



Common Ground

Nationaal rapport: België

Het belang van burgerparticipatie in politiek en maatschappij

Door Julien Vrydagh

Inhoud

1. Burgerparticipatie begrijpen	3
1.1 Wat wordt bedoeld met burgerparticipatie in de Belgische politiek en maatschappij?	3
1.2 Welke zijn de meest voorkomende vormen van burgerparticipatie in België?	3
1.3 Hoe geven historische en culturele factoren het begrip van burgerparticipatie in België vorm?	3
2. Wettelijk kader en institutionele structuren	5
2.1 Welke wetten en voorschriften bestaan er in België om deliberatieve burgerparticipatie te promoten?	5
2.2 Zijn er specifieke richtlijnen of initiatieven ter ondersteuning van deliberatieve burgerparticipatie in politiek en maatschappij, zoals lokale richtlijnen en nationale programma's?	9
2.3 Zijn er specifieke beleidslijnen die deliberatieve burgerparticipatie in politiek en maatschappij verhinderen?	10
3. Belangrijke burgerparticipatieprojecten	10
3.1 Welke belangrijke burgerparticipatieprojecten of -initiatieven werden de voorbije jaren in België gerealiseerd?	10
3.2 In welke mate hebben ze invloed gehad op het sociale en politieke discours over deliberatieve burgerparticipatie?	11
4. Belang van burgerparticipatie	12
5. Uitdagingen en obstakels	15
6. Auteur	15
Imprint	16

1. Burgerparticipatie begrijpen

1.1 Wat wordt bedoeld met burgerparticipatie in de Belgische politiek en maatschappij?

Burgerparticipatie wordt gezien, zoals in de meeste landen, als de betrokkenheid van gewone burgers in beleids- besluitvormingsprocessen. Burgerparticipatie neemt verschillende vormen aan, zoals:

- **Burgerbegroting:** burgers stellen door overheden gefinancierde projecten voor en/of keuren ze goed.
- **Consultatieve raden:** burgerberaden die aanbevelingen formuleren voor één of meer kwesties.
- **Lokale volksraadplegingen:** een lokaal consultatief proces waarin burgers voor of tegen een bepaald beleid kunnen stemmen.
- **Burgerinterpellaties:** burgers kunnen aan overheden vragen om zichzelf over een bepaald onderwerp te verantwoorden.
- **Petities:** burgers verzamelen handtekeningen om een thema op de institutionele agenda te zetten.
- **Burgerinitiatieven:** burgers kunnen een lokale kwestie op de agenda van de gemeente- of provincieraad zetten.
- **Deliberatieve burgerpanels:** bij loting gekozen burgers beraadslagen samen over een onderwerp en formuleren aanbevelingen voor beleidsmakers.

Artikel nr. 33 in de Grondwet stelt dat alleen de vertegenwoordigers van de natie, dus verkozen vertegenwoordigers, gemachtigd zijn om beslissingen te nemen. Dit betekent dat participatieve processen consultatief moeten blijven, en dat verkozen vertegenwoordigers de eindbeslissing nemen over het aannemen en implementeren van de output van burgerparticipatie.

1.2 Welke zijn de meest voorkomende vormen van burgerparticipatie in België?

België is een pionier gebleken bij het implementeren van deliberatieve burgerpanels. Tussen 2001 en 2021 werden 51 gevallen geïmplementeerd op lokaal, gewestelijk en federaal niveau in alle politieke entiteiten¹. België onderscheidt zich niet alleen met het aantal burgerpanels dat het organiseert, maar het implementeert ook innovatieve en ambitieuze deliberatieve processen. Voorbeelden zijn de Permanente Burgerdialoog in de Duitstalige Gemeenschap (ook wel het „Ostbelgien Model” genoemd) en overlegcomités met gelote burgers en verkozen vertegenwoordigers in de drie parlementen van het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschap Brussel. Deze permanente deliberatieve processen zijn innovatief ontworpen en op een ambitieuze manier geïntegreerd in de structuren van de parlementen (meer informatie over deze processen hieronder).

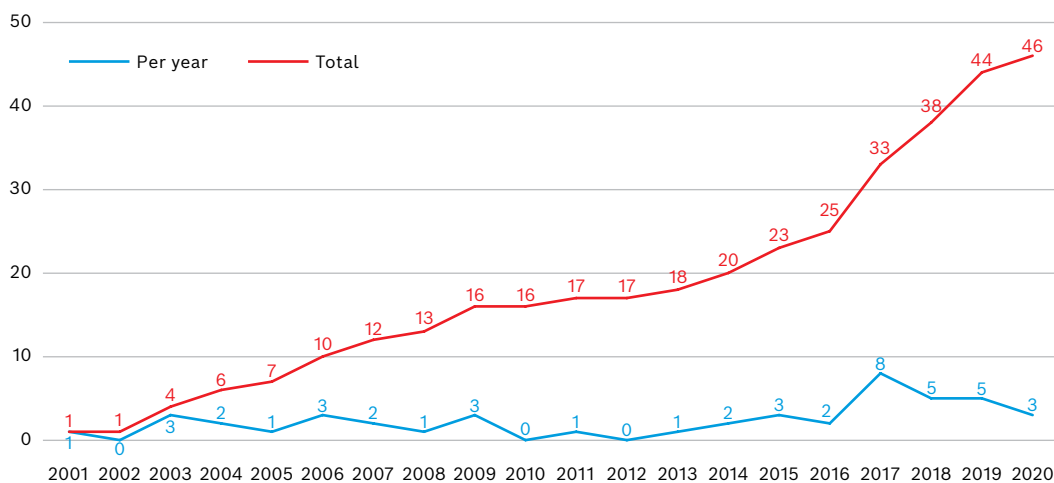
¹ Vrydagh, J. (2023). The minipublic bubble: how the contributions of minipublics are conceived in Belgium (2001–2021). *European Political Science Review*, 1–16.

1.3 Hoe geven historische en culturele factoren het begrip van burgerparticipatie in België vorm?

Burgerparticipatie in België was niet altijd evident. In 1950 was er een referendum over de terugkeer van Koning Leopold III naar België na Wereldoorlog II, waaruit een duidelijke tweespalt bleek tussen Vlaanderen, Brussel en Wallonië. Deze traumatische gebeurtenis

resulteerde in de vrees dat volksraadplegingen de eenheid van België zou ondermijnen, en zou leiden tot de oprichting van een verzuilde staat. In zo'n staat monopoliseren de elites uit elke subgroep de politieke macht, waardoor directe burgerbetrokkenheid onmogelijk werd. Bijgevolg vermeed België burgerparticipatie gedurende 50 jaar. In het begin van de jaren 90 werden er wetten aangenomen om burgerparticipatie toe te laten. In 1995 werden consultatieve referenda, consultatieve commissies en het recht om interpellatie op lokaal niveau goedgekeurd, samen met het consultatieve referendum op provinciaal niveau. Enkele jaren later, in 2001, werd het eerste burgerpanel georganiseerd in de provincie Waals-Brabant. Hoewel het aantal participatieve processen geleidelijk is toegenomen, deed zich een belangrijk keerpunt voor met één burgerinitiatief dat het Belgische participatieve landschap heeft veranderd. In 2011, na een langdurige regeringscrisis, richtte een groep intellectuelen en burgers onder leiding van David Van Reybrouck de G1000 op en implementeerde een grote burgertop. De G1000 wilde 1000 gewone burgers samenbrengen om te beraadslagen over de toekomst van België, verwant aan de G8-top met gewone burgers. Dit burgerpanel kreeg veel aandacht van het publiek en had, in combinatie met de publicatie van het boek *Tegen verkiezingen* van Van Reybrouck, een grote impact op de publieke perceptie van burgerparticipatie. Onderzoek wijst op een substantiële stijging van het aantal burgerpanels na de G1000, en ook op de opkomst van verschillende gebruikers. De voorbije jaren is burgerparticipatie meer gangbaar geworden, en vinden beleidsmakers het een uitstekend middel om de democratische malaise in België en andere electorale democratieën in Westerse landen aan te pakken. Daarnaast kan de ontzuiling van het Belgische politieke systeem, in combinatie met dalende ledenaantallen bij traditionele politieke organisaties, verklaren waarom politici zich wendden tot burgerparticipatie om de groeiende kloof tussen verkozenen en hun kiezers te dichten².

Grafiek 1. De evolutie van burgerpanels in België tussen 2001 en 2021³



Onderzoek toont aan dat deliberatieve participatieve processen meer gebruikelijk zijn in Wallonië en Brussel dan in Vlaanderen. Vlaanderen, dat vaak een meer conservatieve politieke coalitie heeft, lijkt minder geneigd om burgerparticipatie op regionaal niveau te organiseren. Hoewel verschillende grote steden en kleinere gemeenten in Vlaanderen participatieve processen hebben geïmplementeerd, zoals de burgerbegroting in Antwerpen, volksraadplegingen rond mobiliteit in Gent en Leuven of burgerpanels in Overijse en Oude-Heverlee, heeft Vlaanderen de voorbije jaren slechts één burgerpanel rond onderwijs georganiseerd. Een

² Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2020). Still Consociational: Belgian Democracy, 50 Years after 'the Politics of Accommodation'. *Politics Low Countries*, 2, 28.

Vrydagh, J., Devillers, S., Jacquet, V., Talukder, D., & Bottin, J. (2021). Thriving in an unfriendly territory. *Belgian Exceptionalism*, 59–76.

³ Jacquet, V., Talukder, D., Devillers, S., Bottin, J., & Vrydagh, J. (2020). Deliberative minipublics has made it to mainstream politics: A dispatch from Belgium. *Deliberative Democracy Digest*.

recent rapport⁴ suggereert dat Vlaanderen burgerparticipatie meer geschikt acht voor het lokale dan voor het gewestelijke niveau. In tegenstelling hiermee hebben participatieve processen zich verspreid over Brussel en Wallonië.

⁴ Het rapport (in het Frans) kan hier worden gedownload: <https://www.itsme-id.com/fr-BE/blog/etudepart2>

2. Wettelijk kader en institutionele structuren

2.1 Welke wetten en voorschriften bestaan er in België om deliberatieve burgerparticipatie te promoten?

De verschillende bevoegdheidsniveaus in België hebben allemaal hun eigen wettelijke structuren om burgerparticipatie te organiseren (zie Tabel 1 hieronder). Een aantal wetten in deze tabel verdienen extra aandacht (zie vette en cursieve wetten). Ten eerste kent artikel 33 van de Belgische Grondwet de exclusieve besluitvormingsbevoegdheid toe aan het parlement. Als gevolg hiervan is directe besluitvorming door burgers ongrondwettelijk, wat verklaart waarom alle participatieve processen in België consultatief zijn. Deze bepaling is ook verantwoordelijk voor de verschillende stemprocedures tussen gelote burgers en parlementsleden in de gemengde deliberatieve commissies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁵. Ten tweede is het interessant om de specifieke institutionalisatie van de gemengde deliberatieve commissies in de parlementen van het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschap van Brussel te overwegen. Toen ze geconfronteerd werden met een reeks wettelijke obstakels die deze gewestelijke parlementen niet konden wegnemen (bijv. grondwetswijziging), kozen ze voor een wijziging van hun intern reglement om de gemengde deliberatieve commissies te introduceren.

⁵ Voor meer informatie, zie <https://www.publicdeliberation.net/fusing-representative-and-deliberative-democracy-a-dispatch-from-brussels/>

Bovendien bieden de meeste wetten tot regeling van burgerparticipatie mogelijkheden voor participatie; ze machtigen overheden niet om ze te gebruiken. Het intern reglement van het parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verplicht niet om een bepaald aantal gemengde deliberatieve commissies te organiseren. In plaats daarvan worden ze geïnitieerd met een petitie of door de parlementsleden zelf indien ze dit voor een bepaalde kwestie passend achten. De wetten tot vaststelling van de modaliteiten voor een petitiericht, volksraadpleging of burgerbegroting bevatten geen verplichtingen; ze kunnen worden gebruikt op initiatief van burgers (bijv. met een verzoekschrift) of indien de volksvertegenwoordigers dit wensen (bijv. burgerbegroting, volksraadpleging). De enige uitzondering is de Duitstalige Gemeenschap en haar Permanente Burgerdialog: de burgerraad (bestaande uit 24 willekeurig geselecteerde burgers) beslist hoeveel burgerberaden ze jaarlijks bijeenroept⁶.

⁶ Voor meer informatie, zie Niessen, C., & Reuchamps, M. (2019). Designing a Permanent Deliberative Citizens' Assembly: The Ostbelgien Modell in Belgium. Centre for Deliberative Democracy and Global Governance Working Paper Series. Vol. 6

Tabel 1. Een overzicht van de wetten tot regeling van burgerparticipatie in België

Bevoegdheidsniveau	Wettekst	Voorwerp van de wettekst
Federaal	Artikel 33 van de Grondwet	Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.
	Artikel 36	De federale wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.

		<p>Artikel 28 & 57 van de Grondwet</p> <p>Wet van 2 mei 2019 betreffende de bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediende verzoekschriften</p>	<p>Recht om een verzoekschrift naar het Parlement te sturen als het 25 000 handtekeningen heeft verzameld.</p>
		Wetsontwerp 2944/001	Teneinde het Parlement het recht te geven het Rijksregister te gebruiken voor loting
Gewestelijk	Wallonië & Vlaanderen	Artikel 39bis van de Grondwet	Teneinde de organisatie van volksraadplegingen toe te staan in het Vlaams Gewest en het Waals Gewest
	Wallonië	Bijzonder decreet van het Waals Gewest van 19 juli	Tot instelling van de volksraadpleging
		Decreet van 2 mei 2019	Tot organisatie van de volksraadpleging
		Reglement van het Waals Parlement	Tot instelling en organisatie van de gemengde deliberatieve commissies
		Bijzonder decreet van 3 september 2020 ⁷	Teneinde het recht van de indiener van een verzoekschrift om te worden gehoord te verankeren voor de aangelegenheden geregeld krachtens artikel 138 van de Grondwet. Het vermeldt ook de modaliteiten van dat recht. Het vermindert het aantal handtekeningen van 5 000 naar 1 000.
		Decreet van 20 januari 2022	Teneinde het Parlement het recht te geven het Rijksregister te gebruiken voor loting
Vlaanderen	Reglement van het Vlaams Parlement, artikel 101	<p>Tot organisatie van de modaliteiten van het recht op verzoekschriften.</p> <p>Te ontvangen en bespreken door de bevoegde parlementaire commissie.</p>	

⁷ Tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor institutionele hervorming

	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Artikel 25/1 van het Gemeenschappelijk Reglement van het Brussels Parlement en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GCC) en artikel 42ter van het reglement van de Raad van de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF)	Tot instelling en organisatie van de gemengde deliberatieve commissies
		Ordonnantie van 17 juli 2020 ⁸	Tot wijziging van het recht voor de opsteller van een verzoekschrift om door het Parlement te worden gehoord
		Gezamenlijke ordonnantie van 10 februari 2022	Teneinde het Parlement het recht te geven het Rijksregister te gebruiken voor loting
	Duitstalige Gemeenschap	Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 25 februari 209	Tot instelling van een Permanente Burgerdialogoog
	Franse Gemeenschap	Reglement van het Parlement van de Federatie Wallonië-Brussel, artikel 129	Tot organisatie van de volksraadpleging
		Reglement van het Parlement van de Federatie Wallonië-Brussel, artikel 85	Tot organisatie van de modaliteiten voor het recht op verzoekschriften
Provinciaal	In Wallonië	Code van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Wallonië), artikel L2212-31 met term "participatieve raad" (2012)	Tot organisatie van de burgerbegroting
		Code van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Wallonië), artikel L2212-30	Tot organisatie van consultatieve raden
		Code van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Wallonië), artikel L2214-1	Tot instelling van de lokale volksraadpleging

⁸ Tot wijziging van de ordonnantie van 20 juli 2020

		Code van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Wallonië), artikel L2212-28	Tot organisatie van burgerinterpellaties
		Afkomstig van artikel 28 van de Grondwet; implementatie geregeld door gemeenten	Tot organisatie van het recht op verzoekschrift
	Vlaanderen	Provinciedecreet, artikel 191 bis	Tot instelling van consultatieve raden.
		Provinciedecreet artikel 198	Tot organisatie van lokale volksraadplegingen
		Provinciedecreet artikel 191 bis	Tot organisatie van burgerinterpellaties
		Afkomstig van artikel 28 van de Grondwet; georganiseerd in het Provinciedecreet, artikel 191 bis	Tot organisatie van het recht op verzoekschrift.
Lokaal	Wallonië	Code van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Wallonië), artikel L1321-3 (2012)	Tot organisatie van de burgerbegroting
		Code van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Wallonië), artikel L1122-35	Tot organisatie van consultatieve raden
		Code van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Wallonië), artikel L1141-1	Tot organisatie van lokale volksraadplegingen
	Vlaanderen	Decreet over het lokaal bestuur, artikel 304	Tot organisatie van consultatieve raden
		Decreet over het lokaal bestuur, artikel 305	Tot organisatie van lokale volksraadplegingen
		Decreet over het lokaal bestuur, artikel 304	Tot organisatie van burgerinterpellaties
		Afkomstig van artikel 28 van de Grondwet, decreet van het lokaal bestuur, artikel 304	Tot organisatie van het recht op verzoekschrift

		Decreet over het lokaal bestuur, artikel 304	Tot organisatie van burgerinitiatieven
	Brussel	Nieuwe Gemeentewet, artikel 258bis (2009)	Tot organisatie van de burgerbegroting
		Nieuwe Gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), artikel 120 bis	Tot organisatie van consultatieve raden
		Nieuwe Gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), artikel 318	Tot organisatie van lokale volksraadplegingen
		Nieuwe Gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), artikel 89 bis	Tot organisatie van burgerinterpellaties
		Afkomstig van artikel 28 van de Grondwet; implementatie geregeld door gemeenten	Tot organisatie van het recht op verzoekschrift

2.2 Zijn er specifieke richtlijnen of initiatieven ter ondersteuning van deliberatieve burgerparticipatie in politiek en maatschappij, zoals lokale richtlijnen en nationale programma's?

Voor de eerste keer vermeldt het regeerakkoord van de Federale Regering van Eerste Minister Alexander De Croo de behoefte voor democratische vernieuwing en het gebruik van nieuwe vormen van burgerparticipatie. Ook de regeerakkoorden op gewestelijk niveau in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in Wallonië verwezen naar de behoeften om burgerparticipatie te gebruiken. De partijprogramma's wijzen ook op een toenemende interesse in burgerparticipatie. Terwijl dit thema voor de verkiezingen van 2010 in slechts enkele partijprogramma's stond vermeld, namen bij de verkiezingen van 2019 bijna alle politieke partijen voorstellen voor burgerparticipatie in hun programma op (zie hieronder).

Er zijn nog twee andere politieke initiatieven vermeldenswaard. Ten eerste, Magali Plovi (Ecolo, Franstalige groene partij), de initiatiefnemer van de Brusselse Deliberatieve Commissies, pleitte voor de implementatie van een maatschappelijke vakantie waarmee werknemers tot 10 dagen vrij zouden kunnen nemen om deel te nemen aan verschillende maatschappelijke activiteiten, waaronder participatieve processen. Haar initiatief werd echter negatief onthaald door de economische sector door de kosten die het met zich mee zou brengen voor werkgevers. Het geniet nog geen algemene bekendheid in politiek of media.

Ten tweede nam de federale regering in 2022 een wet aan op basis waarvan het rijksregister mag worden gebruikt om bij loting burgers te selecteren voor (gemengde) burgerpanels op initiatief van het Federaal Parlement. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Wallonië, alsook de Franse Gemeenschap namen recent ook soortgelijke wetten aan. Dit is een positieve ontwikkeling waarmee de parlementen van deze politieke entiteiten het rijksregister kunnen

raadplegen om bij loting burgers te selecteren voor burgerpanels, in plaats van te vertrouwen op steekproeven van onderzoeksbureaus. Alleen deze parlementen mogen het rijksregister echter gebruiken, wat impliceert dat andere publieke instellingen (bijv. gemeenten, middenveldorganisaties) nog steeds moeten vertrouwen op alternatieve mechanismen voor loting.

2.3 Zijn er specifieke beleidslijnen die deliberatieve burgerparticipatie in politiek en maatschappij verhinderen?

Zoals aangegeven in Tabel 1 vormt het kluwen van wettelijke bepalingen een enorme uitdaging om de (on)mogelijkheden van elk type participatief mechanisme te ontdekken. De afwezigheid van een eengemaakt en duidelijk wettelijk kader dat de modaliteiten van burgerparticipatie definieert en specificiert, resulteert in inconsistenties bij gebruik van en verwijzing naar burgerparticipatie. Elke politieke entiteit heeft zijn eigen begrip van burgerparticipatie, en de meeste implementaties vinden plaats buiten het gebruikelijke formele wettelijk kader, waardoor improvisatie noodzakelijk wordt. Het burgerpanel “Brussels – Make Your Mobility” bijvoorbeeld, had geen duidelijke opvolgprocedures, waardoor de voorzitter van het parlement creatief moest zijn om de uitkomst van het burgerpanel te formaliseren⁹.

- Welke institutionele structuren zijn er om deliberatieve burgerparticipatie (e.g. personeelsruimtes voor burgerparticipatie) op nationaal, gewestelijk en/of lokaal niveau te promoten?
- Hoe effectief zijn deze structuren? Zijn er obstakels of knelpunten die de effectiviteit ervan beperken?

⁹ Vrydagh, J. (2022). Measuring the impact of consultative citizen participation: reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Sciences*, 55(1), 65–88.

Tal van instituten, bedrijven en stichtingen willen burgerparticipatie promoten. Openbare instellingen, hoofdzakelijk op gewestelijk (bijv. Perspective.Brussels of Vereniging van Vlaamse Gemeenschappen) en lokaal niveau (bijv. Brussels Participation) willen een netwerk creëren om het gebruik van burgerparticipatie te monitoren, financieren, stimuleren en verbeteren. Zo heeft Perspective.Brussels bijvoorbeeld een nieuw platform gecreëerd om de Brusselse gemeenten te helpen hun aanbestedingen voor het ontwerp en de implementatie van burgerparticipatie. Er zijn ook verschillende stichtingen (bijv. Koning Boudewijnstichting, Foundation for Future Generations) die deliberatieve burgerparticipatie promoten. Ze lobbyen bij beleidsmakers, adviseren hen of implementeren zelf deliberatieve burgerpanels. Tot slot lobbyen diverse gebruikers (bijv. de G1000, Particitiz) ook bij verkozen politici om hen aan te moedigen burgerparticipatie te gebruiken. Volgens Vrydagh et al. (2021) zijn de meeste van deze structuren tamelijk effectief en zijn tot op zeker hoogte verantwoordelijk voor de toename en het succes van deliberatieve burgerparticipatie in België.

3. Belangrijke burgerparticipatieprojecten

3.1 Welke belangrijke burgerparticipatieprojecten of -initiatieven werden de voorbije jaren in België gerealiseerd?

Naast de Burgerbegroting Antwerpen die wordt georganiseerd door district Antwerpen waarbij burgers de mogelijkheid krijgen om 10% van de totale begroting toe te kennen, en de G1000-burgertop in 2011/2012, zijn er nog tal van andere gevallen die een vermelding verdienen door hun omvang en/of innovatieve ontwerp. In 2022 lanceerde de federale regering een ambitieus participatief proces om de Grondwet te hervormen. Ze creëerden eerst een

online consultatieplatform waarop burgers een reeks vragen konden beantwoorden over de zesde staatshervorming. Er kwam echter veel kritiek wegens de complexiteit van de vragen en het veeleisende formaat om ze te beantwoorden. Het online platform verzamelde 10 500 antwoorden en dient te worden gevolgd door ofwel gemengde panels (i. e. met zowel verkozen parlementsleden als gewone burgers) ofwel burgerpanels. Deze moeten echter nog worden aangekondigd en geïmplementeerd.

In 2023 lanceerden verschillende middenveldorganisaties (waaronder de G1000, Egmont Institute, de Vrijdaggroep) het burgerpanel “We Need to Talk” om de partijfinanciering in België te bespreken¹⁰. Het panel werd voorafgegaan door een publieke discussie, georganiseerd door Rhetoric en onder het wetenschappelijke toezicht van prof. Dave Sinardet. Deze discussie bestond uit 10 vragen en ontving 2 344 argumenten. Vervolgens namen zestig gelote burgers deel aan een zesdaags burgerpanel. Bijna alle partijvoorzitters waren aanwezig om hun partijstandpunt toe te lichten. Het interessante was dat, hoewel het proces niet was bijeengeroepen door verkozen politici, de politici toch regelmatig contact opnamen met de G1000 om de resultaten van het panel te bespreken.

¹⁰ <https://weneedtotalk.be/fr/home>

Een andere opmerkelijke democratische innovatie is tot slot de Deliberative Committee in het Brussels Parlement en het parlement van de Franse Gemeenschapscommissie. Deze deliberatieve processen werden geïnstitutionaliseerd in 2019 en brengen 36 tot 45 gelote burgers samen met 12 tot 15 parlementsleden. Samen bespreken ze gedurende vier dagen één thema om af te sluiten met een reeks aanbevelingen voor de bevoegde minister(s). De thema's worden voorgesteld door het Parlement of met een verzoekschrift. Tot dusver hebben er zes deliberatieve commissies plaatsgevonden om de volgende onderwerpen te behandelen: de implementatie van 5G, de rol van burgers in tijden van crisis, dakloosheid, biodiversiteit, opleiding en geluidsoverlast. Simon en Vrydagh¹¹ argumenteren dat de deliberatieve commissies een nieuwe, zinvolle ruimte voor dialoog tussen burgers en volksvertegenwoordigers bieden. Gemengde deliberatie houdt echter een reeks uitdagingen en gebreken in. Ten eerste, parlementsleden hebben een epistemisch voordeel op burgers dankzij hun expertise, en ze vertrouwen soms op machtspolitieke spelletjes om de uitkomst in een bepaalde richting te sturen. Daardoor hebben burgers en volksvertegenwoordigers niet altijd dezelfde invloed op de discussie en de uitkomst ervan. Ten tweede, er is een ontkoppeling tussen de deliberatieve commissies en de rest van de bevolking. Ook al werd er een platform gecreëerd voor alle participatieve initiatieven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest¹², deze deliberatieve commissies trekken weinig tot geen aandacht van het grote publiek of de media.

¹¹ <https://www.publicdeliberation.net/fusing-representative-and-deliberative-democracy-a-dispatch-from-brussels/>

¹² <https://democratie.brussels/>

3.2 In welke mate hebben ze invloed gehad op het sociale en politieke discours over deliberatieve burgerparticipatie?

Zoals hiervoor aangehaald mag het belang van de G1000 en het boek *Tegen verkiezingen* van David Van Reybrouck op de publieke en politieke opinie niet worden onderschat. Door de omvang van de burgertop en het publieke profiel van Van Reybrouck kregen de organisatoren de aandacht van media en politiek. Terwijl de meeste burgerpanels meestal onopgemerkt voorbij gaan en weinig aandacht krijgen van media, politiek en publiek, had de G1000 een brede en langdurige impact op hoe burgerparticipatie in België wordt gezien. Meer nog, het boek *Tegen verkiezingen* van David Van Reybrouck heeft een grote bijdrage geleverd aan het populariseren van burgerdeliberatie en loting van publiek en politici. De Minister-President van de Duitstalige Gemeenschap, Oliver Paasch, had het boek van Van Reybrouck gelezen en

hem vervolgens uitgenodigd in zijn hoedanigheid van oprichter van de G1000 om de oprichting van een permanente vergadering met gelote burgers te bespreken¹³.

4. Belang van burgerparticipatie

Politieke perspectieven

- Hoe wordt deliberatieve burgerparticipatie besproken en ervaren in de politiek? Wordt ze algemeen aanvaard of zijn er controversiële meningen?
- Wat zijn de standpunten van de relevante politieke spelers over het thema burgerparticipatie?
- Hoe is het belang en de status van deliberatieve burgerparticipatie in de politiek de voorbije jaren geëvolueerd? Zijn er verschuivingen van deze standpunten geweest?

Perspectieven van de maatschappij

- Hoe wordt deliberatieve burgerparticipatie besproken en ervaren in de maatschappij? Wordt ze algemeen aanvaard of zijn er controversiële meningen?
- Wat zijn de standpunten van de relevante spelers uit het middenveld over het thema burgerparticipatie?
- Hoe is het belang en de status van deliberatieve burgerparticipatie in de maatschappij de voorbije jaren geëvolueerd? Zijn er verschuivingen van deze standpunten geweest?

België wordt vaak voorgesteld als pionier in deliberatieve burgerparticipatie. Deze reputatie is hoofdzakelijk het gevolg van het aantal, de ambitie en de innovatieve aard van burgerpanels. België krijgt heel wat aandacht van de politiek, de media en de academische wereld na de institutionalisering van verschillende burgerpanels op gewestelijk niveau, zoals de gemengde deliberatieve commissies in Brussel en Wallonië of de Burgerdialoog in de Duitstalige Gemeenschap. Dit laatste voorbeeld was het eerste geval van institutionalisering, waarmee België internationaal op de kaart kwam te staan, met artikels in belangrijke media zoals *The Economist*¹⁴, die als snel gevolgd werden door soortgelijke reportages over de gemengde deliberatieve commissies.¹⁵ Het is echter belangrijk om op te merken dat België alleen voor zijn burgerpanels wordt gezien als een pionier, aangezien de andere participatieve processen niet verschillen van de rest van de wereld. Zo kreeg België heel wat internationale aandacht voor een aantal gevallen (G1000-burgertop, de Burgerdialoog of de gemengde deliberatieve commissies) die mee werden ontworpen door internationale spelers en academici. De aanwezigheid van deze spelers met een internationaal netwerk kan verklaren waarom België plots een pionier werd genoemd op het internationale toneel. Daarom is er meer vergelijkend onderzoek nodig om te bepalen of de burgerpanels van België inderdaad innovatiever, talrijker en meer ambitieus zijn dan in andere landen, of dat ze gewoon meer aandacht hebben gekregen dan andere staten met participatieve ervaring (bijv. Frankrijk, Oostenrijk, Spanje of Duitsland).

Volgens Vrydagh et al. zijn minstens twee factoren verantwoordelijk voor het succes van de burgerpanels in België.¹⁶ Ten eerste is er een los maar efficiënt netwerk van lobbyisten bij

¹³ Macq, H., & Jacquet, V. (2023). Institutionalising participatory and deliberative procedures: The origins of the first permanent citizens' assembly. *European Journal of Political Research*, 62(1), 156–173.

¹⁴ <https://www.economist.com/europe/2019/10/03/a-belgian-experiment-that-aristotle-would-have-approved-of>

¹⁵ Deze internationale erkenning staat echter in scherp contrast met de weinige kennis van deze processen in België zelf. De Burgerdialoog in de Duitstalige Gemeenschap genereert bijvoorbeeld amper lokale media-aandacht, en de gemengde deliberatieve commissies lijken voor heel wat burgers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onbekend.

¹⁶ Vrydagh, J., Devillers, S., Jacquet, V., Talukder, D., & Bottin, J. (2021). Thriving in an unfriendly territory. *Belgian Exceptionalism*, 59–76.

beleidsmakers. Dit netwerk draait informeel rond een aantal hoofdorganisaties – de G1000, de Foundation for Future Generations of de Koning Boudewijnstichting – maar het omvat ook verschillende spelers, zoals Particitiz, CitizenLab of Tree Company. Hoewel deze organisaties en bedrijven soms met elkaar concurreren in aanbestedingen, ijveren ze allemaal voor meer burgerbetrokkenheid in de besluitvorming. Ten tweede bekrachtigen politieke partijen burgerparticipatie meer sinds de G1000 en de verkiezingen van 2014. Volgens Vrydagh et al. kan de toegenomen steun voor publieke betrokkenheid deels worden verklaard doordat beleidsmakers zich bewust worden van wantrouwen bij het publiek, en politici beschouwen burgerparticipatie als een manier om de beschadigde relatie tussen hen en de burgers te herstellen.

Het onderzoek van de standpunten van politici en politieke partijen over burgerparticipatie illustreert de brede steun voor verschillende soorten burgerparticipatie. Tabel 2 is gebaseerd op een studie door Laura Pascolo.¹⁷ Zoals Tabel 2 aantoont staan de meeste politieke partijen positief tegenover burgerparticipatie in haar geheel en diverse participatieve processen. Slechts enkele partijen zijn ofwel gekant tegen burgerparticipatie of maken er geen melding van in hun programma's. Vooral de N-VA (Vlaamse nationalistisch-conservatieve partij), de grootste politieke partij in Vlaanderen en België, is gekant tegen burgerparticipatie in haar geheel en ondersteunt slechts adviserende raden, door te beweren dat de bestaande representatieve politieke instellingen volstaan. Dit kan verklaren waarom het Vlaams Gewest en de Vlaamse gemeenten minder participatieve processen hebben geïmplementeerd, aangezien de nationalistisch-conservatieve partij al bijna 20 jaar deel uitmaakt van de gewestregering. Omgekeerd zien we meer steun voor burgerparticipatie onder de Franstalige politieke partijen, en drie van hen (PS, Ecolo en cdH) steunen zelfs de oprichting van permanente burgerassemblees (die deze legislatuur werden geïntroduceerd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest).

Wat de steun van verkozen parlementsleden en burgers voor burgerpanels betreft, onderzoekt een recente studie van Jacquet et al.¹⁸ de mate waarin beide groepen vier verschillende soorten van deliberatieve burgerpanels ondersteunen: (1) een kamer met bij loting gekozen burgers, (2) een kamer met zowel bij loting gekozen burgers als parlementsleden, (3) een gemeenteraad met bij loting gekozen burgers, (4) een burgerpanel met bij loting gekozen burgers. Hun bevindingen tonen aan dat zowel parlementsleden als burgers het gebruik van loting voor instellingen met beslissingsbevoegdheid kritisch beoordelen. De gemeenteraad met gelote burgers krijgt de grootste tegenstand van parlementsleden (89,5%) en burgers (51,4%). Burgers lijken een gemengde kamer te ondersteunen (47,4%), terwijl parlementsleden een ad-hocburgerpanel ondersteunen (48,2%). Bij het zoeken naar een verklaring voor de steun van de parlementsleden, stelden Jacquet et al. vast dat de positie van hun partij aan de linkerkant van het spectrum relevant is, aangezien zij eerder positief staan tegenover burgerpanels.

¹⁷ Pascolo, L. (2020). Do political parties support participatory democracy? A comparative analysis of party manifestos in Belgium. *ConstDelib Working Paper Series*, 1(9), 1–26.

¹⁸ Jacquet, V., Niessen, C., & Reuchamps, M. (2022). Sortition, its advocates and its critics: An empirical analysis of citizens' and MPs' support for random selection as a democratic reform proposal. *International Political Science Review*, 43(2), 295–316.

Table 2. An overview of the political parties' position regarding citizen participation (based on Pascolo, 2020)

Political Party Community	Name	Economy	Moral Ideology	Nationalism	Perceptions of											
					Citizen participation on the whole	Information meeting	Right to petition	Advisory council	Citizens' panels	Permanent citizens panels	Participatory budgeting	Popular consultation	Referendum			
French-speaking	PS	Left	Libertarian	Cosmopolite	+	+	+		+	+	+	+	+			+
	Ecolo	Left	Libertarian	Cosmopolite	+	+	+	+		+	+	+	+			+
	cdH (les Engagés)	Center	Center	Cosmopolite	+	+	+	+		+	+	+	+			+
	FDF/Défi	Right	Center	Cosmopolite	+		+		+							+
	MR	Right	Libertarian	Cosmopolite	+	+		+		+		+				+
Bilingual	PTB-PVDA	Left	Libertarian	Cosmopolite				+								+
	Sp.a (Vooruit)	Left	Libertarian	Cosmopolite	+											+
Flemish	Open VLD	Right	Libertarian	Cosmopolite	+	+	+	+		+		+				+
	CD&V	Right	Authoritarian	Cosmopolite	-	+		+		+						
	Groen	Left	Libertarian	Cosmopolite	+		+	+		+		+				+
	N-VA	Right	Authoritarian	Nationalist	-			+								
	Vlaams Belang	Right	Authoritarian	Nationalist		+		+								+

5. Uitdagingen en obstakels

Welke zijn de uitdagingen die de ontwikkeling van deliberatieve burgerparticipatie in België verhinderen?

De grootste uitdagingen zitten in de institutionele structuur van België. De staat kent een indrukwekkend aantal bevoegdheidsniveaus, en de bevoegdheidsverdeling is extreem moeilijk te begrijpen. Dit heeft twee negatieve gevolgen. Ten eerste heeft elk niveau zijn eigen wettelijke bepalingen inzake burgerparticipatie. Daarom is het voor verkozen politici, ambtenaren en spelers complex en veeleisend om burgerparticipatie in deze gecompliceerde context te implementeren. Ten tweede worden participatieve initiatieven beperkt door de bevoegdheden van de overheid die ze heeft gelanceerd, en zijn hun aanbevelingen vaak in strijd met de bevoegdheden van andere overheidsniveaus. Het burgerpanel "Make your Mobility-Brussels" bijvoorbeeld, vond plaats in 2017 om een nieuw mobiliteitsplan te formuleren voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Diverse aanbevelingen hadden betrekking op bevoegdheden op federaal en Europees niveau, maar het is zeer onwaarschijnlijk dat de aanbevelingen invloed zullen hebben op die twee beleidsniveaus. Bovendien kan het ook een uitdaging zijn om participatieve processen te organiseren die een probleem echt aanpakken, aangezien dat probleem wordt beheerd door verschillende administraties op verschillende bestuursniveaus. Als een participatief proces bijvoorbeeld wil werken rond gezondheid, moet het langs de bevoegdheden van negen ministers navigeren die voor dat thema in België verantwoordelijk zijn. Daarom kent burgerparticipatie in België een boom, maar de institutionele staatsstructuur kan werken als een glazen plafond. Zolang de staatsstructuur niet wordt vereenvoudigd, zal publieke betrokkenheid altijd beperkt zijn. Hoewel alle spelers die ijveren voor burgerparticipatie het eens zijn met deze vaststelling, is het veranderen van de Grondwet een moeilijk, veeleisend politiek proces, dat een grote politieke consensus vereist, die veel verder gaat dan de bevoegdheid van deze spelers.

6. Auteur

Julien Vrydagh is een postdoctoraal onderzoeker aan de Universiteit van Stuttgart, waar hij werkt aan het door ERC gefinancierd project "Designing Democracy on Mars and Earth". Hij heeft een PhD behaald aan zowel de Vrije Universiteit Brussel als de Université Catholique de Louvain. Zijn onderzoeksinteresses omvatten de politieke impact van burgerparticipatie, de benadering van democratische systemen en de democratische voorkeuren van burgers. Hij was samen met De Gruyter recent lid van de redactie van het Handbook of Citizens' Assemblies.

Dit nationaal rapport is onderdeel van het programma **Common Ground: Shaping Regions Across Borders** waaraan acht landen deelnemen. Het project is opgestart en gefinancierd door de Robert Bosch Stiftung en wordt geïmplementeerd in nauwe samenwerking met het nexus Institute for Cooperation Management and Interdisciplinary Research.

Imprint

Gepubliceerd door

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstrasse 31
70184 Stuttgart, Duitsland
www.bosch-stiftung.com

Auteur

Julien Vrydagh

Redactie

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

Ontwerp

mischen

Copyright 2024

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle rechten voorbehouden