



Common Ground

Transnationale perspectieven

Een grensoverschrijdend verkennend onderzoek van burgerparticipatie in Polen, de Tsjechische Republiek, Zwitserland, Frankrijk, Luxemburg, België, Nederland en Duitsland

Overzicht en vergelijking van nationale rapporten in het Common Ground-programma

Door Nicolas Bach en Fabian Dantscher

Inhoudstafel

1. Burgerparticipatie zit in de lift	3
2. Burgerparticipatie begrijpen	3
3. Belang van burgerparticipatie	5
4. Uitdagingen en obstakels	6
5. Impact op het Common Ground-programma	7
Imprint	10

1. Burgerparticipatie zit in de lift

De voorbije jaren kenden veel Europese landen een sterke toename van burgerparticipatie, wat wees op de opkomst van wat de OESO recent nog een “deliberatieve golf” noemde.¹ Deze trend is ook duidelijk in de landen die deelnemen aan **Common Ground: Shaping Regions Across Borders** Program, gefinancierd door de Robert Bosch Stiftung. Dit programma wil burgerbetrokkenheid in de grensregio's tussen Duitsland en zijn buurlanden – Polen, de Tsjechische Republiek, Zwitserland, Frankrijk, Luxemburg, België en Nederland – bevorderen.

Als centraal onderdeel van het **Common Ground**-programma heeft de Robert Bosch Stiftung de opdracht gegeven tot het opstellen van beknopte nationale rapporten die een licht werpen op de cultuur en het landschap van burgerparticipatie in alle landen van het programma. Het doel van deze rapporten was een genuanceerd beeld van burgerparticipatie in deze landen te ontwikkelen. Allemaal samen stellen deze rapporten de lezer in staat de overeenkomsten en eigenaardigheden binnen het lappendeken van burgerparticipatie in al deze landen te onttrafen. Op deze manier zorgen ze voor een beter begrip en een ontwerp op maat van participatieve processen waarbij in de grensregio's van het **Common Ground**-programma duurzame structuren voor burgerbetrokkenheid worden ingericht.

De nationale rapporten zijn opgesteld door gerenommeerde experts op het gebied van burgerparticipatie uit de respectieve landen. De analyses zijn gebaseerd op bureauonderzoek, drie tot vier interviews met beleids- en academische experts uit elk land en de eigen expertise van de auteur. De rapporten hebben niet tot strekking een representatief of allesomvattend overzicht van het volledige landschap van burgerparticipatie en de cultuur van de landen te geven, noch beweren ze te voldoen aan de hoogste wetenschappelijke normen. In plaats daarvan zijn ze bedoeld als een momentopname van het thema van burgerparticipatie in de respectieve landen.

In dit document worden de nationale rapporten geknopt samengevat en naast elkaar geplaatst. Uit een vergelijking van de rapporten blijkt dat elk land onderscheidende kenmerken vertoont in zijn cultuur en landschap van burgerparticipatie, ondanks de toenemende bekendheid van burgerparticipatie als gemeenschappelijk thema in alle partnerlanden van het **Common Ground**-programma. Deze verschillen zijn toe te schrijven aan verschillende historische processen, politieke systemen, wettelijke kaders en een breed scala aan spelers die dergelijke participatieve initiatieven ondersteunen. De volgende rubrieken vergelijken beknopt

- (1) de verschillende betekenissen van burgerparticipatie,
- (2) het belang en de status van burgerparticipatie in elk land,
- (3) de uitdagingen en obstakels voor de toekomstige ontwikkeling van burgerparticipatie, met de nadruk op de overeenkomsten en eigenaardigheden in de verschillende landen.

2. Burgerparticipatie begrijpen

Uit de vergelijking van de nationale rapporten blijkt dat niet alle landen van het **Common Ground**-programma de term burgerparticipatie dezelfde betekenis toekennen. In de meeste

¹ OESO (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Parijs, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

geanalyseerde landen wordt burgerparticipatie algemeen gezien als de betrokkenheid van gewone burgers in beleids- en besluitvormingsprocessen. Dit breed concept wordt, ten minste, gedeeld in de Benelux-landen, Duitsland, Frankrijk en Polen.

In deze zes landen neemt burgerparticipatie uiteenlopende vormen aan. Diverse processen, uitgevoerd op verschillende overheidsniveaus, vallen onder de overkoepelende term 'burgerparticipatie'. Deze omvatten onder andere burgerbegroting, consultatieve raden, lokale volksraadplegingen, burgerinterpellaties, referendums, verzoekschriften en deliberatieve burgerpanels zoals burgerberaden, planningscellen en burgerforums. Er dient te worden opgemerkt dat niet al deze processen van burgerparticipatie noodzakelijk een beraadslaging inhouden – dit wil zeggen de geïnformeerde dialoog van burgers met het afwegen van en reflecteren over voorkeuren, waarden en belangen met betrekking tot zaken van algemeen belang. In plaats daarvan wordt burgerparticipatie over het algemeen veel ruimer gezien als de betrokkenheid van burgers bij de politieke besluitvorming, en kan dit proces ook instrumenten omvatten die meestal worden beschouwd als elementen van directe democratie. Toch zijn participatieve overlegprocessen, waarbij burgers samenkomen om zich te informeren, om te beraadslagen en om collectief aanbevelingen te formuleren over een zaak van algemeen belang, een integraal onderdeel van de burgerparticipatiecultuur van deze zes landen – zij het in mindere mate in Polen (zie volgende rubriek voor meer details).

Zwitserland en de Tsjechische Republiek springen eruit bij de vergelijking van het begrip 'burgerparticipatie'. In de Tsjechische Republiek lijkt er een minder genuanceerd begrip van burgerparticipatie te zijn, en worden verkiezingen beschouwd als de belangrijkste vorm van participatie, en wordt burgerbetrokkenheid gezien als afgesloten in het stemhokje. Zowel politieke spelers als burgers zijn vaak niet vertrouwd met begrippen als overlegprocessen, burgerberaden of burgerjury's, of deze begrippen worden ten onrechte beschouwd als een vorm van directe democratie. Soms worden ze ook verkeerd begrepen als een vorm van belanghebbendenengagement, wat verwijst naar de betrokkenheid van spelers met specifieke belangen bij een bepaald thema, in tegenstelling tot burgerparticipatie dat doorgaans wordt gezien als de betrokkenheid van leden van het algemeen publiek zonder focus op specifieke banden of belangen. Deze gebrekkige kennis over het onderscheid tussen belanghebbenden en burgerparticipatie wordt ook tot op zekere hoogte gedeeld in Polen.

In tegenstelling hiermee vormt Zwitserland een uniek geval op het vlak van burgerparticipatie vergeleken met andere Europese landen. In Zwitserland zijn politieke rechten, politieke vrijheid en de autonomie van de kantons en gemeenten constitutief voor de natie. Uitgebreide mogelijkheden voor directe politieke participatie maken integraal deel uit van de Zwitserse identiteit, en burgerparticipatie is niet slechts een aanvullend element, maar een hoofdonderdeel van het politieke systeem. Gezien deze context wordt deliberatieve burgerparticipatie vaak sceptisch bekeken als een onnodige vorm van betrokkenheid, en is het concept in Zwitserland meer diffuus dan in andere Europese landen.

Uit analyses blijkt dat uiteenlopende opvattingen van burgerparticipatie vaak voortkomen uit de verschillende politieke geschiedenissen van de landen. Het directe democratische systeem van Zwitserland gaat terug tot in de middeleeuwen en dient als het bekendste voorbeeld. In de Tsjechische Republiek wordt burgerparticipatie, mede onder invloed van het communistische verleden van het land, hoofdzakelijk gezien als een hulpmiddel ter bevordering van sociale cohesie in plaats van als een middel om gewone mensen te betrekken bij politieke besluitvor-

mingsprocessen. In Frankrijk wordt burgerparticipatie historisch in verband gebracht met sociale conflicten. Het proces heeft zijn wortels in lokale actiegroepen die de politieke overheden wilden uitdagen. De Nederlandse cultuur van burgerparticipatie is gevormd door de geschiedenis van geïnstitutionaliseerde belanghebbendenparticipatie, een consensus-model dat ook wel gekend is als het 'poldermodel'. België daarentegen verzette zich gedurende vele jaren tegen burgerparticipatie en zag het als een bedreiging van de nationale eenheid. De wetten die burgerparticipatie toelaten werden pas gestemd in de jaren 90.

3. Belang van burgerparticipatie

Uit de analyse van de nationale rapporten blijkt dat burgerparticipatie in het algemeen, en participatieve overlegprocessen in het bijzonder, de voorbije jaren een steeds belangrijker rol hebben gespeeld in de meeste partnerlanden van het **Common Ground**-programma. Toch bestaan er opmerkelijke verschillen tussen de landen op het vlak van het aantal, de kwaliteit en de betekenis van deze processen. In de Benelux-landen en Frankrijk zit deliberatieve burgerparticipatie sinds de jaren 2000 (België) en 2010 (Nederland, Luxemburg, Frankrijk) in de lift, en deze processen spelen een cruciale rol in de publieke besluitvorming. In Duitsland zijn deliberatieve participatieve processen in de tweede helft van de jaren 2010 ook in een stroomversnelling geraakt met de invoering van burgerberaden. Het land heeft echter als sinds de jaren 70 een lange voorgeschiedenis met de implementatie van planningscellen. In Polen, de Tsjechische Republiek en Zwitserland daarentegen, speelt deliberatieve burgerparticipatie een minder belangrijke rol, zij het om andere redenen en in verschillende mate.

In de Benelux-landen zijn overlegprocessen op grote schaal geïmplementeerd in vele verschillende vormen. In deze landen is er een breed draagvlak in de politieke sector en de maatschappij voor het gebruik van deliberatieve burgerparticipatie, en overlegprocessen zijn er algemeen aanvaard als aanvulling op de representatieve democratie. In deze landen staan de meeste politieke partijen positief tegenover burgerparticipatie in het algemeen en de implementatie van burgerberaden in het bijzonder. Dit standpunt wordt ook gedeeld door de meeste burgers, hoewel studies aantonen dat nog steeds een aanzienlijk deel van de maatschappij zich niet bewust is van deze processen of geen diepgaandere kennis heeft over het potentieel en de voordelen ervan.

Voor België bleek een pionier bij het implementeren van op loting gebaseerde participatieve overlegprocessen. Het land onderscheidt zich niet alleen wat het aantal burgerpanels betreft, maar ook met zijn innovatieve en ambitieuze procesontwerpen en de manier waarom deze zijn geïntegreerd in de besluitvormingsprocessen van de overheidsadministraties.

Frankrijk kende de voorbije jaren ook een toename van het aantal participatieve overlegprocessen, en er heeft zich de voorbije 30 jaar een duidelijke verandering voltrokken in de perceptie van burgerparticipatie. Het beeld van burgerparticipatie in Frankrijk is echter dubbelzinniger dan in de Benelux-landen. Enerzijds werden er in het land ongeziene en kwaliteitsvolle participatieve processen gehouden, waaronder de *Convention citoyenne pour le climat* in 2019/2020 en de *Convention citoyenne sur la fin de vie* in 2022/2023. Anderzijds lijkt de ruimte voor deliberatie soms beperkt in een politiek systeem dat wordt gedomineerd door een sterke uitvoerende en presidentiële macht. Het Franse rapport benadrukt dat veel politici terughoudend en soms zelfs vijandig staan tegenover burgerparticipatieprocessen, met als

argument dat alleen zij rechtmatig beslissingen mogen nemen. Hoewel een meerderheid van de bevolking achter de participatieve democratie staat, hebben ontgoocheling en vermoeidheid onder burgers en verenigingen geleid tot een geleidelijke verschuiving in de richting van directe actie, die de rechtmatigheid van de participatieve democratie in bepaalde opzichten uitdaagt.

Zoals het rapport over burgerparticipatie in Duitsland aangeeft, was Duitsland het eerste land ter wereld dat de deliberatieve democratie heeft getest met gelote burgers met de uitvinding en implementatie van de eerste planningscellen in de vroege jaren 70. Hoewel het aantal planningscellen in Duitsland eerder beperkt bleef tot ver in de jaren 2000, maakte de ervaring met dergelijke processen de invoering van burgerberaden in de late jaren 2010 mogelijk en vonden er gedetailleerde discussies plaats over kwaliteitsnormen. Met experimenten van burgerberaden op alle politieke niveaus sinds 2019, is het politieke discours rond deliberatieve burgerparticipatie sterk veranderd. In 2023 gaf de Duitse Bundestag het eerste nationale burgerberaad de opdracht om het parlement direct te adviseren over het thema voeding, een proces dat enorme publieke aandacht trok en voor een verschuiving zorgde in de perceptie van deliberatieve democratie bij het grote publiek.

Polen en de Tsjechische Republiek geven een beduidend ander beeld. In deze landen is burgerparticipatie bij publieke besluitvorming minder bekend en lijkt het belang van burgerparticipatie op lokaal en nationaal niveau fundamenteel anders. Op lokaal niveau worden participatieve processen op verschillende manieren gebruikt. Maar zoals het Poolse rapport aangeeft worden de processen vaak gebruikt voor de aanvaarding van het beleid bij het publiek of voor het opbouwen van een innovatief of democratisch imago van de lokale overheid. Op nationaal niveau is er in Polen een beperkt aantal participatieve processen, en deze zijn onbestaande in de Tsjechische Republiek. In beide landen zijn politieke spelers traditioneel eerder gekant tegen participatieve overlegprocessen, of zullen ze ze slechts beperkt ondersteunen. Tegelijkertijd heeft het publiek er ook relatief weinig interesse in burgerparticipatie.

Zwitserland geeft een beduidend ander beeld. Zoals reeds vermeld is het concept van deliberatieve democratie fundamenteel meer diffuus vergeleken met andere Europese landen, wat kan worden gezien als een gevolg van het grote aantal mogelijkheden voor politieke en maatschappelijke participatie. Hoewel de voorbije jaren initiële experimenten met nieuwe op loting gebaseerde overlegprocedures hebben plaatsgevonden, blijven deze praktijkspanningen en het theoretische discours sterk versnipperd. Bovendien is er onder politieke spelers noch onder de algemene bevolking een breed draagvlak voor participatieve overlegprocessen.

4. Uitdagingen en obstakels

Hoewel deliberatieve burgerparticipatie in bijna alle partnerlanden van het **Common Ground**-programma aan belang hebben gewonnen, verhindert een reeks uitdagingen en obstakels de verdere ontwikkeling en impact van dergelijke praktijken.

In de onderzochte landen lijken participatieve overlegprocessen soms symbolisch. Kaping door de elite is een heersende bezorgdheid, wanneer deze processen niet worden geïmplementeerd om burgers op authentieke wijze te betrekken bij publieke besluitvorming, maar

eerder om dissidente stemmen te sussen of vooraf bepaalde politieke beslissingen te rechtvaardigen. Deze trend bleek bijvoorbeeld duidelijk in de analyses van Polen, de Tsjechische Republiek en Frankrijk.

Een andere uitdaging vormt de slechte integratie van overlegprocessen in de besluitvormingsstructuren van overheden. Aanbevelingen van participatieve initiatieven worden vaak genegeerd of selectief gebruikt, waardoor ze slechts een beperkte impact hebben. Veel experts en burgers vrezen dat overlegprocessen dan slechts uiterlijk vertoon blijven. Dit is ook te wijten aan een opvallend gebrek aan institutionalisering van de burgerparticipatie in veel partnerlanden van het **Common Ground**-programma. In landen zoals Polen, de Tsjechische Republiek en Frankrijk blijft de integratie van participatieve praktijken in overheidsstructuren kwetsbaar en onderhevig aan kortetermijnstrategieën of politieke besluitvormers.

Ook de complexe institutionele structuur van staten kan een belangrijk obstakel zijn voor effectieve burgerparticipatie. Landen zoals België illustreren deze complexiteit, met de vele politieke niveaus en versnipperde bevoegdheden voor burgerparticipatie. Elk politiek niveau heeft zijn eigen wettelijke bepalingen voor de procedures van burgerparticipatie, en participatieve processen worden vaak beknot door de bevoegdheden van de overheid die ze lanceert. Aanbevelingen zijn dus vaak in strijd met de bevoegdheden van andere politieke niveaus.

In sommige landen zoals Frankrijk en de Tsjechische Republiek lijkt er een hardnekkig geloof te zijn in de irrationaliteit van de massa, waarbij burgers soms worden beschouwd als onwetend en zonder expertise in publieke besluitvorming. Deze ingesteldheid ondermijnt uiteindelijk de steun voor burgerparticipatie onder de politieke spelers. Zoals blijkt uit de analyse over de Tsjechische Republiek is er verder onder politieke spelers soms zelfs een gebrek aan een gedeeld begrip van wat burgerparticipatie inhoudt en welke de potentiële voordelen ervan kunnen zijn.

Men stelt vast dat er, ondanks de verschillende niveaus van burgerparticipatie in de partnerlanden van het **Common Ground**-programma, toch gemeenschappelijke uitdagingen blijven bestaan. Symbolische processen, onvoldoende integratie van de processen in politieke besluitvormingsstructuren, gebrek aan institutionalisering, complexe systemen, negatieve opvattingen onder burgers en een gebrekkige politieke ondersteuning kunnen een uitgebreide ontwikkeling van burgerparticipatie in de weg staan.

Het komt erop neer dat de nationale rapporten over burgerparticipatie aantonen dat, hoewel burgerparticipatie in het algemeen en participatieve overlegprocessen in het bijzonder, een steeds belangrijkere rol spelen in alle onderzochte landen, en dat er fundamentele verschillen zijn op het vlak van kwantiteit, kwaliteit, belang en status van deze processen in de verschillende landen. De cultuur en het landschap van de burgerparticipatie zijn in elk land verschillend.

5. Impact op het Common Ground-programma

De ervaringen binnen het **Common Ground**-programma tot nu toe bevestigen heel wat van de bevindingen van de nationale rapporten. De rapporten tonen aan dat er een minimale consensus bestaat over wat burgerparticipatie is: de betrokkenheid van gewone burgers bij beleids-

besluitvormingsprocessen. Deze consensus vormt de basis voor de implementatie van het **Common Ground**-programma. Toch bevatten de verschillen in betekenis en belang van burgerparticipatie alsook de hiervoor beschreven en in de nationale rapporten toegelichte, bijbehorende uitdagingen en obstakels belangrijke informatie voor de realisatie van participatieve processen met burgers in de pilootregio's. Deze uiteenlopende landschappen en culturen erkennen kan als basis dienen voor een meer gerichte en effectieve benadering van burgerparticipatie, zowel algemeen in deze landen als specifiek in hun grensregio's. Door historische contexten, politieke systemen, diverse spelers die de participatieve cultuur van elk land vormgeven, alsook de uitdagingen en obstakels te erkennen, kan het **Common Ground**-initiatief trachten lacunes te overbruggen en structuren op maat te creëren voor grensoverschrijdende burgerparticipatie.

Voor de verschillen in begrip en belang van burgerparticipatie moet in aanmerking worden genomen bij de conceptualisatie van het participatieproces en de organisatie van evenementen en workshops van de **Common Ground**-regio's.

Wat conceptualisatie betreft is één grote uitdaging participatieprocessen ontwerpen en participatieve methodes vinden die geschikt en begrijpelijk zijn voor de burgers van alle betrokken landen. Voor de **Common Ground**-pilotprojecten aan de westelijke grens van Duitsland (Frans-Duitse grens, Luxemburgs-Duitse grens, Belgisch-Nederlands-Duitse grens) is dit eerder een kleine uitdaging, aangezien het begrip en belang van burgerparticipatie sterk op elkaar lijken. Voor de **Common Ground**-pilotprojecten aan de zuidelijke (Zwitsers-Duitse) grens en oostelijke grenzen (Pools-Duitse, Pools-Tsjechisch-Duitse) grens van Duitsland, zijn de uitdagingen echter concreet. Daar zien we grote verschillen in begrip en belang van burgerparticipatie tussen de betrokken landen. Dit betekent dat methodes die misschien in het ene land geschikt en goed ingeburgerd zijn, dat in het andere land niet zijn. Daarom proberen de partners methodes te vinden die aantrekkelijk zijn en in alle betrokken landen aanvaard worden. Hoewel al enige ervaring en kennis beschikbaar is (e.g. de ervaringen met de zustersteden Frankfurt/Oder - Stübice), hebben deze pilotprojecten het bijkomende probleem dat administratie en politiek in Polen, de Tsjechische Republiek en Zwitserland resultaten of aanbevelingen die afkomstig zijn van burgers in een participatief proces minder goed aanvaarden Dit bemoeilijkt de implementatie.

Hetzelfde geldt voor de organisatie en implementatie van participatieve evenementen en workshops. Vooral de werving van gewone burgers is een uitdaging in landen waar burgerparticipatie niet algemeen aanvaard is. Voor deze landen moeten passend manieren en methodes worden gezocht of ontwikkeld om burgers te activeren. Er moeten laagdrempelige procedures worden gevonden die de mensen in de respectieve landen aanspreken. Tijdens de werving moet het doel van de participatie worden verduidelijkt en moet de interesse voor en aanvaarding van het proces worden opgewekt. In de betrokken regio's is dit mogelijk gemaakt door de nauwe samenwerking tussen de projectpartners, die ervoor zorgt dat de specifieke kenmerken van de betrokken landen in aanmerking worden genomen.

De rapporten wijzen op een ontwikkeling waarbij burgerparticipatie een steeds belangrijker onderdeel van het politieke besluitvormingsproces wordt. Deze ontwikkeling verloopt tegen een verschillende snelheid en vanaf verschillende beginpunten, maar lijkt in dezelfde richting te bewegen. Daarom implementeert en organiseert het **Common Ground**-programma niet alleen burgerparticipatie in de grensregio's, maar helpt het ook bestaande verschillen in

participatieculturen zichtbaar te maken en maakt het van elkaar leren mogelijk. Beschouwingen van buitenaf en de uitwisseling van ervaringen, zowel met succesvolle als minder succesvolle gevallen, kunnen nieuwe perspectieven bieden op de deliberatieve participatieve cultuur en praktijken in de partnerlanden. Verder maken participatieve observaties tussen de partners van het **Common Ground**-initiatief onderling het mogelijk om participatiepraktijken aan te passen en te verbeteren. Tot slot is de samenwerking tussen de partnerlanden de hoeksteen van wederzijds leren en begrijpen.

Van wat hierboven is uiteengezet moeten de volgende vragen worden opgelost in het verdere verloop van het **Common Ground**-programma:

- Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de resultaten van de participatieve processen worden geïmplementeerd, vooral in de landen waar burgerparticipatie van weinig betekenis is?
- Hoe kunnen we de aanvaarding van burgerparticipatie onder burgers, politici en bestuurders vergroten?
- Waarmee moeten we rekening houden, met de verschillende participatieculturen voor ogen, bij het ontwikkelen van toekomstige grensoverschrijdende participatieprocessen?

Dit overzicht 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

Auteurs

Nicolas Bach, Fabian Dantscher

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