



Vlaams
Parlement

ingediend op **784** (2015-2016) – Nr. 1
19 mei 2016 (2015-2016)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Willem-Frederik Schiltz

betreffende burgerparticipatie

Inleiding

We leven in veranderende tijden met complexe uitdagingen en veel vragen. Mensen kijken naar politici voor duidelijke antwoorden. De tijd dat politici meteen pasklare oplossingen naar voren konden schuiven om de bevolking gerust te stellen, ligt achter ons. Dit maakt mensen onzeker. De verregaande Europese integratie en andere internationale afhankelijkheden kunnen als bedreigend overkomen, net zoals de toenemende bestuurlijke complexiteit of tekortkomingen van politieke organisaties of procedures. Tal van media en opiniemakers schetsen dan ook vaak het beeld van een toenemende politieke onvrede en afnemende democratische betrokkenheid.¹ Er zou iets fundamenteel mis zijn met het functioneren van de democratie in ons land. De stelling dat de democratie in diepe crisis is, wordt meer geponeerd dan dat ze empirisch haarfijn bewezen of onderbouwd wordt. De feiten dwingen ons in ieder geval om met meer nuance en voorzichtigheid te spreken over de toestand en toekomst van onze democratie.²

Recent opinieonderzoek van het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)³ toont overtuigend aan dat de democratie niet in steil verval is. Onze politici en politieke instellingen functioneren meer dan behoorlijk, en de grote meerderheid van de mensen waardeert dit ook. Natuurlijk is er veel ruimte voor verbetering. Daarvoor moeten we niet alleen kijken naar meer burgerparticipatie, maar ook naar de versterking van het parlement en van de verkiezingen. De directe of participatieve democratie is een noodzakelijke aanvulling op de representatieve democratie, maar geen volwaardig alternatief. Alle hoop stellen in de constante actieve betrokkenheid van de burgers zou wel eens een remedie kunnen opleveren die erger is dan het probleem. De weg naar democratische vernieuwing verloopt volgens drie evenwaardige sporen: betere verkiezingen, sterker maken van het parlement en meer betekenisvolle burgerparticipatie. In deze conceptnota zullen we eerst het probleem schetsen, vervolgens ingaan op onze visie op burgerparticipatie en ten slotte een aantal concrete voorstellen doen om stappen te zetten richting democratische vernieuwing door burgers meer te betrekken bij politiek en beleid.

Probleemanalyse

1. Geen legitimiteitscrisis, wel legitimiteitsproblemen

Op basis van langlopend en internationaal opinieonderzoek komen de onderzoekers van het SCP tot de conclusie dat de meeste West-Europese landen, inclusief België, geen diepgaande legitimiteitscrisis kennen. Er zijn geen aanwijzingen voor een fundamentele daling in de steun voor de idee van democratie, voor dalende tevredenheid met de democratische praktijk of voor een sterk verminderd politiek vertrouwen. De tevredenheid over de democratie en vooral het vertrouwen in de politiek zijn erg beweeglijk en afhankelijk van politieke en economische ontwikkelingen. De berichten over een zogenaamde 'crisis van de democratie' zijn niet nieuw, en evenmin groter dan elders. De steun voor democratie als regeervorm ligt hoog, net zoals de tevredenheid over de democratische praktijk en het politieke vertrouwen. België bevindt zich hiermee stevast in de hogere segmenten ter

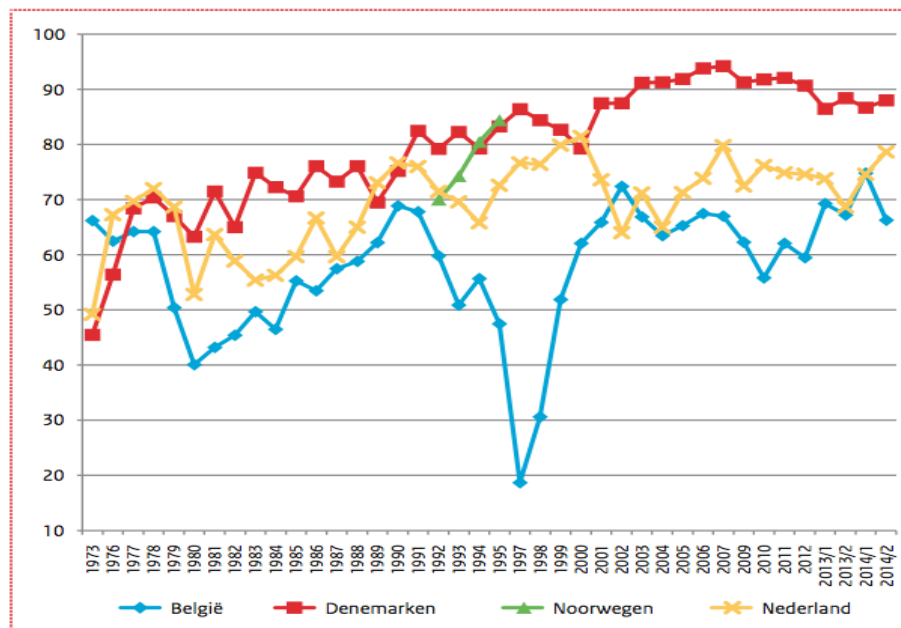
¹ Zie bijvoorbeeld: Mair P. (2013) *Ruling the void: the hollowing of Western democracy*. Londen/New York: Verso. Crouch C. (2004) *Post-democracy*. Cambridge: Polity Press. Tormey S. (2015) *The end of representative politics*. Malden (VS): Polity Press. Huyse L. (2014) *De democratie voorbij*. Leuven: Van Halewyck.

² Zie bijvoorbeeld: Dalton, R., D. Farrell en I. McAllister (2011) *Political parties and democratic linkage: how parties organize democracy*. Oxford: Oxford University Press. Papadopoulos, Y. (2013) *Democracy in crisis? Politics, governance and policy*. Basingstoke: Palgrave. Alonso, S., J. Keane en W. Merkel (2011) *The future of representative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

³ Zie onder meer: Den Ridder J. en Dekker Paul (2015) *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. De auteurs van dit rapport verwijzen naar uitgebreide databestanden van Eurobarometer, European Social Survey en European Values Survey.

wereld inzake democratische tevredenheid. De diepgaande legitimiteitscrisis van de democratie is eerder een mythe dan harde realiteit.⁴

Figuur 1: Tevredenheid met werking democratie



Bron: Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2015, p. 30.

De scherpe probleemanalyse van bijvoorbeeld David Van Reybrouck in zijn werk 'Tegen Verkiezingen'⁵, dat het vertrouwen in de politiek en democratie in vrije val is, strookt niet met de feiten. Het zogenaamde democratische vermoeidheidssyndroom is een hyperbolische benoeming van een aantal pijnpunten in ons politieke systeem. Natuurlijk is er een zekere onvrede over de politieke praktijk, en die gaat vaak over een gebrek aan inspraak⁶, maar de schrijver overdrijft in zijn analyse door het hele systeem op de schop te zetten. De recente studie van het SCP toont aan dat er een groot draagvlak is voor meer inspraak van burgers en meer directe democratie via bijvoorbeeld referenda over belangrijke maatschappelijke kwesties. Maar de grote meerderheid vindt het niet nodig dat burgers invloed hebben op alle beslissingen, en representatieve democratie wordt duidelijk verkozen boven een model waarin zoveel mogelijk per referendum wordt beslist. Dit onderzoek onderstreept dat veel burgers vinden dat de politiek meer naar hen moet luisteren, dat de overheid efficiënter bestuurd kan worden en dat politici problemen moeten aanpakken in plaats van erover te praten en ruzie te maken. Burgers verkiezen verkozen politici boven 'neutrale' ondernemers of experts, maar duidelijk aangevuld met meer vormen van betekenisvolle burgerinspraak.

⁴ Zie ook Thomassen, J., C. Van Ham en R. Andeweg (2014) *Wankele democratie: heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus. Hendriks, F., J. van Ostaaijen, K. van der Krieken en M. Keijzers (2013) *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2013*. Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties. Hendriks, F., J. van der Krieken, K., van Zuydam, S. en Roelands, M. (2016) *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2015*. Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties.

⁵ Van Reybrouck, D. (2013) *Tegen Verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

⁶ Zie ook Depauw, S., & Haute, E. Van (2010) *Kiezers over politieke representatie*. In Deschouwer, K., Delwit, P., Hooghe, M., & Walgrave, S. *De stemmen van het volk*. Brussel: VUBPress.

2. Nood aan meer burgerparticipatie

We moeten toch opletten om het kind niet met het badwater weg te gooien. De fundamenteën van onze representatieve democratie zijn zeer stevig. Mensen vinden vrije verkiezingen, een vrije oppositie in het verkozen parlement, vrije media en gelijke behandeling door rechtbanken essentieel, en hebben doorgaans een grote tevredenheid over hoe die instellingen en procedures functioneren. We zijn zo gewend aan een vrije en eerlijke kiesstrijd, dat we de waarde ervan niet altijd ten volle waarderen. Dat geldt ook voor de vrije aanwezigheid van de verschillende partijen in ons politieke landschap. De talrijke essentiële positieve elementen van de representatieve democratie raken al te snel ondergesneeuwd door detailkritiek op enkele uitwassen van het systeem en verdienen meer expliciete steun en waardering. Toch moeten we aandacht schenken aan het afnemende ledenaantal van politieke partijen en de toegenomen kiezersvolatiliteit. Dit zou een vermeend functieverlies van politieke partijen moeten aantonen. Maar wat deze tendensen vooral aantonen, is dat burgers meer onthecht geraken van aloude tradities en instituties. Burgers gaan vooral meer voor zichzelf als individuen in de samenleving denken, en niet meer uit gemakzucht of gewoonte.

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen hebben een diepgaande impact gehad op de werking van ons politieke bestel. Een toename van het opleidingsniveau, de explosieve groei van massacommunicatie en verdere digitalisering, en een sterke economische groei hebben geleid tot een fundamenteel andere burgerschapsrol. De burger is niet langer een passief iemand die vanop een afstand het beleid aanschouwt. Dit nieuwe en actieve burgerschap leidt tot andere politieke eisen.⁷ De burger in de 21ste eeuw neemt geen genoegen meer met eens om de vijf jaar gaan stemmen. Hij of zij wil meer betrokken worden bij het beleid en het mee vorm geven. Het gaat om burgers die de democratie een warm hart toedragen, en juist daarom ontevreden zijn met de doorgaans verticale structuur van de politieke praktijk vandaag. Onze samenleving wordt alsmaar horizontaler en de politieke instellingen en procedures van toen voldoen dus niet meer aan burgerverwachtingen van nu. Dit kan anders en beter. Ook politieke partijen zullen zich hieraan moeten aanpassen. Het dalende lidmaatschap van politieke partijen is een logisch gevolg van de ontzuiling. De burger nu is mondiger, hoger opgeleid en zelfstandiger in zijn of haar denken en handelen dan ooit tevoren. Politieke partijen zullen meer moeite moeten doen om de zwevende kiezers/burgers warm te maken voor hun verhaal, maar dat neemt niet weg dat ze een belangrijke mobiliserende kracht blijven hebben. Ze moeten die actieve burger als bondgenoot, als partner zien op de weg naar meer democratisch bestuur (en niet als bedreiging).

Kortom, er is duidelijk nood aan meer burgerparticipatie. Initiatieven om burgers meer en beter te betrekken bij het beleid verdienen onze steun om verschillende redenen. Ten eerste, de betrokkenheid en interesse van burgers bij het beleid neemt toe. De beslissingen zullen dan ook de wensen en noden van brede lagen van de bevolking beter weerspiegelen. Recent onderzoek van politicoloog Didier Caluwaerts⁸ toont aan dat deliberatieve democratie (doorgedreven dialoog tussen burgers) juist bijzondere troeven heeft in diep verdeelde samenlevingen. Ten tweede, ze verhogen het vertrouwen van mensen in politici en politieke instellingen: meer kennis, inzicht, en begrip voor hoe beleid werkt en de complexiteit ervan. Ten derde, ze verhogen in het algemeen het sociaal kapitaal in de samenleving: door actief deel te nemen aan initiatieven leren ze bepaalde vaardigheden en attitudes (leren luisteren, spreken, argumenteren, oplossingen zoeken enzovoort)

⁷ Inglehart, R. (1997) *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.

⁸ Caluwaerts, D. (2012) *Confrontation and Communication: Deliberative Democracy in Divided Belgium*. Brussels: Peter Lang.

die cruciaal zijn om tot echt burgerschap te komen.⁹ Ten vierde, ze versterken ook het eigenaarschap van burgers en verplichten hen als het ware om verantwoordelijkheid op te nemen. Actieve burgers zijn geëngageerde burgers. Langs de zijlijn commentaar geven is veel eenvoudiger dan zelf deel te nemen, want burgers zien nu ook met eigen ogen de gevolgen van hun beslissingen/keuzes. Ten vijfde, de kwaliteit van de beleidsbeslissingen kan toenemen door lokale kennis en ervaring van mensen ten volle te benutten. Ten zesde, ze verhogen ook het draagvlak van bepaalde beslissingen, wat op zijn beurt de efficiëntie van uitvoering kan verhogen: er zijn meer tijd en middelen nodig in de beginfase, maar in de volgende fase worden tijd en middelen gewonnen dankzij participatie. Wat een investering is op korte termijn rendert op lange termijn. Ten slotte, door burgers te betrekken bij het beleid zijn politici verplicht om helder te communiceren en duidelijk stelling in te nemen. Kortom, meer burgerparticipatie kan een belangrijke meerwaarde zijn voor de werking van onze democratie.

3. Geen tovermiddel

Maar burgerparticipatie is ook geen tovermiddel dat alle problemen plots oplost. De wens of drang van de burger om mee te denken over en mee te doen aan beleid is ook niet absoluut volgens onderzoek van het SCP. Veel burgers willen meer inspraak. Ze willen dat politici meer en beter naar hen luisteren. Ze willen bijvoorbeeld dat hun stem gehoord wordt via referenda rond echt belangrijke dossiers. Maar de steun is veel minder voor inspraak van burgers in alle wetten en beslissingen. Het is ook geen pleidooi voor zoveel mogelijk referenda¹⁰. Kortom, meer burgerparticipatie is een noodzakelijke aanvulling of verfijning van de representatieve democratie, maar geen volwaardig alternatief. Het is heel belangrijk om in de zoektocht naar de versterking van onze hedendaagse democratie de juiste dosis vernieuwing toe te dienen. Geniet van betekenisvolle burgerparticipatie, maar met mate luidt het devies. Een ongebreidelde en onbezonnen introductie van directe vormen van democratie kan een averechts effect hebben.

De Amerikaanse staat Californië heeft dit aan den lijve ondervonden. Tal van referenda en burgerinitiatieven hebben de staat letterlijk aan de rand van het faillissement gebracht en tot regelrechte bestuurlijke chaos geleid. De kredietrating van de thuisbasis van innovatieclusters zoals Silicon Valley en Hollywood zakte af van een van de beste tot ronduit de slechtste in heel de Verenigde Staten. Een speciaal rapport van *The Economist*¹¹ wijst de extreme directe democratie als een van de hoofdschuldigen aan. Veel burgerinitiatieven hebben immers de belastingen zo onhoudbaar verlaagd of de uitgaven beperkt dat het haast onmogelijk is om een ernstige begroting op te stellen. Bovendien hebben goedbedoelde initiatieven een omgekeerd effect gehad en juist tot meer centralisatie en tot meer overheid geleid. De invloed van lobbygroepen op het beleid is fors toegenomen, wat nefast is voor de transparantie en de duidelijkheid van de wetgeving. Daarnaast hebben ze de rol van verkozen volksvertegenwoordigers sterk uitgehold. Er is nog weinig interesse om te zetelen in een parlement waar zeventig tot negentig procent van het budget reeds vooraf vast ligt.

Het Californische verhaal vormt een nuchtere les voor radicale pleitbezorgers van meer burgerparticipatie. Zwitserland bewijst al decennia dat een mix van representatieve democratie en directe democratie wel degelijk kan werken. Het Zwitserse voorbeeld toont ook en vooral aan dat referenda een zekere traditie of cultuur vergen, waarbij polarisatie vermeden wordt, waarbij de media evenwichtig verslag

⁹ Zie werk Putnam, R. (2000) *Bowling alone: the collapse and revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

¹⁰ Zie voorstel van bijzonder decreet houdende de organisatie van volksraadplegingen in het Vlaamse Gewest van Wouter Vanbesien (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 749/1).

¹¹ *The Economist* 20 April 2011 'The perils of extreme democracy. California offers a warning to voters all over the World': <http://www.economist.com/node/18586520>.

uitbrengen over de verschillende posities, en waarbij actief burgerschap gestimuleerd wordt. Dit werkt niet altijd en overal. Ook al vertoont Zwitserland als federaal en complex land veel gelijkenissen met ons land, toch gaan er andere maatschappelijke dynamieken in schuil. Aan een cultuur van directe democratie gaat derhalve een belangrijke groeicurve vooraf. En dan nog is er voorzichtigheid geboden, want de lokroep van simplisme en populisme loert steeds om de hoek zoals het recente referendum in Nederland inzake het associatieverdrag met Oekraïne illustreert.

Bovendien is er ook sprake van een participatieparadox. Burgers willen de mogelijkheid hebben tot participatie, maar dat betekent niet dat ze dat ook effectief zullen doen. Meer zelfs, opinieonderzoek van het SCP concludeert dat burgers ook beslissingsmacht willen delegeren naar politici om hun job te doen. Wel verwachten ze van die politici dat ze de (mening van de) burgers ernstig nemen, de problemen aanpakken op een effectieve manier en vooral doen wat ze beloven en verkondigen. Burgers hechten ook veel waarde aan de competentie van politici: ze moeten weten waar het over gaat en moeten daadkrachtig kunnen optreden. Bovendien staat er tegenover die delegatie van macht aan politici zowel publieke verantwoording als een focus op algemeen belang. Verkozen politici moeten zich verantwoorden voor hun daden en woorden tegenover het publiek via verkiezingen. Ze worden dus verondersteld het algemeen belang na te streven en te verdedigen in plaats van een particulier belang. Daarom is het essentieel dat meer burgerparticipatie een onderdeel is van een drieluik: betere verkiezingen, een sterker parlement en vooral betekenisvollere burgerparticipatie om de democratie te versterken.

Liberaal visie op burgerparticipatie

1. Drieluik: voor verkiezingen, sterker parlement en burgerparticipatie

In een drang naar democratische vernieuwing mogen we niet vergeten hoe essentieel de traditionele instellingen van onze democratie zijn. We zijn vóór verkiezingen en vóór een sterk parlement. De representatieve democratie en de liberale vrijheden van burgers lijken soms al te evident¹² en verdienen ook meer expliciete steun¹³. Dit neemt niet weg dat er ruimte is tot verbetering. Het verkozen parlement speelt een essentiële rol in ons democratisch systeem: het stemt over wetgeving, keurt de budgetten goed, en roept ministers ter verantwoording. Maar ook de kiesprocedures en de werking van de parlementaire instellingen verdienen een opfrisbeurt.

Een vaak gehoorde kritiek op het functioneren van onze democratie is de sterke participatie, ofwel de sterke machtspositie van politieke partijen, in ons land.¹⁴ Hun dominantie in het politieke systeem kan de indruk wekken dat de partijen zelf beslissen – en niet de kiezer – over wie in het parlement gaat zetelen, en dat ze eigenhandig de parlementaire fracties vleugellam maken door onafhankelijkheid en eigenzinnigheid af te straffen. Een liberale visie op de democratie pleit voor de afschaffing van allerlei elementen of procedures die de invloed van de partij boven die van de individuele burgers plaatsen. Een aantal hiervan stammen reeds uit de jaren negentig, maar zijn nog altijd relevant en actueel. Denk bijvoorbeeld aan de neutralisering van de lijststem of de afschaffing van het systeem van opvolgers. De stem van de kiezer moet bepalend zijn in de aanduiding van de volksvertegenwoordigers in het parlement. De kandidaat met de meeste stemmen achter zijn naam moet in het parlement kunnen zetelen, niet de kandidaat die het hoogst op de lijst staat. Hetzelfde geldt voor de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, de afschaffing van de opkomstplicht, en de invoering van een federale kieskring. Meer werken met voortgangsrapporten, of de organisatie van een jaar-

¹² Fawcett, E. (2014) *Liberalism. The life of an idea*. Princeton: Princeton University Press.

¹³ Flinders, M. (2012) *Defending politics: why democracy matters in the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.

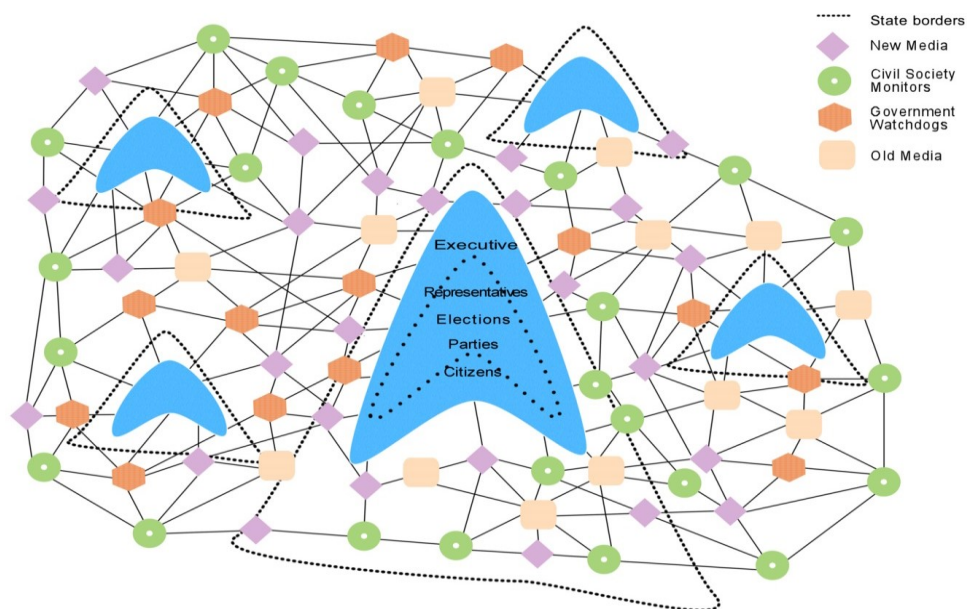
¹⁴ Dewachter, W. (2014) *De trukendoos van de Belgische participatie*. Kalmthout: Pelckmans.

lijkse verantwoordingsdag zoals in Nederland, kunnen de werking van het parlement versterken. Opinieonderzoek geeft aan dat burgers politici en de overheid meer ter verantwoording wensen te roepen.¹⁵ Deze instrumenten komen hieraan tegemoet en tonen eveneens aan dat ook binnen de lijnen van de bestaande representatieve democratie nog belangrijke stappen vooruitgezet kunnen worden naar meer democratie.

2. Betekenisvolle burgerparticipatie

Het is duidelijk dat de steun voor meer inspraak van burgers groot is en dat burgers meer invloed op het beleid willen hebben dan louter om de vijf jaar eens te stemmen op politieke partijen. De burger van de 21ste eeuw is volwassen geworden. Hij of zij laat zich niet zomaar iets wijsmaken of afschepen door de politiek of overheid, maar wil actief mee kunnen nadenken, discussiëren over en zelfs deelnemen aan belangrijke beleidsthema's. De digitale revolutie biedt ook ongekende mogelijkheden voor burgers om mee te denken en deel te nemen. Vrijblijvende inspraak heeft baan moeten ruimen voor actieve burgerparticipatie. De Australische politcoloog John Keane¹⁶ omschrijft ons tijdsgewricht als het tijdperk van de waakzame democratie ('monitory democracy') waarbij het aloude adagium 'one person, one vote, one representative' definitief vervangen lijkt door een nieuw 'one person, many interests, many voices, multiple votes, multiple representatives'. De piramidale structuur van de representatieve democratie ligt definitief achter ons. Dankzij razendsnelle technologische ontwikkelingen zijn de burgers ook meer dan ooit in staat om hun vele belangen te verdedigen en de almachtige overheid te monitoren. Keane's visie op democratie is met name interessant omdat hij niet vervalt in doemdenken of nostalgie naar vervlogen tijden, maar juist oog heeft voor de vele positieve ontwikkelingen en mogelijkheden dankzij de razendsnelle digitalisering.

Figuur 2: De verschuiving van representatieve naar waakzame democratie



Bron: Keane, J. (2009) *The Life and Death of Democracy*. New York: Simon & Schuster, p. 697.

¹⁵ Depauw, S., & Haute, E. Van (2010) *Kiezers over politieke representatie*. In Deschouwer, K., Delwit, P., Hooghe, M., & Walgrave, S. *De stemmen van het volk*. Brussel: VUBPress.

¹⁶ Keane, J. (2009) *The Life and Death of Democracy*. New York: Simon & Schuster.

De Vlaamse liberalen zijn altijd voortrekkers geweest om de burger dichter bij de politiek te brengen. In 1992 was de burgerdemocratie een van de speerpunten van de beginselverklaring van de VLD. Tal van actiepunten zijn vandaag nog steeds relevant. Maar ook recentelijk heeft Open VLD beslist om volop mee te stappen in allerlei democratische experimenten. In het stadsdistrict Antwerpen maakte participatief budgetteren zijn intrede. Een burgerbegroting waarbij burgers via een deliberatief beslissingsproces publieke middelen – één miljoen euro – een publieke bestemming geven. De eerste resultaten zijn positief en hoopgevend.¹⁷ Ook in de stad Kortrijk hebben burgers meegeschreven aan het nieuwe politiereglement en zijn budgetgames georganiseerd waarbij burgers zelf kiezen waaraan hun belastinggeld wordt besteed. Ook de stad Mechelen kent een lange traditie van intensieve participatietrajecten van burgers bij onder andere stadsvernieuwing. Vlaams minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel Sven Gatz¹⁸ heeft een Burgerkabinet in het leven geroepen om burgers actief te betrekken bij het cultuurbeleid, door hen hierover te laten discussiëren en concrete beleidsaanbevelingen te laten uitwerken. Al die initiatieven zijn positief onthaald en verdienen uitbreiding. Of zelfs veralgemening.

Wellicht is de burgertop G1000¹⁹ het meest bekende burgerinitiatief dat de bezorgdheid en onvrede over de toestand van onze democratie kanaliseerde. Het leidde tot een golf aan experimenten omtrent burgerparticipatie in zowel België als Nederland. Het grootschalige en ambitieuze democratische experiment van schrijver David Van Reybrouck heeft zonder meer een belangrijke maatschappelijke discussie op gang getrokken. Dit neemt niet weg dat een kritische terugblik op de G1000 een aantal pijnpunten of valkuilen blootlegt. Eén daarvan is zeker de uitdaging van de representativiteit. De vraag rijst in welke mate zulke burgertoppen de democratische betrokkenheid vergroten, omdat de burgers die meedoen vaak toch al actief betrokken zijn. Er ontstaat als het ware een soort participatie-elite. De G1000 staat hierbij niet alleen. Een Nederlands lokaal burgertopexperiment²⁰ met loting in Amersfoort en Kruiskamp laat zien dat respectievelijk slechts 9% en 2% van de uitgelote mensen daadwerkelijk participeren. Bovendien blijkt de groep deelnemers niet representatief te zijn. Daarbij komt nog eens dat er aan de outputzijde van de G1000 allerlei problemen opdoken. Onderzoek²¹ naar de G1000 laat zien dat het voor de deelnemers niet duidelijk was wat er met de uitkomsten en uiteindelijke besluiten zou gebeuren. Uiteindelijk heeft de G1000 ook geen concrete resultaten opgeleverd. Dit heeft vooral een belangrijke weerslag op burgers die niet snel geneigd zijn om te participeren. Het zal de drempel tot participatie nog meer verhogen, als ze het gevoel hebben dat er niet naar hen geluisterd wordt.

Geslaagde betekenisvolle burgerparticipatie is dus niet eenvoudig. Om van meer burgerparticipatie een succes te maken, is het noodzakelijk om te waken over een aantal belangrijke randvoorwaarden. Ten eerste, als je burgers bij het beleid betreft, dan moeten ze impact hebben. Alles staat of valt met het ernstig nemen van de bevolking. Je kan geen aanbevelingen laten formuleren om ze vervolgens naast je neer te leggen. Je kan geen referendum organiseren zonder de uitslag te respecteren. Ten tweede, het is cruciaal om duidelijke afspraken te maken zodat beide partijen – politiek en burgers – dezelfde verwachtingen hebben over het proces. Als dit niet het geval is, kan de poging tot participatie zelfs het omgekeerde effect hebben door allerlei negatieve gevoelens extra te voeden. Ten derde, dit impliceert dat er voldoende tijd en middelen moeten uitgetrokken worden om van burgerparticipatie een succes te maken. Professionele communicatie- en pro-

¹⁷ Zie <https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/burgerbegroting-district-antwerpen-1/nieuws-65>.

¹⁸ Zie <http://www.burgerkabinet.be/>.

¹⁹ Zie <http://www.g1000.org/>.

²⁰ Binnema, H. en A. Michels (2015) G1000 in Amersfoort, Uden en Kruiskamp. De realisatie van democratische waarden (working paper). Geraadpleegd via <http://doedemocratie.net/sites/default/files/documenten>.

²¹ Caluwaerts, D. en M. Reuchamps (2015) Strengthening democracy through bottom-up deliberation: an assessment of the internal legitimacy of the G1000 project. In: *Acta Politica*, 50, 2, p. 151-170.

cesbegeleiding is zeker in het begin een absolute noodzaak. Ten vierde, het is ook van belang om een goede dwarsdoorsnede van de samenleving te hebben wanneer men samen met de burgers beleid vorm wil geven. Representativiteit²² is een belangrijk aandachtspunt, want het risico bestaat dat bepaalde zwakkere groepen in de samenleving ondervertegenwoordigd zijn of opzijgeschoven worden door zeer mondige burgers met een sterk socio-economisch profiel. Ook hier speelt professionele omkadering een rol om het juiste evenwicht te vinden.

Voorstellen

Een liberale visie op democratische vernieuwing gaat ervan uit dat meer betekenisvolle burgerparticipatie essentieel is. Het is naast betere verkiezingen en een sterker parlement een van de drie steunpilaren. De periode van vrijblijvende inspraak ligt achter ons. Actieve burgerparticipatie met impact is de inzet van het debat. Niet als volwaardig alternatief van de representatieve democratie, maar zoals eerder gezegd steeds als aanvulling op het bestaande systeem. Het is ook geen tovermiddel dat lukraak toegepast kan worden, maar het moet steeds binnen een welomlijnd en doordacht professioneel kader gebeuren met de nodige realiteitszin. We formuleren tien concrete voorstellen die tot meer en betekenisvolle burgerparticipatie kunnen leiden in Vlaanderen.

1. Lokaal experimenteren, Vlaams ondersteunen

De bovengenoemde randvoorwaarden voor meer betekenisvolle burgerparticipatie tonen aan dat er nood is aan een professioneel kader waarbinnen het kan plaatsvinden.²³ Het moet goed en weldoordacht zijn, want anders loopt men het risico om – ondanks de goede bedoelingen – een tegenovergesteld resultaat te boeken. Indien burgerparticipatie niet ernstig wordt aangepakt, dan zal dit enkel de kloof en het wantrouwen tussen burger en politiek vergroten (in plaats van te verkleinen). Dit gaat niet alleen over de impact van de oefening in burgerparticipatie, maar ook over het juiste verwachtingspatroon. Goede afspraken maken goede vrienden. Bovendien is ieder democratisch experiment een intensief proces dat tijd en middelen vergt. Dit is een noodzakelijke investering op korte termijn, die op lange termijn zal renderen in betere beslissingen die breed gedragen zijn en sneller geïmplementeerd kunnen worden.

De voorbije jaren heeft de Nederlandse regering-Rutte II een bijzonder interessant initiatief genomen om een ondersteunend forum in het leven te roepen dat kan informeren, adviseren, bestuderen en vooral faciliteren. Een mooi overzicht van de rijkdom aan lokale democratische experimenten in Nederland vinden we terug op de website van 'democratic challenge'²⁴. Het bundelt een hele reeks vernieuwende ideeën en projecten op het vlak van lokale democratie. Daarnaast geeft het de maatschappelijke discussie rond democratische vernieuwing een extra impuls door allerlei evenementen (festivals, studiedagen enzovoort) te organiseren. Vlaanderen kent tal van kenniscentra (bijvoorbeeld inzake publiek-private samenwerking) die een soortgelijke rol spelen. Ze brengen onderbouwde adviezen uit, voeren beleidsrelevant onderzoek uit, ondersteunen lokale overheden door draaiboeken of modelcontracten uit te werken en zijn het eerste aanspreekpunt voor burgers, ambtenaren of bedrijven met vragen. Een heroriëntatie van het bestaande kenniscentrum Vlaamse steden zou een dergelijk forum voor democratische innovatie in de lokale overheden kunnen uitbouwen, bijvoorbeeld in samenwerking met de VVSG (Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten).

²² Zie ook discussie rond 'diplomademocratie'. Bovens, M. en A. Wille (2011) Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie. Amsterdam: Bakker.

²³ Tine Peeters 30 april 2016 in De Morgen 'Hoe de Wetstraat luistert naar de Dorpstraat'.

²⁴ Zie <http://democraticchallenge.nl/>.

Dit is geen pleidooi voor de oprichting van extra organen of instituten, maar een gerichte herschikking met bestaande mensen en middelen met een duidelijke focus op meer burgerparticipatie bij het beleid. Die focus moet zich ook vertalen in een overkoepelende beleidsvisie van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur. Die visie wordt uitgedrukt in een specifieke beleidsnota, met een duidelijke uiteenzetting van ambities en bijhorend stappenplan om tot meer betekenisvolle burgerparticipatie te komen in Vlaanderen. Alle overheden hebben er belang bij om volop te investeren in allerlei experimenten met directe of participatieve democratie, en zoals NRC-journalist Marc Chavannes terecht aanstipt, is de mooiste kans daartoe de lokale democratie.²⁵ Het lokale niveau nodigt uit tot democratische experimenten, want hier zijn de raakpunten tussen burger en politiek zeer concreet, tastbaar en haast evident. Het lokale bestuur is meer dan ooit het bestuursniveau van de toekomst, en vormt een belangrijk laboratorium en hefboom inzake burgerparticipatie.

Voorstel 1

Bouw een kenniscentrum 'democratische vernieuwing' uit binnen de bestaande structuren en middelen van de Vlaamse overheid, die de rol van kennismakelaar en procesbegeleider kan spelen met het oog op de verdere ontplooiing van meer democratische vernieuwing. Betekenisvolle burgerparticipatie vergt een professionele omkadering, en de Vlaamse overheid heeft hier een belangrijke rol in te spelen.

Voorstel 2

Een beleidsnota 'democratische vernieuwing' van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur is noodzakelijk om de doelstellingen en bijhorende maatregelen te beargumenteren. Een belangrijk maatschappelijk thema als burgers betrekken bij beleid vergt een expliciete steun en horizontale aanpak.

2. Waaier aan mogelijkheden, nood aan maatwerk

Er is een enorm brede waaier aan mogelijkheden om burgers te laten participeren aan het beleid. Burgerparticipatie is per definitie meervoudig van aard. Een blik op het overzicht van de verschillende democratische experimenten op het lokale niveau in Nederland onderstreept de grote rijkdom aan instrumenten. Het gaat van 'zachte' burgerpanels die vrijblijvend gemeenten of steden adviseren tot 'harde' lokale referenda die dwingend zijn. Ook de selectieprocedure van de burgers kan sterk verschillen. Sommige instrumenten experimenteren met loting om tot een representatief staal van de bevolking te komen, andere instrumenten rekenen op geïnteresseerde burgers die zichzelf aanmelden. Die diversiteit is een belangrijke troef, maar vereist dat het effectief gebruik van een bepaald instrument weloverwogen is. Het instrument en de doelstelling van de beoogde burgerparticipatie moeten elkaar vinden. Kortom, maatwerk is op zijn plaats. Een niet-exhaustieve lijst van instrumenten die onze aandacht verdienen volgt, gaande van zacht adviserend naar hard bindend.

Het Burgerkabinet van Vlaams minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel, Sven Gatz, verdient bijzondere aandacht omdat het geïnteresseerde burgers op een spontane manier bij het Vlaamse cultuur- en jeugdbeleid wil betrekken. Zo een deliberatieve aanpak creëert meer draagvlak voor het beleid. Burgers worden ook mede-eigenaar van het beleid. Een minipubliek van 150 burgers buigt zich over hoe cultuur vandaag beleefd wordt, met bijzondere aandacht voor zwakkere socio-economische profielen. Als deliberatief besluitvormingsproces geldt het Burgerkabinet als een waardevol experiment op het Vlaamse niveau. De eerste

²⁵ Marc Chavannes 17 oktober 2015 in NRC Handelsblad 'Hoe we de democratie heroveren op de politiek': <http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/10/17/hoe-wij-de-democratie-heroveren-op-de-politiek-1546017>.

resultaten zijn dan ook hoopvol en positief. Vooral de deelnemers uit het minipubliek met een zwakker profiel blijken overtuigd van hun deelname. Zij geven aan dat niet alleen hun voorstellen de beleidsbrief gehaald hebben (zeventien in totaal) maar dat de deliberatie eveneens tot consensus heeft geleid waar iedereen zich in kan vinden. Door echt naar de betrokken burgers te luisteren en gewicht aan de resultaten toe te kennen, zien we niet alleen het enthousiasme maar ook de participatie- en beslissingskwaliteit bij participanten met een zwakker socio-economisch profiel groeien. Ook de media en relevante belanggroepen onthalen de uitkomsten positief. Het is de ambitie om elk jaar een nieuw Burgerkabinet over een ander beleidsthema – in 2016 jeugd – te laten beraadslagen. Een kritische evaluatie van het Burgerkabinet is nodig, maar we zijn voorstander van een veralgemening van het principe. Iedere Vlaamse minister zou in de volgende legislatuur aan de slag moeten gaan met een Burgerkabinet op basis van de geleerde lessen. Ook op lokaal niveau moeten zoveel mogelijk steden en gemeenten gebruikmaken van, of inzetten op, een soortgelijk burgerkabinet voor bepaalde beleidsthema's of -domeinen.

Voorstel 3

Vanaf volgende legislatuur willen we een veralgemening van het Burgerkabinet op het Vlaamse niveau en stimuleren we burgerkabinetten op lokaal niveau. Zo creëren we meer draagvlak voor beleid en worden burgers ook verantwoordelijke mede-eigenaars van het beleid.

De Vlaamse overheid kent heel wat formele adviesraden die sterk geïnstitutionaliseerd zijn. Ook de lokale besturen zijn verplicht thematische adviesraden op te richten. Vaak geven die een eerder 'gemengd' gevoel van burgerparticipatie. Ze zijn immers het gevolg van een eerste zoektocht in de jaren negentig naar meer betrokkenheid van burgers bij het beleid. De adviesraden zijn echter sterk gekaapt door het geïnstitutionaliseerde middenveld. Vaak worden ze bevolkt door professionele mensen uit publieke instellingen en belangengroepen. Dit is niet altijd wat bedoeld wordt met echte bottom-upburgerparticipatie. Momenteel zijn die adviesraden te sterk geïnstitutionaliseerd. De verplichting op lokaal vlak om deze adviesraden op te richten, moet verdwijnen. We willen burgerinitiatieven meer ondersteunen en hen een volwaardige plaats geven naast al die formele adviesraden. Een deel van de middelen van die adviesraden kan dan ook besteed worden aan die losse of spontane burgerinitiatieven. De ad hoc georganiseerde burgerwerkgroepen of burgerjury's worden samengesteld met geïnteresseerde burgers die zich engageren voor een bepaald thema of project. Zo houden in bijvoorbeeld Rotterdam gewone burgers het stadsbestuur scherp. Een burgerjury van 150 Rotterdammers beoordeelt twee keer per jaar het beleid van de stad en geeft advies aan het college hoe het beter kan. Eventueel dient daarom het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden te worden geëvalueerd of uitgebreid.

Voorstel 4

De vele formele adviesraden op het Vlaamse en lokale niveau moeten minder geïnstitutionaliseerd worden en gedeeltelijk aangevuld en vervangen worden door echte burgerinitiatieven. Gemeenten kiezen voortaan zelf over welke onderwerpen en in welke vorm ze adviesraden organiseren.

Een ander interessant instrument is de deliberatieve peiling of miniburgertop rond een belangrijk maatschappelijk thema. Het idee komt van de Amerikaanse politoloog James Fishkin²⁶ (Stanford Universiteit). Een representatieve steekproef van burgers wordt voor een aantal dagen samengebracht. Ze krijgen uitleg over

²⁶ Zie Fishkin J. (2009) *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation* (Oxford: Oxford University Press).

een belangrijk vraagstuk en hebben dan de mogelijkheid om vragen te stellen aan allerlei experts. Vervolgens gaan ze met elkaar in debat. Na afloop gaan ze terug naar huis en dan worden ze bevraagd rond het thema. Het idee is heel eenvoudig: peilen naar de mening van burgers wanneer ze goed geïnformeerd zijn. Dit is het grote voordeel in vergelijking met een gewone peiling of referendum, waarbij mensen hun meningen vaak geven op basis van onvolledige of selectieve informatie. De 'deliberatieve peiling' verschilt van de G1000 omdat het zowel meer afgebakend en toegepast is als meer bescheiden in ambities. De burgers moeten niet zelf met creatieve oplossingen komen, maar simpelweg goed geïnformeerd hun mening geven.

Voorstel 5

Gebruik deliberatieve peilingen of miniburgertops rond belangrijke beleidsthema's om de geïnformeerde mening van de burgers te weten te komen, en om betere beslissingen te nemen die aansluiten bij de noden en wensen van de burgers.

Participatief budgetteren is participatie waarbij burgers via een deliberatief beslissingsproces publieke middelen een publieke bestemming geven. Juist wanneer het gaat om geld is betrokkenheid van burgers essentieel. De verdeling van collectieve middelen is een moment in de politieke besluitvorming waar fundamentele keuzes gemaakt worden. Als het menens is om burgers meer macht te geven dan gaat het er om met hen te beslissen over het budget: een burgerbegroting. De Nederlandse publicist Rutger Bregman spreekt over een heuse democratierevolutie die zich wereldwijd momenteel uitrolt in navolging van de vele Latijns-Amerikaanse experimenten.²⁷ Door de algemene begroting (de begroting zonder het deel burgerbegroting) bevattelijk uit te leggen, krijgen burgers inzicht in de politieke uitdagingen en de afweging van prioriteiten. Deze transparantie geeft hen een sterker controlemiddel. Bovendien brengt het proces verschillende groepen in de bevolking met elkaar in contact en kan het zo de kiem vormen van een soepeler samenleven. Door de burgers mede-eigenaar te maken van publieke projecten zijn ze geneigd de totstandkomingen ervan te vrijwaren en er zorg voor te dragen. In het stadsdistrict Antwerpen is zo een burgerbegroting (1 miljoen euro) volop gaande. Momenteel is het districtsbestuur reeds bezig met de derde editie. De eerste voorlopige resultaten zijn zonder meer positief en hoopvol. Op korte termijn moeten er kritische lessen getrokken worden uit dit belangrijke democratisch experiment, met als doel de goede praktijken verder te verspreiden en veralgemenen over de Vlaamse steden en gemeenten. Meer participatie van de burgers, transparantie en autonomie van de lokale besturen waren uitgangspunten van het decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plannen en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd. Er kan worden onderzocht hoe die principes nog kunnen worden versterkt.

Op lange termijn moet er ook nagedacht worden over de mogelijkheid om een burgerbegroting op het Vlaamse niveau te organiseren. Bijvoorbeeld bij de bespreking van de meerjarenbegroting kan een deel van de middelen gereserveerd worden om door een representatieve steekproef van gelote burgers te laten beslissen waaraan het besteed wordt.

Voorstel 6

Vanaf de volgende legislatuur organiseren zoveel mogelijk steden en gemeenten op basis van goede praktijken uit binnen- en buitenland een burgerbegroting voor een

²⁷ Zie R. Bregman 8 februari 2016 in De Correspondent "In meer dan 1500 steden vindt nu een democratie revolutie plaats" <https://decorrespondent.nl/3983/In-meer-dan-1500-steden-vindt-nu-een-democratische-revolutie-plaats/153126435-3437f146>.

deel van hun middelen. De organisatie van een burgerbegroting op het Vlaamse niveau via de opstelling van de meerjarenbegroting moet onderzocht worden.

Het Europese burgerinitiatief is een oproep aan de Europese Commissie om een voorstel in te dienen, als één miljoen EU-burgers uit minstens 7 van de 28 EU-landen dit steunen. Burgers nemen zelf het initiatief, zoeken voldoende draagvlak bij elkaar en doen de beleidsmakers in actie komen. We kunnen dit uitbreiden naar het Vlaamse en het lokale beleidsniveau. Telkens voorzien we een drempel, proportioneel met het aantal inwoners. Die moet voldoende hoog liggen om het niet te vrijblijvend te maken, maar ook niet te hoog zodat het haalbaar blijft voor geëngageerde burgers. Denk bijvoorbeeld aan 100.000 burgers op het Vlaamse niveau. De drempel op lokaal niveau ligt uiteraard lager. Op het Vlaamse niveau bestaat vandaag reeds een afdwingbaar spreekrecht voor burgers en actiegroepen in het Vlaams Parlement. Het burgerinitiatief is een volgende, noodzakelijke stap om burgers meer bij de politiek te betrekken. Als de regering toch geen gevolg aan dit burgerinitiatief geeft, argumenteert ze uitvoerig en publiekelijk waarom ze dat niet doet. Indien het Vlaams Parlement van oordeel is dat het om een fundamenteel maatschappelijk debat gaat, dan moet ze de mogelijkheid hebben om hier een volksraadpleging over te organiseren. Gezien de intensiteit en impact van het instrument (het kost veel tijd en middelen), moet er zeer zorgvuldig mee omgesprongen worden. Een aantal belangrijke randvoorwaarden moeten in acht genomen worden²⁸: (1) een burgerinitiatief moet het op de agenda plaatsen; (2) de drempels moeten voldoende hoog zijn (zowel wat betreft initiatief als opkomst); (3) uitgebreide grondwettelijke controles zodat geen fundamentele rechten en vrijheden in vraag worden gesteld; (4) een neutrale commissie van experts beslist over de juiste vraagstelling; (5) het thema moet zich lenen tot keuze tussen duidelijke alternatieven; (6) het mag niet gaan over internationale verdragen of afspraken; (7) en ook niet over de financiën en begroting van de Vlaamse overheid. Het Vlaams Parlement moet bij stemming de uitslag van de volksraadpleging nog bekrachtigen. Een en ander zou kunnen worden uitgewerkt door een herziening en uitbreiding van het decreet van 6 juli 2001 houdende nadere regeling van het recht om verzoekschriften bij het Vlaams Parlement in te dienen.

Voorstel 7

Burgers kunnen zelf wetsvoorstellen indienen als ze 100.000 personen overtuigen hun idee te steunen. Ze kunnen hun voorstel in het parlement uiteenzetten. Als de regering geen initiatief neemt, legt ze uit waarom. Het Vlaams Parlement moet de mogelijkheid hebben om hierover een volksraadpleging te organiseren, mits aan een aantal belangrijke randvoorwaarden is voldaan.

Artikel 41, vijfde lid, van de Grondwet bepaalt sinds 1999 dat over de aangelegenheden van gemeentelijk of provinciaal belang in de betrokken gemeente of provincie een volksraadpleging kan worden gehouden. Dit is uitgewerkt in artikel 205 en volgende van het Gemeentedecreet en artikel 198 en volgende van het Provinciedecreet. Met de zesde staatshervorming is een artikel 39bis in de Grondwet ingevoegd dat moet toelaten dat over de aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn in het betrokken gewest een volksraadpleging kan worden gehouden, indien het betrokken gewest beslist heeft dergelijk systeem van volksraadplegingen in te voeren. De Grondwet sluit het houden van volksraadplegingen uit over aangelegenheden die gaan over de financiën, de begroting of de aangelegenheden die met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte

²⁸ Zie ook voorstel van bijzonder decreet houdende de organisatie van volksraadplegingen in het Vlaamse Gewest van Wouter Vanbesien (*Parl. St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 749/1). De door ons naar voren geschoven randvoorwaarden voor de volksraadpleging zijn anders. We vinden het belangrijk dat het verzoek tot volksraadpleging van onderuit, van bij de burgers zelf vertrekt. Bovendien moeten de voorwaarden voldoende streng zijn, om ervoor te zorgen dat een intensief instrument zoals de volksraadpleging steeds heel doordacht en spaarzaam gebruikt wordt.

stemmen worden geregeld (bijvoorbeeld een eventuele afschaffing van de provincies). In artikel 142 van de Grondwet is bovendien een voorafgaande (grond)-wettigheidstoetsing door het Grondwettelijk Hof ingevoegd indien een gewest zou beslissen tot het houden van een volksraadpleging.

Indien men in het Vlaamse Gewest een volksraadpleging zou willen organiseren, is dus allereerst nood aan een organiek bijzonder decreet waarin de voorwaarden inzake de organisatie van de volksraadplegingen worden vastgelegd. Zo kunnen de deelnemingsvoorwaarden – bijvoorbeeld, de leeftijd en het vereiste aantal deelnemers aan de volksraadpleging – bij het organiek decreet worden geregeld. Het organiek decreet kan de voorwaarden bepalen om een volksraadpleging te organiseren op basis van een initiatief van de bevolking, een parlementair initiatief of een regeringsinitiatief. Het organieke decreet kan eveneens voorzien in andere procedurele afbakeningen, met name met betrekking tot de formulering van de vraag, of bepaalde gewestelijke aangelegenheden uitsluiten van die aangelegenheden waarover een volksraadpleging kan worden gehouden. Deze conceptnota is een uitnodiging aan het Vlaams Parlement om zich te bezinnen over de wijze waarop dergelijk organiek bijzonder decreet vorm zou kunnen krijgen.

3. Tweerichtingsverkeer, ook van overheid naar burger

Tot nu toe hebben we uiteengezet hoe de burger grote stappen richting politiek en beleid kan zetten. Burgers moeten op één of andere manier mee aan tafel schuiven om te luisteren, na te denken, te discussiëren en in sommige gevallen mee te beslissen. De overheid trekt met andere woorden de burgers naar haar toe. Welnu, even belangrijk is de omgekeerde beweging: de overheid zal ook een aantal grote stappen richting haar burgers moeten zetten, en zich dus meer kwetsbaar opstellen. Een moderne overheid in de 21ste eeuw zal een transparante overheid moeten zijn. Maximale transparantie zorgt voor het noodzakelijke vertrouwen tussen de overheid en de burger. De overheid moet de intentie hebben om burgers, gebruikers en belangenorganisaties voldoende bij het beleid te betrekken en hen zo veel mogelijk mee het beleid te laten vormgeven, zodat ook hun behoeften en noden kunnen geïntegreerd worden.

Wetenschappelijk onderzoek heeft herhaaldelijk aangetoond dat betekenisvolle burgerparticipatie in bijvoorbeeld infrastructuurprojecten niet alleen cruciaal is om een breed draagvlak voor een project te creëren, maar ook om het project als dusdanig te verbeteren.²⁹ De argumenten voor burgerparticipatie zijn gekend: een breder draagvlak genereren, lokale kennis en ervaring ten volle gebruiken, ellengange juridische disputen vermijden, kwaliteitsbewaking garanderen enzovoort. Dit kan op verschillende manieren: voorspelbare besluitvormingsprocedures, open toegang tot kerndocumenten en gegevens, faire mogelijkheden voor belanghebbenden om input te geven op plannen en een transparant en controleerbaar systeem om de input te verwerken en te integreren in de besluitvormingsprocedure.³⁰ De overheid heeft er alle baat bij om zelf een (pro)actieve rol op te nemen in de organisatie van allerlei kritische in- en tegenspraakmomenten met betrokken burgers. Informatieavonden, burgertops en -panels, wetenschappelijke

²⁹ Zie onder andere Coppens, T. (2011). Understanding land use conflicts in strategic urban projects: lessons from Ghent Sint-Pieters. In S. Oosterlynck, J. Van den Broeck, L. Albrechts, F. Moulaert & A. Verhetsel (Eds.), *Strategic spatial projects: catalysts for change* (pp. 189-211). Oxon: Routledge; Coppens, T. (2014). How to turn a planning conflict into a planning success? *Journal of Planning Practice and Research*, 29(1), 96-111; Innes, J., & Booher, D. (2004). Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory & Praxis*, 5(4), 419-436; Siemiatycki, M. (2010). Delivering Transportation Infrastructure Through Public-Private Partnerships. *Journal of American Planning Association*, 76(1), 43-58.

³⁰ Zie bijvoorbeeld Illsley, B. (2003). Fair Participation: A Canadian Perspective. *Land Use Policy*, 20(3), 265-273.

conferenties en onafhankelijk onderzoek hebben allemaal als doel de transparantie en publieke verantwoording te maximaliseren.³¹

Voorstel 8

Organiseer zelf als overheid voldoende in- en tegenspraakmomenten, uiteraard met een resultaatsverbintenis. Burgerparticipatie en beleidsefficiëntie zijn niet elkaars tegenpolen, wel integendeel.

Andere landen zoals Canada, Australië en ook recentelijk Nederland zetten belangrijke stappen richting actieve openbaarheid. De traditionele wetgeving openbaarheid van bestuur is in zekere zin passief van aard: het gebeurt op basis van het aanvragen om bepaalde informatie of documenten te kunnen inzien of ontvangen. De burger moet het initiatief nemen en een bepaald belang kunnen aantonen. Dit is niet alleen een tijd- en energierovend proces voor de informatieaanvrager, maar creëert ook een hele bureaucratie met veel administratieve procedures en regels. Een omkering van die wetgeving openbaarheid van bestuur zou de overheid dwingen om een informatieregister op te stellen en informatie actief te publiceren. De bewijslast verschuift van burger naar de overheid, die nu moet argumenteren waarom bepaalde informatie geheim moet blijven (in plaats van omgekeerd: de burger die moet argumenteren waarom bepaalde informatie openbaar moet worden). Belangrijk hierbij is wel dat dit op een overzichtelijke en leesbare manier gebeurt in zeer toegankelijke formats. Overheden hebben zelf ook baat bij actieve openbaarheid. Meer transparantie zal leiden tot een betere, meer professionele informatiehuishouding, waarbij informatie efficiënter gepubliceerd en uitgewisseld zal worden. Daardoor sparen ze uiteindelijk geld en tijd uit. Bovendien vergroot transparantie het vertrouwen tussen burgers en de overheid. Het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur verdient dus een evaluatie en uitbreiding in de richting van een open data- en informatiebeleid.

Voorstel 9

Keer de wet van openbaarheid van bestuur om, waardoor alles actief openbaar wordt tenzij er gegronde argumenten tegen zijn.

Burgers hebben maar weinig zicht en greep op de inkomsten en uitgaven van de overheden. We leven vandaag echter in een digitaal tijdperk, dat ook veel mogelijkheden biedt om politiek en burger dichter bij elkaar te brengen. Dankzij de toenemende digitalisering is het mogelijk om in twee fasen zowel de transparantie als de efficiëntie van de begroting van overheden te verhogen. Op korte termijn kan de Vlaamse overheid investeren in de ontwikkeling van een digitaal platform dat de inkomsten en uitgaven (in detail) van de overheid in kaart brengt op een toegankelijke manier. Op lange termijn kan de Vlaamse overheid de burgers zelf invloed laten uitoefenen door te kiezen waar (een beperkt deel) van hun belastinggeld naar toe gaat. De Nederlandse gemeente Heerlen experimenteert met dit systeem van 'kiesbelasting'. 10% van de gemeentebelasting kiezen inwoners vrij om te besteden aan een domein naar keuze. Dit maakt inwoners ook bewust van wat er gebeurt als er geen belastingen worden betaald. Een soortgelijk initiatief is ook mogelijk op het lokale en Vlaamse niveau via de elektronische belastingaangifte. Een pilootproject hierover kan al wel opgestart worden in Vlaanderen. Het draagvlak voor bepaalde maatschappelijke keuzes en beslissingen groeit op die manier.

³¹ Zie Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 120.

Voorstel 10

De transparantie van de begroting van de Vlaamse overheid moet verbeteren via verdere digitalisering. Op korte termijn stellen we de ontwikkeling van een digitaal platform voor dat de gedetailleerde inkomsten en uitgaven van de overheid voor iedereen duidelijk in kaart brengt. Op lange termijn willen we de mensen de vrijheid geven om een bepaald percentage van hun belastingen zelf toe te wijzen.

Willem-Frederik SCHILTZ