



Vlaams  
Parlement

ingediend op **784** (2015-2016) – Nr. 3  
14 december 2017 (2017-2018)

## **Verslag van de hoorzitting**

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting  
uitgebracht door Wouter Vanbesien en Willem-Frederik Schiltz

over de conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Willem-Frederik Schiltz

betreffende burgerparticipatie

over het voorstel van bijzonder decreet

van Wouter Vanbesien

houdende de organisatie van volksraadplegingen  
in het Vlaamse Gewest

over het voorstel van bijzonder decreet

van Tom Van Grieken, Chris Janssens, Stefaan Sintobin, Guy D'haeseleer,  
Ortwin Depoortere en Anke Van dermeersch

houdende instelling  
van een Vlaamse volksraadpleging

en over het voorstel van decreet

van Wouter Vanbesien

betreffende de invoering  
van een procedure voor het geven van toegang  
aan burgers tot de parlementaire besluitvorming  
via een adviserend deliberatief proces

*Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting:*

*Voorzitter:* Paul Van Miert.

*Vaste leden:*

Paul Cordy, Matthias Diependaele, Jos Lantmeeters, Lieve Maes, Jan Peumans, Paul Van Miert;  
Jenne De Potter, Katrien Schryvers, Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy;  
Willem-Frederik Schiltz, Bart Somers;  
Jan Bertels, Joris Vandenbroucke;  
Björn Rzoska.

*Plaatsvervangers:*

Piet De Bruyn, Annick De Ridder, Andries Gryffroy, Peter Persyn, Axel Ronse, Kris Van Dijck;  
Robrecht Bothuyne, Dirk de Kort, Ward Kennes, Katrien Partyka;  
Rik Daems, Marino Keulen;  
Michèle Hostekint, Güler Turan;  
Wouter Vanbesien.

## Documenten in het dossier:

- 784** (2015-2016) – Nr. 1: Conceptnota voor nieuwe regelgeving
- Nr. 2: Verslag van de hoorzitting
- 749** (2015-2016) – Nr 1: Voorstel van bijzonder decreet
- Nr 2: Verslag van de hoorzitting
- 838** (2015-2016) – Nr 1: Voorstel van bijzonder decreet
- Nr 2: Verslag van de hoorzitting
- 917** (2016-2017) – Nr 1: Voorstel van decreet
- Nr 2: Verslag van de hoorzitting

## INHOUD

1. Toelichting van Stefan Sottiaux en Ronald Van Crombrugge .....	4
2. Toelichting van Filip De Rynck .....	12
3. Discussie.....	16
3.1. Tussenkost van Wouter Vanbesien .....	16
3.2. Tussenkost van Chris Janssens .....	17
3.3. Tussenkost van Paul Cordy .....	17
3.4. Tussenkost van Willem-Frederik Schiltz .....	18
3.5. Tussenkost van Peter Van Rompuy .....	20
3.6. Antwoord van Stefan Sottiaux .....	20
3.7. Antwoord van Ronald Van Crombrugge.....	21
3.8. Antwoord van Filip De Rynck .....	23
3.9. Tweede tussenkost van Wouter Vanbesien .....	25
3.10. Tweede antwoord van Filip De Rynck .....	25
3.11. Tweede tussenkost van Willem-Frederik Schiltz .....	25
3.12. Derde antwoord van Filip De Rynck.....	25
3.13. Tweede tussenkost van Paul Cordy.....	25
3.14. Derde tussenkost van Willem-Frederik Schiltz.....	25
3.15. Vierde antwoord van Filip De Rynck .....	26
Gebruikte afkortingen.....	27
Bijlagen: zie de <a href="#">dossierpagina</a> van dit document op <a href="http://www.vlaamsparlement.be">www.vlaamsparlement.be</a>	

In het kader van:

- de conceptnota voor nieuwe regelgeving van Willem-Frederik Schiltz betreffende burgerparticipatie (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16 nr. 784/1);
- het voorstel van bijzonder decreet van Wouter Vanbesien houdende de organisatie van volksraadplegingen in het Vlaamse Gewest (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16 nr. 749/1);
- het voorstel van bijzonder decreet van Tom Van Grieken, Chris Janssens, Stefaan Sintobin, Guy D'haeseleer, Ortwin Depoortere en Anke Van dermeersch houdende instelling van een Vlaamse volksraadpleging (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16 nr. 838/1);
- het voorstel van decreet van Wouter Vanbesien betreffende de invoering van een procedure voor het geven van toegang aan burgers tot de parlementaire besluitvorming via een adviserend deliberatief proces (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17 nr. 917/1);

die in samenhang worden besproken, organiseerde de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting op 6 juli 2017 een tweede hoorzitting met professor Stefan Sottiaux en onderzoeker Ronald Van Crombrugge (KU Leuven) en professor Filip De Rynck (UGent). De presentaties van de sprekers zijn terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op [www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be).

## 1. Toelichting van Stefan Sottiaux en Ronald Van Crombrugge

Professor *Stefan Sottiaux*, van de KU Leuven, leidt onderzoeker Ronald Van Crombrugge in, die een proefschrift voorbereidt over de deliberatieve randvoorwaarden van burgerparticipatie en meer specifiek, de volksraadpleging. Beiden gaan in op de juridische en constitutioneel-rechtelijke aspecten ter zake. Stefan Sottiaux schetst het algemene kader en Ronald Van Crombrugge gaat meer in detail in op bepaalde aspecten van de voorliggende teksten.

Uit alles wat voorligt in het kader van burgerparticipatie lichten de sprekers enkele relevante en belangrijke items. Ze geven ook mee wat hun persoonlijk standpunt is rond de democratische meerwaarde of legitimiteit van burgerparticipatie en sluiten zich in die zin aan bij de algemene teneur van de voorstellen en de conceptnota die voorliggen. De verschillende methodes van burgerparticipatie zijn een welkome aanvulling, maar geen alternatief voor de representatieve democratie, stelt de spreker. Burgerparticipatie is niet bij voorbaat beter of slechter en de meerwaarde is afhankelijk van de plaats die de respectievelijke procedures innemen in het integrale democratische proces. Vraag is dan of ze voldoen aan bepaalde deliberatieve randvoorwaarden.

De Grondwet zegt bitter weinig over burgerparticipatie en over heel wat van de verschillende vormen die die kan aannemen: burgerkabinet, burgertop, deliberatieve peiling, adviserend deliberatief proces, burgerbegroting enzovoort. Enige uitzonderingen zijn de volksraadpleging en het petitierecht. Dat laatste blijft verder buiten beschouwing. Wat niet verboden is, is toegelaten, kan men redeneren, en dus zou het de decreetgever vrij staan om dergelijke procedures uit te werken. Dat klopt gedeeltelijk. Het gebruik van participatieve besluitvormingstechnieken is toegelaten op voorwaarde dat dat gebeurt binnen het door de Grondwet vooropgestelde kader van de representatieve democratie.

Uit de Grondwet wordt afgeleid dat België een representatieve democratie is. Er zijn twee tekstargumenten voor, met in eerste instantie het decreet van 22 november 1830. De grondwetgever koos daarin uitdrukkelijk voor een "grondwettelijke, representatieve en erfelijke monarchie". Tweede argument vindt men in het fameuze artikel 33 van de Grondwet, dat stipuleert dat "alle machten uitgaan van de natie" en dat zij "worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald". Uit de Grondwet blijkt dat het volk en dus de natie vertegenwoordigd wordt door de gestelde machten, met name de volksvertegen-

woordigers in enerzijds de federale kamers van het federale niveau en anderzijds de parlementen van gemeenschappen en gewesten van het deelstatelijke niveau. Ook lokaal krijgt de representatieve democratie gestalte in de verkiezing van provincie- en gemeenteraden. Al zegt de Grondwet het niet uitdrukkelijk, toch stelt hij een representatief stelsel in.

In hoeverre laat dat ruimte voor instrumenten van burgerparticipatie en directe democratie? Tot 1999 is die vraag door de Grondwet nooit beantwoord. Met de inschrijving van de lokale volksraadpleging dat jaar kwam daarin verandering. De afdeling Wetgeving van de Raad van State nam er wel meermaals het woord over en sprak diverse keren een constitutioneel veto uit tegen pogingen om volksraadplegingen of referenda in te bedden in het bestaande constitutionele kader. De redenering van de Raad van State luidt als volgt. Men ziet twee bezwaren tegen directe burgerparticipatie, beide gestoeld op artikel 33 van de Grondwet, respectievelijk op het eerste en het tweede lid. Ten eerste betekent voor de Raad van State de bepaling dat alle machten uitgaan van de natie dat de grondwetgever een systeem van nationale soevereiniteit heeft ingesteld. Dat veronderstelt een zuiver representatief stelsel. Alle machten gaan dan niet uit van een volk, maar van de natie en dat impliceert een fictief transhistorisch concept van burgers uit heden, maar ook verleden en toekomst. Bij die fictieve entiteit van burgers berust de soevereiniteit. Het volk slaat evenwel op de burgers die louter in het heden bestaan. Om de wil van de natie te achterhalen zijn representatieve instellingen nodig volgens de Raad van State. De volksvertegenwoordigers kunnen daarin reflecteren over het algemene natiebelang en niet alleen over het belang van het op dit ogenblik levende kiezerskorps. Zij zijn verlicht en kunnen ook de toekomstige belangen van de natie in acht nemen. De spreker haalt de milieuproblematieken als voorbeeld aan. De Raad van State concludeert zo dat nationale soevereiniteit directe democratie uitsluit.

Tweede argument van de Raad van State gaat terug op de stelling dat de machten worden uitgeoefend op de wijze zoals door de Grondwet bepaald. De Grondwet voorziet tot 1999 niet in directe democratie of participatieve deliberatieve modellen en dus kan men die ook niet hanteren om die machten uit te oefenen. Zo besluit de Raad van State dat wat niet door de Grondwet is bepaald, ook niet kan.

Beide argumenten gaan nog volgens de Raad van State op voor zowel het bindend referendum als voor het consultatieve referendum of de volksraadpleging. Men gaat ervan uit dat een niet-bindend referendum dat enkel is in naam en theorie, maar dat de representatieve instellingen, zeker bij een duidelijke stellingname, de facto politiek wel gebonden zijn. Dat zou inhouden dat er in werkelijkheid ver wordt afgeweken van het representatieve stelsel. Ook niet-bindende referenda zijn derhalve volgens de Raad van State ongrondwettelijk.

Waar haalt de Raad van State dat standpunt vandaan? Het is alvast een unicum, aangezien in andere representatieve democratieën de discussie over directe democratie wordt gevoerd op basis van politiek-filosofische en politiek-wetenschappelijke argumenten. De juridische argumenten komen niet aan de orde, behalve in België, als gevolg van de adviespraktijk van de Raad van State. De visie van de Raad van State is ook niet de enige mogelijk interpretatie van de Grondwet, benadrukt professor Sottiaux. Recent historisch onderzoek van de faculteiten Recht en Wijsbegeerte aan de KU Leuven toont aan dat de tegenstelling tussen nationale soevereiniteit en volkssoevereiniteit niet bekend was in 1830 en dat het dus nooit de bedoeling kan zijn geweest van de grondwetgever om zich op basis van een natieconcept te verzetten tegen vormen van directe inspraak van het volk. Die visie is door de rechtsleer en nadien door de Raad van State teruggeprojecteerd op de grondwetgever uit 1830. De eerste vermeldingen in de rechtsleer van die visie vindt men in juridische teksten van begin jaren

vijftig, kort na het bijna faliekant afgelopen referendum rond de koningskwestie. Dat toonde aan dat methodes van directe democratie op het federale niveau een imminent gevaar betekenen voor het voortbestaan van het land. In de rechtsleer gaat men dan plots pleiten voor de nationale soevereiniteitsopvatting, vooral gebaseerd op ideeën van Franse filosofen van eind negentiende eeuw. Die visie projecteert men terug op de Belgische Grondwet van 1831.

Wanneer komt die visie tot uiting in de adviespraktijk van de Raad van State? Dat duurt nog tot begin jaren tachtig, wanneer het fameuze advies van 15 mei 1985 het voorstel van Agalev om een referendum te organiseren over het plaatsen van kruisraketten terugfluit omwille van de ongrondwettigheid van referenda, gestoeld op de visie rond nationale soevereiniteit die toen al ruim verspreid was in de rechtsleer. De ware reden was evenwel politiek, stelt de spreker. Een referendum/volksraadpleging zou "de harmonische co-existentie van de gemeenschappen in het land in gevaar brengen. Zeker het federale niveau verdraagt die mate van democratie niet.". De Raad van State zag daarin een probleem.

De adviespraktijk van de Raad van State heeft enkel betrekking op de volksraadpleging en het referendum. Wat met de andere voorstellen en instrumenten van directe, participatieve of deliberatieve democratie? Vooralsnog heeft de Raad van State zich er niet over uitgesproken. De argumenten die de Raad van State hanteert ten aanzien van de volksraadpleging en referenda, zouden volgens de spreker niet in dezelfde mate opgaan. Men ziet in die zin geen constitutionele bezwaren tegen wat voorligt. Er is een wezenlijk verschil tussen de feitelijk bindende kracht van een referendum of volksraadpleging en de kracht die uitgaat van bijvoorbeeld een consultatief en deliberatief proces, een burgertop, en andere. Er kan relevante informatie worden aangereikt, maar is niet in dezelfde mate bindend voor de representatieve instellingen, vanwege het niet-representatieve karakter, aangezien niet iedereen deelneemt. Dergelijke instrumenten ondermijnen derhalve niet op gelijke wijze dat representatieve karakter van de Belgische democratie. Voorts is men van oordeel dat het organiseren van dergelijke consultatieve en deliberatieve processen gesteund kan worden op het zeer ruime recht van onderzoek van de diverse parlementen van het land, dat voor het federale niveau in artikel 56 van de Grondwet omschreven wordt. Voor het Vlaams Parlement is dat voorzien in artikel 40 van de BWHI. Dat recht van onderzoek geeft het parlement de mogelijkheid om alle mogelijke informatie in te winnen die relevant is voor het wetgevend proces. De vooropgestelde instrumenten kunnen als dusdanig worden beschouwd. Men is derhalve uitiem van oordeel dat er een constitutionele grondslag is die het principe ondersteunt.

Professor Sottiaux concludeert dat volksraadplegingen en referenda constitutioneel-rechtelijk een probleem vormen, maar dat er voor andere deliberatieve of participatieve modellen ruimte gecreëerd kan worden binnen het bestaande kader. Hij herinnert eraan dat de grondwetgever zelf voor wat betreft twee types van volksraadpleging is afgeweken van de doctrine van de Raad van State en het dus mogelijk maakte om een volksraadpleging te organiseren. Enerzijds is dat voor het lokale niveau en anderzijds met het welbekende artikel 39bis, toegevoegd na de zesde staatshervorming. Dat maakt een volksraadpleging mogelijk op gewestelijk niveau. De Raad van State kreeg intussen de mogelijkheid om de contouren van artikel 39bis duidelijker in te kleuren, naar aanleiding van een voorstel van decreet van het Waalse gewestparlement. Daarin werden een aantal interessante aspecten belicht met betrekking tot onder meer kiesrecht: wie kan aan een volksraadpleging deelnemen; openstelling voor vreemdelingen; wat dient bij bijzonder decreet geregeld en wat kan gedelegeerd worden aan de gewone decreetgever; wat met de regering en met de reglementen van de parlementen en zo meer.

*Ronald Van Crombrugge*, onderzoeker aan de KU Leuven, licht het advies dat ter zake duidelijkheid verschaft verder toe, maar vertrekt vanuit een theoretisch kader rond democratie en wat die behoort te doen. Hij belicht ook hoe de verschillende participatiemodellen daartoe kunnen bijdragen. Vervolgens evalueert hij de voorstellen uit de conceptnota aan de hand van dat kader en gaat hij iets dieper in op de concrete voorstellen van decreet. Daarbij geeft hij graag mee aan welke randvoorwaarden vormen van burgerparticipatie moeten voldoen om een effectieve democratische meerwaarde te genereren.

Binnen het kader van de bredere theorie over democratie denkt de spreker liever in termen van functies of problemen die een democratie moet kunnen oplossen, veeleer dan in termen van instellingen en instituties, zoals men pleegt te doen met de stelling dat democratie verkiezingen of een parlement inhoudt. Men ziet voor democratie drie brede te vervullen functies. In eerste instantie is dat inclusie: alle verschillende aspecten, meningen en perspectieven die in de maatschappij aanwezig zijn moeten in het democratische proces naar voren kunnen komen, en eerlijk worden gehoord. Ten tweede is er agendasetting en wilsformatie. Eenmaal de verschillende individuele perspectieven gekend zijn, moeten ze ook eerlijk vertaald worden in een collectieve beslissing. Ten slotte is er collectieve besluitvorming nodig. Men raakt het nooit helemaal eens en dus is er een functioneel democratisch systeem nodig dat in staat is om bindende beslissingen af te leveren en respect af te dwingen voor die beslissingen, ook van wie het er niet mee eens zou zijn.

Elk van de verschillende functies behelst ook drie verschillende aspecten. Enerzijds is er een micro-aspect waar de vraag speelt hoe burgers zich voelen binnen een democratie: gehoord, gerespecteerd als burger? Wat is hun rol? Hebben ze inzicht in eigen belangen en aandacht voor het algemeen belang? Voorts is er een meso-aspect, gerelateerd aan concrete besluitvorming. Hoe worden concrete beslissingen genomen? Tot slot is er een macro-aspect waar vooral speelt hoe het systeem als geheel werkt. Zo zal geen enkele besluitvorming ooit integraal legitiem zijn, omdat er altijd nog ergens onenigheid over is in de maatschappij. Of een beslissing volledig legitiem is, is derhalve geen punt, maar wel hoe men een democratisch systeem creëert dat in staat is om met die onenigheid om te gaan en in die context toch respect af te dwingen voor de beslissingen.

Hoe passen de diverse voorstellen in die visie over democratie? Participatief budgetteren noemt de spreker een vrij uniek concept. Het probeert elk van de drie verschillende functies te belichamen en dat is de kracht erachter. Alle burgers mogen deelnemen en men kan bindend een bepaald deel van het budget toekennen aan bepaalde voorstellen of projecten. De context dient hierbij te worden geschetst, stelt de spreker. Het concept is ontstaan op lokaal niveau en is ook daar vooral werkzaam. Het succes ervan hangt in grote mate af van de geloofwaardigheid waarmee wie deelneemt de vertegenwoordiging van de niet-deelnemers kan claimen. Lokaal kan dat nog, bijvoorbeeld op wijkniveau, waar iedereen elkaar zowat kent, en er sprake kan zijn van informele representatie. Op andere niveaus is het minder evident en geloofwaardig. Opscaling naar bijvoorbeeld Vlaams niveau impliceert dat die vorm van representatie geïnstitutionaliseerd moet worden. Selectie op basis van loting lijkt dan een logisch alternatief, maar is onvoldoende om de laatste stap, met name collectieve besluitvorming, te legitimeren, oppert de spreker. Er is op dat niveau derhalve enkel een rol qua inclusie en wilsformatie, maar niet voor de laatste functie. Het participatief budgetteren kan dan alleen in een adviserende rol, maar levert wel een belangrijke tool voor het ter verantwoording roepen van politieke vertegenwoordigers en vormt tegelijk input voor het bredere politieke debat.

Burgerkabinetten zijn vooralsnog in Vlaanderen steeds gebaseerd op zelfselectie. Men biedt zich aan voor deelname. Dat laat toe om bepaalde stakeholders uit te nodigen die er anders nooit zouden zijn. Zo kan een moeder met een kind met een handicap haar eigen ervaringen delen in een burgerkabinet rond jeugdwerk. Het burgerkabinet vindt de spreker dan ook een extreem sterke tool om nieuwe perspectieven in het debat te betrekken. Voor wat de andere functies wilsformatie en collectieve besluitvorming aangaat, is dat heel wat minder. Een burgerkabinet duurt maar één dag en dus kan er geen sprake zijn van een deliberatief besluitvormingsproces. Het levert wel input in een dergelijk proces. Het feit dat nieuwe perspectieven die anders niet gehoord worden, erin meegenomen kunnen worden, biedt voor de spreker wel een belangrijke meerwaarde.

De democratische meerwaarde van deliberatieve peilingen acht Ronald Van Crombrugge dan weer zeer beperkt. Ze laten toe burgers te horen, maar de mate waarin die dan zelf kunnen spreken, is bijzonder beperkt. Het opzet gaat uit van een survey op punt 1, waarna mensen kunnen delibereren. Dan neemt men een survey af op punt 2 en gaat men na in welke mate de meningen veranderd zijn. Dat opzet als sociaal experiment laat toe bepaalde claims te generaliseren vanwege de statistische representativiteit van een deliberatieve peiling. Het laat evenwel geen enkele ruimte voor kritische overweging. De burger antwoordt alleen op bepaalde vragen en men is volledig afhankelijk van de vragen die van bovenaf worden opgelegd. Echte deliberatie kan zo niet plaatsvinden en het creatieve potentieel daarvan wordt dus uitgewist. De spreker is geen voorstander van deliberatieve peilingen.

Iets anders zijn de deliberatieve burgerassemblees waarin een statistisch representatieve groep burgers samenkomt en vrij is om zelf tot voorstellen te komen, zelfs voorstellen van wet of decreet. Er wordt ook tijd en ruimte gelaten voor deliberatie waardoor een veel uitgebreider leerproces op gang kan komen. Zo delibereerde de British Columbia Citizens Assembly meer dan een jaar over de diverse electorale systemen. De groep kreeg ruim de tijd om zich in de verschillen te verdiepen. Zo kunnen gewone burgers expert worden in een bepaalde materie en een kritische bijdrage leveren aan het debat. Nadeel van de deliberatieve burgerassemblees is volgens de spreker dat ze zelf over onvoldoende legitimiteit beschikken om effectief besluiten te nemen.

Ronald Van Crombrugge meent dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen representativiteit in statistische zin en het politieke begrip 'representatie'. Iets representeren is bijgevolg een politieke activiteit, uitgeoefend in het publieke debat door verkozen vertegenwoordigers, maar ook door niet-verkozen vertegenwoordigers: verdedigers van belangengroepen, vakbonden enzovoort. Zij hebben een informele rol te spelen in het brede publieke debat. Een burgerassemblee vat dat politieke aspect van vertegenwoordiging niet. Er moet steeds een koppeling zijn naar het brede publieke debat. De spreker verwijst opnieuw naar de eerder vermelde assembly, waar de kwaliteit van de debatten extreem hoog was, terwijl de kwaliteit van het bredere publieke debat extreem laag lag. De citizens assembly functioneerde volkomen geïsoleerd daarvan. Daardoor was het toen de respectieve stemming over al dan niet veranderen van electoraal systeem uiteindelijk aan de orde was, een onbekend gegeven. Ook het voorstel dat voorlag, kende men niet, noch de reden waarom die citizens assembly dat voorstel ondersteund had.

Burgerassemblees missen de zichtbaarheid op het brede publieke debat om een democratische meerwaarde te realiseren. Om die waar te maken, moeten ze effectief ingebracht worden binnen het representatieve stelsel. The Irish Constitutional Convention is een voorbeeld van hoe dat kan. Er zijn een hele rist voorstellen aangeleverd om de Ierse grondwet te wijzigen. Daaronder bevond zich ook het recht op het homohuwelijk. Behalve een aantal uitgelote burgers,



namen ook een significant aantal verkozen vertegenwoordigers van alle Ierse partijen deel. Elk voorstel had derhalve een zekere link naar het parlement. Zo konden bij het uiteindelijke referendum politieke partijen dan ook meteen hun schouders zetten onder de voorstellen en hun sociaal kapitaal en organisatiecapaciteit inzetten om het publieke debat op gang te brengen.

Volksraadplegingen zijn in zekere zin het spiegelbeeld van alle meer deliberatieve processen. Bij die laatste gaat het steeds vooral om inclusie en een bijdrage aan het politieke debat en aan de wilsformatie. De rol van volksraadplegingen ligt evenwel vooral bij de collectieve besluitvorming. Een volksraadpleging is volgens de spreker niet geschikt om een voorstel van decreet uit te werken. Maar stellen dat ze daarom niet nuttig zouden zijn, gaat ook te ver. De effectieve vraag voor hem luidt hoe men een volksraadpleging kan inpassen in een bredere procedure. Er zijn andere instellingen nodig die de andere functies kunnen vervullen. Bij een volksraadpleging gaat het doorgaans om een voorstel dat door het parlement gerealiseerd wordt. Daar worden dan ook de functies van inclusie en wilsformatie vervuld.

Volksraadplegingen kunnen wel degelijk een belangrijke rol spelen in het legitimeren van een belangrijke beslissing. Het feit dat aan iedereen een gelijke stem wordt toebedeeld heeft een grote symbolische waarde. Dat laat de waarde van een democratisch systeem voelen. Indirect kan het een rol spelen in het kader van de wilsformatie, als potentieel veto. Zo werken de referenda en volksinitiatieven in Zwitserland. De eerste regel luidt: "Hou geen referendum.". Men stelt dat men vooraf zoveel mogelijk iedereen moet proberen te horen zodat er een brede meerderheid is. Als er toch een referendum moet komen, dan impliceert dat alvast dat een significant deel van de maatschappij het niet eens is met een genomen beslissing. Zo kan het indirecte effect van een volksraadpleging of referendum een bijdrage leveren aan het brede democratische debat.

Wat met de rol van de decreetgever? Men bleek eerder niet echt voorstander van een sterke juridisering van de voorgelegde vormen van volksraadpleging. De spreker plaatst daar graag een kritische noot bij. Hij meent dat, afhankelijk van de mogelijke impact van een bepaalde vorm van burgerparticipatie, de nood aan regulering groter wordt. Flexibiliteit is positief in de mate dat het creativiteit toelaat, maar kan ook een potentieel gevaar inhouden. Het biedt immers ruimte aan manipulatie. Zelfs als dat niet bewust gebeurt, kunnen dingen fout lopen. Daarom is er behoefte aan minimumvoorwaarden waaraan burgerparticipatie moet voldoen.

De spreker pikt er een aantal elementen uit. De kiesvoorwaarden zoals in het voorstel van bijzonder decreet van Wouter Vanbesien vermeld, stellen een uitbreiding voorop naar mensen vanaf 16 jaar en ook niet-Belgen. Het advies van de Raad van State stipuleerde in het Waalse Gewest al dat dat niet kan voor niet-Belgen. Het argument daarvoor vinden ze in artikelen 8 en 33 van de Grondwet. Het eerste stipuleert dat politieke rechten pas kunnen worden uitgeoefend als men het statuut van Belg heeft. Artikel 33 heeft het over alle macht die van de natie uitgaat. Samen gelezen, betekent dat geen deelname voor niet-Belgen. De spreker stelt daartegenover als potentieel argument dat artikel 39bis zelf stelt dat de decreetgever de voorwaarden voor volksraadpleging moet bepalen. Dat zou geïnterpreteerd kunnen worden als een impliciete afwijking van artikel 8. Er is dus enige juridische onduidelijkheid. Tegelijk wijst de spreker erop dat, aangezien volksraadplegingen en de werking van het parlement zo sterk met elkaar verweven zijn, het aangewezen is te zorgen dat het ook dezelfde mensen zijn die aan beide participatievormen deelnemen. Zo niet, ontstaat de vreemde situatie waarbij mensen bepaalde politieke rechten worden toebedeeld als een politieke discussie gevoerd wordt via volksraadpleging, maar die niet hebben als

het gaat om het verkiezen van vertegenwoordigers die dezelfde discussie moeten voeren in het parlement. Dat kan onbegrip en frustratie wekken bij de kiezer.

Wat het verzamelen van handtekeningen betreft, op initiatief van de burger, is het ten behoeve van de integriteit van het hele proces essentieel de zekerheid te hebben dat het vereiste aantal handtekeningen effectief geleverd is. Er is derhalve enerzijds controle nodig vanuit het parlement op het aantal handtekeningen, zoals ook voorzien in beide voorstellen van decreet. Anderzijds moet er voor burgers een recht zijn om een beslissing ter zake procedureel aan te vechten, dit om manipulatie te voorkomen en om ervoor te zorgen dat mensen die niet van de lijst geschrapt moeten worden, ook niet verwijderd kunnen worden. In dat recht is voorsnog niet voorzien in de voorstellen. Ook de Raad van State heeft dat als expliciet belangrijk punt vermeld dat bij bijzonder decreet geregeld dient te worden.

Ander punt dat onvoldoende uitgewerkt is in de voorstellen, gaat over de vraagstelling bij volksraadpleging. Een van de meest controversiële aspecten van volksraadpleging is de stelling dat wie de vraagstelling opmaakt, ook het antwoord bepaalt, door de werking van vraageffecten. Een controle op de vraagstelling is derhalve essentieel. In het Verenigd Koninkrijk kent men de PPERA, de Political Parties Election and Referendum Act. Die voorziet in een electorale commissie met de bevoegdheid om een advies te leveren over de vraagstelling, met name over de technische aspecten, niet de inhoudelijke. Men gaat na hoe een vraag geformuleerd is, welke vraageffecten kunnen optreden en hoe iets op objectieve en neutrale wijze geformuleerd kan worden. De uiteindelijke beslissingsmacht ligt nog steeds bij het parlement, maar zij volgen over het algemeen het advies van de commissie.

Burgers moeten over voldoende informatie beschikken om hun democratische taken uit te oefenen. Er moet bij informatieverstrekking dan ook een onderscheid gemaakt worden tussen praktische en inhoudelijke informatie. Bij de eerste ziet de spreker geen problemen, omdat het om technische aspecten gaat en dus in grote mate objectief is. In die zin wordt vaak een breed mandaat gegeven aan electorale commissies om dat zo wijd mogelijk te verspreiden. Bij inhoudelijke informatie ligt het moeilijker. In het voorstel van decreet dat voorligt is sprake van een zeer brede delegatie aan het parlement om objectieve informatie aan burgers te verstrekken. Een andere optie is opnieuw een breed mandaat te voorzien aan een electorale commissie. Nadeel daarbij is dat het vaak zeer moeilijk is om uit te maken wat al dan niet objectief is. Het gaat immers om politieke discussies waarover onenigheid bestaat, stelt de spreker. Electorale commissies nemen dan niet zelden een terughoudend standpunt in en geven dan louter de verschillende argumenten weer uit het politieke debat zonder een standpunt in te nemen. Dat kan verwarrende gevolgen hebben. Bij wijze van voorbeeld stelt de spreker voor dat als in een lijst van voordelen bij een maatregel staat dat die zal leiden tot economische groei, in de lijst nadelen kan staan dat die leidt tot economische problemen. Dat biedt de burger geen houvast. Dan is informatie verstrekt vanuit het parlement nuttiger. De burger weet dan ten minste wie daar in meerderheid en oppositie zit en of hij of zij het algemeen al dan niet eens is met standpunten. Er is een context voor analyse van de informatie.

Ander alternatief voor de problematiek is wat in Oregon in de Verenigde Staten is opgezet, met de Citizens Initiative Review. Ook dat beslaat een deliberatief model, dat evenwel niet bedoeld is om zelf met een voorstel te komen, maar wel om de diverse argumenten in het publieke debat te bespreken en een bepaald standpunt in te nemen ter zake. Interessant voor burgers is dat zowel het meerderheids- als het minderheidsstandpunt dan breed gecommuniceerd wordt. Dat biedt burgers een soort van 'derdenperspectief' op de diverse argumenten

dat ze dan zelf kunnen gebruiken in hun reflectief proces. Ronald Van Crombrugge noemt het een mooi voorbeeld van hoe deliberatieve processen ingebouwd kunnen worden in het concept van volksraadpleging.

Ook campagnefinanciering is een controversieel aspect van referenda en volksraadpleging. Men argumenteert vaak dat wie het meest kan spenderen, de uitkomst van een referendum kan kopen. Studies daaromtrent worden voornamelijk uitgevoerd in de VS. Er heerst een specifieke context en er is daar een 'free for all'. Mensen mogen er zoveel spenderen als ze willen. Dat toont meteen aan dat financiering van campagnes bij volksraadpleging geregeld moet worden in het voorstel van decreet zelf, omdat het een cruciaal deel is van de integriteit van het democratisch proces. Het is voor de spreker vooralsnog te weinig aanwezig in beide voorstellen van decreet. Inspiratie kan men vinden in het Verenigd Koninkrijk, waar de PPERA een uitgebreid regulerend kader heeft voor wat tijdens campagnes gependend wordt. Algemeen richt men doorgaans twee comités op: één voor en één tegen. Beide krijgen uitgavenlimieten opgelegd. Hetzelfde geldt voor de politieke partijen. Er wordt aan individuen tevens een contributielimiet opgelegd. Andere optie is om campagnes van volksraadpleging tot op zekere hoogte publiek te financieren. Dat moet een zekere 'equality of arms' garanderen, zodat het proces op een eerlijke manier kan verlopen.

Bij de deliberatieve burgerassemblees formuleert de spreker nog enkele opmerkingen. De constitutionele grondslag kan men vinden bij het recht van onderzoek van het Vlaams Parlement. Het probleem van vraagstelling is veel minder aanwezig dan bij volksraadpleging, omdat het proces van deliberatie toestaat dat mensen dieper reflecteren. Na voldoende tijd verdwijnen mogelijke vraageffecten. Mogelijk probleem is dat de opdracht die aan burgerassemblees wordt gegeven dermate restrictief wordt geformuleerd dat er geen ruimte blijft om nuttig werk te doen. Die tactiek wordt soms gehanteerd om een schijn van legitimiteit te creëren. Uiteindelijk zorgt men er dan alleen van bij het begin voor dat de uitkomst geen enkele meerwaarde genereert. De spreker acht het daarom van groot belang dat aan de burgerassemblees zelf het recht wordt toegekend om hun mandaat uit te breiden op voorwaarde dat dat mandaat intrinsiek verband houdt met de oorspronkelijke opdracht.

Wat betreft samenstelling, gaat het voorstel uit van 75 gelote burgers en 25 leden van het Vlaams Parlement. Dat er leden van het Vlaams Parlement worden opgenomen, noemt de spreker opnieuw zeer positief. Mocht de burgerassemblee besluiten zijn mandaat uit te breiden, dan kan die politieke vertegenwoordiging ook de uitbreiding legitimeren.

In het kader van de concrete procesbegeleiding is er in het voorstel van decreet sprake van een expertencomité dat selectiecriteria zou opstellen. In de mate dat er zou worden gewerkt met 'stratified random sampling', waarbij bepaalde groepen overgerepresenteerd zijn om ervoor te zorgen dat ze zeker in het proces betrokken zijn, vindt de spreker dat wel nuttig. De keuze van criteria is volgens hem evenwel nooit helemaal objectief. Hij refereert opnieuw naar de BCCA, de British Columbia Citizens Assembly. Een van de criteria die men als niet-relevant had beschouwd, was etniciteit. Men kwam al snel tot de conclusie dat er niemand aanwezig was van de oorspronkelijke bewoners. Men heeft dan nog snel geprobeerd er enkele in te brengen, maar ook zwarten waren er sterk ondervertegenwoordigd. Men zou kunnen argumenteren dat dat ook bleek in het uiteindelijke voorstel dat werd voorgelegd. Er was wel grote aandacht voor de vertegenwoordiging van rurale gemeenschappen, terwijl achtergestelde stadsdelen niet aan bod kwamen. De vraag welke criteria relevant zijn voor een bepaald proces is derhalve een politieke vraag die deel moet kunnen uitmaken van het politieke debat. De spreker meent daarom dat de uiteindelijke keuze bij

het Vlaams Parlement moet liggen en dat er dan ook een tegensprekelijk debat georganiseerd moet worden, en liefst ook een breder publiek debat.

Bij de besluitvorming gaat men uit van een meerderheidsprincipe. Dat acht de spreker een goede zaak. Het idyllische principe van consensus verbergt volgens hem al te vaak groepsdruk. Om de autonomie van de individuele burger in zo'n assemblee te vrijwaren, is het meerderheidsbeginsel een betere optie.

Ook terugkoppeling van de burgerassemblees noemt de spreker essentieel. Hij stelt dat uitdrukkelijk moet worden voorzien in de plicht om een reactienota van het Vlaams Parlement op te stellen en in een opvolgingsproces. Men kan ook uitdrukkelijk koppelen aan een volksraadpleging, door de mogelijkheid op te nemen dat een burgerassemblee kan doorverwijzen naar een volksraadpleging om zo de hele Vlaamse bevolking de kans te geven zich uit te spreken.

Met betrekking tot de andere vormen van deliberatieve participatie geeft Ronald Van Crombrugge nog mee dat er een en ander voor te zeggen valt om een kaderdecreet Burgerparticipatie op te stellen waarin een aantal minimumwaarden worden opgenomen, zoals een onafhankelijke controle als er statistische samples worden gebruikt of hoe experts gekozen worden en wanneer ze worden ingezet. Het is volgens de spreker bijzonder makkelijk om zaken te manipuleren door louter experts uit te nodigen die het met het standpunt van de regering eens zijn. Die werkwijze doet elke democratische meerwaarde teniet, verzekert de spreker nog. Hij acht ook transparantiemechanismen essentieel, waarbij de details over de werking van concrete vormen van burgerconsultatie openbaar gemaakt worden zodat ze zelf ook onderwerp van debat kunnen worden. De mensen moeten niet alleen weten wat een burgerkabinet is, maar ook hoe het werkt, stelt Ronald Van Crombrugge. Dat wekt vertrouwen in het democratisch proces als geheel, omdat ook de procedure geanalyseerd kan worden.

Professor *Stefan Sottiaux* voegt nog een opmerking toe over de voorliggende voorstellen van decreet, in verband met de talrijke delegaties die erin zijn opgenomen: naar de decreetgever, de regering en de reglementen van het parlement. In hoeverre botsen die met de Grondwet? Ook daar speelt het recente advies van de Raad van State van 14 september 2016 met betrekking tot artikel 39bis. Dat stipuleert dat de bijzondere decreetgever de procedure en regels moet vaststellen inzake de volksraadpleging. De Raad van State is zeer streng met de mogelijkheid om te delegeren. Enkel zeer technische en detaillistische maatregelen kunnen gedelegeerd worden, zo luidt het. Alle andere aspecten moeten geregeld worden door de bijzondere decreetgever. Ze kunnen zelfs niet gedelegeerd worden aan de gewone decreetgever en dus al helemaal niet aan de regering of reglementen van het parlement. Voor twee elementen is dat zelfs nog eens uitdrukkelijk onderschreven. Ten eerste voor de noodzaak aan een onafhankelijke instantie voor de klachtenprocedure, die zich kan uitspreken over klachten met betrekking tot het verzamelen van een aantal handtekeningen en betwistingen van het resultaat. Daarvoor moet volgens de Raad van State in het decreet zelf een procedure worden uitgewerkt. Ten tweede is dat ook nodig voor wat betreft de financiering. Zowel partijfinanciering als die van het middenveld/burgerorganisaties moeten uitdrukkelijk geregeld worden in het decreet zelf. Dat is vooralsnog niet het geval en moet dus worden aangepast.

## **2. Toelichting van Filip De Rynck**

Professor *Filip De Rynck*, van UGent, vindt het alvast een geruststelling te vernemen dat de Raad van State geen probleem heeft met participatie-initiatieven. Zo dat wel het geval zou zijn, zouden heel wat beslissingen die lokaal of op Vlaams niveau ook maar een vleug van participatie doen vermoeden, ongrondwettelijk zijn.

De spreker zegt dat hij al heel lang met de problematiek bezig is en dat hij als academicus heel wat processen, vooral ook lokaal, met onderzoek en advies heeft begeleid. In Gent is hij voorzitter van wat men het burgerbudget noemt. Het is een idee waarbij burgers ten belope van 1,3 miljoen euro in 2017 voorstellen mogen indienen. Ze worden via stemming voorgelegd aan de Gentse bevolking die zijn voorkeur dan kan uitspreken. Er zijn geen reglementeringen. Intussen hebben 260 burgerinitiatieven voorstellen ingediend. Het is de bedoeling dat jaarlijks te herhalen.

Enige jaren eerder is de problematiek ook al uitvoerig besproken in het Vlaams Parlement, herinnert de spreker, op aansturen van toenmalig minister Marino Keulen. Er is een jaar lang gediscussieerd over het participatiebeleid, en de ter zake te maken beleidsmatige keuzes. Dat ging gepaard met vele hoorzittingen en in steden zijn heel wat langdurige trajecten opgezet met middenveld, burgerinitiatieven, ambtenaren en politici over participatie-initiatieven en de keuzes die stadsbesturen in die zin maakten.

De spreker stelt dat men in de jaren negentig nog het idee had dat de representatieve democratie het leidend principe moest zijn dan dat men op het niveau van de politieke representatie dacht te kunnen bepalen hoe men participatie aan de burger zou kunnen geven. Dat noemt de spreker op dit ogenblik zwaar achterhaald. De discussies gingen vroeger te veel over instrumenten, zoals de volksraadpleging, begeleid door exact dezelfde juridische analyses, stelt professor De Rynck ironisch. Ondertussen zijn er nieuwe zaken opgedoken, waarvan burgerpanels het meest recente zijn.

Representatie is in verval. Daarbij spelen een aantal zaken, die maken dat het organiseren van participatie-initiatieven vanuit de representatie iets meelijwekkends is geworden. Wereldwijd zijn voorbeelden te vinden van de turbulente veranderingen die de representatie ondergaat en hoe ingrijpend veranderingen zich doorzetten, met name ook bij politieke partijen.

Het uitgangspunt in een aantal van de voorliggende teksten, dat mensen sterk geloof hechten aan de democratie, volgt de spreker, in zoverre het gaat om de waarden van de liberale democratie. Tegelijk onderschatten de teksten het tanende vertrouwen in politieke partijen als dragers van dat vertrouwen. Ze blijken steeds minder representatief en vertegenwoordigen steeds minder de representatie. Politicologisch onderzoek van de UGent toont dat aan. Vele partijen verliezen leden, vertrouwen en legitimiteit. Het vertrouwen in partijen is omgekeerd evenredig met de positie ervan in de representatieve democratie en het integrale staatsapparaat. De spreker refereert in het bijzonder aan ander onderzoek, specifiek over lokale politieke partijen, het niveau waarmee hij zelf het meest bezig is. Politologen toonden aan dat lokale politieke partijen alsmaar meer vegeterend overleven. Ze spelen nog slechts marginaal een rol in de lokale democratie, en discussiëren nog amper over beleid. Ze zijn verworpen tot vehikels die wakker geschud worden als er verkiezingen in aantocht zijn. Het respectieve onderzoek wees bovendien uit na enquête bij de lokale actieve leden, dat velen niet alleen actief zijn in de partij maar ook drager zijn van participatieve initiatieven. Rollen binnen de partij en burgerparticipatie worden dus gecombineerd. De professor leidt uit dat alles af dat wat hij de krampachtige zoektocht noemt naar nog maar eens instrumenten, voorbijgestreefd is. Burgers wachten er niet op dat de representatieve democratie de tijd rijp acht voor participatie.

De voorstellen die in de voorliggende teksten worden gedaan, beschouwt Filip De Rynck als een zeer instrumentele benadering. Ze is zeer objectgebonden, met één thema of vraag die telkens aan de orde wordt gesteld. In tussentijd kunnen honderden beleidsprocessen hun gang gaan. De investering die de initiatieven

vergen, maken ze bovendien beperkt inzetbaar. Vraag luidt dan waarvoor en vooral wanneer doet men een beroep op burgerparticipatie. Wie maakt dan de keuze? Positief vindt de spreker dat de keuze bij burgers wordt gelegd, al acht hij die benadering van participatie een uitzonderingsbenadering. Hem boeit vooral in welke mate beleid continu participatief is. Daarbij is de Grondwet niet aan de orde en is de Raad van State geen punt. Als het gaat om lokale participatieve processen, is men bezig met het reële politieke functioneren en hoe de politieke strijd en discussie met burgers tot stand komt. Er leeft een ander beeld op participatie en autonome burgers nemen het heft in handen. Ze laten zich niet dicteren noch stroomlijnen. Het burgerbudget in Gent brengt heel wat discussie teweeg tussen burgers en stadsdiensten en veroorzaakt commotie. Men moet innovatief beginnen meedenken met onverwachte initiatieven die niet zelden haaks staan op regelgeving waarmee de diensten verder hun ding mee dachten te kunnen doen.

In Kortrijk bundelt een recente brochure de initiatieven rond participatie in de stad. Het neemt vele vormen aan met onder meer burgerpanels rond een nieuw ruimtelijk structuurplan. De idee van een burgerpanel is niet nieuw en manifesteert zich al jaren in diverse graden van intensiteit en kwaliteit. Met de gebiedswerking wordt op wijkniveau intensief ingezet op kleine, grotere, eenvoudige, maar ook lastige en interessante participatieprocessen. Over grote stadsprojecten wordt verslag uitgebracht en blijkt hoe daar veel meer dan vroeger wordt gewerkt met een steeds grotere betrokkenheid van de burger. De stad organiseert veel, maar de initiatieven komen vooral van onderuit en eisen hun plek op. Er wordt niet gevraagd of er participatie moet zijn. De spreker stelt dat dat niet langer een keuze is, maar veeleer een noodzaak. Hij wijst op een reeks burgerinitiatieven waarin de stad Kortrijk zoekt naar de onderlinge verhoudingen. Uit frustratie ten opzichte van de overheid of het gevoerde beleid gaat men vaak over tot het zelf organiseren van nieuwe initiatieven of richt men nieuwe burgerbewegingen op. Het participatiedebat laat zich alvast niet langer samenvatten in instrumentele discussies.

Participatie uit zich in heel diverse vorm, op lokaal en Vlaams niveau. Voorbeelden zijn onder meer de participatieve initiatieven van de Vlaamse Landmaatschappij rond landinrichting, of het opzet rond gezondheidsprojecten in diverse gebieden door het Departement Gezondheid. Het Vlaamse niveau telt heel wat participatie-initiatieven, die dan wel geëvalueerd moeten worden op impact, kwaliteit, procesaanpak en management. De spreker hanteert een bredere visie, waarin hij probeert te vatten hoe in de vele varianten de participatiearrangementen precies tot stand komen. Hoe is men gekomen tot wat gebeurt rond een wijk, projecten, plannen of initiatieven die van onderuit groeien?

Voornaamste punt én probleem voor de spreker sluit aan bij wat de vorige sprekers hebben gesteld. De conceptnota van Willem-Frederik Schiltz is inhoudelijk het meest uitgewerkt en stelt dat er aan een drieluik moet worden gewerkt. Ten eerste aan betere verkiezingen. Ten tweede aan een herwaardering van het parlement en ten slotte inzetten op burgerparticipatie en dus die instrumentele discussie. Alleen over dat laatste zijn er veel voorstellen en bitter weinig over de eerste twee. Oervervelende discussie die onder meer altijd terugkeert, noemt de spreker de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Hij nodigt uit om de proef op de som te nemen, maar dan ook bereid te zijn om de klassieke partijen van de kaart te zien vegen zoals in Londen, Rome, Barcelona en Madrid is gebeurd.

Voor Filip De Rynck is de herwaardering van het parlement – of de gemeenteraad – de sleutel en toch gaat daar bijzonder weinig aandacht naartoe. Gemeenteraadsleden weten vaak ruim na de burger pas uit de pers wat er aan de hand is en hebben dus in se minder invloed, stelt de spreker scherp. Ook hij ziet geen

pasklare oplossingen, maar het herwaarderen van de participatieve democratie begint met het herwaarderen van de volksvertegenwoordiging. Dat impliceert het opnemen van de volle betekenis van dat begrip. Zo moet bij een hoorzitting op lokaal niveau niet een schepen voorzitten, maar wel raadsleden, stelt de spreker. Daar moet de koppeling van een vernieuwde representatieve democratie met participatieve initiatieven vorm krijgen. Hij denkt onder meer aan een vernieuwing van de verkiezingen, met betere toegang voor groepen en bewegingen. De voorliggende voorstellen blijven naar zijn mening allemaal nog te veel steken in het idee dat burgers een pakketje voorstellen bundelen en dat op de drempel van het parlement achterlaten. Het gaat er echter om de interactie tussen participatieve en representatieve democratie in te bouwen in de processen. Het mogen en kunnen geen gescheiden circuits zijn. Dat is evenwel wat de teksten nog te veel ventileren, meent Filip De Rynck.

Lokaal gebeurt hetzelfde, maar ligt het iets makkelijker door de zogenaamde tussenruimte. In een aantal processen rond grote stadsprojecten worden meer geregeld grote debatten georganiseerd in de gemeenteraad. Het gaat dan met burgers en initiatieven over de stand van zaken, de processen en hoe een conflict speelt. Dat is een idealistisch beeld van representatieve democratie, vindt de spreker, en de kerntaak van de gemeenteraad.

Meer praktisch noemt de spreker zichzelf een absoluut tegenstander van regelgeving inzake participatie. Hij verwijst naar het verwoestend effect dat de Vlaamse regelgeving lange tijd had op de werking van adviesraden. Ze werden verplicht en moesten aan een bepaalde samenstelling voldoen. Dat is deels opgeheven, maar vele gemeenten worstelen er nog mee. Filip De Rynck waarschuwt ervoor om niet opnieuw meer regelgeving op te zetten om nieuwe instrumenten te kaderen. Dat snoert ze in en brengt formats in stelling. Bovendien dreigen dan nieuwe discussies over juridisering van die instrumenten en wordt te weinig ruimte gelaten voor maatwerk en flexibiliteit.

Over de eindtermen in het onderwijs is er in het Vlaams Parlement al een burgerpanel georganiseerd. Federaal boog recent een burgerpanel zich over de terugbetalingskosten in de gezondheidszorg. Ze behoeften geen regelgeving, behalve wat nodig is om het initiatief vorm te geven. De spreker acht regelgeving dan ook niet nodig. Ook lokaal ziet hij boeiende initiatieven alleen tot stand komen zonder regelgeving. Daarmee gaat hij lijnrecht in tegen de interpretatie van bepaalde juristen. Hij hangt veeleer het principe aan dat iets mag als het niet geregeld is. Dat lijkt hem een noodzakelijk uitgangspunt voor een innovatief participatiebeleid.

Over de volksraadpleging herhaalt de spreker uitspreken dezelfde stelling. Mode in de jaren negentig, vooral op lokaal vlak, passeerden er een vijftientigtal de revue met wisselend succes. Het enthousiasme is ondertussen sterk bekoeld. Theoretisch noemt hij het een potentieel interessant instrument omwille van het bereik en de dynamiek die het genereert. Tegelijk is het altijd ook deel van de partijpolitieke strijd. Rationeel kan men stellen dat een referendum louter om die ene vraag gaat, maar dat kan worden beschouwd als pure fictie. Bij de ter ziele gegane volksraadpleging over het circulatieplan in Gent ging het evenzeer over een voor- of tegenstem ten aanzien van de zittende meerderheid, haalt hij bij wijze van voorbeeld aan. Rationeel deelt professor De Rynck vele argumenten, maar feitelijk en omwille van de emotionele context bij volksraadplegingen is hij dan weer zeer sceptisch. Hij ziet boeiender participatieconcepten op Vlaams niveau die een debat meer dan waard zijn.

### 3. Discussie

#### 3.1. Tussenkomst van Wouter Vanbesien

*Wouter Vanbesien* erkent dat zijn beide voorstellen van decreet instrumenteel zijn. Zij staan niet op zich, verklaart het lid, en zijn visie op democratie gaat veel ruimer dan dat. Hier gaat het om een beperkt onderdeel van die visie. Dat maakt het volgens hem niet minder relevant. Dat men begrijpt en het positief acht dat de voorstellen het ook mogelijk maken dat iets door burgers geïnitieerd wordt, verheugt het lid. Het is de essentie van zijn voorstellen. Hij denkt eraan zijn eigen tekst te amenderen. Die stipuleert dat zowel voor een volksraadpleging als een burgerpanel burgers het initiatief kunnen nemen. Ze verzamelen daarvoor handtekeningen. Ofwel kan ook de regering het initiatief nemen ofwel een deel van het parlement, vanuit de oppositie. Die laatste twee horen erbij omdat het lid ervan uitgaat dat er voor een volksraadpleging moet voldaan zijn aan bepaalde regels van onder meer informatieverstrekking, termijn enzovoort en dan moeten die ook gelden voor regering en parlement. Het lid wil die twee alsnog schrappen als mogelijke initiatiefnemer, omdat een volksraadpleging georganiseerd door een regering de facto in de sfeer van de partijpolitieke strijd terechtkomt. Dat druist in tegen de idee van mensen die ervoor kiezen hun wil te uiten en mee in besluitvorming te stappen.

Bij burgers die handtekeningen verzamelen ziet hij het partijpolitieke aspect minder spelen. Het lijkt hem ook niet toevallig dat in Gent niet voldoende handtekeningen zijn verzameld. Dat er opnieuw veel aandacht gaat naar de volksraadpleging is een direct gevolg van de zesde staats hervorming die ze ook mogelijk maakt op gewestelijk niveau. De vraag luidt derhalve of het ook een meerwaarde heeft om de volksraadpleging in te voeren op dat niveau, naast de andere dingen die rond participatie gebeuren. Het lid is alvast voorstander om de volksraadpleging mee te nemen. Het blijft een uitzonderingselement, maar biedt burgers de mogelijkheid om in te breken in de besluitvorming als die dreigt fout te lopen. Hij meent dat men eraan moet werken om burgers via een breed scala van spontaan gegroeide praktijken zich betrokken genoeg te doen voelen om zich in het resultaat te kunnen vinden. Maar waar dat niet opgaat, kunnen ze dan een kwestie terug naar zich toe trekken. Het doorbreekt de dominantie in het politieke debat, meent het lid.

Ook uit de opmerkingen van de eerste twee sprekers haalde het lid elementen voor amendering. Hij kan zich vinden in het feit dat men vraageffecten moet vermijden en dat informatie aan burgers hanteerbaar en correct moet zijn. De sprekers gaan ervan uit dat de loting bij burgerpanels, stratificaties en de gehanteerde criteria allemaal hun effecten hebben en derhalve niet neutraal zijn. Daarom zou het parlement dat moeten opnemen, zo luidt het schijnbaar. Vraag die voor de spreker daarbij rijst is in hoeverre dan de partijpolitieke afweging het overwicht krijgt. Voor hem is het zaak om ervoor te zorgen dat de terechte opmerkingen aangepakt worden, maar ook dat er geen overmatige politisering is of de vraagstelling terug in handen komt van een politieke meerderheid. Een volksraadpleging komt er normaal omdat juist die meerderheid onvoldoende rekening houdt met bepaalde aspecten.

Is er dan juist meer of minder regelgeving en juridisering en meer spontaniteit nodig? Het lid acht beide noodzakelijk. Des te beslissender een instrument is, des te meer regels er nodig zijn, oppert het lid. Tegelijk wil hij het liefst zoveel mogelijk spontaniteit en openheid in alle processen. Zodra iets beslissend wordt, is transparantie vereist en moeten mensen de kans krijgen zich in het proces te wringen als ze niet vanzelf en voldoende in spontane processen worden betrokken.



### 3.2. Tussenkost van Chris Janssens

*Chris Janssens* ziet eveneens heel wat insteken voor verfijning van ook zijn voorstel, onder meer inzake vraagstelling en financiering van campagnes. Het lijkt hem vanzelfsprekend dat men op Vlaams niveau van de mogelijkheid gebruik wil maken om gewestelijke volksraadplegingen te houden nu dat kan. Dat roept evenwel ook tegenargumenten op. De minister-president verwoordde bij de voorstelling van een boek van professor Sottiaux nog zijn visie op de representatieve democratie en de volksraadpleging en ook wat er als tegenstand geldt. In eerste instantie geeft hij zelf voorrang aan de representatieve democratie en niet aan de volksraadpleging omdat juist die de politici van verantwoordelijkheid ontslaan. Ze bieden een alibi om zich achter te verschuilen. Daarenboven zijn volgens tegenstanders de meeste beleidsvraagstukken te complex en niet met een eenvoudige ja of nee te beantwoorden. Er zou ook een gebrek aan zakelijkheid zijn rond voorgelegde thema's en men laat zich te gemakkelijk leiden door persoonlijke betrokkenheid en belangen. Kloppen die argumenten? De minister-president wees er al op dat het bij zo'n lokale volksraadplegingen vaak de neen-stemmers zijn die het halen. Het persoonlijk belang staat dan al te vaak voorop.

Men stelt een tanend vertrouwen in politieke partijen vast. Beschouwt men het al te veel en te lang praten over het gebruik van referenda zonder ze werkelijk ook vaker in te zetten als een element in dat afnemend vertrouwen? Is het een reactie op het gemis aan vertrouwen in de burger?

### 3.3. Tussenkost van Paul Cordy

*Paul Cordy* deelt de visie van professor De Rynck dat de diverse representatieve organen – gemeente- en provincieraden en parlement – een opwaardering behoeven. Ze spelen een ondergeschikte rol. Tegelijk betwijfelt hij of een tanend vertrouwen in politieke partijen zonder meer gelijkgesteld kan worden met een tanend vertrouwen in representatieve democratie. Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat het wegvegen van bestaande partijen of de opkomst van nieuwe partijen niet impliceert dat dat vertrouwen vervalst. Ze brengen wel nieuwe mensen in beeld. Het lid meent dat in een tijd waarin alles snel evolueert, het logisch is dat ook politieke partijen snel kunnen veranderen. Dat zegt voor het lid niks over de legitimiteit van de representatieve organen.

Professor Sottiaux heeft het over minimumvoorwaarden voor burgerparticipatie die in een kaderdecreet gegoten moeten worden. Professor De Rynck ziet liever geen reglementen opgelegd. Hoe zijn beide stellingen te verzoenen?

Over de volksraadpleging hoort het lid uit diverse hoek dat het een instrument is om veto's mee uit te oefenen, met name het beleid naar zich toe trekken of afstraffen. Kan een volksraadpleging nog meer functies hebben? Kan het beschouwd worden als een instrument van participatieve democratie of is het veeleer iets dat dient om de oppositie macht in handen te geven? Het lid voegt er meteen aan toe dat dat ook een legitieme doelstelling kan zijn. Hij wil zicht op de mogelijkheden van het instrument.

Hoe zit het met de verhouding tussen burgerparticipatie en loting? Staat dat niet haaks op de betrokkenheid en op initiatieven van onderuit? Kan iemand als burger die actief betrokken is in een beleidsvormingsproces of daarop een invloed wil uitoefenen vanuit een actiegroep of zo, zijn vertrouwen wel geven aan een 'uitgelote burger' als bijvoorbeeld zijn vertrouwen in de representatieve organen al op een laag pitje staat? Er is geen contact terwijl men politici op zijn minst nog kan aanspreken. De impact van een burgerpanel kan volgens de spreker dan ook nooit verder gaan dan een vage adviserende rol.

Professor Sottiaux legt de lat voor voorwaarden van deelname aan een volksraadpleging gelijk met die voor verkiezingen. Hoe verhoudt zich dat tot de opkomstplicht? Acht de professor het raadzaam om ook dat in te voeren voor volksraadpleging? Zou dat de legitimiteit verhogen? Als iedereen moet deelnemen, vervalt het risico dat een klein percentage stemmers een meerderheid realiseert.

Kan men voor financiering van campagnes voor volksraadpleging niet teruggrijpen naar de regels voor financiering van verkiezingscampagnes?

Met betrekking tot de informatieverstrekking zou een onafhankelijk orgaan nooit verder gaan dan puur technische opmerkingen. In hoeverre kunnen technische en inhoudelijke informatieverstrekking uit elkaar gehouden worden? Het lid denkt dat het, zoals in de meeste referenda, uitdraait op een campagne van het neekamp tegen die van het jakamp. Ook pogingen om verkiezingsprogramma's te objectiveren blijken niet echt succesvol, oppert het lid. Kruipt er dan niet enorm veel energie en tijd in iets dat uiteindelijk in de marge van de hele campagne blijft zitten?

Antwerpen werkt met een burgerbegroting, een soort van participatief budgetteren. Dat zou volgens de sprekers in principe altijd louter adviserend kunnen zijn. Op papier is dat in Antwerpen ook het geval. De districtsraad moet goedkeuren, maar er is vooralsnog nooit een tegenstem gevallen bij de projecten van voorgaande jaren. De goedkeuring lijkt dus vooral een formaliteit. Staat dat niet haaks op die adviserende rol?

#### 3.4. Tussenkost van Willem-Frederik Schiltz

*Willem-Frederik Schiltz* erkent dat men niet alle Vlamingen tegelijk kan laten delibereren met elkaar. Er is derhalve altijd sprake van een vertegenwoordiging. Er is ook feedback nodig. Men kan via loting werken. Dan rijst de vraag of dat een valabele oplossing is voor de legitimiteit. Het mooie aan de burgerbegroting in Antwerpen vindt de spreker het hoge deliberatieve gehalte. Dat verdwijnt enigszins als er met vertegenwoordiging gewerkt wordt. Ook het verschil met de reguliere volksvertegenwoordiging vervaagt, stelt het lid, al ziet hij nog wel verschil. Politici zijn ook burgers en burgers zijn een beetje politici, maar die laatste worden geacht om minder politiek gebonden te zijn. In die zin volgt hij de redenering van professor De Rynck dat de crux van de zaak ligt in de herwaardering van het parlement. Als de volksvertegenwoordigers meer los kunnen komen van die politieke gebondenheid en meer het democratisch centrum kunnen worden, dan is er ruimte om burgers rechtstreeks in meer organische vormen te betrekken bij het beleid.

Tegelijk vindt de spreker het wel logisch dat politici zoeken naar instrumenten als weg naar verbetering. Hij noteert alvast de wens om een rijke en bloeiende participatiecultuur te installeren zonder alles in regels te gieten. Dat vergt evenwel een aantal veranderingen, zoals het afschaffen van bepaalde bestaande regels. Zo was er een voorstel om de verplichte adviesraden af te schaffen. De spreker volgt dat voorstel en stipt aan dat er heel wat tijd en energie naar de installatie van adviesraden is gegaan, terwijl een onwenselijk advies dan meteen naar een duur advocatenkantoor versluisd wordt om het zo snel mogelijk de vernieling in te schrijven opdat het vooropgestelde beleid dan toch kan gevoerd worden.

Het zoeken naar instrumenten vindt het lid geen bezwaar, maar men dient zich ervoor te hoeden dat ze de participatie niet juist de strot dichtknijpen of overmatig formaliseren. Aanbevelen dat de Vlaamse overheid kennis bundelt samen met de VVSG of best practices ter beschikking stelt inzake participatie,

lijkt de spreker een goede weg. Hij hoort voorstellen om een kaderdecreet te schrijven waarin bepaalde uniformisering en criteria of voorwaarden opgenomen worden. Zo moet bijvoorbeeld uitgemaakt worden hoe de ratificatie moet gebeuren. Het is de facto een niet-neutraal procedé, stelt het lid, maar is niet voor elk participatietraject haalbaar. Ze vragen elk een ad-hocbenadering gezien het feit dat elk traject uniek is. Bij volksraadplegingen vindt het lid het dan weer niet ondenkbaar om een soort van standaard in te voeren.

Met zijn conceptnota zoekt Willem-Frederik Schiltz manieren om een sterke participatiecultuur te stimuleren. Expertise bundelen lijkt hem een goed principe, net als ervoor zorgen dat de Vlaamse besluitvorming meer tot stand kan komen met betrokkenheid van de burger. In het integrale zoekproces acht hij de kwaliteitsbewaking cruciaal en hij ziet wel enige minimale randvoorwaarden waaraan participatie-initiatieven zouden moeten voldoen. Zelf ziet hij er geen graten in dat ideeën opborrelen van onderuit en eventueel zelfs disruptief blijken of bij rechtstreekse verkiezing van de burgemeester een bedreiging zijn voor het voortbestaan van de klassieke partijen. Dat is uiteindelijk niet de essentie van democratie. Eenmaal mensen mondig zijn en allicht legitieme vragen stellen en in staat zijn het beleid aan te sturen, dan komt er allicht ook protest en vragen bij de legitimiteit van initiatieven. Waarom het ene wel en het andere niet?

Daarmee komt de spreker bij de burgerbegroting: begroting is de essentie van de publieke besluitvorming. Het gaat om de besteding van de collectieve middelen, sleutel van de democratie. Burgers daarbij betrekken, geeft een zekere prioritering. Het legitimiteitsprobleem wordt grotendeels opgelost door dat proces zo collectief en deliberatief mogelijk te laten verlopen. Van loting is het lid een bijzonder koele minnaar. Hij ziet toevallige loting niet als voldoende reden voor het legitimeren van een beslissing. Initiatieven die van onderuit opkomen en groeien zijn voor hem juist uitingen van de wil om gehoord te worden. Daar gaat het om burgers die bereid zijn zich neer te leggen bij een beslissing die hun voorkeur niet heeft, maar alsnog wel hun argumenten willen aanvoeren en verdedigen. De zoektocht om meer participatie te ontgrendelen vraagt niet om al te veel uniformisering maar het lid wil wel minimale kwaliteits- en legitimiteitsvoorwaarden vinden en paden naar participatie aanleggen.

Volgens professor De Rynck is de kernvraag de koppeling tussen vernieuwde representatieve democratie en meer autonome participatieve democratie. Al heeft het lid daarvoor geen pasklare oplossing, toch wil hij als lid van de representatieve democratie mee die zoektocht voeren. Hij ziet niet meteen andere mogelijkheden dan de instrumenten die er zijn en heel veel communicatie en aanmoediging tot participatief gedrag.

Zijn conceptnota beschouwt de volksraadpleging als een soort van noodrem. Hij treedt deels de visie van Wouter Vanbesien bij, die stelt dat als de representatie uit de bocht gaat, het volk ze een halt kan toeroepen. Dat een derde van het parlement een volksraadpleging zou kunnen oproepen, zoals de eerste versie van zijn voorstel aangaf, baarde de spreker wel zorgen, gezien de gepolitiseerde omgeving. Het verheugde hem dan ook dat zijn collega-parlements lid meteen bereid bleek dat te schrappen en het initiatief geheel aan de burger te laten. Die bewuste noodrem hoeft niet inhoudelijk te zijn. Het inhoudelijke debat dat ontstaat in het kielzog van een referendum, kan men niet uit de klassieke partijpolitieke belangen houden, stelt de spreker. Het lijkt hem wel interessant als de bevolking een soort van stop- en participeerhandrem heeft en kan aangeven dat het politieke debat uit de bocht gaat. Ze kunnen dan participatie eisen, en dus een bredere consultatie van de burger.

Ook procedures zouden deel moeten kunnen zijn van participatie. De manier van participeren zou dus eveneens onderhevig moeten kunnen zijn aan participatie.

Dat is niet evident, stelt Willem-Frederik Schiltz. Uit de praktijk weet hij dat het niet vanzelfsprekend is om een burgerbegroting te lanceren zonder duidelijk vooraf bepaald kader: om welk budget en onderwerpen gaat het en volgens welk traject kan men eraan deelnemen? Dan kan men voortrajecten installeren om de informatieasymetrie weg te werken. Ook nog participeren over hoe participatie georganiseerd moet worden, leidt volgens het lid tot een steriele discussie. Hij verzekert dat het bovendien ook werk vergt om voldoende mensen te enthousiasmeren voor participatie en hen ervan te overtuigen dat hun stem werkelijk zal tellen. Het lid meent dat mensen vooral teleurgesteld zijn door de vele consultatierondes van de overheid en dat het niet zo evident is om te stellen dat men best al de initiatieven laat groeien en bloeien om daaruit dan een zekere participatiecultuur te distilleren. Het participeren over participatie noemt hij iets voor later, wanneer een meer solide participatiecultuur een vaste waarde is gebleken.

### 3.5. Tussenkamst van Peter Van Rompuy

*Peter Van Rompuy* wil weten hoe de sprekers staan tegenover een versterking van het petitierect bij het Vlaams Parlement.

### 3.6. Antwoord van Stefan Sottiaux

Professor *Stefan Sottiaux* stipt aan dat vele vragen betrekking hebben op het spanningsveld tussen regelgeving en spontaniteit. Men mag evenwel niet alles op een hoop gooien, waarschuwt hij. Er is een wereld van verschil tussen een spontaan gegroeid lokaal participatief initiatief en een beslissend referendum op gewestelijk decretaal niveau. Nadenken over regulering dient steeds te gebeuren in afstemming met het instrument dat voorligt. Mocht het door een van de voorliggende voorstellen mogelijk worden om een volksraadpleging te organiseren over onverdoofd slachten of de toekomstige rechten van huurders en verhuurders, dan impliceert dat een verregaande ingreep in de werking van het representatieve stelsel. Voor dergelijke instrumenten is een helder juridisch kader nodig, alleen al om te vermijden dat ze misbruikt worden omwille van partijpolitieke belangen.

Regulering voor andere vormen van burgerparticipatie, bijvoorbeeld lokaal, dringt zich niet zozeer op. De spontaniteit speelt daar en wat niet verboden is, is toegelaten, is het principe in het recht. Juridisering is overbodig, stelt de spreker. Kan de bestaande regelgeving inzake partijfinanciering model staan voor de financiering van campagnes voor volksraadpleging? De spreker meent van niet. De idee achter die wetgeving is legitiem, maar er zijn op zichzelf al vragen bij te stellen, zegt hij. Men wil belangenvermenging en corruptie tegengaan, maar de vraag rijst of de wetgeving niet te ver gaat en het de facto onmogelijk is voor politieke partijen om middelen te verwerven vanuit het middenveld en brede lagen van de bevolking. Ze zijn afhankelijk geworden van wat ze krijgen van de overheid. Dat systeem mag in geen geval geëxtrapoleerd worden naar de campagnes voor volksraadpleging. In eerste instantie is het criterium al niet valabel: het aantal verkozenen. Bij een volksraadpleging gaat het er gewoon om dat elke visie en de diverse standpunten aan bod kunnen komen. Voorts lijkt het de professor bij volksraadpleging juist cruciaal dat de financiering uit dat middenveld, uit privé-initiatief kan komen. De overheid heeft er wel een rol te spelen, door bijvoorbeeld het vastleggen van te respecteren limieten en gelijkwaardigheid te garanderen voor de diverse visies.

De analogie met de opkomstplicht is minder sterk dan die met het recht om deel te nemen, meent professor Sottiaux. Hij noemt het problematisch als de samenstelling van het kiezerskorps anders zou zijn voor het representatieve orgaan als voor de volksraadpleging. Over de leeftijd van zestien jaar is geen

discussie. De Raad van State liet dat passeren in het kader van artikel 39bis. Met die leeftijd kan gespeeld worden, maar het lijkt hem niet coherent om voor een volksraadpleging de leeftijd lager te leggen dan voor het representatief orgaan. De spreker deelt alvast de visie van de Raad van State dat men in een politiek systeem naar coherentie moet streven. Als men een referendum als deel van de representatieve democratie wil beschouwen, dan moet het kiezerskorps gelijk zijn. Voor de opkomstplicht is er ook wat analogie, maar minder dwingend.

In de discussie over het al dan niet bindende karakter van het burgerbudget op lokaal niveau speelt vooral de vraag of dat niet botst met de visie van de Raad van State. Die sprak zich nog niet uit over de vele lokale initiatieven omdat er vaak geen regelgeving voor is en de Raad van State zich niet uitspreekt over het gemeentelijke lokale niveau. Nu liggen er voorstellen op tafel die dergelijke zaken decretaal willen regelen, waardoor de Raad van State zich er wel over zal moeten uitspreken. En dan rijst onvermijdelijk de vraag of de desbetreffende processen in overeenstemming zijn met de representatieve democratie. Dat impliceert de facto dan ook dat iets bindend is. De professor denkt wel dat de Raad van State het onderscheid zal maken tussen enerzijds deliberatieve processen, burgertop, burgerbudget enzovoort en volksraadpleging anderzijds, juist vanwege het bindende karakter van die laatste. Professor Sottiaux ziet ook niet meteen een sluitend juridisch antwoord.

De klassieke argumenten voor en tegen referenda dateren van de jaren tachtig en negentig en stammen uit de politieke wetenschappen. De spreker neemt ter zake geen standpunt in. Veel van de tegenargumenten kan men tackelen door de volksraadpleging goed te reguleren.

Kan de volksraadpleging in Vlaanderen een rol spelen als correctie op de representatie? Kan men er een veto mee tot uiting brengen en de verkozenen des volks terugfluiten? Kan het gelden als correctie op de participatie? Die visie sluit volgens de spreker mooi aan op de filosofie die van de Grondwet uitgaat. In 1831 zou het Nationaal Congres absoluut niet te vinden zijn geweest voor directe democratie. Er heerste een bijzonder elitaire democratie. De Grondwet en de grondwetgever gaven evenwel steeds blijk van een afkeer van machtsconcentratie. De filosofie was in 1831 daarom ook al om te voorkomen dat alle macht in handen van één persoon zou liggen. Men wilde vrijheid genereren ten overstaan van de willekeur van een al te machtige overheid. Dat werd gerealiseerd door een scheiding van machten in te stellen en het laatste woord bij het parlement en niet bij de uitvoerende macht te leggen in een sterk representatief stelsel. Om trouw te blijven aan die principes van de founding fathers, aan het beschermen van liberale democratie, bekijkt men waar het gevaar voor machtsconcentratie en machtsmisbruik schuilt. Dat zit bij de politieke partijen. Een volksraadpleging kan in zeer uitzonderlijke gevallen en dus wanneer nodig de participatie inderdaad terugfluiten.

Het petitierecht is in Vlaanderen bij decreet geregeld. Het wordt niet vaak gebruikt en de spreker heeft dan ook geen studiewerk verricht naar wat ter zake verbeterd kan worden.

### 3.7. Antwoord van Ronald Van Crombrugge

*Ronald Van Crombrugge* is jurist, maar vindt als burger een bredere publieke debatcultuur, kritische participatie en bottom-upinitiatieven absoluut noodzakelijk. Voorts is ook hij tegenstander van overmatig reguleren. Tegelijk is er een democratisch belang gemoeid met de integriteit van die zaken. Naarmate ze meer gewicht krijgen binnen de besluitvorming, wordt dat groter. Met een kaderdecreet moeten vooral procedurele waarborgen en garanties op transparantie vastgelegd worden en hoeft niet zozeer veel in detail geregeld te worden.

Daar ligt de rol en essentie van een kaderdecreet en niet bij het zelf kunnen beoordelen of de criteria voor stratificatie correct zijn vastgesteld. Veel van wat al georganiseerd wordt binnen de diverse parlementen, is ook gewoon nog zeer onbekend bij de burger, stelt de spreker. In die zin ziet hij soelaas in het bundelen van best practices en alles wat georganiseerd wordt als tool voor lokale besturen. Maar ook voor burgers acht hij transparantiegaranties belangrijk, zowel voor individuen als voor mensen die zich groeperen in verenigingen of belangengroepen. Als men hun vertrouwen wil bevestigen in de participatiedebatten, dan mag niets overkomen als alweer een praatbarak. Onduidelijke communicatie is al te vaak oorzaak van de desillusie van burgers in participatieve initiatieven, meent de spreker.

De rol van de volksraadpleging als veto vindt de spreker uitermate belangrijk. De redenering dat de neenstemmers het doorgaans halen, klopt niet integraal, maar hoeft ook niet storend te zijn. Voor een democratie is het pas erg als neenstemmers het nooit zouden halen, meent Ronald Van Crombrugge. Een volksraadpleging op burgerinitiatief wordt ook pas georganiseerd als burgers het niet eens zijn. Dat verklaart alvast de geregelde neenstem. In Zwitserland wordt 6 percent van de wetten aangevochten via volksraadpleging. Iets meer dan de helft wordt afgewezen. Binnen systeemperspectief betekent het dat minder dan 3 percent van de wetten die er worden aangenomen, dus worden afgekeurd door de bevolking.

Kan de volksraadpleging ook een andere rol hebben, op initiatief van regering of parlement? Als het initiatief kan uitgaan van een parlementaire minderheid bestaat het gevaar dat men er steeds weer gebruik van zou maken, stelt de spreker. In Denemarken bestaat het, maar wordt de mogelijkheid niet vaak gebruikt. Als een kleine minderheid een volksraadpleging instelt en er blijkt niemand iets om te geven, dan maakt die zich immers belachelijk. Dat behelst een impliciet controlemechanisme, het is dus geen echt veto dat een parlementaire minderheid krijgt. Ze moeten nog steeds de meerderheid van de bevolking overtuigen: dat biedt een zekere restrictie binnen het democratische debat, maar niet procedureel.

Als het initiatief uitgaat van een parlementaire meerderheid of regering is er reëel gevaar voor manipulatie. Turkije is daarvan een voorbeeld. Met de brexit kan men het oneens zijn, maar het probleem daar ligt eerder in het feit dat er al langer iets fundamenteel fout zit met de representatie en de manier waarop de EU binnen het Britse representatief systeem werd behandeld. Het ligt niet zozeer aan het referendum zelf. Als men het initiatiefrecht van regering of parlement schrapt, dan verliest men ook mogelijkheden, stelt de spreker nog. Zo is in Ierland en Schotland de kwaliteit van het debat als zeer positief geëvalueerd. Ook daar gingen de initiatieven uit van meerderheid of regering. Men hoeft dat dus niet meteen af te schrijven, maar men moet er wel zeer alert mee omspringen. De integriteit van het proces wordt dan cruciaal. Het bredere proces en de input moeten absoluut op een faire manier gebeuren en dat zorgt dan voor de correctie op het feit dat het initiatief bij meerderheid of regering ligt.

Voor financiering van campagnes kan men niet zonder meer het systeem van de partijfinanciering overnemen, omdat het gaat om specifieke aangelegenheden en om het feit dat burgers zelf en het middenveld kunnen deelnemen. Er wordt doorgaans met een ja- en een neenkamp gewerkt. Daarnaast kan men eraan denken om bepaalde groeperingen een zekere steun te bieden, zodat wat niet meteen in één van beide kampen past, ook onafhankelijk gehoor kan krijgen. Een veelgehoord argument tegen volksraadplegingen is dat het neen-kamp een bont allegaartje zou zijn van allerlei allianties. Individuele financieringsmogelijkheden ontkrachten dat argument.

Inzake informatieverstrekking is de idee van complete onafhankelijkheid enigszins idyllisch en onrealistisch, stelt Ronald Van Crombrugge. Hij ziet potentieel in het voorbeeld van de Oregon Citizens Initiative Review die een andere visie op objectiviteit biedt. Het gaat niet zozeer om inhoudelijke dan wel procedurele objectiviteit. Wie zijn oordeel geeft over wat al aan argumenten circuleert in het debat, is op objectieve wijze geselecteerd via loting. Men is niet verplicht hun advies te volgen, en er wordt ook een minderheidsstandpunt meegegeven. Het systeem levert een soort van derdenperspectief op het debat. Vertrouwen is essentieel, net zoals in het politieke debat, en mensen hebben zo de optie om bij wat ze niet begrijpen alsnog een visie te krijgen van iemand die ook niet direct betrokken is bij dat inhoudelijke politieke debat.

De spreker is zeker niet tegen het concept van burgerbudgetten of participatief budgetteren, dat volgens hem vooral op lokaal niveau zijn nut kan hebben als actief instrument. Wie het niet eens is met wat in dat kader wordt beslist en niet deelnam, kan zichzelf gewoon voornemen om een jaar later zelf mee te oordelen en wel deel te nemen. Dat vangt de argumentatie op dat niet iedereen deelneemt waar het toch om bindende beslissingen gaat. Dat naar het Vlaamse niveau optrekken, lukt evenwel niet stelt de spreker. Daar komt het beeld op de proppen van de burger die niet zelf actief bij het debat betrokken is, en zich afvraagt waarom hij zich zou moeten neerleggen bij de beslissing van een gelote sample. Dat is de grote beperking van loting. Een burgerbegroting kan op Vlaams niveau vooral nuttig zijn als extra accountabilitymechanisme, waarbij de begroting aan een burgerreview wordt onderworpen.

Bij het idee van participatie over participatie geeft de spreker nog mee dat men zeker de participatie niet moet gaan organiseren binnen de participatieve vorm zelf, maar in een breder maatschappelijk debat over de rol van participatiemechanismen en hoe dat in te vullen. De spreker merkt op dat ook de bespreking die hier wordt gevoerd als dusdanig kan gelden. Er kan geen sprake zijn van institutionalisering in burgerinitiatieven. Voor de spreker vormt het informele publieke debat in de publieke sfeer de ultieme democratische toetssteen voor alle vormen van participatie.

### 3.8. Antwoord van Filip De Rynck

Professor *Filip De Rynck* hoort dat men een nood ziet aan meer participatiecultuur, maar vreest dat men onderschat in hoeverre die participatiecultuur al aanwezig is, zij het niet geïnstalleerd door overheden, maar ook afgedwongen. Dat blijkt ook uit de talloze discussies en debatten bij projecten in steden en gemeenten, waar de participatiescène op volle toeren draait en aan het veranderen is. Dat behoeft geen regelgeving. De discussie over adviesraden noemt de spreker voorbijgestreefd. De participatierealiteit en de veelheid van participatie-arrangementen regelen zichzelf, niet zozeer alleen uit goede wil, maar ook uit noodzaak en afgedwongen, herhaalt hij.

Als er een systeem wordt geïnstalleerd dat stemming vereist, dan is regelgeving noodzakelijk, erkent de spreker. Antwerpen en Gent werken evenwel elk op hun eigen en dus verschillende manier met een burgerbegroting. Beide methodes hebben hun verdienste. Professor De Rynck wil vooral niet dat dergelijke mechanismen 'geregeld' worden vanuit het hogere, Vlaamse niveau, en dat ze opgenomen zouden worden in het Gemeentedecreet. Dat hoeft niet. Het feit dat die initiatieven worden genomen, zonder enige vorm van regelgeving en juridisch volkomen correct zijn, toont dat al aan. In Gent wordt in september 2017 over de voorstellen ook gestemd, maar ook dat is strikt juridisch correct. Het komt op het college en de gemeenteraad, maar er wordt niet meer over gediscussieerd. De formele procedure duurt bijzonder kort, terwijl het voortraject twee jaar heeft geduurd. Dat behelst voorbereiding van beleid en vooronderzoek. In dat kader zit

een grote rekbaarheid. Het is bovendien boeiend omdat de representatieve democratie een stuk terugtreedt en de beslissing overlaat aan wat uit dat proces voortvloeit. De bevestiging van die beslissing dekt de lading formeel juridisch af. Daar ziet professor De Rynck de vernieuwing in de verhouding en combinatie van representatie, participatie en deliberatie. Men moet er nog dieper creatief op doordenken.

Wat betreft de burgerpanels heeft ook hij een dubbel gevoel. Enerzijds ziet hij een hefboom om de partijpolitisering te doorbreken. Anderzijds loert voortdurend het gevaar dat in het kader van initiatieven mensen wel aan politiek willen doen, maar niet aan partijpolitiek. De spreker merkt daarbij op dat de partijpolitieke strijd om elke vierkante centimeter alleen maar bitterder wordt. Op lokaal niveau is dat soms ook zo, maar minder dan op het Vlaamse niveau. Als het concept van burgerpanels in de partijpolitieke molen verwrongen raakt, gaat het teloor, stelt Filip De Rynck nog. De grens in Vlaanderen is intussen zeer dunnetjes geworden wat partijpolitisering betreft. Men zet geen stappen vooruit, meent hij, en er is een vervreemding aan de gang tussen de partijpolitieke circuits en wat in de samenleving speelt. De crux situeert zich bij de autonome beslissing van het parlement, zoals het voorstel zegt. De professor stelt dat dat formeel dan wel kan vastliggen, maar dat het zeer onwaarschijnlijk is als het gaat om een burgerpanel over een thema dat de regering niet bevalt. Dat zou pas een echte renovatie van het parlement zijn, maar lijkt hem te hoog gegrepen binnen Vlaamse context. De partijafhankelijkheid van de raadsleden op elk niveau speelt altijd. Hij deelt wel de hoop, maar koestert dus ook vrees. Het voorstel gaat voor de spreker te ver waar het een verhouding van 75 burgers en 25 parlementsleden vooropstelt. Hij ziet evenveel mogelijkheden in een burgerpanel met 2000 burgers, gespreid over heel Vlaanderen. Alles hangt van de thematiek af. Die invulling moet meer open gelaten worden volgens professor De Rynck.

In Nederland is het al iets duidelijker wat een 'gerenoveerde' representatiedemocratie kan inhouden, stelt de spreker. In processen van deliberatie met mensen wordt op cruciale momenten heel vaak teruggekoppeld, niet naar het college, maar wel naar de gemeenteraad. Daar kan zich dan een open discussie ontpinnen vanuit de raadsleden, die dan even niet langer de strakke partijpolitieke rol opnemen. De spreker stelt voor dat onder de loep te nemen en ervan uit te gaan dat gemeenteraden in die werking dan ook ondersteuning moeten krijgen. De kwaliteitseisen inzake participatie liggen intussen zeer hoog, qua informatie, debat, proces enzovoort. Te veel zaken in dat kader gebeuren nog te amateuristisch. De organisatie van participatiekwaliteit is een toenemende eis. De informatie circuleert sneller dan de overheid kan capteren in participatieve processen. De Nederlandse gemeenteraden laten zien hoe men op dat niveau veel losser van de uitvoerende organen kan zeggen "dit doen wij".

Ook professor De Rynck is een absoluut voorstander van het behoud van een representatieve democratie. Alleen linkt hij daaraan de vraag of die nog altijd beheerst moet worden door de gekende partijen of wordt opengetrokken naar nieuwe groepen en organisaties, die dan meer kansen krijgen, onder meer op lokaal niveau. Wat zou er gebeurd zijn in Antwerpen als er geen akkoord was gekomen over Oosterweel, en wat als de verkiezingsreglementering soepeler had toegelaten dat de burgerbeweging een eigen lijst kon indienen? Dat intrigeert de spreker. Representatie is voor hem niet langer te beheersen door de traditionele partijen alleen. Die zijn bovendien zelf steeds minder representatief, zelfs in de feitelijke betekenis inzake geslacht, leeftijd, scholingsgraad, origine enzovoort. Mensen organiseren zich nog wel, maar dan niet langer in partijen. Zeker lokaal wordt duidelijk dat de kwaliteit van participatiearrangementen vaak samenhangt met de kwaliteit van het politieke leiderschap. Dat behelst dan weer enige onthechting van de partijpolitieke dominantie.



### 3.9. Tweede tussenkomst van Wouter Vanbesien

*Wouter Vanbesien* betwijfelt de bewering dat het heel moeilijk is om zich kandidaat te stellen voor gemeenteraadsverkiezingen als burgerbeweging. Dat klopt volgens hem niet.

### 3.10. Tweede antwoord van Filip De Rynck

Professor *Filip De Rynck* stelt dat luttele jaren eerder de Antwerpse politiek aangaf niet te discussiëren met niet-verkozen burgers, dit omwille van het feit dat die niet-gelegitimeerd zouden zijn door verkiezingen. Er is intussen een akkoord tussen de representatieve democratie en de participatieve democratie. Dat vindt hij een mooie uitkomst.

### 3.11. Tweede tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz

*Willem-Frederik Schiltz* begrijpt de redenering over de greep van partijen op de uitvoerende en wetgevende macht. Hij meent dat er al snel opnieuw partijen zouden ontstaan mocht elke vertegenwoordiger individueel en rechtsreeks verkozen kunnen worden in de gemeenteraad en dat enkel voor zijn eigen electoraat. Als er akkoorden gesloten moeten worden over begroting en meerjarenplanningen, dan zouden volgens hem onmiskenbaar losse verbanden ontstaan, die zich na verloop van tijd rond maatschappijvisies clusteren.

De machtsgreep van de politieke partijen is te sterk, erkent het lid, en die greep moet gelost worden, mogelijk door het introduceren van andere belangengroeperingen of kiesverenigingen. Partijvorming noemt het lid evenwel een spontaan procedé dat onvermijdelijk is. Participatie kan de dynamiek veranderen, intenser maken, en dat verkleint de greep van partijen op wie aan het spel deelneemt.

### 3.12. Derde antwoord van Filip De Rynck

Professor *Filip De Rynck* volgt de redenering over partijvorming, en stelt dat wie pleit voor representatieve democratie, ook pleit voor partijvorming. Voor hem is dat dan partijvorming die breder wordt opgevat, met bijvoorbeeld coalities of netwerken tussen initiatieven die zich ook kandidaat kunnen stellen. De bestaande partijen in hun functioneren zijn volgens hem aan grondige bezinning toe over de rol die ze nog spelen en de dominantie van alle rollen in het systeem, die het moeilijk maken om open met participatie om te gaan.

### 3.13. Tweede tussenkomst van Paul Cordy

*Paul Cordy* stipt aan dat partijen nooit door de grondwetgever geïnstalleerd zijn, maar spontaan groeiden. Een transformatie van het partijsysteem is niet nieuw, stelt hij. Ooit beheerste de uitvoerende macht de partijen en niet omgekeerd. Dat het landschap zal wijzigen, lijkt het lid dus vanzelfsprekend.

### 3.14. Derde tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz

*Willem-Frederik Schiltz* onthoudt dat de insteek van de Belgische Grondwet bijzonder liberaal was en dat die de burger wilde beschermen tegen machtsconcentratie. De partijen zijn een logisch gevolg van representatieve democratie. Dat men met de voorstellen naar instrumenten blijft zoeken, is ingegeven door die zorg om de burger te beschermen tegen te zware machtsconcentratie. Er tekent zich al spontaan een beweging af om de machtspositie van partijen te contesteren. De burger moet vooralsnog zwaar zijn best doen, van zeer goeden huize zijn en zich in zekere volumes kunnen concentreren om bij de politieke partijen participatie af te dwingen. Ergens in het constitutioneel bestel enige garantie

inbouwen om de burger een vlottere toegang tot het systeem te bieden, lijkt het lid zinvol. Dat kan in diverse vormen. De spreker wil met zijn conceptnota de plaats van de burger meer prominent naar voren schuiven.

### 3.15. Vierde antwoord van Filip De Rynck

Professor *De Rynck* sluit af met de stelling dat dat proces in de praktijk al volop bezig is.

Paul VAN MIERT,  
voorzitter

Wouter VANBESIEN  
Willem-Frederik SCHILTZ,  
verslaggevers

**Gebruikte afkortingen**

BCCA	Britisch Columbia Citizens Assembly
BWHI	bijzondere wet tot hervorming der instellingen
EU	Europese Unie
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
PPERA	Political Parties Election and Referendum Act
UGent	Universiteit Gent
VS	Verenigde Staten
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten