Schijnbare paradoxen over milieu en gezondheid

HANS KEUNE* EN MATTHIEU CRAYE**

Samenvatting

De laatste jaren is de aandacht voor milieu- en gezondheidsvraagstukken enorm toegenomen. We plaatsen dit tegen de achtergrond van wat ook wel de ***risicomaatschappij*** *genoemd wordt. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de vraag hoe risicobeleid en risicocommunicatie beter vormgegeven kunnen worden. Twee recente casestudies in opdracht van de Vlaamse overheid hadden de bedoeling hierop antwoorden te formuleren. Onderzoek aan de oppervlakte brengt hierbij een aantal ogenschijnlijke paradoxen aan het licht. Door de materie in een bredere context te plaatsen en aandacht te hebben voor niet direct probleem gerelateerde en achterliggende bekommernissen blijken deze schijnbare paradoxen echter voor een belangrijk deel een gevolg te zijn van de manier waarop in het verleden risicobeleid en risicocommunicatie ingevuld werden. Belangrijkste conclusie is dat er nood is aan moderne risicocommunicatie waarbij dialoog tussen alle betrokken actoren van essentieel belang is.*

Milieu- en gezondheidsrisico's, symptomen van een risicomaatschappij

De laatste jaren is de aandacht voor milieu- en gezondheidsvraagstukken enorm toegenomen. Denken we maar aan de discussies in de politieke wereld, de pers en de publieke opinie over mogelijke gezondheidseffecten van dioxinevervuiling of de vrees voor nadelige gevolgen voor de mens van de verspreiding van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu. Keer op keer lijken dergelijke beleidsproblemen onhandelbaar (Jelsma, 1999). Het blijkt enorm moeilijk een beleidslijn uit te tekenen waarvoor een breed maatschappelijk draagvlak bestaat. En soms ontaarden de discussies zelfs in aanslepende controverses. In het sociaal-wetenschappelijk risico-onderzoek worden deze fenomenen geduid door ze te plaatsen in het denkkader van de risicomaatschappij (Beck, 1986). Dit legt een verband tussen de omgang met dergelijke risico's en een aantal evoluties en veranderingen in bredere maatschappelijke zin. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de vraag hoe risicobeleid en risico

* Hans Keune is verbonden aan het Studiecentrum Technologie, Energie en Milieu (STEM), Fac. Toegepaste Econ, Wetensch., Univ. Antwerpen.
** Matthieu Craye is verbonden aan ISPRA, Joint Research Centre, European Commision, Milaan. Voorheen ook verbonden aan STEM, Univ. Antwerpen.

communicatie beter vormgegeven kunnen worden.

Twee recente casestudies in opdracht van de Vlaamse overheid hadden de bedoeling hierop antwoorden te formuleren. Deze betroffen een controverse rond een afvalverbrandingsoven in een woonwijk van Antwerpen (Craye, 2001), en een discussie over een metaalverwerkend bedrijf naast een andere Antwerpse woonwijk (Keune, 2002). Aan beide casestudies namen onderzoekers van het Studiecentrum Technologie, Energie en Milieu (STEM) van de Universiteit Antwerpen deel. De twee gevalstudies werden uitgevoerd in het kader van Vlaamse onderzoeksprogramma's inzake milieu en gezondheid. In beide gevallen werd vertrokken vanuit een specifiek sociaal-wetenschappelijk onderzoekskader.

In wat volgt komt eerst de context aan bod waarbinnen de casestudies plaatsvonden. Na beschrijving van de cases zelf, belichten we een aantal aspecten van onze onderzoeksaanpak. Daarna bespreken we de belangrijkste uitkomsten van de gevalstudies en zullen we deze uitkomsten nader interpreteren. We besluiten met een aantal bedenkingen die op basis van deze studies kunnen worden geformuleerd voor de praktijk van beleid en onderzoek inzake risico's.

Risicocommunicatie inzake milieu en gezondheid in Vlaanderen

Risico's zijn in de loop der tijd een steeds belangrijker maatschappelijk onderwerp geworden. Zo luidt de these van de risicomaatschappij, waarvan de Duitse socioloog U. Beck (Beck, 1986) en de Britse socioloog A. Giddens (Giddens, 1990) de belangrijkste vertegenwoordigers zijn. Sterker nog, risico's zijn niet zomaar een reeks neveneffecten, ze zijn een vast onderdeel van onze maatschappij geworden. De industrie hoort evenzeer bij de huidige maatschappij als de door haar geproduceerde risico's. Bovendien wordt de impact van deze risico's steeds omvangrijker: de huidige risico's hebben over het algemeen verstrekkende gevolgen. Ze hangen samen met de grootschalige wijze waarop voor de maatschappij noodzakelijk sectoren zoals bijvoorbeeld de energiesector of de landbouwsector georganiseerd zijn.

Essentieel in Becks visie op hedendaagse risico's is dat ze niet enkel in technische termen een rampzalige potentie hebben maar dat ze ook sociaal explosief kunnen zijn. Ze zijn dusdanig verweven in onze maatschappij dat ze het maatschappelijk leven danig kunnen verstoren. Met onze 'moderne' instituties en handelswijzen hebben we moeite om vat te krijgen op deze complexe problemen, met het gevolg dat deze steeds meer in vraag worden gesteld. Beck en Giddens spreken in dit verband van 'reflexiviteit' in de risicomaatschappij. De risico's maken duidelijk dat we de gevolgen van ons modern industrieel handelen niet zomaar probleemloos kunnen aanpakken met ons 'ideaalbeeld' van modern beleid. Of een beleid dat berust op een planmatig ontwerp en op wetenschappelijke gegevens, en dat geïmplementeerd en in stand gehouden wordt door duidelijke wetten en rechtspraak. In het beste geval doet dit ons nadenken over hoe we deze instituties en handelswijzen kunnen innoveren. Wie wordt betrokken bij beleidsvorming en hoe? Welke rol krijgt wetenschap hierbij? Is er nood aan ruimere participatie?

Reflectie op een risicocontroverse: de haalbaarheidsstudie milieu en gezondheid in Vlaanderen

Het Vlaamse onderzoek en beleid inzake milieu- en gezondheidsrisico's heeft een belangrijke impuls gekregen naar aanleiding van de spraakmakende controverse rond de verbrandingsoven van de intercommunale Isvag in de *Neerlandwijk* in Wilrijk (Antwerpen). Omwonenden van de verbrandingsoven weten het hoge aantal aangeboren afwijkingen bij kinderen uit hun wijk aan de dioxine emissies van de verbrandingsoven. Het bedrijf en haar aandeelhouders, van wie de Stad Antwerpen de voornaamste was, wezen op de afwezigheid van een 'wetenschappelijk bewijs' van dit verband.

De Vlaamse regering, die in 1997 de oven tijdelijk stillegde, probeerde vat te krijgen op de intense discussies door een beroep te doen op wetenschappelijk advies. Maar in de plaats van een sluitend en eenduidig advies, ontstond een hoog oplopende wetenschappelijke controverse die gepaard ging met een nog intenser politiek-maatschappelijk conflict. Zo groeide de bewustwording dat kortlopend, snel uit te voeren onderzoek niet de ideale basis is voor beleidsondersteuning op het domein van milieu en gezondheid. In de nasleep van de Isvag-zaak is dan een haalbaarheidsstudie verricht voor langlopend onderzoek over de problematiek van milieu en gezondheid in Vlaanderen. Tegelijk werd duidelijk dat er aandacht moest worden besteed aan onderzoek naar betere manieren van communiceren tussen de wetenschappelijke wereld, het beleid en het betrokken publiek. STEM-onderzoekers voerden een onderzoek uit naar bepalende factoren in het conflict rond de Isvag-verbrandingsoven: de wijze waarop in het verleden gecommuniceerd werd over de risico's werd grondig bestudeerd en aanbevelingen voor een beter proces van risicocommunicatie werden geformuleerd (Craye, 2001). De haalbaarheidsstudie, inclusief haar sociaal-wetenschappelijk luik, legde uiteindelijk de basis voor een onderzoeksprogramma in een nieuw op te richten 'Steunpunt Milieu en Gezondheid'.

Het Vlaams steunpunt milieu en gezondheid: de reflectie geïnstitutionaliseerd?

Het 'steunpunt milieu en gezondheid' is opgericht eind 2001 en werkt tot 2007 in opdracht van de Vlaamse ministers van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, en van Leefmilieu en Landbouw. Bedoeling van het steunpunt is dat verder onderzocht wordt welke invloed een vervuild milieu heeft op de menselijke gezondheid. Het steunpunt bestaat uit een consortium van alle Vlaamse universiteiten en twee niet universitaire instellingen. Binnen het luik sociaal en gezondheidseconomisch onderzoek staat onder andere risicocommunicatie centraal. Er zal op verschillende plaatsen in Vlaanderen concreet onderzoek gedaan worden naar de perceptie van gezondheidsrisico's alsook naar de achterliggende argumentatie hiervoor. Tevens wordt onderzocht op welke wijze de visies en kennis van de verschillende actoren op constructieve wijze op elkaar afgestemd kunnen worden. Het gaat dan om overheidsvertegenwoordigers, wetenschappers en maatschappelijke actoren. In een ander

artikel in dit nummer wordt op dit onderzoek verder ingegaan[1].

Enige tijd na de start van het steunpunt, vroeg de overheid een vorm van moderne risicocommunicatie in praktijk te brengen inzake de problematiek rond het vervuilend metaalverwerkend bedrijf Umicore in *Moretusburg*, een deelgemeente van Antwerpen (Keune, 2002).

In wat volgt gaan we dieper in op beide casussen: de heftige discussies over de mogelijke gevolgen van de emissies afkomstig van de Isvag-verbrandingsoven en de gezondheidsrisico's in de buurt rond het bedrijf Umicore.

Isvag-Neerland: stof op een bureau…of toch iets meer?

In 1980 opende de intercommunale Isvag een verbrandingsoven voor huishoudelijk afval dichtbij de Wilrijkse wijk *Neerland*. Deze wijk met een oorspronkelijk groen en landelijk karakter, zag zich doorheen de jaren meer en meer omgeven door industrie, nieuwe bedrijfsvestigingen en druk verkeer op nabije autosnelwegen. Ook werd de wijk vanaf de jaren '80 geprangd tussen drie afvalverbrandingsovens: de Isvag-oven, de Edegemse IHK-oven en de verbrandingsoven voor ziekenhuisafval van de UIA.

De Isvag-verbrandingsinstallatie was van meet af aan controversieel bij de bewoners van de *Neerlandwijk*. De eerste jaren na de opstart van de oven draaiden de buurtklachten voornamelijk rond lawaai- en geurhinder en vervuiling door roetdeeltjes. In die tijd reeds leefde bij de bevolking het gevoel van een gebrekkige luisterbereidheid voor deze problematiek bij het bedrijf en haar voornaamste aandeelhouder, de stad Antwerpen. Tekenend hiervoor is intussen het antwoord van de toenmalige Antwerpse burgemeester op de buurtklachten inzake stofhinder: '*op mijn bureau ligt er ook stof en daar word ik toch niet ziek van....!?*'

In de jaren '90 kwam de nadruk van het lokale protest te liggen op de mogelijke gezondheidseffecten van de dioxine-uitstoot van huisvuilverbrandingsinstallaties. In de *Neerlandwijk* werd in die jaren een cluster van zeldzame en ernstige ziekten vastgesteld: een opvallend hoog aantal kinderen uit de buurt vertoonde aangeboren afwijkingen. De oven werd door de Minister van Leefmilieu tijdelijk stilgelegd in het najaar van 1997, o.a. na heel wat media belangstelling voor de publicatie van het boek 'Moorddadig milieu in Vlaanderen' (Cremers, 1997), waarin de verhalen van een aantal ouders van kinderen uit de *Neerlandwijk* waren opgenomen.

De toenmalige Ministers van Leefmilieu en Volksgezondheid probeerden de discussies rond het al dan niet heropenen van de oven te beslechten via een technisch-wetenschappelijke commissie en een aantal gezondheidsstudies. De technisch-wetenschappelijke commissie moest de sanering van de oven opvolgen. Daarnaast veronderstelde men dat wetenschappers uit de hoek van de milieugezondheidskunde uitsluitsel zouden kunnen geven

[1] Hans Keune, 'Een blik in de keuken: ontwikkeling van beleidsrelevante kennis over milieu en gezondheid'

over het al dan niet oorzakelijk verband tussen de aanwezigheid van de oven en de vastgestelde afwijkingen bij kinderen uit de buurt. Beide ministers, en heel wat andere verantwoordelijken met hen, verwachtten dat de onderzoekswereld de antwoorden zou leveren op de vele vragen die leefden rond dit probleem. En dat alle betrokkenen eensgezinde conclusies zouden trekken uit deze wetenschappelijke antwoorden. Niets bleek echter minder waar. Het leek er sterk op dat de bijdrage van wetenschappers aan het debat, de controverse eerder versterkte. Uit zowel de werkzaamheden van de commissie als uit de gezondheidsstudies konden geen doorslaggevende conclusies getrokken worden met betrekking tot de vraag 'moet de verbrandingsinstallatie open of dicht?' Elke studie en elk advies werd door de centrale actoren aangegrepen om hun standpunt te herhalen en te versterken: het bedrijf zag geen bewijs dat de gezondheidsproblemen te wijten waren aan de emissies van haar installaties ; de bevolking zag geen bewijs dat de werking van de oven geen ernstige gezondheidsrisico's kon veroorzaken. Uiteindelijk bracht de rechtspraak uitsluitsel, zij het ook niet snel en eenduidig. Twee uitspraken in eerste aanleg waren negatief voor de ovenexploitant. Een rechtbank in hoger beroep besliste evenwel dat de oven opnieuw open kon. Na deze zaak bleven de beleids- en de wetenschappelijke wereld met een serieuze kater zitten. Gebleken was dat de verwachtingen naar wetenschappers toe overtrokken waren zodat de wetenschappelijke wereld in diskrediet kwam en dat beleidsmakers zich geen raad wisten met een dergelijk onhandelbaar probleem.

Umicore-Moretusburg : oude koeien, nieuwe onrust

Al tientallen jaren is er in de wijk *Moretusburg* in Hoboken, deelgemeente van Antwerpen, een belangrijke milieubelasting aanwezig. De problematiek komt vooral in het begin van de jaren '70 uitgebreid in het nieuws. In 1973 vielen acht koeien en twee paarden, die gevoerd waren met gras en hooi uit de buurt van een fabriek, plots dood neer. Oorzaak bleek de vervuiling van de nabijgelegen Umicore-fabriek te zijn. De dieren zijn overleden door loodvergiftiging. Die milieuvervuiling heeft ook gevolgen voor de gezondheid van de wijkbewoners. Met name kinderen lopen gevaar door de loodvervuiling. De lokale niveaus van zware metalen als lood, cadmium en arseen zijn aanzienlijk verhoogd en ook dioxines komen voor in de hoogst gemeten waarden in Vlaanderen.

De woonwijk is gelegen direct naast het bedrijfsterrein van Umicore waarvan de vervuilende stoffen vooral afkomstig zijn. Umicore houdt zich in Hoboken hoofdzakelijk bezig met de recyclage van edele metalen. In november 2001 lekten mogelijke plannen uit over de aanleg van een bufferzone in de wijk *Moretusburg*. In verband met de vervuiling door de aangrenzende fabriek zouden 183 huizen gesloopt worden. In de wijk ontstaat veel beroering.

Eind januari 2002 werd door de Vlaamse ministers van Welzijn en Gezondheid en van Leefmilieu en Landbouw aan sociale wetenschappers van het 'steunpunt milieu en gezondheid' gevraagd een communicatieplan op te stellen voor het milieu en gezondheidsbeleid in *Moretusburg*. In algemene zin luidde de opdracht de bevolking van *Moretusburg*

goed te informeren en participatie te bevorderen. Meer specifiek was het de bedoeling dat de wijkbewoners zich konden uitspreken over een lijst met door deskundigen voorgestelde maatregelen. Belangrijkste doelstellingen hierbij waren de betrokkenheid van de bevolking bij het beleid te vergroten en zo het draagvlak voor dat beleid te verbreden. Men wilde de wijkbewoners direct bij het beleid betrekken om zo vertrouwen op te bouwen.

Een tweede aandachtspunt voor de onderzoekers was het schijnbaar afwezig zijn van ongerustheid onder de bevolking over de risico's. Bij de overheid en experts leefde de idee dat de bevolking van de problematiek niet wakker lijkt te liggen. Er waren de laatste jaren weinig uitingen van onrust over de milieu- en gezondheidssituatie, en de mensen bleven er wonen. Zowel overheid als experts zagen wel duidelijk aanleiding tot ongerustheid.

Sociale wetenschappers zien het ruimer…

Een belangrijk onderscheid tussen beide casussen is de fase waarin het beleid zich ten tijde van de start van het onderzoek en de beleidsvraag die volgens de verantwoordelijke overheid aan de orde was. Dit had zijn weerslag op de onderzoeksaanpak en de onderzoeksmethode.

In het geval van de Isvag verbrandingsoven was er veel wetenschappelijke onzekerheid over de milieurisico's voor de omwonenden. Er was eveneens veel onduidelijkheid over de vraag welk beleid nu wenselijk zou zijn: niemand leek het goed te weten. Het sociaal wetenschappelijk onderzoek over de Isvag-controverse interfereerde echter niet met beleidsinitiatieven, maar was opgezet als een reflectie die moest leiden tot het ontwikkelen van een vernieuwd communicatiebeleid inzake milieu- en gezondheidsrisico's. Er zijn wetenschappelijke rapporten, beleidsdocumenten en de media verslaggeving bestudeerd, wat toeliet het Isvag-verhaal historisch te reconstrueren en de belangrijkste actoren te identificeren. Diepgaande individuele interviews met bevoorrechte getuigen en met de belangrijkste actoren vormden een waardevolle bron van informatie om de achtergrond en aanleiding tot het conflict in kaart te brengen.

In het geval van de problematiek in *Moretusburg* daarentegen werd door de centrale overheid duidelijk gesteld dat de fase van onderzoek doen voorbij was, dat het tijd was voor een structurele aanpak van de problematiek. Het onderzoek in *Moretusburg* had expliciet de bedoeling de beleidsontwikkeling rechtstreeks te ondersteunen. Er werd dan ook geopteerd voor een raadpleging van de bevolking in de twee het meest door de vervuiling getroffen wijken. Er is hierbij gekozen voor het werken met focusgroepen. Diepgang en interactie zijn de belangrijkste troeven van deze methodiek (Marris, 2001). Focusgroepen hebben verder als belangrijk voordeel dat de deelnemers kunnen leren van elkaars inbreng. Dit laatste is wenselijk als geen voor de hand liggende aanpak of oplossing van het probleem voorhanden is.

Ondanks verschillen waren er ook duidelijke parallellen in de onderzoeksbenadering van de twee gevalstudies. Die stoelde immers op hetzelfde sociaal-wetenschappelijk onderzoekskader. De belangrijkste elementen daarvan zijn:

- een dynamische opvatting van risicoperceptie. Die verandert in de tijd en wordt beïnvloed door het geheel van interacties en sociale verbanden (Wynne, 1996a,b)
- een beklemtoning van de pluraliteit van risicobeleving en –inschatting;
- een kritische benadering van de bijdrage van wetenschap aan het omgaan met deze risico's in het licht van de grote complexiteit en onzekerheid die de kennisontwikkeling in dit gebied kenmerken (Funtowicz, 1993).
- een tendens naar participatie en dialoog in de risicocommunicatie (Renn, 1992).

Mogen wij ook eens iets zeggen?

Beide gevalstudies gingen uit van een logica dat in risicobeleid niet enkel de overheid en de door haar gecontacteerde experten een inbreng moeten hebben. De betrokkenen en betroffenen – het bedrijf en de omwonenden – zijn even goed noodzakelijke partners voor een effectief risicobeleid en hun visies en opvattingen dienen mee te spelen in alle stadia van beleidsontwikkeling. Hoewel deze tendens internationaal gezien reeds een tweetal decennia merkbaar is (Renn, 1995), heeft deze idee in het Vlaamse beleid slechts in recente jaren ingang gevonden.

De verschillende actoren die relevant geacht werden voor beide casussen stemmen grotendeels overeen: overheid, betrokken bedrijf, experts en bewoners. In de *Moretusburg* casus verkoos de overheid zelf met vertegenwoordigers van de lokale overheden en het betrokken bedrijf om de tafel te gaan zitten, terwijl bij de Isvag gevalstudie de beslissing bij de onderzoeker lag om alle relevante actoren bij het onderzoek te betrekken.

Met het betrekken van een ruimer veld van actoren kan recht gedaan worden aan de meervoudigheid aan perspectieven op deze risico's. Een risico heeft vaak verschillende betekenissen voor verschillende groepen of mensen. Ze zijn zoals dat heet sociaal geconstrueerd (Rayner, 1987): de betekenis wordt toegekend en is voor discussie vatbaar. De sociale achtergrond van iemand bepaalt mede wat de betekenis is die aan het risico wordt toegekend. Dit geldt zowel voor burgers als voor wetenschappers en voor vertegenwoordigers van de overheid en het bedrijfsleven. Een eenduidig beeld van de risico's bestaat dus meestal niet. Ook de moderne wetenschap waarvan verwacht werd dat die bij risicobeheer zekerheid en duidelijkheid zou moeten bieden, levert dit niet (Funtowicz, 1990). Discussies over de ernst van risico's in de wetenschap zijn daarbij niet volledig terug te brengen op kwaliteit of onvolledigheid van beschikbare gegevens, maar hebben evenzeer te maken met onenigheid over te gebruiken methodes en verschillende disciplinaire benaderingen, elk met hun eigen waardegevoeligheden (von Schomberg, 1997).

Een belangrijk argument voor grotere betrokkenheid van burgers is verbreding van de kennisbasis op grond waarvan beslissingen over complexe problemen genomen moeten worden (Craye, 2001). Er is ook een meer 'opportunistische' reden voor ruimere participatie. Nieuwe spelers betreden het politieke toneel (Webler, 1995). Het zijn niet enkel meer de overheden die agenda en discussie bepalen. Milieugroeperingen zijn een duidelijk voorbeeld. Zij onderhandelen soms rechtstreeks met grote bedrijven over milieubeleid. Natio

nale overheden spelen niet altijd meer de eerste viool. Ook de media spelen een belangrijker rol. Wil de overheid een relevante rol blijven spelen, dan moet ze terdege rekening houden met deze nieuwe situatie.

Geschiedenis en context zijn belangrijk!

Het sociaal-wetenschappelijk risico-onderzoek gaat er vanuit dat een verbreding in de vraagstelling inzake risico's noodzakelijk is. Dit uit zich in een toegenomen aandacht voor het geheel van contextuele factoren dat van belang is voor de risicobeleving. Op die manier wordt het beeld van 'de juiste risico-inschatting, die verstoord wordt door een aantal emotionele factoren' bijgesteld.

Onderzoek naar risicoperceptie heeft reeds heel wat waardevolle inzichten opgeleverd over de diverse factoren die van invloed zijn op de houding van mensen ten opzichte van risico's (Covello, 1991). Zichtbaarheid, (potentiële) identificatie met slachtoffers, nabijheid, onomkeerbaarheid, onvrijwillige blootstelling zijn enkele factoren die positief gecorreleerd worden met de mate van ongerustheid over het risico. Ongerustheid blijkt ook toe te nemen als het risico groter is voor kinderen en toekomstige generaties en als kosten en baten met betrekking tot het risico erg ongelijk verdeeld zijn. Hetzelfde is aan de orde als het risico potentieel tot een catastrofe leidt of als het activiteiten betreft met een angstaanjagend karakter. Vertrouwdheid met het risico, bijvoorbeeld via naasten of bekenden die werken in een bedrijf met risicoactiviteiten, doet dan weer de ongerustheid afnemen.

Toch blijft het steeds weer een uniek fenomeen hoe mensen en groepen in een bepaalde context hun eigen risicobeleving construeren. Hoe mensen met elkaar en met allerhande instanties in het verleden zijn omgegaan, blijkt hierbij steeds opnieuw van groot belang. Het voorspellen van risicoperceptie is dan ook een hachelijke onderneming. De historische en sociale context is ook cruciaal wanneer het gaat over het vertrouwen in de overheden die het risicoprobleem moeten aanpakken (Wynne, 1996b). Recente inzichten leren dat het al dan niet hebben van vertrouwen in de instanties die verantwoordelijk zijn voor het risicomanagement of het geven van informatie over het risico, een van de belanrijkste factoren is in de risico-inschatting (Marris, 2001; Slovic, 1998; Renn, 1991).

In beide casussen probeerden we derhalve zicht te krijgen op niet direct probleem gerelateerde elementen en achterliggende bekommernissen. We hadden aandacht voor de specificiteit van de lokale context : het verenigingsleven, de 'identiteit' van de wijk, de relatie tot de plaatselijke industrie, de historiek van klachten en protestacties en de reacties van overheden hierop, etc.. Het was duidelijk dat in de twee wijken een aantal factoren spelen, die in het ene geval kunnen zorgen voor het sterk zichtbaar worden van latente ongerustheid en in het andere geval voor een verborgen blijven van aanwezige ontevredenheid. Om de ongerustheid en ontevredenheid beter te duiden, hebben de onderzoekers er dan ook bij beide casussen voor gekozen het onderwerp van onderzoek en dialoog niet enkel te beperken tot het risico dat de aanleiding tot de studie was, maar het te verbreden tot wensen en ideeën van de verschillende actoren die meer op de achtergrond spelen. Het begrip

handelingstheorie staat hierbij centraal (Grin, 1997 ; Grin, 2000). Dit begrip verwijst naar een geheel aan overtuigingen van mensen (of organisaties) die op twee niveaus voorkomen. Opvattingen op het meer specifieke niveau gaan over het risico, het probleem, de oplossingen of wat het concrete onderwerp van gesprek is. Meer op de achtergrond spelen opvattingen over normen en waarden, voorkeuren, bijvoorbeeld met betrekking tot de inrichting van de samenleving. Dit laatste meer generieke niveau zal in belangrijke mate bepalen hoe de opvattingen op het specifieke niveau zullen worden ingevuld. Hoewel de meer dieperliggende overtuigingen op het achterliggende niveau meestal minder gemakkelijk te veranderen zijn in een discussie, is het toch zinvol dat de verschillende actoren hiervan kennis nemen. Zo kunnen ze beter begrijpen waarom bepaalde standpunten worden ingenomen. Dit is zeker aan de orde wanneer op het meer concrete niveau verschil van mening hardnekkig blijft bestaan.

Verwarring troef in de risicomaatschappij?

De onderzoeksgegevens verzameld in beide casussen maakten al snel duidelijk dat het niet opgaat om een aanslepend en steeds maar intenser conflict *(Neerland)* of een plotse beroering na een lange periode van schijnbare kalmte *(Moretusburg)* te wijten aan incidenten die enkel een oppervlakkige respons vereisen. De studies onderstrepen dat een visie op communicatie, als het 'goed verpakken en verkopen' van een boodschap om draagvlak te creëren, achterhaald is. Communicatiestoornissen, in de zin van onhandigheden bij het overbrengen van informatie, zijn er wel degelijk geweest, zowel in Neerland als in *Moretusburg.* Maar enkel hierop de nadruk leggen, gaat voorbij aan een meer fundamentele publieke verwarring en ongenoegens die deze twee dossiers aan de oppervlakte brengen. Elk van de betrokken actoren heeft immers te maken met acties en reacties van de anderen die ze niet weten te plaatsen, te duiden of te beoordelen.

De gesprekspartners in onze studies gaven soms ogenschijnlijk paradoxale signalen. De volgende paragrafen geven een aantal voorbeelden aan van op het eerste zicht tegenstrijdige boodschappen. Stuk voor stuk zijn ze exemplarisch voor een aantal symptomen, die ook in het discours van 'de overgang naar een risicomaatschappij' beschreven worden: traditionele beleidsdaden krijgen een 'symbolisch' karakter, de verzamelde overheden geven de indruk 'georganiseerd onverantwoordelijk' bezig te zijn, en burgers en hun groeperingen zoeken een nieuwe rol om zelf uit te maken wat voor hen 'het goede leven' is.

Maatschappelijke waardering en devaluatie van de wetenschap?

> *'Wij waren de proefkonijnen in een groot, levend laboratorium. Later kunnen studenten doctoreren over de vraag wat er gebeurt als zoveel mensen gedurende zoveel jaar aan dioxines worden blootgesteld. Helaas: die mensen, dat zijn wij.'*
> *'Wij willen geen nieuwe onderzoeken en geen bijkomende studies'.*
> *'Professoren zeggen ons dat onze klachten perfect overeenstemmen met de weten-*

schappelijke kennis over dioxines.'
'Wij hebben gewacht met ons te mengen in het debat totdat we iets wetenschappelijks hadden om ons achter te scharen'.

Deze uitspraken van omwonenden van de Isvag verbrandingsoven, actievoerders en groepen die hen steunen, wijzen op een paradox. Hoewel deze personen een groot wantrouwen en zelfs vervreemding en aversie vertoonden tegenover experten, schakelden ze hen en hun argumenten toch in om hun posities en standpunten te ondersteunen. Aan de ene kant werd er strijd geleverd met wetenschappelijke argumenten, waarbij de strijdende partijen handelden in de overtuiging (of tenminste deden alsof ze overtuigd waren) dat wetenschap het definitieve argument zou leveren om de beleidsdiscussie te beslechten. Aan de andere kant ging die strijd gepaard met een proces van maatschappelijke devaluatie van wetenschap: wetenschap daalde enorm in achting bij de verschillende actoren. Ondanks de onzekerheid en complexiteit van deze problematiek, verwachtte men toch dat wetenschappers een relevante bijdrage zouden leveren aan de maatschappelijke- en beleidsdiscussie. Een wetenschapper als oordeelkundige toeschouwer/observator, die zich ook kon inleven in de maatschappelijke problematiek. Dat wetenschappers vooral uitblonken in onderling geruzie, werkte ontluisterend.

Maatschappelijke berusting en ongerustheid?

Deze paradox van de wetenschap was vooral aan de orde in de Isvag casus. In *Moretusburg* was er geen sprake van wetenschappelijke controverse over de risico's voor de volksgezondheid van vervuiling door Umicore. Het probleem zat in een fase waarin er van wetenschap geen verdere 'ontlasting van de discussie' wordt verwacht. Veeleer was er sprake van onduidelijkheid over de vraag wat er vervolgens moet gebeuren. Hierbij kwam een andere paradox op de voorgrond. Kennelijk werd er door de bevolking anders omgegaan met de problematiek dan overheid en experts zouden verwachten.

Zonder dat deze laatsten zich actief hadden verdiept in de perceptie of een dialoog met de bevolking hebben aangegaan, concludeerden ze op grond van afwezigheid van zichtbare onrust en van zichtbare ongerustheid dat er geen ongerustheid is. De discussie in de focusgroepen leerde ons dat er wel degelijk aanwijzingen waren voor ongerustheid. Wel stelde zich vervolgens de vraag waarom de bevolking zich kennelijk bij de problematische situatie leek neer te leggen?

Dit stond dan weer in schril contrast met de beroering die de kop opstak wanneer de wijk zelf fysiek bedreigd werd. Was de problematiek dan geen aanleiding om uit *Moretusburg* te vertrekken? Daarop is geen eenduidig antwoord te geven. Als de nadruk in de focusgroepsdiscussie lag op de milieu- en gezondheidsproblematiek dan gingen de spontane reacties van sommige bewoners van *Moretusburg* duidelijk in de richting van 'weg willen'. Dit wil overigens niet zeggen dat ze ook echt wilden vertrekken. Dergelijke uitspraken moeten meer als uitingen van bezorgdheid geïnterpreteerd worden. *"We steken wel*

onze kop in het zand voor het milieuprobleem. Want als je het echt serieus neemt, dan blijf je er niet wonen." Tegelijkertijd bleek het niet zo eenvoudig voor een alternatief te kiezen. *" Maar waar kunnen we naar toe? Ik ben twee jaar geleden, binnen mijn budget al op zoek gegaan naar een woonst maar het is niet gemakkelijk om iets goed te vinden. Uiteindelijk maak je een afweging die gebaseerd is op vele factoren."* Ligt het accent op de wijk dan overheerst de wens de buurt niet te verliezen. De buurt heeft meer te bieden dan vervuiling alleen. Sterker, de mensen zijn zeer gehecht aan de wijk. Het is een prettige wijk om in te wonen. Veel ruimte voor de kinderen, veel huizen met tuintjes, sterke sociale banden. Verschillende bezorgdheden werden naast elkaar gelegd. Uitkomst hiervan is dat men verhuizing niet als gewenste oplossing zag. Veeleer werd op aanpak van de vervuiling aangedrongen.

Ook in *Neerland* werd sterk de nadruk gelegd op de sterke sociale banden in de wijk. Ondanks de grote ongerustheid over de gezondheidseffecten van de verbrandingsoven, was ook hier geen enkele trend tot verhuizing waar te nemen. Sommige respondenten zeiden zelfs nog minder dan vroeger te willen verhuizen gezien het protest nog voor een grotere identificatie met de wijk en de mede-inwoners heeft gezorgd. Toch leefde er hier bij een deel van de bevolking ongerustheid dat er een stigma op de wijk zou kleven door het aanhoudende protest. Met de economische nadelen daaraan verbonden (daling van de waarde van eigendommen...). Voor hen vertaalt 'opkomen voor de wijk' zich eerder in het stoppen of minder openlijk uiten van het protest.

Krachtdadige en lakse overheid?

Een overheidsbeleid dat tegenstrijdige boodschappen uitzendt bevordert de onduidelijkheid van de problematiek. De overheid verbood in de wijk *Moretusburg*, direct naast de fabriek, het verhuren van woningen aan gezinnen met jonge kinderen. *"Het kan toch ook niet dat Beter Wonen (sociale huisvestingsmaatschappij) geen huizen te huur aanbiedt aan gezinnen met kinderen onder de twaalf jaar. Terwijl een immobiliënkantoor huizen verkoopt in dezelfde wijk aan gezinnen met veel jonge kinderen."* . Dit stond ook in schril contrast met de nieuwbouw in de aangrenzende wijk Hertogvelden en de plannen voor nieuwbouw die ten tijde van de raadpleging bestonden in de wijk *Moretusburg* zelf. Een andere tegenstrijdigheid bestond ertussen de nieuwbouw enerzijds en het uitblijven van onderhoud aan de huurwoningen anderzijds. Er werd de overheid verweten te weinig aandacht te hebben voor de wijk. Er was sprake van verwaarlozing en verloedering. *"Het lijkt hier wel Roemenië."* De overheid gaf dus geen eenduidige boodschap over het al dan niet aanwezig zijn van een serieuze probleemsituatie. De uitgelekte voorstellen voor de bufferzone in de wijk legden het accent weer duidelijk bij de ernst van de milieuproblematiek. Dit werd dan ook geïnterpreteerd als een alarmsignaal: is het hier dan zo slecht gesteld met het milieu, dat het tijd is voor (ingrijpende) maatregelen?

Ook in het Isvag-verhaal was het overheidsoptreden ambigu. De daadkracht die in het najaar van 1997 aan de dag is gelegd in de zaak van de verbrandingsovens, met name de

sluiting van vijf ovens waaronder Isvag, stond in schril contrast met de aarzelende houding om dioxinenormen te doen respecteren in het verleden en met het getalm om verdere beslissingen te nemen in het Isvag-dossier. Zo werden jarenlang hoge dioxine emissies gedoogd, maar op basis van een depositie-inschatting wordt de plaatselijke bevolking toch aangemaand lokaal geteelde groenten heel goed te wassen voor consumptie. Ook de doorverwijzingen naar verantwoordelijken op andere beleidsniveaus (van de Stad naar de provincies naar de regio naar Europa...) stuitten op gemengde gevoelens: was het dan zo erg of belangrijk of wil men er gewoon niets aan doen?

Participatieve en passieve burgers?

Eerder in dit artikel hadden we het al over het erg actieve protest in de *Neerlandwijk*. Sommige betogingen in de wijk konden rekenen op honderden deelnemers. Toen er eind 1999 voor het eerst bewoners waren uitgenodigd voor een dialoog met de Minister van Leefmilieu, gingen ze daar ook meteen op in.

Vroegere protestacties in *Moretusburg*, alsook het recente protest naar aanleiding van de mogelijke sloop van een deel van de wijk, trokken tientallen deelnemers. Voor de raadpleging over milieu- en gezondheidsproblematiek liepen echter maar weinig mensen warm. Er werden ruim 1200 huishoudens in *Moretusburg* en de aangrenzende nieuwbouwwijk Hertogvelden (eveneens gelegen in de overheersende windrichting) uitgenodigd. De respons was bedroevend laag. Slechts 23 mensen hebben zich aangemeld. Andere inspraakprojecten in de omgeving hadden overigens dezelfde ervaring. Hoewel er verondersteld wordt dat burgers inspraak wensen, komen initiatieven daartoe soms maar moeizaam op gang wegens gebrek aan participatie.

Paradoxale acties en reacties ontmaskerd: de rationaliteit van een ‘overlevingsstrategie’

De hierboven beschreven ogenschijnlijke paradoxen moet men plaatsen in de nieuwe context van een risicomaatschappij, waar er nog geen duidelijke strategie voorhanden is om deze problemen aan te pakken. Verschillende reacties komen tegelijk voor: teruggrijpen naar vroegere handelswijzen, experimenteren met een andere aanpak en moedeloosheid. Negatieve ervaringen en een diep wantrouwen kunnen ertoe leiden dat elk geloof in een nieuw initiatief in de kiem wordt gesmoord. De traditionele aanpak van risicobeleid en risicocommunicatie stoot duidelijk op grenzen en leidde tot protest of onzichtbare ongerustheid. Zolang er niet duidelijk een nieuwe koers wordt ingeslagen, zullen scheefgegroeide verhoudingen in het verleden hun invloed laten gelden.

Burgers tussen wantrouwen, afhankelijkheid en actorschap

De door de overheid en experts veronderstelde afwezigheid van ongerustheid onder de in

woners van *Moretusburg* bleek een andere beleving van de situatie te zijn dan die van de deelnemers aan de focusgroepen. Een vraag die hierop automatisch volgt is waarom de bij een deel van de bewoners vastgestelde ongerustheid niet leidde tot het kenbaar maken van die ongerustheid. Het gebrek aan vertrouwen in de belangrijkste beleidsactoren was een belangrijke oorzaak hiervoor. Men had geen vertrouwen in de beleidsmakers die al decennia oplossingen beloven, terwijl de probleemsituatie in essentie bleef bestaan. Protestacties in het verleden hadden immers niet of nauwelijks vruchten afgeworpen. Wanneer echter het concrete dagelijks leven door mogelijke afbraak van woningen bedreigd werd ontstond er wel protest.

In de *Neerlandwijk* volgden de wijkbewoners en ouders van zieke kinderen die zich bewust worden dat er op gezondheidsgebied wat misloopt in de wijk, aanvankelijk de 'gangbare' weg om uiting te geven aan hun bezorgdheid en antwoord te krijgen op hun vragen. Politieke verantwoordelijken werden aangesproken, er werd naar onderzoek en studies gevraagd. Maar na enige tijd gingen wijkbewoners zich openlijk en radicaal keren tegen de overheden en de ingeschakelde experten. Het werd het begin van een hardnekkig protest. In hun eerste reactie toonden burgers hun afhankelijkheid t.o.v. de huidige bezitters van kennis en expertise. Toen het vertrouwen geleidelijk wegebde – de lokale overheden grijpen niet in, de officiële experten geven geen duidelijke adviezen -, bleven ze toch nog een hele tijd beroep doen op wetenschappelijke informatie. Dit werd van hen ook verwacht in het traditionele model van 'rationele' besluitvorming. Gezien het adagio 'de wetenschap vertelt het beleid de waarheid', moesten ze dit wel doen om gehoord te worden, om een stem te hebben in het beleidsdiscours. En om dit laatste ging het hem eigenlijk: de burgers eisten actief burgerschap op in dit dossier dat rechtstreeks aan hun eigen leefwereld raakt. Noch de overheid noch de expertenwereld gingen echter met dit probleem om op een manier die aansluit bij de beleving van de wijkbewoners. De onvrede met de aanpak van de 'officiële instanties' kreeg uiteindelijk de bovenhand. De vraag naar een actieve rol voor henzelf werd kracht bijgezet door de retoriek van de 'objectieve zekere wetenschap' te doorbreken.

In de *Neerlandwijk* waren de overheden verrast door het plotse heel hardnekkige en voortdurende protest – '*die oven staat daar al meer dan vijftien jaar*' - en de expliciete manier waarop de omwonenden hun scepticisme t.o.v. experten uitten. In *Moretusburg* is de aanvankelijke lethargie onbegrijpelijk, alsook het heftige ongenoegen over de afbraakplannen. Zowel het protest of openlijk ongenoegen als juist de onverwachte afwezigheid daarvan, werden al vlug omschreven als een irrationele reactie van burgers die zich door hun emoties laten leiden. Dit moet echter op zijn minst genuanceerd en aangevuld worden. De houding van bewoners veranderde niet zo abrupt van aanvaarding naar vijandigheid en omgekeerd. Hun reacties suggereren eerder een dieperliggend en reeds langer aanwezig maar daarom niet altijd publiek uitgesproken ongeloof, wantrouwen en vervreemding ten opzichte van overheden en experten. Dat wantrouwen werd 'in balans gehouden' door een gevoelen van afhankelijkheid ten opzichte van de wetenschappers en overheden. Daarom doet men toch op hun zienswijze en argumenten een beroep, terwijl de afwijzing lange tijd alleen in de privé-sfeer werd geuit. Afhankelijkheid van experten en officiële instanties zat diep geworteld in de gewoonten van het brede publiek. Omdat de meeste experten en over

heden ook uitgingen van een deficiëntieperspectief ('mensen reageren zo door een gebrekkig begrip van de feiten'), werd deze afhankelijkheid steeds opnieuw gevoed (Wynne 1996 a,b). Maar in omstandigheden die als het ware katalytisch werken, komt dit wantrouwen sterk aan de oppervlakte en kreeg men te maken met een schijnbaar plots hevig 'irrationeel' ongenoegen.

Bewoners tussen machteloosheid en het 'wij(k)-gevoel'

> *" Kunnen ze in de wijk geen goud laten neerdalen? Dat kunnen ze wel onder controle houden."*

In *Moretusburg* hadden we te maken met een gevoel van machteloosheid wegens de al lang aanslepende situatie. Verhuizen, wat een handelingsmogelijkheid zou kunnen zijn, was immers problematisch door een gebrek aan alternatieven. In essentie maakten de inwoners er maar één duidelijke keuze: overleven binnen de mogelijkheden die ze hebben en er het beste van proberen te maken. Men kiest voor datgene waar men van op aan kan, datgene wat concreet en duidelijk is, wat haalbaar is. Men kiest voor de voordelen van de wijk waar men over de nadelen geen keuze lijkt te hebben. En men geeft hierbij een belangrijke boodschap: de bevolking moet niet tegen zichzelf in bescherming genomen worden door huizen af te breken, maar moet beschermd worden tegen de vervuiling. Het is toch de fabriek die vervuilt en niet de bevolking. Het probleem moet anders benaderd worden: de vervuiling moet aangepakt worden en de wijk moet niet afgebroken worden, maar er moet juist in geïnvesteerd worden.

Bovendien was in al die jaren de identificatie met de wijk sterk gegroeid. Het belang dat men hechtte aan het wonen in de wijk en het gevoel dat de overheid de wijk niet serieus neemt en laat verloederen blijkt groot. Toen de wijk bedreigd werd, ontstond er wel duidelijk zichtbare onrust. Deze tastbare bedreiging van het enige waar men nog grip op dacht te hebben, gaf tegelijkertijd ook de alarmerende boodschap dat er sprake was van een ongezonde situatie. Ook dit veroorzaakte onrust.

Overheid tussen besliskracht en inspraak

De tegenstrijdige signalen die de overheid uitstuurde met haar onduidelijk beleid riepen vragen op. In *Moretusburg* bleek duidelijk dat er behoefte was aan beter beleid. Het was in de eerste plaats de Vlaamse overheid die hierbij aangesproken wordt. *"De ideale oplossing bestaat erin dat de regering haar verantwoordelijkheid opneemt."* De lokale overheden genoten door de voorgeschiedenis onvoldoende vertrouwen. De raadpleging werd als positief signaal opgevat. En als een goede eerste stap op weg naar verbetering, met name ook inzake betrokkenheid van de bevolking bij het beleid. Het mag echter niet de enige stap blijven. *"Ik vind het wel een grote stap van de overheid dat ze dit georganiseerd hebben. Ik zou het wel heel erg vinden als er nu niets mee gaat gebeuren. Het feit dat ze nu deze stap*

zetten is denk ik omdat ze beseffen dat ze bezorgd zijn voor de volksgezondheid omdat ze weten dat het hier een vervuild gebied is. Daar kun je toch niet naast kijken. Als je dat voor ogen houdt, dan kan je toch niet ontkennen dat er iets moet veranderen."

Een belangrijk aandachtspunt in de kritiek op het huidige beleid betrof de communicatie. Bij vrijwel alle onderwerpen die we met de deelnemers aan de raadpleging besproken hebben speelde dit thema een rol. Drie aspecten van communicatie stonden hierbij centraal: informatievoorziening, dialoog en de betrokkenheid te vergroten. Wat beoogde een verbeterde communicatie? De belangrijkste doelstelling was het vergroten van de betrokkenheid van de bewoners bij het beleid. Betrokkenheid in de zin van mee mógen praten, maar ook van mee willen praten. En in de zin van medewerking aan beleid voor verbetering van de situatie. Zo kan het vertrouwen groeien en het draagvlak voor het beleid verstevigd worden. En dit werd niet enkel als een verantwoordelijkheid van de overheid opgevat. Men sprak over de noodzaak een mentaliteitsverandering op gang te brengen in de wijk. Er was kritiek op de onverschilligheid en het individualisme en het belang van solidariteit tussen de wijken en van zowel collectieve als individuele verantwoordelijkheid worden onderstreept. De individuele medewerking betrof dan enerzijds het in acht nemen van allerlei adviezen inzake bijvoorbeeld hygiëne: hoe het risico van opname van gevaarlijke stoffen minimaliseren door het gedrag aan te passen. Anderzijds ging het over het meewerken aan maatregelen die mogelijk meer collectief van karakter zijn. We kunnen hierbij denken aan de sanering van gronden in de wijk, wat in het verleden soms moeilijk was omdat mensen op individuele basis niet wilden meewerken. Aan de andere kant werd de overheid verweten dat ze de sanering niet als collectieve maatregel heeft afgedwongen. Van groot belang is het dan wel rekening te houden met de mensen zelf en de uitwerking van bepaalde maatregelen hierop af te stemmen.

Een ander belangrijk aandachtspunt voor beter beleid was continuïteit. In de eerste plaats is het op regelmatige basis raadplegen van de bevolking belangrijk. Het vertrouwen dat door dit eerste initiatief gewonnen is, is immers nog wankel. Goed beleid inzake de milieu- en gezondheidsproblematiek betekende ook dat er in een perspectief op langere termijn in de wijk geïnvesteerd wordt. Niet dat de wijk afgebroken wordt. De milieu- en gezondheidsproblematiek was echter niet het enige probleem dat leeft in de wijk. Men maakte zich ook zorgen over andere vormen van daling van de levenskwaliteit in de wijk.

De vraag naar betrokkenheid bij het beleid leefde ook in de *Neerlandwijk*. Er is geklaagd dat men voor geen enkele van de 'officiële' beleidsdiscussies in verband met de eigen wijk is uitgenodigd. De bewoners wilden dat ze zelf een rol kunnen spelen in de behandeling van problemen die rechtstreeks hun leefwereld raken. Delegeren naar overheden en experten kan wel op voorwaarde dat er een vertrouwensbasis bestaat. En vertrouwen gaat vooral naar beleidsmakers en experten die niet zozeer bewijzen over de juiste en zekere kennis te beschikken, maar wel via de nodige transparantie tonen dat de stem van de burgers ook daadwerkelijk gehoord wordt en aan bod komt in de beleids- en onderzoeksprocessen.

Wetenschap tussen onkwetsbaarheid en maatschappelijke relevantie

In de Isvag-casus was er niet enkel weerstand tegen het optreden van de overheden. Zoals hoger beschreven, reageerden burgers er op een paradoxale manier op de ingeschakelde wetenschappelijke experten. Die reactie had te maken met een reeks uiteenlopende verwachtingen die tussen de actoren onderling bestaan. De overheid verwachte van het inschakelen van experten een ontlasting van de beleidsdiscussie. Wetenschappers speelden op deze verwachting in en gaven mee voedingsbodem aan de idee dat het wetenschappelijk advies een scheidsrechterrol in de beleidsdiscussie zal kunnen vervullen. Zelf verwachtten wetenschappers van de overheid in eerste instantie financiering voor hun activiteiten op het gebied van kennisontwikkeling. Experten zagen kennisontwikkeling vaak vooral gericht op de interne vooruitgang binnen de wetenschappelijke domeinen en niet meteen op meer effectieve beleidsondersteuning.

Burgers en omwonenden wensten zich niet buitenspel te laten zetten in de beleidsdiscussie en voelen zich daarom gedwongen om ook gebruik te maken van wetenschappelijke informatie. Nochtans waren het vooral 'doelen en waarden' die hier in het geding zijn en ter discussie staan. Hierover bestaat dissensus, maar die komt in de beleidsdiscussie moeilijk aan bod, omdat van burgers verwacht werd dat ze aanvaardbare, dit is wetenschappelijke argumenten gebruiken. Dat ze zich niet konden uiten waarover ze echt bezorgd en bekommerd zijn, vervreemde hen van de hoofdrolspelers in het besluitvormingsmodel: de overheden en de experten.

Ondertussen werd duidelijk dat de retoriek van 'wetenschap als scheidsrechter' in maatschappelijke conflicten, niet opgaat. Ten eerste komt wetenschap niet met één zekere stem naar buiten, wegens de vele discussiepunten over wetenschappelijk complexe materie. Hoewel discussie tot de gangbare wetenschappelijke praktijk behoort, hebben overheden dit niet ingecalculeerd en alles gezet op het gebruik van deze gegevens als scheidsrechter om politiek moeilijke knopen door te hakken. Op die manier heeft de wetenschappelijke discussie de maatschappelijke controverse nog kunnen versterken.

Niet alleen kennistekort en meningsverschillen tussen wetenschappers, hebben meegespeeld bij het niet kunnen voldoen aan de verwachtingen die in wetenschap worden gesteld. Experten hanteren ook andere risico 'constructies' of andere definities van risico's dan leken. Hier spelen de uiteenlopende socio-culturele denkkaders mee van waaruit experten en leken redeneren. Zo zullen experten allerlei pogingen tot objectivering ondernemen (wat is de maatschappelijke kost van het openhouden/sluiten van de oven), terwijl leken redeneren vanuit een concept van 'sociaal risico' (dat omvat alle facetten die het 'goede leven' in de wijk bepalen). De impliciet waardegeladen vooronderstellingen van de wetenschappelijk-technische aanpak van risico's door experten, wekte wrevel op bij de bewoners. Een maatschappelijk relevante rol voor wetenschap kan echter juist liggen in de erkenning van het 'sociale' karakter ervan. Wetenschap is de facto al maatschappelijk ingebed (via financiering; discussies tussen opdrachtgevers en –nemers, etc…). Alleen is ze dat nu niet op transparante en democratische wijze. De Isvag-casus toont aan dat effectieve wetenschappelijke beleidsondersteuning gebaat zal zijn bij een aansluiting bij maatschappelijke

bekommernissen en een integratie hiervan in de denkkaders en onderzoeksaanpak van wetenschappers.

Actoren tussen (on)bekwaamheid en mondigheid

Bij dergelijke milieurisico's hebben de schijnbaar paradoxale reacties van burgers dus te maken met een complex geheel van gevoelens dat betrekking heeft op identiteit, afhankelijkheid en de (on)mogelijkheid om zelf gewicht in de schaal te leggen als actor. Afwezigheid van publieke tegenstand tegen bepaalde uitspraken van experten of plannen van de overheid mag niet te snel geïnterpreteerd worden als een vertrouwen in de verkregen kennis of het voorgestelde risicobeleid. Tegelijkertijd hebben mensen geleerd doorheen alle ervaringen met onderzoek en beleid, sceptisch te zijn. Maar in combinatie met gevoelens van afhankelijkheid en machteloosheid kiest men er soms voor te zwijgen en te doen alsof men experten vertrouwt.

De meest fundamentele kritiek van de omwonenden sloeg uiteindelijk op het feit dat ze niet als direct betrokken en deskundige partij werden erkend, ze werden niet door overheden gehoord. In het geval van de Isvag-controverse zaten er in de studies van experten 'onzorgvuldigheden' die in strijd waren met wat de bewoners als 'leek' weten. Er heerste een gevoel dat niemand zich met het probleem bezighoudt op een manier die strookt met hun perceptie van het probleem. Het starten van vertrouwenwekkende processen – dialoog, interactie…- is in deze situatie dan ook hoogst noodzakelijk. Problematisch kan hier zijn dat het vertrouwen soms zo sterk is gedaald dat men zelfs aan deze processen niet wil deelnemen. Een cirkelredenering waar moeilijk uit te geraken is. De ervaring met het opzetten van de raadpleging in *Moretusburg* toont deze moeilijkheid. Deelnemers aan de focusgroepen in *Moretusburg* gaven aan dat een statistisch representatieve participatie enkel op termijn haalbaar zal zijn, wanneer de bevolking ziet dat er serieus met hen rekening gehouden wordt. Zonder een basis van vertrouwen, zal inspraak beperkt blijven tot een kleine, gemotiveerde en bewuste voorhoede. De schijnbare tegenstrijdigheid tussen de veelgehoorde roep om inspraak vanuit de bevolking en een beperkte bereidheid tot daadwerkelijke deelname, lijkt dan ook vooral te wijten aan de wijze waarop risicocommunicatie georganiseerd werd en wordt.

Burgers hanteren trouwens zelf soms het argument – 'we zijn niet bevoegd' – om gebrek aan participatie aan deze processen goed te praten. Op die manier wordt wantrouwen niet geopenbaard, maar verpakt in een traditioneel aanvaardbare positie: zich afhankelijk opstellen van wie 'de nodige kennis' bezit.

Conclusie: naar een reflexieve modernisering van de risico communicatie

Wat zijn in een probleemsituatie als die in de *Neerlandwijk* en *Moretusburg* belangrijke voorwaarden voor goede communicatie? Eerst en vooral dient afgestapt te worden van een te nauwe kijk op milieu- en gezondheidsrisico's als louter technisch-wetenschappelijke pro

blemen. En vervolgens moet communicatie opgezet worden als een dynamisch en open proces van dialoog en samenwerking.

Milieu- en gezondheidsrisico's zijn (ook) maatschappelijke problemen

De hedendaagse milieu- en gezondheidsrisico's worden veroorzaakt door mensen en hun activiteiten. Bovendien moeten deze risico's ook door mensen erkend worden om ze als milieuprobleem op de beleidsagenda te krijgen. Tenslotte moeten deze risico's ook door mensen opgelost worden. Dat alles maakt dat, ondanks de technisch-wetenschappelijke moeilijkheid van de materie, deze problemen niet effectief aan te pakken zijn met een expertgeoriënteerde aanpak. Menselijke risicoperceptie en tolerantie op het vlak van milieu en gezondheid worden bovendien mede bepaald door lokale, sociale en culturele factoren. Ze zijn dynamisch en contextueel van aard. Hoe mensen door bepaalde ervaringen in hun levensloop de werkelijkheid met betrekking tot milieu en gezondheid leren construeren, is bepalend voor hun reacties ten opzichte van risico's en het beleid daaromtrent. De vernauwing tot een wetenschappelijke probleemstelling gaat voorbij aan de verschillende visies bij de actoren en dus ook aan de discussies over het nut en de waarde van bepaalde oplossingen binnen die visies. De crisis rond milieu- en gezondheidsrisico's heeft ook – en misschien vooral - te maken met het besef dat dergelijke 'vertrouwde oplossingschema's' niet meer zinvol en effectief zijn. De kern van de risicoperceptie wordt in hoge mate bepaald door een gebrek aan vertrouwen in de instanties die de risico's beheren (beleidsmakers, experten, exploitanten,…) en de wijze waarop ze dit doen. Het doel van risicocommunicatie moet dan ook zijn om dit debat aan te gaan en ruimte te geven aan de brede maatschappelijke kwesties die door deze risicoproblemen aan de orde gesteld worden.

Risicocommunicatie als open proces

Wellicht de belangrijkste voorwaarde om dergelijk ruimer debat mogelijk te maken is risicocommunicatie als een dynamisch proces te beschouwen, en niet als een eenmalige en op zich zelf staande actie. Het is als proces onderdeel van risicomanagement en moet zich ontwikkelen in de loop van de tijd. De deelnemers aan de focusgroepen in *Moretusburg* gaven duidelijk aan dat deze raadpleging als een goede start van dialoog gezien moet worden. Een start van heropbouw van vertrouwen. Het is belangrijk om het niet bij een eenmalige oefening te laten, maar het structureel aan te pakken. Anders blijft deze raadpleging beperkt tot een momentopname van de mening van een beperkte groep die onvoldoende de mogelijkheid gehad heeft zich serieus te verdiepen in complexe materie. Er is tijdens die raadpleging duidelijk nood gebleken aan aanvullende informatie en aan dossierkennis.

Essentieel is daarbij dat via een open en toegankelijk proces ook de inbreng van wetenschappelijke expertise op een andere leest geschoeid wordt. De Isvag-zaak toonde dit trouwens heel duidelijk aan. Een rechtstreekse dialoog tussen experten en andere actoren biedt meer kansen om een adequater beeld te krijgen van hoe en wat wetenschappelijke

expertise kan bijdragen tot maatschappelijke probleemoplossing en om opnieuw het vertrouwen van de verschillende actoren te winnen. Essentiele punten van deze aanpak zijn o.a.:

- een expliciete erkenning van onzekerheid in onderzoek;
- een duiding van waardegeladen uitgangspunten en keuzes van de onderzoeksaanpak ;
- een erkenning van pluraliteit ook in de wetenschap;
- een aansluiting bij maatschappelijke bekommernissen en een inleving in lokale en contextuele factoren.

Dit alles neemt niet weg dat men, zelfs met inachtneming van al deze aanbevelingen, best de verwachtingen tegenover de resultaten die men kan boeken met behulp van risicocommunicatie, niet te hoog opschroeft. Zeker wanneer de communicatie laat gestart wordt, bijvoorbeeld in een fase waarin er reeds sprake is van conflict. Fishhoff (1998) benadrukt dat goed uitgevoerde risicocommunicatie weliswaar veel leed kan voorkomen, maar dat het niet voor alle problemen zaligmakend zal zijn. Dat is echter ook niet de doelstelling van risicocommunicatie. Risicocommunicatie heeft veeleer tot doel misverstanden of onacceptabele oplossingen te voorkomen. Verschillende belangen en standpunten horen eenvoudigweg bij een democratisch proces. Risicocommunicatie leidt in het beste geval tot minder en ‘betere’ conflicten (Drijver and Woudenberg, 1999).

Referenties

1. Beck U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
2. Covello V. (1991), “Risk comparisons and risk communication: Issues and problems in communicating health and environmental risks”, in Kasperson R.E. and Stallen P.J.M. (eds), *Communicating Risks to the Public: international perspectives*, Dordrecht.
3. Craye, M., Goorden, L., Van Gelder, S. & Vandenabeele J. (2001). *Milieu en gezondheid: naar een adequate dialoog tussen overheid, bevolking en wetenschap*, STEM-rapport (http://www.ua.ac.be/STEM), Antwerpen.
4. Cremers P., Van Laerhoven B., Willems R. (1997), *Moorddadig milieu in Vlaanderen*, Antwerpen, Icarus.
5. Drijver M. and Woudenberg F. (1999), “Cluster management and the role of concerned communities and the media”, in *European Journal of Epidemiology*, 15: 863 – 869.
6. Fisher F. (1995), *Evaluating public policy*, Chicago.
7. Fischhoff B. (1998), “Risk Perception and Communication Unplugged: Twenty Years of Process”, in: Löfstedt R. and Frewer L. (eds), *Risk & Modern Society*, Londen, Earthscan, 1998, pp.133-148.
8. Funtowicz S. And Ravetz J. (1990), *Uncertainty and quality in science for policy*, Dordrecht, Kluwer.
9. Funtowicz and Ravetz (1993), ‘Science for the post-normal age’, *Futures*, Vol.25, Issue 7, blz. 739-755.
10. Gezondheidsraad (2001), *Ongerustheid over lokale milieufactoren; risicocommunicatie, blootstellingsbeoordeling en clusteronderzoek*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2001; publicatie nr 2001/010.
11. Giddens A (1990)., *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity Press.
12. Grin J. et al. (1997), *Interactieve Technology Assessment: Een eerste gids voor wie het wagen wil*. Den Haag: Rathenau Instituut, W57.
13. Grin J., Grunwald A. (eds.) (2000), *Vision Assessment, Shaping Technology in 21st Century Society*, Berlin, Springer.
14. J.Jelsma (1999), *Van onhandelbaar naar onderhandelbaar risico*, Den Haag, Rathenau Instituut.
15. Keune H., Mertens R., Goorden L., and Loots I. (2002), *Onrust in Moretusburg? Risicocommunicatie met de bevolking naast de fabriek. Verslag raadpleging wijkbewoners*, Steunpunt Milieu & Gezondheid luik communicatie, Antwerpen, http://www.ua.ac.be/STEM.
16. Lofstedt R. and Frewer L. (eds) (1998), *Risk & Modern Society*, Londen, Earthscan.
17. Marris C., Wynne B., Simmons P., Weldon S., Cárceres J., De Marchi B., Klinke A., Lemkov L., Pellizzoni, Pfennig U., Renn O. and Sentmartí R. (2001), *Public Perceptions of Agricutural Biotechnologies in Europe*, Final Report of the PABE research project, European Communities.

18. Rayner S. (1987), 'Risk and relativism in science for policy', in : Johnson B.B. and Covello V.T., eds., *The social and cultural construction of risk*. Dordrecht, Reidel, 1987.
19. Renn O. (1992), 'Risk communication : towards a rational discourse with the public', *Journal of Hazardous Materials*, 29, blz. 465-519.
20. Renn O. and Levine D. (1991), "Credibility and trust in risk communication" in: R.E. Kasperson & P.M. Stallen, *Communicating Risks to the public: International Perspectives*, Amsterdam, Kluwer.
21. Renn O., Webler T., Wiedemann P. (1995), 'A need for discourse on citizen participation', in : Renn O., Webler T., Wiedemann P., *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1995.
22. von Schomberg R. (1997), *Argumentatie in de context van een wetenschappelijke controverse*, Proefschrift, Universiteit Twente.
23. Slovic P. (1998), "Perceived Risk, Trust and Democracy", in: Löfstedt R. and Frewer L. (eds), *Risk and Modern Society*,.London, Earthscan, 1998, pp. 181-192.
24. Webler T., Renn O. (1995), 'A brief primer on participation : philosophy and practice', in : Renn O., Webler T., Wiedemann P., *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1995.
25. Woudenberg F. (1995), *Communicatie met bevolking en media bij bodemverontreiniging*, Rotterdam.
26. Woudenberg F. (1999), "Praktijk en onderzoek in de risicocommunicatie", in: *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 1999, jaargang 77, nummer 3, pp. 163-168.
27. Wynne B. (1996a), "Misunderstood Misunderstandings: social identities and public uptake of science", in: A. Irwin & B. Wynne (eds.), *Misunderstanding Science? The Public Reconstruction of Science and Technology*, Cambridge, University Press, 1996, blz. 19-46.
28. Wynne B. (1996b), 'May the sheep safely graze ? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide', in : Lash S., Szerszynski B. and Wynne B. (eds.), *Risk, Environment and Modernity. Towards a new ecology*, London, Sage Publications, 1996, blz. 44-86.

Summary

Over the last years attention for environmental & health problems has increased substantially. We place this against the background of the so-called Risk society. An important focus is the question how risk policy and risk communication van be improved. Two recent studies for the Flemish government looked for answers to these questions. Research at the surface shows some apparent paradoxes. By placing the matter in a broader context and focusing also on not directly problem related issues however, these paradoxes appear to be mainly a consequence of the way risk policy and risk communication were organized in the past. The main conclusion is that there is a need for modern risk communication, in which dialogue between all actors involved is of main importance.