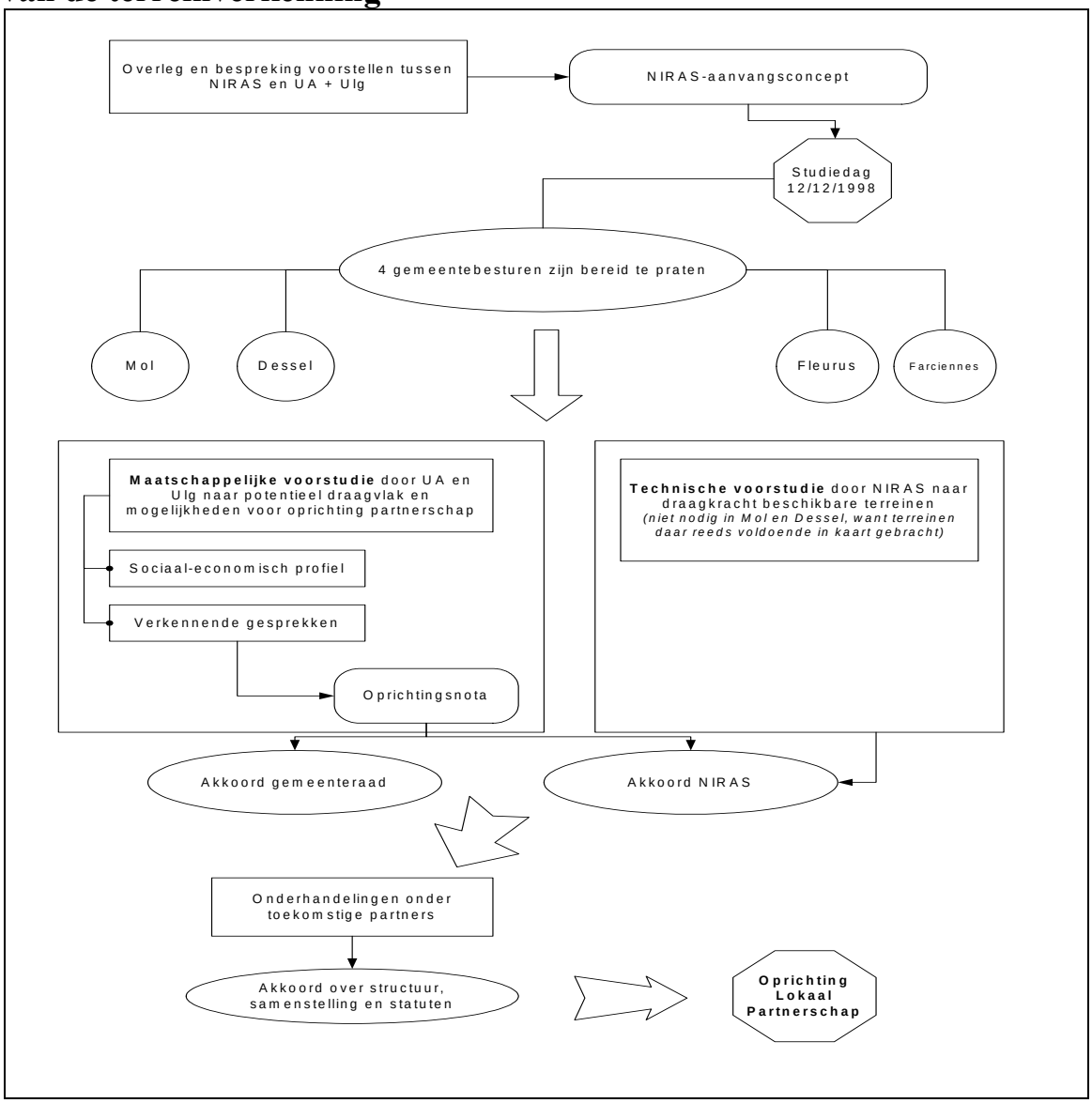
gemeente (en met haar de ruimere regio) heeft wel te kampen met vrij grootschalige industriële vervuiling. Het gaat daarbij voor een groot deel om vervuiling uit het verleden (hoewel dit in sommige gevallen nog een vrij recent verleden betreft) en dit zowel op nucleair als niet-nucleair vlak. Deze kwestie werd vooral aangestipt door de bevraagden uit de milieu- en natuurverenigingen, evenals door nogal wat vertegenwoordigers uit socio-culturele middens en uit het politieke leven. De meeste verontreinigde sites vragen om een grootschalige aanpak, een aanpak die allicht de gemeentelijke middelen en bevoegdheden ver overstijgt. Een voorbeeld daarvan is de site van het voormalig asbestverwerkend bedrijf J.M. Balmatt, dat bij OVAM als *brownfield* geklasseerd staat. Hoewel de houding in Mol ten aanzien van de nucleaire bedrijvigheid in de streek niet onder één noemer te vatten is, kan toch worden gesteld dat men, algemeen gesproken, de bergingsproblematiek van het laagradioactief afval onlosmakelijk verbindt met een als negatief ervaren nucleaire aanwezigheid. Desondanks leken de meeste gesprekspartners in Mol voldoende ontvankelijk voor een grondige bespreking van het initiële project en zagen velen genoeg ruimte om de invulling en omkadering ervan in te kleuren.

3.3.6 De oprichtingsnota: eindproduct maatschappelijke terreinverkenning

De informatie verzameld tijdens de gespreksronde (een verfijning van de lijst met aanspreekpunten, visies op een mogelijk bergingsproject en zijn inpasbaarheid binnen de sociale omgeving, inzicht in die sociale omgeving, visies op samenstelling en organisatie van het partnerschap, concrete suggesties of indicaties van mogelijk interessante kandidaten bestuursleden, werkgroepvoorzitters en tal van andere praktische suggesties of bekommernissen en aandachtspunten) werden gebundeld in een oprichtingsnota. Deze nota bevatte voorts een voorstel van structuur en samenstelling van een lokaal partnerschap. Tevens werden een aantal praktische suggesties gedaan, onder meer omtrent concrete werkingsmethoden en -middelen, bestaffing, mogelijke locaties en zomeer. De inhoud van de oprichtingsnota werd getoetst bij vertegenwoordigers van de verschillende actoren die tijdens de gesprekken werden benaderd en daarna ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad. De nota diende vervolgens in de volgende onderzoeksfase (zie paragraaf 3.4) als uitgangspunt voor meer concrete onderhandelingen tussen de als toekomstige partners geïdentificeerde actoren. Deze onderhandelingen leidden op hun beurt tot het onderschrijven van eigen statuten en het formeel oprichten van het partnerschap.

Schematisch kunnen we de eerste drie fasen van ons handelingsonderzoek (de aanvangsfase, de fase van de terreinverkenning en de fase van de implementering) als volgt voorstellen:

Figuur 2: basisschema onderzoeksaanpak in de aanvangsfase en de fase van de terreinverkenning



3.4 De fase van de implementering: de oprichting van lokale partnerschappen

Deze onderzoeksfase kunnen we ruwweg indelen tussen het akkoord van de gemeenteraad over de oprichtingsnota en de eerste werkgroepvergaderingen in de partnerschappen (zo'n 6 maanden na de feitelijke oprichting). Het is daarmee ook de fase in het project die de overslag betekende van een veeleer onderzoeksgerichte fase (op gebied van het opzetten van de participatiemethodiek) naar een praktijkgerichte fase (waarin ook heel wat onderzoek zal worden verricht, maar dan in hoofdzaak in functie van de technische en maatschappelijke haalbaarheid van het inplanten van een – geïntegreerd – bergingsproject en dus niet in de eerste plaats uitgevoerd door de begeleidende onderzoeksteams van UA en Ulg).

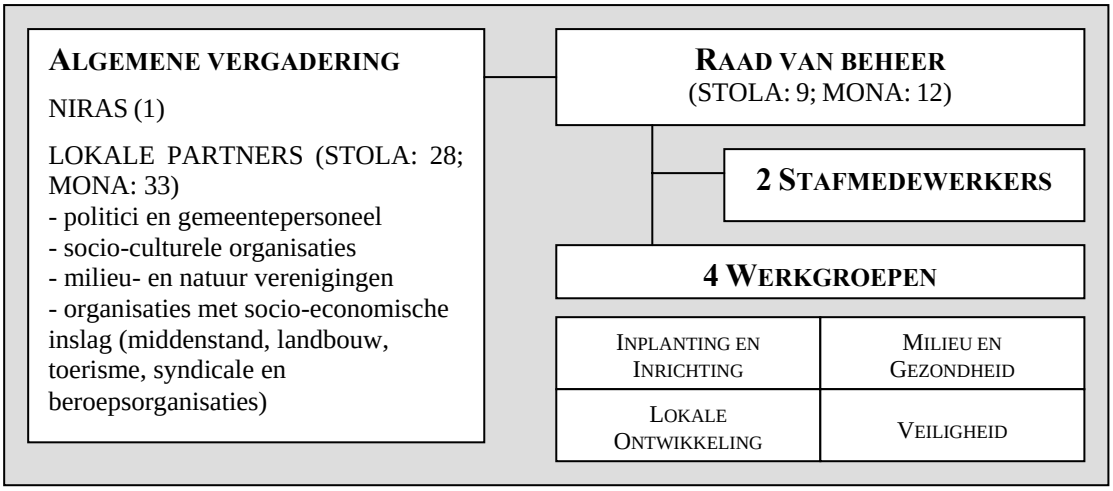
Bij aanvang van de gesprekken werd open gelaten of er zou geopteerd worden voor één overkoepelend partnerschap voor beide gemeenten, dan wel voor een partnerschap per gemeente. Uit de gevoerde gesprekken kon worden afgeleid dat men in Dessel erg gesteld is op de gemeentelijke autonomie. Als kleine gemeente werd duidelijk gevreesd dat men in een meer regionaal of streekgeoriënteerd overlegplatform de duimen zou moeten leggen tegen grotere spelers als Mol of Geel. Deze bekommernis leefde het hardst bij de politieke actoren en bij de gesprekpartners uit de socio-culturele hoek. Hoewel de socio-economische actoren in eerste instantie een lichte voorkeur uitten voor een samenwerking op meer streekgebonden niveau, ging de algemene tendens toch afgetekend naar twee afzonderlijke partnerschappen, waarbij de streekgebonden aspecten echter niet over het hoofd mochten gezien worden. In Mol ging de algemene voorkeur echter wel uit naar een overkoepelend partnerschap en dit over de verschillende actorengroepen heen. Het ‘regio-denken’ bleek sterk ingebed in de Molse gemeenschap. De overgrote meerderheid van de gesprekspartners wees op de centrumfunctie die de gemeente op een aantal vlakken duidelijk heeft: in tegenstelling tot de gemeente Dessel beschikt Mol wel over onder meer een ziekenhuis, een eigen brandweercorps, een cultureel centrum, scholen voor secundair en hoger onderwijs en een uitgebreid winkelcentrum. Heel wat geëngageerde Mollenaren lijken in hun sociale engagement dan ook steeds de wijdere omgeving te incorporeren. We bespeurden onder de Molse bevolking (en dit was een duidelijke algemene trend) een soort ‘grootstedelijke reflex’, waarbij de omliggende, kleinere gemeenten niet als afzonderlijke maatschappelijke entiteiten worden gezien, maar als onderdeel van het grotere geheel.

Het hoger geschetste verschil in *framing* tussen beide gemeenten betekende echter het grootste struikelblok voor de grensoverschrijdende aanpak die men in Mol zo genegen was. Op politiek niveau wenste men in Dessel het risico van een conflicterende visie op hoe en waarover gepraat zou worden niet te nemen en koos men resoluut voor een eigen Dessels partnerschap. Hierdoor kon men in Mol weinig anders dan zich bij dit gegeven neer te leggen, zij het niet van harte. Men prefereerde er uiteindelijk liever een eigen dan geen partnerschap, maar insisteerde wel dat samenwerking met het Dessels partnerschap niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk werd geacht. In beide oprichtingsnota’s werd daarom de voorgestelde structuren bewust vergelijkbaar gehouden om de mogelijkheid om later tot een vorm van synergie te komen niet bij voorbaat uit te sluiten. Tevens werd voorgesteld de beide partnerschappen via een gemeenschappelijke werkgroep ‘veiligheid’ in de mogelijkheid te stellen een gezamenlijke band te ontwikkelen. Zowel om bestuurlijke redenen, als om redenen van efficiëntie, leek het best rond dit thema een gemeenschappelijke werkgroep voor beide partnerschappen op te zetten.

Uiteindelijk werden er aan Vlaamse zijde daarom twee lokale partnerschappen opgericht: één in de gemeente Dessel (de vzw STOLA[14]-Dessel, opgericht op 30 september 1999) en één in buurgemeente Mol (de vzw MONA[15], opgericht op 9 februari 2000)[16].

De structuur van beide partnerschappen zag er als volgt uit:

Figuur 3: Organigram van de lokale partnerschappen STOLA en MONA



De rol van de begeleidende onderzoeksteams in deze fase bestond er voornamelijk in mee de statuten en de aanzet tot een huishoudelijk reglement uit te tekenen en de onderhandelingen onder toekomstige partners en de uiteindelijke installatievergadering (mee) te organiseren en op te volgen. Voor wat betreft de stafmedewerkers maakten de onderzoekers een profiel op, zetelden samen met de respectieve gemeentesecretaris en de personeelsdirecteur van NIRAS in een selectiecomité voor een eerste screening van de kandidaten en zorgden mee voor het inwerken van de aangeworven medewerkers. Daarnaast trachtten de onderzoekers de leden van het partnerschap en de deelnemers aan de werkgroepen zoveel mogelijk vertrouwd te maken met het concept en de doelstellingen van dit opzet en stonden zij in voor de begeleiding van de mensen van NIRAS in hun voorbereidingsproces met het oog op hun te vervullen rol binnen de partnerschappen.

In deze fase namen vooral de lokale betrokkenen een steeds prominentere rol in en traden de onderzoekers wat meer op de achtergrond. In Dessel begon dit al meteen na de gemeenteraadsbeslissing. Het gemeentebestuur nam daar van meet af aan de coördinatie en een groot deel van de praktische beslommeringen voor het tot stand komen van het partnerschap op zich. Van bij de start van het

[14] Studie en Overleggroep Laagradioactief Afval
[15] Mols Overleg Nucleair Afval
[16] Aan Waalse zijde opteerden de gemeenten Fleurus en Farciennes voor één gezamenlijk partnerschap (de vzw PaLoFF, opgericht in februari 2003).

partnerschap zou de raad van bestuur daar de drijvende kracht achter de hele operatie worden, zowel op procedureel vlak, als inzake inhoud en agendasetting. Op die manier werd de lokale verankering van het partnerschap bestendigd. In Mol nam het gemeentebestuur een wat afwachtender houding aan en liet het oprichten van het partnerschap over aan de UA en NIRAS. Deze wat passievere houding zette zich voort in de opstartfase, waarin veel werd overgelaten aan stafmedewerkers en meer ruimte werd gelaten aan NIRAS voor het bepalen van de initiële agenda en het zetten van de toon voor de verdere werkzaamheden.

3.5 De fase van de operationalisering: de lokale partnerschappen draaien op eigen kracht

Eens de vzw's opgericht en de werkgroepen opgestart, konden de eigenlijke onderhandelingen tussen NIRAS en de lokale betrokkenen (maar even zozeer tussen de lokale partners onderling) over het concrete projectontwerp van start gaan. De partnerschappen fungeerden in deze operationaliseringsfase als draaischijf voor het bestuderen en negotiëren van de technische en maatschappelijke haalbaarheid van het door NIRAS voorgestelde bergingsproject en de daaraan door de lokale gemeenschap gekoppelde randvoorwaarden. Daarbij stelden de lokale partners zich veeleer op als bouwheer (zonder evenwel op dat ogenblik de ambitie te koesteren die rol op termijn ook effectief te vervullen), met NIRAS als architect van hun project, en veel minder als beoordelaars van een NIRAS project dat 'toevallig' in hun gemeente terecht zou komen. Dat men deze insteek als uitgangspunt heeft genomen, valt af te leiden uit de gehanteerde terminologie en de manier waarop de werkgroepen Inplanting en Inrichting (die zich bogen over concept en locatie van de bergingsinstallatie als zodanig) hun eigen taak definieerden. In MONA werd er bijvoorbeeld gewerkt met 'lastenboeken' die NIRAS diende in te vullen en haar keuzes daarbij te verantwoorden. In STOLA definieerde de werkgroep Inplanting en Inrichting zijn werk als volgt:

> *"STOLA is geen studiebureau, maar is een bouwheer waaraan NIRAS als studiebureau voorstellen doet die STOLA dan kritisch bekijkt en beoordeelt. STOLA kan deze voorstellen steeds onderwerpen aan het advies van externe specialisten. STOLA maakt dan ook geen technische keuzes, maar verklaart zich al dan niet akkoord met de technische voorstellen van NIRAS, met de mogelijkheid daarbij supplementaire voorzieningen op te leggen, zonder daarvan zelf de technische details te moeten specificeren."*.[17]

[17] Verslag bijeenkomst werkgroep Inplanting en Inrichting (STOLA) van 28 februari 2001.

Hoewel beide partnerschappen een vergelijkbare structuur kenden en het oorspronkelijk aan beide zijden toch de bedoeling leek op termijn samen te werken, zou dat er in de praktijk nooit echt van komen. Op een enkele gezamenlijke raad van bestuur en de nodige informele contacten na, voer elk partnerschap zijn eigen koers en werden in STOLA en MONA op verschillende vlakken (op gebied van interne en externe communicatie, verdeling van de werkzaamheden onder de werkgroepen, etc.) heel andere accenten gelegd. Ook de relatie met NIRAS en de rol die deze in het partnerschap toebedeeld kreeg, was op een aantal punten sterk verschillend. Zo speelde de NIRAS-vertegenwoordiger in de raad van bestuur van MONA een duidelijk sturender rol (hem expliciet toegekend door de andere bestuursleden), dan zijn collega in STOLA, waar de lokale actoren veel sterker de agenda domineerden.

3.5.1 Rol van de onderzoeksteams

Tijdens de werking van de partnerschappen bleven de onderzoekers van de UA en de Ulg instaan voor de procesbegeleiding ‘op afstand’. Dit kwam er vooral op neer regelmatig contact te onderhouden met de partnerschappen (op eigen initiatief, maar ook en vooral op initiatief van de betrokken actoren) en samen met de deelnemers (zowel lokale actoren en stafmedewerkers van de partnerschappen als mensen van NIRAS) knelpunten in het proces te identificeren en naar oplossingen te zoeken. De onderzoeksteams werkten in dit project in de eerste plaats op het procedurele en faciliterende aspect, zoals we ook terugvonden bij David (2002). In datzelfde kader begeleidden ze ook NIRAS in het uittekenen van scenario’s voor het voortzetten van het proces ná de fase van het lokale overleg en hoe de gerealiseerde openheid en inspraak voor de toekomst zoveel mogelijk te bestendigen.

Daarnaast werd ook aandacht besteed aan het realiseren van een inhoudelijke reflectie bij de betrokken partijen. Dit gebeurde evenwel niet op basis van een systematische analyse van alle argumentaties doorheen het proces. In de eerste plaats omdat de omvang van de oefening en de complexiteit van de problematiek het haast onmogelijk maakten om een dergelijke analyse gelijk tred met het proces te laten houden. In de tweede plaats was een deel van het onderzoeksopzet ook na te gaan in hoeverre de setting op zich en het daarbij in handen geven van de touwtjes aan de lokale betrokkenen toelieten dat de kwaliteit van de argumentaties verbeterde. Een kritische reflectie over argumentaties hebben de onderzoekers in deze fase dan ook niet enkel voor zichzelf willen voorbehouden, maar voor het overgrote deel aan de betrokkenen zelf overgelaten. Het werd in het proces overigens vrij snel duidelijk dat meerdere mensen deze rol op zich namen. Deze mensen kunnen we omschrijven als ‘interne procesbewakers’, waarbij die rol breder moet worden geïnterpreteerd dan het letten op het naleven van procedures. Zij hadden ook ruime aandacht

voor de kwaliteit van de informatie die in beide richtingen werd uitgewisseld en de manier waarop met die informatie werd omgegaan. Deze mensen vonden we zowel bij de lokale actoren als bij NIRAS. Met hen wisselden we regelmatig van gedachten, op individuele basis of in groep.

3.5.2 Inhoudelijke reflectie binnen de partnerschappen

Reflectie naar inhoud en kwaliteit van de argumentaties kwam binnen de partnerschappen op verschillende manieren tot stand.

Door de onderzoekers gebeurde dit via steekproefsgewijs bijwonen van werkgroepvergaderingen; via het bijwonen van voorbereidende vergaderingen, zowel bij NIRAS als in de partnerschappen; en via de feedback verkregen van de andere deelnemers aan het proces. Terugkoppeling naar de betrokkenen gebeurde zowel naar NIRAS als naar de andere partners, maar niet naar externen (experts die in werkgroepen werden uitgenodigd). Over de jaren heen konden we vaststellen dat het intense en frequente contact tussen de NIRAS-experts en de lokale betrokkenen weldegelijk ruimte wist te creëren voor een meer reflexieve houding. Meerdere NIRAS-medewerkers wisten na verloop van tijd toch de reflex te ontwikkelen de zaken steeds ook vanuit het standpunt van de lokale betrokkenen te bekijken. Of daar meteen ook de juiste interpretatie aan gegeven werd, is dan weer een andere kwestie. De opening kwam er alvast wel. Getuige hiervan ook enkele NIRAS-medewerkers in een groepsgesprek (d.d. 04/07/2005) over de ervaring met de partnerschappen:

> *"Deze manier van werken levert toch een heel aantal zaken op die in je normale job niet aan bod komen. Normaal gezien zijn wij heel technisch georiënteerd, werken we volgens een bepaald stramien. Nu werk je op een heel andere manier en moet je rekening houden met mensen waarmee je anders nooit in contact komt. Dit was toch nieuw en verhelderend. … Vanuit de technologie is er zeker iets veranderd. Je gaat niet langer a priori je eigen ideeën ontwikkelen zonder na te denken over hoe de mensen ter plaatse gaan reageren en welke hun bezorgdheden daaromtrent zijn. Ook naar communicatie ga je het anders aanpakken: niet langer ex cathedra van 'zo is het', maar je tracht alles veel beter uit te leggen. … Dit dwingt je de zaken op voorhand goed voor te bereiden."*
> *"Je hebt de druk de zaken eenvoudiger voor te stellen en dat kan maar als je ze zelf beter begrijpt."*
> *"In een eerste fase ga je daar naar toe met de hoop dat de mensen wel in jouw richting zullen meegaan. In het begin tracht je dus te overtuigen, bijna te verkopen. Maar dan evolueer je toch naar een houding waarin je meer zegt: 'we leggen de elementen op tafel, we discussiëren daarover en dan komt er wel iets uit de bus'. Je wordt daarin meegaander."*

"Het belangrijkste is (inderdaad) dat je minder defensief wordt. Een ingenieur is altijd enorm defensief als hij vindt dat hij gelijk heeft. Dat was voor mij toch een heel belangrijke les."

Voor experts die slechts eenmalig voor een specifieke vraag of vanuit een beperktere betrokkenheid bij de problematiek in de partnerschappen optraden, speelde die 'gewenning' duidelijk veel minder. Dit leidde nog al eens tot een disfunctionele monoloog of een gebrekkige aansluiting met de betreffende werkgroep. Op dit punt had het dus zeker beter gekund.

Binnen de partnerschappen was er zowel reflectie in de werkgroepen zelf als binnen de raad van bestuur. In STOLA werden er bovendien stafvergaderingen belegd tussen de stafmedewerkers en de voorzitters van de werkgroepen, van de raad van bestuur en van de algemene vergadering. Deze dienden enerzijds om het werk inhoudelijk op mekaar af te stemmen, maar anderzijds ook met het oog op de kwaliteitsbewaking. Inzake kwaliteitsbewaking stelden enkele werkgroepen een eigen methodiek op om criteria tegen elkaar af te wegen en keuzes te maken. In STOLA ging men daarin het verst. Bij wijze van voorbeeld geven we dit schematisch weer voor de werkgroep Inplanting en Inrichting.

Tabel 1: Methode om te beslissen over bergingsconcept (Werkgroep Inplanting en Inrichting, STOLA)

- afbakenen van een gezamenlijke probleemdefinitie - formuleren werkgroepvisie inzake rol en manier van aanpak: STOLA als bouwheer bekijkt op kritische en systematische wijze de voorstellen van NIRAS	
- gefaseerde aanpak:	- algemene kennisvergaring en bepalen inplantingszone - detailstudie oppervlakteberging - detailstudie diepe berging - sterkte-zwakte analyse van beide bergingsopties (3 stappenstrategie) - formuleren van conclusies en aanbevelingen in einddossier
⇒ 3 stappenstrategie voor toetsing bergingsopties aan voor werkgroep relevante criteria	
- vastleggen criteria:	- alle criteria (tijdens bespreking bergingsopties aan bod) besproken en samengebracht tot lijst van 18 - elk criterium zo eenduidig mogelijk gedefinieerd
- rangschikken criteria naar belangrijkheid en vastleggen wegings-coëfficiënten per optie:	- toekennen individuele rangorde criteria per bergingsoptie door alle leden (belangrijkst geachte criterium score 18 (totale aantal criteria), minst belangrijke score 1) - sommatie individuele scores per criterium geeft algemene rangorde criteria (en hun wegingscoëfficiënt) per bergingsoptie voor de hele groep

…/

/…

- toetsen van elke bergingsoptie aan de criteria:	- mate waarin elke bergingsoptie voldoet aan de gerangschikte criteria - elk lid geeft per bergingsoptie aan elk criterium een score van 5, 3 of 1 - voor elke bergingsoptie per criterium sommatie individuele voorkeuren - deze som wordt vermenigvuldigd met de wegingscoëfficiënt, eerder toegekend aan elk criterium: totaalscore geeft aan in hoeverre elke bergingsoptie voldoet aan elk criterium

<table>
<tr>
<td>- interpretatie resultaten</td>
<td>
- criteria (afhankelijk van wegingscoëfficiënt) ingedeeld in “zeer belangrijk tot belangrijk” en “minder belangrijk”
- op basis van totaalscores per criterium onderscheid gemaakt tussen “criteria waaraan bergingsoptie goed tot zeer goed voldoet” en “criteria waaraan bergingsoptie minder goed, maar toch nog op aanvaardbare wijze voldoet”
- leidt tot volgende matrix:
<table>
<tr><td>Belangrijke tot zeer belangrijke criteria waaraan bergingsoptie zeer goed tot goed voldoet</td><td>Minder belangrijke criteria waaraan bergingsoptie zeer goed tot goed voldoet</td></tr>
<tr><td>Belangrijke tot zeer belangrijke criteria waaraan bergingsoptie minder goed voldoet, maar aanvaardbaar blijft</td><td>Minder belangrijke criteria waaraan bergingsoptie minder goed voldoet, maar aanvaardbaar blijft</td></tr>
</table>
- kwalitatieve interpretatie van scores in termen van sterke en zwakke punten van beide bergingsopties
</td>
</tr>
</table>

3.5.3 Inhoudelijke bijdrage partnerschappen

Hoewel de idee bij aanvang was dat er echt gezamenlijk aan projectontwikkeling zou worden gedaan, kwam dit in de praktijk (met uitzondering van de werkgroepen lokale ontwikkeling) toch vooral neer op het voorleggen van een voorstel of voorstellen door NIRAS, die dan kritisch bekeken werden door de werkgroepen. Die kritische reflectie heeft in MONA en STOLA niet geleid tot een verwerpen van de aangeboden inhoud, maar wel tot het aanbrengen van een aantal inhoudelijke bijsturingen. Naargelang de bron worden deze bijsturingen als fundamenteel (de lokale betrokkenen), dan wel niet onbelangrijk, maar toch ook weer niet cruciaal (NIRAS) bestempeld. Twee voorbeelden van dergelijke bijsturingen zijn:

(1) Zowel in Mol als in Dessel, was men bekend met het hoge grondwaterpeil in de streek, wat leidde tot een grote bekommernis om de veiligheid van een oppervlaktebergingsinstallatie op lange termijn. Elke werkgroep Inplanting en Inrichting zou daarvoor een eigen voorstel van oplossing naar voren schuiven. In STOLA betrof dit het omvormen van de door NIRAS voorziene ophoging[18] tot een kelderstructuur, die tegelijkertijd kon dienst doen als monitoringruimte en als “lekbak”. In MONA vroeg men oplossingsmogelijkheden met een metalen bodemplaat te laten onderzoeken en indien mogelijk in het concept te integreren. In zowel MONA als STOLA wenste men daarenboven tot aan de definitieve afdekking te werken met een vast dak[19] over de hele bergingsinstallatie, uit voorzorg voor vroegtijdige aantasting van de betonnen modules in ons natte klimaat.

(2) Daar waar men zich bij NIRAS, omwille van de aard en opdracht van de organisatie, in hoofdzaak bezighield met de radiologische aspecten van het te

[18] Om de installatie te vrijwaren van insijpelend grondwater, werd uitgegaan van een ophoging in beton van enkele meters, alvorens de feitelijke bergingsruimte te construeren.

[19] Het initiële voorstel van NIRAS ging uit van een verschuifbaar dak, dat verplaatst werd naarmate de modules gevuld en van een eerste dekplaat voorzien werden.

bergen afval, kwamen de lokale deelnemers aan het overleg vrij snel tot de conclusie dat voor wat het laagradioactief afval betreft, dit aspect hen het minste zorgen baarde. Waar zij wel meer over wilden weten, was de chemische samenstelling van het te bergen afval. Deze aandacht voor de chemo-toxiciteit bracht de werkgroep ertoe een ander paradigma te hanteren voor het bestrijden van eventuele lekken. Vanuit radiologisch oogpunt pakt men een lek best aan door middel van diffusie of verspreiding van een eventuele besmetting. Gaat het om een lekkage met een gevaar op chemische besmetting, dan opteert men beter voor *containement* of het indijken van de besmetting en het verhinderen van verdere verspreiding. Dit laatste principe werd in het uiteindelijke concept belangrijker dan voordien het geval was.

Indien op een schaal uitgetekend, is de kans groot dat het standpunt van de lokale betrokkenen meer is opgeschoven in de richting van NIRAS dan omgekeerd; maar dat er een naar elkaar toegroeien is gebeurd in beide richtingen is onmiskenbaar. Deelnemers aan een groepsgesprek over hun ervaringen in Dessel (d.d. 29/06/2005) getuigden dat ze het aanvoelen hadden dat er naar hen geluisterd werd en dat zij constructief hebben kunnen bijdragen tot het eindresultaat. Sommigen onder hen gaven bovendien aan dat zij bij voorbaat erg negatief stonden t.a.v. het nucleaire, maar op basis van de opgedane ervaring hun houding toch genuanceerd hadden.

3.6 Het eindpunt van de partnerschappen. Of toch niet helemaal ?

Begin 2005 waren zowel STOLA als MONA tot eindconclusies gekomen, in de vorm van een projectvoorstel (een voorontwerp) dat goedgekeurd werd in de algemene vergadering[20] en vervolgens overgemaakt aan het respectieve gemeentebestuur. Beide gemeenteraden keurden het voorstel goed[21] en beslisten tegelijkertijd dat een continuering van het overleg niet alleen wenselijk, maar ook een absolute vereiste was voor het zich officieel kandidaat stellen van de gemeente als gastgemeenschap voor de bergingsinstallatie. In Dessel kreeg deze opvolging ondertussen gestalte middels de oprichting van een nieuwe vzw STORA[22], met een duidelijk andere opdracht en andere accenten dan zijn voorganger STOLA. De contouren hiervan werden reeds uitgetekend in het STOLA voorstel en vervolgens opnieuw met alle partijen (gemeentebestuur, andere lokale actoren, NIRAS en UA) geconcretiseerd.

[20] In STOLA (23/09/2004) met unanimiteit, in MONA (19/01/2005) bij meerderheid, met één tegenstem en vier onthoudingen.
[21] In Dessel (27/01/2005) met unanimiteit, in Mol (25/04/2005) bij meerderheid, met 2 onthoudingen.
[22] Studie en Overleg Radioactief Afval

4 Conclusies

Het hierboven geschetste onderzoeksproject had een sterk interactief of participatief karakter. Net als Coenen en Khonraad (2003), Boog (2003), van Beinum (1998) en Levin (2003) wensten we in de eerste plaats oplossingsgericht te werk te gaan. Samen met de onderzochten werd een methodologie ontwikkeld om een welbepaald maatschappelijk probleem te bespreken en tot oplossingspistes te komen. We gingen daarbij uit van dezelfde principes als Greenwood et al. (1993) en modelleerden het onderzoeksopzet op de situatie die zich aandiende. De ontwikkelde methodiek werd zodoende afgestemd op enerzijds de specifieke context van het radioactief afvalbeheer, inclusief de 'bezwarende elementen' uit het verleden (m.n. de historische context waarbinnen dit afvalbeheer tot stand kwam en het falen van eerdere pogingen tot locatiekeuze voor het categorie A afval) en anderzijds de locatiespecifieke context en behoeften. Daarbij werden doelbewust een aantal keuzes gemaakt en grenzen getrokken inzake wie als 'lokale betrokkene' werd beschouwd en wie op welke manier aan het overleg kon deelnemen. Bij deze keuzes hebben we ons zoveel mogelijk laten leiden door wat de Duitse socioloog Ulrich Beck omschrijft als *"social standards of relevance"* (Beck, 1994: 29). Daarmee doelt hij op het door de sociale omgeving zelf laten afbakenen van welke actoren als relevant kunnen worden beschouwd voor een participatieproject. Deze input uit de sociale omgeving haalden we uit de voorbereidende gesprekken met zoveel mogelijk betrokken partijen. De lokale partnerschappen als overlegmethode was dus een vorm van **maatwerk** die niet zonder meer transponeerbaar is naar andere situaties en contexten, maar die voor deze specifieke situatie duidelijke merites heeft gehad.

4.1 Mate waarin de onderzoeksdoelstellingen werden gehaald

Tijdens dit handelingsonderzoek stelden we ons in de eerste plaats op als facilitator (zie David, 2002), met de bedoeling de onderzochte te helpen zijn probleem te duiden en beter te begrijpen, alsook zijn kennisbasis te verbreden (zie van Beinum, 1998). Dit gold zowel ten aanzien van NIRAS als ten aanzien van de lokale betrokkenen. Eén van de belangrijkste merites is ons inziens het **activeren van 'lokale kennis'** (die in deze context tevens sterk locatiegebonden kennis betrof) - en vooral de erkenning van de relevantie van die kennis door de technici van NIRAS -, in een wederzijds leerproces. Dit leerproces kwam niet enkel tot stand tussen onderzoekers en onderzochten (in de eerste plaats in de fase van de terreinverkenning en van de implementering, maar ook later nog in de fase van de operationalisering), zoals beschreven door Coenen (2001) en Levin (2003). Het ontwikkelde zich ook tussen lokale betrokkenen en NIRAS en tussen lokale betrokkenen onderling.

We moeten in dat verband dan ook meerdere doelstellingen naast elkaar evalueren. Ten eerste was er de onderzoeksdoelstelling die tweeledig was. Aan de ene kant was deze gericht op de ontwikkeling van een methodiek om uiteenlopende partijen in een constructieve dialoog bij elkaar te brengen en dit ongeacht de output die dat in termen van een positieve locatiekeuze[23] zou opleveren. Aan de andere kant was de onderzoeksdoelstelling gericht op het stimuleren van kritische reflecties over inhoud en wijze van argumenteren. Ten tweede was er de doelstelling van NIRAS als opdrachtgever die erin bestond enerzijds een middel te vinden om naast technische ook maatschappelijke haalbaarheid te kunnen bepalen en anderzijds die maatschappelijke haalbaarheid liefst ook ergens te vinden. Ten derde was er globaal gesproken een lokale doelstelling (hoewel het hier een breed veld van sterk uiteenlopende standpunten betreft), die vooral betrekking had op de bestendiging van een dialoog en de creatie van openheid in een dossier waar men als gemeenten reeds lang mee te maken had, maar waarvan de bevolking nauwelijks op de hoogte was en waarin men tot dan toe nooit een inbreng had weten te realiseren. De lokale actoren in Dessel en Mol wilden met andere woorden in de eerste plaats horen en gehoord worden, zonder vooraf (op enkele uitzonderingen na) al te nadrukkelijke posities in te nemen met betrekking tot het eindresultaat. Tegemoetkomend aan de bekommernis van David (2002) - zie 2.2 -, menen we te mogen stellen dat alle drie deze doelstellingen in voldoende mate parallel liepen om het onderzoeksproject mogelijk te maken en van daaruit een zekere maatschappelijke verandering te realiseren. Onvermijdelijk zagen niet alle partijen altijd alles op dezelfde manier en waren er ook binnen de groep lokale actoren en binnen NIRAS vaak sterk uiteenlopende visies.

Aangezien we niet voor de andere partijen kunnen spreken, beperken we ons hier enkel tot een evaluatie van de onderzoeksdoelstelling. Ook de visie van de onderzoekers werd niet altijd door de anderen gedeeld. Lang niet alle onze suggesties en adviezen werden daarom gevolgd. Een aantal doelstellingen van tweede orde werden zodoende niet gehaald of dienden te worden omgebogen in functie van de andere betrokkenen. Een concreet voorbeeld is de aanvankelijke veronderstelling dat voor buurgemeenten Dessel en Mol best één gezamenlijk overlegforum werd ontwikkeld. De confrontatie met de plaatselijke realiteit en de lokale kennis leerde echter dat dit geen vanzelfsprekende oefening zou zijn. Dit leidde uiteindelijk tot het opzetten van twee afzonderlijke partnerschappen. Dergelijke ervaringen noteerden we doorheen het hele proces. Soms ging het om meer conceptuele zaken, soms om erg praktische vertalingen daarvan. Telkens werd daarbij bekeken waarom een gesuggereerde insteek niet haalbaar bleek en op welke manier haalbaarheid en wenselijkheid zoveel mogelijk met elkaar konden verzoend worden.

[23] Een negatieve conclusie inzake haalbaarheid kon vanuit het standpunt van de onderzoekers immers evenzeer een waardevolle output vormen van een constructieve dialoog.

Toch kunnen we onze hoofddoelstellingen in zoverre geslaagd noemen, dat er **op procedureel vlak** in beide gemeenten inderdaad een constructieve dialoog op gang is gekomen tussen lokale betrokkenen en NIRAS en dat men deze dialoog gedurende meer dan 4 jaar levendig heeft weten houden. Ondanks een aantal moeilijke momenten van wankelend vertouwen is het nooit tot een definitieve breuk gekomen in de moeizaam opgebouwde vertrouwensrelatie. Bovendien blijft aan beide zijden de interesse groot om het overlegproject verder te zetten en uit te breiden. Hoewel NIRAS als organisatie nog een lange weg af te leggen heeft, hebben verschillende medewerkers ondertussen geproefd én geleerd van de dialoog en lijkt met dit project de deur haast onherroepelijk opengezet voor een meer open en participatieve manier van werken. We menen dan ook te mogen stellen dat een oplossing voor wat betreft het inhoudelijk communiceren tussen NIRAS en de lokale betrokkenen weldegelijk gevonden werd. Een oplossing waaraan bovendien door alle betrokkenen permanent verder gewerkt wordt en die in staat lijkt zich aan te passen aan evoluties binnen en buiten het proces. Inzake het **bewerkstelligen van kritische reflectie** is er zeker heel wat reflectie geweest over de aanwezige pluraliteit met betrekking tot deze kwestie. Deze werd lang niet altijd voldoende geacht. Ondanks de nodige inspanningen is men er niet altijd in geslaagd dat probleem op te lossen. Vooral in MONA is men, ondanks een aantal zeer kritische stemmen en de aanwezigheid van een uitgesproken anti-nucleaire beweging, toch erg afhankelijk gebleven voor input vanuit het studiecentrum voor kernenergie (SCK), in een poging ‘breder te gaan’ dan NIRAS. In STOLA heeft men meer diverse bronnen aangeboord. Door de raad van beheer werd erover gewaakt een zo evenwichtig mogelijke spreiding te zoeken tussen expertise vanuit nucleaire en niet-nucleaire hoek. Bovendien werd in STOLA vooral gespeeld op een kwaliteitsbeoordeling van de inbreng en houding van de NIRAS-vertegenwoordigers, door een kritische afweging binnen de werkgroep, die daarin voor specifieke aspecten extern advies zocht bij niet-nucleaire deskundigen. Ook over de institutionele context werd door alle betrokkenen regelmatig gereflecteerd. Zo werden enkele belangrijke lacunes in de aanpak geïnventariseerd: het (te) sterk benadrukken van de gemeentegrenzen die niet samenvallen met de risicogrenzen, een onvoldoende aansluiting met het federale beslissingsniveau en de afwezigheid van de afvalproducenten in de lokale discussie. Momenteel werd echter nog geen overeenstemming gevonden over hoe dit mogelijk ‘procedureel’ op te lossen.

Teruggrijpend op de definitie van Greenwood (2002: 125), waarin handelingsonderzoek wordt omschreven als het nastreven van *“liberating, sustainable and democratizing outcomes”*, zou een mogelijke kritiek kunnen zijn dat men, onder het mom van participatie, in Mol en Dessel de berging van het reeds aanwezige radioactieve afval als het ware oplegt. Het accepteren van een bergingsinstallatie voor radioactief afval lijkt voor lokale betrokkenen inderdaad weinig ‘bevrijdend’ en ‘democratiserend’. We wensen deze stelling echter te weerleggen met een reactie van enkele betrokken Desselaars

(groepsgesprek 29/06/2005): Zij stelden de aanwezigheid van het afval in tijdelijke opslag in hun gemeente als één van de voornaamste redenen om aan het overleg deel te nemen. Daarbij wezen ze erop dat ze het afval liever kwijt dan rijk zijn, maar dat ze terdege beseffen dat dit helaas niet vanzelf kan verdwijnen. Meer nog, als NIRAS het nergens anders kwijt raakt, blijft het bij hen onder omstandigheden die als suboptimaal worden omschreven en waarvan experts claimen dat de veiligheid op lange termijn niet kan gegarandeerd worden. Daarom namen zij liever zelf het heft in handen en wensten na te gaan in hoeverre NIRAS hen kon overtuigen van de veiligheid en haalbaarheid van een definitieve berging in Dessel. Op basis van de informatie die STOLA gedurende 5 jaar bestudeerde, waren zij allen van mening dat een berging in hun gemeente, onder de door STOLA gestelde voorwaarden, mogelijk is. Het feit dat zij in ruime mate gehoord werden bij het uittekenen van het bergingsconcept en daarin naar hun aanvoelen bovendien een constructieve bijdrage hebben kunnen leveren, was voor hen cruciaal. De werking van STOLA had voor hen een democratiserend karakter en leidde tot een inhoudelijke consensus die zij als betrekkelijk duurzaam omschreven.

Hoewel iedereen het eens is dat het altijd beter kan, lijken de meeste betrokken partijen niet ontevreden met de gang van zaken en het bereikte resultaat (dat niemand overigens als een eindpunt ziet). De overheersende mening lijkt op dit ogenblik dan ook dat het hier een instrument betrof dat zeker niet zaligmakend was en duidelijke beperkingen had (zowel op geografisch als ander gebied), maar dat het binnen die begrenzingen voldoende functioneerde om deze aanpak voort te zetten, rekening houdend met de opgedane ervaring.

4.2 Handelingsonderzoek ≠ kiezen voor de makkelijkste weg

Verwijzend naar van Beinums (1993) bedenking over het fundamentele verschil tussen onderzoekers en onderzochten, hebben we als onderzoekers doorheen het proces steeds betracht zoveel mogelijk rekening te houden met het ‘anders zijn’ van de betrokkenen. Dit was niet altijd een even gemakkelijke opdracht, niet in het minst omwille van de grote diversiteit aan betrokkenen, die onderling ook nog eens behoorlijk ‘anders’ waren. Gaandeweg leerden we onze onderzoeksubjecten evenwel beter en beter kennen, wat de inleving in hun situatie bevorderde. Ook tussen de mensen van NIRAS en de lokale betrokkenen zagen we een dergelijke evolutie naar wederzijds begrip en een zekere mate van inlevingsvermogen groeien. Als onderzoekers maakten we echter ook al eens de fout die we de mensen van NIRAS verweten, met name te vergeten dat dit niet de enige kwestie is waar de lokale betrokkenen zich mee bezig hielden. Voor de onderzoekers, evenals voor de mensen van NIRAS, gaat dit proces om een professionele bezigheid. Voor de lokale betrokkenen gaat het in hoofdzaak om een persoonlijke betrokkenheid. Hoewel zij het zijn die door deze problematiek

geraakt worden in hun dagelijkse leefwereld, maakt dit net dat zij zich er niet van 9 tot 5 mee kunnen bezighouden en dit 5 dagen op 7. Het gaat hem hier echter niet in de eerste plaats om het aantal gepresteerde uren (die alles bij elkaar genomen voor de betrokken vrijwilligers overigens enorm zijn geweest), maar om een manier van kijken naar het probleem en het participatieproces.

Vanaf de hoger geschetste implementatiefase en helemaal in de operationaliseringsfase waren het in hoofdzaak de lokale betrokkenen die de agenda bepaalden, ook voor wat betreft de onderzoeksdoelstellingen. Als onderzoeker dienden we ons daarbij neer te leggen. Dit vergemakkelijkte niet altijd het afwerken van onze eigen onderzoeksagenda en werkte soms zelfs ronduit tegen. De reden was zelden een pertinent afwijzen van het onderzoeksopzet, maar had doorgaans te maken met een verschil in prioriteitenstelling. Dergelijke ongelijkheid kan zo goed als volledig worden teruggebracht tot het verschil tussen de onderzoekers als professioneel betrokkenen (in de zin van beroepshalve specifiek hiermee bezig) en de lokale vrijwilligers als persoonlijk betrokkenen, voor wie dit onderzoeksproject slechts een klein onderdeel van hun hele ‘zijn’ uitmaakt.

We wensen dan ook Greenwood et al. (1993) bij te treden in hun stelling dat ‘kiezen voor handelingsonderzoek’ zeker niet staat voor ‘kiezen voor de makkelijkste weg’. Aan eenieder die een dergelijk onderzoeksopzet zou overwegen, raden we aan de voor- en nadelen vooraf goed te overwegen. Vooral dient het aspect tijd zeer kritisch geëvalueerd te worden en dient er rekening mee gehouden te worden dat het (mee) laten bepalen van de agenda door de onderzochten een klassieke timing van input vergaren en rapporteren ernstig overhoop kan halen. Voor het gedegen realiseren van een “*cyclisch proces van onderzoek en experimenteel leren en handelen*” (zoals we hoger beschreven) zijn tijd en middelen nodig. Zijn die zaken niet voor handen, dan kan opteren voor handelingsonderzoek frustrerend werken voor zowel onderzoekers als onderzochten en vervalt grotendeels de meerwaarde van deze manier van werken. Als onderzoeker mag men bovendien zeker niet uitgaan van al te veel a priori’s ten aanzien van de onderzochten. Men dient niet alleen te luisteren en te interpreteren, maar terdege rekening te houden met de toepasbaarheid van deze interpretaties in de praktijk en met het feit dat daarvoor de nodige flexibiliteit aan de dag moet worden gelegd, ook als men overtuigd is van het eigen gelijk. Tot slot betekent het opzetten van een handelingsonderzoek van de omvang van het hier beschreven project veel werk voor de onderzoekers. Vooral het gelijktijdig bewaken van de procedurele aspecten, als de kwaliteit van de argumentaties en de reflectie daarover, viel niet altijd even makkelijk te realiseren. Mogelijk had een iets bredere bezetting van het onderzoeksteam daaraan kunnen tegemoet komen. Een vooraf gestandaardiseerde ‘observatiemethode’ en bijbehorende rapporteringswijze voor de stafmedewerkers had mogelijk ook iets meer kunnen bijbrengen inzake argumentaties en valt als ‘kwaliteitsbarometer’ voor een vervolgverhaal zeker te

bepleiten. Quid dat het nut daarvan ook moet worden ingezien door de andere betrokkenen, die daarvoor op niveau van het partnerschap hun zegen moeten geven.

Ondanks de ondervonden problemen en het occasionele gevoel te preken in de woestijn, hebben we als onderzoekers met dit project echter heel veel geleerd en enorm veel voldoening gehaald uit de samenwerking met de kleurrijke verzameling onderzochten. Op professioneel én intermenselijk vlak kunnen we het hierboven geschetste project dan ook zonder meer een verrijkende onderzoekservaring noemen.

Bibliografie

Anfrie, M.-N., Bergmans, A., Mormont, M. , Van Hove, E. (1998a) *Werken met Lokale Partnerschappen. Een nieuwe benadering voor de berging van laagradioactief afval. Deel 1: Basisdocument.*: UIA-PSW, FUL-SEED. Werkdocument in opdracht van NIRAS.

Anfrie, M.-N., Bergmans, A., Mormont, M. , Van Hove, E. (1998b) *Werken met Lokale Partnerschappen. Een nieuwe benadering voor de berging van laagradioactief afval. Deel 2: De werking van een lokaal partnerschap.*: UIA-PSW, FUL-SEED. Werkdocument in opdracht van NIRAS.

Beck, U. (1994) 'The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization', pp. 1 - 55, in: Beck, U., Giddens, A. en Lash, S. (Eds.), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order.* Cambridge: Polity Press.

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.* Niet gepubliceerde eindverhandeling, UA: Faculteit PSW - Departement Sociologie.

Boog, B. W. M. (2003) 'The Emancipatory Charachter of Action Research, its History and the Present State of the Art', in: *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13: 426 - 438.

Coenen, H. (2001) 'Handelingsonderzoek: de verhouding tussen onderzoeker en onderzochte', in: *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, 23(1): 63 - 74.

Coenen, H. , Khonraad, S. (2003) 'Inspirations and Aspirations of Exemplarian Action Research', in: *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13: 439-450.

David, M. (2002) 'Problems of participation: the limits of action research', in: *International Journal of Social Research Methodology*, 5(1): 11 - 17.

Dubost, J. (2003) 'Reflecties op het verleden en de actualiteit van handelingsonderzoek', in: *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, 24(4): 261 - 271.

Greenwood, D. J. (2002) 'Action Research. Unfulfilled promises and unmet challenges', in: *Concepts and Transformation*, 7(2): 117 - 139.

Greenwood, D. J., Whyte, W. F. , Harkavy, I. (1993) 'Participatory Action Research as a Process and as a Goal', in: *Human Relations*, 46(2): 175 - 192.

Levin, M. (2003) 'Action research and the research community', in: *Concepts and Transformation*, 8(3): 275 - 280.

NIRAS (1998) *Berging van het afval van categorie A. Werkprogramma voortvloeiend uit de beslissing van de ministerraad van 16.01.1998 en de brief van de minister van Economie van 26.01.1998.* Brussel: NIRAS/ONDRAF.

NIRAS (2000) *Werkprogramma van NIRAS met betrekking tot de berging van laagactief en kortlevend afval: informatiedossier.* Brussel: NIRAS/ONDRAF.

van Beinum, H. (1998) 'On the Practice of Action Research', in: *Concepts and Transformation,* 3(1-2): 1 - 29.

Van Hove, E., Doutrelepont, R. , e.a. (1994) *Ontwerp van een Sociale Effecten Rapport (SER) bij de oprichting van een bergingssite voor laag radioactief afval*. Antwerpen / Luik: Universitaire Instelling Antwerpen - Dept. PSW / Université de Liège - CLEO. Rapport in opdracht van NIRAS.

XXX (1994) *Analyse van de reacties op de bekendmaking van het dossier NIROND 94*. Brussel: Beauchez Public Relations.