

**‘DUURZAME ONTWIKKELING DUURZAAM ONTWIKKELEN:  
BETER BELEID DOOR PARTICIPATIE’**  
*SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN*

## 1. PROJECTINFORMATIE

PROJECT: “Duurzame ontwikkeling duurzaam ontwikkelen: Beter beleid door participatie”  
OPDRACHTGEVERS: POD Wetenschapsbeleid en POD Duurzame Ontwikkeling  
PROGRAMMA: “Actie ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de federale overheid”  
UITVOERDERS: Kim Loyens en Dr. Steven van de Walle (Instituut voor de Overheid, K.U. Leuven)  
PERIODE: 15 september 2005 – 15 mei 2006

## 2. DOEL

Het onderzoeksproject bestond uit twee fasen. In een eerste fase werd een analyse gemaakt van het **profiel** van de deelnemers aan de raadpleging over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling, met de bedoeling om mogelijke verschillen in de reacties na te gaan. Deze bevindingen werden gekaderd in een internationale meta-analyse van de **participatiekloof**. Op basis hiervan worden redenen voor non-participatie in kaart gebracht, met bijzondere aandacht voor de niet-georganiseerde burger, m.a.w. de individuele burger die niet vanuit een belangenorganisatie reageert. In de tweede fase ging de aandacht naar de processen en **randvoorwaarden** die leiden tot succesvolle beleidsparticipatie. Aan de hand van bestaande handleidingen voor ‘interactieve beleidsvorming’ werden interessante **methoden en technieken** in kaart gebracht. Daarnaast werd ook de aandacht gevestigd op enkele ‘**best practices**’ op het gebied van burgerparticipatie. Tenslotte werden concrete **strategieën** ontwikkeld met het oog op de verbetering van de volgende consultatie over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling.

## 3. SAMENVATTING

Participatie van de burger in beleidsvoering gebeurt doorgaans vanuit **doelstellingen** als voorlichting, legitimiteit, doelmatigheid en kwaliteitsverbetering van het overheidsbeleid. Over het algemeen verwijst men naar drie grote **voordelen** van een dergelijke aanpak. Ten eerste zorgt participatie voor een breed draagvlak voor het beleid, zodat er een grotere kans is dat de beslissingen geaccepteerd worden door de bevolking. Een tweede pro-argument is de inhoudelijke verrijking van het beleid. Burgerparticipatie kan immers leiden tot het mobiliseren van een grote diversiteit aan ervaringen, kennisvormen, vaardigheden, expertise, inzichten en perspectieven. Ten derde is er een moreel argument dat de intrinsieke waarde van participatie benadrukt, omdat het kan leiden tot een meer open en directe democratie. De belangrijkste **tegenargumenten** verwijzen naar het gebrek aan kennis en vaardigheden bij de burger om een waardevolle bijdrage te leveren aan het beleid en het feit dat de burger enkel of vooral uit is op zijn eigen voordeel zonder oog te hebben voor het algemeen belang.

Daarnaast bestaat het risico dat burgerparticipatie leidt tot een uitholling van het representatieve stelsel en dat het zorgt voor (onnodige?) vertraging van de besluitvorming. Bij politici wordt vaak een **ambivalente houding** vastgesteld ten opzichte van participatief beleid. Enerzijds beseft men alsmear meer dat er voordelen aan verbonden zijn, maar anderzijds is er toch nog sprake van 'koudwatervrees'. Het betrekken van de burger zou immers kunnen leiden tot onbruikbare voorstellen of een eigen afweging onmogelijk maken.

'De participant' is niet representatief voor de bevolking, omdat er een participatiekloof is. De belangrijkste vertekeningen die men vaststelt, houden verband met opleidingsniveau, geslacht, leeftijd, inkomen, socio-economische status en etniciteit. Vooral gesetelde, hoogopgeleide, mannelijke en welvarende 'middle to upper-class individuals' nemen deel aan allerhande participatie-initiatieven. Naast **achtergrondkenmerken** kunnen echter ook **attitudes, houdingen en opinies** invloed uitoefenen op de deelnamebereidheid. Inspraakinitiatieven roepen bovendien vooral deze personen tot actie die op andere terreinen in de samenleving – zoals het **verenigingsleven en belangenorganisaties** – al actief participeren. Voor leden van een belangengroep is de financiële en sociale drempel immers vaak lager dan voor de individuele, niet-georganiseerde burger. In belangengroepen leren burgers ook de waarde inzien van democratische besluitvorming en wordt een kader aangereikt om invloed uit te oefenen op het beleid.

Als verklaring voor de lage participatiegraad van bepaalde groepen in de samenleving wordt vaak verwezen naar het gebrek aan de noodzakelijk **'resources' of hulpbronnen**, zoals 'civic skills', geld en vrije tijd. Laag opgeleide personen beschikken vaak niet over de nodige vaardigheden of financiële middelen om actief te participeren. 'Civic skills' worden vooral ontwikkeld door onderwijs, maar kunnen ook aangeleerd worden in een maatschappelijke organisatie. Vrije tijd heeft wel een invloed op de hoeveelheid tijd die men besteed aan participatie, maar niet op het feit dat men participeert. Een tweede verklaring heeft te maken met **rekrutering**. Degenen die al beschikken over de nodige hulpbronnen, worden vaker dan anderen gevraagd om actief te worden in het politieke en maatschappelijke leven. **Motivatie** en interesse spelen daarnaast ook een belangrijke rol. De deelnamebereidheid is bovendien hoger wanneer het beleidsdomein of –thema een groter **raakvlak** heeft met het dagelijkse, particuliere leven en de (woon)omgeving, en de participatie weinig financiële of psychologische **kosten** (bv. frustratie, gemiste alternatieve tijdsbestedingen) met zich meebrengt. Een specifiek probleem bij duurzame ontwikkeling is dat het beleidsdomein **onvoldoende spektakelwaarde** heeft en door de bevolking als abstract wordt beschouwd.

Naast de participatiekloof bestaat er ook een digitale kloof. Hoewel de informatisering en digitalisering van de samenleving voor veel mensen **nieuwe mogelijkheden en kansen** gecreëerd hebben, dreigen bepaalde groepen uit de boot te vallen omdat ze niet beschikken over de nodige vaardigheden, kennis of financiële middelen om gebruik te kunnen maken van nieuwe technologieën. Positief is dat het **aantal personen** dat het internet gebruikt tussen 1997 en 2006 drastisch is toegenomen. Toch is er een duidelijke vertekening in het **profiel van internetgebruikers**. Waalse gezinnen maken er minder gebruik van. Het zijn vooral jongeren en hoger opgeleiden met een job die internet regelmatig gebruiken. **Kansarmen** hebben het met name niet gemakkelijk omwille van financiële, intellectuele, psychologische en maatschappelijke drempels.

Een belangrijke vraag die men zich moet stellen is of de participatiekloof een probleem is. Dit hangt enerzijds af van de **reden waarom mensen niet participeren**. Als ze niet willen uit gebrek aan motivatie of interesse is het probleem niet zo ernstig. Als bepaalde groepen in de samenleving niet in

de mogelijkheid zijn om hun stem te laten horen en als de lage betrokkenheid bij politieke en maatschappelijke besluitvormingsprocessen een uiting is van frustratie, onvrede of vervreemding is de situatie problematischer. Anderzijds is het antwoord op deze vraag afhankelijk van de **doelstelling** die men vooropstelt bij het participatie-initiatief. Wil men vooral het draagvlak vergroten voor het beleid, dan is representativiteit noodzakelijk. Is het vooral de bedoeling om creatieve oplossingen te genereren, dan is gelijke participatie geen vereiste. Bovendien moet men zich afvragen of de belangen van burgers die niet (kunnen) participeren voldoende behartigd worden door anderen, zoals verkozen politici of vertegenwoordigers van belangengroepen.

Het overbruggen van de participatiekloof is niet eenvoudig. In het '**Civic Voluntarism Model**' van Verba wordt verwezen naar drie mogelijkheden: het verminderen van de socio-economische verschillen in de samenleving, het rekruteren van personen die normaal gezien niet gevraagd worden voor participatie en het versterken van de motivatie van minder gegoede burgers via 'issue-based mobilization'. **Motieven** kunnen ook van materiële en sociale aard zijn of verband houden met goed burgerschap en de wens om invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid. Door hierop in te spelen kan men burgers stimuleren tot beleidsparticipatie. **Andere mogelijke initiatieven** zijn het vergroten van de impact die burgers kunnen uitoefenen op het beleid, feedback geven over de uiteindelijke invloed die burgerparticipatie heeft gehad en meer erkenning geven aan de inbreng van de burger via media-aandacht.

In 2004 werd de tweede consultatie georganiseerd omtrent het voorontwerp van Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. Deze raadpleging had uiteenlopende **doelstellingen**, zoals bewustmaking, draagvlak verwerven, informatieverstrekking en kwaliteitsverhoging van het beleid. De instrumenten die men hanteerde waren echter niet aangepast aan al deze verschillende doelstellingen. Er was dus een vermenging van diverse doelstellingen zonder dat dit resulteerde in een gediversifieerd aanbod, afgestemd op specifieke doelgroepen. Een belangrijk knelpunt was de **lage toegankelijkheid** van het document. Dit was erg complex, verwarrend en moeilijk leesbaar voor de gemiddelde burger. De bijhorende brochure compenseerde dit probleem enigszins. Er was tenslotte nog een probleem met de **gepercipieerde impact** van de raadpleging. Omwille van het politiek draagvlak voor het voorontwerp leek de consultatie voor sommige burgers zinloos, omdat er wellicht toch geen fundamentele veranderingen zouden aangebracht worden. Aan de andere kant is een dergelijk politiek engagement essentieel, omdat de bevolking er dan op kan vertrouwen dat de voorstellen in het plan ook effectief uitgevoerd zullen worden.

De personen en organisaties die deelnamen aan de tweede consultatie over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling vormen geen afspiegeling van de algemene Belgische populatie. Er zijn bij de **individuele personen** duidelijk vertekeningen voor wat betreft geslacht, opleidingsniveau, leeftijd en arbeidssituatie. Bij de **organisaties** waren vooral de natuur- en milieuverenigingen oververtegenwoordigd. Na een analyse van het **deelnameprofiel bij de afzonderlijke thema's en acties** kwamen belangrijke factoren aan het licht die de responsgraad hebben beïnvloed. Georganiseerde stakeholders reageren verhoudingsgewijs meer dan individuele burgers. Ook de reactiewijze speelt een belangrijke rol. De papieren versie leverde meer uitgebreide reacties op dan de elektronische. Verder kwam naar voor dat respondenten uit Brussel in een aantal gevallen significant meer reageerden dan die uit Vlaanderen. Specifiek voor individuele personen werd tenslotte vastgesteld dat de bron van informatie een niet onbelangrijke factor is. Werd men geïnformeerd door de geschreven pers dan reageerde men verhoudingsgewijs meer dan wanneer de radiospot de belangrijkste bron van informatie was. Tenslotte speelde ook het opleidingsniveau een

belangrijke rol. Hoger opgeleiden reageerden niet alleen significant meer dan lager opgeleiden, maar reageerden ook duidelijk op andere thema's.

In het stappenplan voor het kiezen van concrete methoden en technieken van burgerparticipatie is het belangrijk om eerst te bepalen welke **doelstelling(en)** men wil bereiken. In dit onderzoek gingen we uit van de zeven doelstellingen die vooropgesteld werden bij de tweede consultatie over het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling (2004). Vervolgens moet men zich de vraag stellen hoe ver de betrokkenheid van de deelnemers kan gaan. Hiervoor bepaalt men een **positie op de participatieladder**. Edelenbos en Monnikhof onderscheiden vijf niveaus, namelijk informeren, consulteren, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Bij elke van deze niveaus heeft men de keuze uit verschillende technieken. Bij het bepalen van een concrete methode kan men ten slotte ook rekening houden met de **doelgroep(en)** die men wil bereiken. Het kan bijvoorbeeld gaan over het brede publiek, maar ook georganiseerde stakeholders, experts, ervaringsdeskundigen, jongeren of groepen met minder behartigde belangen. In het rapport wordt per doelstelling een overzicht gegeven van de mogelijke **methoden en technieken**, waarna in een volgend deel elke techniek – onderverdeeld per participatieniveau – in detail besproken wordt. Bij elke methode wordt eerst een korte omschrijving gegeven. Daarna wordt gefocust op sterke en zwakke punten, tips bij gebruik en doelgroepbereik. Tenslotte wordt ook een globale inschatting gemaakt van de kostprijs.

#### 4. BELEIDSAANBEVELINGEN

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste aanbevelingen die afgeleid kunnen worden uit het onderzoeksproject 'Duurzame ontwikkeling duurzaam ontwikkelen: Beter beleid door participatie'. Eerst worden enkele aanbevelingen besproken die belangrijk zijn bij burgerparticipatie in het algemeen. Daarna richten we ons – bij de specifieke aanbevelingen – op de verbetering van toekomstige consultaties omtrent het voorontwerp van Federaal Plan:

##### Algemene aanbevelingen

- 1) Bepaal bij aanvang van een participatieproject duidelijk welke **doelstelling(en)** je op het oog hebt. Wanneer het vooral de bedoeling is om draagvlak te verwerven voor het beleid, richt men zich het best op een zo breed en representatief mogelijke doelgroep. Het betrekken van specifieke stakeholders of belanghebbenden is interessant wanneer men creatieve oplossingen en nieuwe ideeën wil genereren.
- 2) Het is belangrijk om bij aanvang **duidelijkheid** te creëren over het kader waarbinnen de participatie plaatsvindt en de randvoorwaarden, zoals de mogelijke impact op het beleid, de tijdsplanning, de wijze waarop men inbreng kan hebben, enz. Op die manier worden realistische verwachtingen gecreëerd, zodat frustraties vermeden kunnen worden.
- 3) Een **uitgebalanceerde mediamix** in de promotie- en participatiefase leidt ertoe dat zoveel mogelijk mensen de kans krijgen om een volwaardige inbreng te hebben bij beleidsontwikkeling. Elk instrument heeft immers eigen voor- en nadelen.
- 4) De participatiebereidheid stijgt wanneer het thema een groot **raakvlak** heeft met het dagelijkse en particuliere leven of de (woon)omgeving van de burger. Het is daarom belangrijk om de abstracte algemene beleidslijnen te vertalen naar concrete beleidsacties, zodat de burger er beter het belang en de relevantie van inziet.

- 5) Men moet vooral vermijden om **'alibi-consultaties'** te houden. Wanneer de raadpleging voornamelijk handelt over besliste zaken is ze immers overbodig, omdat het doel 'informereren' en niet 'consulteren' is.
- 6) Bij afronding van elke fase in het beleidsproces is **feedback** naar de burger cruciaal. Vooral de resultaten en de impact die deze hadden op het beleid moeten duidelijk en tijdig gecommuniceerd worden. Een dergelijke vorm van erkenning en waardering kan motiverend werken.

#### Specifieke aanbevelingen met het oog op toekomstige consultaties

- 1) Wellicht is het **te ambitieus** om in één grote consultatie over het voorontwerp van Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling **zeven doelstellingen** te willen realiseren. Het is dan erg moeilijk om meerwaarde te creëren. Daarom is het beter om een beperkt aantal prioritaire doelstellingen te bepalen en de participatiemethode hierop af te stemmen. Indien men toch wil blijven vasthouden aan de zeven doelstellingen kiest men best voor verschillende technieken die telkens aansluiten bij één of twee doelstellingen.
- 2) Er werden vijf strategieën besproken ter verbetering van toekomstige consultaties over het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling.
  - De eerste strategie houdt min of meer een status-quo in, omdat men net zoals in 2004 een **brede consultatie** organiseert rond het gehele plan. Het is dan wel belangrijk om enkele aanpassingen te doen met betrekking tot leesbaarheid, lengte en taalgebruik van het document dat ter consultatie wordt voorgelegd.
  - De tweede strategie is opgebouwd uit **zes inhoudelijk homogene consultaties**, telkens rond één van de zes deelthema's in het Federaal Plan. Op die manier dekt men de volledige inhoud van het Plan af, maar heeft men nood aan meer personele en financiële capaciteit.
  - Een derde mogelijkheid is een consultatie over een selectie van thema's. De selectie wordt gemaakt op basis van **jaarlijkse kernaandachtspunten**. Men kan hierdoor diepgaande betrokkenheid van de bevolking bij een bepaald thema realiseren, maar slaagt er niet in om het volledige Plan ter consultatie voor te leggen. De personele en financiële implicaties blijven daarom binnen de perken.
  - Bij de vierde strategie wordt eveneens een selectie gemaakt van thema's, maar hier gebeurt dit aan de hand van de **fase binnen de beleidscyclus**. Men maakt een onderscheid tussen thema's waarover men enkel wil informeren, consulteren, draagvlak verwerven en waarover men samen met burgers beleid wil maken (coproduceren), enz. Positief is dat men een zeer heterogeen geheel aan thema's kan behandelen en dat voor de burgers duidelijk is welke rol zij nog kunnen spelen bij de beleidsontwikkeling.
  - In de vijfde en laatste strategie maakt men per thema een keuze voor het bereiken van specifieke **doelgroepen**. Technische en abstracte thema's kan men bijvoorbeeld laten behandelen door georganiseerde stakeholders, terwijl individuele burgers betrokken worden bij meer toegankelijke thema's. Hierdoor kan men gericht informatie verzamelen.