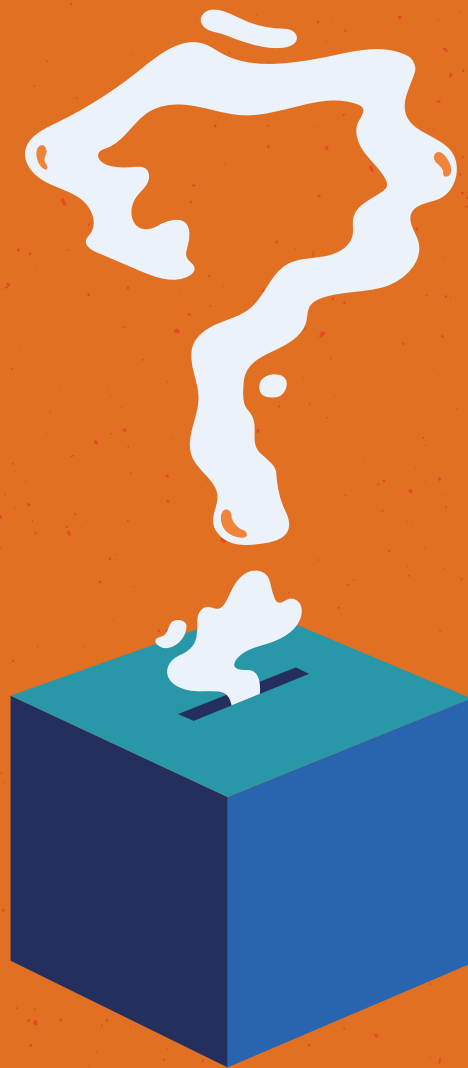


En wat als de democratie niet alleen uit de stembus komt?

Het potentieel van de burgerdialoog in België



De auteurs wensen mevrouw Anna Stuers (vast secretaris van de burgerraad van de Duitstalige Gemeenschap), de heer Yves Dejaeghere (coördinator van de G1000), de heer Alexander Miesen (voormalig voorzitter van het Duitstalig Parlement en Belgisch senator) en de heer Jonathan Moskovic (consultant democratische vernieuwing bij het Brussels Franstalig Parlement) van harte te danken voor hun essentiële inzichten en hun bijdrage aan de opstelling van dit rapport.

Samenvatting

Weinigen weten het, maar de Duitstalige Gemeenschap in België is een internationale pionier op het vlak van permanente burgerberaadslaging. Sinds 2019 kan elke burger er immers willekeurig aangewezen worden om aanbevelingen voor het parlement uit te werken. De Vrijdaggroep heeft dit systeem onder de loep genomen en zich de vraag gesteld of het een geloofwaardig alternatief kan zijn voor het representatieve model, en er zo toe kan bijdragen dat onze democratie opnieuw aantrekkelijk wordt.

Het rapport stelt vast dat het model van burgerparticipatie dat in de Duitstalige Gemeenschap de voor-

keur geniet solide is en onmiskenbare sterke punten heeft (zijn duurzaamheid, zijn autonomie...). Het laat ook zien dat het mogelijke zwakke punten heeft met betrekking tot zijn transparantie, zijn verscheidenheid en zijn concrete organisatie. Het rapport toont ook dat de ervaring van de Duitstalige Gemeenschap overal in België gereproduceerd kan worden. De obstakels voor zo'n reproductie zijn voornamelijk van politieke aard. Omdat ze ernaar streeft deze nieuwe democratische ervaringen te verspreiden, geeft de Vrijdaggroep ook een aantal praktische aanbevelingen aan de verschillende Belgische *stakeholders*.

Inhoudstafel

1. Democratie in ademnood en zoektocht naar alternatieven	4
2. Het experiment van de Duitstalige Gemeenschap en het Ostbelgien Modell	6
2.1 Historiek van het Ostbelgien Modell	
2.2 Werking en structuren van het Ostbelgien Modell	
2.3 De burgerdialoog in de realiteit	
2.4 Sterke en zwakke punten van het Ostbelgien Modell	
3. Analyse van de reproduceerbaarheid: kan dit initiatief elders in België overgenomen worden?	13
3.1 Inleiding	
3.2 Mogelijkheden en hindernissen om het Ostbelgien Modell te reproduceren	
4. Conclusies en aanbevelingen van de Vrijdaggroep	18
4.1 Conclusies	
4.2 Aanbevelingen	

1. Democratie in ademnood en zoektocht naar alternatieven

Het westerse democratische model, dat op het vertegenwoordigingsbeginsel en de periodieke organisatie van verkiezingen steunt, botst op zijn grenzen. De stelling klinkt inmiddels als een cliché en de gegevens in ons land bevestigen dit ruimschoots.

Tijdens de jongste nationale verkiezingen kwamen meer dan 1,39 miljoen kiesgerechtigden niet opdagen in het stemhokje of stemden blanco of ongeldig. Dit cijfer is historisch en komt overeen met 16,98 % van de 8,2 miljoen Belgische kiezers. Ter vergelijking: de N-VA haalde net een miljoen kiezers. Nog nooit keerden zoveel Belgen het stemrecht – sedert 1893 nochtans verplicht – zo ostentatief de rug toe. De trend om zich bij verkiezingen afzijdig te houden gaat hand in hand met een toenemend wantrouwen ten aanzien van de verkozenen. Het ooit eerbare beroep van politicus heeft vandaag de dag een pejoratieve connotatie. In februari 2019 publiceerde IWEPS (Institut Wallon de l’Evaluation, de la Prospective et de la Statistique) bijvoorbeeld een barometer die het vertrouwen van de Waalse burger in de democratie en de instellingen mat. Slechts 36 %¹ van de Walen bleek vertrouwen te hebben in hun politici!

De burger toont dus steeds meer ontgoocheling en weezin ten aanzien van een systeem dat hem lijkt te ontglippen en er ogenschijnlijk niet meer in slaagt om zijn diepste verzuchtingen in politieke actie om te zetten. De Vrijdaggroep voerde onlangs een enquête uit onder meer dan 500 jongeren van 24 tot 35 jaar. Bijna 65 % van hen vonden dat politieke partijen en politici het democratische proces meer hinderen dan dat zij eraan bijdragen. De burger wil vandaag de dag sterker betrokken worden bij het besluitvormingsproces en wil niet langer als een kiezer zonder meer behandeld worden. De polemiek rond de plaats van de experts tijdens de COVID-19-crisis, de klimaatbetogingen en het debat rond het koloniale verleden illustreren dit perfect.

Het verlangen naar iets nieuws springt in het oog. Er is dringend nood aan democratische vernieuwing. Het huidige vertegenwoordigingssysteem volstaat niet meer en moet aangevuld kunnen worden met mechanismen die het mogelijk maken om de burger directer bij de besluitvorming te betrekken.

Hierover werd al volop nagedacht. Links en rechts bloeien initiatieven op die in de richting van meer burgerparticipatie gaan. In België boden de denkoefeningen van David Van Reybrouck² en het

¹ Zie <https://www.iweps.be/barometre-social-de-wallonie-special-democratie-institutions-wallonnes/>

² Van Reybrouck, D., *Tegen Verkiezingen*, De Bezige Bij, 2016.

G1000-experiment een duidelijk kader voor deze debatten en de zoektocht naar alternatieven die overal in de westerse wereld op gang komen.³

In ons land namen deze gesprekken recent een nieuwe, veeleer institutionele wending. Het baanbrekendste initiatief kwam uit Eupen, waar de Duitstalige Gemeenschap begin 2019 de krantenkoppen haalde⁴ door als eerste parlementaire vergadering ter wereld niet-verkozen burgers op duurzame wijze bij haar werking te betrekken. Daarmee zette zij de deur open voor een vernieuwing van het vertegenwoordigingsmodel in ons land.

In dit rapport willen we het unieke experiment analyseren en evalueren, om vervolgens stil te staan bij het potentieel, de uitdagingen en de problemen van de burgerberaadslaging. We stellen het *Ostbelgien Modell* van de Duitstalige Gemeenschap eerst beknopt voor, waarna we het evalueren en zijn belangrijkste sterke en zwakke punten identificeren. Daarna bekijken we in hoeverre het elders in België overgenomen kan worden. Tot slot formuleert de Vrijdaggroep haar aanbevelingen met betrekking tot een burgerberaadslaging.

Dit rapport probeert niet om de vraag naar de wenselijkheid van een burgerberaadslaging te beantwoorden. Hoewel de auteurs er uit principe gunstig tegenaan kijken, willen ze in dit rapport vóór alles de optimale modaliteiten voor zo'n beraadslaging definiëren. Zodra het principe vastligt, kan het dan zo goed mogelijk georganiseerd worden en zijn initiële doelstellingen realiseren. We moeten ook voor ogen houden dat een burgerberaadslaging slechts een van de vele technieken is (zoals een referendum, een petitie en andere vormen van directe democratie) waarmee de burger nauwer bij het staatsbestuur betrokken kan worden. Deze verschillende technieken hoeven elkaar niet uit te sluiten, maar kunnen gecombineerd worden. Een burgerberaadslaging mag dus slechts als een deel van de oplossing voor het probleem van de vastlopende democratie opgevat worden. Tot slot moet de lezer steeds voor ogen houden dat een burgerberaadslaging geen mirakeloplossing is. Naast zijn onbetwiste troeven heeft deze techniek ook zwakke punten, zoals het beperkte niveau van accountability en het probleem van de praktische uitvoering.

³ In 2010 koos IJsland er bijvoorbeeld voor om zijn grondwet, die sinds 1944 ongewijzigd gebleven was, op een originele manier te herzien door een wetgevende vergadering bijeen te roepen waarin burgers-vrijwilligers zetelden die door de bevolking verkozen waren. In 2012-2013 liet Ierland de herziening van acht artikels van de Ierse grondwet (waaronder een artikel over het homohuwelijk) over aan een constitutionele vergadering samengesteld uit 66 via loting aangeduide burgers en 33 verkozenen.

⁴ Zie onder meer The Economist, "A Belgian experiment that Aristotle would have approved of", oktober 2019 <https://www.economist.com/europe/2019/10/03/a-belgian-experiment-that-aristotle-would-have-approved-of> en Politico, "Belgium's democratic experiment. Europe's smallest federal entity is setting a big precedent", 24 april 2019, <https://www.politico.eu/article/belgium-democratic-experiment-citizens-assembly/>

2. Het experiment van de Duitstalige Gemeenschap en het Ostbelgien Modell

De Duitstalige Gemeenschap, die voor heel wat Belgen relatief onbekend is, werpt zich wereldwijd op als een pionier door de ontwikkeling van een model van permanente burgerberaadslaging. In februari 2019 keurde het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap een wetgevend decreet⁵ goed inzake de invoering van een permanente burgerdialoog – het zogenaamde *Ostbelgien Modell* – waarvoor drie organen werden opgericht: een burgerraad, een burgerpanel en een algemeen secretariaat.

Het *Ostbelgien Modell* kwam tot stand via de langzame ontwikkeling van de burgerparticipatie in de Duitstalige Gemeenschap (3.1.). Bijzonder aan het model zijn de werking en de structuren (3.2.). Zoals uit onze evaluatie blijkt, heeft het model onmiskenbare troeven, maar ook bepaalde zwakten (3.3.).

2.1 Historiek van het Ostbelgien Modell

De goedkeuring van het decreet van 25 februari 2019 was historisch in de zin dat deze Gemeenschap, die 80.000 zielen telt, het eerste bestuursniveau ter wereld is dat niet-verkozen burgers *permanent* bij zijn wetgevende activiteiten betreft.⁶

Het ontstaan van het Ostbelgien Modell is in grote mate te danken aan de politieke wil van enkele mensen en de inbreng van het G1000-platform, dat consultancydiensten rond democratische vernieuwing verleent. Er werd een stuurcomité⁷ samengesteld uit intellectuelen en academici die gespecialiseerd zijn in democratie en burgerschap. Dit comité begeleidde het totstandkomingsproces van het Ostbelgien Modell van begin tot eind.

Uit onze studie van de parlementaire werkzaamheden⁸ en de gesprekken die we met de betrokken

⁵ Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, decreet van 25 februari 2019 tot invoering van een permanente burgerdialoog in de Duitstalige Gemeenschap, BS, 12 april 2019, pag. 37798-37805.

⁶ Over de totstandkoming van het model, zie C. Niessen en M. Reuchamps, "Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone", Courrier Hebdomadaire du CRISP, 2019/21, nr. 2426, pag. 6-17.

⁷ In het stuurcomité zaten de volgende leden: Benoît Derenne (directeur van de Stichting voor Toekomstige Generaties – STG), Yves Dejaeghere (Universiteit Antwerpen en STG), Cato Léonard (Glassroots), Christoph Niessen (Universiteit van Namen – UNamur en Université catholique de Louvain – UCLouvain), Min Reuchamps (UCLouvain) en David Van Reybrouck (historicus en auteur).

⁸ Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, *Dekretvorschlag zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, nr. 284/1, 18 februari 2019.

actoren⁹ voerden, blijkt dat het bij decreet ingevoerde model dat uiteindelijk op de goedkeuring van de Duitstalige Parlementsleden kon rekenen, zeer nauw aansluit bij het model dat door de G1000 voorgesteld was.¹⁰

Hoewel de debatten bepaalde onenigheden tussen de politieke fracties aan de oppervlakte brachten – sommigen vonden het model te bescheiden (vooral inzake de politieke opvolging van de aanbevelingen), andere vonden zijn institutionalisering te ver doorgedreven –, is het frappant dat het decreet uiteindelijk unaniem door alle leden van het Duitstalig Parlement goedgekeurd werd.¹¹

2.2 Werking en structuren van het Ostbelgien Modell

Het Ostbelgien Modell heeft een aantal heel eigen kenmerken en belichaamt de filosofie die het onderbouwt. Het gaat om de volgende kenmerken:

- *Aanwijzing van burgers door loting.* Eén van de grote nieuwigheden is de manier waarop burgers geselecteerd worden. Deze selectie berust namelijk op toeval en bereidheid. Zij wordt uitgevoerd door middel van **loting** en vereist de instemming van de geselecteerde burgers.

Alle burgers ouder dan zestien die in het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister van een gemeente in het Duitse taalgebied ingeschreven zijn, kunnen via loting uitgekozen worden, met uitzondering van bepaalde beroepen waarvan de lijst opgesomd wordt in het decreet en die verband houden met het openbaar gezag (een rechter kan bijvoorbeeld

beeld niet via loting uitgekozen worden).

- *Permanent karakter.* Het betreft een **permanent** mechanisme dat in het leven geroepen wordt door een norm die kracht van wet heeft (een decreet) en die niet aan een bepaald thema noch aan een politieke conjunctuur gebonden is.
- *Band met de wetgevende macht.* Het mechanisme betreft burgers bij de **wetgevende activiteit** van de Duitstalige Gemeenschap en scheidt een haast organische band tussen de burgerorganen en het parlement.

Het mechanisme blijft echter **niet-bindend** in die zin dat de aanbevelingen die de burgers formuleren, de wetgever niet verbinden.

- *Autonomie.* Het model valt ook op door de grote **autonomie** die het verleent aan de burgers die bij het proces betrokken zijn, zowel bij de keuze van de thema's als op het vlak van de concrete organisatie van de dialoog en de beraadslaging. Politici dicteren in geen geval de agenda (maar kunnen wel thema's suggereren) noch de inhoud van de voorstellen.
- *Drie organen en taakverdeling.* Tot slot berust het model op een **taakverdeling** en werkt het met een burgerraad, die beslist welke thema's aan een burgerberaadslaging onderworpen zullen worden, en gerichte burgerpanels, die hierover beraadslagen en aanbevelingen voor de politieke overheden formuleren.

Het *Ostbelgien Modell* is vrij uitgebreid en vertoont een zekere complexiteit.¹²

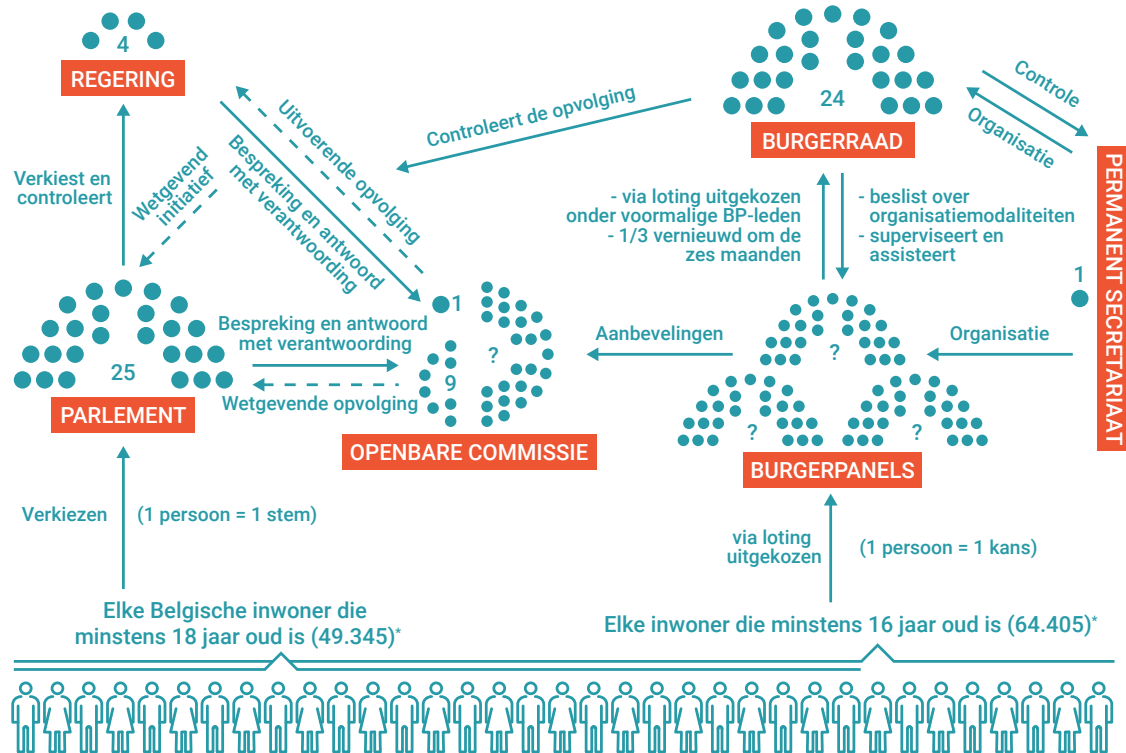
⁹ Gesprekken met Yves Dejaeghere en Alexandre Miesen.

¹⁰ We onderstrepen dat de experts een hele reeks aspecten aan de beoordeling van de politieke besluitnemers overgelaten hadden (met name de voorwaarden om in aanmerking te komen). De meest in het oog springende punten van het initieel uitgewerkte model bleven echter overeind.

¹¹ Voor een gedetailleerd verslag van de parlementaire debatten, zie CRISP, pag. 14-15.

¹² Voor een diepgaande analyse, zie CRISP, pag. 18-26.

Onderstaand schema¹³ biedt een overzicht van zijn werking.



Legende:

Verplichte band: ———→
 Facultatieve band: - - - ->

Centraal staan de twee belangrijkste organen: de burgerraad ('Bürgererrat') en de burgerpanels ('Bürgerversammlungen').

- De burgerraad¹⁴ is in zekere zin de 'dirigent' die de burgerdialoog binnen de Duitstalige Gemeenschap in goede banen leidt en er permanent deel van uitmaakt.

De burgerraad telt 24 effectieve leden die bij loting aangewezen worden onder de mensen die lid geweest zijn van een burgerpanel en dus ervaring hebben met een burgerdialoog.¹⁵ Zij worden benoemd voor een periode van 18 maanden. Om

de zes maanden wordt een derde van de leden vervangen. Dit garandeert een zekere continuïteit en biedt de mogelijkheid om de opgebouwde expertise door te geven.

De burgerraad is in hoofdzaak belast met het kiezen van de onderwerpen die de burgerpanels zullen bespreken. Zo roept hij jaarlijks één tot drie burgerpanels bijeen en beslist hij soeverein welke thema's aan bod zullen komen. Die moeten tot de bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap behoren.

- De tweede pijler waarop het Ostbelgien Model steunt, zijn de burgerpanels.¹⁶ Het gaat om orga-

¹³ Het schema is geïnspireerd op het schema opgenomen in het artikel van C. Niessen en M. Reuchamps, CRISP, 2019/21, p. 14.

¹⁴ Zie artikel 4 van het decreet.

¹⁵ Er gelden bijzondere bepalingen en overgangsbepalingen voor de eerste burgerraad (Zie artikel 14 van het decreet).

¹⁶ Zie artikel 3 van het decreet.

nen die nu en dan gericht bijeengeroepen worden door de burgerraad om een specifieke problematiek te bespreken en aanbevelingen voor de politieke overheden te formuleren.

Deze burgerpanels zijn samengesteld uit 25 tot 50 burgers die via loting uitgekozen worden en een afspiegeling zijn van de diversiteit binnen de Duitstalige samenleving. Hoewel deelname vrijwillig is (maar financieel vergoed wordt), zijn de voorwaarden om in aanmerking te komen niet bijzonder streng. De voornaamste functie van de burgerpanels bestaat erin over de voorgelegde thema's te debatteren en vervolgens aanbevelingen voor het parlement te formuleren.

Het decreet organiseert de interactie tussen de burgerpanels en hun politieke gesprekspartners zeer nauwkeurig.¹⁷ De aanbevelingen moeten allereerst voorgesteld en besproken worden tijdens een debat tussen de leden van het burgerpanel, de parlementsleden die in de bevoegde commissie zetelen en de minister die over de betreffende materie gaat. De parlementaire commissie brengt daarop een advies uit aangaande elk van de aanbevelingen die het burgerpanel formuleerde en preciseert hoe ze uitgevoerd zullen worden of, indien dit niet zal gebeuren, welke de redenen zijn voor een dergelijke afwijzing. In de loop van het jaar na het uitbrengen van dit advies volgt een laatste vergadering waarop parlementsleden en burgers van het burgerpanel aanwezig zijn en waarop de vorderingen met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen door de politieke overheden voorgesteld en besproken worden.

2.3 De burgerdialoog in de realiteit

Begin 2019 lanceerde de overheid een campagne om de nieuwe burgerdialoog meer bekendheid te geven onder de bevolking.

Daarop werd de eerste burgerraad opgericht. Concreet werden 1.000 burgers uit de negen Duitstalige gemeenten via loting uitgekozen om eventueel in een burgerraad te zetelen. 115 van hen antwoordden positief, terwijl 140 anderen aangaven dat ze geen deel wensten uit te maken van de burgerraad. Vervolgens werden via loting 24 leden van de raad aangeduid onder de 115 burgers die positief geantwoord hadden.

Na een openbare oproep tot het voorstellen van thema's besloot de burgerraad op 22 november 2019 dat het eerste burgerpanel zich over het thema van de verbetering van de gezondheidszorg zou buigen.¹⁸ Verder werd beslist dat het eerste burgerpanel 25 leden zou tellen en drie keer zou samenkomen onder leiding van een externe moderator.

De eerste vergadering van het burgerpanel vond plaats op 7 maart 2020 en was hoofdzakelijk gewijd aan het verzamelen van informatie tijdens een hoorzitting met experts. De vergadering werd gevolgd door een persconferentie.

De tweede en de derde vergadering zouden normaal gezien op 21 maart en 4 april plaatsvinden om het thema te bespreken, het debat te voeren (inclusief gesprekken met werknemers uit de zorg) en aanbevelingen te formuleren voor de politieke actoren. De COVID-19-crisis heeft dit proces helaas vertraagd. De vergaderingen werden uitgesteld tot september.

De Vrijdaggroep voerde verscheidene gesprekken met de burgers die via loting uitgekozen waren en aan de burgerdialoog deelnamen. We waren ook aanwezig op de persconferentie van 7 maart om de algemene sfeer op te snuiven en op een informele manier met deze burgers in dialoog te gaan.

Alle burgers met wie we gepraat hebben, toonden zich tevreden omdat (i) ze door een externe ombudsman begeleid werden¹⁹ en (ii) zich in 'de politiek'

¹⁷ Zie artikel 9 en 10 van het decreet.

¹⁸ De officiële titel van het thema luidde: *Pflege geht uns alle an! Wie können die Pflegebedingungen für Personal und Betroffene verbessert werden* (Gezondheidszorg belangt ons allemaal aan! Hoe kunnen we de gezondheidszorg verbeteren, zowel voor het personeel als voor de patiënten).

¹⁹ Het Duitstalig Parlement heeft een neutrale ombudsman aangesteld van wie de rol beperkt is tot het omkaderen en afbakken van de gesprekken. De neutraliteit van de ombudsman werd bovendien nog versterkt, aangezien het gaat om [x], een Duitse specialist op het vlak van participatieve democratie die niet in België woont. Hij had dus geen enkel belang – zelfs niet onrechtstreeks – bij de aanbevelingen voor de politieke wereld.

konden engageren zonder dat ze dit via een politieke partij hoefden te doen. We stelden tot onze verbazing vast dat sommigen van hen vooraf negatief stonden tegenover politieke participatie via een politieke partij, maar zich zeer enthousiast toonden over het idee om deel te nemen aan de burgerdialoog.

2.4 Sterke en zwakke punten van het Ostbelgien Modell

Vóór alles merken we op dat deze evaluatie van het *Ostbelgien Modell* om twee belangrijke redenen een precair karakter heeft:

- onze evaluatie komt erg vroeg, aangezien de COVID-19-crisis het ritme van de burgerdialoog ernstig vertraagd heeft (verscheidene vergaderingen van het burgerpanel moeten nog gehouden worden om een eerste reeks aanbevelingen te kunnen formuleren); en
- de burgerraad heeft besloten om zijn eigen vergaderingen en die van het burgerpanel achter gesloten deuren te houden. We konden deze vergaderingen dus niet bijwonen om de groepsdynamiek te identificeren en de interactie tussen de burgers te analyseren.

We willen onze analyse zo concreet mogelijk houden. Tegelijk willen we het normatieve karakter ervan zo veel mogelijk beperken. We hebben uitgebreid gepraat met de voornaamste *stakeholders* die bij het proces betrokken zijn en hebben onze denkoefening op deze gesprekken gebaseerd

In het licht van onze overwegingen en vaststellingen lijkt het *Ostbelgien Modell* over de volgende **troeven** te beschikken:

- *Permanent karakter*. Wat de burgerdialoog uniek maakt en zijn grote kracht vormt, is uiteraard zijn permanente karakter. Politiek wordt het in de praktijk zeer moeilijk om de burgerdialoog weer af te voeren, aangezien de politieke wereld dan de intrekking van een politiek recht zou moeten verantwoorden.
- *Politieke impuls*. De burgerdialoog is er duidelijk gekomen vanwege de sterke politieke bereidheid om zo'n dialoog tot stand te brengen, en niet op vraag van de burgers. Deze politieke impuls biedt de mo-

gelijkheid om de nodige budgetten voor de uitvoering vrij te maken en creëert een vruchtbare bodem voor zijn wetslagen. De Duitstalige politieke wereld heeft overigens begrepen hoe belangrijk het is om deze burgerdialoog niet alleen in het leven te roepen maar vervolgens ook onafhankelijk zijn gang te laten gaan. Dit getuigt naar onze mening van vertrouwen in de burgers vanwege verscheidene politieke actoren, en beperkt tegelijk het risico dat deze dialoog gebruikt of ondergeschikt gemaakt zou worden.

- *Haast institutionele band met een wetgevende vergadering*. Het decreet voorziet in een echte dialoog tussen de burgers die via loting uitgekozen worden en het Duitstalig Parlement. De aanbevelingen zullen meer zijn dan wat fraaie zinsneden in een rapport dat met gemak naar de prullenmand verwezen kan worden. Het parlement heeft zichzelf namelijk verplicht om ze in detail te analyseren en erop te antwoorden.

De geschiedenis zal uitwijzen of de aanbevelingen al dan niet opgevolgd worden. Het zal ook interessant zijn om te zien of het Duitstalig Parlement bijvoorbeeld zal beslissen om bepaalde voorstellen te behouden en in andere voorstellen te verwerken die niet van de burgerdialoog uitgaan.

- *Tweeledig model*. Het tweeledige systeem is op het eerste gezicht complex. Het heeft echter de verdienste dat er gerichte burgerpanels opgericht worden die zich over welbepaalde thema's buigen. Het rotatiesysteem – zowel qua thema's als inzake de samenstelling van de burgerpanels – biedt het voordeel dat de gesprekken uitsluitend op de inhoud focussen. Dit voorkomt problemen in verband met een eventuele recuperatie van burgerpanels door partijpolitieke krachten.
- *Overdracht van ervaring zonder risico op partijpolitieke druk*. Zoals gezegd bestaat de burgerraad uit 24 effectieve leden die voor een periode van 18 maanden benoemd worden en wordt om de zes maanden een derde van de raad vernieuwd. Deze langzame rotatie lijkt ons zeer nuttig in de zin dat het systeem de mogelijkheid biedt om een zekere continuïteit te garanderen en om de opgebouwde expertise door te geven. Door het rotatiesysteem kan geen enkele burger ook te lang lid blijven van de burgerraad. Die zou anders te veel gewicht kunnen toekennen aan een enkele persoon.

- *Inwoners met en zonder Belgische nationaliteit: een integratiebevorderend systeem.* Elke inwoner van de Oostkantons kan via loting worden uitgekozen. Dit verdient de nodige aandacht, aangezien de decreetgever niet over Belgische burgers spreekt, maar er doelbewust voor geopteerd heeft om ook inwoners zonder staatsburgerschap op te nemen. Het is overigens amusant om vast te stellen dat een van de leden van het eerste burgerpanel een Duitser is die sinds minder dan een jaar in Eupen woont. Integratie geslaagd ...
- *Beperking van het risico op extremen.* Het feit dat burgers via loting uitgekozen worden om mee te beslissen over bestuurszaken, doet her en der wenkbrauwen fronsen. Sommigen verwijzen onmiddellijk naar het reële risico dat via loting burgers met extreme of zelfs vrijheidsdodende ideeën uitgekozen worden. Om dit risico te verkleinen kan de burgerraad beslissen om een inwoner die via loting aangewezen is, uit te sluiten. Deze beslissing moet naar behoren gemotiveerd worden en moet aan de betrokkene meegedeeld worden. Deze laatste kan tegen de beslissing beroep aantekenen bij het bureau. Een beslissing tot uitsluiting moet met een meerderheid van 4/5 van de stemmen genomen worden en minstens 4/5 van de burgers die aan het burgerpanel deelnemen, moet aanwezig zijn. Deze procedure lijkt ons weldoordacht te zijn en voldoende waarborgen te bieden tegen het risico om mensen met gevaarlijke ideeën te laten deelnemen.

De voornaamste **zwaktes** van het *Ostbelgien Modell* zijn ons inziens de volgende:

- *Geringe respons.* De loting verloopt in twee beurten: in een eerste fase wordt een groot aantal mensen uit het bevolkingsregister en het vreemdelingenregister van de negen Duitstalige gemeenten via loting uitgekozen. Zij krijgen een brief waarin zij op de hoogte gebracht worden van hun selectie. Er wordt hen in de brief gevraagd om aan te geven of zij al dan niet wensen deel te nemen.

Het percentage positieve reacties op de eerste loting was zeer gering [11,5%]. Het zou dan ook oneerlijk zijn om te zeggen dat de bevolking zich erg enthousiast toonde. Vechten tegen deze vijandigheid, die ongetwijfeld voor een deel toe te schrijven is aan het feit dat het om een nieuwe en onbekende procedure gaat, lijkt een essentiële voorwaarde om het systeem een duurzaam karakter te geven.

- *Reële diversiteit?* Een tweede, gestratificeerde loting werd uitgevoerd onder de mensen die gunstig op de eerste loting (de oproep) gereageerd hadden. Het huidige systeem, dat op de zuivere individuele bereidheid van mensen gebaseerd is, maakt het erg waarschijnlijk dat de burgerraad samengesteld zal zijn uit burgers die meer belangstelling hebben voor bestuurszaken.²⁰

Als het echter de bedoeling van een burgerdialoog is om een nieuwe democratische 'stem' te laten horen en opnieuw een band te scheppen met de mensen die teleurgesteld zijn in het beleid, dan zou het belangrijk zijn om de sociologische profielen van de leden van de burgerraad in detail te analyseren en om zo nodig na te denken over methoden die de representativiteit van de burgerraad kunnen vergroten. Gebeurt dit niet, dan dreigt de burgerdialoog het elitaire karakter van politieke beslissingen te bestendigen.

- *Beperkt aantal vergaderingen.* Het eerste burgerpanel zal drie keer vergaderen om te beraadslagen over het thema dat de burgerraad gekozen heeft. Dit lijkt ons weinig, aangezien de leden van een burgerpanel doorgaans weinig of niets van de behandelde onderwerpen afweten. De eerste twee vergaderingen zijn dus noodzakelijkerwijs gewijd aan de getuigenissen van experts of professionals. Daardoor blijven de debatten en beraadslagingen tussen de leden beperkt tot een enkele vergadering. Dit is te weinig. De OESO raadt in dit verband vier volledige overlegdagen aan.²¹

²⁰ Zie in verband hiermee de onderzoeken van Thibaut Renson. Zie ook Peuteman, A., 'De achilleshiel van burgerparticipatie: 'Nog altijd vooral hoogopgeleide witte mannen', *Knack*, 29 oktober 2019.

²¹ OESO, 'Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions - Highlights', juni 2020, pag. 11. Uit onze gesprekken blijkt ook dat de Koning Boudewijnstichting, die in de loop der jaren een zekere ervaring met burgerdialogen opbouwde, 6 overlegdagen aanbeveelt.

- *Gesloten deuren.* Zoals we hierboven al zeiden, vinden de vergaderingen van de burgerraad en het burgerpanel achter gesloten deuren plaats. De keuze om achter gesloten deuren te vergaderen verraste ons aanvankelijk. Het is namelijk vreemd om in een procedure voor een burgerdialoog te voorzien en vervolgens de beraadslagingen niet open te stellen voor het publiek.

Als gevolg van de Belgische, maar ook internationale media-aandacht meende de burgerraad echter dat het noodzakelijk was om achter gesloten deuren te vergaderen, zodat de uitgekozen burgers de kans kregen om vrijuit en zonder druk te spreken. We begrijpen die redenering. Zodra de nieuwsgierigheid van de media afgezwakt is en de diversiteit volledig gegarandeerd is, zou het echter normaal lijken om de vergaderingen open te stellen voor het publiek. De participatie van de burgers aan de democratie willen versterken en tegelijk het publiek uitsluiten van de debatten is onlogisch en in strijd met de aanbevelingen van de OESO, die volledige transparantie aanraden.²²

- *Toereikend budget?* Er wordt een jaarbudget uitgetrokken voor de burgerdialoog. Het is de taak van de vaste secretaris om een budgetvoorstel aan de burgerraad voor te leggen. Die keurt het voorstel goed en stuurt het naar het bureau van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. Dat beslist vervolgens om het voorstel goed te keuren (of niet). Het werkingsbudget bedraagt momenteel 200.000 euro. Dit moet volstaan om de werkingskosten en de dagvergoeding van de deelnemers (37,5 euro) te dekken.

Om de burgerparticipatie te bevorderen, zouden een aantal dure maatregelen genomen kunnen worden, zoals kinderopvang voor de kinderen van deelnemende ouders of vervoer voor alleenstaanden. Politiek verlof op kosten van de Gemeenschap zou eveneens overwogen kunnen worden. Er zou een bedrag uitgetrokken kunnen worden om de werkgever te vergoeden, zodat de burgers die via loting uitgekozen worden op wekdagen aan de

vergaderingen kunnen deelnemen. Dit zou de burgerdialoog aantrekkelijker maken.

Indien dergelijke begeleidende maatregelen genomen zouden worden en indien de omvang van de burgerdialoog zou toenemen, zouden de huidige budgetten uiteraard al gauw te klein worden.

- *Verplicht?* Zoals we hierboven al zeiden, is deelname aan de burgerdialoog vrijwillig. Een burger die via loting uitgekozen wordt, kan perfect weigeren om deel te nemen. Deze keuze is begrijpelijk en verdedigbaar. Zo dreigt men echter het omgekeerde te bereiken van wat eigenlijk beoogd wordt. Burgers die zich door de politieke besluitnemers in de steek gelaten voelen, zouden bij voorbaat al weinig vertrouwen in de burgerdialoog kunnen stellen en beslissen om niet deel te nemen.

We wagen ons even aan een gedurfde vergelijking: in 1893 besliste België om de stemplicht in te voeren om het groeiende en alarmerende electorale absenteïsme tijdens de laatste verkiezingen onder het cijnskiesstelsel te counteren. Ook de uitnodiging om in de jury van een assisenproces te zeten, moet sowieso aanvaard worden. De vraag of mensen verplicht moeten worden om deel te nemen aan de burgerdialoog als zij via loting uitgekozen zijn, is het waard gesteld te worden. Het zou goed zijn indien het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap zich na enkele jaren over het percentage positieve antwoorden zou buigen en de participatiegraad zou evalueren. Het zou namelijk spijtig zijn om een burgerraad en een burgerpanel te hebben waarin alleen de overtuigden zetelen. Als het de bedoeling is om de democratie nieuw leven in te blazen met behulp van onder meer een burgerdialoog, dan lijkt het van primordiaal belang te zijn om op zoek te gaan naar de mannen en vrouwen die bij voorbaat terughoudend zijn. De burgerdialoog verplicht stellen kan daar paradoxaal genoeg toe bijdragen.

²² OESO, 'Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions - Highlights', juni 2020, pag. 9.

3. Analyse van de reproduceerbaarheid: kan dit initiatief elders in België overgenomen worden?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk stellen we de vraag of het experiment van de Duitstalige Gemeenschap elders in België gekopieerd zou kunnen worden. Vooralsnog blijft het een uniek initiatief omdat het tot dusver het enige concrete veldexperiment in België is dat de burger bij de wetgevingsberaadslagingen betreft. We kunnen ons echter terecht de vraag stellen of de invoering van een equivalent van het *Ostbelgien Modell* een haalbare kaart is voor de andere Belgische beleidsniveaus. En zo ja, kan het model dan integraal overgenomen worden of zijn er aanpassingen nodig?

De vraag is vooral belangrijk omdat de problematiek rond burgerparticipatie en democratische vernieuwing eindelijk op de agenda lijkt te staan van het Belgische politieke debat.²³ Heel wat politici beginnen hierrond te werken, starten denkoefeningen in verband met het onderwerp en hebben concrete

projecten in de steigers staan om de burger directer bij het beraadslagingsproces te betrekken. Een kort overzicht volstaat om u hiervan te overtuigen.

Op het federale niveau opperde de socialist Paul Magette in zijn informatienota van november 2019 het idee (zonder dit echter nader te preciseren) om de senaat tot een burgerassemblee om te vormen. In de senaat buigt de commissie 'Democratische Vernieuwing en Burgerschap', voorgezeten door Farida Tahar (Ecolo), zich eveneens over de problematiek van de burgerparticipatie. In november 2019 gaf deze commissie de opdracht voor een 'Informatieverslag 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 en in de samenleving'.²⁴

In het Brussels Gewest paste het parlement²⁵ op initiatief van een groep gedeputeerden onder leiding

²³ Ook al verschilt de situatie ten noorden en ten zuiden van de taalgrens, we kunnen terecht stellen dat de democratische vernieuwing en de herwaardering van de politiek belangrijke uitdagingen voor het overheidsbeleid vormen, die centraal staan in het publieke debat.

²⁴ <https://www.senate.be/www/?Mlval=/dossier&LEG=7&NR=117&LANG=nl>

²⁵ We merken op dat ook de burgerbeweging Agora, die voor de oprichting van een permanente assemblee van via loting uitgekozen burgers ijvert, sinds 2019 met één zetel in het Brussels Parlement vertegenwoordigd is.

van Magali Plovie (Ecolo) recent zijn huishoudelijk reglement aan om de oprichting van 'gemengde' overlegcommissies mogelijk te maken waarin zowel parlementsleden als via loting uitgekozen burgers zetelen.²⁶ Officieus is het de bedoeling om tegen eind 2020 een eerste gemengde commissie te vormen. Het Waals Gewest was al de eerste gewestelijke overheid die een wettelijk kader ontwikkelde voor de organisatie van volksraadplegingen op regionaal niveau.²⁷ Uit de gesprekken die we voor dit rapport voerden, is bovendien gebleken dat het Waals Parlement zeer binnenkort het Brusselse voorbeeld zou kunnen volgen en zijn interne organisatie zou aanpassen zodat er gemengde overlegcommissies opgericht kunnen worden waarin zowel verkozenen als burgers zetelen.

Vlaanderen is weliswaar altijd erg actief geweest rond het thema burgerparticipatie – denk maar aan intellectuelen zoals David Van Reybrouck, die het onderwerp op de publieke agenda zetten, en de vele experimenten²⁸ op het lokale niveau –, maar het moet gezegd dat het onderwerp op een hoger politiek niveau momenteel weinig aantrekkelijk bevonden wordt, vooral in vergelijking met de heersende trend aan Franstalige kant. Zo vernamen we dat het Vlaams Parlement de aan de gang zijnde denkoefeningen over een nauwere betrokkenheid van de burgers bij de wetgevende activiteiten opgeschort heeft.

Dit overzicht zou niet volledig zijn zonder te verwijzen naar de talloze initiatieven inzake participatiedemocratie die op gemeentelijk niveau genomen werden. We vermelden bijvoorbeeld de burgergemeenteraad die de stad Charleroi oprichtte, en de referenda die recent in Gent en Kortrijk gehouden werden.

3.2 Mogelijkheden en hindernissen om het Ostbelgien Modell te reproduceren

In de volgende alinea's stellen we de vraag of het model van de Duitstalige Gemeenschap in de andere Belgische bestuursregio's overgenomen kan worden. We onderzoeken daarbij vooral de reproduceerbaarheid van een model dat grosso modo met het *Ostbelgien Modell* vergelijkbaar is en gaan na of een permanent (niet-eenmalig) mechanisme dat de burger aan de wetgevende activiteiten laat deelnemen, haalbaar is in de andere gemeenschappen en gewesten van het land of op federaal niveau.

We bekijken de mogelijkheden van dit model, evenals de hindernissen om het elders in België over te nemen. We buigen ons achtereenvolgens over de maatschappelijke, politieke, juridische en culturele obstakels die een dergelijke reproduceerbaarheid in de weg staan. Deze hinderpalen zijn voor het merendeel bezwaren waarop we in de pers of tijdens de gesprekken ter voorbereiding van deze studie stuitten.

A. BURGERPARTICIPATIE: WEL IN DE DUITSTALIGE GEMEENSCHAP MAAR ELDERS NIET?

Een element dat regelmatig naar voren geschoven wordt als antwoord op de vraag of het *Ostbelgien Modell* elders in België doeltreffend overgenomen kan worden, is de **specifieke situatie van de Duitstalige Gemeenschap**. Door haar geografische ligging, haar sociologische en demografische samenstelling en haar cultuur zou de Duitstalige Gemeenschap een geval apart zijn. Het gaat om een klein grondgebied (854 km²) met net geen 80.000 inwoners dat gekenmerkt wordt door een grote culturele, etnische en sociaaleconomische homogeniteit. Dit verkleint de afstand tussen de

²⁶ In het kort: deze gemengde commissies zullen door het parlement uitgenodigd worden om een specifiek probleem te behandelen. Ze bestaan voor de helft uit burgers die via loting uitgekozen worden en voor de helft uit parlementsleden. Alleen de parlementsleden hebben een beslissende stem tijdens de stemming over het eindverslag van de commissie en haar aanbevelingen. Elke onthouding of tegenstem moet echter naar behoren gemotiveerd worden. Deze nieuwigheid geldt voor het Brussels Parlement als gewestelijke instantie, maar ook voor het Brussels Franstalig Parlement (assemblee van de Franse Gemeenschapscommissie). Op de Vlaamse Gemeenschapscommissie heeft deze hervorming geen invloed. Zie Wijziging van het Reglement van het Brussels Parlement tot invoering van de mogelijkheid om commissies voor overleg tussen parlementsleden en burgers op te richten, gestemd op 20 december 2019.

²⁷ Waals Bijzonder Decreet van 19 juli 2018 tot instelling van de volksraadpleging, BS, 28 september 2018, pag. 74507.

²⁸ Er worden bijvoorbeeld interessante initiatieven ondernomen in Mechelen, Oud-Heverlee en Overijse.

politieke mandatarissen en de burgers, en heeft geleidelijk voor een zeker vertrouwen tussen de bevolking en de politieke wereld gezorgd. Tijdens ons gesprek met Alexander Miesen onderstreepte deze dat een dergelijke omgeving cruciaal gebleken is voor het welslagen van het experiment in Duitstalig België.

Maar impliceert deze bijzondere context dat het burgerparticipatiemodel dat de Duitstalige Gemeenschap ontwikkelde elders in België niet gereproduceerd kan worden? Het is een bedenking die regelmatig terugkeert. Kort samengevat komt het erop neer dat de andere Gemeenschappen en Gewesten van het land evenals het federale niveau zo sterk van de Duitstalige Gemeenschap verschillen – qua grondgebied, demografie, sociologie en diversiteit – dat het idee om het *Ostbelgien Modell* over te nemen er slechts weinig zin zou hebben. Deze redenering lijkt aan de basis te liggen van de beslissing van de Brusselse wetgever om te kiezen voor een gezamenlijk overlegmodel (de zogenaamde gemengde commissies) waarin zowel burgers als mandatarissen zitten, in plaats van voor een mechanisme dat de autonomie van het burgerberaad van A tot Z beschermt, zoals in de Duitstalige Gemeenschap het geval is. De omvang van het Brussels Gewest, zijn grotere diversiteit en kosmopolitische karakter, en de grotere afstand tussen burgers en politici die daaruit volgt, zouden rechtvaardigen waarom voor een gemeenschappelijke ontmoetings-, overleg- en confrontatiestructuur gekozen werd en niet voor een exclusief burgerplatform, dat mogelijk de huidige tegenstellingen niet kan oplossen en zelfs zou verergeren.

Een dergelijke redenering is best begrijpelijk en het model van de ‘gemengde’ commissies biedt ontegensprekelijke voordelen, maar het houdt ook reële risico’s in. Hoewel deze commissies tot doel hebben om burgers en politici dichter bij elkaar te brengen door hen samen te laten overleggen, is het makkelijk voor te stellen dat het concrete verloop van dit overleg om allerlei redenen (ongelijke kennis van codes, ongelijk inzicht in dossiers, risico op manipulatie en recuperatie...) precies het omgekeerde effect heeft en de spanningen en het wederzijdse wantrouwen alleen maar vergroot in plaats van verkleint. Aangezien de autonomie van de burgers niet gegarandeerd is, lijkt het risico niet denkbeeldig dat het proces door de politieke actoren gedomineerd of zelfs gebruikt wordt. Zowel bij de keuze van de thema’s waarover overlegd zal worden (agendabepaling) als tijdens het overleg op zich valt niet uit te sluiten dat zich bepaalde vor-

men van ‘recuperatie’ zullen voordoen. Het gewenste gezamenlijke overleg zou dan wel eens artificieel kunnen blijken te zijn. Tot slot valt te vrezen dat de aanwezigheid van politieke mandatarissen in de gemengde commissies ervoor zal zorgen dat al te veel rekening gehouden zal worden met de regels van de *politique politicienne* die in het bestaande systeem gelden. Daarmee zou voorbijgegaan worden aan de initiële ambitie om de democratie te vernieuwen en haar overlegkanalen te diversifiëren. Belangrijker nog is dat het model van de gemengde commissies door de vele risico’s die het inhoudt de vraag doet rijzen welke doelstelling deze initiatieven voor burgerparticipatie in eerste instantie willen realiseren. Is het de bedoeling om de politieke mandatarissen in ere te herstellen of om anders aan politiek te doen?

Als het de bedoeling is om met echt vernieuwende methoden te experimenteren en de burger opnieuw centraal te plaatsen binnen het politieke overleg- en besluitvormingsproces, dan houdt het gemengde model dat in het Brussels Gewest de voorkeur krijgt reële risico’s in, terwijl het model van de Duitstalige Gemeenschap niet alleen radicaler is maar ook trouwer blijft aan de oorspronkelijke ambitie. De argumenten op basis van geografische, demografische en sociologische elementen waarmee de reproduceerbaarheid van dit model in twijfel getrokken wordt, houden in die optiek duidelijk minder steek dan het lijkt.

B. BURGERPARTICIPATIE: NIET GESCHIKT VOOR ELKE MATERIE?

Een ander obstakel waar regelmatig naar verwezen wordt wanneer het over burgerparticipatie gaat, is de **aard van de materie en de problemen** die men rechtstreeks aan de burgers wil voorleggen voor overleg. Zo wordt vaak gesuggereerd dat bepaalde materies of beleidsdomeinen van nature geschikter zijn dan andere om aan een burgerberaad toe te vertrouwen. Impliciet geeft men zo te kennen dat concrete, praktische vraagstukken die nauw bij de leefwereld van de burger aansluiten wel voor dit soort oefening in aanmerking zouden komen. Zo kan gedacht worden aan gemeentelijke materies of bepaalde bevoegdheden van de Gemeenschappen, en meer in het bijzonder de zogenaamde persoonsgebonden materies, d.w.z. zaken die een belangrijke impact op het leven van de mensen hebben (zoals gezondheidszorg of onderwijs). De overige materies zouden te abstract, te complex of te

technisch zijn en staan dus te ver van het dagelijkse leven en de mogelijkheden van de burgers af om rechtstreeks door hen behandeld te worden. Deze thema's zouden dus sowieso aan de 'professionals' van de politiek overgelaten moeten worden.

Een dergelijke hiërarchische opdeling verwijst naar het probleem van de complexiteit van de bestuurszaken vandaag de dag en de expertise die hiervoor vereist is. De mensen die dit argument aanhalen,²⁹ menen dat de techniciteit van de besprekingen en de noodgedwongen beperkte expertise van de burgers het voornaamste obstakel voor burgerparticipatie zijn. Het argument overtuigt slechts ten dele. Bij wijze van bewijs uit het ongerijmde zou hiertegen opgeworpen kunnen worden dat niet alle politieke mandatarissen over een doorgedreven expertise beschikken op alle domeinen waarmee ze in het kader van hun mandaat te maken krijgen. Soms verwerven ze die (en soms niet...), maar ze worden wel altijd ondersteund. Hierin schuilt precies de uitdaging waarvoor het model van de burgerparticipatie staat: een burger die terdege omkaderd en geïnformeerd wordt, kan even goed als een politieke mandataris in staat gesteld worden om op een overleg zijn mannetje te staan. Elk aspect van het overheidsbeleid, hoe technisch of complex ook, kan zo voorgesteld worden dat de fundamentele beleidskeuzes die eraan ten grondslag liggen, duidelijk en helder te onderscheiden zijn. Dat geldt voor gemeentelijke materies (zoals netheid, veiligheid of samenleven) en gemeenschapsmateries, maar ook voor de bevoegdheden van de gewestelijke overheden (ruimtelijke ordening, landbouw en economisch beleid) en de federale overheid (fiscaliteit, internationale betrekkingen of sociale zekerheid). Het is dus zinloos om bij voorbaat een onderscheid te maken tussen thema's die wel en niet geschikt zijn voor het systeem van burgerparticipatie, en tussen bevoegdheidsniveaus waarop het model toegepast kan worden of principieel uitgesloten moet worden.

Relevanter is daarentegen het onderscheid tussen het definiëren van politieke oriënteringen (de regering) en de technische uitvoering ervan (de administratie). Op dit vlak is het zeer duidelijk dat burgerparticipatie in hoofdzaak bedoeld is voor het maken van politieke keuzes en niet zozeer voor de concrete implementering ervan. Met betrekking tot de keuzes of

oriënteringen die aan een burgerberaad voorgelegd zouden kunnen worden, heeft het naar onze mening echter geen zin om zaken uit te sluiten. Alles wat in een regeerakkoord of in een beleidsverklaring van een gemeenschap of gewest staat, kan in principe aan een burgerberaad voorgelegd worden.

C. NOODZAAK VAN EEN PASSEND JURIDISCH KADER

Het **juridische kader** moet ook als een potentiële hinderpaal voor de invoering van vernieuwende mechanismen voor burgerparticipatie beschouwd worden. Het is met name opmerkelijk om vast te stellen dat het volledige constitutionele en wetgevende apparaat dat de uitoefening van de machten en de politieke besluitvorming in België omkadert, doordrenkt is van de logica van het vertegenwoordigingsprincipe. Dat is vanuit historisch oogpunt zeker begrijpelijk. Het zorgt echter voor een grote grijze zone omtrent de bevoegdheid van onze besluitvormers om hun overlegprocedures open te stellen en de burger er rechtstreeks bij te betrekken. Het experiment in de Duitstalige Gemeenschap toont aan dat het bestaande juridische kader hun op dit punt wel enige manoeuvreerruimte laat. Per slot van rekening kon het decreet dat het *Ostbelgien Modell* vastlegt, vlotjes worden goedgekeurd en werd zijn grondwettelijkheid nooit in vraag gesteld. De geldende regels beperken zijn uitvoering echter en onderwerpen die aan voorwaarden. Zij kunnen de besluitvormers ook dwingen om hun ambities naar beneden bij te stellen.

De structuur van de verhoudingen tussen de organen van het burgerberaad en de parlementaire vergaderingen – en de aard van de voorstellen die eerstgenoemde organen aan laatstgenoemde vergaderingen kunnen voorleggen – illustreert dit perfect. Het *Ostbelgien Modell* houdt in, zoals we hierboven uiteenzetten, dat burgerpanels aanbevelingen formuleren die niet bindend zijn voor het parlement (ook al moet het parlement volgens een soort *comply or explain*-principe elke beslissing tot afwijzing of niet-opvolging van een aanbeveling van het burgerpanel motiveren). Het plan voor de 'gemengde' overlegcommissies van het Brussels Gewest opteerde voor vergelijkbare modaliteiten. Het is interessant om op te merken dat

²⁹ Zie bijvoorbeeld het interview van Louis Tobback in Wilfried (Herfst 2019, nr. 9, pag. 36-37).

deze keuze voor eenvoudige, niet-bindende ‘aanbevelingen’ van burgers en de onderliggende weigering om de resultaten van een burgerberaadslaging bindend te maken voor de wetgever, zeker en vast ingegeven zijn door politieke overwegingen, maar vooral ook door juridische en grondwettelijke bezwaren. In onze huidige rechtsorde en op grond van het principe van de parlementaire soevereiniteit (conform artikel 42 van de grondwet) is het namelijk niet mogelijk om te voorzien in een systeem dat ervoor zorgt dat een parlementaire vergadering bij voorbaat gebonden is door de richtlijnen van een derde orgaan (zoals een burgerpanel).

De nog steeds beperkte constitutieve autonomie van bepaalde deelstaten zou een aantal plannen voor burgerparticipatie ook op gemeenschaps- of gewestniveau kunnen blokkeren. Een voorstel van decreet om de oprichting van gemengde parlementaire commissies in het Parlement van de Franse Gemeenschapscommissie toe te staan, werd in juni 2018 afgewezen door de afdeling wetgeving van de Raad van State. Die meende dat de Franse Gemeenschapscommissie over geen enkele constitutieve autonomie beschikte en dus niet bevoegd was om haar eigen wetgevende procedures te wijzigen.³⁰

De huidige rechtsstelsels vormen in principe geen hinderpaal voor initiatieven om de burger rechtstreeks bij het politieke overleg te betrekken. Zij omkaderen echter de modaliteiten ervan, en leggen een reeks voorwaarden op die de voorstanders van deze plannen en meer in het algemeen de besluitvormers ertoe kunnen dwingen om hun ambities te milderen. We bevinden ons dus in een situatie waarin het recht een potentiële rem zet op de democratische vernieuwing en het ontstaan van nieuwe vormen van vertegenwoordiging en overleg. Of waarin het deze alleszins niet aanmoedigt. Als onze juridische en grondwettelijke kaders niet langer de evolutie van het denken en de maatschap-

pelijke verzuchtingen weerspiegelen, zou het dan niet gezond zijn om ze aan te passen?

D. BESLUIT

Het mag duidelijk zijn dat het discours als zou het initiatief van de Duitstalige Gemeenschap een geïsoleerd experiment zijn dat elders in België niet herhaald kan worden, bij nadere analyse geen stand houdt. De voornaamste argumenten die dit discours schragen – van culturele, juridische of politieke aard –, gaan maar ten dele op. Uit onze analyse blijkt veeleer dat het *Ostbelgien Modell* wel degelijk gereproduceerd zou kunnen worden, eventueel na aanpassing van de modaliteiten, in de andere bestuursentiteiten van het land, zowel op federaal niveau als op het niveau van de gewesten en gemeenschappen. Het experiment is een geldige en legitieme bron van inspiratie.

Uiteraard kunnen systemen voor burgerparticipatie in België niet succesvol zijn zonder een diepgaande verandering van de politieke cultuur. Zowel binnen de politieke klasse als onder de bevolking is een duidelijk wantrouwen merkbaar ten aanzien van de instrumenten voor rechtstreekse democratie. De huidige Belgische politieke cultuur is het resultaat van drie dingen: haar geschiedenis (gekenmerkt door pijnlijke ervaringen met directe democratie, te beginnen bij de koningskwestie), haar sociologie (gekenmerkt door de confrontatie tussen Franstaligen en Vlamingen) en haar institutioneel systeem (dat doordrenkt is van de logica van het vertegenwoordigingsprincipe en de confrontatie tussen de gemeenschappen versterkt). Dit wantrouwen vormt een belangrijk obstakel voor de vernieuwing van onze democratie en alle hefboomen (onderwijs, politieke structuren en media) moeten geactiveerd worden om onze Belgische politieke cultuur om te buigen en open te stellen voor burgerparticipatie.

³⁰ RvS, advies nr. 63.347/2 van 25 juni 2018 aangaande een voorstel van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie ‘*visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés francophones bruxellois*’.

4. Conclusies en aanbevelingen van de Vrijdaggroep

Op basis van haar evaluatie formuleert de Vrijdaggroep de volgende conclusies en aanbevelingen. Vóór alles willen we beklemtonen dat het welslagen van een burgerparticipatiemodel als geloofwaardig alternatief voor het traditionele vertegenwoordigingssysteem onmogelijk zal zijn zonder **grondige verandering van de politieke cultuur**. Alle hefboomen (onderwijs, politieke structuren en media) moeten benut worden om **het wantrouwen van het systeem** ten aanzien van de burger en de mechanismen van directe democratie te milderen.

4.1 Conclusies

- Het experiment van de Duitstalige Gemeenschap toont dat er een **reële vraag en echte belangstelling** bij de burgers is om directer bij de politieke overlegprocessen in ons land betrokken te worden.
- Het experiment van de Duitstalige Gemeenschap toont verder dat alternatieve overlegmodellen niet tot ontwikkeling kunnen komen zonder een reële **impuls vanuit de politiek**. De **steun van experts** bij de begeleiding van het proces is eveneens cruciaal.
- Wat in de Duitstalige Gemeenschap tot stand gebracht werd, is sowieso ook elders in België mogelijk. Geen enkel argument in verband met het grondgebied of de sociologische of culturele achtergrond verantwoordt waarom het experiment niet uitgetoet zou worden op andere beleidsniveaus in het land. Dit is vooral een kwestie van **politieke wil**.
- Een weldoordacht en goed georganiseerd systeem van burgerparticipatie is mogelijk **op elk**

bestuursniveau. Geen enkele problematiek of materie is in beginsel te complex, te technisch of te belangrijk om aan een burgerberaadslaging te worden overgelaten. Burgerparticipatie is echter in het bijzonder aan te bevelen voor de politiek zwaar beladen '*wicked problems*'.

4.2 Aanbevelingen

- Als het de ambitie is om burgerparticipatie duurzaam in het politieke landschap te verankeren, is het belangrijk om er geen eenmalig experiment van te maken dat aan de goede wil van de politici wordt overgelaten. Het systeem moet terdege in de wet ingeschreven worden, zodat het een *blijvend karakter* krijgt.
- Idealiter moet de **autonomie** van een burgerberaadslaging **van A tot Z** gegarandeerd zijn (van de keuze van het thema over het overleg tot en met de formulering van de aanbevelingen), zoals in de Duitstalige Gemeenschap het geval is. Het model van de 'gemengde commissies' (dat de voorkeur kreeg in het Brussels Gewest) is slechts een *second best option*. Toch zijn ook sterke banden met de politieke vertegenwoordigers noodzakelijk om synergieën en uitwisselingen te waarborgen.
- Burgerparticipatie laat zich niet per decreet afkondigen. De goedkeuring van een wettekst om een vorm van burgerparticipatie te organiseren is een noodzakelijke stap maar volstaat niet. Er zijn ook **logistieke, organisatorische en budgettaire middelen** vereist om het systeem kans op slagen te geven.

- Het risico bestaat dat een burgerdialoog wordt tot een weinig inclusief proces dat door bepaalde elites gedomineerd wordt. De **diversiteit** van de burgerdialoog vormt een belangrijke uitdaging en kan slechts gegarandeerd worden via **bijzondere modaliteiten** (openbaarheid, verplichte deelname, politiek verlot, aantrekkelijke vergoeding...).
- Als de burgerdialoog een geloofwaardig alternatief wil bieden voor de huidige ondoorzichtige besluitvormingssystemen en op die manier tot de democratische vernieuwing wil bijdragen, moet hij **in alle transparantie en openheid** plaatsvinden. Een burgerdialoog achter gesloten deuren is niet logisch.
- Het **huidige wettelijke kader** zet een **rem** op de democratische vernieuwing en de ontwikkeling van nieuwe vertegenwoordigings- en overlegssystemen in België, omdat het bij voorbaat de vorm en de modaliteiten ervan beperkt. Dit kader weerspiegelt niet langer de evolutie van het denken en verhindert dat maatschappelijke verzoeken tot ontplooiing komen. Het moet dringend worden **aangepast**.

Colofon

En wat als de democratie niet alleen uit de stembus komt? Het potentieel van de burgerdialoog in België

Cette publication est également disponible en français sous le titre:
Et si la démocratie ne sortait pas que des urnes ?
Le potentiel du dialogue citoyen en Belgique

AUTEURS

Paul Dermine
Dorian Feron

WETTELIJK DEPOT

D/2893/2020/15

GRAFISCH ONTWERP

Glenn Vanhasselt

BESTELNUMMER

3739

Een uitgave van de Vrijdaggroep, een project van de Koning Boudewijnstichting.
Deze uitgave kan gratis online gedownload worden via onze website www.v-g-v.be