



## "Van macht naar massa. Burgerparticipatie op het lokale niveau"

Caluwaerts, Didier ; Reuchamps, Min ; Brans, Marleen

### ABSTRACT

Van oudsher worden de gemeenten beschouwd als een cruciale schakel in de beleidsvoering. Lokale overheden staan immers dicht bij de burger, en functioneren als een spreekbuis voor de eisen van de lokale gemeenschap t.a.v. hogere overheden. Toch wordt er de laatste jaren gewag van gemaakt dat de lokale besturen steeds minder hun antenne-functie kunnen vervullen. Steeds meer overheidstaken worden aan het lokale niveau toegewezen, en de samenleving wordt steeds complexer. Daardoor worden lokale besturen geconfronteerd met een toenemend aantal eisen vanuit de burger, en het gevoel heerst dat het traditionele arsenaal van institutionele participatie- en overlegstructuren er niet langer in slaagt om deze veelheid aan inputs om te zetten in breed gedragen beslissingen.

### CITE THIS VERSION

Caluwaerts, Didier ; Reuchamps, Min ; Brans, Marleen. *Van macht naar massa. Burgerparticipatie op het lokale niveau*. In: Kris Deschouwer, Tom Verthe & Benoît Rihoux (dir.), *Op zoek naar de kiezers: Lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012*, ASP Editions : Bruxelles 2013, p. 219-241 <http://hdl.handle.net/2078.1/146435>

Le dépôt institutionnel DIAL est destiné au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques émanant des membres de l'UCLouvain. Toute utilisation de ce document à des fins lucratives ou commerciales est strictement interdite. L'utilisateur s'engage à respecter les droits d'auteur liés à ce document, principalement le droit à l'intégrité de l'œuvre et le droit à la paternité. La politique complète de copyright est disponible sur la page [Copyright policy](#)

DIAL is an institutional repository for the deposit and dissemination of scientific documents from UCLouvain members. Usage of this document for profit or commercial purposes is strictly prohibited. User agrees to respect copyright about this document, mainly text integrity and source mention. Full content of copyright policy is available at [Copyright policy](#)

# HOOFDSTUK 10

## **VAN MACHT NAAR MASSA: BURGERPARTICIPATIE OP HET LOKALE NIVEAU**

*Didier Caluwaerts, Min Reuchamps & Marleen Brans*

### **1. INLEIDING**

Van oudsher worden de gemeenten beschouwd als een cruciale schakel in de beleidsvoering. Lokale overheden staan immers dicht bij de burger, en functioneren als een spreekbuis voor de eisen van de lokale gemeenschap t.a.v. hogere overheden. Toch wordt er de laatste jaren gewag van gemaakt dat de lokale besturen steeds minder hun antennefunctie kunnen vervullen. Steeds meer overheidstaken worden aan het lokale niveau toegewezen, en de samenleving wordt steeds complexer. Daardoor worden lokale besturen geconfronteerd met een toenemend aantal eisen vanuit de burger, en het gevoel heerst dat het traditionele arsenaal van institutionele participatie- en overlegstructuren er niet langer in slaagt om deze veelheid aan inputs om te zetten in breed gedragen beslissingen.

De nood aan een legitiemer beleid liet zich de afgelopen jaren dan ook sterk voelen op het lokale niveau, en de regionale overheden waren zich hier pijnlijk van bewust. Daarom maakten ze gebruik van de bevoegdheden die hen werden toegekend in de Lambermont-akkoorden inzake lokale besturen, om de lokale democratie te doen heropleven. Zowel het Vlaamse *Gemeentedecreet* als de Waalse *Code de la démocratie locale et de la décentralisation* introduceerden een aantal inspraakmechanismen om de afstand tussen politiek en burger te verkleinen. Een grotere inspraak vanuit de burger wordt immers beschouwd als één van de meest gebruikte manieren om de legitimiteit van het beleid en bestuur te verbeteren.

Ondanks alle goede intenties, zien we echter dat het effectieve gebruik van participatie als middel om het lokale beleid te versterken beperkt is, en voornamelijk ingebed blijft in de traditionele overleg- en adviesstructuren. Daarenboven wees eerder onderzoek reeds uit dat het succes van burgerparticipatie sterk afhangt van het politiek draagvlak dat er bestaat voor de introductie van inspraakmechanismen. De mate waarin, en de wijze waarop participatie wordt georganiseerd hangt dus sterk af van de politieke wil van lokale politici en partijen, wat volgens Vetter (2009) wijst op een aanhoudende strijd tussen een partijmodel en een burgermodel voor lokaal bestuur.

In dit hoofdstuk willen we verder bouwen op deze tegenstelling tussen burger en partij, en een antwoord proberen te bieden op de volgende vraag: in welke mate hechten de lokale partijafdelingen belang aan de inspraak en participatie van burgers? En – daarbij aansluitend – welke geografische, ideologische en politieke factoren dragen bij tot het draagvlak binnen lokale partijafdelingen om burgers actief te betrekken bij de gemeentepolitiek?

Om deze vragen te beantwoorden, doen we een beroep op de survey die n.a.v. de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 onder lokale partijvoorzitters werd gehouden. Deze data gunnen ons een blik op hoe lokale partijen participatie zien en evalueren, en ze laten ons toe na te gaan in welke mate ze voorstander zijn van meer participatie van de burger.

## **2. BURGERPARTICIPATIE IN DE GEMEENTEPOLITIEK**

Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat er een groei is in het aantal en in de diversiteit van participatie-arrangementen. Dit geldt voor bovenlokale bestuursniveaus, en nog meer voor lokale bestuursniveaus, waarvan verwacht wordt dat de kleinere schaal burgerparticipatie zou faciliteren. Burgerparticipatie is echter een vlag die vele ladingen dekt, en ook de verwachtingen ten aanzien van de resultaten ervan kunnen nog al eens verschillen. Ten eerste zijn er direct-aggregatieve vormen, zoals referenda en burgerbevragingen. Ze zijn direct, omdat de stem van de individuele burger wordt gehoord door het bestuur. Ze zijn aggregatief, omdat de visies van de burger opgeteld worden, eerder

dan bediscussieerd of overlegd (Hendriks, 2006). Ten tweede zijn er ook direct-integratieve participatie arrangementen terug te vinden op lokaal niveau. Hier gaat het dan over deliberatieve planprocessen of burgerconferenties waarbij naar consensus over problemen en oplossingen wordt gestreefd. Deze nieuwe participatievarianten dienen zich aan naast het bestaan van eerder traditionele inspraakarrangementen zoals adviesraden en openbare onderzoeken.

Verscheidene onderzoekers ontwaren generaties van participatievarianten. Dezeure (2010) koppelt deze generaties aan ontwikkelingen in de lokale democratie. De eerste generatie burgerparticipatie, gevat onder de inspraakdemocratie nam een vlucht vanaf het einde van de jaren 60, wanneer de eerste tekenen van de afkalving van de politieke partijen en middenveldsorganisaties als legitieme vertegenwoordigers van de burger zich begonnen te manifesteren. In de jaren 90 zet de hybridisering van de lokale democratie zich voort, met het aantreden van referenda en ook de oprichting van ombudsdiensten. Samen met van der Heyden et al. (2007) ziet Dezeure nu een derde generatie burgerparticipatie, waarbij het niet de overheid is die inspraak inricht, of burgers rechtstreeks communiceren met lokale besturen, maar waar het gaat om burgerinitiatieven. Bij burgerinitiatieven gaat het om burgers die zelf iets willen met bv. de openbare ruimte, daar zelf initiatief voor nemen en vervolgens de gemeente erbij betrekken. Een burgerinitiatief is dus eigenlijk een omgekeerde vorm van participatie, omdat de overheid participeert in het beleid dat burgers maken (Te Velde, 1995).

Wat in elk van deze generaties centraal staat is de spanning tussen het zgn. partijmodel en het burgermodel van lokale participatie (Vetter, 2009). In het partijmodel staat vooral het primaat van de verkozen politici centraal. De institutionele rol van politici en partijen staat hier voorop, en zij zijn het die het laatste woord hebben in de beleidsbeslissingen. Het burgermodel, daarentegen, opent de deur voor meer inspraak vanuit de bevolking, en houdt automatisch in dat de rol van partijen ingeperkt wordt. Tijdens de debatten over het invoeren van lokale volksraadplegingen in 1995, werd deze spanning erg duidelijk. Er bestond een sterke weerstand onder de politieke elite om macht af te staan ten voordele van meer burgerinspraak, en de partijen hielden zich het recht voor om volksraadplegingen te initiëren, de vragen op te stellen, en om de uitslag te weigeren (Buelens, 2009: 18).

Ondanks de discussies over hoeveel macht de politiek moet afstaan aan de burger, blijkt uit onderzoek dat lokale besturen burgerparticipatie kunnen omarmen om uiteenlopende redenen (Mayer et al., 2005). Vanuit een instrumentele visie kan participatie enerzijds de draagkracht en legitimiteit voor te nemen beslissingen of uit te voeren beleid vergroten. Anderzijds kan burgerparticipatie de effectiviteit van lokaal beleid vergroten. Het beleid wordt dan inhoudelijk verrijkt door de mening en ervaring van burgers mee te nemen (Edelenbos, 2000).

Naast de instrumentele visie bestaat er in de verwachtingen van sommige actoren ook een substantiële visie op participatie, waarbij democratie niet als besluitvormingsmechanisme wordt gezien, maar als maatschappelijk ideaal (Mayer et al., 2005). In deze visie moeten lokale participatie-arrangementen bijdragen aan het verhogen van burgerbetrokkenheid. Participatie is dan geen middel voor het bereiken van meer draagvlak, of beter beleid, maar een doel op zich.

Gezien de vormen en intenties van burgerparticipatie verschillen, hoeft het niet te verbazen dat verwachtingen en rollen van burgers, ambtenaren en politici ook kunnen verschillen, en zelfs clashen. Zo zullen burgers de participatie in de eerst plaats evalueren naar de mate van invloed die ze hebben kunnen uitoefenen, of de steun die ze krijgen om zelf projecten te ontwikkelen. Sommigen onder hen zullen tevreden zijn als ze serieus worden genomen en vinden dat het proces eerlijk is verlopen. Anderen zullen willen dat uitkomsten van participatie rechtstreeks doorwerken in het beleidsresultaat. Ambtenaren zullen interactief beleid vaak benaderen als een manier om het beleid te verrijken met nieuwe informatie en kennis, terwijl politici eerder rekenen op het verhogen van draagvlak en het verkleinen van de kloof met de burger.

Hoewel de normatieve en procesgerichte theorieën over participatie de verwachtingen en percepties van lokale burgers, ambtenaren, en politici centraal lijken te stellen, is er relatief weinig geweten over de wijze waarop deze drie actoren naar participatie kijken, of over hoe burger, bestuurlijk, en politiek engagement inwerkt op het succes of falen van burgerparticipatie. Dit geldt voor het engagement van burgers, het bestuurlijk engagement van ambtenaren, maar a fortiori voor het politiek engagement van lokale politici, wier rol in lokale burgerparticipatie vaak ongedifferentieerd benaderd wordt. Dezeure (2010: 5) spreekt over een 'black box die nog moet worden geopend'. Zo is weinig

geweten of percepties van lokale politici verschillen naargelang zij tot de meerderheid of oppositie behoren, of naargelang hun ideologische positie op een links-rechts dimensie, of naargelang de interne democratische traditie binnen hun partij.

Met dit hoofdstuk wordt een gedeelte van deze black box geopend. Daarnaast laat het empirisch materiaal van de survey ook toe een aantal klassieke assumpties te toetsen betreffende bijvoorbeeld het belang van participatie en schaal, of nog de impact van regionale beleidsontwikkelingen.

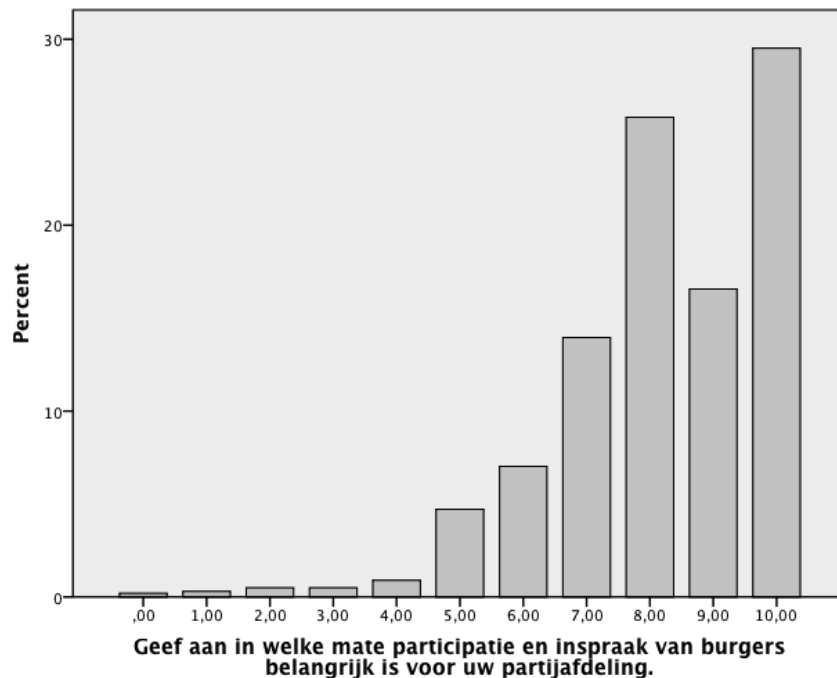
### 3. HET DRAAGVLAK VOOR LOKALE BURGERPARTICIPATIE

Er wordt vaak gezegd dat alle politiek lokaal is, en dat burgerparticipatie in politiek nog altijd het hoogste is op het lokale niveau. Een groot aantal kandidaten bij lokale verkiezingen zegt bijvoorbeeld dat ze enkel op zouden komen op lokale lijsten, en niet bij verkiezingen op andere politieke niveaus. Hetzelfde geldt voor de participatie van burgers in de lokale politieke en administratieve procedures. De meeste leden van de *Gemeentelijke Commissies voor Ruimtelijke Ordening* (GECORO) in Vlaanderen of de *Commissions consultatives communales d'aménagement du territoire et de la mobilité* (CCATM) in Wallonië zijn lid omdat deze commissies zich met lokale aangelegenheden bezighouden. En sommige auteurs gaan nog verder in die zin dat ze stellen dat burgerparticipatie per definitie lokaal is (Bacqué & Sintomer, 2011), zelfs als participatie op elk ander niveau van de politiek – van lokaal tot globaal – kan gevonden worden.

Niettemin heeft de recente participatorische wending in bestuur en beleid (Reuchamps & Caluwaerts, 2013) zich niet vertaald in een stevig verankerde participatorische democratie op lokaal niveau. We vinden veeleer dat er verschillende vormen van burgerparticipatie werden geïntroduceerd zonder een sterke achterliggende visie op participatie (Van Damme, Schram & Brans, 2012). Vandaar dat we ons de vraag stellen in welke mate de participatie en inspraak van burgers op het lokale niveau van belang is. Of: hoeveel draagvlak bestaat er om naar de stem van de burger te luisteren in de lokale politiek?

De resultaten in Figuur 10.1 tonen aan dat de lokale partijvoorzitters veel belang hechten aan de inspraak en participatie van de burger. Ongeveer 30% van alle respondenten geeft de maximumscore van 10 op een schaal van 0 tot 10. Amper 7% van alle lokale partijvoorzitters zegt geen tot weinig belang te hechten aan inspraak vanuit de burger. Het draagvlak voor participatie op het lokale niveau is dus erg groot.

**Figuur 10.1 | Belang van inspraak en participatie van de burger**



Natuurlijk kan men zich afvragen of dit zeer positieve beeld een onderliggende realiteit reflecteert. Deze antwoorden kunnen immers het resultaat zijn van sociale wenselijkheid, want geen enkele lokale voorzitter zou durven beweren dat hij of zij geen interesse heeft in de participatie en inspraak van burgers. Het risico bestaat dus op zijn minst dat de respondenten op deze vraag positief hebben geantwoord omdat veel participatie normatief wenselijk is.

Spijtig genoeg ontbreken data die de attituden t.a.v. burgerinspraak vergelijken doorheen de tijd, en tussen verschillende bestuursniveaus

en verschillende landen. Toch biedt deze survey onder lokale voorzitters een interessante serie van vragen met betrekking tot lokale participatie, die een verdere verfijning toelaten. We namen immers ook vragen op over meer specifieke technieken die de participatie van burgers kan stimuleren (de klachtenbehandeling, het formeel burgervoorstel, lokale referenda, het toekennen van wijkbudgetten, en de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester). De antwoorden op elk van deze vragen vertoonden dezelfde trend als het antwoord op de vraag naar het algemeen belang dat gehecht wordt aan participatie en inspraak. Hoewel hier natuurlijk ook sociale wenselijkheid speelt, toont dit dat de vraag uit Figuur 10.1 wel degelijk een algemene attitude t.a.v. burgerbetrokkenheid reflecteert. Op deze basis, zullen we in de volgende sectie proberen na te gaan welke de gunstige condities zijn voor lokale burgerparticipatie.

## **4. GUNSTIGE CONDITIES VOOR LOKALE PARTICIPATIE**

Om na te gaan in welke context het draagvlak voor burgerparticipatie het beste gedijt, maken we een onderscheid tussen drie sets van factoren. De eerste kijkt naar geografische factoren zoals regionale verschillen, en het schaalprobleem waarmee participatie vaak te kampen heeft. Daarna kijken we naar de partijideologie, en ten slotte gaan we in op de lokale politieke context waarin de partijafdelingen opereren.

### **4.1 GEOGRAFISCHE FACTOREN**

Een eerste set van determinanten die een invloed kan hebben op het draagvlak voor lokale participatie, betreft geografische factoren. Hierbij maken we een onderscheid tussen de regio waarin de partij opereert, en de grootte van de gemeente.

#### *4.1.1 REGIO*

België is een federale staat. De opeenvolgende staatshervormingen defederaliseerden steeds meer bevoegdheden en de Lambermontakkoorden uit 2002 hevelde een groot aantal bevoegdheden inzake de lokale besturen over van het federale niveau naar het regionale niveau.



In Vlaanderen werd dit nieuwe bevoegdheidspakket onmiddellijk gebruikt om een nieuw *Gemeentedecreet* op te stellen. Ook in Wallonië volgde de *Code Wallon de la démocratie locale et de la décentralisation*. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, daarentegen, is nog steeds de Nieuwe Gemeentewet in voege.

Dit betekent dat er sinds 2006 in de verschillende regio's een verschillend beleid werd gevoerd ten aanzien van de lokale besturen, en dat uit zich ook op het vlak van participatie en inspraak van de burger. Het Vlaamse Gemeentedecreet lijstte expliciet een aantal mechanismen op die de betrokkenheid van de lokale burgermaatschappij bij het beleid moesten versterken. Behalve de – vaak oude – juridische verplichting om de bevolking te consulteren (Delnoy, 2005), was dit veel minder sterk het geval in Wallonië, en al zeker niet in Brussel. Het Waals Parlement keurde immers pas in april 2012 een wet goed die gemeenten toeliet om participatorisch budgetteren toe te passen (art. L1321-3 CDLD).

We kunnen dan ook verwachten dat er regionale verschillen zijn in het belang dat wordt gehecht aan burgerinspraak. Dit wordt bevestigd in de survey. Hoewel de verschillen tussen de regio's tamelijk zwak zijn, zijn ze wel significant. Wat uit de analyse in Tabel 10.1 blijkt, is dat het belang dat aan de participatie van burgers op het lokale niveau wordt gehecht het sterkst is in Wallonië en het zwakst in Brussel. Het is ook zo dat we in deze laatste regio ook de grootste standaarddeviatie terugvinden, wat gedeeltelijk verklaard kan worden door het klein aantal respondenten. Vlaanderen, waar al een aantal inspraakmechanismen werden ingevoerd, en waar het debat over de zin en onzin van participatie al enkele jaren volop woedt, neemt veeleer een middenpositie in. Het is op basis van deze kwantitatieve gegevens echter onmogelijk om uit te maken of de regionale verschillen in het beleid ten aanzien van de gemeenten hiervoor verantwoordelijk is, of dat het net een effect is van een bepaalde politieke en bestuurscultuur.

**Tabel 10.1 | Belang van inspraak volgens regio**

Geef aan in welke mate participatie en inspraak van burgers belangrijk is voor uw partijafdeling.			
	Gemiddelde	N	SD
Wallonië	8,4	244	1,8
Vlaanderen	8,2	691	1,6
Brussel	7,9	61	2,1
<b>Totaal</b>	<b>8,2</b>	<b>996</b>	<b>1,7</b>
p<,05; h=,079			

#### 4.1.2 GROOTTE VAN DE GEMEENTE

Naast de verschillen tussen de regio's in België, is het belangrijk om nog naar een andere geografische variabele te kijken. Participatiearrangementen ondervinden immers problemen wanneer ze op een te grote schaal moet worden toegepast. Participatieve en deliberatieve modellen van democratie hebben sterk te lijden onder schaalproblemen, en moderne massademocratieën stellen dan ook grote uitdagingen voor de haalbaarheid van burgerbetrokkenheid (Parkinson & Mansbridge, 2012).

Op het lokale bestuursniveau kan dit schaalprobleem minder sterk spelen om twee redenen. Enerzijds is het samenbrengen van een selectie van burgers in gemeenten een minder groot probleem vanuit logistiek oogpunt. Anderzijds is de complexiteit van het lokale beleid beperkter, en hebben de participerende burgers een beter zicht op hoe de problemen hun leven concreet beïnvloeden. De gemeente staat het dichtst bij de bevolking en directe participatie sluit nauw aan bij de antennefunctie die gemeenten op zich nemen.

Toch kunnen we niet ontkennen dat de term 'gemeente' vele ladingen dekt, en dat er een grote lokale verscheidenheid is. Het bestuur van een grootstad zal het moeilijker hebben om participatieve technieken te implementeren omdat de verscheidenheid onder de bevolking – en bijgevolg het aantal inputs dat ze moet verwerken – zeer groot is. In landelijke gemeenten stelt dit minder grote uitdagingen. We kunnen dus verwachten dat het draagvlak voor de participatie van burgers groter is in kleinere gemeenten omdat deze beter om kunnen met de schaalproblematiek.

Aan de andere kant is het echter zo dat de vraag naar meer burgerinspraak vaak groter is in grote dan in kleine gemeenten. In kleine gemeenten is de (fysieke en symbolische) afstand tussen burger en bestuur kleiner, terwijl grote steden vaker problemen ondervinden met hun antennefunctie. Daarenboven worden grote steden vaker geconfronteerd met een zeer diverse bevolking en zeer complexe problemen, waardoor de nood aan legitimiteit door burgerinspraak er groter is.

**Tabel 10.2 | Belang van inspraak volgens grootte van de gemeente**

Geef aan in welke mate participatie en inspraak van burgers belangrijk is voor uw partijafdeling.			
	Gemiddelde	N	SD
Gemeente	8,2	934	1,7
Regionale stad	8,2	29	2,2
Grote stad	7,9	33	2,2
<b>Totaal</b>	<b>8,2</b>	<b>996</b>	<b>1,7</b>
n.s.; h=,032			

Om het effect van schaalproblemen op het draagvlak voor participatie te meten, hebben we lokale besturen ingedeeld in drie categorieën op basis van hun postcode. In navolging van de NIS-classificatie van gemeenten (Nationaal Instituut voor de Statistiek), onderscheiden we grote steden, regionale steden en gemeenten. De resultaten van onze analyse vinden we in Tabel 10.2. Daaruit blijkt echter dat het effect van schaal zeer beperkt is. Partijvoorzitters uit grote steden hechten minder belang aan de inspraak van burgers, maar deze verschillen zijn niet significant.

Op het lokale vlak lijken schaalproblemen dan ook niet voor problemen te zorgen, en de internationale praktijk toont aan dat zogenaamde Town Hall Meetings succesvol georganiseerd worden in gemeenten van allerhande grootten (Lukensmeyer & Brigham, 2002). In Italië maken overwegend kleine gemeenten regelmatig gebruik van het budget dat de Toscaanse regionale overheid jaarlijks ter beschikking stelt voor lokale participatieve processen, de zgn. *Dibattito Pubblico* (Bobbio, 2007). En de recente participatieve processen in de New York over de herinrichting van de WTC site, of de Duizend op het Zuid in Rot-

terdam maken duidelijk dat ook grotere steden in staat zijn om burgers te betrekken.

## 4.2 PARTIJIDEOLOGIE

Een andere factor die een invloed kan hebben op het draagvlak van partijen voor democratische innovaties, is de partijideologie. Sommige ideologieën lenen zich meer tot openheid voor de burgermaatschappij dan anderen: zo is het radicaal transformatieve potentieel van democratische vernieuwingen minder makkelijk verzoenbaar met conservatieve ideologieën, terwijl ecologische partijen, die aanvankelijk groeiden uit nieuwe sociale bewegingen, burgerbetrokkenheid sterker zullen waarderen.

Uit eerder onderzoek naar *participatory budgeting* in Latijns Amerika en Europa, bleek dat burgerinspraak een belangrijke mate van empowerment met zich meedraagt omdat het een vorm van tegenmacht tegen de bestaande representatieve structuren teweeg brengt (Sintomer, Herzberg & Röcke 2008: 175). Burgers en de maatschappij als geheel komen sterker uit participatie, en daardoor worden deze vormen van innovatie vooral door linkse partijen ondersteund (Fung & Wright, 2003: 4).

Ten slotte is het zo dat eerder onderzoek een band vond tussen postmaterialistische attitudes en een linkse ideologische oriëntatie. Terwijl het materialisme met zijn nadruk op individualistische waarden en sterke gezagsstructuren aansluit bij rechtse ideologieën, hechten postmaterialisten veel belang aan zelfexpressie, collectivisme en de kwaliteit van leven. Deze postmaterialistische waardenoriëntaties zijn prominent aanwezig in linkse partijen, en ze overlappen sterk met attitudes t.o.v. democratie en burgerparticipatie. “Post-materialist politicians who value political expression and value giving people more say in government decisions may be more supportive of reforms, even if these reforms weaken their own control of the political agenda” (Bowler, Donovan & Karp 2006: 437). De hypothese die daaruit volgt is dat partijen die zichzelf links op het politieke spectrum plaatsen meer belang zullen hechten aan de inspraak van burgers.

Om het effect van ideologische oriëntatie te meten, doen we een beroep op twee sets van variabelen in de vragenlijst. Aan de ene kant beschikken we over een inschatting van de lokale partijvoorzitter van de positie waar de lokale afdeling en de nationale partij zich bevinden op de links-rechtsschaal. Aan de andere kant, kennen we ook de partijaffiliatie van de respondenten, en kunnen we nagaan welke partijafdelingen meer belang hechten aan burgerinspraak dan anderen.

**Tabel 10.3 | Bivariate correlaties tussen het belang van inspraak en links-rechts zelfplaatsing**

	Geef aan in welke mate participatie en inspraak van burgers belangrijk is voor uw partijafdeling.	Op welk punt zou u uw partijafdeling plaatsen op een links-rechtsschaal?	Op welk punt zou u uw nationale partij plaatsen op een links-rechtsschaal?
Geef aan in welke mate participatie en inspraak van burgers belangrijk is voor uw partijafdeling.	1	-,095**	-,089**
Op welk punt zou u uw partijafdeling plaatsen op een links-rechtsschaal?	-,095**	1	,889**
Op welk punt zou u uw nationale partij plaatsen op een links-rechtsschaal?	-,089**	,889**	1

Uit Tabel 10.3 blijkt dat de vraag naar de relatie tussen ideologie en de attitude t.o.v. burgerparticipatie terecht is. Linkse partijen vinden de betrokkenheid van burgers inderdaad belangrijker dan partijen die zichzelf rechts plaatsen. Hoewel het effect significant is, is het echter zwak. De ‘natuurlijke’ alliantie tussen een links ideologisch profiel en de houding ten aanzien van participatieve democratie moet dus genuanceerd worden.

Wanneer we echter naar de partij gaan kijken (Tabel 10.4), krijgen we – in Vlaanderen althans – een ander beeld. In tegenstelling tot de sp.a, past Groen perfect in de verwachtingen: het heeft een uitgesproken links profiel en hecht het meeste belang aan de betrokkenheid van de

**Tabel 10.4 | Belang van inspraak volgens partij (Vlaanderen)**

Geef aan in welke mate participatie en inspraak van burgers belangrijk is voor uw partijafdeling.			
	Gemiddelde	N	SD
Andere	9,1	14	1,1
Groen	8,7	94	1,3
N-VA	8,3	177	1,6
Vlaams Belang	8,3	56	1,8
Open VLD	8,1	107	1,7
sp.a	8,0	112	1,6
CD&V	7,7	130	1,6
<b>Totaal</b>	<b>8,2</b>	<b>690</b>	<b>1,6</b>
Regio = Vlaanderen; $p < ,001$ ; $h = ,214$			

burgermaatschappij. Na Groen, volgen echter de respectievelijk N-VA en Vlaams Belang, partijen die we langs de rechterzijde van het politieke spectrum kunnen positioneren. De liberale, socialistische en christendemocratische afdelingen, die zich in het centrum van het partijlandschap situeren, sluiten de lijst.

Langs Vlaamse zijde zien we dus dat de (extreem)rechtse partijen veel belang hechten aan de inspraak van de burger. Dat kan verklaard worden door het feit dat deze partijen op lokaal niveau vaker in de oppositie zitten en via meer participatie van de burger de regels van het spel in hun voordeel willen doen uitdraaien. Vooral Vlaams Belang is een sterke voorstander van referenda en de rechtstreekse verkiezingen. Beide partijen hanteren ook een nationalistisch en soms populistisch discours waarin het volk centraal staat. Dat spoort ook met een voorkeur voor sterke inspraak vanuit dat volk.

De positie van de lokale CD&V-afdelingen als uitdrukkelijke hekken-sluiters is ook opmerkelijk. We kunnen dit echter begrijpen wanneer we kijken naar de sterkte van de verschillende partijen op het lokale niveau. CD&V is traditioneel zeer sterk verankerd in de lokale gemeenschap (Van Aelst, 2012), en gaat er prat op dat ze alle geledingen van de gemeente in haar structuren aan het woord laat. De participatie van de burger aan het beleid wordt daardoor misschien minder belangrijk beschouwd omdat de partij ervan uitgaat dat die burger reeds binnen de eigen partijwerking gehoord wordt. Daarenboven wordt CD&V

sterk bevoordeeld door de huidige electorale regels omdat ze in ruim 70% van de gemeenten in het bestuur zit, en in ruim 53% de burgemeester levert. Het primaat van de politiek en de voordelen die de huidige institutionele setting met zich mee brengen, staan dus op gespannen voet met het transformatieve ideaal van participatieve democratie.

**Tabel 10.5 | Belang van inspraak volgens partij (Wallonië)**

Geef aan in welke mate participatie en inspraak van burgers belangrijk is voor uw partijafdeling.			
	Gemiddelde	N	SD
Ecolo	9,3	83	1,0
Andere	8,4	11	,9
cdH	8,1	60	2,3
PS	8,0	21	1,4
MR	7,8	67	1,9
<b>Totaal</b>	<b>8,4</b>	<b>242</b>	<b>1,8</b>
Regio = Wallonië; $p < ,001$ ; $h = ,367$			

Net zoals in Vlaanderen, staat ook in Wallonië de groene partij Ecolo het meest positief tegenover burgerparticipatie, met een score van 9 op 10, gevolgd door cdH, PS en MR. De Ecolo-voorzitters hechten echter niet alleen meer belang aan participatie, er is ook meer overeenstemming onder hen aangezien de standaarddeviatie kleiner is dan voor andere partijen. Dit stemt overeen met het beeld dat we in Vlaanderen vonden, nl. dat ecologische partijen een erg gunstige houding aannemen over burgerinspraak.

Onder de partijvoorzitters van de cdH, daarentegen, is de standaardafwijking de grootste van alle partijen. Dit duidt erop dat de onenigheid onder de voorzitters van deze partij de grootste is. Vergeleken met de score van CD&V, is het gemiddelde van de cdH licht hoger, wat verklaard kan worden door de verschillende status van beide partijen. CD&V is de voornaamste lokale partij in Vlaanderen, en heeft dus een uitgebreid lokaal netwerk, terwijl haar Franstalige tegenhanger die status nooit heeft gehad, met uitzondering van de provincie Luxemburg, of enkele gemeenten rond Verviers.

Wat betreft participatie, is het verhaal van de PS vaak dubbel. Aan de ene kant wordt ze gezien als een partij die dicht bij haar electoraat staat, en die band soms strak aanhaalt onder de vorm van cliëntelisme. Aan de andere kant, heeft de PS zich niet vaak gepositioneerd als een voorstander van participatie, net omwille van haar status als grootste partij in Wallonië. Uit de data blijkt dan ook dat de PS-voorzitters een middenpositie innemen.

Dat de laatste plaats wordt ingenomen door de MR is waarschijnlijk het meest verbazende resultaat. Het discours van de liberale partij staat immers niet vijandig tegenover burgerparticipatie. Toch mogen we niet uit het oog verliezen dat ze met een score van net onder 8 op 10 natuurlijk ook nog altijd vrij goed scoort. In vergelijking met de andere Franstalige partijen, en ook met de Open VLD, moeten we echter onthouden dat de MR het minst positief staat t.o.v. inspraak en participatie.

Een mogelijke verklaring hiervoor is de aard van de partij zelf: de MR is een gefractionaliseerde partij bestaande uit verschillende federaties (de Mouvement des Citoyens pour le Changement (MCC), de Partei für Freiheit und Fortschritt (PFF) en de voormalige Parti Réformateur Libéral). Deze diversiteit binnen de partij maakt het moeilijk om ook de diversiteit binnen de bevolking als geheel in acht te nemen. Een andere verklaring is dat de formulering van de vraag niet direct gaat over participatieve democratie. Het gaat om een veel bredere inspraak van burgers, en het kan zijn dat de lokale voorzitters van de MR het gevoel hadden dat een score van 10 zou betekenen dat ze een populistische positie zouden innemen, iets wat de partij wil vermijden.

In Brussel zijn de resultaten niet significant, zoals Tabel 10.6 toont. Aangezien het aantal respondenten klein is, is het daarenboven moeilijk om de resultaten juist te interpreteren, en hun politieke impact juist in te schatten. De algemene tendens is echter dezelfde als in de andere regio's met Groen als uitzondering. Wat interessant is in de Brusselse case, is de positie van het FDF. Met een score van 8,6, lijken de FDF-voorzitters veel belang te hechten aan burgerparticipatie, en zichzelf te distantiëren van hun vroeger partners van de MR.



Tabel 10.6 | Belang van inspraak volgens partij (Brussel)

Geef aan in welke mate participatie en inspraak van burgers belangrijk is voor uw partijafdeling.			
	Gemiddelde	N	SD
Andere - NL	10,0	1	.
N-VA	8,5	2	2,1
Vlaams Belang	8,0	1	.
Open VLD	7,7	6	1,0
Groen	7,4	5	1,3
sp.a	6,8	6	1,2
CD&V	5,8	5	3,4
Ecolo	9,1	7	1,5
FDf	8,6	11	1,9
cdH	8,3	9	2,9
PS	7,7	3	0,6
MR	7,0	4	2,2
Andere - FR	6,0	1	.
<b>Totaal</b>	<b>7,9</b>	<b>61</b>	<b>2,1</b>
Regio = Brussel; n.s.; h=,483			

### 4.3 LOKALE POLITIEKE CONTEXT

Naast de grote ideologische en partijpolitieke verschillen, kunnen we er ook van uit gaan dat de lokale politieke context een belangrijke rol speelt. De positie van de partijafdelingen in de gemeentelijke politiek, en de manier waarop partijen zichzelf op lokaal niveau organiseren kunnen bepalen in welke mate de participatie van burgers belangrijk wordt geacht.

#### 4.3.1 MEERDERHEID-OPPOSITIE

Participatieve democratie houdt een nieuwe vorm van lokale governance in. Ze introduceert immers nieuwe mechanismen die de relatie tussen burger en politiek fundamenteel heroriënteert, en ze houdt ook een beweging in naar *network governance* waarbij burgers en bestuur op gelijke voet met elkaar in interactie gaan om lokaal beleid vorm te geven. In die zin houdt participatie een verschuiving van de macht in. Het herdefinieert de band tussen kiezer en verkozenen die centraal staat

in de representatieve democratie, en deze verschuiving stoot onvermijdelijk op weerstand (Sousa Santos, 1998).

Deze dynamiek zagen we duidelijk tijdens de parlementaire debatten rond de invoering van lokale en provinciale volksraadplegingen in 1997. Het organiseren van deze raadplegingen werd uiteindelijk aangenomen, maar in zekere zin schermde de gemeente- en provincieraden hun eigen besluitvormingsarena af door te opteren voor consultatieve – en dus niet-bindende – raadplegingen. Onder het mom dat het politieke primaat bij de verkozen leden lag, probeerden ze hun macht veilig te stellen voor al te veel tussenkomsten van de burgers (Buelens, 2009).

Ook uit internationaal onderzoek blijkt dat eigen belangen vaak in de weg staan van diepgaande democratische hervormingen die op een participatorische leest geschoeid zijn. Zo stellen Bowler, Donovan en Karp (2006: 437) dat “we expect [winners who are members of the government] to be most supportive of current electoral arrangements and most resistant to institutional change”. De verwachting is dan ook dat democratische vernieuwingen het meest bedreigend zullen overkomen bij die partijafdelingen die het meest bevoordeeld worden door de huidige regels.

**Tabel 10.7 | Belang van inspraak volgens meerderheid-oppositie**

Geef aan in welke mate participatie en inspraak van burgers belangrijk is voor uw partijafdeling.			
	Gemiddelde	N	SD
Onze lijst bestuurt alleen	7,7	85	1,7
Onze lijst zit in een coalitie met anderen	7,8	350	1,8
We zitten in de oppositie	8,5	472	1,6
Totaal	8,2	907	1,7
$p < ,001$ ; $h = ,210$			

De resultaten uit Tabel 10.7 bevestigen onze verwachting dat er een zekere vorm van weerstand bestaat tegenover institutionele veranderingen. Net zoals Buelens (2009: 19) ook al rapporteerde, zijn het de oppositiepartijen die duidelijk meer belang hechten aan de inspraak vanuit de burgermaatschappij dan de meerderheidspartijen. Het draagvlak voor grotere participatie en inspraak vanuit de burger is dan ook

kleiner onder meerderheidspartijen die vrezen dat ze aan macht zullen moeten inboeten als burgers actiever op het beleid zouden wegen.

#### 4.3.2 INTERNE PARTIJDEMOCRATIE

Het pleidooi voor meer burgerparticipatie wordt vaak gevoerd op momenten dat de traditionele inspraakmechanismen tekort schieten. Participatorische technieken vinden dan ook een vruchtbare voedingsbodem in een maatschappelijke context waarin de legitimiteit van de representatieve band als problematisch wordt gepercipieerd. Op dat moment gaan partijen vaak pleiten voor het doorvoeren van democratische hervormingen in de samenleving, maar vooral ook binnen hun eigen partij. Het draagvlak voor burgerparticipatie kan dus samenhangen met de mate waarin partijen belang hechten aan participatie in hun eigen werking.

Eén van de belangrijkste argumenten uit de literatuur rond interne partijdemocratie (Scarrow, 1999) is dat burgerparticipatie ook een open organisatiecultuur vraagt (Kravagna, Reuchamps & Delberghe, 2013). Burgerparticipatie moet immers hand in hand gaan met een politieke cultuur (op macro-, meso- of microniveau) die er heil in ziet om de diversiteit onder de bevolking in het beleid te reflecteren. Dit argument wordt althans vaak aangehaald in Zwitserland, waar participatie ondanks taalkundige diversiteit een centraal element van de politieke cultuur vormen. Het is ook een argument dat steun vindt in de manier waarop ecologische partijen zichzelf intern organiseren.

Om de associatie tussen participatie binnen partijen, de openheid van die partijen t.o.v. de maatschappelijke diversiteit, en hun positie over burgerparticipatie te verkennen, keken we in Tabel 10.8 naar de correlatie tussen de drie volgende surveyvragen:

- Geef aan in welke mate participatie en inspraak van burgers belangrijk is voor uw partijafdeling.
- Kan u voor uw partijafdeling aangeven wat het belang is van de leden inspraak te geven?
- In welke mate hebben sociale groepen een invloed op de besluitvorming in uw partij?

**Tabel 10.8 | Bivariate correlaties tussen het belang van inspraak en partijdemocratie**

	Geef aan in welke mate participatie en inspraak van burgers belangrijk is voor uw partijafdeling.	Kan u voor uw partijafdeling aangeven wat het belang is van de leden inspraak te geven?	In welke mate hebben sociale groepen een invloed op de besluitvorming in uw partij?
Geef aan in welke mate participatie en inspraak van burgers belangrijk is voor uw partijafdeling.	1	,479***	,245***
Kan u voor uw partijafdeling aangeven wat het belang is van de leden inspraak te geven?	,479**	1	,358***
In welke mate hebben sociale groepen een invloed op de besluitvorming in uw partij?	,245***	,358***	1

Tabel 10.8 toont dat er een positieve correlatie is tussen het belang dat lokale partijvoorzitters hechten aan de inspraak van leden, en het belang dat ze hechten aan de inspraak van burgers. Deze sterke correlatie toont inderdaad dat het draagvlak voor burgerparticipatie een vruchtbare voedingsbodem vindt in een participatieve organisatiecultuur.

De bredere vraag over de invloed die sociale groepen hebben op de besluitvorming van de partij, correleert veel zwakker met het belang dat aan inspraak wordt gegeven. Dit duidt erop dat de rol van externe groepen in de interne partijwerking veel beperkter is dan die van leden, en dat maatschappelijke groepen sterker geweerd worden uit de partij.

Er zijn echter wel degelijk argumenten aan te brengen voor de stelling dat er een relatie bestaat tussen microdemocratie (binnen de lokale partijafdeling) en houdingen t.o.v. macrodemocratie (binnen de hele samenleving). Deze relatie is er echter geen automatische want de verschillende dimensies van participatie overlappen slechts ten dele. De vraag naar het draagvlak voor burgerparticipatie kan dus niet herleid worden tot één specifieke visie op hoe democratisch partijen in

hun eigen werking zijn, maar een multidimensionale visie op hoe een democratie eruit moet zien dringt zich op.

## 5. CONCLUSIE

Aansluitend bij internationale trends, is ook het Belgische lokale bestuursniveau een laboratorium voor burgerparticipatie. Terwijl er veel onderzoek bestaat over de aard van deze participatiearrangementen, is er empirisch relatief weinig geweten over het draagvlak ervoor bij diegenen die verantwoordelijk zijn voor het inrichten of omarmen van lokale participatie. Met de survey onder lokale partijvoorzitters wordt echter een deeltje van de black box van percepties van politici over burgerparticipatie geopend. Zo wordt de natuurlijk geachte alliantie tussen linkse ideologie en burgerparticipatie genuanceerd, vermits de mate waarin linkse partijen burgerparticipatie belangrijker vinden niet overdreven moet worden. Wel lijkt er sprake te zijn van een sterke voorkeur voor participatie bij groene partijen in België, wiens partijinterne democratische tradities ook zorgen voor een positieve attitude ten aanzien van burgerparticipatie.

Net zoals in internationaal onderzoek naar voor komt, doet de spanning tussen het partijmodel en burgermodel van lokaal bestuur zich ook in België voor. Burgerparticipatie komt vaak terecht in een spanningsveld met het primaat van de politiek. We zien dit fenomeen bevestigd in de onderzoeksresultaten over verschillen in perceptie van participatie van meerderheids- en oppositiepartijen. Meerderheidspartijen die het mandaat van de kiezer hebben om beleid te voeren, worden sterk bevoordeeld door de huidige regels, en lopen daardoor minder warm voor burgerparticipatie dan oppositiepartijen, die meer te winnen hebben bij de institutionele innovaties die participatieve democratie teweeg brengt.

De data van vragenlijst onder lokale voorzitters laat ook toe een aantal assumpties te toetsen die relevant zijn voor het ontwerp van burgerparticipatie. Kan burgerparticipatie in kleinere gemeenten meer draagvlak van de politiek verwerven dan in grote steden? Blijkbaar doet schaal er weinig toe, en dat is geen slecht nieuws voor participatie. Trouwens, uit ander onderzoek weten we dat burgerparticipatie ook mogelijk is

in grote steden en dat de schaaldiscussie genuanceerd moet worden gevoerd. Een wijkcontract in een grote stad kan bv. kleinschaliger zijn dan een participatieve begroting in een kleine gemeente.

Een andere vraag is of burgerparticipatie maakbaar is, of aan cultuur gebonden? We zien dat er meer draagvlak voor participatie is in Wallonië, minder in Brussel, en ergens daar tussenin voor Vlaanderen. Dit resultaat roept meer vragen op dan ze beantwoordt. Verder onderzoek lijkt aangewezen om na te gaan of de regionale verschillen in draagvlak voor burgerparticipatie een gevolg zijn van het beleid dat regionale overheden voeren ten aanzien van lokale burgerparticipatie, dan wel van verschillen in politieke cultuur.

Ten slotte ligt er nog een hele onderzoeksagenda open. De data hebben toegelaten om uitspraken te doen over het draagvlak van de lokale partijen voor participatie in het algemeen, maar de vraag hoe deze partijen staan ten opzichte van de vele varianten van burgerparticipatie blijft vooralsnog onbeantwoord. En zoals de literatuur over de instrumentele en substantiële verwachtingen ten opzichte aggregatieve en integratieve burgerparticipatievarianten suggereert, zal in verder onderzoek het politieke draagvlak voor deze laatste ook gedifferentieerd moeten worden benaderd.

## BIBLIOGRAFIE

Bacqué, M.-H. & Sintomer, Y. (2011), *La démocratie participative : Histoire et généalogie, Recherches*. Paris, La Découverte.

Bobbio, L. (2007), Regione Toscana. Partecipazione per una legge sulla partecipazione. In L. Bobbio (Ed.), *Amministrare con i cittadini*. Soveria Mannelli, Rubettino (Dipartimento della Funzione Pubblica).

Buelens, J. (2009), Volksraadplegingen: kan België wat leren van Nederland?. *Res Publica*, 51 (1),13-31.

Delnoy, M. (2005), Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public. In B. Jadot (Ed.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le Centre d'Études du Droit de l'Environnement (CEDRE) des Facultés Universitaires Saint-Louis. Bruxelles, Bruylant.

Dezeure, K. (2010), *Burgerparticipatie in de stad(sorganisatie)*. "Anders kijken" naar participatie. Paper Politicologenetmaal te Leuven, 27-28 mei 2010.

Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht, Lemma.

Fung, A. & Wright, E.O. (2003), Thinking about Empowered Participatory Governance. In A. Fung & E.O. Wright (Eds.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project IV*. London, Verso, 3-44.

Hendriks, F. (2006), *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

Kravagna, M., Reuchamps, M. & Delberghe, S. (2013), Qu'est-ce que la participation ?. In F. Claisse, C. Laviolette, M. Reuchamps & C. Ruyters (Eds.), *La participation en action*. Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang (*Méthodes participatives appliquées*).

Lukensmeyer, C.J. & Brigham, S. (2002), Taking Democracy to Scale: Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century. *National Civic Review*, 91 (4), 351-366.

Mayer, I., Edelenbos, J. & Monnikhof, S. (2005), Interactive Policy Development: Undermining or Sustaining Democracy?. *Public Administration*, 83 (1), 179-199.

Parkinson, J. & Mansbridge, J. (Eds.) (2012), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge, Cambridge University Press.

Reuchamps, M. & Caluwaerts, D. (2013), Le tournant participatif et délibératif. In F. Claisse, C. Laviolette, M. Reuchamps & C. Ruyters (Eds.), *La participation en action*. Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang (*Méthodes participatives appliquées*).

Scarrow, S.E. (1999), Democracy within – and without – Parties: Introduction. *Party Politics*, 5, 275-282.

Sousa Santos, B. de (1998), Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive. *Politics & Society*, 26 (4), 461-510.

Te Velde, J. (1995), *Meedoen met het Groen. Samenwerking tussen overheid en burger bij het beheer van de openbare ruimte*. Haarlem, Schuyt & Co Websites.

Van Aelst, P. (2012), De kracht van de verankering. In *De Standaard*, 15 oktober 2012.

Van Damme, J., Schram, F. & Brans, M. (Eds.) (2012), *Participatie: what's in a name? Een multidisciplinaire kijk op maatschappelijke participatie*. Brugge, Vanden Broele.

Van der Heijden, J., Van der Mark, L., Merresonne, A. & Van Zuylen, J. (2007), *Help! Een burgerinitiatief*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. In Axis.

Vetter, A. (2009), Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989-2008. *Local Government Studies*, 35 (1), 125-142.