

EEN DUURZAAM KADER VOOR BURGERPARTICIPATIE IN BELEIDSADVIES

Johan Vyverman
Lies De Winter
Beweging.net



In het regeerakkoord staat te lezen dat de federale regering ‘de burger wil betrekken bij de institutionele en democratische vernieuwing van België’. Dat gebeurt onder de vorm van een bevraging, naar verluidt de eerste keer dat de federale regering zich aan een dergelijke grootschalige bevraging waagt. Maar het is zeker niet de eerste keer dat er geëxperimenteerd wordt met nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid. De regering wil burgers warm maken voor een dialoogplatform over gewichtige onderwerpen zoals staatshervorming of de verdieping van de democratische beginselen. Een ambitieus opzet, want de thema’s zijn complex en de *scoop* is breed.

In wat volgt willen we het graag hebben over de motivatie en de methodiek om burgers te betrekken, veel meer dan over de inhoud of de specificiteit van de bevraging die nu ontwikkeld wordt. Want, waar niemand twijfelt aan het nut van het betrekken van burgers, is de frustratie bij burgers en middenveld groot. Niemand staat van ongeduld te trappelen om weer maar eens een rondje te lopen voor de galerij, gestuurd door het ritme van een innovatief participatiebureau.

‘Wellicht dat een kleine daad groot wordt gemaakt door intentie en dat een grote daad klein wordt gemaakt door intentie’

Voor we nadenken over de loting van burgers of het creëren van een nieuwe invulling voor de ter ziele gaande senaat, denken we misschien best eerst na over onze intentie om burgers te betrekken. Om tot succes en draagvlak te komen en vooral teleurstelling en frustratie te vermijden, zal het zoals steeds belangrijk zijn om de doelstelling helder en duidelijk te formuleren en daar vervolgens helder over te communiceren. Wat hopen we te bereiken door burgers te betrekken? Gaat het over het vinden of bevestigen van het draagvlak voor een beleidsbeslissing? Zijn we op zoek naar een verbetering of inspiratie voor nieuw beleid? Denken we het vertrouwen in de politiek te herstellen door mensen het gevoel van betrokkenheid te geven? Willen we mensen echt meenemen in een traject van co-creatie of beperken we de betrokkenheid tot een inspiratieronde? Willen we mensen duurzaam betrekken, of gaat het over een tijdelijke foto? Is het onze doelstelling te voelen wat leeft op de straat, ter inspiratie, maar verder zonder concreet engagement?

Het managen van verwachtingen is belangrijk om teleurstelling te vermijden. Dat geldt zowel voor de betrokken burgers als de politiek. Professor Kristof Jakobs (Radboud Universiteit) poneerde recent in een webinar van beweging.academie dat uit Nederlandse experimenten blijkt dat het vertrouwen in de politiek niet stijgt door het organiseren van burgerbetrokkenheid. Integendeel, alleen de mensen die effectief betrokken zijn in een diepgaande oefening en er vervolgens ook impact op hebben, krijgen het gevoel meer vertrouwen te hebben. Mensen die niet in die mate betrokken werden, wantrouwen de conclusies meer. Als het dus de ambitie is om het vertrouwen te herstellen, dan wordt beter ingezet op sterke, betrouwbare instellingen en deugdzzaam beleid ... maar brengt een lotingsysteem of een burgerraad niet onmiddellijk op grote schaal zoden aan de dijk.

Als je mensen betreft of aanspreekt, vertrek je dus best vanuit een andere doelstelling dan het herstellen van politiek vertrouwen. Ongeacht de doelstelling blijft het managen van verwachtingen belangrijk. Wie alleen 'het gedacht van een brede groep mensen wil weten' en zich vervolgens beroept op het primaat van de politiek om keuzes te maken, benoemt de oefening dan ook best zo. Daar is in principe niets mis mee, het is alleen weinig ambitieus.

Een realistische meerwaardeverwachting van burgerparticipatie voor alle partijen vertrekt vanuit het gegeven dat je samen meer weet dan alleen en dat je vanuit de betrokkenheid van mensen, middenveld en experts een beter beeld kan krijgen op reële noden, prioriteiten en valkuilen. Door de verschillende noden en prioriteiten in dialoog te laten gaan, kan er begrip volgen voor de diversiteit aan contexten en kan er vervolgens gewerkt worden aan een gemotiveerd voorstel. Vanuit dit perspectief wordt burgerparticipatie best vooral ingezet als een structurele toetssteen voor beleid. We gaan er dan vanuit dat het de garantie biedt dat er vanuit een stevige consultatie (of advies) gewerkt wordt, dat kleine en grote groepen in overweging worden genomen en dat aldus het gekozen beleid beter zal zijn. Of toch vanuit meerdere perspectieven werd ontwikkeld.

PARTICIPATIEKOTERIJEN

Als er vandaag over een potentiële 'nieuwe' methodiek van burgerbetrokkenheid gedacht wordt, dan staat die schijnbaar naast 'wat is'. Daardoor wordt het initiatief en de conclusies die er uit volgen meteen heel wat wind uit de zeilen genomen.

We verklaren ons nader. Van de burgerkabinetten van toenmalig Vlaams Minister Gatz tot de ideeën rond burgerlotingen en de bevraging rond de institutionele en democratische vernieuwing ... al die initiatieven lijken steeds de verbinding te missen met wat er in België en Vlaanderen al bestaat, namelijk een rijk landschap van adviesraden. De grotere en bekende raden worden gekenmerkt door een professionele organisatiestructuur en een vrij grote transparantie en diversiteit inzake hun samenstelling, werking en adviesverlening. Veel nieuwe initiatieven lijken dat landschap vreemd genoeg volstrekt te negeren om vervolgens vanuit een louter politieke motivatie geconcipieerd te worden. Als een nieuwe koterij, die zonder weloverwogen plan aan de deliberatieve democratie wordt bijgebouwd. Wat volgt is steevast een dure promotiecampagne, gevolgd door een traject van panels of fora en enquêtes om uit te monden in een politiek statement. Bij burgerbetrokkenheid door de politiek organiseert bepalen politici per definitie de voorwaarden. Dat ruikt al snel naar *cherry picking* waarbij zelfpromotie en eigenbelang om de hoek loeren. Dit zorgt voor (terechte of onterechte) argwaan over de doelstelling van het traject dat gelopen wordt.

Als voorbeeld kijken we naar het eerste burgerkabinet (cultuur) van minister Gatz in 2015, louter illustratief, want we geloven niet dat dat initiatief veel beter of minder goed was dan de vele andere in zijn soort. Minister Gatz had de goede intentie om burgers te bevragen in een traject rond jeugd, cultuur, media en Brussel, om zo meer draagvlak te creëren. Maar hij deed dat zonder betrokkenheid van de zeer divers samengestelde adviesraden die handelen rond dezelfde thema's. Dat zorgde in het culturele veld van bij de start voor argwaan en een vermoeden van politieke zelfpromotie. De deelnemers en experts in de adviesraden voelden zich bovendien niet gerespecteerd en stelden zich vragen bij het nut van hun engagement in de adviesraad.

Het burgerkabinet kende zijn verloop en kwam vervolgens tot weinig verassende conclusies. Dat is op zich niet zo vreemd, de deelnemers misten de kennis en expertise om echt sterke aanbevelingen te doen. Ze werden geconfronteerd met erg brede thema's en ideeën, waarna het moeilijk is om een gerichte input te leveren. De onrust bij de adviesraden luwde snel aangezien de aanbevelingen niet conflictueus waren met eerdere adviezen van de adviesraden. Nadien werden de resultaten politiek gecupereerd ter motivering van de oprichting van een nieuw steunpunt Cultuurconnect dat ontstond uit de as van het ontbonden steunpunt Locus en het steunpunt voor de bibliotheken.¹ Minister Gatz ruilde inmiddels het Vlaamse niveau voor het Brusselse Gewest. Over het burgerkabinet of de conclusies die daaruit volgden wordt niet meer gesproken. Ze vormden op geen enkele manier een inspiratie voor het regeerakkoord dat volgde of een inspiratiebron voor de ambities van de nieuwe minister.

WAT ALS?

Dat brengt ons tot het volgende: wat zou er gebeurd zijn als minister Gatz van bij de start zijn adviesraad (in dit geval de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media) de verantwoordelijkheid, de opdracht en de middelen (om daar ook ondersteuning bij te krijgen) had gegeven om burgerbevestigingen te organiseren, soms breed, maar liefst ook gericht thematisch? Met de vraag de conclusies te verwerken en mee te nemen in toekomstige adviezen.

De vraagstelling zou meer gericht zijn en daardoor zou ook de impact van de burgerbetrokkenheid vergroten

Het betreft hier natuurlijk een hypothese. Maar je mag verwachten dat er voor aanvang van elk traject sterk zou gediscussieerd worden over de juiste scoop en de juiste vraagstelling, ongetwijfeld met de politieke partners en de administratie, met experts, maar ook met de organisaties uit het werkveld. Welke informatie wil de minister vergaren en hebben we nodig voor toekomstig advies, welke kwesties zijn belangrijk voor het werkveld, wat leeft er in de actualiteit? Hoe betrekken we mensen bij ons advies (een bevraging, interviews, een breed panel ...)? Door de hoge mate van expertise aan de tafel en een goede voeling met wat werkelijk leeft binnen de diverse sectoren zou je mogen verwachten dat de vragen gericht, specifiek zou zijn. Bovendien zouden ze ook meer verbonden zijn met reële vraagstukken die leven binnen een bepaalde sector of domein en niet louter politiek gestuurd zijn. De inzet is immers groot als de resultaten van de burgerbetrokkenheid ook verwerkt moeten worden in een advies en daardoor zullen ze erg bepalend zijn voor de werkzaamheden van de adviesraad.

Het draagvlak voor en de geloofwaardigheid van het initiatief zouden groter zijn

Het draagvlak voor het initiatief zou in elk geval groter geweest zijn. Want in dit traject worden veel meer stakeholders van bij de start meegenomen. Door de diversiteit van samenstelling binnen adviesraden mag je verwachten dat de zweem van politieke recuperatie ook gereduceerd wordt. De burgerbetrokkenheid wordt georganiseerd als een belangrijk structureel onderdeel van de adviescultuur. De resultaten zullen belangrijk zijn om mee te nemen door alle politieke partijen en niet alleen door de zetelende minister.

De mobilisatiekracht zou groter zijn

Door een groter gevoel van belangrijkheid van het resultaat. Maar vooral ook door de betrokkenheid bij de inhoud en organisatie zullen de leden van de adviesraad meer gemotiveerd zijn om breed te communiceren en te werven voor het initiatief en zijn resultaat.

De Impact zou duurzamer zijn

Een voordeel van deze werkwijze is dat de geleverde input langer meegenomen zal worden en dus potentieel een grotere impact heeft op een beleid. Adviesraden refereren geregeld naar adviezen die werden ingenomen in het verleden (omwille van het draagvlak dat er voor gecreëerd werd tijdens het doorloopp proces en bijgevolg de blijvende relevantie). Op die manier wordt ook de input van de mensen die deelnamen aan de bevraging meegenomen naar een volgende beleidsperiode.

De geloofwaardigheid en de relevantie van de adviesraad zou meer naar waarde worden geschat

Adviesraden krijgen vandaag soms het verwijt te geïnstitutionaliseerd te zijn, en vervolgens vanuit hun expertise en professionaliteit over onvoldoende voeling te beschikken met het brede publiek, de man/vrouw in de straat. Door hen de verantwoordelijkheid te geven om de betrokkenheid met de burger te organiseren en de input te verwerken in het geleverde advies, wordt aan dit euvel tegemoetgekomen. Bijgevolg verhoogt de relevantie van de adviesraad en van het geleverde advies.

MEER DAN ALLEEN VLAAMS OF FEDERAAL

We zijn er ons van bewust dat niet elke adviesraad even geschikt zal zijn voor het hanteren van die werkmethode. Maar het lijkt een meer duurzame, haalbare en gerichte optie om burgerbetrokkenheid te garanderen en veilig te stellen voor de toekomst. De structurele inbedding in adviesraden zorgt ervoor dat ook anders samengestelde regeringen of minder participatie-gerichte ministers geconfronteerd of geïnspireerd worden met een breed onderbouwd advies. Een piste die het waard is om verder te bevragen en te onderzoeken en een manier om nieuwe participatie koterijen te vermijden. Niet alleen op het Vlaams en Federale niveau, maar ook in de gemeenten.

Zelfs al is de context er heel verschillend, ook in de steden en gemeenten zien we dynamieken ontstaan die heel veel gelijkenissen vertonen met de voorbeelden die we hierboven aanhaalden. Er worden tal van initiatieven genomen op vlak van burgerparticipatie. En inderdaad, ook hier worden die vaak opgezet naast en zonder enige betrokkenheid van de bestaande adviesraden.

Tussen de regels door beluisteren we dan vaak het argument dat die adviesraden oubollig zouden zijn en niet of niet meer naar behoren functioneren. Ook wij zijn niet blind voor een aantal terechte kritieken: te weinig divers samengesteld, te weinig gefocust op advies, bevolkt door een participatie-elite met een te smal draagvlak. Al dringt enige nuancering zich op: heeft het minder goed functioneren ook niet dikwijls te maken met gebrek aan goede omkadering, duidelijke taakstelling en ondersteuning en respect voor de adviserende rol?

Wij zien de nieuwe initiatieven op vlak van burgerparticipatie niet als een alternatief voor de bestaande adviesraden. Beide zijn complementaire benaderingen die elkaar kunnen en moeten versterken om bij te dragen aan gedragen democratie en goed beleid. De adviesraad staat dan in voor duurzame betrokkenheid, de burgerparticipatie kan inspiratie en input leveren per dossier of case. De één zorgt voor verdieping in het debat, de ander voor verbreding en betrokkenheid van velen.

Waarom zelfs niet aan de bestaande adviesraden de regierol toekennen voor de burgerparticipatie en hen daarin ondersteunen. Natuurlijk vereist dat een debat over de huidige werking en samenstelling vandaag, een debat dat zonder taboe moet worden gevoerd. Wij zijn er echter van overtuigd dat een nieuwe blik en een duidelijke opdracht en positie binnen de politieke besluitvorming voor de nodige nieuwe dynamiek kan zorgen. Zo zou het upgraden van de adviesraden, samen met nieuwe vormen van burgerparticipatie, wel eens een motor kunnen zijn voor democratische vernieuwing op alle bestuursniveaus.

N

1 <https://overheid.vlaanderen.be/communicatie/participatie/burgerkabinetten>