



Vlaams
Parlement

ingediend op **1385** (2017-2018) – Nr. 1
24 november 2017 (2017-2018)

Voorstel van resolutie

van Willem-Frederik Schiltz, Paul Cordy, Peter Van Rompuy,
Marius Meremans, Katrien Partyka en Matthias Diependaele

betreffende burgerparticipatie

TOELICHTING

Dit voorstel van resolutie vertrekt vanuit de vaststelling dat meer betekenisvolle burgerparticipatie de politieke besluitvorming kan versterken. Burgerparticipatie is dan opgevat als een noodzakelijke aanvulling van de parlementaire democratie, niet als een volwaardig alternatief. Het is belangrijk om in de zoektocht naar de versterking van de democratische instellingen en procedures, de juiste dosis vernieuwing toe te dienen. De fundamenteën van de parlementaire democratie zijn cruciaal en verdienen expliciete steun en waardering.

Op basis van langlopend en internationaal opinieonderzoek komen de onderzoekers van het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in hun rapport 'Meer democratie, minder politiek?' (2015) tot de conclusie dat de meeste West-Europese landen, inclusief België, geen diepgaande legitimiteitscrisis kennen. De tevredenheid met 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 regeringsvorm ligt hoog, net zoals de tevredenheid met de democratische praktijk en het politieke vertrouwen. België behoort stevast tot de hogere segmenten ter wereld als het over democratische tevredenheid gaat.

De studie van het SCP toont wel aan dat er een groot draagvlak is voor meer inspraak van burgers over belangrijke maatschappelijke kwesties. Burgers willen meer invloed op het beleid hebben dan louter om de vijf jaar eens te stemmen tijdens verkiezingen. De burgers van de 21ste eeuw zijn volwassen geworden. Ze willen actief mee kunnen nadenken, discussiëren over en zelfs deelnemen aan relevante beleidsthema's. De digitale revolutie biedt ook ongekennde mogelijkheden voor burgers om mee te denken en deel te nemen. Vrijblijvende inspraak heeft baan moeten ruimen voor actieve burgerparticipatie.

Burgers willen de mogelijkheid hebben om te participeren, maar dat betekent niet dat ze dat ook effectief zullen doen als ze de kans krijgen. Meer zelfs, opinieonderzoek van het SCP concludeert dat burgers ook beslissingsmacht willen delegeren aan 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. Bovendien staat 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. Daarom is het essentieel dat meer burgerparticipatie een aanvulling is op de bestaande parlementaire democratie.

De burgertop G1000 is een bekend initiatief dat heeft geleid tot een golf aan experimenten van burgerparticipatie in zowel België als Nederland. Het heeft zonder meer een belangrijke maatschappelijke discussie op gang getrokken. Dat neemt niet weg dat een kritische terugblik op de G1000 een aantal valkuilen blootlegt. Zo is de representativiteit een grote uitdaging. De vraag rijst in welke mate zulke burgertoppen de democratische betrokkenheid vergroten, omdat de burgers die eraan deelnemen, vaak toch al actief betrokken zijn. Er ontstaat als het ware een soort participatie-elite.

Daarbij komt nog dat er aan de outputzijde van de G1000 allerlei problemen opdoken. Wetenschappelijk onderzoek naar de G1000 laat zien dat het voor de deelnemers niet duidelijk was wat er met de uitkomsten en uiteindelijke besluiten zou worden gedaan. Uiteindelijk heeft de G1000 ook geen concrete resultaten opgeleverd. Dat heeft vooral een belangrijke weerslag op burgers die niet snel geneigd zijn om te participeren. Als burgers het gevoel hebben dat er niet naar hen geluisterd wordt, zal dat de drempel tot participatie nog meer verhogen.

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. Dat kwam ook duidelijk naar voren tijdens de hoorzittingen met experts uit de academische wereld en uit de praktijk (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 784/2 en 749/2):

- zo wijst Bert Smits van de coöperatieve Tweeperenboom er in zijn tussenkomst op dat procedures meer moeten focussen op de kwaliteit van het participatieproces. De definitie van de participatieve ruimte en wie welke rol vervult, is cruciaal om de juiste verwachtingen te scheppen over de participatie van burgers. Bovendien roept hij op om mensen vroeg in het proces te betrekken en de betrokkenheid niet te beperken tot louter informeren;
- in zijn tussenkomst pleit prof. dr. Eric Lanckswert van de Universiteit Hasselt tegen een al te sterke juridisering. Een uitgebreide wettelijke regeling is niet wenselijk, maar participatie vereist wel een goed kader. Volgens hem is het vooral belangrijk om goede processen op te zetten volgens enkele duidelijke principes: tijdige documentatie, openbaarheid van het proces, resultaatsverbin-tenis en aandacht voor representativiteit;
- ook Mattie Jacobs van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) pleit tegen betonning van burgerparticipatie in een decreet. Betrokkenheid borrelt spontaan en van onderuit op. Ze formuleert twee concrete voorstellen die betekenisvolle burgerparticipatie kunnen faciliteren: de oprichting van een platform met goede praktijken zodat initiatieven van elkaar kunnen leren en de lancering van proeftuinen die de mogelijkheid bieden om volop na te denken over bepaalde thema's en ruimte scheppen voor experimenten;
- in zijn tussenkomst waarschuwt prof. dr. Filip De Rynck van de Universiteit Gent ook voor de invoering van regelgeving rond burgerparticipatie. Hij pleit ervoor ruimte te laten voor flexibiliteit, maatwerk en experimenten van onderuit.

Dit voorstel van resolutie neemt de adviezen en voorstellen van de experts tijdens de hoorzittingen ter harte. Burgerparticipatie zal steeds vaker een vast onderdeel worden van de beleidsvoering, om voldoende draagvlak en een verhoogde legitimiteit van de genomen beslissingen te garanderen. Bovendien zal de verhoogde betrokkenheid van burgers de kwaliteit en de daadkracht van het overheidsoptreden versterken, in plaats van dat te verhinderen. Meer betekenisvolle burgerparticipatie vergt een professionele benadering, waarbij processen in gang gezet worden die zowel open als flexibel zijn. Het vraagt maatwerk, want de behoeften en de context zijn telkens anders. Het vraagt ook oefening en durf, want het is een continu leerproces.

De voorbije jaren heeft de vorige Nederlandse regering-Rutte II een bijzonder interessant initiatief genomen om een ondersteunend experimenteer- en leerplatform 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 Challenge¹. Het experimenteer- en leerprogramma van Democratic Challenge 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. In Vlaanderen vervullen tal van kenniscentra, bijvoorbeeld het Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (pps), een soortgelijke rol. 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 opdrachtswijziging van het bestaande Kenniscentrum Vlaamse Steden zou een dergelijk kennisplatform voor burgerparticipatie en democratische innovatie in de lokale overheden kunnen uitbouwen, in samenwerking met de VVSG en andere relevante partners.

¹ <http://democraticchallenge.nl>.

Lange tijd werd er ook van uitgegaan dat een burgerbegroting een sympathieke oefening in de marge was, die bovendien stevast beperkt was tot het lokale niveau. Twee ambitieuze experimenten in het buitenland bewijzen het tegendeel. Zowel het budget als de schaal kunnen ambitieuzer, veel ambitieuzer.

In Parijs, een stad met 2,3 miljoen inwoners, bestaat sinds 2014 de burgerbegroting met het grootste budget wereldwijd. Inwoners stellen projecten voor, die vervolgens voor stemming worden voorgelegd. Het startbudget was bijna 18 miljoen euro, en 40.000 inwoners stemden mee. In 2015 was het budget opgetrokken tot 75 miljoen euro. In 2016 ging het om een budget van 100 miljoen euro en stemden in totaal 92.000 inwoners mee. Ook het aantal gekozen projecten stijgt spectaculair. In 2014 werden negen projecten geselecteerd, in 2015 ging het al om 188 projecten en in 2016 zelfs om 219 projecten.

De Portugese regering is vorig jaar gestart met een échte nationale burgerbegroting. Hoewel het budget van 3 miljoen euro veeleer beperkt is, is de nationale schaal van het experiment ongezien. Portugese burgers kunnen voorstellen online indienen. Na tal van discussiesessies doorheen het land beslissen ze zelf waar het geld naartoe gaat. De focusgebieden zijn cultuur, landbouw, wetenschap en levenslang leren. Projecten die de samenhang tussen de regio's versterken, krijgen bijzondere aandacht. De bevoegde staatssecretaris Graça Fonseca is niet aan haar proefstuk toe, want ze heeft jarenlang de burgerbegroting in Lissabon in goede banen geleid. De Portugese nationale burgerbegroting is een inspirerend voorbeeld uit het buitenland dat nader bekeken moet worden.

Willem-Frederik SCHILTZ
Paul CORDY
Peter VAN ROMPUY
Marius MEREMANS
Katrien PARTYKA
Matthias DIEPENDAELE

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
 - 1° de conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende burgerparticipatie (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 784/1);
 - 2° de hoorzittingen met experts in burgerparticipatie uit de academische wereld en uit de praktijk (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 784/2 en *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 749/2);
 - 3° het principe van gedragen overheid dat de Vlaamse Regering heeft geformuleerd in het groenboek Bestuur met zes principes en dertig voorstellen voor een vernieuwende overheid (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 967/1);
 - 4° het engagement om meerwaarde te creëren door participatie, dat de Vlaamse Regering heeft geformuleerd in het witboek 'Open en wendbare overheid' (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1241/1);
 - 5° het engagement in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering om, samen met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), ondersteuning te bieden aan lokale overheden door goede praktijken en voorbeelden te verspreiden;
 - 6° het feit dat 'democratische verandering' een van de tien prioriteiten is die de Europese Commissie heeft geformuleerd in de beleidsagenda 'Een nieuwe start voor Europa', uitgesproken op 15 juli 2014 in Straatsburg;
 - 7° de lessen die kunnen worden getrokken uit de Democratic Challenge, een driejarig programma (2015-2017) van het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, dat gericht is op de vernieuwing van de lokale democratie;
 - 8° de zwakke score van Vlaanderen (en België) op het vlak van burgerparticipatie in tal van internationale onderzoeksrapporten en -ranglijsten;
- overwegende dat:
 - 1° de betrokkenheid en interesse van burgers voor het beleid gestaag toeneemt: burgers zijn zelfstandiger, mondiger en hoger opgeleid dan ooit;
 - 2° de toenemende digitalisering ervoor zorgt dat het contact met burgers eenvoudiger en laagdrempeliger wordt;
 - 3° een intensieve dialoog met burgers over beleid het vertrouwen in politici en politieke instellingen versterkt: het geeft burgers meer inzicht in beleid, en vergroot hun kennis en begrip van de manier waarop beleid tot stand komt en van de complexiteit ervan;
 - 4° door actief deel te nemen aan het beleid, burgers ook belangrijke sociale vaardigheden en attitudes aanleren die het samenleven bevorderen;
 - 5° het eigenaarschap van burgers over het beleid toeneemt, waardoor ze gestimuleerd worden om zelf meer verantwoordelijkheid op te nemen;
 - 6° de kwaliteit van de beleidsbeslissingen toeneemt, omdat lokale ervaring en expertise van burgers benut worden voor het algemeen belang;
 - 7° het draagvlak voor de beleidsbeslissingen vergroot, wat uiteindelijk de efficiëntie van de beleidsuitvoering ten goede komt;
 - 8° beleidsmakers door burgerparticipatie gestimuleerd worden om steeds zo helder mogelijk te communiceren, op maat van de bevolking;
 - 9° meer betekenisvolle burgerparticipatie een professioneel kader vereist, waarbij duidelijke afspraken gemaakt worden en representativiteit aandacht krijgt;
 - 10° meer burgerparticipatie een investering op korte termijn vergt, die rendeert op lange termijn;

- vraagt aan de Vlaamse Regering om:
 - 1° een afzonderlijk hoofdstuk of onderdeel over burgerparticipatie uit te werken in de beleidsbrieven en -nota's voor de verschillende beleidsdomeinen, en daarin de ambities en bijbehorende doelstellingen te vermelden over de manier waarop burgerparticipatie op het Vlaamse en het lokale beleidsniveau gefaciliteerd kan worden;
 - 2° de opdracht van het Kenniscentrum Vlaamse Steden te wijzigen zodat het in nauwe samenwerking met de VVSG en andere relevante partners kan transformeren tot een horizontaal kennisplatform voor burgerparticipatie en lokale democratie;
 - 3° de nodige ondersteuning te bieden zodat het platform kan uitgroeien tot de knooppunt- en netwerkorganisatie voor burgerparticipatie en democratische vernieuwing van en voor de Vlaamse overheid, door onder meer de bestaande middelen te optimaliseren;
 - 4° het kennisplatform te laten werken als de centrale kennismakelaar, kwaliteitsbewaker en procesbegeleider, die toegankelijk en herkenbaar is voor de diverse belanghebbenden en het te laten uitgroeien tot een platform dat:
 - a) de verschillende initiatieven van burgerparticipatie in binnen- en buitenland verzamelt, bundelt en evalueert;
 - b) uit de praktijkervaringen van binnen- en buitenland de nodige lessen trekt, en goede praktijken en voorbeelden aanbiedt aan de lokale besturen, met de bedoeling om de lokale besturen zo actief mogelijk te ondersteunen bij de uitbouw van een lokaal beleid rond burgerparticipatie;
 - c) ook de Vlaamse Regering adviseert en ondersteunt bij haar eigen initiatieven rond burgerparticipatie, om tot zo kwalitatief mogelijke participatieprocessen te komen;
 - d) de lokale besturen aanmoedigt en mee ondersteunt bij de ontwikkeling van nieuwe participatievormen zoals cocreatie, coproductie en 'het recht om uit te dagen', in de vakliteratuur 'right to challenge' genoemd;
 - e) zelf proeftuinen mee opzet om goede praktijken en voorbeelden van die nieuwe participatievormen te ontwikkelen;
 - f) nieuw wetenschappelijk onderzoek rond burgerparticipatie mee opvolgt en aanstuurt;
 - 5° de bestaande participatiemiddelen van de burger op het Vlaamse en lokale beleidsniveau, die decretaal geregeld zijn, duidelijk in kaart te brengen en ze bovendien beter bekend te maken bij de bevolking;
 - 6° verder te onderzoeken op welke manier verkozen raadsleden, zowel op het lokale als op het Vlaamse niveau, en burgerinitiatieven elkaar structureel kunnen versterken, met de bedoeling om zowel het werk van verkozen raadsleden op te waarderen, als de burgerinitiatieven en verkozen raden beter op elkaar af te stemmen;
 - 7° in overleg met de VVSG via een omzendbrief een regeling voor het 'recht om uit te dagen' uit te werken. Die regeling bevat zo weinig mogelijk randvoorwaarden zodat de lokale besturen de ruimte krijgen om, met inachtneming van een gelijk speelveld ten aanzien van kmo's en sociale bescherming, op een verantwoorde manier te experimenteren in proeftuinen en regelluwe zones met het 'recht om uit te dagen'. Een groep burgers en/of lokale verenigingen krijgt dan de mogelijkheid om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van bepaalde collectieve voorzieningen in hun directe omgeving;
 - 8° voldoende ruimte te laten voor initiatieven van burgers en verenigingen in de samenleving zodat ze kunnen experimenteren met nieuwe participatievormen zoals cocreatie en coproductie. Die initiatieven verdienen ondersteuning om knelpunten te overwinnen. In plaats van met regelgeving initiatieven van onderuit te fnuiken, kan met proeftuinen en regelluwe zones gewerkt worden, die mogelijkheden creëren en creativiteit stimuleren;

- 9° in belangrijke maatschappelijke beleidsdiscussies zoals die over complexe projecten, grootschalige hervormingen enzovoort, op het Vlaamse bestuursniveau van bij het begin in te zetten op nieuwe democratische experimenten zoals burgertoppen of deliberatieve peilingen, om de mening van geïnformeerde burgers in kaart te brengen en om beslissingen te nemen die aansluiten bij de behoeften en wensen van burgers. Dat gebeurt bij voorkeur onder leiding van een onafhankelijk bemiddelaar, naar het voorbeeld van de intendant in het Oosterweeldossier of de tussenpersoon in het dossier over onverdoofd slachten;
- 10° participatieve experimenten op te starten waarbij burgers in dialoog treden met de bedoeling de decreetgever te adviseren om regelgeving te overwegen. Die experimenten mogen evenwel geen afbreuk doen aan het decreetgevende prerogatief van het Vlaams Parlement, in de geest van het petitierecht;
- 11° nog voor de zomer van 2018 verder te onderzoeken hoe een burgerbegroting in de Vlaamse beleidsdepartementen via de opstelling van de meerjarenbegroting kan worden georganiseerd, waarbij bijzondere aandacht zou kunnen gaan naar projecten die de samenhang tussen de verschillende regio's in Vlaanderen versterken.

Willem-Frederik SCHILTZ
Paul CORDY
Peter VAN ROMPUY
Marius MEREMANS
Katrien PARTYKA
Matthias DIEPENDAELE