

Echt geld, echte macht: maar voor wie?

Armoede & begrotingsparticipatie: wat
we kunnen leren uit de Burgerbegroting
van het district Antwerpen

Begrotingsparticipatie?

Een verwaarloosd pleintje nieuw leven geven en vergroenen, een initiatief van kwetsbare jongeren financieren of een fietspad aanleggen: het zijn maar enkele voorbeelden van wat vorm kan krijgen met de centen van een zogenaamd burgerbudget of burgerbegroting. In binnen- en buitenland experimenteren steden al langer met begrotingsparticipatie. Daaronder verstaan we hier concreet: elk initiatief waarbij burgers of hun verenigingen een deel van de begroting van een lokaal bestuur kunnen toewijzen aan bepaalde doelstellingen en/of projecten.

Begrotingsparticipatie is niet ontstaan als een hip idee van stadsmarketeers. De praktijk vindt haar oorsprong in Zuid-Amerika, waar het vertrouwen in het politiek bestuur sterk was aangetast door wijdverspreide corruptie. Het bekendste voorbeeld komt wellicht uit de Braziliaanse stad [Porto Alegre](#). Daar organiseerde het stadsbestuur al in 1988 een eerste burgerbegroting, waaraan 50.000 van de 1,5 miljoen inwoners deelnamen. Ook in Europa zijn de voorbeelden niet langer op een hand te tellen. In [Nederland](#), [Duitsland](#) en het [Verenigd Koninkrijk](#) wint de praktijk al enkele jaren terrein. In eigen land waren [Kortrijk](#) en [Antwerpen](#) er als eersten bij. In [Gent](#) stemmen burgers in het najaar van 2017 voor projecten in het eerste 'Burgerbudget'.

Kansen voor maatschappelijk kwetsbare burgers

Projecten gefinancierd via begrotingsparticipatie zijn typisch erg lokaal ingebed en spelen in op noden van burgers. Maar is zo'n initiatief ook toegankelijk voor maatschappelijk kwetsbare burgers? Vinden mensen in armoede de weg doorheen de administratie? Hoe divers en hoe sociaal zijn de projecten?

Bij Demos zijn we ervan overtuigd dat in dit instrument heel wat kansen vervat liggen voor kwetsbare burgers. Zowel om de noden van maatschappelijk kwetsbare burgers zichtbaar te maken als om ze te lenigen. In dit artikel proberen we uit de ervaringen van de Antwerpse Burgerbegroting te leren welk opzet en welke ondersteuning dit mogelijk kunnen maken.

De Burgerbegroting van het District Antwerpen

Het district Antwerpen, met 200.000 inwoners en 22 wijken, startte in 2014 als een van de eersten in België met een eigen [burgerbegroting](#). Deelnemers beslissen er over tien procent van de begroting van het district. Het gaat in totaal om 1,1 miljoen euro. De burgerbegroting bestaat uit verschillende stappen. Burgers kunnen aan een of meerdere stappen deelnemen.

Tijdens de startmomenten (stap 1), die het district op 10 verschillende plaatsen organiseert, krijgen de deelnemers informatie over de burgerbegroting en over de beleidsdomeinen waarvoor het district bevoegd is. Die domeinen worden voorgesteld als [97 thema's](#) zoals bijvoorbeeld langer thuis wonen, kindvriendelijke pleinen of ondersteuning van sportprojecten. De lijst is bewust erg uitgebreid en omvat alles wat het district kan doen. Zo wil men een politieke interpretatie van de thema's die aan bod kunnen komen vermijden. In discussiegroepen worden de 12 populairste thema's gekozen. Mensen praten met elkaar en zoeken naar consensus. Er zijn dus geen stembiljetten of polls.

De 12 gekozen thema's komen aan bod op het districtsforum (stap 2), waar burgers in overleg beslissen hoeveel geld aan welk thema wordt besteed. Pas nadat het bedrag per thema vastligt, kunnen burgers of verenigingen projecten indienen (stap 3) binnen de gekozen thema's. Het district beoordeelt of projecten haalbaar zijn.

Hanne Bastiaensen, projectleider van de burgerbegroting: “We wijzen projecten af als ze niet binnen een jaar gerealiseerd kunnen worden, niet binnen het thema of niet binnen het budget passen. We keuren een project nooit af omdat het niet in het beleid zou passen.” De haalbare projecten liggen voor op het Burgerbegrotingsfestival, waar deelnemers in kleine groepen en per thema discussiëren over de projecten. De meest gekozen projecten krijgen een budget en gaan het jaar erna in uitvoering.



Beeld van de campagne van de Burgerbegroting in Antwerpen

Een inclusieve burgerbegroting

In theorie is er in de burgerbegroting geen focus op maatschappelijk kwetsbare burgers. De burgerbegroting staat open voor iedereen en er is geen registratie van deelnemers. Toch bestond er na de eerste ronde in 2014 bezorgdheid over de diversiteit van de deelnemers. Een onderzoek van de Universiteit Antwerpen toonde aan dat zich onder de deelnemers een goede mix van mannen en vrouwen bevond. Hoewel er burgers van verschillende leeftijden deelnamen, waren de Antwerpse jongeren onder 25 jaar sterk ondervertegenwoordigd. Er namen behoorlijk wat mensen met een migratieachtergrond deel, maar niet voldoende om representatief te kunnen zijn voor de inwoners van het district. De meest opvallende vaststelling was dat het overgrote deel van de deelnemers, ongeveer 8 op 10, hoogopgeleid was.

“Een jeugdwerkorganisatie was in die eerste ronde langsgekomen met drie Marokkaanse jongeren van 17 jaar. De jongeren gaven achteraf aan dat ze het niet leuk hadden gevonden. Ze hadden als thema ‘meer bloemen in de straat’ gekozen. Toen we hen vroegen of dat echt het thema was waarvan zij wakker lagen, bleek dat ze zich verplicht hadden gevoeld om tot een consensus te komen met enkele ‘mondige bomma’s’ aan hun discussietafel. Ze hielden zich in om niet hun eigen bekommernissen te delen en erover te discussiëren.”

- Hanne Bastiaensen, projectleider Antwerpse Burgerbegroting

Het team achter de burgerbegroting besloot werk te maken van een meer diverse groep deelnemers en van het sterker maken van de deelnemers met een maatschappelijk kwetsbare achtergrond. De belangrijkste strategie daarvoor was het werken met organisaties die wel al maatschappelijk kwetsbare burgers bereiken: het jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare jongeren (Kras jeugdwerk, JES, Jongerencentrum Kavka,...) en verenigingen waar armen het woord nemen (Filet Divers, Recht-op, Centrum Kauwenberg,...).

Hanne Bastiaensen: “We organiseerden geen aparte startmomenten, want we wilden net dat daar veel verschillende burgers samen zouden deelnemen. We trokken wel op voorhand naar de organisaties om zowel de professionals als de leden te informeren over de burgerbegroting.” Tijdens die bezoeken vooraf waren er ook oefenmomenten, die toelieten om het verloop van een startmoment al te verkennen. Dit was een soort generale repetitie. De ervaring leerde immers dat mensen die er aan een discussietafel goed in slagen om een standpunt in te nemen en dit te beargumenteren, meer impact hebben op de beslissing van die groep. Het was voor de organisaties en de verenigingen ook belangrijk om weten dat ze er niet alleen voor zouden staan, maar gerust met twee samen konden aanschuiven aan eenzelfde tafel.

Na deze voorbereidende contacten namen meer maatschappelijk kwetsbare burgers deel aan de discussietafels van de startmomenten. Dat vertaalde zich ook in de gekozen thema’s: waar in 2014 het thema ‘ondersteuning van het jeugdwerk’ niet eens werd gekozen, werd het in 2015 het op één na best bedeelde thema van de burgerbegroting, met uiteindelijk 12 goedgekeurde projecten. Ook een thema als ‘huiswerkbegeleiding’ kwam plots hoog op de agenda.

Uitvoering van de projecten: zelf doen is niet verplicht

Eens een project is geselecteerd, krijgen de indieners een contactpersoon binnen de administratie van het district. In overleg bepalen de indieners en de administratie wie het project zal uitvoeren en voor de uitvoering ervan zal instaan. Dat is soms het gevolg van de aard van een project: het aanleggen van een fietspad, bijvoorbeeld, gebeurt uiteraard door de diensten van het district. Maar ook de draagkracht van de indieners speelt mee. Een burger of vereniging met een sterk idee, maar onvoldoende tijd of draagkracht om het zelf in praktijk om te zetten, kan vragen dat het district de uitvoering op zich neemt. De uitvoering gebeurt dan in nauw overleg met de burger die indiende terwijl het district de formele projectleiding op zich neemt.

Maatschappelijk kwetsbare burgers aan de slag met de Burgerbegroting

[Filet Divers](#) is een erkende vereniging waar armen het woord nemen en werkt als kansencentrum en sociale kruidenier. Filet Divers ontvangt ongeveer 175 gezinnen per week, onder wie 40 procent mensen zonder wettig verblijf. De vereniging werkt met 150 vrijwilligers, waarvan een 100-tal uit de doelgroep zelf. Naast het vaste onthaal zijn er ook tal van projecten die erop gericht zijn talenten van mensen aan te boren: sport- en kookprojecten, e-inclusie,...

Annelies Van Loon, medewerker van Filet Divers: “We hadden een heel actieve werking, maar slaagden er niet in om beleidsparticipatie te realiseren met onze mensen. In onze zoektocht om daaraan iets te veranderen, kwamen we in contact met het team achter de burgerbegroting.” Filet Divers organiseerde een voorbereidend moment in eigen huis en nam nadien aan de drie stappen van de burgerbegroting deel.

“Met een groep vrijwilligers werkten we al even rond het thema ‘thuis in Antwerpen’. Met die groep stapten we ook in het traject van de burgerbegroting. Iemand van het district kwam bij ons langs en legde alles uit: wat een district is, welke thema’s we konden kiezen, hoe de verschillende stappen verliepen. We hielden onze eigen nabootsing van de burgerbegroting en kwamen zo uit op de thema’s waarvoor onze mensen wilden opkomen. Dat werd niet gedirigeerd vanuit de organisatie; het kwam van de mensen zelf. Tot vorig jaar hebben mensen met een migratieachtergrond nooit een thema gekozen. Ik vind het belangrijk dat iedereen wordt betrokken. Zonder de voorbereiding vond ik het zelf te spannend om er alleen heen te gaan.”

- Liza Mkrtyan, vrijwilliger bij Filet Divers

De organisatie diende uiteindelijk ook een eigen project in, dat middelen kreeg en nu in uitvoering is.

“Ik werk sinds 2014 als vrijwilliger bij Filet Divers en heb mee het project ‘[Verhalenvanger](#)’ ingediend bij de burgerbegroting. We brengen verhalen van mensen met een migratieachtergrond. Een paar maanden geleden kwam er een professionele regisseur, betaald met de middelen van de Burgerbegroting, die ons hielp de filmpjes te monteren. De eerste stap was om met die filmpjes meer mensen uit te nodigen bij Filet Divers. We werkten aan het scenario, de muziek, hielpen mensen met het verwoorden van hun ervaringen. Er komt een toonmoment gekoppeld aan een gesprek met de buurtbewoners.”

- Anduela Galanxhi, vrijwilliger Filet Divers



Beeld van de promotiecampagne voor het Burgerbudget in Gent

Enkele reflecties

1. *De burgerbegroting kan het perspectief van mensen in armoede binnenbrengen in beleid, maar doet ze dat ook?*

Het verhaal van de Antwerpse Burgerbegroting klinkt hoopvol. In een apart gecreëerde setting, krijgen alle burgers die dat wensen de kans om over de besteding van publieke middelen te beslissen. Ook burgers die in de klassieke, politieke systemen vaak ondervertegenwoordigd zijn, zitten dankzij tussenkomst van geëngageerde ambtenaren en middenveldactoren, mee aan tafel. De deelnemers gaan vanuit een gelijkwaardigheid in interactie met elkaar. Ook maatschappelijk kwetsbare burgers spelen dus een actieve rol. Dat vertaalt zich uiteindelijk in de verdeling van de beschikbare middelen: die is niet enkel een weerspiegeling van de bezorgdheden en dromen van mondige middenklassers, maar even goed van de bekommernissen van maatschappelijk kwetsbare burgers in de stad.

Onderzoekster [Deborah Bräutigam](#) vergeleek voorbeelden van begrotingsparticipatie in Brazilië, Ierland, Chili, Mauritius en Costa Rica. Ze onderzocht meer bepaald of de hoop terecht is dat begrotingsparticipatie een armoedebestrijdingsbeleid (*'pro-poor policy'*) kan stimuleren. Uit haar onderzoek bleek dat dit bijna uitsluitend het geval was wanneer linkse politieke partijen aan de macht waren en die macht gebruikten om de prioriteiten van het beleid te laten verschuiven in de richting van een armoedebestrijdingsbeleid.

Het onderzoek van Bräutigam reikt niet ver genoeg om na te gaan of deze conclusie ook hier bij ons geldt. Maar in elk geval rijst ook bij ons een fundamentele vraag: kunnen initiatieven zoals de Burgerbegroting op termijn een invloed hebben op de besteding van de andere 90 procent van de middelen? Met andere woorden: kan een burgerbegroting een hefboom zijn die een transformatie teweegbrengt op grotere schaal, of blijft het bij jaarlijkse projecten met 10 procent van de middelen? Het lijkt ons alvast nuttig om op de langere termijn het antwoord op die vragen te onderzoeken.

Nog volgens het onderzoek van Deborah Bräutigam, betekent het uitblijven van een impact op het globale beleid niet dat er op het vlak van armoedebestrijding geen voordelen zijn aan begrotingsparticipatie. Begrotingsparticipatie zorgt immers voor meer verspreide informatie en transparantie over de besteding van publieke middelen. Dat kan op zich gebruikt worden als een drukingsmiddel ten aanzien van overheden.

2. Voor iedereen gelijk doen is gelijk aan ongelijkheid bestendigen.

Het district Antwerpen kwam er vrij snel achter dat zelfs een heel laagdrempelige aanpak niet volstond om een representatieve groep van bewoners aan de Burgerbegroting te laten deelnemen. Nochtans was er op voorhand over nagedacht: er werd heel breed geïnformeerd, er werden veel startmomenten georganiseerd, het district ondersteunde burgers in elke fase. Kortom: iedereen is welkom en kan op steun rekenen. Maar toch bleek dat als je de participatie van maatschappelijk kwetsbare groepen au sérieux neemt, je van bij aanvang inspanningen moet doen om de sociale uitsluiting en de marginale positie van groepen burgers te overbruggen.

Het traject van een burgerbegroting vraagt ook echt veel van burgers: aanwezig zijn, discussiëren en opkomen voor je mening, projecten bedenken, indienen en uitvoeren. Als je ook mensen wil insluiten die meestal net uitgesloten zijn uit dit soort sociale interacties en participatieve praktijken, zullen je inspanningen voor deze mensen specifiek en intensiever moeten zijn.

3. Begeleiding werkt. Maar vooral voor georganiseerde maatschappelijk kwetsbare burgers.

De initiatieven van het Antwerpse district om maatschappelijk kwetsbare burgers warm te maken voor de Burgerbegroting waren bij het jeugdwerk en de armoedeverenigingen een welkome 'match'. De verenigingen en hun leden zaten zelf met concrete ideeën en de leden wilden actief aan het beleid participeren. Maar wat met maatschappelijk kwetsbare burgers die zich niet verenigen? De ervaringen uit 2014 tonen aan dat de laagdrempelige aanpak niet volstaat om een representatieve groep inwoners te bereiken. Niet-georganiseerde maatschappelijk kwetsbare burgers zijn dus aangewezen op hun eigen initiatief of op de wervende kracht van sleutelfiguren en sociale organisaties.

Het werk is nooit af. Hanne Bastiaensen: "Toen we het enthousiasme van die jongeren zagen dachten we dat er het jaar daarop dubbel zoveel zouden komen. Dat klopte niet: een deel van het effect is blijvend, een ander deel niet. We vinden het belangrijk dat er geen groepen ondervertegenwoordigd zijn. En dat vraagt dus jaar na jaar een volgehouden inspanning van het district."

Als we ervan uitgaan dat zowel bij middenklassers als bij maatschappelijk kwetsbare burgers verfrissende ideeën leven en dat een geslaagde burgerbegroting er een is waarin ook de noden en wensen van maatschappelijk kwetsbare burgers zichtbaar worden en een antwoord krijgen, dan ligt in het betrekken van die niet-georganiseerde burger nog een grote uitdaging.

Echt geld, echte macht

In de stad [New York](#) luidt de slagzin bij hun *participatory budgetting*: "Real money, real projects, real power". Echt geld en echte macht. Een aantrekkelijk idee, tenzij moet blijken dat het geld en de macht toch weer bij dezelfde mensen belanden. Het is een *work in progress*, waartoe onze verkenning van het thema hopelijk een steen kan bijdragen.



DATUM PUBLICATIE

27 november 2017

EEN ARTIKEL VAN

Astrid De Bruycker - Demos vzw

CONTACT EN MEER INFO

Saintelettesquare 19 B – 1000 Brussel

T +32 (0)2 204 07 00

E info@demos.be

www.demos.be