

# NAAR EEN VLAAMSE BURGERBEGROTING? LESSEN UIT DE BINNENLANDSE EN BUITENLANDSE PRAKTIJK

DR. EVA WOLF, DR. SABINE RYS,  
PROF.DR. WOUTER VAN DOOREN<sup>1</sup>

MEI 2018

## ABSTRACT

Burgerbegrotingen hebben al heel wat kilometers op de teller als instrument van participatie op het lokale niveau. Het Vlaams Parlement stelt zich nu de vraag of en hoe een burgerbegroting ook op regionaal niveau kan georganiseerd worden. Op basis van lokale ervaringen in binnen en buitenland concludeert deze studie dat een burgerbegroting op Vlaams niveau zinvol kan zijn. Grote steden zoals Parijs en Madrid hebben immers al succesvolle burgerbegrotingen in de steigers staan. Ondanks de lokale ervaring, blijft een burgerbegroting op Vlaams niveau een democratisch experiment. Alleen Portugal en Frankrijk experimenteren met en discussiëren over een nationale burgerbegroting. Voor het overige zijn de burgerbegrotingen lokaal. De buitenlandse praktijk laat dus niet toe om eenduidig te concluderen dat een burgerbegroting op een bovenlokale schaal werkt of niet werkt. Wel denken we dat het experiment uitgetoet kan worden. Dit rapport bespreekt daarom de centrale keuzes en ontwerp-principes van een Vlaamse burgerbegroting.

Studie in opdracht van het departement Financiën en Begroting, Vlaamse Overheid

---

<sup>1</sup> *Onderzoeksgroep Management & Bestuur, Departement Politieke Wetenschappen, Universiteit Antwerpen*

## INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	3
2	Burgerbegroting in de alerte democratie	5
3	Waarom burgers mee laten begroten?	8
3.1	De burgerbegroting in Porto Alegre . . . . .	8
3.2	Van Porto Alegre naar Europa . . . . .	10
3.3	Drie doelstellingen die een burgerbegroting kan dienen	12
3.3.1	Burgeractivering door meer zeggenschap . . . . .	12
3.3.2	Efficiënter en effectiever publiek beleid door representatieve burger-input . . . . .	13
3.3.3	Het stimuleren van burgerschapszin . . . . .	14
3.4	Implicaties voor Vlaanderen . . . . .	15
4	Samen begroten: de rol van burgers, ambtenaren en politici	16
4.1	De burgers in de burgerbegroting . . . . .	16
4.1.1	Wie telt er mee als burger bij het maken van burgerbegrotingen? . . . . .	17
4.1.2	Welke burgers doen mee aan burgerbegrotingen?	18
4.1.3	Implicaties voor Vlaanderen . . . . .	19
4.2	De ambtenaren in de burgerbegroting . . . . .	20
4.2.1	Komen tot ambtelijk commitment . . . . .	21
4.2.2	Organiseren . . . . .	21
4.2.3	Screening en uitvoering . . . . .	22
4.2.4	Effecten op de administratie . . . . .	25
4.2.5	Implicaties voor Vlaanderen . . . . .	26
4.3	De politici in de burgerbegroting . . . . .	27
4.3.1	Politieke wil en politieke invloed . . . . .	27
4.3.2	Implicaties voor Vlaanderen . . . . .	31
5	Designparameters	31
5.1	Begroten op basis van dialoog of burgers laten begroten	32
5.2	Deliberatie (laten praten) versus aggregatie (laten stemmen) . . . . .	33
5.3	Mobilisatie van (zoveel mogelijk) volk versus mobilisatie van een representatieve steekproef . . . . .	34
5.4	Algemeen versus thematisch . . . . .	36
5.5	Recurrent beleid versus nieuwe budgetten . . . . .	37
5.6	Beleidsthema's versus losse projecten . . . . .	38
5.7	Implicaties voor Vlaanderen . . . . .	40
6	Conclusie	47
7	Bibliografie	48

## 1 INLEIDING

Het Vlaams Parlement nam op 21 februari 2018 een resolutie aan over burgerparticipatie in Vlaanderen. In de resolutie staan elf vragen aan de Vlaamse regering. Eén van die vragen betreft een onderzoek naar de haalbaarheid van een Vlaamse burgerbegroting. Deze studie heeft tot doel om op basis van ervaringen in binnen- en buitenland het Vlaamse proces te kunnen opstarten. De studie stelt geen kant-en-klaar model van burgerbegroting voor. Wel stellen we een aantal keuzes op scherp die de Vlaamse overheid moet maken als ze een burgerbegroting wil ontwikkelen.

Deze studie onderzoekt het ontwerp van een burgerbegroting. De eerste keuze is of het parlement een burgerbegroting wil. Er zijn verschillende mogelijke positieve effecten van burgerbegrotingen die later nog aan bod komen. Fundamenteel heeft een burgerbegroting wel tot gevolg dat het parlement één van haar kerntaken uitbestedt. De meeste burgerbegrotingen gaan bovendien over de uitgaven en niet over de inkomsten. De band tussen inkomsten en uitgaven wordt zo doorgeknipt. De begrotende burgers moeten zich, in tegenstelling tot het parlement, geen zorgen maken over waar het geld vandaan komt. De eerste vraag is daarom of het parlement deze stap wil zetten.

Burgerbegrotingen stellen zich tot doel de burger meer te betrekken bij een van de kernbevoegdheden van politiek en parlement: het toewijzen van publieke middelen. Er zijn wereldwijd al heel wat ervaringen met burgerbegrotingen. De eerste stappen in het Braziliaanse Porto Alegre begin jaren '90 werden in alle werelddelen overgenomen en aangepast. Deze wereldwijde diffusie heeft geleid tot een brede waaier aan varianten waarbij sommige toepassingen ver staan van het initiële model zoals het in Brazilië werd opgestart. Dat is ook logisch. Het post-dictatoriale Brazilië is een heel andere context dan de Europese democratieën van vandaag. Als we in Vlaanderen een burgerbegroting willen, moeten ook wij zorgen dat ze betekenisvol is voor onze democratische context.

Omdat de praktijk zo verschilt van case tot case, is het moeilijk om één definitie van een burgerbegroting voorop te stellen. Dat zou allicht ook niet wenselijk zijn. Burgerbegrotingen hebben verschillende doelstellingen en designs. We kunnen best onze blik niet vernauwen door a priori bepaalde vormen van burgerbegroting weg te definiëren. Voor de analyse in deze studie zijn burgerbegrotingen die initiatieven die zich burgerbegroting noemen. We brengen vervolgens de variatie in kaart zodat Vlaanderen een gemotiveerde keuze kan maken.

Ondanks de grote variatie van praktijken, is er toch één constante in de wereld van het *burger-begroten*. Bijna alle burgerbegrotingen vinden plaats op het lokale niveau in steden of gemeenten. Nationale of regionale initiatieven vinden we nauwelijks terug. De Portugese overheid gaat voor de eerste keer een burgerbegroting doen, weliswaar met een heel beperkt budget. Een aantal Duitse Länder hebben ook ervaringen met burgerbegrotingen. Hier gaat het echter om hele dunne versies van burgerbegrotingen. Het zijn niet meer dan online budgetsimulaties waar burgers kunnen aangeven welke domeinen er meer of minder middelen zouden moeten krijgen. De resultaten spelen geen rol in het feitelijke begrotingsproces. Het Franse parlement zal in het voorjaar onderzoeken of het een burgerbegroting kan doen. Buiten deze initiatieven, zijn er geen regionale of nationale voorbeelden. Het is duidelijk dat Vlaanderen met een regionale burgerbegroting relatief onbetreden paden zou bewandelen.

Methodologisch is deze studie gestoeld op enerzijds secundaire literatuur over burgerbegrotingen en anderzijds op een diepere focus op Antwerpen en Parijs. De secundaire literatuur bestaat uit zowel bestaand onderzoek van academici als uit informatie over en evaluatierapporten van bestaande burgerbegrotingen. In deze brede literatuur komen verschillende voorbeelden van burgerbegrotingen aan bod. Twee initiatieven bekeken we met meer aandacht. De burgerbegroting in het district Antwerpen (stad Antwerpen) bestudeerden we meer in de diepte omdat dit het Vlaamse initiatief is met de meeste kilometers op de teller. Het *budget participatif* van de stad Parijs namen we mee omdat Parijs met 2,2 miljoen inwoners een grotere schaal heeft dan de gemiddeld. Ook voor Vlaanderen zal dit een belangrijk aandachtspunt zijn. Hoe tillen we de participatie in een burgerbegroting van een lokaal naar een regionaal niveau?

De tekst van dit rapport bestaat uit vier delen. We geven eerst kort aan hoe we een burgerbegroting kunnen plaatsen in een democratiemodel. Vervolgens bespreken we de doelstellingen van een burgerbegroting. Drie doelstellingen worden onderscheiden. De burgerbegroting als machtsoverdracht van de politiek, als managementinstrument, en als leerschool. In het derde deel bespreken we de rollen van burgers, politici en ambtenaren in een burgerbegroting. Tot slot komen enkele designparameters aan bod. In elk hoofdstuk denken we na over de vragen die Vlaanderen zich kan stellen bij de opmaak van een burgerbegroting.

## 2 BURGERBEGROTING IN DE ALERTE DEMOCRATIE

De burgerbegroting wordt vaak gezien als een instrument van democratische innovatie. Democratische innovatie stelt zich tot doel om burgers beter en anders te betrekken bij de politieke besluitvorming. Ook het Vlaamse parlement ziet burgerbegroting als één element van een bredere waaier aan participatieve initiatieven om de relatie tussen politiek en burger te verstevigen. Voordat we de burgerbegroting in meer detail bespreken, situeren we de burgerbegroting in een bredere visie op democratie. Als een boer de opbrengst van zijn veld wil verhogen, moet hij de bodem en het klimaat goed kennen. Het heeft geen zin om wijnstokken aan te planten in Friesland. Als een burgerbegroting de democratie moet vernieuwen, moeten we weten wat die democratie vandaag is.

Democratie-modellen zijn niet neutraal. Ook onderzoekers hebben verschillende visies op wat de democratie is en zou moeten zijn. In dit onderdeel bespreken we de theoretische basis die het democratiemodel van ons, auteurs, inspireert. In vroeger studiewerk hebben we deze visie getoetst aan de besluitvorming rond de Oosterweelverbinding (Wolf en Van Dooren 2017). Vooral het werk van John Keane is voor ons richtinggevend (2009). Hij beschrijft de democratie vandaag als een alerte democratie. Politici worden vandaag bijna volcontinu bevraagd door de samenleving. Voor politici maakt dat de politiek moeilijker. Beleid is niet langer eenrichtingsverkeer. Tegelijk maakt de volcontinue betrokkenheid van de maatschappij de politiek ook rijker. Samen met Keane stellen we dat de democratie er vandaag beter aan toe is dan vaak wordt aangenomen. Om dit argument te staven, moeten we terug in de geschiedenis van de democratie. Keane onderscheidt drie democratie modellen: (1) de vergaderdemocratie, (2) de parlementaire democratie, en (3) de alerte democratie.

(1) De eerste 4300 jaar was de democratie een vergaderdemocratie. Vergaderen moeten we letterlijk nemen. Mensen komen in persoon samen om over politieke kwesties te beslissen. Dit model is enkel geschikt voor kleine gemeenschappen van enkele duizenden inwoners. Aristoteles bijvoorbeeld meende dat een democratie alleen maar kan werken in gemeenschappen waar iedereen bijeen kon komen en toch nog de spreker kon verstaan. De opvatting dat democratie enkel geschikt is voor kleinschalige gemeenschappen bleef tot het einde van de 18de eeuw overeind.

Ook heel wat hedendaagse democratie-denkers kijken met heimwee terug naar de vergaderdemocratie. In Vlaanderen gaat vooral het werk van auteur David Van Reybroeck (2013) over de tongen. Hij

stelt voor om het parlement te loten uit burgers, in plaats van het te verkiezen. Zowel de Atheners als de stadstaten uit de renaissance selecteerden immers op deze manier hun politici. Pas na de Franse revolutie werd de loting systematisch vervangen door verkiezingen. David Van Reybroeck legt deze verschuiving naar verkiezingen uit als een strategie van de heersende klasse om aan de macht te blijven. Het kiesrecht was immers enkel aan de meest gegoede burgers toegelaten. De verklaring die John Keane geeft aan de opkomst van de verkiezingen, is anders. Hij stelt dat de democratie zich aanpaste aan de veranderende maatschappij. De natiestaat kwam op en de industriële revolutie leidde tot een schaalvergroting in de economie. Ook de democratie had behoefte aan een grotere schaal. Bij een terugkeer naar het kleinschalige Atheense model zou de politiek immers machteloos staan tegenover de globalere belangen.

(2) De *founding fathers* ontwikkelden deze democratie op een grotere schaal. Er vormde zich een fundamenteel andere democratievorm: de parlementaire democratie. Dit model kennen we uit de schoolboeken. Burgers verkiezen vertegenwoordigers in een parlement en delegeren zo hun macht gedurende de legislatuur. Bij nieuwe verkiezingen kan de kiezer de verkozenen belonen of afstraffen. Tussen verkiezingen is de rol van de burger beperkt. Alleen beroepspolitici doen aan politiek. Kernelementen van de parlementaire democratie zijn de scheiding der machten en de rechtsstatelijkheid. Door wetgevende en uitvoerende macht te scheiden, wordt de macht verdeeld. De onafhankelijke rechtelijke macht waakt over de toepassing van de wetten. Niemand staat boven de wet ook de overheid niet.

De parlementaire democratie liet een bestuur op een grotere schaal toe. Het zwaartepunt van de democratie verschoof naar de natiestaat. De Amerikaanse grondleggers van de democratie beargumenteerden dat een democratie gebaseerd op electorale vertegenwoordiging beter is dan de vergaderdemocratie. De grotere schaal maakt immers dat een bredere waaier aan belangen hun weg vinden naar besluitvorming. Het politieke orderboekje dikt aan. Daarom is er ook meer ruimte voor nuance en compromis. De parlementaire democratie heeft haar succes mee te danken aan de opkomst van de print-media. Het persoonlijk contact van de vergaderdemocratie is niet meer mogelijk. Rechten en plichten konden wel op schrift worden gesteld en breed worden verspreid.

Vandaag is er veel kritiek op de parlementaire democratie. De crisis van de democratie wordt op veel manieren getypeerd. De peilingen-democratie, om de politieke fixatie op peilingen te beschrijven. De dramademocratie, om de mediatisering aan te klagen (Elchar-dus 2002). De diplomademocratie, om het overwicht van hoogopge-

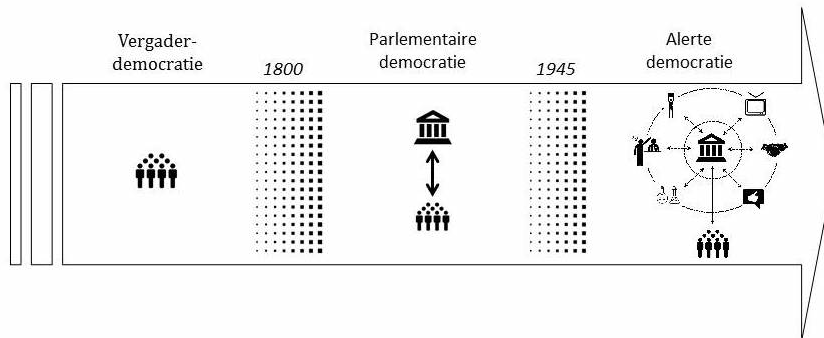
leiden te duiden (Bovens en Wille 2014). De verplaatste democratie, om de macht van belangengroepen te verklaren (Huyse 2014). De dunne democratie, om de ontkoppeling tussen burger en politiek te duiden (Barber 2003). Belgische politici spreken trouwens al over de kloof tussen burger en politiek sinds de doorbraak van het Vlaams Blok eind jaren '80.

Met al deze kritiek op de parlementaire democratie mogen we de waarde van de parlementaire instituties niet onderschatten. Dankzij de parlementaire democratie kunnen we conflicten beheersen. In het parlement worden vijanden tegenstanders (Mouffe 2005). De analyse van John Keane biedt een antwoord op al dat democratische doemdenken. De parlementaire democratie verdwijnt volgens hem niet, maar vervelt tot een interactievere, alertere democratie.

(3) John Keane (2009) noemt de democratie vandaag een *monitory democracy* wat we vertalen als 'alerte democratie'. Keane stelt dat de greep van verkiezingen, partijen en parlementen op het leven van de burger afneemt, maar niet verdwijnt. De macht die politici door verkiezingen verwerven, wordt door een toenemend aantal actoren kritisch onderzocht. Deze alerte actoren - Keane noemt ze monitors - vormen een heel divers amalgaam. Wel zijn ze allen bezig met hoe politiek werkt en welke beleidsoutput politiek realiseert. Mediagroepen, consumentenverenigingen, denktanks, beroepsassociaties, belangengroepen, vakbonden en beleidsonderzoekers zijn maar enkele voorbeelden. Beleid wordt gemaakt in een breed veld met daarin veel buitenparlementaire, niet verkozen actoren. De monitors zoeken steun bij de burger en soms lukt het om te mobiliseren. Voor politici is dit proces moeilijk voorspelbaar. Politiek wordt daardoor een stuk moeilijker. De hiërarchische sturing van de maatschappij is niet langer mogelijk.

De parlementaire democratie bestaat al een hele tijd niet meer, volgens Keane. De omslag naar het hedendaagse democratie-model is al na WOII gemaakt. Opnieuw valt de verandering in het democratische systeem samen met een vernieuwing in de communicatietechnologie. De verschuiving van de vergaderdemocratie naar de parlementaire democratie was mogelijk dankzij de opkomst van de print-media. De verschuiving van de parlementaire naar de alerte democratie valt samen met de opkomst van de massacommunicatie in de naoorlogse maatschappij. Eerst de radio en vervolgens de televisie. De nieuwscyclus werd snel korter en voor steeds meer actoren werd politieke communicatie met grote groepen in de maatschappij haalbaar. De opkomst van het internet en de sociale media vanaf de jaren '90 verlaagde de drempel verder. Vandaag laat een overvloed aan communicatiemiddelen een permanente interactie toe tussen overheid en een

kleurrijke waaier aan belangengroepen. Bovendien zijn burgers meer dan ooit in staat om informatie te vinden en te verwerken. De bevolking is immers hoger geschoold dan ooit tevoren.



**Figuur 1:** Van vergaderdemocratie naar alerte democratie

Figuur 1 geeft samenvattend de evolutie weer. Van een vergaderdemocratie met persoonlijke interactie, naar een parlementaire democratie met hiërarchische sturing op afstand. En van een parlementaire democratie naar een alerte democratie met interactieve netwerksturing. De alerte democratie heeft nood aan transparante verbindingen tussen het politieke systeem en de maatschappij. Alleen dan kan het veelkleurige netwerk aan actoren rond het politieke centrum op een zinvolle manier participeren. Een burgerbegroting zou dit doel moeten kunnen dienen. Het zou een van de vele verbindingen moeten zijn tussen maatschappij en politiek. We denken dus niet dat een burgerbegroting het klassieke politieke systeem moet vervangen. Professionele politiek is meer dan ooit nodig om in een complexe, kennisintensieve omgeving aan besluitvorming te doen. Een burgerbegroting kan de traditionele politieke besluitvorming wel verrijken.

### 3 WAAROM BURGERS MEE LATEN BEGROTEN?

#### 3.1 De burgerbegroting in Porto Alegre

De oervorm van de burgerbegroting werd ontwikkeld in Porto Alegre. Toen Olívio Dutra in 1989 verkozen werd tot burgemeester veranderde de besluitvorming in Porto Alegre ingrijpend. Onder Dutra's leiderschap werd namelijk besloten dat burgers voortaan mee zouden beslissen over de gemeentelijke begroting. Dat meebeslissen van burgers over de gemeentelijke begroting werd toepasselijk *Participative Budgeting* genoemd en zou in de praktijk gaan over 18-20 percent van de totale begroting. Voortaan gingen burgers ten aanzien van 6 beleidsthema's de begrotingsprioriteiten bepalen voor de



16 verschillende wijken en vervolgens projectvoorstellen doen voor de eigen wijken in lijn met die beleidsprioriteiten (Hofman, 2011).

De burgerbegroting in Porto Alegre was bedoeld als aanvulling op de representatieve democratie. Het was een vorm van directe democratie. De bedoeling was immers om burgers directe beslissingsbevoegdheid te geven over de begroting. Het idee was dat de democratie sterker zou staan als zoveel mogelijk mensen aan de democratie zouden participeren en dat die grootschalige participatie maar van de grond zou komen als burgers wezenlijke beslissingsbevoegdheid zouden hebben. Ook moest de burgerbegroting bevorderen dat publieke middelen op de plek terecht zouden komen waar de meeste nood bestond. Wanneer de 'gewone burger' zich in de besluitvorming zou mengen, zou die burger beleid kunnen tegenhouden waarvan de elite onevenredig veel profiteerde. Naast participatie van het gewone volk als doel op zich, moest die participatie dus ook leiden tot meer sociale rechtvaardigheid in publiek beleid.

De focus op sociale rechtvaardigheid paste binnen de context van het post-dictatoriale Brazilië aan het einde van de jaren '80. De burgerbegroting moest de transformatie van een dictatuur naar een democratie versterken. Alhoewel participatief begroten bedoeld was als aanvulling op de democratische instituties, ging de introductie ervan wel gepaard met heel wat politieke en administratieve hervormingen (Ganuza en Baiocchi, 2012). Zo werden andere kanalen van politiek-ambtelijk contact met burgers en maatschappelijke organisaties gesloten om het proces van de burgerbegroting prioriteit te geven. Daarnaast werd er een nieuwe politieke laag ingericht om alle participatieve input richting de verschillende departementen te centraliseren en te coördineren. Tot slot werden er speciale ambtenaren aangesteld binnen elk van die departementen om participatie van burgers zo veel mogelijk te faciliteren.

Al die inspanningen rendeerden: burgers gingen participeren. Zo gaf eind jaren 90 8.4 percent van de volwassen populatie in Porto Alegre aan ooit wel eens een actieve rol te hebben opgenomen in het participatief begroten. De veelgehoorde klacht in het Westen dat enkel witte mannen op middelbare leeftijd uit de hogere middenklasse (de zogenaamde participatie-elite) geïnteresseerd zouden zijn in burgerparticipatie, ging niet op voor Porto Alegre. Daar deden juist de gewoonlijk ondervertegenwoordigde groepen mee. Denk daarbij aan vrouwen, jongeren en sociaaleconomisch zwakkere burgers. Een Harvard studie laat bijvoorbeeld zien dat in 2002 30 percent van de deelnemers afkomstig was uit de sociaaleconomisch zwakste 20 percent van de totale bevolking (Serageldin et al., 2005). Niet alleen was de burgerbegroting een succes in kwantitatieve zin en in termen van

diversiteit, het leidde ook tot beleid met opvallende resultaten. Zo verbeterde de zorg, het onderwijs en de publieke infrastructuur. Het is dan wellicht ook niet verassend dat het vertrouwen in de overheid met de komst van de burgerbegroting aanzienlijk groeide.

Dankzij de burgerbegroting zijn burgers in Porto Alegre massaal gaan participeren, is de publieke dienstverlening verbeterd en is het vertrouwen in de overheid gestegen. Kan zoiets ook werken in Vlaanderen?

### 3.2 Van Porto Alegre naar Europa

De vraag of een burgerbegroting ook buiten Porto Alegre kan werken, hebben Europese overheden zich de laatste jaren in toenemende mate gesteld. En het is niet bij de vraag gebleven. Steeds vaker duiken er zelfverklaarde varianten op van het participatief begroten in Porto Alegre. Het valt op dat de burgerbegroting vooral op het stedelijke en gemeentelijke niveau populair is, met als bekende voorbeelden Parijs, Lissabon en Berlijn maar ook, dichterbij huis, Antwerpen en Gent. Binnen die groep van lokale initiatieven heerst vooral veel verscheidenheid: het antwoord op de vraag wat een burgerbegroting precies inhoudt (wie mag er meedoen? Wat is de zeggingskracht van participatie? Hoe ziet het proces eruit?) verschilt per casus. Heel diverse casussen opereren onder de vlag van een burgerbegroting. In Parijs betekent een burgerbegroting dat burgers jaarlijks projectvoorstellen mogen indienen voor de uitgave van 10 percent van het gemeentebudget en dat inwoners vervolgens via stemlokalen en online op die projecten mogen stemmen. In het district Antwerpen van de stad Antwerpen mogen burgers ook stemmen over ingediende burgerprojecten, maar gaan daar eerst intensieve, deliberatieve sessies aan vooraf. Daar heeft *live* dialoog de prioriteit. In Duitsland worden vaak gelote burgerpanels geconsulteerd die zich over de publiek begroting mogen uitspreken. Een enorme variatie dus. Wel tekenen zich in die verscheidenheid aan Europese experimenten enkele grote trends af.

Ten eerste is er de diffusie van de burgerbegroting van de kernlanden (Frankrijk, Duitsland, UK, Italië, Portugal en Spanje) naar Noord en Oost-Europa. Vandaag zijn er vormen van burgerbegrotingen te vinden in heel het continent.

Ten tweede zijn er bij de migratie van het Porto Alegre model naar Europa andere actoren betrokken geraakt bij het participatief begroten. Traditioneel was de burgerbegroting vooral een project van de linkerkant van het politieke spectrum (meer macht bij burgers; meer sociale rechtvaardigheid). Vandaag wordt de burgerbegroting ook

gesteund door conservatieve, liberale en groene politieke ideologieën. In de Europese context lijkt participatief begroten dus nauwelijks nog gebonden aan een specifiek politiek project, zoals in Porto Alegre wel het geval was. Burgerbegroting is een instrument dat aanpasbaar is aan verschillende politieke ideologieën (Baiocchi en Ganuza, 2014; Ganuza en Baiocchi, 2012). De burgerbegroting wordt door maatschappelijke organisaties zelfs gepromoot als politiek neutraal. Zo is er online een folder te vinden waarin argumenten staan om politici te overtuigen van de waarde van participatief begroten naar gelang welke kleur die politici hebben (Ganuza en Baiocchi, 2012, p. 8). Heeft u te maken met progressieve en groene politici? Benadruk dan dat de burgerbegroting leidt tot lokaal burger-engagement. Is de politicus in kwestie lid van de conservatieve partij? Benadruk dan dat de burgerbegroting kan leiden tot een kleinere overheid en meer lokale verantwoordelijkheid. Die flexibiliteit in de toepassing van participatief begroten hoeft niet per definitie negatief te worden beoordeeld. Om een kans van slagen te hebben moet publiek beleid ten slotte aanpasbaar zijn aan de lokale context in kwestie. Het zijn uiteindelijk politici en ambtenaren die handen en voeten geven aan een burgerbegroting en daarvoor is maatwerk vereist. De politiek-ambtelijke context in Antwerpen verschilt nu eenmaal van die in pakweg Berlijn en beiden verschillen ze weer behoorlijk van die in Porto Alegre.

De derde trend die we zien is dan ook dat burgerbegrotingen hun weg zoeken binnen een bredere participatie-infrastructuur. De eerste toepassingen van participatief begroten in de Franse lokale besturen - dit zijn de voorlopers van de burgerbegroting in Parijs - bouwden voort op een praktijk van buurtvergaderingen. De bedoeling was om de vertaalslag te maken van de buurt naar de stad. Ook in het UK was de betrokkenheid in de buurt het vertrekpunt. In Duitsland daarentegen was de burgerbegroting niet verankerd in bestaande participatie-initiatieven. Het was een onderdeel van een administratieve hervorming en daarom meer staat-gecentreerd. In Antwerpen valt de betrokkenheid van de burgermaatschappij op. Naast burgers spelen verenigingen een belangrijke rol in de burgerbegroting. Ook de bestaande praktijken van burgerparticipatie spelen een rol (Röcke, 2014, p. 108).

Drie grote Europese trends dus, binnen een pluriformiteit van burgerbegroting-toepassingen. Alhoewel verscheidenheid niet problematisch is, en zoals gezegd zelfs noodzakelijk kan zijn, is het wel belangrijk om te midden van al die variatie scherp te houden wat er precies bedoeld wordt wanneer over een burgerbegroting gesproken wordt. Een veelgehoorde kritiek op de burgerbegroting is immers dat het een vorm van schijn-emancipatie is waarbij burgers in de marge mogen meepraten over publieke zaken van weinig belang.

In het ergste geval zou die schijn-participatie kunnen leiden tot coöptatie: verzet kan zich dan niet meer uiten buiten politiek-ambtelijke processen, bijvoorbeeld via demonstraties op straat, omdat burgerstemmen alleen binnen de burgerbegroting als legitiem worden beoordeeld (Abad, 2009; Baiocchi en Ganuza, 2014). Het is belangrijk om zulke risico's die een burgerbegroting (net als andere door de overheid geïnitieerde participatievormen) met zich mee kan brengen in het oog te houden. Daarvoor is het nodig helder te hebben wat precies doelen zijn die een burgerbegroting moet dienen. Zonder scherp te hebben welken doelen een burgerbegroting dient, is het immers ook moeilijk conclusies te trekken over succes dan wel falen van een burgerbegroting. In de Europese context zijn in de praktijk verschillende doelstellingen mogelijk.

### 3.3 Drie doelstellingen die een burgerbegroting kan dienen

Burgerparticipatie stond bij veel Europese overheden al hoog op de politieke agenda ruim voordat de burgerbegroting de reis over de Atlantische oceaan maakte. Wanneer de lokale experimenten met participatief begroten van dichtbij worden bekeken, blijkt dan ook vaak dat ze zich niet alleen aanpassen aan de al bestaande praktijk van burgerparticipatie, maar ook dat de redenen die gegeven worden om met een burgerbegroting te beginnen overeenkomen met de redenen voor burgerparticipatie in het algemeen. Welke redenen dat zijn, verschilt per casus, maar er kan een onderscheid gemaakt worden tussen drie categorieën. Een eerste reden om te starten met een burgerbegroting is om burgers meer zeggenschap te geven en zo te activeren; een tweede reden is om met burger-input te komen tot een efficiënter en effectiever publiek beleid; en een derde reden is om de ontwikkeling van burgerschapszin te bevorderen.

#### 3.3.1 *Burgeractivering door meer zeggenschap*

Een eerste belangrijk argument om de burgerbegroting in te voeren is het tegengaan van de zogenaamde 'democratische malaise' door burgers meer zeggenschap te geven en zo te activeren. Een groot aantal Europese landen heeft sinds de start van het millennium te maken gehad met teruglopende verkiezingsopkomsten en een algeheel afnemend vertrouwen in de politieke instituties. Politici, zo was de klacht, zouden te ver van burgers af staan en om die reden de verkeerde prioriteiten stellen. Door, onder de vlag van burgerparticipatie, de burger meer zeggenschap te geven over beleid, moest de afstand verkleind worden. In het UK vormde het tegengaan van democratische malaise een belangrijke reden om onder *New Labour* te beginnen met het stimuleren van *local empowerment*. Binnen die agenda werd ook de burgerbegroting gekaderd. De burgerbegroting was in het UK vooral gericht op het subsidiëren van initiatieven die door burgers werden

aangedragen om lokale problemen aan te pakken (*what works* evaluatie). Binnen Frankrijk werd burgerparticipatie gepresenteerd als tegenhanger van het al te bureaucratische en centralistische Franse overheidsapparaat dat een vervreemdend effect zou hebben op gewone burgers. Een antwoord op die vervreemding werd geboden middels het zogenaamde nabijheidsdemocratie (Röcke, 2014). Door nieuwe instituties op buurt niveau in het leven te roepen zou de burger bij het reilen en zeilen van de overheid betrokken kunnen worden. Toen lokale overheden met een burgerbegroting gingen experimenteren maakten ze gebruik van instituties die binnen het programma van *proximity democracy* in het leven waren geroepen. Dat zijn bijvoorbeeld de buurtvergadering waar we het al eerder over hadden.

Zet je vooral in op burgeractivering, dan is het belangrijk dat burgers wezenlijke invloed kunnen uitoefenen. een burgerbegroting is in de context van burgeractivering interessant omdat aan burgers zeggenschap wordt overgedragen over financiële beslissingen. Als een veelgehoorde kritiek op burgerparticipatie in algemene zin is dat dat het onduidelijk is wat burgers precies opschieten met die participatie, dan maakt burgerbegroting meteen helder wat er op het spel staat. Wel moet er in dit geval voor gewaakt worden dat burgers daadwerkelijk iets te zeggen hebben over de verdeling van schaarse middelen. Zeker omdat burgers verwachten dat ze wezenlijke invloed zullen hebben. Als ze vervolgens van een koude kermis thuis komen, zal het vertrouwen in de overheid eerder verminderen dan vermeerderen. Wanneer het doel is om burgers te activeren is het bovendien belangrijk zoveel mogelijk burgers op de been te krijgen, bijvoorbeeld door campagnes te organiseren om burgers te laten stemmen voor verschillende beleidsopties.

### 3.3.2 *Efficiënter en effectiever publiek beleid door representatieve burgerinput*

Het geven van meer zeggenschap aan burgers is een heel andere reden om te beginnen aan een burgerbegroting dan het bevorderen van een efficiënter en effectiever publiek beleid, een tweede veelvoorkomende reden voor burgerparticipatie in Europa. Vooral in Duitsland blijkt burgerparticipatie, en de burgerbegroting als een verlengde daarvan, vaak geschaard te worden binnen het Nieuw Publiek Management discours. De burgerbegroting wordt dan een management instrument dat kan bevorderen dat op een zo goed mogelijke manier met schaarse middelen wordt omgegaan, dat maatschappelijke capaciteit kan aanspreken, of dat voor beleidsinspiratie kan zorgen. Bijvoorbeeld door burgers mee te laten denken over op welke posen de overheid het beste kan bezuinigen. Burgers hebben mogelijk ideeën over hoe publieke dienstverlening efficiënter kan zonder de kern van die dienstverlening te schaden. Bovendien, en dat is vaak

een tweede gedachte achter de burgerbegroting in deze context, kunnen besparingen (maar ook investeringen) breder geaccepteerd worden wanneer ze participatief door burgers zelf gesanctioneerd worden. Meer 'draagvlakcreatie' heet dat dan vaak in Nederlandstalige beleidstermen.

Kies je vooral voor de burgerbegroting als management en beleidsinstrument om efficiënter en effectiever als overheid te opereren, dan is het niet noodzakelijk logisch om in te zetten op massamobilisering. Het is interessanter om meer in diepte door te discussiëren over beleidsvoorstellen dan om zo veel mogelijk opvattingen aan te horen. Zo wordt er in Duitsland gewerkt met gelote burgerpanels die hun input mogen leveren op begrotingsplannen. De gedachte achter de loting is dat er een representatieve steekproef aan burgers wordt gecreëerd. In deze context, waarin het beleidsmakers te doen is om het verkrijgen van representatieve input, kan het ook minder belangrijk zijn om burgers directe beslissingsbevoegdheid te geven. Het moge duidelijk zijn dat de logica's van burgeractivering en van het verkrijgen van representatieve input in grote mate aan elkaar tegengesteld zijn. Voor burgeractivering is belangrijk dat er voor burgers iets op het spel staat zodat zij willen participeren. Wanneer het vooral draait om representatieve input, kan het hebben van een direct belang in beleid juist worden gezien als onwenselijk. Zeker wanneer alleen zij die belang hebben bij beleid hun stem laten horen.

### 3.3.3 *Het stimuleren van burgerschapszin*

Een derde reden voor veel Europese overheden om burgerparticipatie te bevorderen, en in het verlengde daarvan de burgerbegroting, richt zich op het bevorderen van burgerschapszin. Het idee daarachter is dat wanneer burgers met elkaar in dialoog gaan over publieke problemen en zelf de moeilijkheid ervaren van het afwegen van beleidsprioriteiten, ze beter doordrongen raken van de vele afwegingen die overheden moeten maken. Meer democratische deliberatie zou burgers kunnen leren buiten hun eigen referentiekaders te denken en meer appreciatie te voelen voor het algemeen belang. In Antwerpen was het bevorderen van burgerschapszin bijvoorbeeld de belangrijkste reden om te kiezen voor *live* dialogen tussen burgers en beleidsmakers, in plaats van te opteren voor digitale kanalen waarmee wellicht wel een grotere massa aan burgers te bereiken zou zijn.

Is het overheden te doen om het stimuleren van burgerschapszin, dan moet vooral nagedacht worden over hoe zo goed mogelijk de deliberatie te organiseren. Goede deliberatie ontstaat niet spontaan wanneer je burgers samen in een ruimte zet, maar vereist een flinke tijdsinvestering en de nodige expertise in proces- en gespreksbegeleiding. Wanneer bovendien het doel is om verschillende groepen in

de samenleving met elkaar in dialoog te krijgen moet er ook geïnvesteerd worden in het mobiliseren van burgers. Komen alleen de *usual suspects* van burgerparticipatie opdagen, dan zal de deliberatie van een heel andere orde zijn, en veel minder variëteit aan burgervissies vertegenwoordigen, dan wanneer het gezelschap meer divers is. Omdat het overheden in deze context van participatief begroten vaak juist te doen is om het betrekken van kansarmen bij democratische deliberatie worden daarop vaak extra middelen ingezet.

Ook hier is massamobilisatie niet het belangrijkste doel. Integendeel: een te grote groep kan juist een negatief effect hebben op de kwaliteit en de diepgang van de dialoog. Soms worden online platformen gepresenteerd als een manier om massamobilisatie en deliberatie te combineren. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de burgerbegroting in Reykjavik, die vooral bestaat uit online interactie tussen burgers die projecten voorstellen en andere burgers die op die projecten kunnen stemmen. Wanneer deliberatie online wordt georganiseerd lijkt het platform echter vooral te dienen, zoals ook in Reykjavik het geval is, om discussies over projectvoorstellen te faciliteren, niet om de deliberatie ten dienste van burgerleren te bevorderen.

Meer zeggenschap voor burgers, een efficiënter en effectiever publiek beleid of de bevordering van burgerschapszin: het zijn nogal verschillende doelen die een burgerbegroting kan dienen. Uit die verschillende doelen volgen ook verschillende keuzen voor de mate waarin en de wijze waarop je burgers betreft bij het opstellen van een begroting. Tabel 1 vat de doelen van een burgerbegroting samen alsmede de consequenties die daaruit volgen voor hoe een burgerbegroting te organiseren.

Doel	Burgerbegroting als	Inzetten op	Opletten voor	Vorm
Activering	Machtsoverdracht	Mobilisatie	Schijnparticipatie	Stemmen
Input	Beleidsinformatie	Representatie	Eenstemmigheid	Consultatie
Burgerschap	Leerschool	Deliberatie	Dovemansgesprek	Ronde tafels

**Tabel 1:** Doelstellingen van een burgerbegroting

### 3.4 Implicaties voor Vlaanderen

Het moge duidelijk zijn dat er niet zoiets bestaat als *de* burgerbegroting die we voor Vlaanderen kunnen knippen en plakken.

We moeten de doelstellingen van de burgerbegroting goed voor ogen houden. Moet vooral de kloof tussen burger en bestuur worden

overbrugd? Vragen we vooral aan burgers om input voor overheidsbeleid? Willen we dat burgers beter inzien dat ze in een politieke ruimte leven? We hebben gezien dat zich onder de algemene noemer 'burgerbegroting' vele verschillende beleidstypen scharen. Algemene redenen 'voor' of 'tegen' de burgerbegroting zijn om die reden moeilijk te geven; het hangt er maar net af wat je met een burgerbegroting wil. En hoe je dat wil bereiken. De Vlaamse overheid moet zich daarom vooral goed afvragen wat precies het doel is dat participatief begroten moet dienen. Aan het einde van het rapport zetten we een aantal designkeuzes op scherp die kunnen maken dat de doelen van een burgerbegroting beter of juist minder goed gediend worden.

De participatie-infrastructuur (cultuur, instituties, tradities) hebben we benoemd als belangrijke factor die de burgerbegroting beïnvloedt. Wanneer we een Vlaamse burgerbegroting ontwerpen, moeten we ons de vraag stellen wat de Vlaamse participatie-infrastructuur is waarop het participatief begroten kan voortbouwen. Binnen de Vlaamse overheid speelt de georganiseerde burgermaatschappij (lees: het oude en nieuwe middenveld) traditioneel een belangrijke rol. We moeten dus nadenken hoe een Vlaamse burgerbegroting zich verhoudt tot deze traditie in participatie. Er liggen kansen wanneer de burgermaatschappij bij de burgerbegroting betrokken wordt. In het district Antwerpen spelen verenigingen al een belangrijke rol in de mobilisatie van groepen. Op een Vlaamse schaal, waar de afstand tussen politiek en burger per definitie groter is dan op een lokale schaal, zullen verenigingen als koppelstuk tussen burgerbegroting en doelgroepen allicht van een nog groter belang zijn.

## 4 SAMEN BEGROTEN: DE ROL VAN BURGERS, AMBTENAREN EN POLITICI

Of je nu inzet op machtsoverdracht, de burgerbegroting vooral gebuikt als managementinstrument of geïnteresseerd bent in meer burgerschapszin, wanneer het begroten niet meer voorgehouden is aan politici en ambtenaren betekent dat een wijziging van het bestuurlijke krachtenspel. Hoe kan dat krachtenspel eruit zien en waarmee moeten we rekening houden in een Vlaamse context?

### 4.1 De burgers in de burgerbegroting

Als het een belangrijk doel van burgerbegrotingen is om burgers meer zeggenschap te geven over publieke middelen, dan is de vraag wie dan precies meedoet aan zo'n begroting hoogst relevant. Het antwoord op die vraag kent twee kanten: wie mag er meedoen aan burgerbegrotingen en wie van die groep doet er daadwerkelijk mee?



#### 4.1.1 *Wie telt er mee als burger bij het maken van burgerbegrotingen?*

Wie er mee mag begroten hangt in de praktijk samen met het type burgerbegroting waarvoor wordt gekozen en, als verlengde daarvan, met de logica achter de begroting. Steden als Parijs en Antwerpen, die beiden een type burgerbegroting hebben waarbij burgers projecten mogen indienen en tot algemene stemming mogen voorleggen, kiezen er bijvoorbeeld voor om de burgerbegrotingen open te stellen voor alle inwoners van de stad. In Parijs is er geen leeftijdslimiet om mee te doen en wordt er specifiek ingezet op het bereiken van de jeugd. In Antwerpen mogen inwoners meedoen vanaf hun 15de, toch al heel wat jonger dan dat ze mee mogen doen aan bijvoorbeeld verkiezingen. En in beiden steden hoeft je geen officieel stemrecht te hebben om mee te doen aan de burgerbegroting. In theorie een kanaal, dus, met heel wat democratisch potentieel.

Die ruime toelatingscriteria passen ook bij de logica achter de burgerbegrotingen in deze steden. Een belangrijk doel is telkens om burger op lokaal niveau te activeren mee te denken over publieke bestedingen in hun eigen achtertuin: bij Parijs via massamobilisatie, in Antwerpen in de eerste plaats via deliberatie. Wanneer het vooral de bedoeling is om potentieel engagement van burgers in de stad te activeren, passen geen strenge toelatingscriteria. Onderzoek in Antwerpen heeft trouwens aangetoond dat jongeren heel moeilijk te bereiken zijn in politieke en beleidsparticipatie. Wanneer jongeren participeren, doen ze dat niet vanuit een instrumenteel perspectief. Ze hebben niet zozeer bepaalde beleidsdoelstellingen en maatregelen voor ogen, maar gaan op zoek naar politiek debat en politieke identiteitsvorming. Dit is iets wat een burgerbegroting kan bieden (Thijssen en Van Dooren 2016a, 2016b).

Wanneer het beleidsmakers echter te doen is om de consultatie van een dwarsdoorsnede van de bevolking, gelden andere criteria. In burgerbegrotingen waar enkel geselecteerde burgers worden benaderd om mee te denken, gebeurt die selectie vaak op basis van het kiezersregister (Sintomer, Herzberg, en Röcke, 2008). Alleen zij die stemrecht hebben, kunnen participeren. Er is in dit geval minder brede lokale verankering van burgers, zeker wanneer, zoals vaak het geval is in experimenten in Duitsland, de discussie een meer abstracte discussie is over de huidige publieke begroting in plaats van een meer concrete discussie over de toekomst van de directe leefomgeving.

Overigens kan er ook sprake zijn van een zekere gelaagdheid in de burgerbegroting: een open fase die voor iedereen toegankelijk is en een gesloten fase waar alleen geselecteerde burgers in deelnemen. Dat is het geval in Parijs, waar alle inwoners projecten mogen indienen en erop mogen stemmen maar geselecteerde burgers (geloot uit

een lijst van burgers die ooit hebben deelgenomen aan de burgerbegroting) samen met ambtenaren en politici verantwoordelijk zijn voor de screening van ingediende projecten. Ook in Porto Alegre, en in experimenten in Spanje en Italië, was er sprake van gelaagdheid. Namelijk via een combinatie van open deliberatie waarbij voorstellen voor de begroting konden worden gedaan en gesloten deliberatie tussen afgevaardigde, verkozen, burgers die een selectie maakte van alle ingediende voorstellen om voor te leggen aan de lokale overheid.

#### 4.1.2 *Welke burgers doen mee aan burgerbegrotingen?*

We hebben het al gehad over hoe de burgerbegroting in Porto Alegre erin slaagde een zeer divers burgerpubliek te mobiliseren. Niet enkel blanke, oudere mannen uit de hogere middenklasse, maar ook juist vrouwen, jongeren en sociaaleconomisch zwakkere burgers. Ook in de Europese experimenten lijken er voorzichtige aanwijzingen te zijn dat burgerbegrotingen een gevarieerder publiek kunnen mobiliseren dan meestal in participatieprocedures het geval is. Dat blijkt althans uit een evaluatie van Schotse burgerbegrotingen (*What Works 1st generation*) en uit gesprekken met Parijse en Antwerpse organisatoren van de burgerbegrotingen aldaar. In Parijs lukt het om ook juist in de sociaal zwakkere wijken veel mensen zo ver te krijgen mee te doen aan de open stemmingsrondes. Dat daar ook extra bestuurlijke energie op wordt ingezet is in het Parijse geval bovendien institutioneel gegarandeerd. Een specifiek deel van de burgerbegroting is gereserveerd om enkel uit te geven aan de zwakste buurten in Parijs. Bij de ingediende projectvoorstellen merkt de Parijse staf wel dat het moeilijk blijft sociaal zwakkere inwoners op lange termijn te mobiliseren mee te doen. In Antwerpen wordt aangegeven dat vooral in de deliberatieronde een divers publiek mee aan tafel schuift. Dit wordt ook voorzichtig gestaafd door een verkennend onderzoek (Renson, 2018). Die diversiteit heeft ook hier mee te maken met de organisatorische inbedding van de burgerbegroting: het delibereren vraagt een tijdsinvestering die juist de hoger opgeleide middenklasse er niet voor over lijkt te hebben. Bovendien wordt er ook in Antwerpen specifieke bestuurlijke energie besteedt, vooral via contact met verenigingen in het maatschappelijk middenveld, aan het bereiken van kansarmere inwoners.

Empirisch onderzoek over de impact van burgerbegrotingen op de deelnemers is niet dik gezaaid. Recent onderzocht Thibaut Renson (2018) de effecten van de Antwerpse burgerbegroting op 28 deelnemers. Hij stelde zich de vraag of burgers sociaal leren dankzij hun deelname aan de burgerbegroting. Om dit te onderzoeken, vergeleek hij de redenen die deelnemers gaven voor bepaalde uitgaven voor de deliberatieronde met de redenen die de deelnemers gaven na de ronde. Meer specifiek ging hij na of de argumentatie van de bur-

ger meer publiek geïnteresseerd was na de deliberatie. Wanneer een argumentatie meer over het publieke belang van uitgaven gaat, is er sprake van sociaal leren. De resultaten van de studie tonen dat er heel wat sociaal leren plaatsvindt. Op basis van deze analyse concludeert Renson dat de Antwerpse burgerbegroting haar doel niet mist.

#### 4.1.3 *Implicaties voor Vlaanderen*

Wat kunnen we van dit alles leren voor de Vlaamse burgerbegroting? Allereerst is het belangrijk om als overheid te bepalen welk type burger je graag zou hebben als deelnemer. Wil je burgers met een agenda of wil je burgers zonder agenda.

Burgers met een agenda komen voor iets op. Dat kan een lokaal probleem zijn (bv. leefbaarheid, groen of woon-werk files), maar evengoed een doelgroep (bv. kansarmen of ondernemingen) of een principe (bv. dierenrechten, geletterdheid, of ondernemerschap). Met die agenda gaan burgers het gesprek aan over de begroting. Een begroting door burgers met een agenda lijkt zo het meest op echte politiek. Ook politici hebben immers agenda's en programma's en voeren zo begrotingsdiscussie. De burgerbegroting voegt echter aan dit traditionele begrotingsproces toe dat er meer en meer diverse agendas de begrotingsarena bereiken. Dit kan leiden tot beleidsinnovatie. Om de diversiteit te borgen geef je best iedereen de kans om deel te nemen. Dit is de aanpak in de bijna alle lokale burgerbegrotingen. Niet alle deelnemers hebben trouwens een agenda. Mensen komen soms ook mee met anderen, zoeken sociaal contact, of zijn breed geïnteresseerd. Deze mix maakt de discussie des te interessanter.

We hebben allemaal een lokale *bias* in ons oordeel over beleid. De leefomgeving waar je in woont en werkt, bepaalt wat je belangrijk vindt. Deze betrokkenheid is de basis van engagement, maar tegelijk is het een beperking. Om goed te begroten, moeten burgers immers hun *bias* kunnen overstijgen. Daarom zijn er vaak mechanismen om mensen een ander perspectief te laten nemen. Je zou er bijvoorbeeld aan kunnen denken om burgers ideeën te laten indienen voor zowel hun directe leefomgeving als voor het Vlaams-brede niveau. Dat is de insteek die in Parijs wordt gekozen, waar burgers kunnen stemmen op projecten voor hun district en voor Parijs als geheel. Deze insteek wordt ook gekozen in de nationale burgerbegroting in Portugal. We gaan in het stuk over designparameters nog dieper in op hoe omgegaan kan worden met de spanning tussen burgers die vooral geïnteresseerd zijn in hun directe leefomgeving enerzijds en de ambitie om op Vlaams niveau participatief te begroten anderzijds.

Een burgerbegroting heeft wel degelijk de potentie heeft een divers publiek te mobiliseren, ook de normaal ondervertegenwoordigde groe-

pen in participatieprocedures Die diversiteit ontstaat niet vanzelf. Zowel in Parijs als in Antwerpen werd er actief bestuurlijke energie gestopt in het mobiliseren van kansarmere groepen. Een constructie zoals in Parijs, waarbij een deel van het budget specifiek gereserveerd werd voor sociaaleconomisch zwakste delen van de stad, zou een manier kunnen zijn om te garanderen dat er ook op Vlaams niveau aandacht gaat naar het mobiliseren van inwoners uit kansarmere gebieden.

Je kan de burgerbegroting ook in handen geven van burgers zonder agenda. Deze burgers kunnen geselecteerd worden door te werken met een loting op basis van bevolkings- of kiesregisters. Gelote burgers hebben wel voorkeuren. Iedereen leeft ergens en niemand is neutraal. Omdat ze geloot zijn, is de kans echter kleiner dat deze burgers van hun voorkeuren ook een agenda hebben gemaakt: dat ze over hun voorkeuren hebben gelezen, gediscussieerd en mogelijk zelfs politieke acties hebben ondernemen. Deze onthechting kan het begrotingswerk vergemakkelijken, maar dreigt tegelijk de deliberatie armer te maken. Loting kan beter werken als burgers de tijd krijgen/willen vrijmaken om een agenda te ontwikkelen. Dat is het model van de Ierse *Convention on the Constitution* en *Citizens' Assembly*, vergaderingen van respectievelijk 66 en 99 uitgelote burgers die zich buigen over een aantal heikele grondwetsartikels, zoals het kiessysteem en het homohuwelijk. Dit zijn tweejarige processen met verschillende vergaderingen en inclusief onkostenvergoedingen.

Deze burgervergaderingen zijn geen burgerbegrotingen. In tegenstelling tot de burgerbegroting, is de agenda op voorhand bepaald. De doelstelling is vooral om moeilijke maatschappelijke knopen te ontwarren. Burgerbegrotingen hebben doorgaans andere doelstellingen. Ze willen burgers betrekken bij beleid, innovatie in beleid werkstelligen, en burgerschap versterken. Om dat de bekomen heb je voldoende en voldoende betrokken burgers nodig. Daarom zijn de doelstellingen van een burgerbegroting minder goed te verenigen met een gelote vergadering van een beperkt aantal burgers zonder agenda.

#### 4.2 De ambtenaren in de burgerbegroting

Om een burgerbegroting te laten slagen is niet alleen de participatie van burgers belangrijk, maar ook een ambtelijk commitment. Ambtenaren zijn immers niet alleen degene die in de praktijk handen en voeten geven aan het participatief begroten, maar bezitten ook de noodzakelijke know-how als het aankomt op het maken van publiek beleid. Hoe hen te binden in plaats van te vervreemden van de burgerbegroting?

#### 4.2.1 *Komen tot ambtelijk commitment*

Zoals eerder besproken bracht het invoeren van de burgerbegroting in Porto Alegre aanzienlijke wijzigingen met zich mee in de gemeentelijke administratie. De traditionele kanalen van ambtelijk contact met burgers werden vernauwd en er werden vanuit elk departement speciale ambtenaren opgeleid om de participatie van burgers op te volgen, te coördineren en zo veel mogelijk te ondersteunen. Ook uit de evaluatie van Europese experimenten met burgerbegrotingen komt duidelijk naar voren dat ambtenaren moeten kunnen en willen meewerken aan een burgerbegroting om het proces tot een succes te maken. De betrokkenheid van ambtenaren kan zich manifesteren in de organisatie van processen, het screenen van de burgerinput en de implementatie van burgervoorstellen.

#### 4.2.2 *Organiseren*

De ambtelijke organisatie van burgerbegrotingen kan meer of minder geprofessionaliseerd zijn, wat op zijn beurt weer samen hangt met de schaal van de begroting en de hoeveelheid beschikbaar budget. De burgerbegroting in Parijs, die begon in 2014 met de verkiezing van burgemeester Anne Hidalgo en tot op heden doorloopt, kan gezien worden als in hoge mate geprofessionaliseerd. In Parijs bestaat het proces uit een jaarlijkse cyclus waarbinnen burgers eerst projecten kunnen indienen die later ter algemene stemming worden voorgelegd aan de Parijse burgers. Een permanent team van 9 mensen organiseert de dagelijkse activiteiten van de burgerbegroting. Parijs kent vier verschillende processen: een Parijs-brede burgerbegroting; twintig burgerbegrotingen voor de individuele districten; een burgerbegroting die specifiek bedoeld is voor de zwakkere buurten in Parijs en een begroting gericht op de Parijse jeugd en Parijse scholen. Het is aan het team van negen ambtenaren om de organisatorische kant van dit alles in goede banen te leiden. Deze ambtenaren, die onderdeel zijn van het kabinet Lokale Democratie, Burgerparticipatie, Verenigingen en Werkgelegenheid en worden geleid door de viceburgemeester, onderhouden vervolgens contacten met de gehele Parijse administratie. Op die manier heeft de burgerbegroting in grote mate de gehele Parijse administratie kunnen doordringen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat zo'n 300 ambtenaren uit verschillende kabinetten betrokken waren bij het uitvoeren van haalbaarheidsonderzoeken voor de ingediende projecten van de burgerbegroting. Niet overal is de organisatie van de burgerbegroting in zo'n hoge mate geprofessionaliseerd als in Parijs.

Waar het initiatief tot participatief begroten in Parijs van de burgemeester zelf kwam, wordt in Schotland vanuit nationaal niveau ingezet op de bevordering van lokale burgerbegrotingen. De Schotse

overheid heeft zelfs recentelijk de wens uitgesproken alle gemeenten 1procent van hun budget te laten investeren in het participatief begroten. Dat dit proces top-down wordt aangedreven, in plaats van bottom-up ontstaat, leidt er volgens betrokkenen in de praktijk echter toe dat veel ambtenaren niet precies weten wat participatief begroten precies is of hoe ze zo'n proces het best kunnen aanpakken. Ze doen aan een burgerbegroting omdat ze er nu eenmaal de opdracht toe hebben gekregen, en die opdracht op lokaal niveau is vaak weer ingegeven door de nationale politiek. Dat leidt uiteraard tot een ander soort aandacht voor de professionele organisatie van de burgerbegroting dan in het geval van Parijs, waar het opzetten van de burgerbegroting voortvloeide uit een politiek engagement van de burgemeester.

Politieke prioriteit beïnvloedt dus de aandacht die gegeven wordt aan het professioneel organiseren van burgerbegrotingen. Maar wat er precies komt kijken bij de organisatie hangt natuurlijk ook in grote mate af van het type burgerbegroting en waar op wordt ingezet. Voor Parijs was het belangrijk zoveel mogelijk mensen politiek te engageren en dus werd daar volop ingezet op mobilisatie. Inwoners konden zowel online als offline stemmen, er werden workshops gegeven over participatief begroten voor zij die er behoefte aan hadden en er werd speciaal ingezet op het bereiken van kansarme burgers. In het Berlijnse district Lichtenberg lag de focus dan weer op het verkrijgen van verschillende typen burgerinput (Röcke, 2014, pp. 133-152). Naast open stemmingsrondes werden de burgerprojecten ook ter beoordeling voorgelegd aan een gelote burgerpanels. Het doel hier was om burgerinput consultatief te gebruiken, als een extra type beleidsinformatie. Bestuurders bleven uiteindelijk beslissen over begrotingskeuzen. In Antwerpen, waar bevordering van burgerschapszin voorop stond, wordt gewerkt met een mix van intensieve deliberatieve sessies en open stemmingsrondes over voorgestelde burgerprojecten. Antwerpen werkt pas vanaf jaar twee met projecten. Het illustreert dat organisatorische capaciteit zich ook in de loop der tijd kan ontwikkelen en verder kan professionaliseren.

#### 4.2.3 *Screening en uitvoering*

Naast de organisatie van burgerbegrotingen zijn ambtenaren betrokken bij de screening van projecten die burgers indienen. Hoe groot die betrokkenheid is, verschilt per casus. In Antwerpen is de ambtelijke rol vooral gelegen in de uitfiltering van projecten die overduidelijk niet aan de voorwaarden voldoen. Denk dan bijvoorbeeld projecten die gaan over een ander district of de bevoegdheden van het district overschrijden. Maar in Parijs is de rol bij de screening beduidend groter. Ook hier zijn de ambtenaren betrokken bij het uitfilteren van projecten. Maar in interviews wordt benadrukt dat, alhoewel de

verplichte criteria vaststaan, er veel discretionaire ruimte aanwezig is in de beoordeling van de mate waarin projecten aan de criteria voldoen. Daarnaast bestaan er in Parijs gemengde commissies (van ambtenaren, politici en burgers) die op het niveau van Parijs en op de individuele districts niveaus bepalen welke van de ingediende projecten genoeg de moeite zijn om ter stemming voor te leggen aan Parijse burgers. Als het doel is om burgers zeggenschap te geven over publieke middelen, dan kun je je afvragen of de controle die ambtenaren (en politici) uitoefenen over de selectie van projecten niet recht tegen dit doel indruist. Aan de andere kant bevordert juist het feit dat ambtenaren in participatief begroten een kans zien om goede projecten waarin zij potentie zien gerealiseerd te krijgen dat de administratie zich inzet om de burgerbegroting tot een succes te maken.

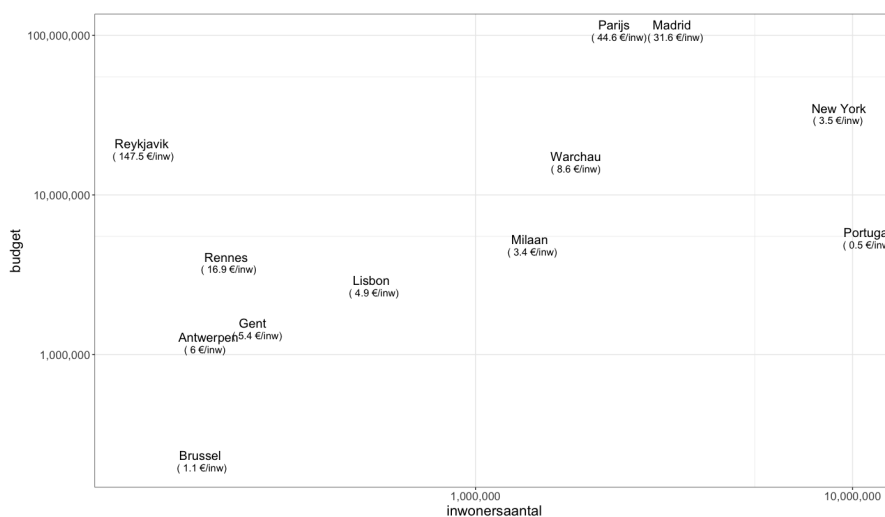
Studies over de technische en financiële haalbaarheid van projecten vallen ook op de schouders van de ambtenarij, alsmede de implementatie van projecten. Het extra werk dat dit voor ambtenaren met zich meebrengt kan voor frustratie zorgen. In Salford, UK, merkte een ambtenaar op:

In het verleden zou over het geld beslist worden door senior ambtenaren en een schepen van de stad. Het zou dan gaan over de besteding van de totale 800.000 pond. Dan zouden er misschien 2 of 3 varianten moeten worden uitgewerkt. Nu wordt die bevoegdheid overgeheveld naar de buurtcomités waarvan er twee participatief begroten [...]. Die kunnen elk met wel 20 mogelijke varianten komen. Uiteraard kost het veel meer tijd om 50 varianten te ramen dan om 3 ramingen te doen. De ramingen worden daardoor minder precies. Dus wat je krijgt is een grove [schatting]. [Dat is de reden dat] mensen stemmen op basis van beperkte informatie. Wat het enige is dat we kunnen doen. We kunnen niet elke variant volledig onderzoeken (Röcke, 2014, p. 160).

Wat betreft de mate waarin burgerprojecten onderzocht worden op technische en financiële haalbaarheid voordat ze ter stemming worden voorgelegd concluderen we dat bij de meeste PB-processen, zoals in Salford, vooraf enkel grove ramingen gemaakt worden. Het preciezer studiewerk vindt pas plaats nadat definitief voor projecten is gekozen. Dat is enerzijds logisch omdat het doen van uitgebreid studiewerk voor projecten die uiteindelijk niet geselecteerd worden een wel heel kostbare bezigheid is. Anderzijds zorgt het er ook voor dat, zowel in Antwerpen als in Parijs, in zeldzame gevallen projecten niet worden uitgevoerd simpelweg omdat ze financieel of technisch niet haalbaar blijken nadat ze reeds geselecteerd zijn.

Een burgerbegroting kost tijd en geld: er is niet alleen het budget waarmee begroot wordt, er is ook een budget om de begroting te organiseren. Het is dan ook belangrijk dat het budget dat voor een burgerbegroting wordt uitgetrokken realistisch is ten aanzien van het doel dat de burgerbegroting moet dienen. Het mobiliseren van zoveel mogelijk burgers via een gefaseerde burgerbegroting zal waarschijnlijk meer geld kosten dan een online consultatie van een geselecteerde groep burgers. Wordt er te weinig geld uitgetrokken voor een burgerbegroting die te veel belooft, dan bestaat niet alleen het risico op ambtelijke frustratie maar ook op burgerteurstelling.

Een belangrijke vraag is de omvang van het budget die een burgerbegroting nodig heeft. Figuur 2 illustreert de enorme variatie die er bestaat in de hoeveelheid budget die onder de noemer burgerbegroting beschikbaar wordt gesteld. Het is dus moeilijk een budget te noemen. Wel moet het budget in een gezonde verhouding staan tot de organisatiekosten van de burgerbegroting. Het is een slecht signaal wanneer het bijna evenveel kost om een begroting te organiseren dan dat er werkelijk begroot kan worden. Het budget van Portugal, het enige niet-lokale initiatief, is met 0,5 euro per inwoner bijvoorbeeld bijzonder laag. Anderzijds mag het budget ook niet te hoog zijn. Burgerbegrotingen leveren vaak nieuwe, creatieve projecten op die ook beleidsdomeinen kunnen overschrijden. Er moet voldoende absorptiecapaciteit zijn in de administratie om de projecten te kunnen uitvoeren. Met bijna 147 euro per inwoner is het budget van Reykjavik aan de hoge kant. Dat zou voor Vlaanderen 1 miljard euro zijn.



Figuur 2: budget van een aantal burgerbegrotingen op inwonersaantal (niet lineaire schaal op de assen)



#### 4.2.4 *Effecten op de administratie*

Een burgerbegroting vraagt een sterke verbintenis van de administratie. Niet voor niets heeft de wetenschappelijke literatuur de administratieve aanpak benoemd als een belangrijk verschil tussen participatief begroten in de Zuid-Amerikaanse en de Europese context. Zo merkt Cabanes op dat terwijl in Porto Alegre de administratie groot-schalig werd hervormd om de burgerbegroting te laten werken, in veel Europese steden eerst een burgerbegroting wordt ingevoerd om vervolgens administratieve veranderingen aan te vuren. Deze verbintenis is uitdagend, maar kan ook leiden tot een nieuwe manier van werken (Sintomer et al., 2008, p. 174). Er kunnen ook positieve effecten zijn voor de administratie. We onderscheiden in deze trend twee hoofdlijnen.

Ten eerste kan de burgerbegroting leiden tot een meer burgergecentreerde administratie. In haar case studie van participatief begroten in de scholen van Poitou Charentes, ziet Röcke (2014, p. 124) een opvallende impact op de regionale administratie. De ambtenaren moesten ook daar de technische haalbaarheid en de kosten van voorgestelde projecten beoordelen. Plotseling, schrijft ze, moesten technische ambtenaren hun keuzes uitleggen en bediscussiëren met de hele schoolgemeenschap en niet enkel met het management van de school. Omdat er ruimte was voor debat, leerden de ambtenaren op een andere manier over het functioneren van de scholen. Ze kwamen behoeften op het spoor die voordien niet gedocumenteerd waren. Ondanks de extra werklust om de technische haalbaarheid en de kosten van de projecten in te schatten (aanvankelijk geschat op zo'n 20percent voor de betrokken ambtenaren), geraakten steeds meer ambtenaren overtuigd van het nut van burgerbegrotingen. Het directe contact met de doelgroepen was een sterk motiverende factor.

Naast een sterkere burgeroriëntatie, kunnen burgerbegrotingen ook leiden tot meer samenwerking tussen beleidssectoren. Omdat projecten bottom-up worden gedefinieerd, snijden ze vaak door de indelingen in beleidssectoren heen. Het Antwerpse voorbeeld laat zien dat het de administratieve praktijk mee verandert wanneer er eenmaal begonnen wordt met participatief begroten. Juist door de invoering van de burgerbegroting zijn Antwerpse ambtenaren van verschillende departementen meer met elkaar in contact gekomen dan eerder en zijn de horizontale relaties dus sterker geworden. Omdat projecten geselecteerd zijn door burgers en niet door politici, zitten projecten afkomstig uit de burgerbegroting bovendien minder in politiek vaarwater. Er zijn geen politici die meer of minder scoren wanneer projecten al dan niet worden gerealiseerd. De burgerlegitimering van de projecten kan mee verklaren waarom althans in Antwerpen de realisatie van de projecten over diensten heen, relatief goed lijkt te lopen.

Een sterkere burger oriëntatie en meer horizontalisering binnen administratieve departementen: beiden positieve effecten. Tegelijk moet wel de kritische kanttekening geplaatst worden dat in veel gevallen van burgerbegroting-experimenten de burgerbegroting geen geld wegkaapte van andere posten, maar een eerder een nieuw kanaal was dat extra publieke middelen aanbood. Uiteraard wordt het participatief begroten in dat geval minder bedreigend voor beleidssectoren. De burgerbegroting in de markt zetten als een extra pot geld maakt het makkelijker. Een risico van deze aanpak is dat het er tegelijk voor kan zorgen dat het participatief begroten minder geïnstitutionaliseerd raakt. De burgerbegroting blijft dan iets 'extra' in plaats van dat het verankerd wordt in bestaande administratieve routines. Wanneer het participatief begroten niet verankerd raakt in bestaande administratieve routines, bestaat het risico dat het bij een regeringswissel als overtoollig en makkelijk te schrappen gezien wordt. Om de burgerbegroting meer te laten zijn dan een politieke gril, moeten er dus verankering in de het ambtelijk apparaat plaatsvinden.

#### 4.2.5 *Implicaties voor Vlaanderen*

Uit bovenstaande volgen een aantal implicaties voor de Vlaamse context. Allereerst de logische conclusie dat het organiseren van burgerbegrotingen alsmede de toetsing en uitvoer van projecten in de praktijk neerkomt op de schouders van de ambtenarij. Er moet dus een realistisch budget beschikbaar zijn voor de burgerbegroting dat niet enkel bestaat uit middelen die burgers kunnen besteden, maar ook uit middelen om de administratie te ondersteunen in haar nieuwe taken. Hoe groot dat budget moet zijn en hoe het moet worden omgezet in organisatorische capaciteit hangt zoals steeds af van wat precies de doelstellingen zijn van een burgerbegroting.

Welke precieze rol je ambtenaren dan geeft in een burgerbegroting kan verschillen. In Parijs hebben ambtenaren een sterkere rol in de uitfiltering van projecten dan in Antwerpen. Het kan lonen om ambtenaren een meer invloedrijke rol te geven in de screening, juist om hen te binden aan het proces. Aan de andere kant bestaat er het risico dat de ambtelijke macht de burgerlijke kan gaan overvleugelen.

We hebben het tot slot gehad over de positieve effecten die burgerbegrotingen kunnen sorteren op het ambtelijk apparaat: een sterkere burger oriëntatie en meer horizontalisering. Ook in Vlaanderen is er nood aan integratie van sectoraal beleid. De verkokering tussen en zelfs binnen beleidsdomeinen is een oude zeer in Vlaanderen. Wanneer we van het stedelijke naar het Vlaams niveau gaan, wordt de uitdaging om die verbindingen te leggen nog groter. Stadsadministraties bestaan net als de Vlaamse overheid uit een veelheid aan entiteiten (departementen, agentschappen, AGB's, VZW's). In om-

vang moeten de grote steden niet onderdoen voor de grote Vlaamse entiteiten. Toch zijn er wezenlijke verschillen die de integratie van beleid op het Vlaamse niveau nog moeilijker maken dan in een stad. Een stadsadministratie heeft één topambtenaar, die als CEO aan het hoofd van de administratie staat. De Vlaamse overheid heeft niet één topambtenaar. Bovendien staat stedelijk beleid vaak dicht bij het veld waar het beleid wordt uitgevoerd. Dat maakt het gemakkelijk er om geïntegreerd te werken. De fysieke realiteit van het beleid is immers beter zichtbaar. Projecten van een burgerbegroting, door burgers gekozen en gelegitimeerd, zouden een impuls kunnen geven aan beleidsintegratie over sectoren heen.

### 4.3 De politici in de burgerbegroting

De eerste aanzet tot de burgerbegrotingen is meestal afkomstig uit de politiek. Niet zelden maakt de wens participatief te begroten deel uit van een electoraal programma van een burgemeester of een politieke partij. Uit studies van de verschillende Europese experimenten blijkt bovendien dat politieke wil een van de belangrijkste factoren is in het van de grond krijgen van een burgerbegroting. Een politieke wens vormt dus meestal het startpunt van participatief begroten. Naast het geven van het startschot, kunnen politici ook betrokken zijn bij het design van het proces en bij het screenen van de voorstellen die burgers doen.

#### 4.3.1 *Politieke wil en politieke invloed*

De Europese experimenten beginnen meestal als onderdeel van een electorale campagne. In Parijs was de verkiezing van Anne Hidalgo als burgemeester doorslaggevend. De introductie van de burgerbegroting volgde daar naadloos op Hidalgo's verkiezingsbelofte om burgers meer te betrekken bij de stedelijke besluitvorming. Om die belofte waar te kunnen maken, had ze echter ook de steun nodig van de twintig Parijse district-burgemeesters en dus de politieke actoren op lagere bestuursniveaus. Ook de steun, dus, van politieke actoren die niet zoals haar een rode politieke kleur hadden. Ten minste drie zaken speelden een rol in haar vermogen die politieke steun inderdaad te krijgen. Ten eerste zette Hidalgo meteen vanaf het begin in op een burgerbegroting die meerdere jaren achter elkaar herhaald zou worden. 500 miljoen euro zou ingezet worden voor de gehele 2014-2020 periode. Het was dus meteen duidelijk dat de burgerbegroting niet iets eenmaligs zou zijn. Daarnaast hadden districtburgemeesters ook iets te winnen bij de burgerbegroting: het geld dat gereserveerd was voor de verschillende districten was voor hen een kans extra geld naar het eigen district toe te trekken. Tot slot waren in het Parijs geval politici, net als ambtenaren, gezamenlijk met afgevaardigde burgers betrokken bij de beslissing welke projecten voorge-

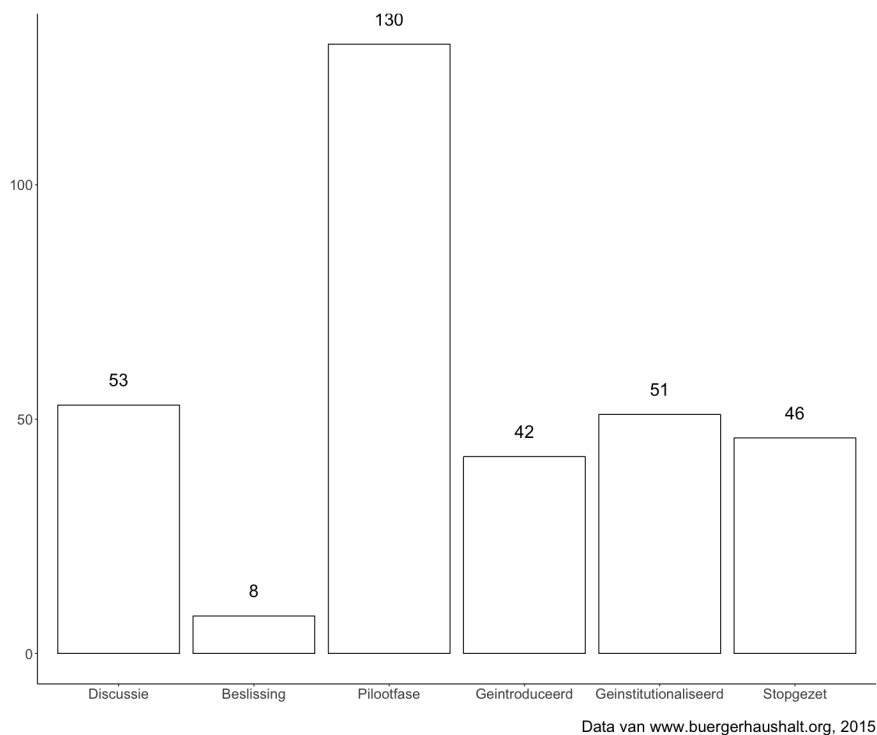
legd zouden worden ter algemene stemming. Politici werden in het Parijse geval dus op meerdere manier aan de burgerbegroting gebonden. Ook uit de studie van de burgerbegroting in de Franse regio Poitou-Charentes volgt de duidelijke conclusie dat de regionale verkiezingen van 2004, en in het bijzonder de komst van Segolène Royal, cruciaal waren. Het was Royal die samen met haar kabinetsadviseur en een topambtenaar van de administratie de politiek wil wist te mobiliseren om het participatief begroten in de scholen van de regio tot een succes te maken (Röcke, 2014, pp. 113-132).

Het belang van politieke wil voor het doen slagen van burgerbegrotingen blijkt eveneens uit het feit dat het participatief begroten regelmatig ophoudt na een machtswissel. Een voorbeeld vormt Salford in de UK. Daar werd twee jaar achter elkaar geëxperimenteerd met een burgerbegroting waarbij burgers mochten stemmen over de besteding van een klein deel van het gemeentelijk budget. Politici besloten echter dat de opkomst te laag was om over een succes te kunnen spreken en zetten om die reden het proces stop. Ook aan de burgerbegroting in Poitou-Charentes kwam in 2012 een einde toen de politieke positie van Segolene Royal verzwakte en haar kabinetsadviseur vertrok uit de regionale administratie.

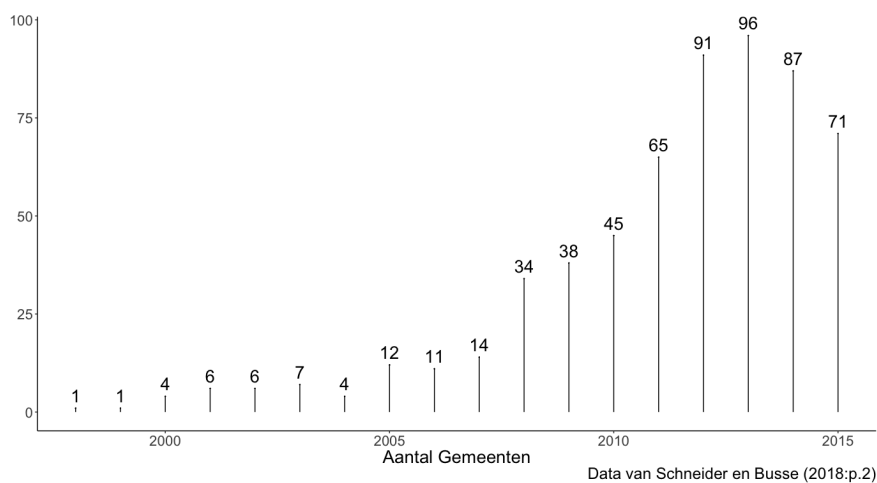
Interessant zijn ook de Duitse cases. In Duitsland zien we immers dat het aantal gemeenten met een burgerbegroting na een snelle groei tussen 2007 en 2013, terug afneemt. Het webplatform *buergerhaushalt.org* inventariseerde in 2015 de burgerbegrotingsinitiatieven in lokale besturen met meer dan 40 000 inwoners. De cijfers geven een inzicht in de dynamiek van de Duitse burgerbegrotingen. Heel wat gemeenten overwegen een vorm van burgerbegrotingen. Acht gemeenten besloten om een burgerbegroting te nemen. 130 gemeenten hebben eerste stappen gezet, maar hun systeem is nog heel oppervlakkig. Ook een meldpunt voor projecten zou hier al in kunnen. 42 gemeenten hebben een burgerbegroting geïntroduceerd. In deze cijfers betekent dat dat ze één of twee keer een burgerbegroting hebben ingericht. 51 gemeenten zijn er op langere termijn mee bezig. 46 gemeenten hebben hun burgerbegroting stopgezet.

Schneider en Busse (2018) noemen het gebrek aan politieke steun bij lokale bestuurders als één van de belangrijkste redenen waarom burgerbegrotingen worden stopgezet. Burgerbegrotingen moeten tijd krijgen om deel uit te gaan maken van de politieke en democratische routines. Vaak krijgen burgerbegrotingen die tijd niet.

Ook in Antwerpen toont aan dat een burgerbegroting tijd nodig heeft. Het aantal deelnemers blijft immers gestaag stijgen, vooral dan op het festival waarop er over de concrete projecten wordt gediscussi-



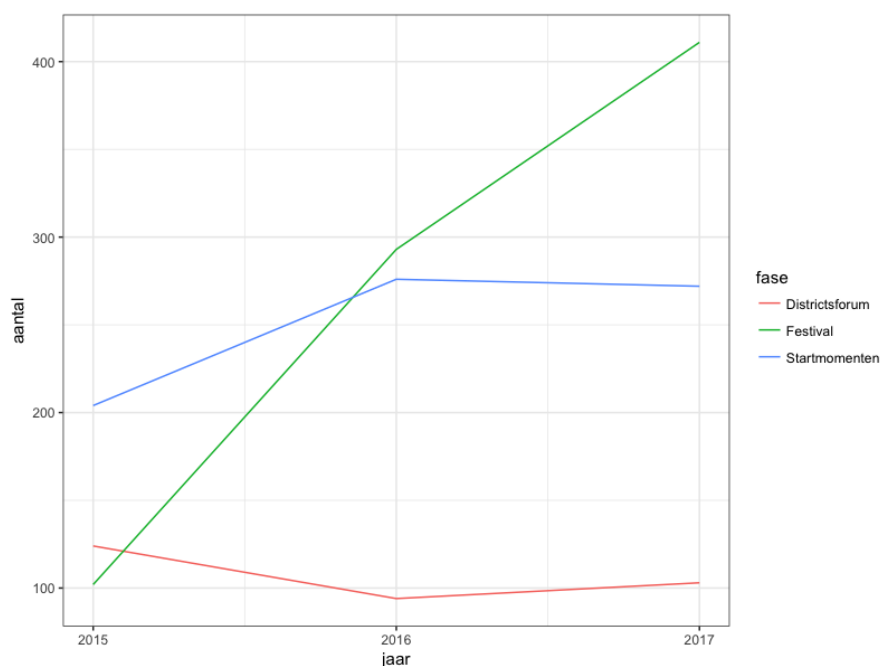
**Figuur 3:** Evolutie van de Duitse burgerbegrotingen



**Figuur 4:** Aantal Duitse burgerbegrotingen

eer en gestemd. De startmomenten in de buurten, waarop er thema’s worden vastgelegd, en het districtsforum, waarop er budgetten aan thema’s worden toegekend, blijven de laatste twee jaren stabiel.

Politieke steun is belangrijk om het participatief begroten te doen slagen. Dat betekent niet dat politieke invloed zich noodzakelijk op eenzelfde manier manifesteert: invloed kan zowel uitgeoefend wor-



Figuur 5: Deelnemers in Antwerpen

den op het ontwerp van de burgerbegroting als op de screening van projecten en/of de eindbeslissing. In steden als Parijs en Antwerpen zit de politieke invloed vooral aan de voorkant van het proces. Burgers hebben daar geen invloed op de regels of de vorm van de burgerbegroting. Dat is anders dan in de originele burgerbegroting uit Porto Alegre, waar ook de spelregels participatief tot stand kwamen. Wel zijn de Parijse en Antwerpse burgerstemmen doorslaggevend voor de eindbeslissing: de projecten die de meeste stemmen krijgen van burgers worden uitgevoerd. Formeel wordt de beslissing genomen door politici, maar zij volgen in dit geval de uitslag van de burgerstemming. Daarbij is het wel belangrijk te garanderen dat politici betrokken zijn doorheen het proces, en niet enkel aan de voorkant, zodat de burgerkeuze voor specifieke projecten voor hen niet uit de lucht komt vallen. In Duitsland, waar de burgerbegroting meestal meer consultatief van karakter is, is de invloed van burgers op de eindbeslissing dan weer zeer klein en die van politici juist groot. In bijvoorbeeld de Berlijnse wijk Lichtenberg waren het politici die op basis van de input van burger uiteindelijk beslisten welke project ze al dan niet gingen uitvoeren.

Zulke verschillen kunnen wederom geduid worden door de verschillende doelen die de burgerbegroting in de verschillende contexten diende. In Parijs ging het erom macht terug te geven aan de burger. Hieruit volgt logischerwijs de keuze om hen het eindoordeel over projecten te laten vellen. In Antwerpen was het belangrijkste doel om burgerschapszin te bevorderen: voor de kwaliteit van een

deliberatief proces is het belangrijk dat de stem van burgers serieus wordt genomen. In de Duitse context, daarentegen, diende de burgerbegroting vaak vooral om de overheidsdiensten te verbeteren aan de hand van burgerinput.

Een laatste opmerking die belangrijk lijkt wat betreft de verhouding tussen burgers en politici in burgerbegrotingen is dat burgerbegrotingen ook een uitwaaiend effect kunnen hebben op de reguliere politiek en reguliere administratieve praktijken (Baiocchi en Ganuza, 2014). Zo zijn er zowel in het Antwerpse als in het Parijse geval door de burgerbegroting nieuwe publieke problemen en mogelijke oplossingen op de reguliere politieke agenda beland die anders wellicht geen kanaal hadden gehad om zich te manifesteren.

#### 4.3.2 *Implicaties voor Vlaanderen*

We kunnen concluderen dat het ook in de Vlaamse context belangrijk is om brede politieke steun te mobiliseren voor een burgerbegroting. Zonder politieke steun lijkt zo'n proces immers gedoemd te mislukken. In Parijs werd die brede steun geborgd door ook politici die politiek op een andere lijn zaten dan Hidalgo een wortel voor te houden: er was voor hen iets te winnen wanneer ze actief zouden meewerken aan participatief begroten. Tegelijk moet ervoor gewaakt worden, wanneer het ernst is de burgerbegroting duurzaam te verankeren, dat het proces niet alleen steunt op politieke wil. Zonder diepere institutionele verankering kan aan participatief begroten snel een einde komen wanneer politieke sleutelfiguren vertrekken. Een ander risico die we zien in de Vlaamse context is dat wanneer politici een al te actieve rol krijgen in de burgerbegroting, zoals in het Parijse geval bij de screening van projecten, burgerprojecten in partijpolitiek vaarwater kunnen komen. Een voordeel van burgerprojecten is nu juist dat partijpolitieke standpunten overstegen zouden kunnen worden. De betrokkenheid van politici bij participatief begroten is dus wezenlijk om een begrotingen doen slagen, maar uiteindelijk betekent een burgerbegroting ook dat partijpolitiek moet kunnen worden losgelaten.

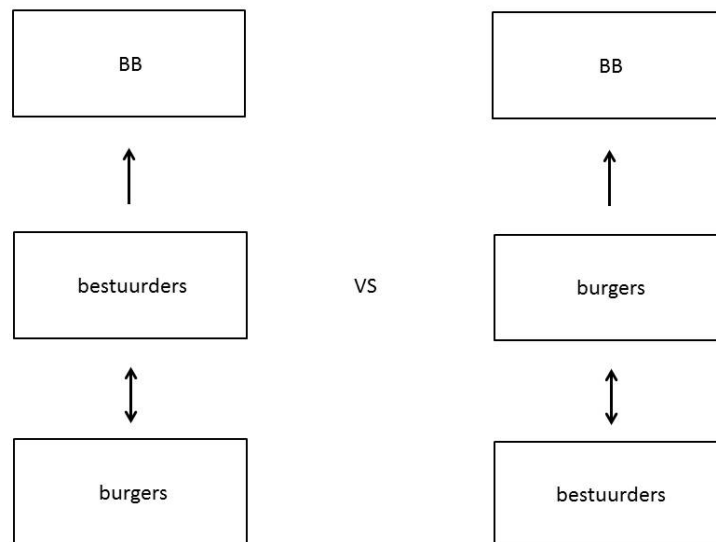
## 5 DESIGNPARAMETERS

We hebben het gehad over de geboorte van participatief begroten in Porto Alegre en over de reis die de burgerbegroting aflegde naar het Europese continent; we hebben de verschillende doelen benoemd die burgerbegrotingen in de Europese context blijken te dienen en die ervoor zorgen dat participatief begroten er op verschillende plekken heel anders uit kan zien; en we hebben het gehad over de rol van burgers, politici en ambtenaren in burgerbegrotingen. Wat betekent

dit alles voor het design van een burgerbegroting? Op basis van het voorgaande zetten we een aantal keuzes op scherp.

#### 5.1 Begroten op basis van dialoog of burgers laten begroten

Een burgerbegroting kan inzetten op het vergaren van bestuurlijke informatie, of het kan inzetten op het laten begroten door burgers. We visualiseren deze afweging in figuur 6. In het eerste geval is de dialoog met burgers zelf het belangrijkste doel van de burgerbegroting. Door het contact met burgers uit te breiden, of dat nu is via live discussies, digitale kanalen, surveys, of stemmingsrondes, weten ambtenaren en politici beter wat burgers willen en kunnen ze vervolgens met die wensen rekening houden. Ze kunnen ook beleidsinspiratie op doen en ze kunnen aftoetsen hoe hun eigen plannen (voor investeringen of bezuinigingen) bij burgers in de smaak vallen. In dit geval begroten bestuurders uiteindelijk zelf, maar vergaren ze voorafgaand daaraan wel input van burgers. Omdat ze input vergaren, volgt daaruit ook informeel de norm dat wanneer er geen rekening wordt gehouden met burgerwensen daarvoor redenen moeten worden aangedragen. In die zin kan er wel degelijk sprake zijn van burgerinvloed. Toch zet deze burgerbegroting in op het organiseren van dialoog en op de verschillende manieren waarop die dialoog zo rijk mogelijk gevoerd kan worden.



Figuur 6: Begroten op basis van burgerdialoog vs. Burgers laten begroten



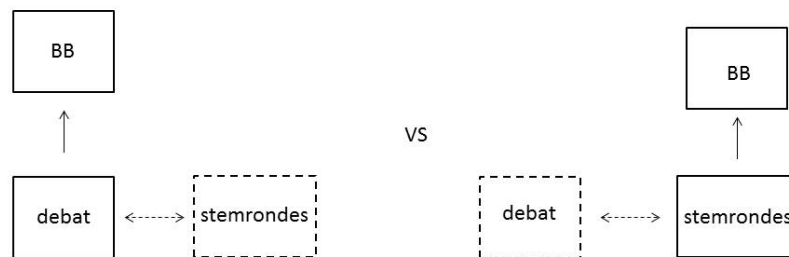
Dat is een hele andere insteek dan wanneer een burgerbegroting inzet op het laten begroten door burgers. Wanneer het doel is burgers zelf te laten begroten is de dialoog met bestuurders slechts een middel omdat doel te bereiken. De bedoeling is dat burgers daadwerkelijk mee gaan doen met de politieke debatten die gevoerd worden. Of dat ze geëngageerd genoeg zijn om te stemmen. In dit geval kan de dialoog nog zo rijk gevoerd worden, als uiteindelijk maar heel weinig mensen geactiveerd worden, of als burgers uiteindelijk geen invloed hebben op de begroting, is de burgerbegroting geen succes. Een burgerbegroting die wil inzetten op activering moet inzetten op de mobilisering van burgers en het overdragen van beslissingsmacht. Burgers moeten weten dat er een burgerbegroting plaats vindt, ze moeten meedoen en ze moeten echte beslissingen kunnen maken over de begroting.

## 5.2 Deliberatie (laten praten) versus aggregatie (laten stemmen)

Een andere keuze bij het ontwerpen van een burgerbegroting is die tussen deliberatie en aggregatie. Kies je er vooral voor om op basis van een debat tot een begroting te komen (deliberatie)? Of is het de bedoelingen om mensen te mobiliseren om te gaan stemmen en laat je de uitslag van die stemming (aggregatie) de burgerbegroting bepalen? We visualiseren deze afweging in figuur 7. De keuze voor aggregatie of deliberatie, of een combinatie van beiden, heeft gevolgen voor hoe je een burgerbegroting organiseert.

Wanneer wordt ingezet op deliberatie zal de aandacht vooral gaan naar het bewaken van de randvoorwaarden die een goede dialoog moeten garanderen. Een keuze voor deliberatie betekent namelijk dat de dialoog centraal staat in de burgerbegroting. Er moet daarom goed nagedacht worden over wat er wordt gecommuniceerd. Op basis van welke informatie moeten deelnemers bijvoorbeeld met elkaar in gesprek gaan? En wat zijn de spelregels van het deliberatie proces? Of met andere woorden: hoe wordt uiteindelijk op basis van de dialoog de keuze gemaakt voor specifieke beleidsvarianten? Niet alleen wat er wordt gecommuniceerd, maar ook hoe er wordt gecommuniceerd is cruciaal. Hoe vaak kom je bijvoorbeeld samen om met elkaar te spreken? Organiseer je ook (of alleen maar) discussie online, en wat betekent dat dan voor de discussie? Bij een te grote groep wordt het immers moeilijker de gesprekskwaliteit te bewaken. Ook moet goed worden nagedacht over wie de sessies modereert en over hoe bewaakt wordt dat de moderater het vertrouwen geniet van alle deelnemers. Al het denkwerk wat betreft design zit bij deliberatie dus op het organiseren van de dialoog.

Bij aggregatie gaat het daarentegen om het organiseren van de stemming, niet om het bewaken van de kwaliteit van gesprekken. Burgerbegrotingen nemen dan meer de vorm van verkiezingen aan, met burgerprojecten waarvoor campagne gevoerd wordt en een officieel moment waarop burgers op hun voorkeursprojecten kunnen stemmen. De focus ligt bij een dergelijke burgerbegroting op het organiseren van de input van burgerprojecten, op eventuele screening van die projecten en op het organiseren van de stemming. In bijvoorbeeld Parijs werd volop ingezet op het motiveren van burgers om projecten in te dienen en op mobilisatie van stemmers. Bestuurlijk werd gepoogd zoveel mogelijk burgerprojecten te verzamelen en zoveel mogelijk mensen op de been te krijgen. Daarbij was weliswaar aandacht voor spreiding, het was de bedoeling ook de normaal ondervertegenwoordigde mensen te activeren, maar de focus lag nog steeds op het mobiliseren van zoveel mogelijk inwoners. Uiteraard kan aan stemrondes deliberatie voorafgaan, of kan aggregatie onderdeel zijn van een deliberatieve dialoog. Doorgaans ligt de nadruk in burgerbegrotingsprocessen echter op een van beide aspecten- met de design consequenties van dien.



Figuur 7: Deliberatie of Aggregatie

### 5.3 Mobilisatie van (zoveel mogelijk) volk versus mobilisatie van een representatieve steekproef

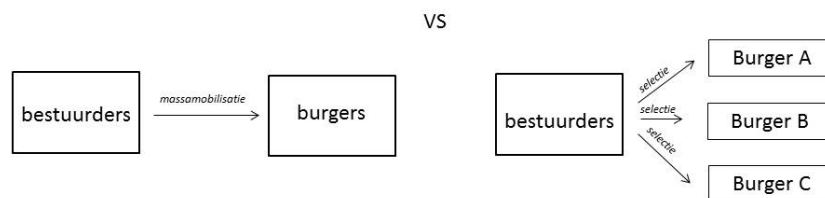
Een derde designkeuze heeft te maken met het type deelnemer waar op wordt ingezet. Het kan bij burgerbegrotingen het doel zijn

om zoveel mogelijk mensen deel te laten nemen, of het kan het doel zijn om een doorsnede van de burgers bij elkaar te krijgen. Afhankelijk van wat bestuurlijke prioriteit krijgt, ziet de mobilisatie van deelnemers er anders uit.

In het eerste geval wordt er ingezet op het bereiken van een zoveel mogelijk mensen. Zo is er in Parijs een mix aan online en offline activiteiten rondom de burgerbegroting om het bereik ervan zo groot mogelijk te maken. De voortgang van projecten kan na indiening online gevolgd worden, de projecten waarop gestemd kan worden presenteren zich online en er kan online worden gestemd op de projecten. Maar naast digitaal stemmen kan er ook op 200 plekken in de stad fysiek gestemd worden en zijn er mobiele stemhokjes aanwezig op drukke plekken in de stad zoals pleinen, markten en scholen. Ook worden er doorheen het jaar offline workshops georganiseerd met het doel burgers te informeren hoe een projectvoorstel op te stellen. In wijken waar mensen wonen die normaal gesproken ondervertegenwoordigd zijn in participatie-trajecten, wordt bovendien extra bestuurlijke energie ingezet op het informeren over de burgerbegroting en het motiveren van mensen om projecten in te dienen of te stemmen. Dat betekent in de praktijk dat ambtenaren die wijken in trekken om burgers aan te spreken. Het lukt daar om, in ieder geval als het aankomt op het stemmen, een gevarieerd publiek aan burgers te mobiliseren. Met een opkomst van 5 percent van het totale inwoneraantal in 2016 worden er meer mensen gemobiliseerd dan bij veel andere Europese burgerbegrotingen. Ook wanneer het doel deliberatie in plaats van aggregatie is, kan er gepoogd worden zo veel mogelijk mensen te mobiliseren deel te nemen. Uiteraard zijn er bij deliberatieve sessies grenzen aan de hoeveelheid deelnemers die praktisch gezien met elkaar in dialoog kunnen, maar desalniettemin probeert men in bijvoorbeeld Antwerpen zo veel mogelijk burgers te betrekken bij de burgerbegroting. Er wordt actief reclame gemaakt voor de sessies en door verenigingen aan te spreken wordt ook, met succes, geprobeerd juist kansarmere burgers te engageren.

Daarnaast kan juist het doel zijn een representatieve groep burgers bij elkaar te krijgen. In plaats van een algemene uitnodiging tot deelname te sturen, worden dan alleen geselecteerde burgers benaderd. We noemden al eerder dat in de Duitse burgerbegrotingen vaak wordt gewerkt met gelote burgerpanels die om hun mening wordt gevraagd ten aanzien van de begroting. In steden als Emsdetten, Hilden, Vlotho en in het Berlijnse district Treptow-Köpenick worden burgers via willekeurige loting geselecteerd uit het kiesregister en via een persoonlijke uitnodiging van de burgemeester gevraagd deel te nemen aan een burgerpanel (Sintomer et al., 2008). Wanneer het de overheid te doen is om specifieke groep burgers, in plaats van zoveel

mogelijk burgers, bij elkaar te krijgen, volgen logischerwijs andere keuze in proces-design. In plaats van methoden van massamobilisatie, zal er eerder bestuurlijke energie gestoken worden in het bij elkaar verzamelen van een specifieke steekproef. Uiteraard kunnen beiden methoden ook met elkaar gecombineerd worden: in bijvoorbeeld het Berlijnse district Lichtenberg werden burgerbegrotingen georganiseerd waar burgers eerst in digitale vorm en in fysieke open sessies een prioritering konden maken van burgerprojecten, waarna de uiteindelijke lijsten met voorkeursprojecten werden voorgelegd aan een representatieve steekproef van burgers (Röcke, 2014, pp. 133?152).

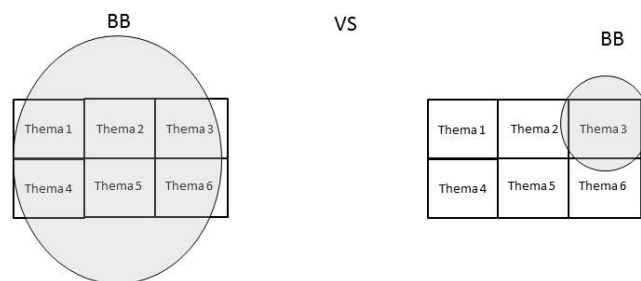


**Figuur 8:** Mobilisatie of steekproef

#### 5.4 Algemeen versus thematisch

Naast een keuze voor het type burger dat wordt uitgenodigd tot deelname, kan er variatie zijn in de type beleidsdomeinen die overheden aan burgers voor willen leggen, gevisualiseerd in figuur 9. Aan de ene kant zijn er burgerbegrotingen die heel breed zijn wat betreft het beleidsdomein waarop burgers inspraak mogen uitoefenen. In bijvoorbeeld Parijs en in Antwerpen mogen burgers allerlei soorten projecten indienen, zolang als ze maar binnen de bestuurlijke bevoegdheid vallen en een breder publiek belang dienen. We hebben al eerder benoemd dat een voordeel hiervan is dat burgers ideeën kunnen voorstellen die op een creatieve manier verschillende beleidsvelden met elkaar verbinden, en zo kunnen helpen om beleidsverkokering tegen te gaan. In andere burgerbegrotingen wordt ervoor gekozen

enkel op een specifiek thema een burgerbegroting te organiseren. In bijvoorbeeld Poitou Charentes in Frankrijk werd er vanuit het regionale niveau voor gekozen de burgerbegroting te beperken tot het beleidsdomein van scholen, en dus enkel scholen en hun leerlingen uit te nodigen aan de burgerbegroting deel te nemen. Dat was een bewuste keuze, ingegeven door het feit dat de regio in Frankrijk veel te zeggen heeft over de organisatie van scholen. Een voordeel van de keuze voor een specifiek thema is dan ook dat voor een thema gekozen kan worden waarover de bestuurslaag in kwestie veel beslissingsbevoegdheid heeft. Op die manier kan de burgerinspraak zoveel mogelijk renderen. Ook zou de keuze voor een beleidsdomein ten bate kunnen komen van een meer concrete politieke discussie: het is makkelijker om twee mobiliteitsprojecten met elkaar af te wegen dan een mobiliteitsproject en een project over daklozenopvang. Een meer pragmatische reden om op één beleidsdomein te focussen is dat sommige thema's zich wellicht makkelijker dienen voor een burgerbegroting omdat er al een infrastructuur van participatie aanwezig is; zoals bijvoorbeeld de ouder en leerlingenparticipatie in het onderwijs.



**Figuur 9:** Algemeen of thematisch

### 5.5 Recurrent beleid versus nieuwe budgetten

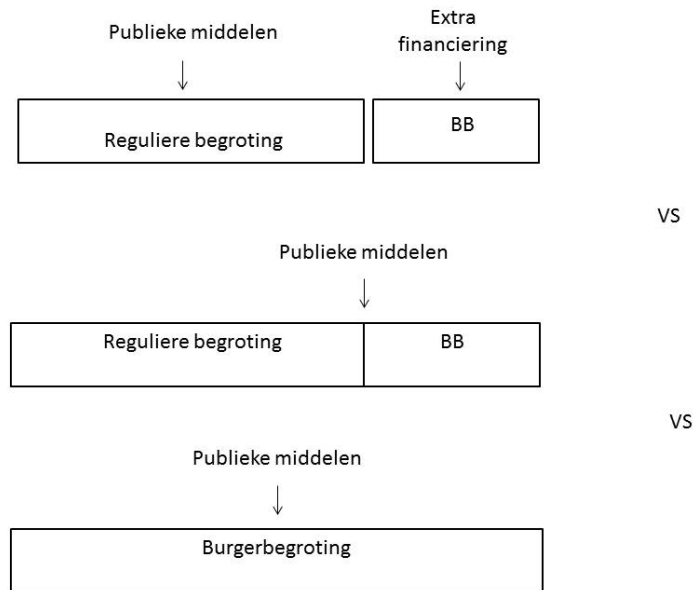
Een andere keuze gaat over de wijze waarop overheden de burgerbegrotingen financieel verankeren. Er kan sprake zijn van een aparte financieringsstroom die ingezet wordt voor de burgerbegroting of de

reguliere begroting kan tot object van participatief begroten gemaakt worden. Een tussenvorm is wanneer een specifiek deel van het normale budget wordt afgeschermd voor de burgerbegroting: de middelen voor participatief begroten gaan dan wel ten koste van ander beleid. Deze afweging is gevisualiseerd in afbeelding x. De experimenten in Duitsland bestaan vaak uit een consultatie van burgers over de hele begroting. Burgers kunnen, meestal online, aangeven op welke domeinen de overheid volgens hen meer of minder budget zou moeten toewijzen. Burgers hebben echter geen beslissingsmacht; het blijft bij consultatie. Meestal zien we echter dat er een apart deel van het budget gereserveerd wordt voor de burgerbegroting. In bijvoorbeeld Parijs gaat het geld voor de burgerbegroting ten koste van het geld voor ander beleid, terwijl er in bijvoorbeeld Antwerpen, maar ook vaak in Schotland, sprake is van 'extra' geld dat aan de burgerbegroting kan worden uitgegeven. We hebben eerder voor- en nadelen benoemd van de verschillende financieringsopties.

Vertegenwoordigt de burgerbegroting een extra financieringskanaal, dat niet ten koste gaat van andere beleidsuitgaven, dan vormt het minder een bedreiging voor ambtenaren en politici. Dat kan als voordeel hebben dat er minder reden is om in verzet te gaan. Aan de andere kant kan een nadeel van deze keuze zijn dat de burgerbegroting blijft bij experimenten en niet duurzaam verankerd raakt in administratieve routines. Niet voor niets werd bij een evaluatie van burgerbegrotingen in Schotland het gebrek aan institutionalisering van burgerbegrotingen benoemd als een risico voor de toekomstbestendigheid ervan (Schotland evaluatie *first generation*). Dat past bij de meer algemene conclusie van wetenschappelijk onderzoek dat burgerbegrotingen vaak blijven bij korter of langer lopende experimenten die tot een einde komen bij een wisseling van macht.

## 5.6 Beleidsthema's versus losse projecten

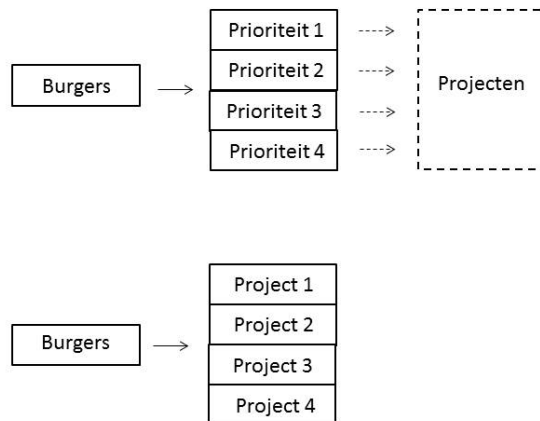
Het detail waarop burgers budgetten alloceren, verschilt. Er kan gealloceerd worden op projectniveau. Hierbij gaat het meestal om heel concrete projecten met een duidelijke locatie of doelgroep. Een stad als Parijs heeft bijvoorbeeld geen thematische discussie. Enkel projecten worden besproken. De projecten die burgers voorstellen, gaan vaak over de buurt waarin ze leven. Er is doorgaans een hechte band met de directe leefomgeving. Nabijheid is dan ook het kader waarbinnen burgerbegrotingen in dit geval worden gepresenteerd. Omdat projecten zo concreet zijn, laten ze ook beter coproductie toe. Burgers nemen zelf een deel van de verantwoordelijkheid op bij de uitvoering van de projecten. Dat is althans de ervaring van de Antwerpse burgerbegroting. Vaak zijn de gevraagde sommen niet groot, maar wel voldoende om een project van een burger wind in de zeilen



Figuur 10: Recurrent of nieuw budget

te geven. Tot slot lijkt de focus op concrete projecten niet enkel meer, maar ook een bredere doorsnede van de bevolking aan te spreken dan meer abstracte discussies op het niveau van thema's. De focus op projecten houdt ook risico's in. Er is weinig deliberatie en politieke afweging tussen burgers. De burgerbegroting dreigt dan te verengen tot een subsidiekanaal zonder meer. Dat is ook de conclusie waar-toe Röcke (p.130) komt in haar analyse van de burgerbegrotingen op scholen in de Franse regio Poitou Charentes.

Een alternatief is een allocatie op basis van thema's. De keuze wordt dan op een abstracter niveau gemaakt. Zo zou er bijvoorbeeld een keuze kunnen zijn tussen milieu, mobiliteit of economie. Thema's hebben als voordeel dat de discussie op strategische hoofdlijnen gevoerd wordt. Het nadeel is echter dat de thematische focus een impact kan hebben op de brede betrokkenheid: omdat de discussie minder concreet is voelen mensen er ook minder binding mee. Binnen de burgerbegroting van Antwerpen, waar er een tweetrapsraket werd gevoerd met deliberatie over beleidsthema's en vervolgens een stemmingsronde op concrete projecten, bleek het een stuk gemakkelijker om mensen te motiveren voor de project- dan voor de thematische focus. Onderstaande figuur visualiseert de keuze tussen een thematische focus, eventueel uitmondend in concrete projecten, of een puur projectmatige focus, die ten koste kan gaan van politieke discussies over beleidsprioriteiten.



Figuur 11: Prioriteiten of projecten

## 5.7 Implicaties voor Vlaanderen

We hebben zes designkeuzes op een rij gezet. Uiteraard zijn er geen van deze keuzes per definitie goed of slecht, maar hangt dat oordeel telkens af van het doel dat de burgerbegroting in kwestie moet dienen. Wanneer overheden vooral willen inzetten op de bevordering van burgerschapszin is het bijvoorbeeld logisch om organisatorisch in te zetten op deliberatie, in plaats van (enkel) te focussen op stemrondes. Tegelijkertijd zegt een keuze voor deliberatie op zichzelf lang niet alles: of een deliberatie online of offline wordt georganiseerd heeft ook consequenties voor het type interactie dat ontstaat; een deliberatie die vooral dient om bestuurders van informatie te voorzien zal andere effecten soorten dan een deliberatie die dient om burgers beslissingen te laten maken; en waar deliberatie over beleidsprioriteiten kan leiden tot een politieke discussie maar weinig burgeropkomst kan een deliberatieve focus op projecten meer mensen mobiliseren zonder een echte politieke afweging te moeten maken. Hoe een burgerbegroting er in de praktijk uit ziet hangt dus af van hoe overheden verschillende designaspecten met elkaar combineren en in praktijken omzetten. Uit het bovenstaande zien wij wel een aantal overwegingen die voor een Vlaamse burgerbegroting van belang kunnen zijn.

Allereerst is er de keuze hoeveel beslissingsbevoegdheid er overgedragen moet worden aan burgers. We hebben het al eerder gehad over de rol van ambtenaren en politici in burgerbegrotingen. Wanneer ambtenaren een sterke rol hebben in niet alleen de organisatie



en de uitvoering van projecten, maar ook in de screening, dan kan dit de ambtelijke steun voor burgerbegrotingen bevorderen. Hetzelfde geldt voor politici: hen een actieve betrokkenheid geven kan bevorderen dat ze burgerbegrotingen steunen, maar we hebben ook gewezen op het risico dat een onvermogen om projecten politiek los te laten de horizontale en creatieve werking van burgerprojecten op Vlaams niveau zou kunnen belemmeren. Om die reden is het aan te raden voorzichtig te zijn met een al te gestuurde burgerbegroting en flink wat bevoegdheid aan burgers zelf te geven: zo kan voorkomen dat ideeën te veel verkokeren of in partijpolitiek vaarwater verzanden.

Wat betreft de keuze tussen deliberatie en aggregatie lijkt vooral schaal een belangrijke overweging wanneer het zou gaan over een Vlaamse burgerbegroting. In de praktijk zien we dat wanneer burgerbegrotingen op grote schaal worden uitgevoerd, de focus meestal ligt op stemrondes (bijvoorbeeld Parijs en Portugal) eventueel in combinatie met online deliberatie (bijvoorbeeld in Reykjavik en Madrid). Fysieke deliberatie zien we vooral in burgerbegrotingen op kleinere schaal, zoals Antwerpen. De uitdaging van het organiseren van een kwalitatief hoogwaardige dialoog wordt dan ook groter naarmate er meer deelnemers participeren in die dialoog. En hoe groter de schaal waarop wordt gedelibereerd, hoe hoger het aantal potentiële deelnemers. Online deliberatie is een alternatief, maar creëert niet hetzelfde type momentum als wanneer mensen fysiek samen in een zaal zitten.

Als het gaat om de keuze tussen massamobilisatie of de mobilisatie van een (actief) deel van de bevolking moet de Vlaamse overheid vooral nagaan of het doel van de burgerbegroting is om burgers te engageren of om hen te consulteren. Beiden zouden in potentie geschikt kunnen zijn om op Vlaamse schaal te organiseren, maar de organisatorische uitwerking ervan zal anders zijn. Massamobilisatie zal waarschijnlijk meer de vorm van verkiezingen aannemen, met stemrondes waar zoveel mogelijk mensen aan meedoen, terwijl consultatie in de praktijk eerder de vorm aanneemt van deliberatieve burgerpanels. Uiteraard is, zoals meestal, ook een mengvorm mogelijk, zoals in het Parijse geval waar alle burgers mogen stemmen maar willekeurig geselecteerde burgers betrokken zijn bij de screening van voorstellen (samen met ambtenaren en politici).

Dan de keuze tussen een begroting over beleidsthema's heen of een begroting op een specifiek thema. Voor beiden zien we potentiële voor- en nadelen op Vlaamse schaal. Een begroting over beleidsthema's heen kan horizontalisering van beleid bevorderen en daarmee bijdragen aan ontkokering. De horizontaliserende werking van de burgerbegroting werd benoemd als positief effect ervan in de Antwerpse context. Een nadeel van deze designkeuze kan wel zijn dat

juist omdat er zoveel samenwerking vereist is, tussen departementen en agentschappen maar ook tussen bestuursniveaus, praktische problemen zich makkelijk manifesteren. Wanneer daarentegen wordt gekozen voor een specifiek thema waar ook nog eens veel Vlaams regionale bevoegdheid voor is, zal er waarschijnlijk minder horizontale werking zijn van een burgerbegroting, maar kan, zoals in het geval van de scholen in Poitou Charantes, wel makkelijker voorkomen worden dat ideeën stranden vanwege een gebrek aan horizontale of verticale beleidscoördinatie.

We hebben het ook gehad over hoe een burgerbegroting financieel verankerd kan worden: in recurrent beleid of in nieuwe budgetten. Een burgerbegroting kan een extra kanaal van financiering zijn dat niet ten koste gaat van de publieke middelen voor de reguliere begroting, of het kan middelen van de reguliere begroting afschaven. Een radicaler alternatief is dat de volledige begroting object wordt van burgerbegroting, maar dat alternatief zien we in de Europese context eigenlijk alleen wanneer het gekoppeld wordt aan een consultatieve in plaats van beslissende rol van burgers, zoals vaak het geval is in Duitsland. Om brede acceptatie van de burgerbegroting doorheen alle departementen, agentschappen en bestuursniveaus op Vlaams niveau te vergemakkelijken denken wij dat het zinvol is een burgerbegroting niet teveel geld te laten afschaven van andere beleidsposten. Een risico hiervan is dat het de duurzame verankering van de burgerbegroting kan belemmeren. Om die reden kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden te starten met de burgerbegroting als extra budget en vervolgens in latere edities het traject meer onderdeel te maken van het reguliere begrotingsproces.

Tot slot kan een burgerbegroting vooral focussen op burgerprioritering van beleidsthema's of op concrete projecten ingediend door burgers. Hier hangt het ervan af of de Vlaamse regering wil dat burgers mee praten over de afweging van politieke doelstellingen, of dat de regering wil dat burgers in de bres springen voor hun concrete beleidsideeën. Bij een projectfocus gaan deelnemers promotie voeren voor hun project. Wanneer zo'n input aan creatieve projecten de doelstelling van de burgerbegroting zou zijn, is dat acceptabel en zelfs goed. De burgerbegroting wordt dan een creatief labo waarin projecten vanuit de maatschappij kunnen worden gelanceerd. In tegenstelling tot klassieke subsidies, zijn er geen uitgebreide reglementen nodig. Wanneer de doelstelling echter ook is om burgerschap te versterken, dan is een zuivere subsidiefocus een verarmde versie van een burgerbegroting.

Een extra aandachtspunt bij een projectfocus op Vlaams niveau is de omgang met schaal. In een Vlaamse burgerbegroting is de

regionale verankering van voorgestelde projecten minder duidelijk. In een gemeente of een stad hebben deelnemers doorgaans een concreet beeld van de wijk waar het project uitgevoerd zal worden. Op Vlaamse schaal is er allicht minder empathie wanneer projecten van pakweg Hasselt en Oostende naast mekaar op tafel liggen. In Parijs en in de nationale burgerbegroting in Portugal lossen ze dit op door mensen te laten stemmen op zowel lokale projecten als op stadsbrede/nationale projecten. Een andere manier om toch op Vlaams niveau te kunnen werken, is door te alloceren op het programma-niveau: zo kunnen bovendien een thematische- en projectfocus met elkaar worden gecombineerd. Als mobiliteit een thema is, dan zou het aanleggen van fietspaden een programma kunnen zijn. Een concreet fietspad langs een gewestweg zou dan een project zijn. De thematische ronde van de burgerbegroting van het district Antwerpen werkt eigenlijk met programma's. De thema's zijn geconcretiseerd in actieprogramma's. Het thema groen is gepreciseerd in bv. groen in straten, groen op pleinen, eetbaar groen, hondenloopzones en nog verschillende andere programma's. Het staat nog niet vast waar bijvoorbeeld een hondenloopzone moet komen, maar het geeft wel een indicatie over het beschikbare budget. Het thema cultuur is verbijzonderd in onder meer buurtconcerten, literatuur, boeken, en gaming. Een interessante piste voor Vlaanderen is om een burgerbegroting op te bouwen rond relatief concrete programma's die niet noodzakelijk aan een locatie toegewezen moeten worden.

De designkeuzes kunnen anders beantwoord worden al naargelang de doelstellingen die men met de burgerbegroting nastreeft.

- De eerste designkeuze is of men het begroten volledig overlaat aan de burgers, en dus de burgerbegroting integraal overneemt, of dat de burgerbegroting tot stand komt in een dialoog tussen verkozen politici en burgers. Wanneer activering en machtsoverdracht de doelstelling is, moet de begroting overgelaten worden aan de burgers. Wanneer beleidsinput de doelstelling is, is dialoog allicht noodzakelijk. Het verhaal achter de begrotingskeuzes van burgers is immers ook van belang. Ook gemotiveerd afwijken van burgerbeslissingen moet kunnen. Uiteraard moeten burgers deze procedure goed begrijpen voordat ze in een begrotingsproces stappen. Wanneer burgerschapsvorming de doelstelling is, zijn beide modellen denkbaar.
- De tweede designkeuze is of men vooral inzet op aggregatie (stemmen) of op deliberatie (praten). De activeringsdoelstelling vraagt dat grotere massa's gemobiliseerd worden. Stemmen is dan doorgaans het enige alternatief. Burgerbegrotingen in Parijs en Madrid halen grote deelnemersaantallen vooral in de stemrondes. Bovendien vergt de machtsoverdracht dat er dui-

delijke meerderheden kunnen onderscheiden worden. Wanneer beleidsinput de doelstelling is, moet er deliberatie zijn. Een stem op zich zegt nog niet zo veel. Net als in de reguliere politieke besluitvorming, krijgt beleid maar vorm in dialoog met de samenleving. Ook wanneer burgerschapsvorming een doelstelling is, is deliberatie cruciaal. Begrip voor andere standpunten en voor het algemeen belang krijg je maar als je in dialoog het standpunt van anderen kan begrijpen.

- De derde designkeuze gaat over het type deelnemer. Ofwel streeft men naar een deelnemersveld dat representatief is voor de bevolking. Ofwel mikt men op zoveel mogelijk deelnemers en neemt men de eventuele vertekening van de deelnemers erbij. De onderliggende vraag is ook of men neutrale deelnemers wil (die bv. door loting getrokken zijn) of men betrokken deelnemers wil (die bv. gemobiliseerd zijn door verenigingen en/of sterkere preferenties hebben). Neutrale deelnemers worden geacht te begroten in 'het algemeen belang'. Betrokken deelnemers worden geacht op te komen voor een belang waar ze waarde aan hechten. Dat kan een particulier belang zijn, maar ook een altruïstisch geïnspireerd belang van een andere burger. Om beleidsinput te verkrijgen, zijn betrokken deelnemers van belang. Betrokken burgers hebben immers al nagedacht over hun voorstellen en hebben er allicht al met mensen in hun omgeving over gediscussieerd. Ook burgerschapszin zal maar aangescherpt worden wanneer dialogen van een hoog niveau zijn. Om dialoog op een hoog niveau te voeren, moeten de gesprekspartners betrokken zijn. Meer nog, om mensen zelfs maar rond tafel te krijgen, is betrokkenheid allicht al een voorwaarde. Wanneer activering de doelstelling is, is het denkbaar dat ook meer neutrale deelnemers aangesproken worden. Dat kan via online stelsystemen die laagdrempelig zijn en een kleine tijdsinvestering vragen van de participant.

Bij de opzet van burgerbegrotingen hoopt men vaak een neutrale burger te kunnen aanspreken die dan boven het politieke gewoel kan staan. Deze visie miskent de essentie van een burgerbegroting. In een burgerbegroting doen ook burgers aan politiek. We denken dat succesvolle burgerbegrotingen daarom nood hebben aan betrokken burgers, net zoals succesvolle politieke begrotingen nood hebben aan betrokken politici. Dit standpunt hangt samen met het democratiemodel van de *monitoring democracy* (alerte democratie) waarbinnen we deze studie situeerden. De democratie vandaag is hyper-representatief. Wanneer burgers, bedrijven of verenigingen het publieke debat willen beïnvloeden, doen ze dat omdat ze voor iets staan. Ze representeren een belang of een ideaal. Representatie van maat-

schappelijke belangen gebeurt dus niet enkel door verkozen politici, maar ook door al die andere maatschappelijke actoren en actieve burgers. Wel zullen het verkozen politici moeten zijn die van deze dagelijkse aanvoer van beleidsvoorstellen een politieke agenda kneden. Een burgerbegroting zal maar succesvol zijn wanneer ze er in slaagt betrokken burgers te mobiliseren. Meer nog, een burgerbegroting kan ook burgers net meer betrekken bij het beleid. Van neutrale burgers, net als van neutrale politici, mag je niet al te veel verwachten. Burgers moeten meespelen in het politieke spel; en niet aan de zijlijn staan zoals een Romeinse keizer die op het einde van de strijd ietwat verveeld de duim omhoog of omlaag wijst.

- De vierde keuze is of de begroting zich zal toespitsen op één beleidsdomein of net op een brede waaier aan thema's. Met activering als doelstelling is een algemene doelstelling realistischer. De keuzes binnen beleidsdomeinen zijn doorgaans te fijnmazig om de keuzes koudweg ter stemming voor te leggen. Context is heel belangrijk. Wanneer er wel ruimte is voor dialoog, kan er wel thematisch gewerkt worden. Evengoed kan er intersectoraal gewerkt worden. Het voordeel van meerdere thema's is dat burgers ook verbanden kunnen leggen tussen thema's die beleidsmakers zelf niet zien. Zeker in Vlaanderen kan een burgerbegroting een stimulans zijn om transversaal te werken.
- De vijfde keuze gaat over de budgetten. Wordt de begroting gerealiseerd met een nieuw budget? Wordt er bestaand budget gereserveerd voor de burgerbegroting? Of gaat de burgerbegroting over het hele budget. Bij activering, waarbij burgers zelf begroten, is het niet realistisch dat het hele budget participatief wordt toegewezen. Dit zou de politieke instituties en de rol van verkozen politici geheel uithollen. Enkel wanneer de beleidsinput de doelstelling is, is een burgerbegroting over het hele budget mogelijk. In Duitsland zijn er heel wat van dergelijke burgerbegrotingen uitgevoerd. De politici nemen de resultaten van deze oefening dan mee in de reguliere begroting. Het mag duidelijk zijn dat dit een eerder dunne variant van burgerbegroten is.
- De laatste keuze gaat over de vraag of er middelen toegewezen worden aan beleidsthema's of aan individuele projecten met een duidelijke locatie of doelgroep. Je kan bijvoorbeeld middelen toewijzen aan fietspaden of je kan middelen toewijzen aan een fietspad in een specifieke straat. Projectbegrotingen zijn een tweesnijdend zwaard. Mensen zijn doorgaans meer betrokken bij concrete projecten. Daar kunnen ze zich meer bij voorstellen. Anderzijds is het moeilijker om de deliberatie op het niveau van een politieke afweging te trekken. Een burgerbegroting dreigt

zo een schoonheidswedstrijd voor projecten te worden. Allicht is er daarom steeds een mengvorm nodig.

	1	2	3	4	5	6
Activering	Burgers begroten zelf	Stemmen	grote aantallen, betrokken en/of neutrale deelnemers	algemeen	nieuw of deel bestaand budget	thema en project
Beleidsinput	Burgerdialoog	Praten	zoveel mogelijk, betrokken deelnemers	algemeen of thematisch	nieuw of deel bestaand budget of hele budget	thema en project
Burgerschap	Burgerdialoog of burgers zelf	Praten	zoveel mogelijk, betrokken deelnemers	algemeen of thematisch	nieuw of deel bestaand budget	thema en project

Tabel 2: Designkeuzes en doelstellingen

## 6 CONCLUSIE

In deze studie onderzochten we de context, de doelstellingen, de rollen en enkele belangrijke designparameters van een burgerbegroting. We komen tot volgende aanbevelingen.

- Burgerbegrotingen kunnen en mogen de representatieve politieke instituties niet vervangen. Integendeel, een burgerbegroting kan en moet de representatieve democratie aanvullen en versterken. Dit past in het model van de alerte democratie.
- Bepaal de doelstellingen van een burgerbegroting: activering van burgers, input voor beleid, of het aanscherpen van burgerschapszin.
- Werk een burgerbegroting uit samen met de georganiseerde burgermaatschappij. Dat past binnen de Vlaamse traditie van participatie. Door de georganiseerde burgermaatschappij slaan we de brug tussen burger en burgerbegroting.
- Gebruik de burgerbegroting om inspraak te organiseren met inwoners die geen kiezers zijn. Verschillende lokale initiatieven verlagen bijvoorbeeld de leeftijd tot 16 jaar en vragen geen officieel stemrecht.
- Burgerbegrotingen kunnen een divers publiek mobiliseren. Dit vergt wel extra bestuurlijke inspanningen.
- Succesvolle burgerbegrotingen gaan over concrete projecten en thema's. Geaggregeerde categorieën (zoals bijvoorbeeld onderwijs, "sociale zekerheid", "mobiliteit", ...) zijn te abstract om zinvolle keuzes te maken over uitgaven of besparingen. Het hoge abstractieniveau kan bovendien een kennisdrempel vormen en kan zo in de weg komen te staan van de diversiteit van het deelnemersveld.
- De burgerbegroting vergt inzet van ambtelijke capaciteit. In Parijs (100 miljoen euro, 2,3 miljoen inwoners) is er een team van 9 ambtenaren bezig met de burgerbegroting.
- Het budget waarmee burgers mogen begroten varieert enorm. Van 0,5 euro per inwoner in Portugal tot 147 euro per inwoner in Reykjavik. Het budget moet voldoende groot zijn om de organisatiekosten te verantwoorden, maar niet zo groot dat de absorptiecapaciteit van de administratie overschreden wordt.
- Burgerbegrotingen kosten niet alleen aan de administratie, ze leveren ook op. Ook administraties leren uit burgerinzichten. Bovendien kunnen projecten van burgers helpen om beleidsverkokering te doorbreken.

- Burgerbegrotingen hebben tijd nodig om te groeien. In Parijs legde men dadelijk budget voor vijf jaar vast. Vaak overleeft een burgerbegroting een politieke wissel van de macht niet.
- Verschillende keuzes in het design moeten geïnformeerd worden door de doelstellingen van de burgerbegroting. Zie tabel 2.

## 7 BIBLIOGRAFIE

- Abad, H. 2009. "Revisiting participatory governance: An instrument for empowerment or co-optation?" In *From political won't to political will: Building support for participatory governance* edited by C. Malena, 31 - 36. Kumarian Press.
- Baiocchi, G., and E. Ganuza. 2014. "Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered." *Politics and Society*, 42(1): 29 - 50. <http://doi.org/10.1177/0032329213512978>.
- Barber, B.R. 2003. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. University of California Press.
- Bovens, M., and A. Wille. 2014. *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Prometheus, Bert Bakker.
- Elchardus, M. 2002. *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Ganuza, E., and G. Baiocchi. 2012. "The Power of Ambiguity?: How Participatory Budgeting Travels the Globe." *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-12.
- Hofman, J. 2011. "Nederland op weg naar de burgerbegroting." *Publicatiereeks over burgerparticipatie*, 1-67.
- Huyse, L. 2014. *De Democratie Voorbij*. Leuven: Van Halewyck.
- Keane, J. 2009. *The life and death of democracy*. London: Simon en Schuster.
- Renson, T. 2018. "Baart Antwerpse Burgerbegroting betere burgers?" *Sampol*, 2, 58- 66.
- Röcke, A. 2014. *Framing citizen participation: Participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Palgrave macmillan.
- Schneider, S. H., and S. Busse. 2018. "Participatory Budgeting in Germany - A Review of Empirical Findings." *International Journal of Public Administration*, 692, 1-15. <http://doi.org/10.1080/01900692.2018.1426601>.



- Serageldin, M., J. Driscoll, L. Meléndez San Miguel, L. Valenzuela, B. Consuelo, E. Solloso, C. Sola-Morales, and T. Watkin. 2005. "Assessment of participatory budgeting in Brazil." Center for Urban Development Studies. Washington D.C.
- Sintomer, Y., C. Herzberg, and A. Röcke. 2008. "Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges." *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>.
- Thijssen, P., and W. Van Dooren. 2016a. "Who you are/where you live: do neighbourhood characteristics explain co-production?" *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 88-109.
- Thijssen, P., and W. Van Dooren. 2016b. "Going online. Does ICT enabled-participation engage the young in local governance?" *Local Government Studies*, 42(5), 842-862.
- Van Reybroeck, D. 2013. *Tegen Verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Wolf, E. and W. Van Dooren. 2017. *De Waarde van Weerstand. Wat Oosterweel leert over Besluitvorming*. Pelckmans Pro.
- Zakaria, F. 2007. *The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad (Revised Edition)*. New York: WW Norton & company.