



Vlaams
Parlement

ingediend op **1711** (2018-2019) – Nr. 1
18 oktober 2018 (2018-2019)

Verslag van de gedachtewisseling

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door Björn Rzoska en Paul Cordy

over het rapport
'Naar een Vlaamse burgerbegroting?
Lessen uit de binnenlandse en buitenlandse praktijk'

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.

INHOUD

I.	Inleiding door Koen Algoed, secretaris-generaal van het Departement Financiën en Begroting.....	4
II.	Toelichting door prof. dr. Wouter Van Dooren, auteur van het rapport	4
1.	Hoe werd het onderzoek gedaan?.....	4
2.	Democratiemodel.....	4
3.	Het groot vraagstuk van democratievernieuwing	5
4.	Wortels van de burgerbegroting	5
5.	De doelstellingen van de burgerbegrotingen	5
6.	De rol van de burger	5
7.	De rol van de ambtenaren.....	6
8.	De rol van de politici.....	6
9.	Nadenken over het design van de burgerbegroting	7
10.	Conclusie.....	7
III.	Debat	7
1.	Tussenkomst van Paul Cordy	7
2.	Tussenkomst van Jan Bertels	8
3.	Tussenkomst van Björn Rzoska	8
4.	Repliek van Wouter Van Dooren	8
5.	Repliek van Koen Algoed	9
6.	Tweede tussenkomst van Paul Cordy.....	10
7.	Tweede repliek van Wouter Van Dooren.....	10
	Gebruikte afkortingen	11
	Bijlagen: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

Op dinsdag 2 oktober 2018 besprak de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting het rapport 'Naar een Vlaamse burgerbegroting? Lessen uit de binnenlandse en buitenlandse praktijk' van dr. Eva Wolf, dr. Sabine Rys en prof. dr. Wouter Van Dooren. De presentaties die bij de gedachtewisseling werden gebruikt, zijn te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

I. Inleiding door Koen Algoed, secretaris-generaal van het Departement Financiën en Begroting

Koen Algoed herinnert bij het begin van zijn inleiding aan de aanleiding van de onderzoeksoopdracht. Het witboek 'Een open en wendbare overheid', goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 7 juli 2017, bevatte expliciet de opdracht te onderzoeken of en in welk kader lokale burgerbegrotingsinitiatieven ook op Vlaams niveau kunnen worden uitgevoerd.

Het Departement Financiën en Begroting heeft vervolgens een onderzoeksoopdracht uitgeschreven met een drietal vragen:

- welke lessen uit de evaluatie van de burgerbegroting op lokaal niveau zijn ook relevant voor een burgerbegroting op Vlaams niveau?;
- welke overheidsuitgaven en op welk overheidsniveau komen in aanmerking voor een burgerbegroting?;
- op welke manier kan de burgerbegroting geoperationaliseerd worden zodat er voldoende garanties zijn voor een kwalitatieve participatie van burgers die voldoende geïnformeerd zijn?

Met die drie onderzoekslijnen is het team onder leiding van professor Wouter Van Dooren van de UAntwerpen aan de slag gegaan. Het onderzoeksrapport werd in het voorjaar opgeleverd en op 2 juli bezorgd aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

II. Toelichting door prof. dr. Wouter Van Dooren, auteur van het rapport

Wouter Van Dooren gebruikt een presentatie die als bijlage 1 bij dit verslag is opgenomen.

Wouter Van Dooren bevestigt dat de overkoepelende vraag was of een burgerbegroting ook op Vlaams niveau kan worden ingevoerd.

1. Hoe werd het onderzoek gedaan?

Men begon met in een literatuurstudie de bestaande evaluaties te verzamelen en te lezen, waarna de Parijse burgerbegroting meer in detail werd bekeken. Die stad werd gekozen vanwege haar grotere schaal (een kleine drie miljoen inwoners).

Regionale of nationale voorbeelden zijn er momenteel immers nog niet. Alleen in Portugal is men thans met een initiatief bezig. Tweede case die werd opgenomen is de stad Antwerpen, vanwege haar langere ervaring en de gemeenschappelijke Vlaamse administratieve, politieke context.

2. Democratiemodel

Daarop legt hij het democratiemodel achter het rapport uit. John Keane deelt in zijn lijvige studie uit 2009, 'The life and death of democracy', de evolutie in drie fasen in.

De eerste en langste fase, die van de vergaderdemocratie, duurde tot 1800. In dat Atheense model doet een beperkt aantal burgers in kleine gemeenschappen, waarin iedereen iedereen kan kennen, aan bestuur.

De tweede fase begint bij schaalvergroting en veranderingen in de communicatietechnologie, met name de ruimere verdeling van de drukpers. Het is die van de parlementaire democratie, waarvan we ook vandaag nog elementen kennen. Het is dat model met partijen, verkiezingen en parlementen dat wordt aangeleerd in scholen.

Na de Tweede Wereldoorlog begint de laatste fase, die hij de alerte democratie noemt, in de kern waarvan de instituten van de representatieve democratie blijven bestaan. Opnieuw liggen veranderingen in de communicatietechnologie aan de grondslag, met name de opkomst van de massacommunicatie, die, zo onderstreept de spreker, aan die van de sociale media voorafgaat. In een brede cirkel rond de professionele kern bevinden zich de monitors die constant interageren met het beleid: media, belangengroepen, sociale media, wetenschap en burgers. Keane concludeert dat de democratie niet in crisis is, maar er integendeel beter aan toe is dan ooit.

3. Het groot vraagstuk van democratievernieuwing

Vraag voor de onderzoekers was hoe burgerbegrotingen in dat model kunnen ingepast worden als deel van de puzzel.

Dat impliceert, onderstreept de spreker, geen naïeve terugkeer naar de vergaderdemocratie zoals soms in de literatuur wordt gesuggereerd.

Daarop toont hij een slide met de namen van collega's die nadenken over het vraagstuk van de democratievernieuwing: Didier Caluwaerts (VUB) over participatieve en deliberatieve democratie, Yves Dejaeghere (UAntwerpen) over jongerenparticipatie, Sofie Mariën (KU L) over democratische innovatie, en Thibaut Renson (UGent) die een doctoraat maakt over burgerbegrotingen.

4. Wortels van de burgerbegroting

De burgerbegroting is ontstaan in het Braziliaanse Porto Alegre in de context van de transformatie van dictatuur naar democratie, als instrument om de sociale rechtvaardigheid op de agenda te krijgen. Tijdens haar overtocht naar Europa werd het politiek neutraler en minder activistisch of links. Het werd ook meer een overheidsinitiatief en ingepast in de bestaande participatie.

5. De doelstellingen van de burgerbegrotingen

De doelstellingen die men in de literatuur en de praktijk terugvindt, zijn activering (de kloof met de burger dichten door hem dichterbij het beleid te brengen), effectiever beleid (door beleid op maat de politiek dichterbij de burger brengen) en burgerschap (betere burgers creëren). De keuze daartussen bepaalt het ontwerp van de burgerbegroting.

6. De rol van de burger

De spreker diept vervolgens de verschillende rollen uit, beginnend met die van de burger. Men stelt vast dat de meeste burgerbegrotingen relatief ruime toelatingscriteria hanteren. Zo worden bijvoorbeeld jongeren vanaf 16 jaar meestal betrokken.

Omdat burgerparticipatie een bepaald type burgers aantrekt (meer mannen, meer autochtonen, meer ouderen, meer hogeropgeleiden), ligt de diversiteit soms moeilijk. Toch slagen vele burgerbegrotingen in een redelijk goede balans, zij het niet vanzelf. Daartoe wordt vaak samengewerkt met verenigingen, waardoor de burgerbegroting ook wordt ingepast in een actieve burgermaatschappij.

Volgende spanning is die tussen de wens van een zo representatief mogelijk staal en die om zoveel mogelijk mensen te mobiliseren. Het laatste model kan voor vertekening zorgen, omdat men vooral mensen binnenhaalt die geëngageerd zijn. Het eerste werkt met steekproeven, waardoor men niet noodzakelijk geëngageerde mensen trekt. Meestal kiest men voor de open benadering, wat ook volgens de onderzoekers de meest interessante is. Burgers loten, werkt volgens hen niet zo, omdat ze niet noodzakelijk lang hebben nagedacht over de begroting of zich erin geëngageerd voelen. Volgens de spreker stellen burgers met een agenda betere begrotingen op. Het Ierse Citizens' Assembly met gelote burgers vormt geen duidelijk tegenvoorbeeld, omdat het een traject van een heel jaar betrof inclusief onkostenvergoedingen en studiewerk.

7. De rol van de ambtenaren

De volgende rol wordt vaak onderbelicht en dat is die van de ambtenaren. Zowel in Parijs als Antwerpen kwam hij als kernpunt naar boven.

Eerste element van die rol is de screening van projecten op hun haalbaarheid en kostprijs. Tweede is voldoende administratieve capaciteit voor de uitvoering van goedgekeurde projecten. Zo moeten de stadsdiensten mee zijn om een districtsproject uitgevoerd te krijgen.

Anderzijds zijn er mogelijk positieve effecten op de administratie, die gemotiveerd wordt door de responsiviteit. Men zit immers direct met de eindgebruiker aan tafel. Projecten snijden ook door de kokers en kunnen de samenwerking tussen domeinen stimuleren. De spreker attendeert in dit verband ook op de noodzaak van een organisatiebudget naast het begrotingsbudget op zich.

Daarop toont hij een grafische voorstelling van bedragen (slide 9) die werden besteed aan burgerbegrotingen (het gaat om een exponentiële schaal). De variëteit is zeer groot, met als hoogste 100 miljoen euro in Parijs en Madrid (respectievelijk 44 en 31 euro per inwoner), terwijl de kleinere stad Reykjavik wel 147 euro per inwoner besteedde, een significant deel van haar budget. In Antwerpen en Gent gaat het om 5 tot 6 euro per inwoner. Het Portugese bedrag van 0,5 euro per inwoner noemt hij belachelijk klein om een dergelijk systeem op te tuigen, maar ook de 1 euro van Brussel is heel weinig. De heer Van Dooren spreekt zich niet uit over het wenselijke bedrag, maar het moet in elk geval significant zijn.

8. De rol van de politici

Wat de rol van politici betreft, verwijst hij naar het belang van politieke steun. Heel wat burgerbegrotingen ontstaan als electorale campagne-ideeën. Volgende stap is dan om ze breder gedragen te krijgen dan één partij of politicus. Het is ook een reden waarom sommige burgerbegrotingen verdwijnen.

Verder is geduld nodig, waarbij de spreker minimaal vijf jaar naar voren schuift. Als voorbeeld geeft hij een grafiek met de evolutie van de deelnemersaantallen in Antwerpen (slide 11). Startmomenten zijn kleinschaliger en meer deliberatief dan de grote samenkomsten op een festival of districtsforum.

De rol van politici moet ook duidelijk afgebakend worden, maar ook welke besluitvormingsmacht men aan burgers geeft en welke niet. Dat kan gaan van advisering

tot beslissing. Beide zijn mogelijk en aanvaardbaar, maar het moet wel duidelijk zijn voor de burgers welke van de twee het is.

9. Nadenken over het design van de burgerbegroting

Vervolgens gaat hij in op het ontwerp van de burgerbegroting. Eerste vraag is of men begroot op basis van dialoog dan wel burgers laat begroten. Het sterkste is om wel degelijk besluitvormingsmacht naar burgers te transfereren, oordeelt de spreker, terwijl men bijvoorbeeld in Duitsland ziet dat administratie en politiek nog veel macht bij zich houden. Men stelt dan ook vast in Duitsland dat er veel burgerbegrotingen komen maar ook veel verdwijnen.

Volgende keuze is tussen deliberatie (laten praten) en aggregatie (laten stemmen). De Antwerpse burgerbegroting zet sterk in op het eerste en is het meest interessant om het verhaal achter de voorstellen te achterhalen. Burgers leren daarin dat keuzes maken en tot een akkoord komen niet zo eenvoudig is.

Naast het eerder vermelde alternatief tussen open mobilisatie en steekproef, is er dat van algemeen budgetteren of thematische keuzes maken: alle bevoegdheden of bijvoorbeeld alleen onderwijs? Het voordeel van het eerste is dat de deelnemers ook keuzes moeten maken in de afweging van de thema's en dat men zich bewust wordt van themaoverschrijdende kwesties.

Andere vraag is of het om terugkerend beleid dan wel nieuw budget moet gaan. In de praktijk worden de meeste burgerbegrotingen met nieuwe middelen opgesteld, die niet worden afgeschaapt van de klassieke budgetten. Laatste is hoe concreet men ze maakt: prioriteiten of projecten? Mobiliteit of fietspaden? Concreet is meer motiverend maar dreigt het algemeen belang uit het oog te verliezen. Een tussenniveau is allicht nodig. In de Antwerpse burgerbegroting werd dat interessant benaderd met concreet genoeg afgebakende programma's waarbij mensen zich iets kunnen voorstellen.

10. Conclusie

De spreker concludeert dat een burgerbegroting op Vlaams niveau kan, zij het als aanvulling van en niet als alternatief voor de representatieve democratie.

Belangrijk is om ze concreet genoeg te maken en te rekenen op betrokken burgers die er al over nagedacht hebben.

Verder moet men oog hebben voor de ambtelijke capaciteit en de effecten, een wezenlijk budget, minimum vijf jaar tijd en in functie van de doelstellingen uitgewerkte designparameters.

III. Debat

1. Tussenkoms van Paul Cordy

Paul Cordy feliciteert prof. Van Dooren met het rapport.

Hij ervoer zelf dat de Antwerpse burgerbegroting op de drie genoemde doelstellingen gericht is, waarbij hij in het bijzonder de betrokkenheid van de burgers en met name de jongeren vermeldt. Hij zette als districtsschepen voor Jeugd in op betrokkenheid van de jeugd ook vanuit een didactisch oogpunt. Hoe komen bijvoorbeeld begrotingen tot stand en hoe verlopen de onderhandelingen daartoe?

Vraag is echter of men dit in zijn geheel naar het Vlaamse niveau kan transponeren. Hij denkt persoonlijk dat men daarbij vooral op de tweede doelstelling dient in

te zetten: zorgen dat het beleid via de burgerbegroting effectiever wordt en bijgestuurd wordt door de burgerbegroting.

Verder treedt hij de visie van de spreker bij over de beperkingen van loting. Een burgerbegroting heeft mensen nodig die aan de slag willen gaan. Het aspect van de representativiteit hangt volgens hem af van de doelstelling, in dit geval: van wie kan de overheid het meest input verwachten?

Op Vlaams niveau zal men zich ook moeten bezinnen over hoe ruim de toelatingscriteria kunnen zijn in het licht van de werkbaarheid. Trouwens, de hele vormgeving zal een hele oefening vergen. Zeer concrete projecten laten behandelen, lijkt hem zeer moeilijk, om te beginnen omdat ze niet altijd alleen onder Vlaamse bevoegdheden vallen. Een Vlaamse burgerbegroting kan zich niet in de plaats van gemeenten of andere besturen stellen.

Men zal volgens hem op een breder niveau met prioriteiten en thema's moeten werken, wat het dan weer moeilijk maakt om geëngageerde burgers te betrekken. Hij waarschuwt in dit verband dat men het speelveld niet exclusief aan het klassieke middenveld mag laten, maar ook de kleinere verenigingen en het minder georganiseerde individu moet betrekken.

Tot slot vat hij de Vlaamse burgerbegroting samen als een versterkende aanvulling van de representatieve democratie en schuift hij efficiëntere overheid en belastingvermindering als project naar voren. Tot slot lijkt hem 10 tot 20 miljoen euro een redelijk budget om iets dergelijks op te starten.

2. Tussenkost van Jan Bertels

Jan Bertels dankt prof. Van Dooren voor zijn rapport.

Hij neemt nota van de terechte waarschuwingen/aanbevelingen die de professor heeft geformuleerd.

Jan Bertels vindt dat de spreker terecht heeft herhaald dat het om een aanvulling gaat en geen alternatief voor de representatieve democratie.

Jan Bertels vraagt zich af hoe men de operationalisering op Vlaams niveau ziet? Alle voorbeelden tot nu toe zijn stedelijk, op de kleine investering in Portugal na. Het is het lid nog niet duidelijk welk standpunt de professor inneemt over de realiseerbaarheid.

3. Tussenkost van Björn Rzoska

Ook *Björn Rzoska* heeft waardering voor het rapport.

Hij wil weten hoe het Departement Financiën en Begroting aankijkt tegen de genoemde internationale projecten. Volgt men die tendens? Welke opties zou professor Van Dooren zelf nemen in het ontwerp van een Vlaams model?

Hij gaat ervan uit dat dit voor de volgende regeerperiode zal zijn en verwijst daarbij ook naar de resolutie betreffende burgerparticipatie (*Parl.St.* VI.Parl 2017-18, nr. 1385/3) die op 21 februari 2018 door de plenaire vergadering werd aangenomen.

4. Repliek van Wouter Van Dooren

Wouter Van Dooren bevestigt dat er nog geen regionale voorbeelden zijn maar daarmee zou Vlaanderen anderzijds innovatief kunnen optreden. Uit de Antwerpse

gesprekken leerde hij dat men zich daar vooral richtte op de tweede en derde doelstelling: beleid inspireren en burgerschap ontwikkelen. Hij acht het waarschijnlijk dat dit ook op Vlaams niveau kan.

In onze kleine steden heeft iedereen nog een idee van de fysieke realiteit van de buurten, terwijl op Vlaams niveau de directe betrokkenheid kleiner is. Dat is ook zo in Parijs. Daarom liet men er in stemrondes tegelijk stemmen op buurt- als 'Parijsbrede' projecten.

Hij gelooft in de mogelijkheid om mensen samen te brengen en wijst op onze lange verenigingstraditie. Men kan het oude en nieuwe middenveld mobiliseren om mensen met heel verschillende achtergronden samen te brengen op Vlaams niveau. Hij vermeldt de goede resultaten in Antwerpen door de samenwerking met jongerenverenigingen. Zij verrasten met hun ideeën. Voorwaarde is natuurlijk dat niet alleen de overheid, maar ook de verenigingen zelf de burgerbegroting ernstig nemen en niet als arena om punten binnen te halen.

Hoeveel mensen uiteindelijk meedoen is koffiedik kijken. Dat was het ook in Antwerpen bij aanvang. Men moet niet bang zijn voor te grote aantallen, stelt hij gerust. De overheid is immers al erg responsief, er zijn veel manieren om zijn stem te laten horen. Echt grote aantallen haalde Parijs bij de online stemrondes, terwijl de deliberatieve rondes zich in kleinere groepen afspeelden.

Wat de bevoegdheden betreft, wijst hij erop dat burgers de verdeling ervan over niveaus niet (goed) kennen en dus niet altijd als argument accepteren. Hij suggereert om na te denken over de mogelijkheid om de verdeling ervan net te overstijgen in dergelijk initiatief. Misschien kan een burgerbegroting leiden tot het afstemmen van Vlaamse en lokale middelen om iets te realiseren, en daarmee een positief effect hebben op de overheid zelf.

Het door Paul Cordy genoemde bedrag is een minimum. Door het Antwerpse bedrag naar Vlaanderen te extrapoleren komt men aan 36 miljoen euro, wat hem een voor burgers aanvaardbaar bedrag lijkt.

Men kan het ook laten groeien en experimenten beginnen in een of een paar sectoren, met een aanvankelijk beperkt budget en een groeipad bij succes.

Hij erkent dat aan de concrete operationalisering nog werk is. In Vlaanderen zal het hoe dan ook moeten gaan om een combinatie van een online omgeving en kleinere, deliberatieve sessies. In vergelijking met de lokale projecten zal men vanaf het begin meer aandacht voor de kwaliteit van de online omgeving moeten hebben.

Het concept van de burgerbegroting als aanvulling neemt gevoeligheden weg en is werkbaar dankzij de inpassing in de bestaande politieke cultuur zonder confrontatie te zoeken, al zijn niet alle academici en opiniemakers het daarmee eens.

Zelf kiest ook hij in het design voor de tweede en derde doelstelling, en op Vlaams niveau vooral voor de tweede. Het organisatiebudget zal bepalen in welke mate men ook lokaal drempelverlagende sessies kan houden. Hij noemt het bedrag van 30 miljoen euro. Tot slot is ook de combinatie van stemrondes en dialoog belangrijk.

5. Repliek van Koen Algoed

Koen Algoed antwoordt dat het Departement Financiën en Begroting wel de studie heeft besteld maar zelf niet monitort.

Burgerbegroting is tot nu toe immers een lokaal fenomeen. Er werd ook geduld gevraagd om de lokale begrotingen een kans te geven.

Het departement volgt wel de goede praktijken op inzake prestatiebegroting. Andere prioriteiten zijn meerjarenbegroting en spending reviews.

Verder attendeert hij erop dat de zin van een begroting niet alleen van de uitgavenkant, maar ook van de inkomstenkant afhangt. Dat laatste wordt weggeknipt uit de burgerbegroting. Een evenwichtig verhaal vergt bijvoorbeeld dat men naast schulden ook de activa in rekening brengt.

Mogelijk is dat een reden waarom de burgerbegroting niet doorstroomt naar een hoger niveau. Begroten is niet alleen uitgeven, maar ook keuzes maken en verantwoordelijkheid nemen voor de inkomsten.

6. Tweede tussenkomst van Paul Cordy

Paul Cordy denkt dat de burgerbegroting een belangrijke bijdrage kan leveren aan de ontkokering en aan de samenwerking van domeinen, bestuursniveaus en regio's.

Verder wijst hij in het licht van het didactische aspect op de verschillende initiatieven die gericht zijn op de leesbaarheid van de begroting. Dat de burger die wil deelnemen, de informatie kan verwerken, is immers een vereiste.

7. Tweede repliek van Wouter Van Dooren

Wouter Van Dooren bevestigt het nut van initiatieven ter ontkokering en het belang van de leesbaarheidsprojecten voor de democratische kwaliteit.

Verder zou men ook kunnen experimenteren met de burgerbegroting aan de inkomstenzijde. Bewustzijn van beperkingen en de noodzaak van keuzes kan overigens een positief effect zijn van een dergelijke burgerbegroting.

Paul VAN MIERT,
voorzitter

Björn RZOSKA
Paul CORDY,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

KU L	Katholieke Universiteit Leuven
UAntwerpen	Universiteit Antwerpen
UGent	Universiteit Gent
VUB	Vrije Universiteit Brussel