



De stem van de burger: van burgerparticipatie tot het stemhokje

STUDIE OVER DE MECHANISMEN VOOR PARTICIPATIEVE DEMOCRATIE IN BELGIË:
PRAKTIJKEN, UITDAGINGEN EN PERSPECTIEVEN

Allereerst wil ik de auteurs nogmaals danken voor hun vertrouwen bij mijn voorwoord van dit tweede verslag dat het mogelijk maakt nieuwe pistes te vinden voor burgerparticipatie ten gunste van een herziene en vooral gerevitaliseerde democratie.

Als Kamervoorzitster maak ik me uiteraard zorgen over het toenemende fenomeen van de ongeldige stemmen, inclusief de blanco stemmen en onthoudingen, en de miskennen bij de publieke opinie en in de media van de vertegenwoordiging van de democratische stem, het vertrouwensverlies in de verkozenen en in de overheidsinstellingen. Ik maak mij zorgen, net als alle democraten die gehecht zijn aan de waarden van wat in onze ogen het beste systeem voor vrede en welvaart blijft.

Dit nieuwe, tweede rapport, over de participatieve dimensie, ligt dus helemaal in de lijn van onze prioriteiten binnen de Kamer van Volksvertegenwoordigers in België.

Deze parlementaire assemblee moderniseren en klaarstomen voor de wereld van morgen behoort immers tot onze beleidsprioriteiten. Die doelstelling krijgt een eerste concrete vorm in de invoering van digitale platformen waarlangs de burger (m/v) de discussies in de commissies en de debatten in plenaire zitting rechtstreeks kan volgen, om in real time op de hoogte te blijven van de resultaten van de stemming over een wetsvoorstel. Daarnaast hebben wij de modernisering van het petitierecht mogelijk gemaakt door de ontwikkeling van het burgerplatform 'MyOpinion'. In de toekomst moeten we evolueren tot een nog meer participatieve democratie, met onder meer de invoering van burgerpanels over actuele onderwerpen.

Uitgaande van die vaststelling hebben de teams van de VUB en de ULB, met de steun en de medewerking van itsme® zich in 2022 gebogen over de toestand van de participatieve democratie in België.

In dit waardevolle en zeer grondige onderzoek krijgt de lezer drie grote delen voorgeschoteld:

Om te beginnen een overzicht van de participatieve democratie in België in al haar verscheidenheid, met het wet- en regelgevende kader en een inventaris van de veelheid aan instrumenten voor participatieve democratie die in België al enkele jaren worden getest en gehanteerd.

* Het eerste deel van deze studie werd in 2021 gepubliceerd onder de titel "Democratie zonder kiezers? Analyse van het electorale absentisme" <https://www.itsme-id.com/nl-BE/blog/electoral-absenteeism>

In het tweede deel volgt een analyse van die experimenten met burgerparticipatie, op zoek naar de valkuilen die een brede deelname uit alle lagen van de samenleving in de weg zouden kunnen staan.

Tot slot, in deel drie, identificeert het rapport een aantal pistes om de huidige moeilijkheden van de participatieve democratie in België aan te pakken of om naar een optimale institutionalisering als onderdeel van ons politieke systeem te streven.

Ik ben dan ook zeer erkentelijk voor het werk en de diepgang van de onderzoekers en twijfel er niet aan dat dit onderzoek aan de basis zal liggen van heel wat denkwerk, analyses en actieplannen in de parlementen en partijen, bij de militanten en overal waar burgerschap en collectieve inzet aan de orde zijn. Deze demarche ligt overigens in het verlengde van het eerste rapport over absenteïsme bij de verkiezingen. Het politieke apparaat is hiermee alvast beter uitgerust om werk te maken van deze essentiële kwestie.

Zoals ik al schreef in het voorwoord bij het eerste rapport "is onze vastberadenheid van essentieel belang opdat gelijkheid, vrijheid en democratie in ons land ook morgen zouden blijven gedijen. Zij zijn de waarborg voor individuele en collectieve emancipatie en stellen ons in staat om samen de uitdagingen aan te gaan waar onze samenleving, ons land vandaag zo scherp mee geconfronteerd wordt, sociaal, economisch én ecologisch. Als optimisme in de actie en diepgang in de analyses hand in hand gaan, kunnen we er zeker van zijn dat die kunnen leiden tot een vernieuwing en verduurzaming van onze democratie."

Zelf onthoud ik, wat de aanpak van participatieve processen betreft, de noodzaak van transparantie en communicatie (over de methode, de follow-up van de resultaten, wat van de burgers verwacht wordt), het belang van veilige platformen, voortdurende evaluatie, de keuze van goede tools en de aandacht voor de digitale kloof.

Dit tweede rapport spoort ons aan tot een reeks snelle, efficiënte en concrete acties, over de sectoren heen en pertinentier dan ooit, om zo onze democratie nieuw leven in te blazen.

Ik wens u een aangename en leerrijke lectuur.

Eliane Tillieux,
Kamervoorzitster

INHOUD

INLEIDING	6
DEEL 1	
Burgerparticipatie: perspectieven en definitie	8
Analyse van het Belgische wettelijke en institutionele kader	12
1. Belgische Grondwet	13
2. Gemeenten en provincies	14
3. Gewesten en gemeenschappen	16
4. Federale overheid	18
5. Europese Unie	18
6. Debatten en perspectieven betreffende de burgerparticipatie in België	19
7. Wettelijk en institutioneel kader: samenvatting en elementen voor reflectie	25
Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België	26
1. Federaal	28
2. Vlaamse Gewest	29
3. Waalse Gewest	30
4. Brussels Hoofdstedelijk Gewest	32
5. Duitstalige Gemeenschap	34
6. Franse Gemeenschap	36
7. Waalse provincies	38
8. Vlaamse provincies	40
9. Waalse gemeenten	42
10. Vlaamse gemeenten	44
11. Brusselse gemeenten	46
12. Wat we leren uit de inventarisatie	48
Bijlage	
Interpretatieschema van de inventarisatie	54

DEEL 2

Discussie: belemmeringen en hefboomen voor burgerparticipatie 54

1. Belemmeringen voor participatie 55
2. Stimulansen voor participatie 57
3. Transparantie en formalisering van de resultaten als uitdaging 59

E-participatie: modaliteiten, opportuniteiten en uitdagingen 60

1. Digitale kloof 61
2. Het vertrouwen van burgers in online tools en de sociaal-politieke dimensie 63
3. Veiligheid en anonimiteit bij online participatie 64
4. E-participatie – algemene bedenkingen 65

CONCLUSIE

Uitdagingen en best practices inzake participatie 66

1. Algemene overweging 67
2. Uitdagingen voor participatie en aanbevelingen 68

NAWOORD VAN itsme®

1. Burgerparticipatie: niet langer schoorvoetend maar enthousiast via één klik? 70
2. Rol en missie van itsme® in mechanismen voor participatieve democratie 70
3. Waarom deze studie vandaag relevant is 72

INLEIDING

Eind 2021 publiceerden het “Centre d'étude de la vie politique” (Cevipol) (Centrum voor de Studie van de Politieke Praktijk) van de Université Libre de Bruxelles (ULB) en het Departement Politieke Wetenschappen (POLI) van de Vrije Universiteit Brussel (VUB) met als partner het bedrijf itsme® een rapport met een dubbel doel: enerzijds de oorzaken van het electorale absentisme in België en de geconsolideerde democratieën ontleden en anderzijds mogelijke oplossingen aanreiken om kiezers te motiveren om opnieuw te gaan stemmen.

Het rapport identificeerde determinanten op lange termijn voor het absentisme, zoals een zwakkere politieke socialisatie van burgers met een lager diploma, uit meer kwetsbare sociale klassen, met een migratieachtergrond of die wonende in stedelijke gebieden. Daar kwamen factoren bij die te maken hebben met de politieke arena. Denk aan een moeilijk te doorgronden kiesstelsel, de versnippering van de politieke besluitvorming tussen bevoegdheidsniveaus, het gevoel slecht of onvoldoende vertegenwoordigd te worden door de gekozen vertegenwoordigers of politiek wantrouwen gevoed door de perceptie dat iemands stem weinig gewicht in de schaal legt bij beslissingen die door de vertegenwoordigende instellingen worden genomen. Ten slotte werden enkele kortetermijnfactoren besproken, zoals de stemprocedures en de complexiteit ervan.

Op basis van de identificatie van deze elementen die bijdragen tot het absentisme keken de onderzoekers van de ULB en de VUB naar experimenten in het buitenland die veelbelovende resultaten opleveren als oplossingen om het absentisme bij verkiezingen te helpen verminderen. Er werden remedies besproken die op lange termijn de organisatie van het politieke en democratische leven in België kunnen transformeren, alsmede inspanningen op het gebied van burgerschapsvorming. Ook werden remedies voorgesteld die op korte termijn kun-

nen worden ingevoerd, zoals campagnes om kiezers te wijzen op het belang van verkiezingen, wijzigingen aan de regels en procedures van het stemmen zelf (stemmen gedurende meerdere dagen, eenvoudigere kiezersregistratie). Eén van de pistes die in dit verband werd besproken, was de mogelijkheid om over te gaan op een systeem van stemmen op afstand via het internet. Een interessante toevoeging daarbij is het rapport over de mogelijkheid om internetstemmen in België in te voeren dat in 2021 aan de minister van Binnenlandse Zaken werd voorgelegd en waaraan ook onze teams deelnamen. Dit rapport onderstreepte de praktische problemen van een algemene overgang naar stemmen via het internet, en stelde tegelijkertijd pistes voor die politiek onderzocht kunnen worden¹. De mogelijkheden om burgers opnieuw bij het verkiezingsproces te betrekken zijn dan ook talrijk en gevarieerd. Een van de belangrijkste lessen uit het eerste rapport dat de ULB en de VUB, in samenwerking met itsme®, hebben gepubliceerd, is echter dat een hernieuwde betrokkenheid en bekoring van de burger op een globale manier moet worden bekeken, die verder gaat dan alleen stemmen bij verkiezingen. Veel burgers hebben al tientallen jaren de wens geuit om inspraak te hebben in het gevoerde beleid buiten de simpele stem die om de 5 of 6 jaar in de stembusgang moet worden uitgebracht. Geconfronteerd met deze eis worden in België en in talrijke andere democratieën

¹ Studie over de mogelijkheid om online stemmen in België in te voeren, <https://verkiezingen.fgov.be/algemeen/studie-over-de-mogelijkheid-om-online-stemmen-in-belgie-in-te-voeren>

nieuwe instrumenten voor de participatieve democratie ingevoerd. Academisch onderzoek heeft aangetoond dat ze verschillende voordelen² hebben. Ze kunnen met name bijdragen tot het herstel van de band tussen politiek en burgers, door de burgers meer invloed te laten uitoefenen op de genomen besluiten of door bij te dragen tot transparantie. In die zin kunnen ze enkele van de hoofdoorzaken van het absenteïsme bestrijden.

Toch mag men de participatieve democratie niet als een wondermiddel beschouwen. Het blijkt immers ook moeilijk om bepaalde burgers bij de democratie te betrekken en vaak zijn dit dezelfde burgers die niet stemmen. Bovendien zijn er veel valkuilen die kunnen verhinderen dat deze mechanismen hun rechtmatige plaats vinden in onze institutionele systemen.

Op basis van deze vaststelling besloten de teams van de ULB en de VUB, in nauwe samenwerking met itsme® en dankzij de steun van dit bedrijf, om de situatie van de participatieve democratie in België te onderzoeken. Dat is het onderwerp van dit rapport, waarin drie doelstellingen nagestreefd worden. De eerste is een overzicht van de participatieve democratie in België geven, in al haar verscheidenheid. We doen dit via een beschrijving van het wettelijke en regelgevende kader en via een inventarisatie van de talrijke instrumenten voor participatieve

democratie die de laatste jaren in België worden uitgeprobeerd. De tweede doelstelling bestaat erin om, naar het voorbeeld van het rapport over stemonthouding, deze ervaringen met burgerparticipatie te analyseren om de belangrijkste valkuilen op te sporen bij het garanderen van een brede participatie van alle delen van de samenleving. En ten slotte geven we enkele mogelijke oplossingen om de huidige moeilijkheden van de participatieve democratie in België te overwinnen en beter na te denken over de institutionalisering ervan als onderdeel van ons politieke systeem. We doen dit aan de hand van de academische literatuur over democratische innovaties in België en in andere democratieën. In dit laatste deel leggen we ook het verband met de conclusies van ons eerste rapport over electoraal absenteïsme. Beide rapporten willen bijdragen tot het maatschappelijke en politieke debat over burgerparticipatie in brede zin in België.

2 Curato, N., Dryzek, J. S., Ercan, S. A., Hendriks, C. M., & Niemeyer, S. (2017). Twelve key findings in deliberative democracy research. *Daedalus*, 146(3), 28-38.

DEEL 1



Burgerparticipatie: perspectieven en definitie



De OESO ontwaarde in 2020 een “deliberatieve golf”³ die Europa en andere delen van de wereld overspoelde. De organisatie bedoelde hiermee dat overheden talrijke participatieve processen (her)invoeren, op alle bevoegdheidsniveaus. Deze golf wordt onder andere gevolgd door diverse internationale organisaties.

Zo spoort de aanbeveling voor een open besluitvorming de landen aan om “te zoeken naar innoverende manieren om stakeholders effectief bij het beleid te betrekken, om te profiteren van hun ideeën en om samen met hen oplossingen uit te werken en om gebruik te maken van de mogelijkheden van digitale administratie-elementen”⁴. Deze dynamiek verwijst naar diverse contextuele factoren. De crisis van de representatieve democratie vervult hierin een centrale rol. Deze crisis wordt met name gekenmerkt door het in twijfel trekken van de zogeheten “institutionele” vertegenwoordiging, die aan legitimiteit inboet. Ze komt tot uiting in een groeiend wantrouwen ten opzichte van publieke en politieke instellingen⁵⁻⁶, een gebrek aan vertrouwen en het gevoel dat de traditionele politieke elites de burgers niet begrijpen. Onder andere de trage reacties van vertegenwoordigers en instellingen en het feit dat ze niet zouden luisteren naar de burgers voeden de kritiek.

De typische democratische vernieuwingen van de participatieve dynamiek die in veel westerse landen aan het werk is, worden vaak voorgesteld als remedies voor de democratische malaise. Door de directe betrokkenheid van burgers bij politieke processen buiten de verkiezingscycli te vergroten, zouden ze de band tussen elites

en burgers herstellen. Dit rapport onderzoekt deze participatieve dynamiek op Belgisch niveau en analyseert de belangrijkste uitdagingen. Het rapport wil met name de belemmeringen voor de deelname van een groot aantal burgers aan deze nieuwe politieke instrumenten in kaart brengen, evenals mogelijke oplossingen.

De literatuur over burgerparticipatie in de politiek heeft het begrip “participatieve democratie” zeer rekbaar gemaakt, afhankelijk van de gekozen theoretische benadering of de politieke actoren die bij het debat betrokken zijn⁷. Daarom dienen we het begrip “burgerparticipatie” en de logica erachter van naderbij te bekijken. Het discours over participatieprocessen die de burger betrekken bij publieke actie lijkt een onderscheid te maken tussen participatieve en deliberatieve vormen van burgerbetrokkenheid. Hoewel beide termen voortkomen uit de wil om het representatieve democratische systeem te wijzigen en zo een directere betrokkenheid van de burger bij de publieke besluitvorming te bereiken, verwijzen ze in de ogen van de tegenstanders toch naar verschillende dimensies.

3 OECD (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en>

4 OECD (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en>; zie ook: OECD Legal Instrument

5 Runciman, David (2013), The Confidence Trap : a History of Democracy in Crisis from World War I to Present, Princeton, Princeton University Press, 381p.

6 Ferrín Pereira, Mónica, Kriesi, Hanspeter, How Europeans view and evaluate democracy, Oxford, Oxford University Press, 410p.

7 Gourgues, Guillaume (2013), Les politiques de démocratie participative, France, Presses Universitaires de Grenoble, p.15

DEEL 1

Burgerparticipatie: perspectieven en definitie

Voorstanders van een “participatieve” democratie pleiten voor een deelname van zoveel mogelijk mensen aan alle aspecten van het overheidsbeleid. Bij een dergelijke participatie worden deelnemers vaak op een zeer open manier geselecteerd om zoveel mogelijk mensen aan te trekken. De complexiteit van het participatieproces wordt ook verlaagd om een beperkte investering van bereidwillige burgers te vragen⁸. “Deliberatieve” vormen van participatie steunen eerder op het argument van de kwaliteit van het debat. Een beperkte groep burgers, die geacht worden een representatief staal te vertegenwoordigen van de totale populatie waarop de besproken kwestie van toepassing is, gaat met dit doel het debat aan om een gemeenschappelijk compromis te vinden. Een deliberatie vraagt een grotere investering van de deelnemers, omdat het instrument zowel een informatie- als deliberatiefase omvat, vóór er een compromis wordt gevonden waarin alle deelnemers zich kunnen vinden⁹.

De auteurs die deze twee vormen van betrokkenheid van burgers bij de publieke en politieke besluitvorming bespreken, presenteren ook de voor- en nadelen ervan. Ondanks hun doelstellingen om de deelname van het grootste aantal mensen aan te moedigen, hebben participatieve vormen van democratie de neiging om bestaande ongelijkheden binnen de maatschappij te reproduceren door de meningen van geprivilegieerde groepen, die hun standpunt gemakkelijker kunnen doen gelden, te bevoordelen.

Deliberatieve vormen kunnen weliswaar een betere controle uitoefenen op de representativiteit van de bevolking via een restrictiever selectiesysteem, maar vragen ook een grotere investering van vrijwillige burgers. Dit kan de deelname van bepaalde profielen bemoeilijken en zo tot een vertekening van de representatie leiden¹⁰. Deze mechanismen veronderstellen niet alleen dat burgers bereid en beschikbaar zijn, maar ook dat ze structurele barrières, zoals een hoog niveau van taal- en gedragsvaardigheden, kunnen overwinnen.

De overvloedige literatuur over burgerparticipatie belicht ook talrijke typologieën die veel verder gaan dan deze dichotomie tussen participatie en deliberatie^{11, 12}: deliberatie, co-productie, medebeslissing, enz. zijn termen die in de praktijk en de literatuur voorkomen. In deze fase moeten we onthouden dat burgerparticipatie het idee is dat de burger inspraak heeft in de publieke en politieke besluitvorming. Ons begrip van participatie impliceert ook dat deliberatie als een vorm van participatie wordt beschouwd. Het begrip participatie zelf moet dus gezien worden als een overkoepelend begrip voor verschillende participatiemechanismen, ongeacht of het gaat om stemmen, delibereren of andere mechanismen.

8 Sintomer, Yves (2011), “Délibration et participation: affinité élective ou concepts en tension ?”, *Participations*, Vol.1, p.240

9 Elstub, Stephen (2018), “Deliberation and Participatory Democracy” dans Bächtiger, André; Dryzek, John; Mansbridge, Jane S. & Warren, Mark E. (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press, p.193

10 Carson, Lyn & Elstub, Stephen (2019), *Ibidem*

11 Verba, Sidney, Nie, Norma, H., (1972), *Participation in America : political democracy and social equality*, New York, Harper & Row, 428p.

12 Huntington, Samuel P., Nelson, Joan, M., (1976) *No easy choice: political participation in developing countries*, Cambridge, Harvard University Press, p.4



DEEL 1



Analyse van het Belgische wettelijke en institutionele kader



1. Belgische Grondwet

Vanaf het begin heeft de Belgische Grondwet een strikt representatief regime ingesteld¹³. De grondwetgevers wilden in 1830 tot elke prijs voorkomen dat er een democratie zou komen zoals die indertijd theoretisch beschreven werd: de uitoefening van de macht door het volk, zonder tussenpersonen¹⁴. Ze kozen voor een politiek systeem dat alle soorten mechanismen van reële participatie of directe democratie uitsloot. Artikel 36 van de Grondwet kent de wetgevende macht toe aan de twee kamers van het federale Parlement en aan de Koning. Er is niet voorzien in rechtstreekse inmening van de burgers in het opstellen van de wetten. Deze grondwettelijke eis geldt nog steeds en is bovendien herhaaldelijk bevestigd door de afdeling wetgeving van de Raad van State¹⁵. De Belgische burger wordt dus in de eerste plaats gedefinieerd als kiezer, die verantwoordelijk is voor het kiezen van de vertegenwoordigers die vervolgens de politieke oriëntaties van het land bepalen en wetten goedkeuren¹⁶.

Ondanks dit grondwettelijk kader dat vrij afwijzend staat tegenover burgerparticipatie, zijn er in de loop der jaren verschillende mechanismen in het leven geroepen om burgers te raadplegen bij het opstellen van wetten. Het oudste hiervan is het petitierecht, dat in 2019 werd geactualiseerd, met name om rekening te houden met de mogelijkheden van online petitie. Meer recent zijn daar andere participatiemechanismen aan toegevoegd. Dit is in de eerste plaats het geval voor de volksraadpleging, die in 1995 is ingevoerd op het niveau van gemeenten en provincies. Ze stelt de overheid in staat een raadplegende stemming onder de burgers te organiseren over specifieke kwesties die onder haar bevoegdheid vallen. Bij de zesde staatshervorming is de mogelijkheid om volksraadplegingen te organiseren uitgebreid tot het niveau van de gewesten (een kans die alleen Wallonië heeft aangegrepen door een decreet aan te nemen waarin dit mechanisme is vastgelegd)¹⁷.

13 Zoals dat in de 19^e eeuw in de meeste Europese landen het geval was.

14 Thibault (2018), « Consultation populaire et référendum en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2390-2391, nr. 25-26-62.

15 In essentie: "Volgens de Raad van State werd uit het tweede lid van dat artikel (de tweede zin) meer dan 150 jaar lang afgeleid dat voor de meerderheid van de burgers het uitoefenen van de macht beperkt bleef tot het via verkiezingen aanwijzen van hun vertegenwoordigers in parlementaire vergaderingen." in Advies 68.041 van de Raad van State, op 20/4/2021: https://www.senate.be/home/sections/institutioneel/20210420_institutional/20210420_institutional_nl.html

16 Los van de sterke participatie van de burgermaatschappij.

17 Artikel 39bis van de Grondwet maakt het mogelijk om op gewestniveau volksraadplegingen te organiseren. Maar om de volksraadpleging te organiseren is wel een gunstig advies van het Grondwettelijk Hof nodig. (Art.142C, Lid 4).

DEEL 1

Analyse van het Belgische wettelijke en institutionele kader

2. Gemeenten en provincies

Om een overzicht te bieden van de wettelijke bepalingen inzake de lokale overheden kijken we vooral naar de gewestwetgeving die op die lokale overheden van toepassing is¹⁸ en meer bepaald de nieuwe gemeentewet¹⁹ in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Wetboek van de lokale democratie en decentralisatie²⁰ in het Waalse Gewest en ten slotte de decreten Lokaal Bestuur²¹ en Provinciedecreet²² in Vlaanderen. Sinds 2001 zijn de gewesten immers verantwoordelijk voor de organisatie van de lokale overheden. Het is interessant om erop te wijzen dat vóór de regionalisering van lokale bestuursaangelegenheden in 2001 al een aantal overlegmechanismen waren ingesteld bij de wet Tobback van 10 april 1995. Deze voorzagen in de mogelijkheid om adviescommissies op te richten, het recht van burgers om vragen te stellen aan de gemeenteraad en de mogelijkheid om volksraadplegingen op gemeenteniveau in te stellen²³. Deze bepalingen werden overgenomen en geactualiseerd in de teksten die vervolgens door de gewesten werden goedgekeurd.

Voor de gemeenten en provincies in elk gewest geven we in onderstaande tabel voor elk bestaand mechanisme de rechtsgrondslagen die deze mechanismen in de huidige wetgeving ondersteunen. Deze voorzieningen worden hieronder kort gepresenteerd.

- Participatieve begrotingen (of Waalse provinciale participatieve raden): gemeente- of provinciebegrotingen voor de financiering van door burgers voorgestelde projecten;
- Participatieve raden: burgerassemblees die advies geven over één of meer welomschreven kwesties;
- Lokale volksraadplegingen: een proces van raadpleging van de inwoners over een kwestie die van belang is voor de instantie die verantwoordelijk is voor het betreffende gebied, niet-bindend;
- Burgerbevraging: mogelijkheid voor burgers om aan de gemeenteraad of de provincie uitleg over een bepaald onderwerp te vragen;
- Petities: mogelijkheid voor burgers om een onderwerp kenbaar te maken bij de provinciale en gemeentelijke instanties;
- Burgerinitiatieven: de mogelijkheid voor burgers om voorstellen en kwesties betreffende de lokale politiek op de agenda van de gemeenteraad of provincieraad te zetten.

18 De gemeenten beschikken sinds 2001 over de bevoegdheid om lokale overheden te organiseren en oefenen er toezicht over uit.

19 24 juni 1988. – Nieuwe gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest); publicatie: 03-09-1988; nummer 1988062452; pagina: 12482. https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1988062435&table_name=wet

20 22 april 2004. – Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie; publicatie: 12-08-2022; nummer 2004A27184; pagina: 59699. https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=2004A27184&la=F

21 01 januari 2019. – Lokaal Bestuur; publicatie: 15-02-2018; pagina: 11050. <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1029017&datum&geannoteerd=true&print=false>

22 09 december 2005. – Provinciedecreet: <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1014158>

23 Gaudin, Thibault, Jacquet, Vincent, Pilet, Jean-Benoît, Reuchamps, Min, (2018) « Les consultations populaires communales en Wallonie ». Courrier hebdomadaire du CRISP 23922393, nr. 2728, p.570.

Overzicht van de specifieke wetgeving voor lokale overheden, per mechanisme

	Waalse gemeenten	Waalse provincies	Brusselse gemeenten	Vlaamse gemeenten	Vlaamse provincies
Participatieve begrotingen²⁴	Ja	Ja	Ja	-	-
Participatieve raden²⁵	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Lokale volksraadplegingen²⁶	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Burgerbevragingen²⁷	Debatten	Ja	Ja	Ja	Ja
Petities²⁸	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Burgerinitiatieven²⁹	-	-	-	Ja	-

In aanvulling op deze mechanismen voorziet de Duitstalige Gemeenschap, via het decreet van 13 december 2018 betreffende het aanbod aan diensten voor ouderen en personen met ondersteuningsbehoefte, alsook betreffende palliatieve zorg, artikelen 66 tot 69, in de oprichting van gemeentelijke adviescommissies om de belangen van ouderen te behartigen. Volgens het decreet voert de adviescommissie een deskundige opdracht voor de regering uit³⁰.

24 Wetboek van de lokale democratie en decentralisatie (Wallonië), voor de gemeenten: artikel L1321-3 (2012), voor de provincies: artikel L2212-31 over de "participatieve raden"; Nieuwe gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest): artikel 258bis (2009).

25 Wetboek van de lokale democratie en decentralisatie (Wallonië), voor de gemeenten: artikel L1122-35, voor de provincies: artikel L2212-30; Nieuwe gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest): artikel 120bis; Decreet Lokaal Bestuur (gemeenten in Vlaanderen): artikel 304, Provinciedecreet (provincies in Vlaanderen): artikel 191bis.

26 Wetboek van de lokale democratie en decentralisatie (Wallonië), voor de gemeenten: artikel L1141-1, voor de provincies: artikel L2214-1; Nieuwe gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest): artikel 318; Decreet Lokaal Bestuur (gemeenten in Vlaanderen): artikel 305, Provinciedecreet (provincies in Vlaanderen): artikel 198.

27 Wetboek van de lokale democratie en decentralisatie (Wallonië), voor de provincies: artikel L2212-28; Nieuwe gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest): artikel 89bis; Decreet Lokaal Bestuur (gemeenten in Vlaanderen): artikel 304, Provinciedecreet (provincies in Vlaanderen): artikel 191bis.

28 Petitiericht vastgelegd in de Belgische Grondwet (Artikel 28), waarvan de uitvoering via verordening is geregeld. Verwijzing naar dit recht in het Decreet Lokaal Bestuur (gemeenten in Vlaanderen): artikel 304, Provinciedecreet (provincies in Vlaanderen): artikel 191bis.

29 Decreet Lokaal Bestuur (gemeenten in Vlaanderen): artikel 304, Provinciedecreet (provincies in Vlaanderen): artikel 191bis.

30 13 december 2018. – Decreet betreffende het aanbod aan diensten voor ouderen en personen met ondersteuningsbehoefte, alsook betreffende palliatieve zorg, publicatie 28-05-2019. https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=19-05-28&numac=2019200641

DEEL 1

Analyse van het Belgische wettelijke en institutionele kader

3. Gewesten en gemeenschappen

Betreffende de deelstaten geven we hieronder kort de voornaamste wettelijke bepalingen voor elk bevoegdheidsniveau.

Waals Parlement

- Het bijzondere decreet van het Waalse Gewest van 19 juli 2018 tot instelling van de volksraadpleging en het Decreet van 2 mei 2019 betreffende de organisatie van de gewestelijke volksraadpleging.
- Het Reglement van het Waals Parlement voert in artikel 130bis de mogelijkheid in om gemengde overlegcommissies op te richten en bepaalt er de organisatiemodaliteiten van³¹.
- Het bijzondere decreet van 3 september 2020 houdende wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen om de auteur van een petitie het recht te geven om gehoord te worden in de materies geregeld krachtens artikels 138 van de Grondwet bepaalt de modaliteiten van dit recht en herdefinieert de praktische modaliteiten van het petitierecht, waarvoor de auteur slechts 1.000 in plaats van 5.000 handtekeningen nodig heeft om gehoord te worden.

Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

- Het gemeenschappelijke Reglement van het Brussels Parlement en de COCOM, artikel 25/1, alsook het reglement van de Raad van de COCOF, artikel 42ter, voeren de mogelijkheid in om gemengde overlegcommissies op te richten en bepalen de organisatiemodaliteiten ervan.
- De ordonnantie van 17 juli 2020 tot wijziging van de ordonnantie van 20 juli 2016 betreffende het recht gehoord te worden in het kader van een aan het Parlement gerichte petitie herdefinieert de praktische modaliteiten van het petitierecht (bv. Waalse Gewest).
- Grondwetsartikel 39bis machtigt het organiseren van volksraadplegingen op het niveau van de gewesten (bv. Waals Parlement), maar er werd geen enkele organieke bijzondere ordonnantie genomen om er gevolg aan te geven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest³².

31 20 juli 2010. – Reglement van het Waals Parlement. <https://www.parlement-wallonie.be/reglement>. Zie in dit verband eveneens de analyse van Vrydagh, Julien «Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises», *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2492, nr. 7-68, <https://doi.org/10.3917/cris.2492.0005>.

32 CRISP, "Consultation populaire", *vocabulaire politique*, 2020. <https://www.vocabulairepolitique.be/consultation-populaire/>

Parlement van de Duitstalige Gemeenschap

- Het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 25 februari 2019 tot instelling van een permanente burgerdialoog in de Duitstalige Gemeenschap³³.

Parlement van de Federatie Wallonië-Brussel

- Artikel 129 van het Reglement van het Parlement van de Federatie Wallonië-Brussel voorziet in het organiseren van openbare raadplegingen, opgevat als de mogelijkheid voor personen of organen om op eigen initiatief bij het Parlement hun mening te geven over een voorstel of ontwerp van decreet.
- Artikel 127 en 128 van het Reglement van het Parlement van de Federatie Wallonië-Brussel bepalen de modaliteiten voor het organiseren van het petitierecht dat is toegelaten door artikel 28 van de Grondwet³⁴.

Vlaams Parlement

- Het Reglement van het Vlaams Parlement, artikel 101, bepaalt de modaliteiten voor de organisatie van verzoekschriften, toegestaan door artikel 28 van de Grondwet³⁵.

33 Niessen, Christoph, Reuchamps, Min (2019), «Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone», Courrier hebdomadaire du CRISP.

34 20 juli 2010. - Reglement van het Waals Parlement: <https://www.parlement-wallonie.be/reglement>

35 17 november 2021 – Reglement van het Vlaams Parlement : <https://www.vlaamsparlement.be/nl/over-ons/reglement-van-het-vlaams-parlement>

DEEL 1

Analyse van het Belgische wettelijke en institutionele kader

4. Federale overheid

Zoals uiteengezet in het vorige deel over de Grondwet bevat de wetgeving op federaal niveau geen specifieke elementen voor inspraakprocessen. De mogelijkheid om volksraadplegingen te organiseren, die de Grondwet toestaat voor de gewestelijke en lokale niveaus, is niet voorzien voor het federale niveau. In dit opzicht blijft de nationale volksraadpleging die in 1950 voorafgaand aan de troonsafstand van Koning Leopold III werd georganiseerd de uitzondering³⁶.

5. Europese Unie

Het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie³⁷ voorzien in twee participatiedynamieken. Enerzijds de horizontale dynamieken die steunen op lid 1 van artikel 11 en de uitwisselings- en communicatieprocessen tussen burgers en allerlei organisaties omschrijven. Anderzijds zijn lid 2 en 3 van artikel 11 over de verticale dynamieken niet van toepassing op burgers. Ze machtigen de organen van de Commissie om belanghebbenden te raadplegen om de samenhang en de transparantie van haar optreden te waarborgen.

Bovendien bestaat er een wettelijke bepaling inzake participatie op grond waarvan Europese burgers een voorstel kunnen indienen voor de uitvoering van één van de vereisten van de Europese verdragen: het European Citizen's Initiative³⁸.

Ten slotte heeft de Europese Unie in 2001 een Witboek over Governance gepubliceerd waarin ze wijst op het belang om "burgers stelselmatig te betrekken bij de besluitvorming en de uitvoering van het beleid"³⁹.

36 CRISP, "Consultation populaire", vocabulaire politique, 2020. <https://www.vocabulairepolitique.be/consultation-populaire/>

37 Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union; 2016/C 202, Title II Provision on Democratic Principles: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PL>

38 Article 11(4) of the Treaty on European Union (TEU); article 24(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU); regulations (EU) No 211/2011 and 2019/788; rules 222 and 230 of Parliament's Rules of Procedure; <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/149/european-citizens-initiative>.

39 Witboek over Governance, juli 2001. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110109&from=NL>

6. Debatten en perspectieven betreffende de burgerparticipatie in België

JURIDISCHE DEBATTEN EN PARLEMENTAIRE WERKZAAMHEDEN

Gewesten en gemeenschappen

In de legislatuur 2019-2024 van het Waals Parlement komen twee debatten naar voren uit de lopende parlementaire werkzaamheden. Enerzijds discussieert het Waals Parlement over een voorstel van decreet⁴⁰ tot instelling van een burgerpanel en een burgerraad⁴¹. Over dit voorstel van decreet heeft ook de Raad van State een advies uitgebracht, waarin onder meer wordt herinnerd aan de beperkingen die artikel 33 van de Grondwet oplegt⁴². Anderzijds is ook een voorstel van bijzonder decreet tot wijziging van het bijzonder decreet tot instelling van de volksraadpleging, waardoor deze burgerassemblee het initiatief voor het indienen van een verzoek tot volksraadpleging kan nemen, in strijd met artikel 33 (en artikel 8) van de grondwet⁴³.

In het Parlement van de Franse Gemeenschap komen uit de parlementaire documenten ook twee debatten naar voren. In 2020 werd een voorstel ingediend door de groep Les Engagés. Het beoogt het Reglement van het Parlement te wijzigen om volksvergaderingen

te institutionaliseren⁴⁴. Het heeft de formele integratie van het mechanisme van het burgerpanel tot doel, naar het voorbeeld van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 25 februari 2019 tot instelling van een permanente dialoog tussen het Duitstalige Parlement en de burgers. In hetzelfde jaar diende dezelfde fractie ook een voorstel van decreet in om de informatieoverdracht van de gemeenten naar het Parlement van de Franse Gemeenschap te organiseren in het kader van de oprichting van adviescomités die bij loting worden aangewezen⁴⁵.

Federale overheid

Zoals reeds vermeld beperkt de Belgische Grondwet de uitoefening van de macht tot de gekozen vertegenwoordigers. Toch is er momenteel een groeiende belangstelling voor participatieprocessen, zoals blijkt uit de verschillende regeerakkoorden van de legislatuur 2019-2024. De Commissie Democratische Vernieuwing en Burgerschap van de Senaat, opgericht tijdens de legislatuur 2019-2024, onderzoekt kritisch de legitimiteit van de uitgevoerde participatieprocessen en de relevantie van de door de Grondwet opgelegde beperkingen. Sinds haar oprichting en tot augustus 2022 heeft deze com-

40 Voorstel van decreet tot invoering van het burgerpanel en de burgerraad, ingediend op 2 september 2020, document nr. 221 (2019-2020) – Nr. 1bis, http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2020_2021/DECRET/221_1bis.pdf

41 De burgerraad heeft tot doel om het burgerpanel voor te bereiden.

42 Grotere betrokkenheid van de burgers bij het beleid (deel 1 en 2). Gepubliceerd op 24 april 2021 op de website van de Senaat. https://www.senate.be/home/sections/institutioneel/20210420_institutional/20210420_institutional_nl.html

43 Annotatie van artikel 33 van de Grondwet. Jurisprudentie en advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State: Advies van de Raad van State van 29 december 2020 over een voorstel van bijzonder decreet van het Waalse Gewest 'modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire'. https://senlex.senate.be/nl/dia/structure/str_33/article/art_122_fr_2014-01-06/element/el_365/annotation/anno_16241

44 Proposition de modification du règlement visant à institutionnaliser les assemblées citoyennes (Voorstel tot wijziging met het oog op het institutionaliseren van de burgerassemblees), ingediend op 13 maart 2020, document nr. 75 (2019-2020), <https://www.pfwb.be/documents-parlementaires/document-ppmr-001651323>

45 Proposition de décret organisant le transfert d'informations des communes envers le Parlement de la Communauté française dans le cadre de la mise en place de comités consultatifs tirés au sort (Voorstel van decreet voor het organiseren van de informatieoverdracht van de gemeenten naar het Parlement van de Franse Gemeenschap in het kader van de invoering van door het lot aangeduide overlegcomités), ingediend op 13 maart 2020, Document nr. 76 (2019-2020). <https://www.pfwb.be/documents-parlementaires/document-ppd-001651339>

DEEL 1

Analyse van het Belgische wettelijke en institutionele kader

missie de volgende drie dossiers behandeld: "De noodzaak om ons democratisch systeem te moderniseren door de representatieve democratie aan te vullen met meer burgerparticipatie in de besluitvorming" (6/2022); "oprichting van een burgerpanel in de Senaat in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa" (6/2021); "revitalisering van de democratie in België" (10/2019).

Bovendien heeft de commissie op 18 juni 2021 een informatierapport afgeleverd over "de noodzaak om ons democratisch systeem te moderniseren door de representatieve democratie aan te vullen met meer burgerparticipatie in de besluitvorming op de verschillende bevoegdheidsniveaus alsook in de samenleving" met vaststellingen en een stand van zaken voor België⁴⁶. Het rapport bevat aanbevelingen om de participatie van burgers aan de democratie te bevorderen: enerzijds om op korte termijn te handelen binnen het bestaande grondwettelijke kader; anderzijds om enkele van de wettelijke hinderpalen weg te nemen die de rol van burgers in het democratisch functioneren van het land beperken. Het rapport vraagt specifiek om een studie naar de invoering van een systeem van burgerparticipatie op federaal niveau, op basis van de ervaringen van gemengde overlegcommissies in sommige deelstaten⁴⁷.

Ten slotte is het interessant om op te merken dat er ook op het federale niveau dingen veranderen. In 2022 begon de Kamer van Volksvertegenwoordigers een proces van wijziging van haar reglement om de organisatie

mogelijk te maken van commissies bestaande uit door loting aangewezen burgers die samen met de volksvertegenwoordigers beleidskwesties kunnen bespreken en aanbevelingen kunnen doen over nieuwe, goed te keuren maatregelen. Het mechanisme wordt besproken via een voorontwerp van wet dat op 3 juni door de Minister-raad is goedgekeurd. Het wordt momenteel voor advies voorgelegd aan de Raad van State en de Gegevensbeschermingsautoriteit⁴⁸.

POLITIEKE PERSPECTIEVEN

Gemeenten en provincies

Om te beginnen kunnen er twee opmerkingen worden gemaakt over de politieke debatten over participatieprocessen op lokaal niveau. Enerzijds lijkt het principe van het burgerinitiatief dat in de Vlaamse gemeenten is toegestaan een weinig gebruikt instrument te zijn. Anderzijds is het interpellatierecht van de burgers, dat in de Nieuwe Gemeentewet voor de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in het Wetboek van de lokale democratie en decentralisatie voor de provincies van het Waalse Gewest is vastgelegd, niet van toepassing op de gemeenten van het Waalse Gewest. Maar er is wel de mogelijkheid om dit via het reglement van de gemeenteraad in te stellen, zoals de gemeenten Châtelet, Floreffe en Theux hebben gedaan. De Union des Villes et des Communes de Wallonie biedt gemeenten hulpmiddelen om het in te voeren en verdedigt dit principe als een "goede praktijk"⁴⁹.

46 Informatierapport. « La nécessaire modernisation de notre système démocratique en complétant la démocratie représentative par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions aux différents niveaux de pouvoir ainsi qu'au sein de la société » goedgekeurd door de Commissie voor de Democratische Vernieuwing en Burgerschap, op 18/06/2021. https://www.senate.be/informatieverslagen/7-117/index_fr.html

47 Informatierapport over de noodzaak tot modernisering van ons democratisch systeem. Commissie voor de Democratische Vernieuwing en Burgerschap, 31 mei 2021. <https://www.senate.be/www/webdriver?MtabObj=pdf&MicolObj=pdf&MinamObj=pdf&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=117440896>

48 Persbericht, «Ministers Verlinden en Clarinval maken burgerpanels in de toekomst mogelijk», 3 juni 2022. <https://verlinden.belgium.be/nl/ministers-verlinden-en-clarinval-maken-burgerpanels-de-toekomst-mogelijk>

49 Le droit d'interpellation du citoyen, modèle établi par l'Union des Villes et Communes de Wallonie, gepubliceerd op 1 februari 2011. <https://www.uvcw.be/participation-citoyenne/bonnes-pratiques/art-2875>



Gewesten en gemeenschappen

We wijzen erop dat tijdens de huidige legislatuur alle regeringen, met uitzondering van de Vlaamse regering, een hoofdstuk van hun regeerakkoord hebben gewijd aan participatiemechanismen. In de onderstaande tabel worden de elementen die in deze verschillende hoofdstukken aan bod komen, met elkaar vergeleken, door enerzijds de opgenomen participatiemechanismen en anderzijds de in de overeenkomst voorgestelde politieke doelstellingen aan te geven.

Bovendien vormt de Duitstalige Gemeenschap een uitzondering. Haar strategisch plan voor 2025 (Ostbelgien Leben 2025), dat in 2008 werd opgesteld, bestaat uit verschillende "Regionale Entwicklungskonzepte" (REK) of "Regionale ontwikkelingsconcepten" die overeenstemmen met de verkiezingscycli. Ze zijn samengesteld op basis van raadplegingsprocessen (burgerdialoog, regionaal forum, thematische discussieforums⁵⁰).

50 Het "Regionales Entwicklungskonzept" van de Duitstalige Gemeenschap "Ostbelgien leben 2025". Presentatie door N. Heukemes, secretaris-generaal van het ministerie van de Duitstalige Gemeenschap, gegeven in Brussel, op 8 september 2015. https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/10%20Norbert%20Heukemes%20REK_vivre%20la%20Belgique%20de%20l%27est%20en%202025%2007092015.pdf

DEEL 1

Analyse van het Belgische wettelijke en institutionele kader

Samenvatting van de hoofdstukken gewijd aan de burgerparticipatie in de regeerakkoorden (2019-2024)

2019-2024	Te versterken mechanismen	Te creëren mechanismen	Andere
Waalse gewestelijke beleidsverklaring	• Gewestelijke en lokale volksraadplegingen • Petitierecht • Gemengde parlementaire commissie • Participatieve begrotingen • Lokale thematische adviesraden	• Burgerassemblee van de toekomst • Lokale gemengde commissies	—
Algemene beleidsverklaring (BHG)	• Gemengde parlementaire commissies • Petitierecht • Participatieve begrotingen	• Initiatiefrecht (via de hervorming van het petitierecht)	• Bijzondere ondersteuning van de participatie-processen voor de transitie • Verdediging van aanwijzing door het lot
Gewestelijk ontwikkelingsconcept III (Duitstalige Gemeenschap)	—	• Participatieforum voor personen met ondersteuningsbehoefte • Juridisch kader voor lokale participatie (dorpen, wijken) • Orgaan voor de evaluatie van participatieprocessen	—
Beleidsverklaring van de gemeenschap (Franse Gemeenschap)	• Petitierecht	• Wetgevend initiatiefrecht • Gemengde parlementaire commissies • Administratieve cel voor het faciliteren van participatieprocessen	—
Vlaams regeerakkoord	—	—	• Vermelding van de belangrijke rol van cultuur, sport en jeugd in de sociale cohesie en het burgerengagement⁵¹

51 Ook de Vlaamse Regering ontwikkelde communicatie over "het recht om uit te dagen" op het lokale niveau.

Tijdens de legislatuur 2014-2019 verwees alleen het Waalse gewestelijke regeerakkoord⁵² naar de ondersteuning van de burgerparticipatie. In hoofdstuk 14, governance, voorziet het in “[...] un renforcement du rôle du Parlement et une participation plus active des citoyens à la vie publique” (“het versterken van de rol van het Parlement en de actievere participatie van de burgers aan het openbare leven”).

Om dit te bereiken voorziet het akkoord onder andere in:

- Steun voor de goedkeuring in het parlement van een bijzonder decreet om de gewestelijke volksraadpleging ten uitvoer te leggen;
- Een verzoek aan het Parlement om na te denken over de oprichting van “burgerpanels” om onderwerpen te bespreken waarvan de conclusies tot wetgevende initiatieven zouden kunnen leiden;
- Een verzoek aan het om vaker het Parlement mechanisme te gebruiken waarbij aan één of twee parlementsleden het opstellen van een rapport wordt toevertrouwd over een kwestie die een diepgaande reflectie vereist;
- De gemeenten aan te moedigen om de instrumenten voor participatieve democratie waarover ze beschikken te gebruiken⁵³.

Het regeerakkoord van de Franse Gemeenschap (legislatuur 2014-2019)⁵⁴ beperkt zich tot een verwijzing naar participatie in de bepalingen van het 4e hoofdstuk gewijd aan de jeugd: “[...] améliorant la participation des jeunes et des enfants à la vie locale (conseils consultatifs de la jeunesse, conseils communaux d’enfants et les conseils communaux des jeunes)”; (“[...] verbetering van de participatie van jongeren en kinderen aan het lokale leven (jeugadviesraden, gemeentelijke kinderraden en gemeentelijke jeugdraden)”,.

In Vlaanderen bevat de regeringsverklaring niet de intentie om inspraak- of overlegbepalingen toe te voegen of te versterken. De belangrijkste acties van de regering voor versterking van de burgerparticipatie betreffen het lokale niveau. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) heeft met steun van de Vlaamse minister van Samenleven en Binnenlands Bestuur Bart Somers en het Instituut voor de Overheid van de KU Leuven, een driejarig project opgezet om innovatieve praktijken op het gebied van burgerparticipatie op lokaal niveau in kaart te brengen en te analyseren. Tegelijkertijd werden een studie en proefexperimenten uitgevoerd over het «Right to Challenge» op gemeentelijk niveau. Uit een eerste verslag over dit project bleek dat het decreet over de lokale autoriteiten een algemeen kader definieert dat gemeenten vrijheid van handelen geeft om processen van burgerparticipatie in hun gemeenten te organiseren, maar ook een actieve rol van de gemeenten bij de ontwikkeling van deze processen⁵⁵ vereist.

Anderzijds had de vorige Vlaamse regering haar langetermijnvisie (doelstelling 2050) voor een open en wendbare overheid uiteengezet in een witboek dat voortvloeide uit regeringswerk en een raadplegingsproces⁵⁶. In een paragraaf over participatie erkent de regering de toegevoegde waarde van burgerraadpleging en van de inbreng van alle partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid.

52 Regeerakkoord van de Waalse Regering (2014-2019)

53 Waalse regionale beleidsverklaring, 2014-2019.

54 Regeerakkoord van de Federatie Wallonie-Brussel (2014-2019)

55 VVSG (2021), Labo Lokale Burgerparticipatie. Analyserapport, sur le site Labo lokale burgerparticipatie (vvsg.be), bezocht op 20 september 2022

56 Vlaamse Regering (2017). Witboek. (25107 (vlaanderen.be))

DEEL 1

Analyse van het Belgische wettelijke en institutionele kader

Eveneens tijdens de vorige legislatuur hebben verschillende leden van het Vlaams Parlement resoluties ingediend om de betrokkenheid en participatie van burgers te versterken. Deze resoluties vermelden de slechte rangschikking van Vlaanderen op deze punten⁵⁷. In 2018 werden twee resoluties met een grote meerderheid goedgekeurd in het Vlaams Parlement: een resolutie over het bevorderen van betrokkenheid van burgers bij het lokale beleid⁵⁸ en een resolutie over burgerparticipatie⁵⁹.

Federale overheid

Het regeerakkoord Michel I (2014-2018)^{60,61} bevatte geen enkele intentie om participatieprocessen in te voeren of te versterken. Maar de regeerverklaring De Croo (2020-) bevat een volledig hoofdstuk over democratische vernieuwing, met een punt over "nieuwe vormen van burgerparticipatie"⁶². In het hoofdstuk wordt gewezen op de noodzaak om de werking van de democratie te moderniseren, door ze te vereenvoudigen en open te stellen voor nieuwe participatievormen. De mogelijkheid voor vrijwillige burgers om directer deel te nemen aan het politieke besluitvormingsproces wordt voorgesteld als een verrijking voor de representatieve democratie.

Bovendien organiseerde de federale regering in 2022 een ambitieus participatieproces ("Een land voor de toekomst"), dat een online raadplegingsplatform omvatte, maar ook een overlegproces via gemengde of burgerpanels in de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het vooruitzicht stelde. Deze aanpak maakt de weg vrij om het onderwerp op de agenda te zetten.

57 "de zwakke score van Vlaanderen (en België) op het vlak van burgerparticipatie in tal van internationale onderzoeksrapporten en -ranglijsten". Vlaams Parlement, (2018), Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie betreffende burgerparticipatie, n°3, 21 février 2018,

58 Vlaams Parlement (2018), Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie betreffende het stimuleren van burgerbetrokkenheid op het lokale beleidsniveau, n°3, 21 février 2018, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1208345>

59 Vlaams Parlement, (2018), Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie betreffende burgerparticipatie, n°3, 21 février 2018, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1233484>

60 Regeerakkoord van de Federale Regering (2014-2018)

61 De regeringen Michel II (2018), Wilmès I (2019) en II (2020) zijn niet opgenomen. De regering Michel II heeft geen regering verklaring ingediend. Wilmès I en II zijn gevormd tijdens de buitengewone pandemische periode van Covid-19.

62 Regeerakkoord van de Federale Regering (2020-)

7. Wettelijk en institutioneel kader: samenvatting en elementen voor reflectie

De analyse van het wettelijk kader laat zien dat er weinig geïnstitutionaliseerde mechanismen voor burgerparticipatie zijn. De Grondwet blijft de doorslaggevende rechtsgrondslag en brengt een aanzienlijke beperking van de burgerparticipatie met zich mee. De Grondwet creëert namelijk een institutioneel systeem dat elke deelname van burgers aan de besluitvorming verhindert: in formele zin is dit altijd de verantwoordelijkheid van de bevoegde overheden en assemblees.

Dit neemt niet weg dat de verschillende bevoegdheidsniveaus in de afgelopen 30 jaar het grondwettelijke kader omzeild hebben door een breed scala aan inspraakinstrumenten in te voeren om de burger te betrekken bij thema's die onder hun bevoegdheid vallen:

- Volksraadplegingen op gewestniveau (6^e staatshervorming);
- Gemengde overlegcommissies waarin het reglement van het Waals Parlement en het gemeenschappelijke reglement van het Brussels Parlement en de COCOM voorzien, alsook het reglement van de COCOF;
- Model "Ostbelgien" als internationaal en in de literatuur over dit onderwerp geciteerd voorbeeld (bovendien werd het decreet over de permanente burgerdialoog niet voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de RvS). Ondanks de grondwettelijke beperking is er dus een zekere (wettelijk beperkte) manoeuvreerruimte om burgerparticipatie te institutionaliseren.

Toch blijven al deze mechanismen puur consultatief: het monopolie op de besluitvorming blijft in de handen van gekozen vertegenwoordigers⁶³. Dat neemt niet weg dat de regeerakkoorden en parlementaire werkzaamheden wel degelijk gericht zijn op meer burgerparticipatie. De deelstaten zijn bijvoorbeeld actief betrokken bij het agenderen van een grotere institutionalisering van participatiemechanismen. Ook op lokaal niveau bieden het bepalen van een kader (in gewestelijke reglementeringen) en de ontwikkeling van instrumenten voor gemeenten hen de mogelijkheid om een zeer actieve rol te spelen bij de ontwikkeling van burgerparticipatie.

Toch moeten we ook vaststellen dat Vlaanderen zich onderscheidt door een zeer beperkte benadering van burgerparticipatie. Als we nagaan hoe dit in politieke debatten wordt benaderd, lijkt Vlaanderen burgerparticipatie alleen als een zaak voor het lokale niveau te zien. Het prerogatief van participatieprocessen zou dus alleen bij de gemeenten liggen.

63 Julian CLARENNE et Cécile JADOT, « Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », *Courrier Hebdomadaire du CRISP* 2517-2518, no 32-

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

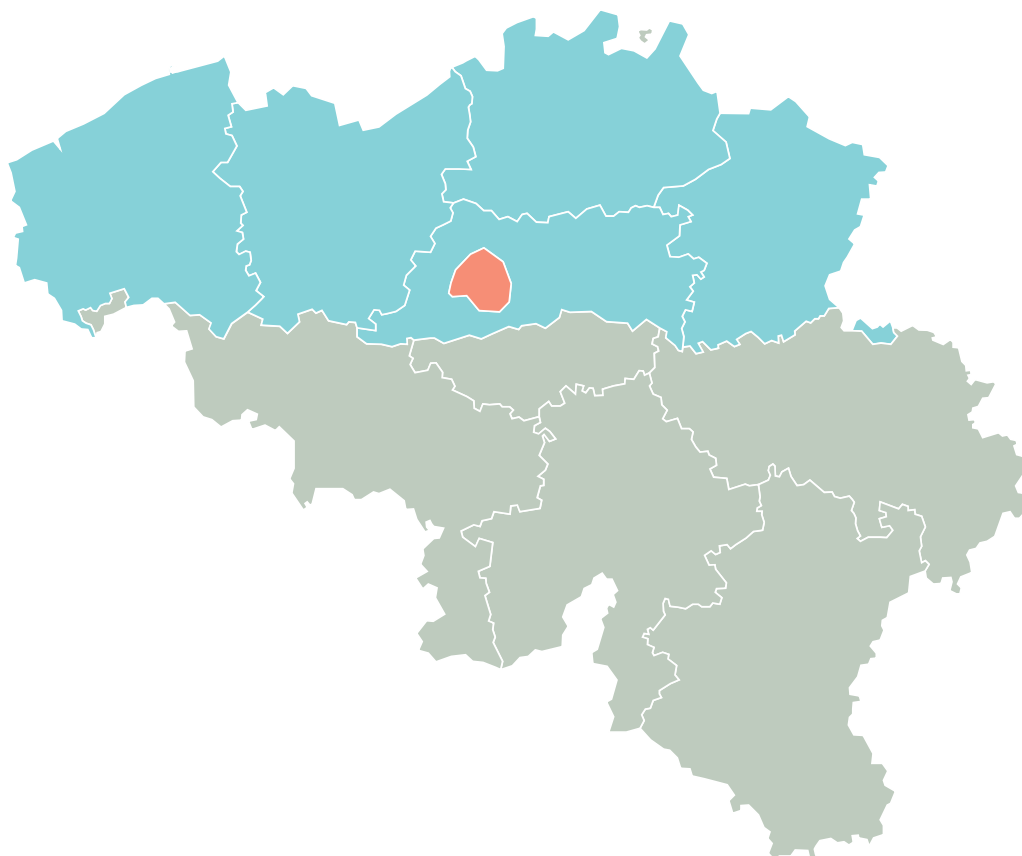
[Zie overzicht p. 52](#)



Om onze reflectie over burgerparticipatie te onderbouwen, hebben we de georganiseerde participatiemechanismen die in België bestaan in kaart gebracht.

Onze focus ligt daarbij op processen die burgers aangaan, niet op overlegprocessen met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in het kader van de ontwikkeling van wetgeving. Evenzo besteden we geen aandacht aan initiatieven die louter door burgers geïnitieerd worden, aan informatiemechanismen⁶⁴ of aan sociale bewegingen van welke aard dan ook. Voor elk mechanisme dat in deze inventarisatie is opgenomen, steunen we op de literatuur, op evaluatierapporten of op gesprekken met de betrokken participatieconsultants.

De inventarisatie-oefening is vooral bedoeld om de diversiteit aan participatieprocessen in kaart te brengen. Ze pretendeert geenszins volledig te zijn. We hebben ongeveer 70 participatieprocessen in kaart gebracht, waarbij we de meer complexe processen in verschillende onderdelen (en dus meerdere lijnen) hebben opgesplitst.

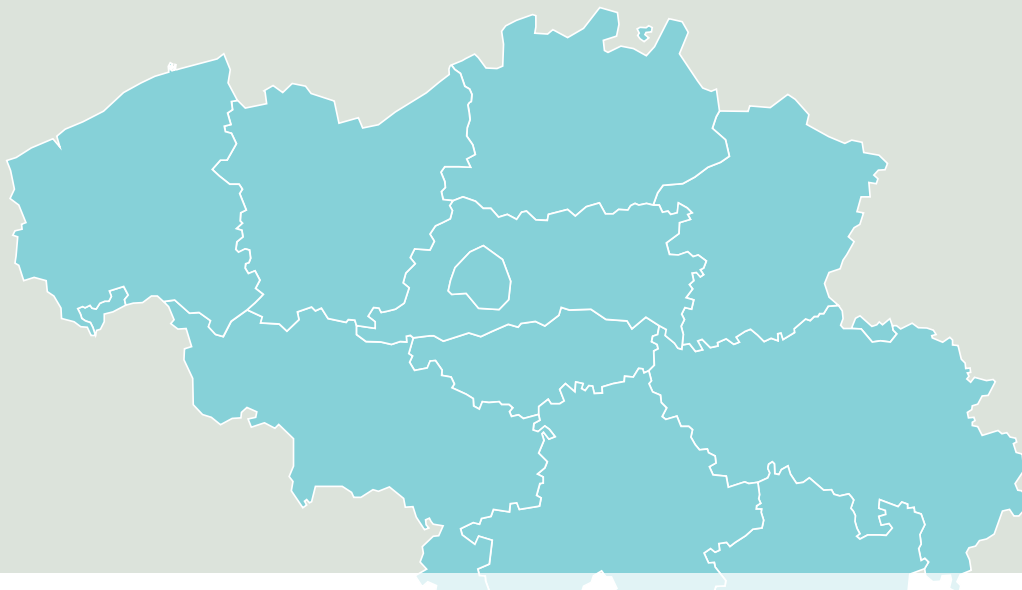


64 In sommige typologieën van participatie wordt informatie immers als één (eerste) niveau van participatie geïdentificeerd, naast andere.

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

1. Federaal



► Verzoekschriften

Mogelijkheid voor burgers om een voorstel in te dienen voor behandeling in het Parlement nadat een drempel van 25.000 handtekeningen is overschreden.



WETTELIJK KADER

- ✓ Grondwet, artikels 28 en 57
- ✓ Wet van 2 mei 2019 betreffende de bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediende verzoekschriften



STERKTEN

- Flexibel
- Gemakkelijke toegang (geen tijds- of geografische barrières)
- Duidelijke institutionalisering
- Duidelijke follow-up procedure



ZWAKTEN

- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (digitale kloof + zelfdiskwalificatie)
- Weinig verzoekschriften die tot specifieke beslissingen hebben geleid



MOGELIJKE OPLOSSINGEN

- ✓ Media-aandacht voor ingediende verzoekschriften EN de follow-up daarvan verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

2. Vlaamse Gewest



► Verzoekschriften

Mogelijkheid voor burgers om de aandacht van de bevoegde parlementaire commissie op een specifieke kwestie te vestigen.



WETTELIJK KADER

- ✓ Reglement van het Vlaams Parlement, artikel 101



STERKTEN

- Flexibel
- Gemakkelijke toegang (geen tijds- of geografische barrières)
- Duidelijke institutionalisering
- Duidelijke follow-up procedure



ZWAKTEN

- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (digitale kloof + zelfdiskwalificatie)
- Weinig verzoekschriften die tot specifieke beslissingen hebben geleid



MOGELIJKE OPLOSSINGEN

- ✓ Media-aandacht voor ingediende verzoekschriften EN de follow-up daarvan verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

3. Waalse Gewest



➤ Verzoekschriften

Mogelijkheid voor burgers om de aandacht van de bevoegde Waalse parlementaire commissie op een specifiek onderwerp te vestigen nadat een drempel van 1000 handtekeningen is overschreden.



WETTELIJK KADER

- ✓ Grondwet, artikel 138
- ✓ Bijzonder besluit van 3 september 2020 tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende de institutionele hervormingen



STERKTEN

- Flexibel
- Gemakkelijke toegang (geen tijds- of geografische barrières)
- Duidelijke institutionalisering
- Duidelijke follow-up procedure



ZWAKTEN

- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (digitale kloof + zelfdiskwalificatie)
- Weinig verzoekschriften die tot specifieke beslissingen hebben geleid



MOGELIJKE OPLOSSINGEN

- ✓ Media-aandacht voor ingediende verzoekschriften EN de follow-up daarvan verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

➤ Volksraadpleging

Mechanisme voor publieke consultatie door middel van een stemming.



WETTELIJK KADER

- ✓ Bijzonder besluit van het Waals Gewest van 19 juli 2018 tot vaststelling van de volksraadpleging
- ✓ Besluit van 2 mei 2019 betreffende de organisatie van de gewestelijke volksraadpleging



STERKTEN

- Diverse onderwerpen
- Matige betrokkenheid
- Maakt het mogelijk diepgaande en kwalitatieve meningen te uiten



ZWAKTEN

- Als het proces ambitieus is, bestaat het risico dat verwachtingen niet worden ingelost
- Gebrek aan duidelijkheid over de doelstellingen
- Status van het verwachte resultaat en follow-up
- Omslachtig proces



MOGELIJKE OPLOSSINGEN

- ✓ Transparantie en formalisering van de resultaten van volksraadplegingen verbeteren
- ✓ Media-aandacht voor het proces verbeteren

➤ Gemengde overlegcommissies

Commissies bestaande uit burgers en parlementsleden die bijeenkomen om te beraadslagen over onderwerpen die door parlementsleden of burgers worden voorgesteld.



WETTELIJK KADER

- ✓ Reglement van het Waals Parlement, artikel 130^{bis}



STERKTEN

- Gemengd karakter met burgers en verkozenen
- Prikkel voor deelname (betaling van onkosten)
- Inclusieve compositie (door loting)



ZWAKTEN

- Moeilijke toegang voor sommige doelgroepen en geringe inclusiviteit
- Geografische, temporele, individuele en cognitieve barrières
- Gebrek aan duidelijkheid over de nagestreefde doelstellingen
- Als het proces ambitieus is, bestaat het risico dat verwachtingen niet worden ingelost
- Volledige inclusiviteit van de loting in kwestie



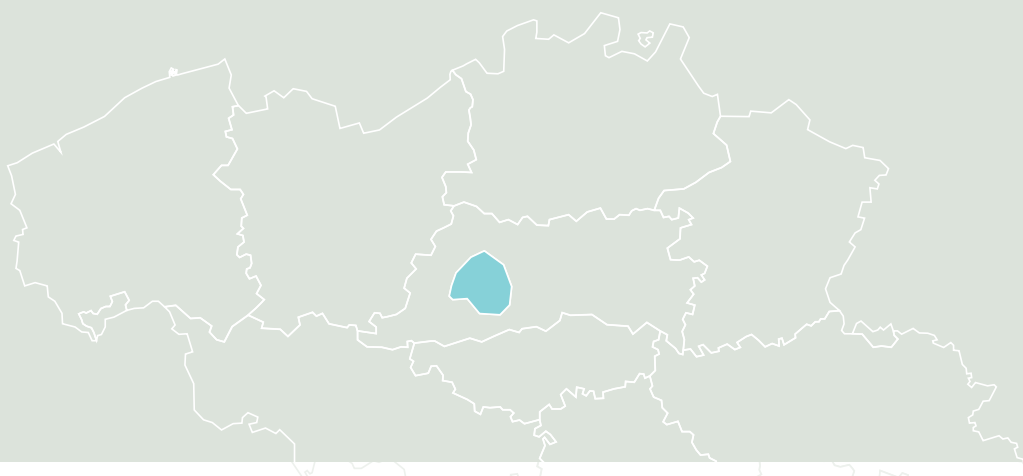
MOGELIJKE OPLOSSINGEN

- ✓ Decentraliseren of een aanvullende (digitale) component inzetten
- ✓ Empowerment van de deelnemers

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

4. Brussels Hoofdstedelijk Gewest



► Gemengde overlegcommissies

Commissies bestaande uit burgers en parlementsleden die bijeenkomen om te beraadslagen over onderwerpen die door parlementsleden of burgers worden voorgesteld.



WETTELIJK KADER

- ✓ Reglement van het Brussels Parlement van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), artikel 25/1
- ✓ Reglement van het Franstalig Brussels Parlement, artikel 42ter



STERKTEN

- Gemengd karakter met burgers en verkozenen
- Prikkel voor deelname (betaling van onkosten)
- Inclusieve compositie (door loting)



ZWAKTEN

- Moeilijke toegang voor sommige doelgroepen
- Kosten en complexiteit van het proces
- Geografische, temporele, individuele en cognitieve barrières
- Gebrek aan duidelijkheid over de nagestreefde doelstellingen
- Als het proces ambitieus is, bestaat het risico dat verwachtingen niet worden ingelost
- Volledige inclusiviteit van de loting in kwestie



MOGELIJKE OPLOSSINGEN

- ✓ Decentraliseren of een aanvullende (digitale) component inzetten

➤ Verzoekschriften

Mogelijkheid voor burgers om de aandacht van de bevoegde Brusselse parlementaire commissie op een specifiek onderwerp te vestigen nadat een drempel van 1000 handtekeningen is overschreden.



WETTELIJK KADER

- ✓ Ordonnantie van 17 juli 2020 tot wijziging van de ordonnantie van 20 juli 2016 betreffende het recht gehoord te worden in het kader van een aan het Parlement gerichte petitie



STERKTEN

- Gemakkelijke toegang
- Niet te kostelijk in termen van tijd voor de burgers
- Duidelijke institutionalisering
- Duidelijke follow-up procedure



ZWAKTEN

- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (digitale kloof + zelfdiskwalificatie)
- Weinig verzoekschriften die tot specifieke beslissingen hebben geleid



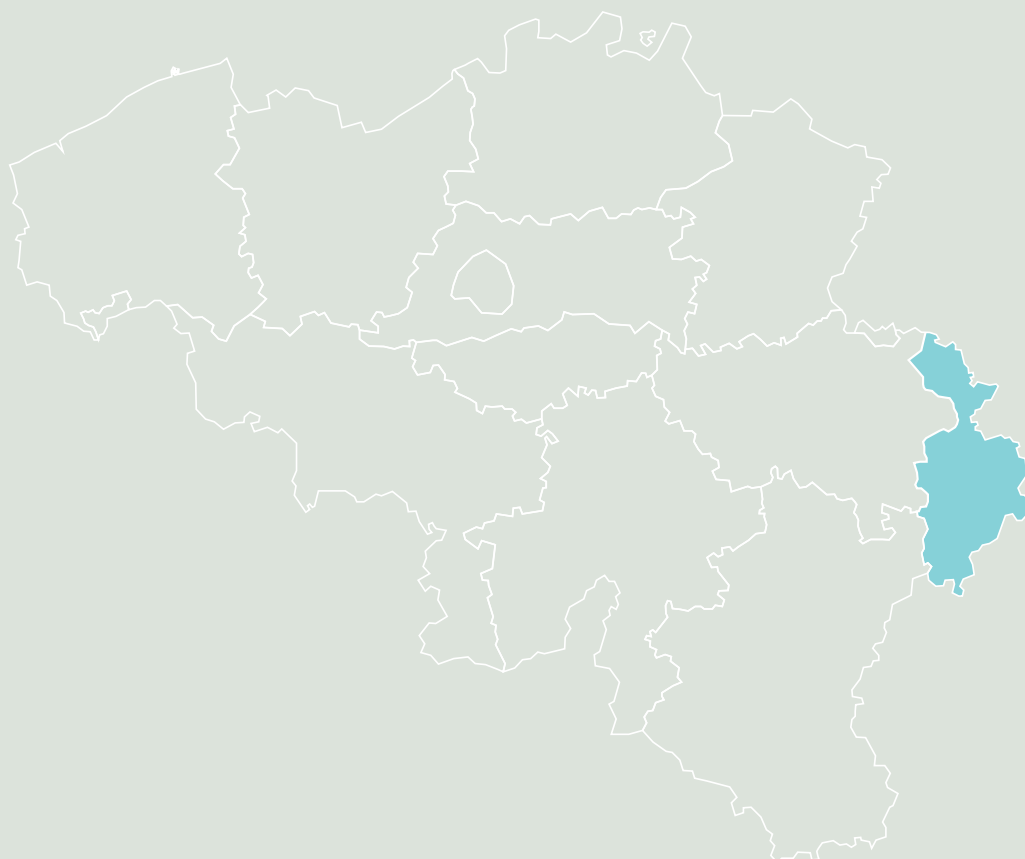
MOGELIJKE OPLOSSINGEN

- ✓ Media-aandacht voor ingediende verzoekschriften EN de follow-up daarvan verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven
voor burgerparticipatie in België

5. Duitstalige Gemeenschap



► Permanente burgerdialoog en burgervergaderingen

Maakt het mogelijk ad hoc vergaderingen van burgers in te stellen om te beraadslagen en aanbevelingen te doen over een bepaald onderwerp. Leden door loting geselecteerd.



WETTELIJK KADER

- ✓ Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 25 februari 2019



STERKTEN

- Prikkel voor deelname (betaling van onkosten)
- Willekeur van de loting



ZWAKTEN

- Moeilijke toegang voor sommige doelgroepen
- Kosten en complexiteit van het proces
- Geografische, temporele, individuele en cognitieve barrières
- Gebrek aan duidelijkheid over de nagestreefde doelstellingen
- Als het proces ambitieus is, bestaat het risico dat verwachtingen niet worden ingelost
- Volledige inclusiviteit van de loting in kwestie



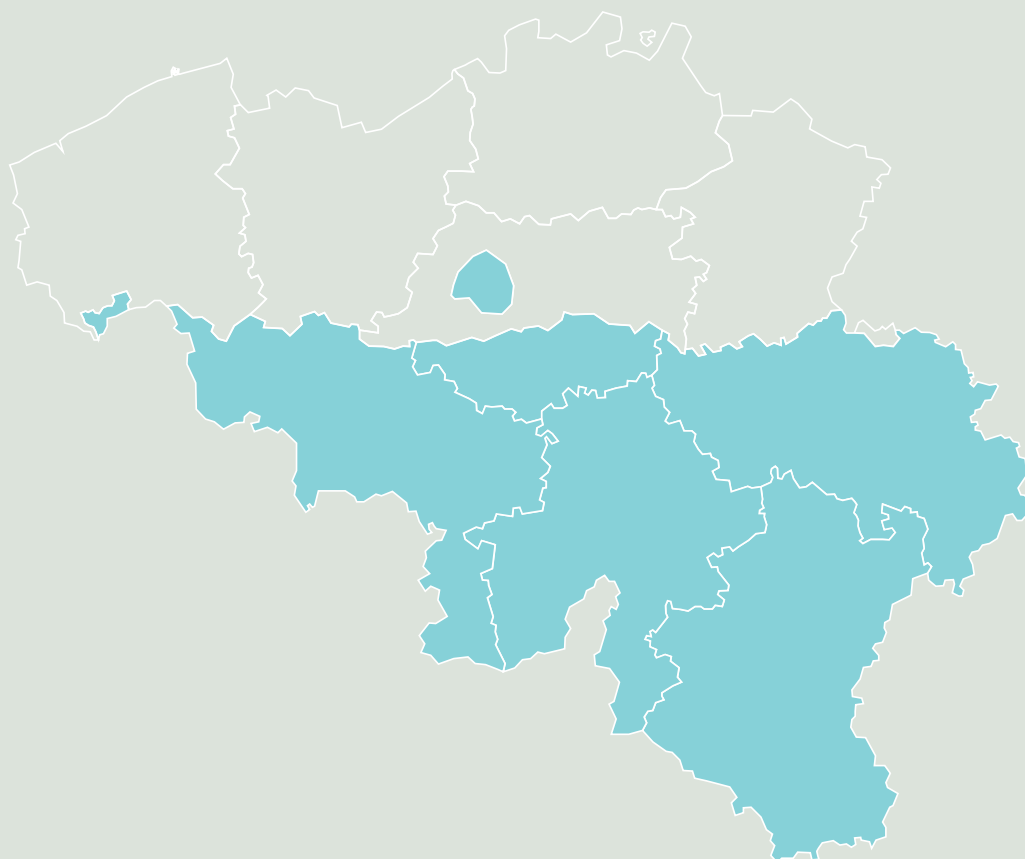
MOGELIJKE OPLOSSINGEN

- ✓ Decentraliseren of een aanvullende (digitale) component inzetten

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven
voor burgerparticipatie in België

6. Franse Gemeenschap



► Publieke consultaties

Mogelijkheid voor personen of organisaties om op eigen initiatief bij het Parlement advies uit te brengen over een voorstel of ontwerpbesluit.



WETTELIJK KADER

- ✓ Reglement van het Parlement van de Franse Gemeenschap, artikel 129



STERKTEN

- Maakt het mogelijk diepgaande en kwalitatieve meningen te uiten



ZWAKTEN

- Weinig feedback aan de groep die heeft deelgenomen
- Als het proces ambitieus is, bestaat het risico dat verwachtingen worden gewekt die uiteindelijk worden teleurgesteld



MOGELIJKE OPLOSSINGEN

- ✓ Verbetering van de transparantie en formalisering van de resultaten van participatieve processen

► Verzoekschriften

Mogelijkheid voor burgers om de aandacht van de bevoegde parlementaire commissie op een specifieke kwestie te vestigen.



WETTELIJK KADER

- ✓ Reglement van het Parlement van de Franse Gemeenschap, artikel 85
- ✓ Grondwet, artikel 28



STERKTEN

- Gemakkelijke toegang
- Geen te grote tijdsinvestering door burgers
- Duidelijke institutionalisering
- Duidelijke follow-up procedure



ZWAKTEN

- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (digitale kloof + zelfdiskwalificatie)
- Weinig verzoekschriften die tot specifieke beslissingen hebben geleid



MOGELIJKE OPLOSSINGEN

- ✓ Media-aandacht voor ingediende verzoekschriften EN de follow-up daarvan verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

7. Waalse provincies



► Participatieve begroting

Budgetten voor de financiering van door burgers voorgestelde projecten.

Wettelijk kader



- ✓ Code voor lokale democratie en decentralisatie (Wallonië), artikel L2212-31 met de naam "conseil participatif" (2012)

Sterkten



- Eenvoudige communicatie en concrete zichtbaarheid van de resultaten
- Gemakkelijk en direct te operationaliseren resultaten

Zwakten



- Lage inclusiviteit

Mogelijke oplossingen



► Adviesraden

Burgervergaderingen om advies te geven over een of meer specifieke kwesties.

Wettelijk kader



- ✓ Code voor lokale democratie en decentralisatie (Wallonië), artikel L2212-30

Sterkten



- Flexibiliteit

Zwakten



- Weinig feedback aan de groep die deelnam
- Moeilijk toegankelijk voor sommige doelgroepen
- Vereist tijdsinvestering van de deelnemers
- Weinig inclusiviteit

Mogelijke oplossingen



- ✓ Decentraliseren of een aanvullende digitale component inzetten
- ✓ Empowerment van deelnemers
- ✓ Transparantie verbeteren

➤ Volksraadpleging

Niet-bindend proces van raadpleging van de inwoners over een kwestie die van belang is voor de verantwoordelijke instantie van het betrokken gebied.

Wettelijk kader



- ✓ Code voor lokale democratie en decentralisatie (Wallonië), artikel L2214-1

Sterkten



- Maakt het mogelijk diepgaande en kwalitatieve meningen te uiten

Zwakten



- Weinig feedback aan de groep die deelnam
- Als het proces ambitieus is, bestaat het risico dat verwachtingen niet worden ingelost

Mogelijke oplossingen



- ✓ Verbetering van de transparantie en formalisering van de resultaten van participatieve processen

➤ Voorstellen van burgers

De burger kan de provincie om uitleg vragen over een bepaald onderwerp.

Wettelijk kader



- ✓ Code voor lokale democratie en decentralisatie (Wallonië), artikel L2212-28

Sterkten



- Diverse onderwerpen

Zwakten



- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (zelfdiskwalificatie)
- Gebrek aan duidelijkheid over de verwachte resultaten

Mogelijke oplossingen



- ✓ De media-aandacht voor de regeling en de initiatieven verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

➤ Verzoekschriften

Mogelijkheid voor burgers om de aandacht van de provinciale autoriteiten op een specifieke kwestie te vestigen.

Wettelijk kader



- ✓ Grondwet, artikel 28 waarvan de uitvoering geregeld is bij verordening

Sterkten



- Gemakkelijke toegang
- Geen te grote tijdsinvestering door burgers
- Duidelijke institutionalisering
- Duidelijke follow-up procedure

Zwakten



- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (digitale kloof + zelfdiskwalificatie)
- Weinig verzoekschriften die tot specifieke beslissingen hebben geleid

Mogelijke oplossingen

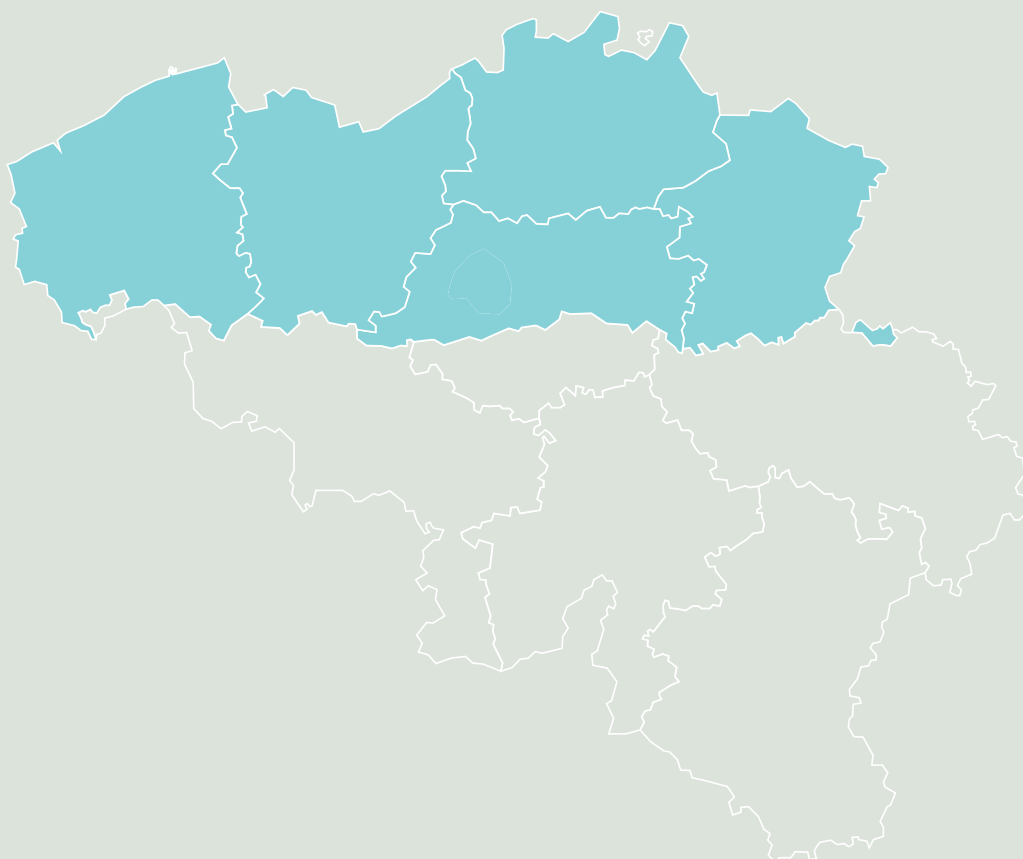


- ✓ Media-aandacht voor ingediende verzoekschriften EN de follow-up daarvan verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

8. Vlaamse provincies



► Adviesraden

Burgervergaderingen om advies te geven over een of meer specifieke kwesties.

Wettelijk kader



- ✓ Provinciedecreet, artikel 191bis

Sterkten



- Flexibiliteit

Zwakten



- Weinig feedback aan de groep die deelnam
- Moeilijk toegankelijk voor sommige doelgroepen
- Vereist tijd voor de deelnemers
- Weinig inclusiviteit

Mogelijke oplossingen



- ✓ Decentraliseren of een aanvullende digitale component inzetten
- ✓ Empowerment van deelnemers
- ✓ Transparentie verbeteren

➤ Volksraadpleging

Niet-bindend proces van raadpleging van de inwoners over een kwestie die van belang is voor de verantwoordelijke instantie van het betrokken gebied.

Wettelijk kader



- ✓ Provinciedecreet, artikel 198

Sterkten



- Maakt het mogelijk diepgaande en kwalitatieve meningen te uiten

Zwakten



- Weinig feedback aan de groep die deelnam
- Als het proces ambitieus is, bestaat het risico dat verwachtingen niet worden ingelost

Mogelijke oplossingen



- ✓ Verbetering van de transparantie en formalisering van de resultaten van participatieve processen

➤ Voorstellen van burgers

De burger kan de provincie om uitleg vragen over een bepaald onderwerp.

Wettelijk kader



- ✓ Provinciedecreet, artikel 191bis

Sterkten



- Diverse onderwerpen

Zwakten



- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (zelfdiskwalificatie)
- Gebrek aan duidelijkheid over de doelstellingen

Mogelijke oplossingen



- ✓ De media-aandacht voor de regeling en de initiatieven verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

➤ Verzoekschriften

Mogelijkheid voor burgers om de aandacht van de provinciale autoriteiten op een specifieke kwestie te vestigen.

Wettelijk kader



- ✓ Grondwet, artikel 28, waarvan de uitvoering bij verordening is geregeld
- ✓ Verwijzing naar dit recht in het Provinciedecreet, artikel 191bis

Sterkten



- Gemakkelijke toegang
- Geen te grote tijdsinvestering door burgers
- Duidelijke institutionalisering
- Duidelijke follow-up procedure

Zwakten



- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (digitale kloof + zelfdiskwalificatie)
- Weinig verzoekschriften die tot specifieke beslissingen hebben geleid

Mogelijke oplossingen

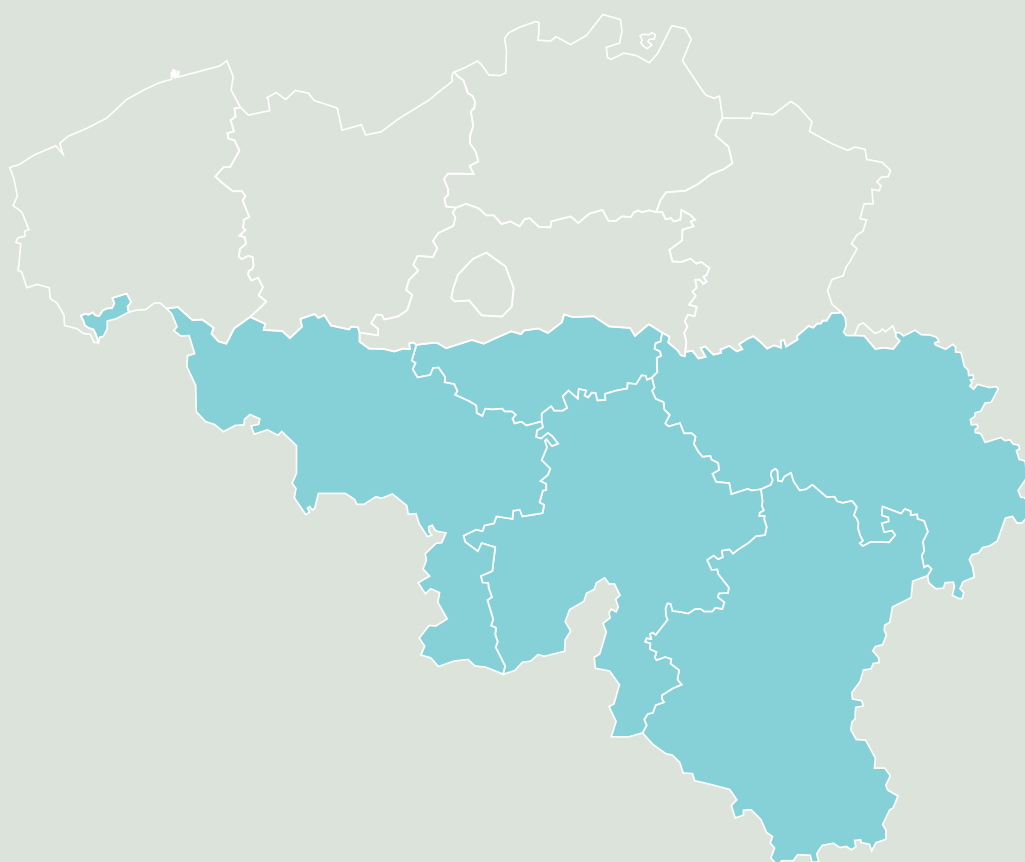


- ✓ Media-aandacht voor ingediende verzoekschriften EN de follow-up daarvan verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

9. Waalse gemeenten



► Participatieve begroting

Budgetten voor de financiering van door burgers voorgestelde projecten.

Wettelijk kader



- ✓ Code voor lokale democratie en decentralisatie (Wallonië), artikel L1321-3 (2012)

Sterkten



- Eenvoudige communicatie en concrete zichtbaarheid van de resultaten

Zwakten



- Lage inclusiviteit

Mogelijke oplossingen



► Adviesraden

Burgervergaderingen om advies te geven over een of meer specifieke kwesties.

Wettelijk kader



- ✓ Code voor lokale democratie en decentralisatie (Wallonië), artikel L1122-35

Sterkten



- Flexibiliteit

Zwakten



- Weinig feedback aan de groep die deelnam
- Moeilijk toegankelijk voor sommige doelgroepen
- Vereist tijd voor de deelnemers
- Weinig inclusiviteit

Mogelijke oplossingen



- ✓ Decentraliseren of een aanvullende digitale component inzetten
- ✓ Empowerment van deelnemers
- ✓ Transparantie verbeteren

► Volksraadpleging

Niet-bindend proces van raadpleging van de inwoners over een kwestie die van belang is voor de verantwoordelijke instantie van het betrokken gebied.

Wettelijk kader



- ✓ Code voor lokale democratie en decentralisatie (Wallonië) artikel L1141-1

Sterkten



- Maakt het mogelijk diepgaande en kwalitatieve meningen te uiten

Zwakten



- Weinig feedback aan de groep die deelnam
- Als het proces ambitieus is, bestaat het risico dat verwachtingen niet worden ingelost

Mogelijke oplossingen



- ✓ Verbetering van de transparantie en formalisering van de resultaten van participatieve processen

► Verzoekschriften

Mogelijkheid voor burgers om de aandacht van de gemeentelijke autoriteiten op een specifieke kwestie te vestigen.

Wettelijk kader



- ✓ Grondwet, artikel 28, waarvan de uitvoering bij verordening geregeld is

Sterkten



- Gemakkelijke toegang
- Geen te grote tijdsinvestering door burgers
- Duidelijke institutionalisering
- Duidelijke follow-up procedure

Zwakten



- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (digitale kloof + zelfdiskwalificatie)
- Weinig verzoekschriften die tot specifieke beslissingen hebben geleid

Mogelijke oplossingen

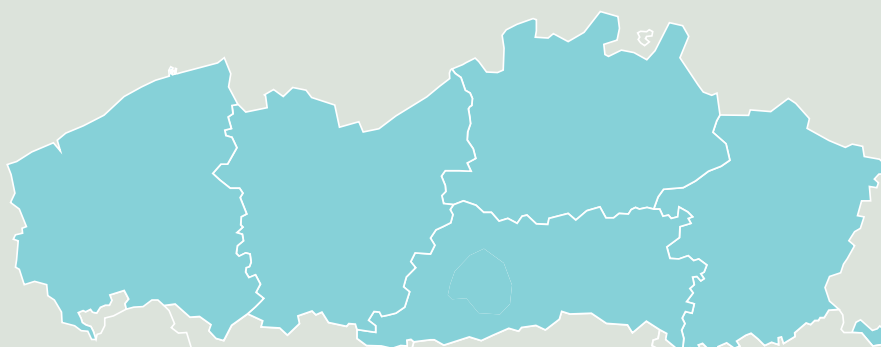


- ✓ Media-aandacht voor ingediende verzoekschriften EN de follow-up daarvan verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

10. Vlaamse gemeenten



► Adviesraden

Burgerversamelingen om advies te geven over een of meer specifieke kwesties.

Wettelijk kader



- ✓ Decreet Lokaal Bestuur, artikel 304

Sterkten



- Flexibiliteit

Zwakten



- Weinig feedback aan de groep die deelnam
- Moeilijk toegankelijk voor sommige doelgroepen
- Vereist tijd voor de deelnemers
- Weinig inclusiviteit

Mogelijke oplossingen



- ✓ Decentraliseren of een aanvullende digitale component inzetten
- ✓ Empowerment van deelnemers
- ✓ Transparantie verbeteren

► Volksraadpleging

Niet-bindend proces van raadpleging van de inwoners over een kwestie die van belang is voor de verantwoordelijke instantie van het betrokken gebied.

Wettelijk kader



- ✓ Decreet Lokaal Bestuur, artikel 305

Sterkten



- Maakt het mogelijk diepgaande en kwalitatieve meningen te uiten

Zwakten



- Weinig feedback aan de groep die deelnam
- Als het proces ambitieus is, bestaat het risico dat verwachtingen niet worden ingelost

Mogelijke oplossingen



- ✓ Verbetering van de transparantie en formalisering van de resultaten van participatieve processen

➤ Voorstellen van burgers

Mogelijkheid voor de burger om de gemeenteraad om uitleg te vragen over een bepaald onderwerp.

Wettelijk kader



- ✓ Decreet Lokaal Bestuur, artikel 304

Sterkten



- Diverse onderwerpen

Zwakten



- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (zelfdiskwalificatie)
- Gebrek aan duidelijkheid over de doelstellingen

Mogelijke oplossingen



- ✓ De media-aandacht voor de regeling en de initiatieven verbeteren
- ✓ Voorzien in ondersteunende processen

➤ Verzoekschriften

Mogelijkheid voor burgers om de aandacht van de gemeentelijke autoriteiten op een specifieke kwestie te vestigen.

Wettelijk kader



- ✓ Grondwet, artikel 28, waarvan de uitvoering bij verordening geregeld is
- ✓ Decreet Lokaal Bestuur, artikel 304

Sterkten



- Gemakkelijke toegang
- Geen te grote tijdsinvestering door burgers
- Duidelijke institutionalisering
- Duidelijke follow-up procedure

Zwakten



- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (digitale kloof + zelfdiskwalificatie)
- Weinig verzoekschriften die tot specifieke beslissingen hebben geleid

Mogelijke oplossingen



- ✓ Media-aandacht voor ingediende verzoekschriften EN de follow-up daarvan verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

➤ Burgerinitiatief

Mogelijkheid voor burgers om voorstellen en kwesties betreffende de lokale politiek op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen.

Wettelijk kader



- ✓ Decreet Lokaal Bestuur, artikel 304

Sterkten



- Diverse onderwerpen

Zwakten



- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (zelfdiskwalificatie)
- Gebrek aan duidelijkheid over de doelstellingen

Mogelijke oplossingen



- ✓ De media-aandacht voor de regeling en de initiatieven verbeteren;
- ✓ Voorzien in ondersteunende processen

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

11. Brusselse gemeenten

► Participatieve begroting

Budgetten voor de financiering van door burgers voorgestelde projecten.

Wettelijk kader



- ✓ Nieuwe Gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), artikel 258bis (2009)

Sterkten



- Eenvoudige communicatie en concrete zichtbaarheid van de resultaten
- Vlot en meteen operationeel toepasbare resultaten

Zwakten



- Lage inclusiviteit

Mogelijke oplossingen



- ✓ Gemakkelijke communicatie en concrete zichtbaarheid van resultaten
- ✓ Vlot en meteen operationeel toepasbare resultaten

► Adviesraden

Burgervergaderingen om advies te geven over een of meer specifieke kwesties.

Wettelijk kader



- ✓ Nieuwe Gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), artikel 120bis

Sterkten



- Flexibiliteit

Zwakten



- Weinig feedback aan de groep die deelnam
- Moeilijk toegankelijk voor sommige doelgroepen
- Vereist tijd voor de deelnemers
- Weinig inclusiviteit

Mogelijke oplossingen



- ✓ Decentraliseren of een aanvullende digitale component inzetten
- ✓ Empowerment van deelnemers
- ✓ Transparentie verbeteren

➤ Volksraadpleging

Niet-bindend proces van raadpleging van de inwoners over een kwestie die van belang is voor de verantwoordelijke instantie van het betrokken gebied.

Wettelijk kader



- ✓ Nieuwe Gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), artikel 318

Sterkten



- Maakt het mogelijk diepgaande en kwalitatieve meningen te uiten

Zwakten



- Weinig feedback aan de groep die deelnam
- Als het proces ambitieus is, bestaat het risico dat verwachtingen niet worden ingelost

Mogelijke oplossingen



- ✓ Verbetering van de transparantie en formalisering van de resultaten van participatieve processen

➤ Voorstellen van burgers

Mogelijkheid voor de burger om de gemeenteraad om uitleg te vragen over een bepaald onderwerp.

Wettelijk kader



- ✓ Nieuwe Gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), artikel 89bis

Sterkten



- Diverse onderwerpen

Zwakten



- Lage zichtbaarheid;
- Lage inclusiviteit (zelfdiskwalificatie)
- Gebrek aan duidelijkheid over de doelstellingen

Mogelijke oplossingen



- ✓ De media-aandacht voor de regeling en de initiatieven verbeteren
- ✓ Voorzien in ondersteunende processen

➤ Verzoekschriften

Mogelijkheid voor burgers om de aandacht van de gemeentelijke autoriteiten op een specifieke kwestie te vestigen.

Wettelijk kader



- ✓ Grondwet, artikel 28 waarvan de uitvoering bij verordening geregeld is

Sterkten



- Gemakkelijke toegang
- Geen te grote tijdsinvestering door burgers
- Duidelijke institutionalisering
- Duidelijke follow-up procedure

Zwakten



- Lage zichtbaarheid
- Lage inclusiviteit (digitale kloof + zelfdiskwalificatie)
- Weinig verzoekschriften die tot specifieke beslissingen hebben geleid

Mogelijke oplossingen



- ✓ Media-aandacht voor ingediende verzoekschriften EN de follow-up daarvan verbeteren
- ✓ Zorgen voor een ondersteunend systeem

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

12. Wat we leren uit de inventarisatie

Door initiatieven voor burgerparticipatie op deze manier in kaart te brengen, kunnen we de schijnwerper richten op de organisatie van het grote aantal dergelijke initiatieven, die ook nog eens zeer divers zijn, ondanks het zwakke wettelijke kader.

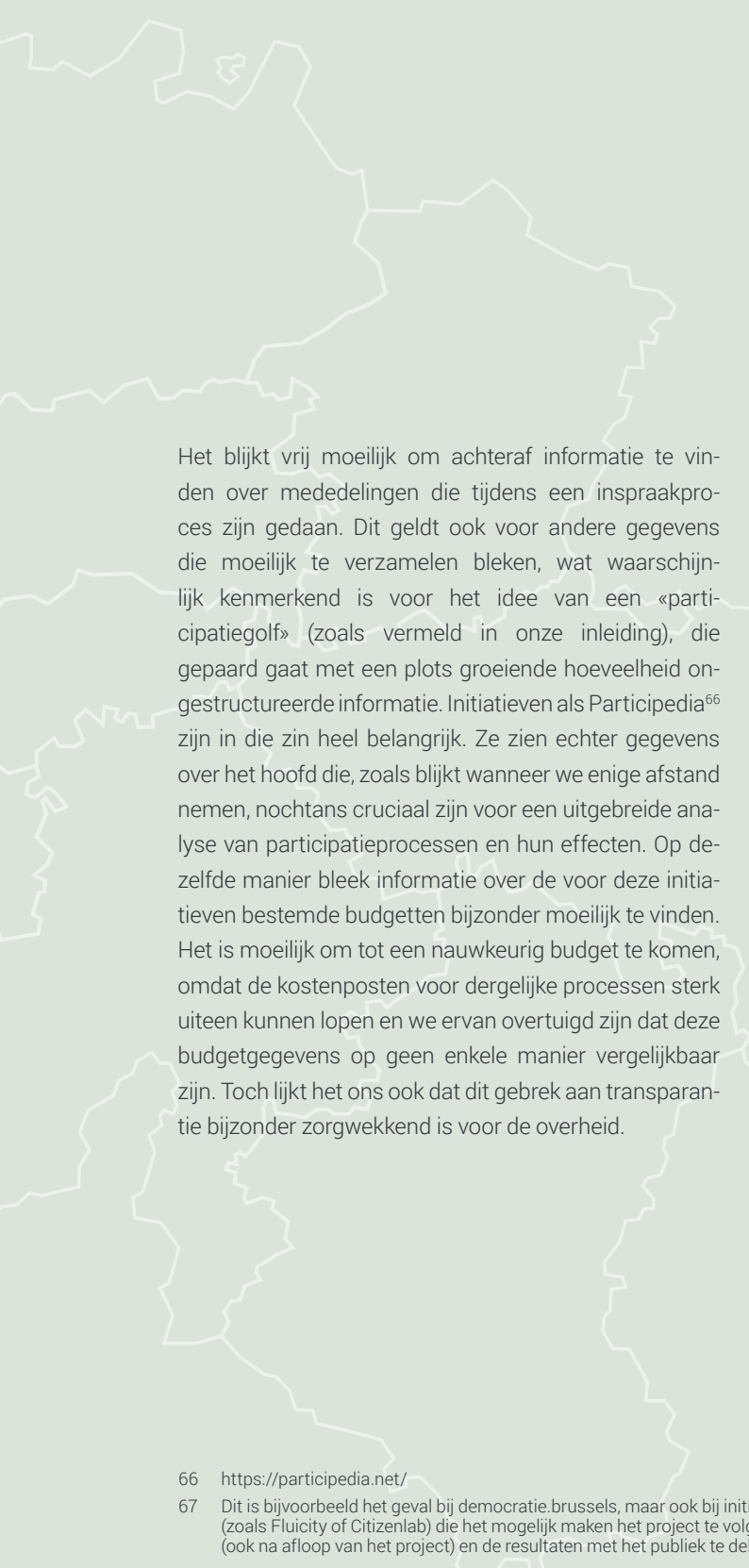
Deze inventarisatie omvat 75 verschillende processen. Van deze processen hebben er 52 geen digitale component. 10 werden volledig online uitgevoerd en 13 gedeeltelijk online.

Van de vele lessen die uit deze inventarisatie te trekken zijn, verdienen er enkele in dit rapport onze speciale aandacht.

De eerste les die we kunnen trekken, is dat de initiatieven divers zijn. Dit maakt dat het heel moeilijk is om ze in te delen in een starre typologie. De grote verscheidenheid komt ook tot uiting in de gebruikte termen. Sommigen gebruiken bijvoorbeeld de term “aanbevelingen”, maar zijn eerder voorstellen die minder verregaand zijn. Hetzelfde geldt voor de begrippen «panels», «overleg», «raadpleging», enz., die in de bestudeerde initiatieven verschillend worden gebruikt. Deze begripsverwarring leidt onvermijdelijk tot onduidelijkheid, zowel bij de burgers als bij de waarnemers van participatieprocessen.

Aanvankelijk hebben we ook getracht de implementatie van de resultaten te inventariseren. We moeten echter toegeven dat deze gegevens zeer moeilijk vast te stellen zijn. Enerzijds is de informatie niet altijd beschikbaar en anderzijds kan het causale verband tussen het participatieproces en de uitvoering van een maatregel niet als eenduidig worden beschouwd. De aanbevelingen van een zeer beperkte groep kunnen soms de politieke beslissing beïnvloeden, zonder dat dit betekent dat ze de enige inspiratiebron zijn⁶⁵. Toch is participatie omzetten in concrete daden doorslaggevend voor de legitimiteit van een proces en de blijvende betrokkenheid van de deelnemers. We zullen op deze kwestie terugkomen in het deel dat gewijd is aan de belemmeringen en stimulanzen van participatie. Ook de kwestie van communicatie over het proces of de resultaten is belangrijk.

65 Julien Vrydagh & Didier Caluwaerts (2020), "How do Mini-Publics Affect Public Policy? Disentangling the Influences of a Mini-Public on Public Policy Using the Sequential Impact Matrix Framework", Representation, DOI: 10.1080/00344893.2020.1862901



Het blijkt vrij moeilijk om achteraf informatie te vinden over mededelingen die tijdens een inspraakproces zijn gedaan. Dit geldt ook voor andere gegevens die moeilijk te verzamelen bleken, wat waarschijnlijk kenmerkend is voor het idee van een «participatiegolf» (zoals vermeld in onze inleiding), die gepaard gaat met een plots groeiende hoeveelheid ongestructureerde informatie. Initiatieven als Participedia⁶⁶ zijn in die zin heel belangrijk. Ze zien echter gegevens over het hoofd die, zoals blijkt wanneer we enige afstand nemen, nochtans cruciaal zijn voor een uitgebreide analyse van participatieprocessen en hun effecten. Op dezelfde manier bleek informatie over de voor deze initiatieven bestemde budgetten bijzonder moeilijk te vinden. Het is moeilijk om tot een nauwkeurig budget te komen, omdat de kostenposten voor dergelijke processen sterk uiteen kunnen lopen en we ervan overtuigd zijn dat deze budgetgegevens op geen enkele manier vergelijkbaar zijn. Toch lijkt het ons ook dat dit gebrek aan transparantie bijzonder zorgwekkend is voor de overheid.

Anderzijds ligt het voor de hand dat de overheid over het proces communiceert (minstens voor het werven van deelnemers en de legitimatie van toekomstige resultaten). Bovendien verschijnt de communicatie over de resultaten vaak in een meer vertrouwelijke vorm (presentatie aan het Parlement, rapport met weinig publiciteit voor grote groepen, enz.) Afhankelijk van het soort instrument kan communicatie over de resultaten echter noodzakelijk zijn (bijv. participatieve begrotingen). De communicatiekwestie kan in een aantal gevallen echter eenvoudiger worden gemaakt door onlineplatformen op te richten die specifiek aan de initiatieven zijn gewijd⁶⁷. Verder geven weinig initiatieven zoals assemblees of panels echte feedback aan de groep die deelnam en aan de populatie die deze groep vertegenwoordigt. Vaak worden de resultaten rechtstreeks aan de besluitvormers doorgegeven zonder ze te laten valideren door de betrokken groepen.

66 <https://participedia.net/>

67 Dit is bijvoorbeeld het geval bij democratie.brussels, maar ook bij initiatieven die online worden uitgevoerd op speciale platformen (zoals Flucity of Citizenlab) die het mogelijk maken het project te volgen, met de deelnemers of het grote publiek te communiceren (ook na afloop van het project) en de resultaten met het publiek te delen.

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

En hoe zit het met de rol van participatieconsultants? We merken dat de overheid bijna altijd een beroep doet op een externe dienstverlener. Het gebrek aan interne middelen (inzake beschikbaarheid en competenties) is hiervoor natuurlijk de belangrijkste reden. Ook wanneer het proces een digitale component bevat, leidt het gebruik van online platformen tot outsourcing. We zien ook dat er op grote schaal gebruik wordt gemaakt van hybride consortia. Deze zijn vaak samengesteld uit consultants en actoren uit de academische wereld. Men kan aannemen dat het wetenschappelijke karakter van deze actoren als een belangrijke garantie van legitimiteit voor het organiseren van de processen wordt beschouwd. Op dezelfde manier zou ook de academische wereld moeten samenwerken met consultants met meer praktijkervaring om deze processen uit te voeren.

De meeste participatieprocessen spelen zich af in de fase van beleidsontwikkeling en -voorbereiding. Ze maken het met andere woorden mogelijk om behoeften en doelstellingen vast te stellen, soms om een begin van voorstel te formuleren, maar ze leiden zelden tot concrete aanbevelingen. Hoe minder operationeel toepasbaar de resultaten zijn, hoe meer speelruimte de bevoegde overheden hebben om zich de resultaten toe te eigenen en ze om te zetten in concrete acties. Deze beperking tot het uitwerken van het overheidsoptreden moet dus worden geïnterpreteerd in relatie tot de mate van operationalisering van de resultaten. Met andere woorden: de overheid behoudt de controle over de besluitvorming. Deze bestaat erin om de behoeften en doelstellingen die in de ontwikkelingsfase werden vastgesteld, te vertalen in concrete maatregelen en acties. Participatieprocessen die echt plaatsvinden in de besluitvorming zijn daarom zeldzaam en ontbreken zelfs vrijwel volledig op het niveau van de uitvoering en evaluatie van overheidsacties.



Ook over de digitale component van de in kaart gebrachte processen kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt. Weinig processen bevatten een digitale component en dit lijkt contra-intuïtief, aangezien de digitale technologie een interessante manier kan zijn om verschillende belemmeringen voor deelname (met name in verband met ruimte en tijd) weg te nemen. Men kan zich daarom afvragen of er een mogelijke Belgische trend is om de voorkeur te geven aan een «fysieke» deelname? Deze vraag moet waarschijnlijk in verband worden gebracht met de trend om de inclusiviteit van participatieprocessen in België te verbeteren. Een nuance met betrekking tot de inventarisatie moet niettemin worden vermeld: het lijkt waarschijnlijk dat online enquêtes, peilingen en raadplegingen niet altijd worden gecatalogeerd als participatieprocessen en dus aan ons onderzoek zijn ontsnapt.

Ten slotte toont de inventarisatie ook de invloed van het wettelijk kader op de wijze van participatie. Hoewel de verschillende overheidsniveaus ondanks het onbestaande wettelijke kader veel initiatieven nemen, kunnen we niet voorbij aan het bindende karakter van de Grondwet en de gevolgen daarvan. Bijgevolg zijn slechts weinig van de in kaart gebrachte processen coproductieprocessen die de deelnemers uitnodigen om te beslissen. De initiatieven zoeken dus de limieten op van wat het wettelijk kader toestaat.

DEEL 1

Inventarisatie van de initiatieven voor burgerparticipatie in België

Bijlage

Interpretatieschema van de inventarisatie

Voor elk mechanisme hebben we het volgende nagegaan:

- Algemene informatie: naam van het project, plaats en datum.
- Participatieniveau. Dit wordt bepaald aan de hand van de volgende typologie: geïnformeerd worden, geraadpleegd worden, aanbevelen, co-producen en beslissen^a.
- Het soort instrument. We hebben een specifieke typologie uitgewerkt, op basis van de literatuur en de inventarisatie zelf. De typologie omvat de volgende categorieën:
 - Burgerassemblee: volgens het criterium van de mini-publics^b is het aantal deelnemers aanzienlijk en blijven ze over langere tijd betrokken;
 - Burgerpanels: volgens het criterium van de mini-publics is het aantal deelnemers minder groot en is hun betrokkenheid van korte duur;
 - Consensusconferentie: volgens het criterium van de mini-publics is het aantal deelnemers minder groot en heeft de conferentie tot doel om aanbevelingen te presenteren (met 100% consensus) aan de experts en politieke mandatarissen die betrokken zijn bij het proces (omvat een overlegfase om tot een consensus te komen over de aanbevelingen);
 - Permanente burgerdialoog: komt alleen voor in het "Ostbelgien model", met name een burgerassemblee (zie hoger) die permanent wordt georganiseerd;
 - Participatiebudget;
 - Enquête/opiniepeiling;
 - Gedecentraliseerd: het betreft instrumenten die lokaal plaatsvinden, zo dicht mogelijk bij de burgers (evenementen op openbare plaatsen, artistieke happenings, overlegcontainers, interactieve panels, maar ook mobiele apps voor informatief feedback);
 - Experimenteel: spellen en andere experimentele methodes.
- De inventarisatie maakt het ook mogelijk om na te gaan of er een (volledig of gedeeltelijk) digitaal aspect is en hoe het werd georganiseerd.
- Dan volgen de kolommen met informatie over de deelnemers: hoeveel personen werden gecontacteerd (uitgenodigd om deel te nemen), aantal effectieve deelnemers, enz.; aantal afhakers: deelnemers die tijdens het proces afhaken, dit betreft dus alleen de assemblees en panels die over meerdere dagen plaatsvinden.
- Voor de kandidatenselectie wordt de volgende typologie gehanteerd:
 - Open: het proces staat open voor alle begunstigden/gebruikers/stakeholders van het beleid/ organiserend bestuur^c;
 - Gericht op een doelgroep: een (al dan niet bepaald) aantal personen die voldoen aan één of meer criteria (sociaal-demografisch, administratief, qua gedrag, enz.) wordt uitgenodigd om deel te nemen aan het proces;
 - Specifiek^d: deelnemers worden uitgenodigd volgens hun specifiek profiel (functie, werkgever, statuut, deelname aan overheidsbeleid, gebruiker van een overheidsvoorziening, enz.);
 - Onbeperkt: het aantal deelnemers is niet beperkt^e;
 - Selectie door quota's: selectie van een beperkt aantal deelnemers op basis van één of meerdere criteria om een vorm van representativiteit tot stand te brengen (voornamelijk sociaal-demografische criteria);
 - At random selectie: deze wijze van selecteren is gericht op een vorm van representativiteit op basis van criteria van willekeurigheid.^f

- De kolom "opdrachtgever" verwijst naar de overheid of structuur die het initiatief neemt voor het project.
- De operator wordt geïdentificeerd en vervolgens ingedeeld in de volgende categorieën: universiteiten, gespecialiseerde consultant (waarvan de belangrijkste activiteiten verband houden met burgerparticipatie), niet-gespecialiseerde consultant, administratie, hybride consortium (meestal een combinatie van consultants en universiteiten), consultant gespecialiseerd in digitale participatie (zoals CitizenLab of Fluicity platforms) en tot slot een categorie «andere».
- De schaal stemt overeen met de reikwijdte van het project, ongeacht de opdrachtgever.
- Inputs komen overeen met de elementen die de deelnemers ter beschikking worden gesteld, zoals presentaties van deskundigen, resultaten van een enquête of een voorafgaande raadpleging, enz.
- Outputs komen overeen met concrete resultaten en hun status wordt ook als volgt gecategoriseerd⁹: aanbeveling (hoge graad van operationalisering), voorstel (lage graad van operationalisering), advies (bv. een prioriteit, een element van diagnose, enz.) en ten slotte informatie.
- Ook de communicatie over het proces en de resultaten wordt gespecificeerd, met voor zover mogelijk de afzender, de ontvanger en de gebruikte media.
- De opvolging met de deelnemers over het gebruik van de resultaten is opgenomen in een specifieke kolom.
- Ten slotte wordt aangegeven welk budget voor het proces wordt uitgetrokken en of er een evaluatie van het participatie-initiatief mogelijk is.

<http://politicize.eu/itsme/>

- Participatieschaal van Arnstein. Arnstein, Sherry P. (1969), "A Ladder of Citizen Participaton", Journal of the American Institute of Planners, Vol.35, nr. 4, p.24
- We hanteren de definitie van mini-public zoals Julien Vrydagh ze voorstelt: het selecteren van een beperkte groep deelnemers die door het lot worden aangewezen en verscheidene keren vergaderen om te dialogeren en hun persoonlijke meningen uit te wisselen om aanbevelingen te formuleren over een kwestie van openbaar beleid. Julien Vrydagh et alii (2020), "Les mini-publics en Belgique (2001-2018): expériences de panels citoyens délibératifs", Courrier Hebdomadaire du CRISP, nr. 2477-2478, pp.8-9
- Als een gemeente de raadpleging openstelt voor al haar burgers is de selectie "open". Als alleen de inwoners van een bepaalde wijk zijn uitgenodigd, is ze "gericht op een doelgroep".
- De specifieke werving kan voldoen aan diverse logica's:
Expert administrators: kabinetsleden, medewerkers van overheidsdiensten, ...
Elected representatives: politieke mandatarissen
Professional stakeholders: vertegenwoordigers van georganiseerde belangengroepen (bedrijven, sectoren, enz.) en ambtenaren
Lay stakeholders: niet-vergoede burgers die de belangen van een gemeenschap verdedigen
Typologie afkomstig van de democratiekubus ontwikkeld door Archon Fung (2006), "Varieties of Participation in Complex Governance", Public Administration Review, Special Issue, Vol.66, p. 72
- Een open en onbeperkt proces dat iedereen de kans biedt om deel te nemen.
- Julien Vrydagh et alii (2020), Ibidem
- Hierbij dient te worden opgemerkt dat wij uitsluitend onze typologie hanteren, los van de manier waarop de operator of opdrachtgever de status van deze outputs presenteren. We zien immers vaak de term "aanbevelingen", terwijl het in onze benadering gaat om voorstellen.

DEEL 2

Discussie: belemmeringen en hefboomen voor burger-participatie



1. Belemmeringen voor participatie

Na raadpleging van de wetenschappelijke literatuur, het in kaart brengen van de Belgische participatieprocessen en het overlopen van het wettelijk kader voor deze processen kunnen we vier hoofdcategorieën van participatiebelemmeringen onderscheiden:

BELEMMERINGEN IN VERBAND MET AFSTAND

Zowel materiële als immateriële afstand is een van de belangrijkste obstakels voor participatie. Geografische afstand kan het voor sommige mensen moeilijk maken om te reizen. Sommigen zijn minder mobiel, hebben geen eigen auto of wonen aan de rand van de centrale locatie die voor het proces gekozen is. Afstand kan ook psychologisch zijn. Sommige mensen kunnen terughoudender zijn om buiten hun gewone woonomgeving te reizen of om naar plaatsen te gaan met een hoog institutioneel profiel, zoals een parlement.

BELEMMERINGEN IN VERBAND MET TIJD

De tijd die nodig is om deel te nemen kan voor mensen ook een belemmering zijn. Voor sommigen kan het inderdaad moeilijk zijn om aan een participatieproces voorrang te geven boven gezins- en werkverplichtingen. Ook in dit geval kan het verlagen van de kosten van de tijdsinvestering, het reizen, of zelfs het geven van bijzondere stimulansen of compensaties helpen om deze belemmering te overwinnen. Verschillende van de processen uit de inventaris boden deelnemers bijvoorbeeld een reiskostenvergoeding ("Des OGM au champ", 2003; de G1000, 2011) of zelfs een oplossing voor kinderopvang tijdens de werkingsperiode (Nos campagnes demain en Europe, 2006).

INTRINSIEKE EN EXTRINSIEKE INDIVIDUELE BELEMMERINGEN

Deelname aan een participatieproces houdt in dat je in het openbaar spreekt, een standpunt kunt innemen in een debat, je ideeën kunt verwoorden op een manier die door anderen begrepen kan worden, en dat alles in een gemeenschappelijke taal. Daarom zijn er een aantal belemmeringen die te maken hebben met intrinsieke kenmerken van personen. Denk aan mensen die een andere moedertaal hebben dan één van de drie landstalen, die niet gewend zijn aan institutionele ruimten (zoals parlementen, gemeenteraden) of die niet vertrouwd zijn met de discussienormen die in debatten gelden. Bovendien ondervinden mensen met speciale behoeften ook beperkingen (meer bepaald in verband met hun fysieke en intellectuele capaciteiten).

Daarnaast is er een categorie zogeheten «extrinsieke» individuele belemmeringen, zoals de digitale vaardigheden van de deelnemers. Dit hangt vooral samen met de leeftijd en de sociaal-economische situatie van personen (toegang tot het internet en tot een computer of tablet). Digitale ongelijkheid leidt in zo'n context immers tot sociale uitsluiting⁶⁸.

68 Uit de digitale inclusiebarometer 2022 blijkt dat de Covid-19 pandemie de digitalisering van onze samenleving heeft versneld. In 2021 heeft 92% van de huishoudens thuis een internetverbinding. Maar 46% van de bevolking is ook digitaal kwetsbaar: 7% gebruikt geen internet en 39% heeft lage digitale vaardigheden. Koning Boudewijnstichting, <https://www.kbs-frb.be/fr/malgre-la-numerisation-croissante-pres-dun-belge-sur-deux-en-situation-de-vulnerabilite-numerique>.

DEEL 2

Belemmeringen en hefboomen voor burgerparticipatie

SOCIAAL-COGNITIEVE BELEMMERINGEN

Deze categorie verwijst naar de mechanismen van zelfuitsluiting die ertoe kunnen leiden dat personen denken dat ze niet gerechtigd of bekwaam zijn om hun mening te geven en daarom niet deelnemen. Dit is een van de moeilijkst te overwinnen belemmeringen. Om dit effect te beperken moet bijzondere zorg worden besteed aan het eerste contact en aan de communicatie met potentiële deelnemers. De communicatie moet inclusief zijn en gericht op alle doelprofielen.

Deze categorie omvat ook de belemmeringen die veroorzaakt worden door de manier waarop individuen de effecten en mogelijke gevolgen van het participatieproces zien, of de legitimiteit van dat proces of van de organisator. De volgende percepties kunnen ertoe leiden dat mensen niet deelnemen:

- Het proces lijkt hen niet legitiem/relevant, door de manier waarop het is opgebouwd en voorgesteld;
- Ze menen dat er geen impact of geen concrete resultaten zullen zijn (het proces “zal niets opleveren”);
- De organisator of opdrachtgever van het proces is volgens hen niet legitiem.

Aan dit laatste punt kan niet veel worden veranderd, maar het is mogelijk de eerste twee te verhelpen door de communicatie op dezelfde manier te verzorgen als bij de mechanismen voor zelfuitsluiting.

Deze belemmeringen kunnen verklaren waarom bepaalde bevolkingscategorieën of soorten doelgroepen traditioneel wegblijven uit participatieve en deliberatieve processen. De literatuur op dit punt is overvloedig, hoewel er geen exhaustieve typologie bestaat.

Algemeen kan worden vastgesteld dat de volgende groepen speciale aandacht vereisen bij het opzetten van een participatieproces: mensen in een precarie situatie (personen en huishoudens die onder de armoedegrens leven), mensen met een handicap of beperking, alleenstaande ouders, jongeren, ouderen, anderstaligen, burgers met een immigratieachtergrond, zelfstandigen, mensen die in bepaalde soorten «collectieve structuren» wonen (woonzorgcentra, detentiecentra, voorzieningen voor langdurige zorg, ...), enz.

2. Stimulansen voor participatie

Om deelname te stimuleren dienen vooral de bovengenoemde belemmeringen te worden weggenomen.

Belemmeringen in verband met tijd en ruimte zijn moeilijk te overwinnen. Eén ding is duidelijk: we moeten nadenken over burgerparticipatie buiten de muren van de politieke instellingen, of het nu gaat om decentralisatie of het inzetten van digitale technologieën. De inzet van online participatiemiddelen kan inderdaad een oplossing zijn, maar dan wel rekening houdend met de problematiek van de digitale kloof en de extrinsieke individuele belemmeringen. Sommige participatieconsultants delen de observatie dat de wereldwijde pandemie voor sommige participatieve initiatieven de doorbraak van digitale middelen heeft geforceerd. Hoewel deze doorbraak het mogelijk heeft gemaakt om nieuwe mensen bij de inspraak te betrekken, heeft het er ook toe geleid dat anderen zijn verdwenen. Bovendien zijn het de reacties op individuele en sociaal-cognitieve hindernissen die er waarschijnlijk toe leiden dat burgers hun belemmeringen in verband met tijd en ruimte overwinnen.

Individuele belemmeringen moeten vooral worden overwonnen door rekening te houden met de beperkingen van de deelnemers, maar ook en vooral door deze deelnemers meer geloof te geven in hun eigen capaciteiten. Dit betekent hen de mogelijkheden geven om deel te nemen, en hen hiertoe alle noodzakelijke sleutels geven. Deze logica kan de vorm aannemen van informatie, opleiding, coaching, mensen per twee laten samenwerken, experimentele instrumenten invoeren, enz.

Om cognitieve barrières te overwinnen, moeten participatiescenario's rekening houden met begrippen als betrokkenheid en inzet van de deelnemers. Wat de communicatie over het proces betreft, is het dus belangrijk om de deelnemers (en het grote publiek) vanaf het begin van het proces absoluut heldere antwoorden te geven op de volgende vragen:

- Waarom deelnemen? Wat levert het mij op als deelnemer?
- Wat zijn de modaliteiten van de deelneming?
- Welke concrete doelstellingen streeft het proces na, steeds concreet en rekening houdend met de leefwereld van de deelnemers? Welke resultaten worden ervan verwacht en hoe sluiten die aan bij de besluitvorming en de concrete acties?

DEEL 2

Belemmeringen en hefboomen voor burgerparticipatie

De antwoorden op deze vragen kunnen worden gekoppeld aan acht hefboomen tot engagement die behavioral marketing als inspiratie nemen, maar daarom niet minder relevant zijn voor het begrijpen van de participatielogica. Het gaat om de volgende hefboomen⁶⁹:

1. Zelfverwezenlijking (wat ons drijft om persoonlijke vooruitgang na te streven)
2. Plezier (wat ons genot verschaft)
3. Betekenis (het streven naar betekenis, zinvolheid)
4. Opwinding (het beleven van een ervaring)
5. Sociale verbondenheid (bij een groep behoren)
6. Comfort (en gemak)
7. Angst (en het idee een kans te missen)
8. Rede (het streven naar rationaliteit)

Motivatie voor participatie kan bovendien intrinsiek of extrinsiek zijn. Inzicht in deze logica's is ook belangrijk bij het ontwerpen van participatiescenario's. Het kan bijvoorbeeld relevant zijn om mechanismen voor het creëren van motivatie toe te voegen door (concrete of morele) beloningsmechanismen in de scenario's te genereren.

Uit de analyse van talrijke participatieprocessen kunnen we enkele voorbeelden afleiden van stimulansen die toetreding tot het participatieproces kunnen bevorderen:

- De participatiekosten vergoeden (logies, vervoer, kinderopvang, maaltijden, enz.) en eventueel een vergoedingsbeleid voeren⁷⁰;
- Mensen niet verplichten om aan de volledige reeks activiteiten deel te nemen (bijvoorbeeld bij een overlegcommissie, een burgerpanel of een participatieve begroting);
- Voorrang geven aan gedecentraliseerde processen (en/of online processen, met bijzondere aandacht voor de digitale kloof en extrinsieke individuele belemmeringen);
- Visuele methodes en een woordenschat hanteren die voor iedereen begrijpelijk is;
- Overconceptualisering van ideeën vermijden, eerder voorrang geven aan acties boven abstracte concepten of ideeën;
- Werken aan concrete elementen op basis van ervaringen van burgers;
- De deelnametijd helder indelen en een duidelijke volgorde aangeven;
- Populariseren van de te bespreken thema's;
- De verwachte resultaten en de vervolgprocessen uitleggen (welke weg zullen de resultaten afleggen);
- Meerdere participatiemethodes toepassen, afhankelijk van de kenmerken van de deelnemers (inzake hun mobiliteit, inclusie, enz.);
- Werken aan de empowerment van deelnemers als stap in het participatieproces.

69 <https://greight.be/fr/le-modele-gr8/>

70 Een andere optie is de aankoop van een webcam of headset voor online processen.

3. Transparantie en formalisering van de resultaten als uitdaging

De bestudeerde experimenten laten zien dat er een spanning bestaat tussen het participatieproces en de resultaten. Zo kunnen processen die ambitieus zijn qua zichtbaarheid en middelen (zoals het Grand Débat National of de Convention Citoyenne pour le Climat in Frankrijk) leiden tot teleurstellende resultaten. Ze scheppen immers hoge verwachtingen voor het overheidsbeleid, maar leiden niet tot concrete resultaten of maatregelen die daadwerkelijk worden goedgekeurd of uitgevoerd. Transparantie en formalisering van de resultaten van participatieve en deliberatieve processen is daarom cruciaal, vooral voor de perceptie van het proces bij de publieke opinie.

Eenzijds is het belangrijk om vanaf het begin duidelijk te maken en mee te delen wat er van het proces wordt verwacht: prioriteiten stellen, aanbevelingen doen, concrete voorstellen formuleren, moties indienen, acties voeren. Niet alleen voor de deelnemers, maar ook voor de waarnemers en het grote publiek moet dit duidelijk zijn. Vooral deliberatieve processen leiden niet altijd tot uitvoerbare of werkbaar aanbevelingen voor het beleid. Zijn de aanbevelingen realistisch ten opzichte van de belemmeringen? Zijn ze relevant buiten de deliberatieve vergadering? Houden ze rekening met alle effecten en onderlinge afhankelijkheden die het voorstel met zich meebrengt, enz.? Afhankelijk van het soort verwachte resultaten kan het nodig zijn om het proces aan te passen en relevante stakeholders erbij te betrekken. Het kan bijvoorbeeld nuttig zijn om wetenschappelijke expertise te betrekken, met name inzake het overheidsbeleid, zodat de resultaten kunnen worden geformaliseerd door middel van concrete acties en/of indicatoren.

Anderzijds is het belangrijk dat de overheidsinstantie die het proces leidt transparant is over hoe ze de resultaten zal verwerken. Dit is een essentiële hefboom om burgers bij het proces te betrekken en de resultaten te respecteren. Het overleg over de energietoekomst van Canada en de gendergelijkheid in Ierland worden in dit verband als een goede praktijk beschouwd. Deze raadplegingen hadden een concreet mandaat, waren toegankelijk en gekoppeld aan een duidelijke visie op vervolgprocessen. Ze boden de deelnemers de mogelijkheid om zich het project toe te eigenen.

DEEL 2

E-participatie: modaliteiten, opportuniteiten en uitdagingen



E-participatie of «digitale participatie» omvat alle initiatieven om burgers te betrekken bij de ontwikkeling van overheidsbeleid en de levering van overheidsdiensten die gebaseerd zijn op informatie- en communicatietechnologieën (ICT). E-participatie moet worden opgevat als een politieke oefening die een inclusieve en deliberatieve samenwerking tussen burgers, overheid en politici op gang brengt, gebaseerd op deze informatie- en communicatietechnologieën.⁷¹

De wetenschappelijke literatuur over e-participatie houdt rechtstreeks verband met de studies over e-overheid en e-democratie, die het gebruik van ICT bij de ontwikkeling van governance en besluitvorming in democratische regimes bestuderen.⁷²

Hoewel het onderzoek naar e-participatie hoofdzakelijk steunt op verschillende typologieën en analysekaders over burgerparticipatie om de verschillende participatie- en betrokkenheidsniveaus van burgers bij de publieke beleidsvorming te bestuderen, roept het gebruik van ICT bij de uitoefening van burgerparticipatie verschillende vragen op. Kwesties zoals inclusiviteit, transparantie en verantwoordelijkheid, die aan de basis liggen van de legitimiteit van een participatieproces met burgers, komen door de invoering van deze digitale methoden van burgeraadpleging in een nieuw daglicht te staan. In dit deel onderzoeken we drie dimensies die naar voren komen in onderzoek naar e-participatie en de legitimiteit van op ICT gebaseerde burgerparticipatieprocessen: de digitale kloof en inclusie, het vertrouwen van de burger in online instrumenten en ten slotte veiligheid en anonimiteit.

1. Digitale kloof

Het gebruik van digitale hulpmiddelen in burgerparticipatie roept allereerst de vraag op naar de toegang tot het internet en de capaciteit van burgers om digitale vaardigheden te ontwikkelen. De invoering van innovatieve methoden op het gebied van burgerparticipatie kan namelijk een belemmering vormen voor het democratische streven naar integratie en diversiteit.

Een essentieel probleem bij de organisatie van beleidsvormingsprocessen waarbij burgers betrokken zijn, is de moeilijkheid om een divers publiek van vrijwillige deelnemers aan te trekken. Dit geldt zowel voor participatieve modellen als voor meer kwalitatieve vormen van burgerparticipatie. Een open, vrijwillig selectiemodel zal een grotere deelname van politiek betrokken burgers uit meer bevoorrechte sociale klassen van de bevolking opleveren. De digitale transitie kan deze kloof tussen het proces en geïsoleerde doelgroepen verdiepen.

71 David Le Blanc (2020), « E-participation: a quick overview of recent qualitative trends », DESA Working Papers, n°163, p.4

72 David Le Blanc (2020), Ibid., p.5

DEEL 2

E-participatie: modaliteiten, opportuniteiten en uitdagingen

De kwestie van de digitale kloof hangt echter af van nationale en zelfs lokale contextuele factoren. De invoering van e-voting in Estland laat zien dat een ruimere verspreiding van het internet en het gebruik van een elektronische identiteitskaart voor administratieve activiteiten belangrijke factoren zijn bij het verhogen van burgerbetrokkenheid via ICT.

De digitale kloof met betrekking tot de participatieprocessen is te benaderen vanuit twee belangrijke invalshoeken: digitale competenties en het al dan niet beschikken over ad hoc tools en een internetverbinding.

In België blijkt uit de laatste studies die Statbel⁷³ uitvoerde volgens de Europese definitie van digitale competenties, dat 61% van de Belgen tussen 16 en 74 jaar verklaart over digitale competenties te beschikken⁷⁴. Een nadere beschouwing van deze resultaten laat echter aanzienlijke verschillen zien tussen personen op basis van hun opleidingsniveau, en een kloof naar inkomensniveau.

Bovendien zijn er aanzienlijke verschillen in de toegang tot een internetverbinding. Uit statistisch onderzoek blijkt dat mensen die alleen wonen twee keer zo vaak als gemiddeld melden geen toegang tot het internet te hebben⁷⁵. Het aantal mensen zonder internettoegang stijgt onder de oudste categorieën van de bevolking, evenals onder huishoudens met de laagste inkomens.

Aansluitend op de eerder vermelde extrinsieke individuele belemmeringen, is het een aanzienlijke uitdaging om deelnemers aan een online participatieproces de nodige middelen ter beschikking te stellen. Ook wat de extra kosten betreft die het organiseren van zo'n proces met zich mee kan brengen is de uitdaging groot.

Maar uit een beknopte studie van de verkiezingsprogramma's en standpunten van Belgische politieke partijen over digitale vormen van participatieve democratie blijkt dat de partijen die 'Civic Tech' modellen promoten digitale participatie opnemen in de evolutie van een open data- en transparantiebeleid in overheidszaken. Verschillende partijen zoals Ecolo, de MR, Open VLD of Les Engagés zijn dan ook voorstander van versterking van de burgerparticipatie met behulp van ICT in het kader van de ontwikkeling van e-government om het besluitvormingsproces open te stellen voor burgers, zowel om ze te informeren als te raadplegen.

De Commissie voor de Democratische Vernieuwing, Burgerschap en Internationale Aangelegenheden stelt bovendien dat het toenemende belang van digitale technologieën ertoe leidt om het gebruik ervan te overwegen voor een betere uitwisseling tussen overheden en burgers en om plekken te creëren waar burgers rechtstreeks informatie en meningen met elkaar kunnen delen.

In het licht van deze politieke perspectieven worden de uitdagingen van de digitale kloof en de adequate uitrusting van burgers (inzake hardware en toegang tot een internetverbinding) van doorslaggevend belang om online burgerparticipatie te ontwikkelen.

73 Statbel (2021), "Digitale kloof blijft breed tussen laag- en hogeschoolden", gepubliceerd op 4 februari 2021, bezocht op 20 september 2022.

74 Ten minste basisvaardigheden

75 d.w.z. 20% alleenstaanden voor 10% van de Belgische bevolking

Focus: burgerassemblee in Schotland

Van oktober 2019 tot november 2020 hield Schotland een burgerassemblee. 104 burgers werden uitgenodigd om te discussiëren over de toekomst van Schotland in het kader van de Brexit en over het houden van een tweede onafhankelijkheidsreferendum. De assemblee werd georganiseerd in de vorm van een "mini-public". Ten gevolge van de COVID-19 pandemie moest ze de helft van haar beraadslagingen online houden vanwege reisbeperkingen.

Uit een onderzoeksrapport over het proces blijkt dat de overstap naar online overleg de kwaliteit van het beraad niet heeft beïnvloed. Op basis van kwalitatieve interviews met enkele organisatoren van het evenement tonen de onderzoekers aan dat de omschakeling naar online werking een aanpassingsinspanning vergde van alle deelnemers en van de teams die verantwoordelijk waren voor de facilitering, zonder de continuïteit van het overlegproces aan te tasten.

(Stephen Elstub, et alii. (2022), "Research Report on the Citizens' Assembly of Scotland", Edinburgh, Scottish Government Social Research. <https://www.gov.scot/isbn/9781802018943>)

2. Het vertrouwen van burgers in online tools en de sociaal-politieke dimensie

Er is bijna geen literatuur over het vertrouwen van de burger in digitale hulpmiddelen. Instanties en overheden die actief zijn in de bestudeerde processen stellen zich geen vragen over het vertrouwen van burgers in online tools. Wel kunnen we een aanknopingspunt voor het bestuderen van deze dimensie vinden in de gespecialiseerde literatuur over het vertrouwen dat burgers stellen in hun regeringen.

Zo vermeldt de OESO bepaalde hefboomen van vertrouwen, zoals betrouwbaarheid, openheid en eerlijkheid. Ze doet dit op basis van de definitie van vertrouwen als «de overtuiging van een individu dat een andere persoon of instelling consequent het (positieve) gedrag zal vertonen dat hij of zij verwacht»⁷⁶. In dit opzicht blijkt transparantie opnieuw de basis te zijn voor het succes van participatieprocessen, ongeacht of die digitaal zijn of niet. Het is essentieel dat elke burger die aan zo'n proces deelneemt gemakkelijk kan begrijpen wat de doelstellingen van het digitale instrument zijn en hoe het werkt. Om het proces rechtvaardig te maken moet er ook aandacht worden besteed aan de meest kwetsbare groepen, of het nu gaat om hun toegang tot de online tool of hun begrip van de manier waarop die werkt.

76 OCDE (2022), « Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie. Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques », <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>

DEEL 2

E-participatie: modaliteiten, opportuniteiten en uitdagingen

Ondanks het gebrek aan gegevens over deze kwestie lijkt het ons relevant om het wantrouwen van een deel van de bevolking tegenover digitale hulpmiddelen te koppelen aan de hierboven vastgestelde sociaal-cognitieve belemmeringen. Bijgevolg lijkt het ook nodig om na te gaan welke hefboomen dit obstakel kunnen helpen overwinnen. In dit opzicht is communicatie opnieuw het meest doorslaggevende aandachtspunt: bij het gebruik van digitale tools voor de organisatie van participatieprocessen moet bijzondere zorg worden besteed aan de informatieverstrekking aan de deelnemers. Het is belangrijk om volledig transparant te zijn over kwesties als anonimiteit (en GDPR in het algemeen), opslag en bewaring van gegevens, gegevensgebruik, vervalsbaarheid, enz. Meer communicatie over de voordelen van dergelijke instrumenten kan ook relevant zijn.

3. Veiligheid en anonimiteit bij online participatie

Een belangrijk aspect van de ontwikkeling van participatieprocessen waarbij nieuwe ICT wordt gebruikt, is ten slotte de noodzaak om te zorgen voor een hoog niveau van veiligheid en transparantie van de gebruikte technologie.

Transparantie en veiligheid bij het gebruik van apps door burgers spelen een essentiële rol bij het waarborgen van de legitimiteit van het burgerraadplegingsproces. Het post-electorale onderzoek van de Estse gemeenteraadsverkiezingen van 2005 laat zien dat de gebruikers een groot vertrouwen in het proces van internetstemmen hebben.

4. E-participatie – algemene bedenkingen

In de literatuur zijn er drie belangrijke opvattingen over de relevantie van digitale participatie voor offline vormen van participatie. Een eerste interpretatie beschouwt online vormen van activisme als minder zinvol dan hun offline tegenhangers, omdat deze online vormen een kleinere inzet vergen en enkel actieve gebruikers van online platformen bereiken.

Volgens ander onderzoek opent online participatie een nieuwe dimensie van politieke participatie, gezien de mogelijkheid om gemakkelijk informatie of een politiek standpunt te creëren en te delen in verschillende netwerken. De «many-to-many communicatie» en het gemak waarmee informatie en standpunten worden gedeeld op online platformen hebben als belangrijkste voordeel dat de kosten van informatie dalen.

Ten slotte vinden we in de literatuur ook een tussenpositie, waarin wordt gesteld dat burgers die actief zijn in offline vormen van burgerparticipatie eerder geneigd zijn deel te nemen aan digitale participatiemodellen. Op die manier zouden de meest kwetsbare groepen in de samenleving evenzeer ondervertegenwoordigd zijn in participatie die gebruik maakt van informatie- en communicatietechnologieën⁷⁷.

Wij vinden dat deze benaderingen nuance missen, vooral in het licht van de zeer grote verscheidenheid aan participatieve praktijken, waaronder die met een digitale component. Het is duidelijk dat online hulpmiddelen sommige personen de mogelijkheid bieden om belemmeringen inzake tijd of geografische afstand te overwinnen. Ze spreken een publiek aan dat anders niet in staat zou zijn geweest om deel te nemen. Anderzijds leidt de overschakeling op digitale hulpmiddelen ook tot uitsluiting van een deel van de bevolking dat misschien wel had deelgenomen aan een face-to-face proces. En ten slotte is er altijd een deel van de bevolking dat niet betrokken is bij deze processen en dat moeilijk te bereiken is.

77 Visser, Sara, Dietlind, Stolle, (2014), "The Internet and new modes of political participation: online versus offline participation", *Information, Communication & Society*, Vol.17, nr. 8, p.941

CONCLUSIE



Uitdagingen en best practices inzake participatie



1. Algemene overweging

Aan de start van deze conclusie vinden we het noodzakelijk om onze vragen over de participatie van burgers aan de publieke en politieke besluitvorming te hersituëren in de context van de crisis van de representatieve democratie. In westerse democratieën worden de institutionele vertegenwoordigingsmechanismen ernstig ter discussie gesteld, ook al staan de nieuwe vormen van participatie daar vaak haaks op. Naar onze mening is het belangrijker om de complementariteit tussen deze mechanismen te onderzoeken eerder dan hun verschillen vast te stellen.

Deze studie mondt uit in een dubbele hoofdconclusie: ten eerste stellen we de afwezigheid van zowel een sterk wettelijk als een conceptueel kader inzake burgerparticipatie vast in België. Participatie heeft namelijk te kampen met een zwak en restrictief wettelijk kader, maar ook met een te grote conceptuele elasticiteit. De woordenschat inzake participatie blijkt voor uiteenlopende doeleinden te worden gebruikt en is onderhevig aan uiteenlopende interpretaties, zelfs binnen wetenschappelijke kringen. Het ontbreken van een duidelijk en eenduidig wettelijk kader versterkt deze wijdverbreide verwarring in de woordenschat over participatie. Dit leidt tot het aanzienlijke risico dat burgers kritiek uitoefenen, afhaken of een gebrek aan steun vertonen. Hun verwachtingen worden immers gewekt door uiteenlopende en vage benamingen die de verwachtingen niet inlossen.

Omdat duidelijke verwijzingen naar participatie in het wettelijk kader ontbreken, moet elk initiatief buiten dit kader plaatsvinden en kan het geen weerklink vinden in de institutionele en besluitvormingsprocessen. Al deze elementen brengen ons tot de eerste conclusie, met name dat het wettelijk kader voor burgerparticipatie in België moet worden herzien om duidelijk te maken welke instrumenten kunnen worden gebruikt en volgens welke modaliteiten. Een dergelijke institutionalisering van de participatiedemocratie, die bij het ontstaan van de Belgische staat ook heeft plaatsgevonden voor de representatieve democratie, zal het mogelijk maken om de talrijke participatie-initiatieven beter te structureren en zo hun intrinsieke kwaliteiten en effecten te versterken.

Ten tweede doen deze studie en onze transversale beschouwingen de vraag rijzen wat het verband is tussen verkiezingsdeelname en deelname van burgers via andere participatiemechanismen. Het lijkt ons essentieel om verder te onderzoeken welke complementariteitseffecten tussen beide vormen van deelname aan het politieke leven zouden kunnen spelen. En bovendien vragen we ons af of er een risico bestaat dat het organiseren van participatieprocessen die als onwettig worden ervaren, bij de burgers wantrouwen wekt of een bron van frustratie zou zijn, zodat deze processen het wantrouwen van de burgers ten opzichte van de instellingen en de crisis van de representatieve democratie nog aanwakkeren.

CONCLUSIE

2. Uitdagingen voor participatie en aanbevelingen

Ons rapport geeft niet alleen algemene overwegingen mee, maar ook een overzicht van best practices die kunnen worden toegepast door de overheden die deze participatiemechanismen organiseren.

Om te beginnen blijkt uit de inventarisatie dat slechts weinig burgerparticipatie-initiatieven systematisch en grondig worden geëvalueerd. De doelstellingen van het proces worden slechts zelden vergeleken met de behaalde resultaten. Dit verhindert ons om onze kennis van participatieprocessen te verfijnen, om de factoren van succes en mislukking beter te begrijpen. Dit gebrek aan evaluatie kan nog tot een andere conclusie leiden: heel vaak worden de doelstellingen van een participatief proces niet expliciet bepaald of gedeeld, of zijn ze onvoldoende concreet, waardoor elke vorm van evaluatie onmogelijk is. Het is echter duidelijk dat participatieprocessen verschillende doelstellingen kunnen nastreven, die allemaal even acceptabel zijn, ongeacht de mate van ambitie.

Een duidelijke omschrijving van de doelstellingen zou het ook mogelijk moeten maken de meest relevante instrumenten te selecteren, elk met verschillende intrinsieke kwaliteiten. Of het participatie-instrument relevant is met betrekking tot de doelstellingen van de participatie en de beperkingen van het systeem waarin de participatie plaatsvindt, is dus een bepalende factor. Het doel moet bepalen welk type instrument wordt gekozen. De combinatie van doelstelling en gekozen instrument bepaalt dan het soort resultaat dat wordt verwacht, de meest relevante wervingsmethoden, de te leveren inputs, enz.

Ook de status van de resultaten (of outputs) is een bron van spanning. Er bestaat wijdverbreide verwarring over de begrippen aanbeveling en voorstel. Ook hier versterkt het ontbreken van een gemeenschappelijke woordenschat deze verwarring en de schadelijke effecten ervan. Het moet voor iedereen duidelijk zijn dat echte, relevante, samenhangende en uitvoerbare aanbevelingen heel moeilijk te verkrijgen zijn van een groep burgers. Een goede praktijk die in dit verband onder de aandacht moet worden gebracht is die van de overlegcommissies van het Brussels Parlement, waar de diensten van het Parlement actief bij het overleg worden betrokken, zodat de resultaten inderdaad als formele aanbevelingen kunnen worden beschouwd.

Ten slotte komen communicatie en transparantie in deze studie naar voren als doorslaggevend voor het succes en de legitimiteit van burgerparticipatie-initiatieven.

Ten eerste is het belangrijk dat de overheid vóór het participatieproces duidelijk maakt wat haar bedoelingen zijn. Wat is het doel van het proces? Wat zijn de concrete doelstellingen die bereikt moeten worden? Wat zijn de verwachte resultaten en hun status? Hoe worden deze resultaten verwerkt en door wie? Hoe is het mechanisme opgezet? Waarom zijn deze hulpmiddelen specifiek gekozen? Het gaat er met name om of de gekozen instrumenten in overeenstemming zijn met de nagestreefde doelstellingen en het soort resultaat dat wordt verwacht. Het is ook essentieel om te bevestigen in welke fase van de cyclus van overheidsoptreden het mechanisme zich bevindt: formulering om behoeften en prioriteiten te bepalen, uitwerking van het meer concrete voorstel van oplossingen om in die behoeften te voorzien, uitvoering of evaluatie.

Ten tweede moeten transparantie en communicatie over wat er zich binnen het mechanisme afspeelt ook tijdens het proces aan bod komen. Ook de prominente rol van communicatie in sommige wervingsprocessen (afhankelijk van het gekozen mechanisme) moet serieus genomen worden.

Ten derde moet veel aandacht worden besteed aan communicatie en transparantie na het proces. Enerzijds betekent dit dat het verrichte werk moet worden erkend en dat bereikte resultaten worden bekendgemaakt, anderzijds dat later wordt gerapporteerd over hoe de resultaten zijn gebruikt of toegepast. Dit aspect van verantwoording is een belangrijk punt. Het is inderdaad erg moeilijk om de effecten van participatie duidelijk aan te tonen en dit is een aanzienlijk obstakel voor de betrokkenheid van burgers. We stellen vast dat de diverse overheidsniveaus de weg naar de participatiedemocratie grotendeels hebben vrijgemaakt, maar de controle- en communicatiemechanismen slecht hebben ontwikkeld.

Ten slotte zijn communicatie en transparantie vaak de zwakke schakels in participatieprocessen. Velen erkennen dat ze essentieel zijn voor de ondersteuning en legitimiteit van het participatieproces, maar ze worden zelden gepland (en begroot) bij het begin van de ontwikkeling van zo'n proces. Dit gebrek aan planning blijkt een van de belangrijkste problemen te zijn bij de organisatie van participatieprocessen.

NAWOORD VAN itsme®

1. Burgerparticipatie: niet langer schoorvoetend maar enthousiast via één klik?

Deze studie van de VUB en de ULB geeft aan dat factoren als **transparantie, goede communicatie en vereenvoudiging van het participatieproces alleen maar kunnen leiden tot meer burgerparticipatie**. Ze haalt aan dat de voordelen van digitale interacties die we reeds hebben ondervonden in andere sectoren (interageren waar en wanneer ik wil, zonder mij te verplaatsen en via een gebruiksvriendelijk proces) ook van toepassing kunnen zijn op burgerparticipatie. **Daar kan itsme® haar steentje aan bijdragen.**

Sinds 2017 is het mogelijk om je met de itsme®-app te identificeren, digitale transacties te bevestigen en een officiële handtekening te zetten met een smartphone. Sinds januari 2018 is itsme® door de overheid (BoSa) erkend als digitale identiteitssleutel van betrouwbaarheidsniveau 'hoog'. En sinds december 2019 is itsme® ook op Europees niveau geaccrediteerd.

In korte tijd is de applicatie uitgegroeid tot de standaard voor digitale identiteit in ons land. Ongeveer **85% van de Belgische volwassen bevolking** heeft reeds een itsme®-account aangemaakt. Bovendien verwelkomt de applicatie sinds kort ook **16- en 17-jarigen**. Meer dan 200 bedrijven en duizenden overheidsinstellingen gebruiken itsme® als identificatiemiddel en meer dan 700 private partners ondertekenen ook elektronisch met itsme®. In Europa is itsme® één van de weinige identiteitstoepassingen die zo goed is **ingeburgerd bij de bevolking** en wordt gebruikt door zowel overheidsinstellingen als particuliere bedrijven.

De drie waarden van de itsme®-app - **gebruiksvriendelijkheid, veiligheid en privacy** - vormen de kern van het succes van de applicatie. Maar ook digitale inclusie speelt een rol. Bij itsme® staat **inclusiviteit** centraal in al haar denken en ontwikkelen. Om iedere burger te bereiken is het cruciaal een identiteitsapp aan te bieden die toegankelijk, begrijpelijk, duidelijk, transparant, gemakkelijk en veilig is. Een toepassing die de basis vormt voor **wederszijds vertrouwen**.

Vandaag gebruiken al bijna 7 miljoen Belgische burgers itsme® om te connecteren met hun federale overheid, en dichter bij huis, met hun stad of dorp. Elke gemeente moedigt haar burgers aan om de stap te zetten naar de digitale wereld. itsme® is dan ook reeds geïntegreerd in veel **burgerplatformen**, zoals het **burgerprofiel** of een **e-loket**. Het zou een logische evolutie zijn om **een burgerparticipatie-component toe te voegen aan dit universum**. Met de itsme®-app kunnen de Belgen in een paar kliks, in alle veiligheid en vertrouwelijkheid, vanuit hun huiskamer hun stem laten horen.

2. Rol en missie van itsme® in mechanismen voor participatieve democratie

Voor burgerparticipatie is het erg belangrijk om een systeem te ontwerpen dat makkelijk te gebruiken is. **De eerste stap is cruciaal: zich inschrijven of inloggen**. Een betrouwbaar identificatieproces is meestal omslachtig voor de burger en complex te integreren voor een platform. Deze **drempel verlagen** kan dankzij de identiteitsapp itsme®.

Welke online connectie de itsme®-gebruiker ook maakt - met zijn verzekering, zijn mutualiteit, zijn bank of zijn stad - de manier waarop hij zich online identificeert, is steeds dezelfde, via een identieke opeenvolging van schermen en handelingen. Als hij itsme® heeft gebruikt bij één partner, weet hij perfect hoe het moet en kan hij ook moeiteloos bij tientallen andere partners inloggen. Bovendien is

de applicatie **gemakkelijk toegankelijk** voor alle burgers, waar en wanneer zij maar willen. Voor de meeste mensen is de smartphone immers een verlengstuk geworden, net zo belangrijk als hun portefeuille en identiteitskaart.

In 2022 heeft itsme® **nog extra stappen gezet in termen van toegankelijkheid**. In België kunnen minderjarigen van 16 en 17 jaar nu ook een itsme®-account aanmaken. En blinden en slechtzienden beschikken over een meer toegankelijke iOS-versie van de itsme®-app.

Ook veiligheid is in de context van burgerparticipatie van primordiaal belang. **De itsme®-app heeft naast alle functionele ook alle technische mogelijkheden in huis die nodig zijn om mensen veilig te laten deelnemen en stemmen**. itsme® werkt op het hoogst mogelijke beveiligingsniveau, via een unieke combinatie van drie elementen: de smartphone, de app en de persoonlijke itsme®-code (of vingerafdruk / gezichtsherkenning). Deze drie elementen bewijzen zwart op wit wie je bent: "Ik ben het". Geen enkele actie wordt bevestigd zonder de **uitdrukkelijke toestemming** van de burger.

itsme® staat voor digitale veiligheid op het allerhoogste niveau, **zowel in België als in Europa**. Zo voldoet de app aan de allerhoogste veiligheidsvoorwaarden van eIDAS (Europese verordening betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties), is itsme® ISO/IEC 27001:2013 gecertificeerd voor het beheer van de informatiebeveiliging, voldoet itsme® aan de EU-richtlijn inzake netwerk- en informatiebeveiliging (NIS) en bereidt de app zich voor op de upgrade naar NIS2, voldoet itsme® aan de voorschriften inzake gegevensbescherming (GDPR) en anti-witwasmaatregelen (AML), enzovoort.

Tot slot hecht itsme® veel belang aan **privacy**, wat ook cruciaal is voor stemmen op afstand. Het is begrijpelijk dat het anonieme karakter⁷⁸ van elektronisch stemmen soms in twijfel wordt getrokken. Maar online stemmen kan absoluut dezelfde anonimiteit garanderen als fysiek stemmen. Door in te loggen met itsme® (of met eID) wordt de identiteit van de kiezer gegarandeerd, zonder die identiteit te koppelen aan de stem zelf. Het online stemplatform, dat op geen enkele manier aan itsme® is gekoppeld, registreert de **stemkeuze volledig anoniem**. Het bijkomende voordeel van stemmen op afstand is dat burgers discreet kunnen stemmen, waar en wanneer ze maar willen. **Volledige anonimiteit en de garantie dat een burger maar één keer stemt**, is dus ook technisch mogelijk met itsme®.

Kortom, de basisprincipes van itsme® (gebruiksgemak, veiligheid, privacy) zijn perfect verenigbaar met de behoeften van e-participatie.

Daarom wordt itsme® vandaag al gebruikt binnen de wereld van e-participatie, voor het identificeren van burgers bij het indienen van een petitie tot het deelnemen aan een burgerbevraging, zowel op federaal als lokaal niveau. Maar net zoals er een harmonisatie van het wettelijk kader voor burgerparticipatie in België nodig is (om duidelijk te maken welke instrumenten kunnen worden gebruikt en volgens welke modaliteiten), is een **harmonisatie van de ervaring van de burger ook belangrijk**. Herkenbaarheid van cruciale processen, zoals de identificatie-procedure, helpt bij het opbouwen van digitaal vertrouwen. Dat heeft itsme® al meermaals kunnen aantonen (zie grafiek hieronder).

78 Ter vergelijking: het stembiljet (elektronisch of op papier) dat een burger vandaag uitbrengt, is anoniem en niet gekoppeld aan zijn of haar identiteit, zelfs als de persoon in kwestie bij aankomst zijn of haar identiteitskaart heeft ingeleverd.

3. Waarom deze studie vandaag relevant is

In 2024 trekken de Belgen **op 9 juni** opnieuw naar de stembus voor **federale, regionale en Europese verkiezingen** en **op 13 oktober** voor de gemeentelijke en provinciale verkiezingen. Daarnaast zijn er ook de **sociale verkiezingen** (13-26 mei) die in datzelfde jaar zullen plaatsvinden. Maar los van het belangrijke verkiezingsjaar 2024, is **deelnemen aan het "politieke" leven** iets wat we regelmatig moeten kunnen doen om uitwisseling te bevorderen en vertrouwen in onze democratie te behouden, of te verhogen.

Het is dan ook essentieel dat onze democratie de **keuze biedt aan haar burgers deel te nemen aan het politieke besluitvormingsproces**. Voor elke niet-stemmer zijn er meerdere burgers die willen bijdragen aan de politieke besluitvorming. Maar soms hebben ze een helpende hand nodig, door het wegnemen van logistieke barrières (afstand, vervoer, enz.) en door een inclusief beleid (vereenvoudiging van administratieve procedures, enz.). **Stemmen en deelnemen aan onze democratie op afstand** via itsme® kan een extra impuls geven: voortaan zijn praktische zaken geen probleem meer, want deelnemen aan de politieke besluitvorming zou je perfect kunnen doen vanuit je eigen huis! In een samenleving waarin steeds meer burgers voor digitale middelen kiezen, is het belangrijk om hen die digitale mogelijkheden ook echt te bieden.

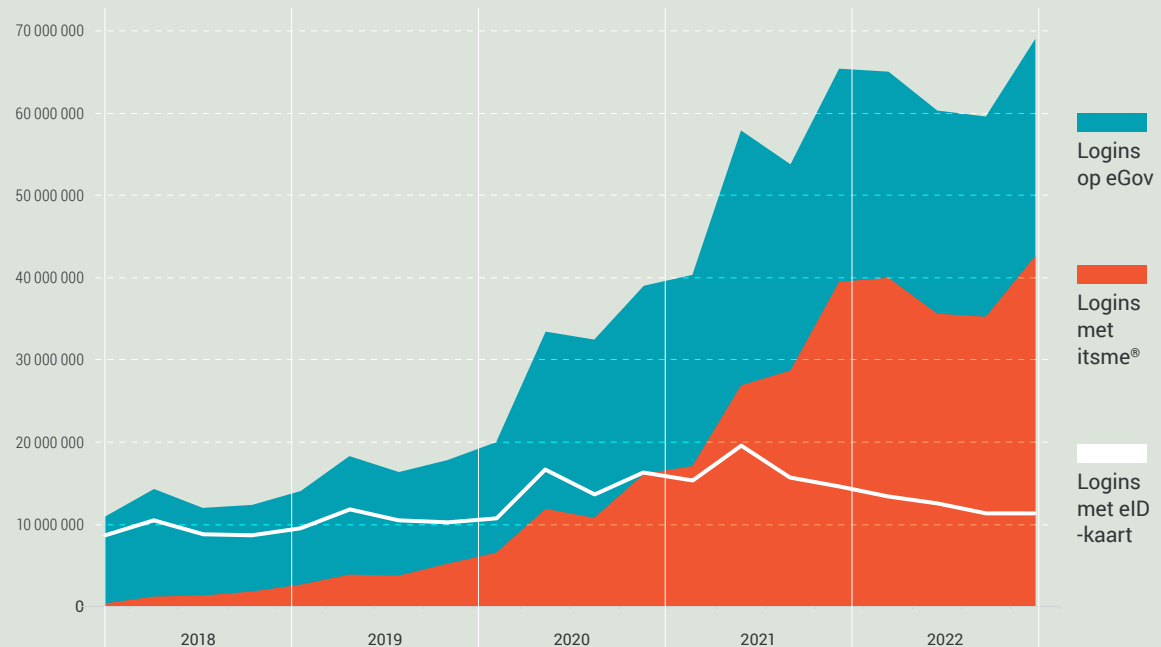
De effectiviteit van een sterk digitaal stem- en participatiesysteem wordt alleen gegarandeerd door een **sterke digitale identiteit**, en ons land mag zich gelukkig prijzen met een oplossing waar Europa jaloers op is!

itsme® wil haar ervaring met **digitale inclusie** delen om bij te dragen aan het verder **verkleinen van de digitale kloof... en de kloof tussen de burger en de politiek**. Op Europees vlak kan België hierin een voortrekkersrol spelen, dankzij de breedgedragen itsme®-app bij de bevolking. Onze gezamenlijke uitdaging bestaat er dan ook in te **blijven nadenken over de rol en de mogelijke impact van elektronisch stemmen**.

Evolutie van connecties via itsme®: een bewijs van de digitalisering van de Belgische bevolking

itsme® heeft burgers dichter bij online overheidsdiensten gebracht

Aantal connecties via CSAM (Belgian Federal Authentication Service), via eID op CSAM, via itsme® op CSAM, sinds 2018 (per kwartaal).



Vlaamse Jeugdraad organiseert zijn verkiezingen met itsme® sinds 2020

In 2020 besliste de Vlaamse Jeugdraad om alle Vlaamse en Brusselse kinderen, jongeren en jong-volwassenen van 12 tot 30 jaar op afstand te laten stemmen voor raadsleden in de Vlaamse Jeugdraad en nieuwe onderwerpen voor te laten stellen. Tot 2020 was online deelname aan het platform mogelijk via de eID-kaart. In november 2020 kwam daar de identificatiemethode itsme® bij. Het resultaat? Vijf keer meer deelnemers dan bij hun vorige verkiezingen! Het aanbieden van itsme® heeft de toegangsdrempel significant verlaagd. In november 2024 zal itsme® dan ook opnieuw worden gebruikt om deel te nemen aan de verkiezingen voor de Vlaamse Jeugdraad.

