

Baart Antwerpse Burgerbegroting betere burgers?

THIBAUT RENSON · Doctorandus Burgerschap & Participatie aan het Centrum voor Lokale Politiek (UGent)

Politieke theoretici veronderstellen dat deliberatie het sociaal leren stimuleert. De vraag is echter of dit in de beleidspraktijk ook opgaat; en indien ja, bij wie. Dit onderzoek bevestigt dat de Antwerpse Burgerbegroting daadwerkelijk betere burgers baarde, maar leert ook dat zij die sociaal leerden vooral mannen en hoopopgeleiden waren. Het sociaal leren kent een glazen plafond en geldt ook minder voor laagopgeleiden.

Met het Gentse Burgerkabinet en de Antwerpse Burgerbegroting werden twee van Vlaanderens grootste deliberatieve trajecten uit 2017 verantwoord door expliciete verwijzingen naar wat in dit stuk sociaal leren genoemd wordt. Burgemeester Daniël Termont (sp.a) verwoordde het, in de Gentse gemeenteraad waarin de meerderheid het voorstel tot referendum over het circulatieplan wegstemde en ter vervanging het Burgerkabinet initieerde, als volgt: ‘Het gaat hier om het algemeen belang versus het individueel belang. Gaan we allemaal samen iets inleveren? Ben ik, Daniël Termont, die elke dag met zijn auto van Mariakerke naar het stadhuis rij, bereid om om te rijden langs de Dam-poort. Als ik daarmee de Brugse Poort veiliger maak, dan zeg ik ja’.¹ Willem-Frederik Schiltz (Open VLD), toenmalig districtsschepen van participatie en de grootste trekker van het Antwerpse initiatief, had het over de Burgerbegroting als een ‘burgerschapsvorming-light’: ‘het leren van elkaars perspectief, elkaars leeromgeving, ontwikkeling van wederzijds begrip, ook dat proberen we via de Burgerbegroting te bekomen’.²

In een democratische context is het maatschappelijk belang van sociaal leren – het leren van elkaars inzichten en ervaringen – cruciaal. Als democratie gaat over de beslissingen waarbij onze

samenleving het meeste gebaat is, is het essentieel om als burger (wiens belangen vertegenwoordigers dienen) het perspectief van diegenen die niet je leefwereld of ervaring delen, te begrijpen en te waarderen.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat steeds meer beleidsmakers zich laten inspireren door de tot de verbeelding sprekende theoretische veronderstelling dat deliberatieve democratie sociaal leren stimuleert. Door de vorm van participatie waarbij burgers samen aan de tafel worden gebracht om te debatteren over beleid, zouden deelnemers leren van elkaars inzichten en ervaringen.³ De vraag is in welke mate – en bij wie – dit in de werkelijkheid opgaat. Want het empirisch onderzoek naar deliberatieve democratie heeft zich vooralsnog niet afdoende op sociaal leren gefocust om deze claim (al dan niet) empirisch valabel te verklaren.⁴ Via een studie van de Antwerpse Burgerbegroting wil dit onderzoek daarom nagaan in welke mate deliberatie sociaal leren – bij welke burgers – daadwerkelijk stimuleert.

Deliberatie slaat hier specifiek op hetgeen men in de literatuur aanduidt als een *'mini-public'*: de Antwerpse Burgerbegroting is (in tegenstelling tot vele andere burgerbudgetten) een voorbeeld van deliberatie waarbij een diverse groep burgers door beleidsmakers uitgenodigd worden om in kleine gemodereerde groepjes te debatteren waarbinnen het verlenen van (briefing)informatie aan de deelnemers een belangrijk onderdeel vormt.⁵

Sociaal leren betreft in deze burgers die leren van elkaars inzichten en ervaringen waardoor de kennis en appreciatie van andere meningen vergroot.⁶ Dit betekent concreet dat sociaal leren optreedt

wanneer burgers leren andere meningen te begrijpen of de persoonlijke leefwereld te overstijgen in het vormen van de eigen mening.⁷ Een meer impliciete indicator van sociaal leren betreft het leren begrijpelijk maken van de eigen mening. Leren om te kunnen uitleggen waarom je een bepaalde mening inneemt, impliceert immers ook de ontwikkeling van een begrip dat anderen niet noodzakelijk dezelfde achtergrond, wereldvisie of ervaring delen. En je mening dus niet zomaar gesteld kan worden en uitlegt hoeft.⁸ Met andere woorden: sociaal leren gaat over het leren begrijpelijk maken van de eigen mening, die van anderen, en het leren overstijgen van het eigen perspectief.

EXPERIMENTEEL ONDERZOEK

Voor elke van de verschillende fasen van de Antwerpse Burgerbegroting hebben we de deelnemers een survey voorgeschoteld. Hierin werd bevraagd voor welk (beleids)thema de deelnemers zeker geld wouden voorzien en waarom.⁹ Daarna vroegen we welke redenen andere burgers zouden kunnen hebben, die aan dat thema juist geen geld willen spenderen.

Na elke fase deden we dit opnieuw, en stelden we exact dezelfde vragen. Dit deden we om te bestuderen of - en hoe - de argumentatie voor de eigen mening en de mogelijke argumentatie van de mening van anderen, evolueerden. Meer bepaald gingen we op zoek naar die kenmerken in de argumentatie die al dan niet overeenkwamen met de bovengenoemde indicatoren van sociaal leren.

Zo bestudeerden we of deelnemers al dan niet concrete redenen konden aanhalen wanneer hen gevraagd werd naar de mening van anderen ('gekwificeerde' of 'ongekwificeerde' argumentatie) en

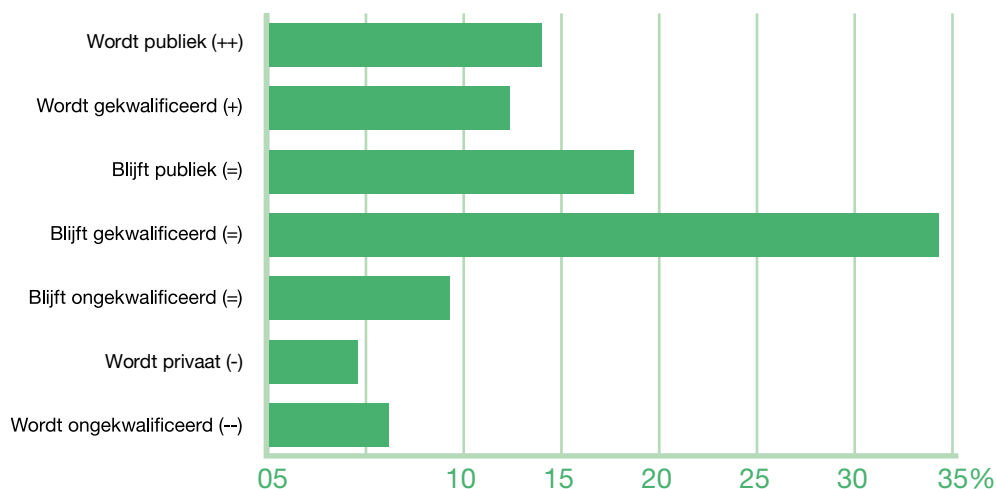
bekeken we de pre-/post-evolutie hiervan. Ook ten aanzien van de gerapporteerde argumentatie voor de eigen mening analyseerden we het (on)gekwalificeerde karakter. Wanneer de argumentatie voor de eigen mening gekwalificeerd was (concrete redenen), bekeken we ook of die concrete redenen al dan niet de eigen leefwereld overstegen; of die concrete redenen betrekking hadden op meer dan één individu of één groep. Op die manier konden we op basis van een quasi-experimentele onderzoeksopzet het sociaal leren onder de deelnemers van de Antwerpse Burgerbegroting onderzoeken.

In dit artikel focussen we op de survey-resultaten van de eerste en tweede fase

van de Burgerbegroting van 2017¹⁰ van respectievelijk 44% en 35% van de deelnemers (alle deelnemers die de pre- en post-survey invulden). Aangezien heel wat respondenten wel de pre-, maar niet de post-survey invulden, beschikken we over aanzienlijke proporties socio-demografische gegevens van de totale populatie (80% van alle deelnemers in fase 1, 44% in fase 2). We stellen vast dat inzake geslacht, leeftijd en opleiding, onze (pre- én post-) respondenten bijna identiek zijn aan de volledige steekproef. Er is dus geen reden om aan te nemen dat de rest van de deelnemers anders geleerd heeft dan onze respondenten, hetgeen de betrouwbaarheid van onze resultaten vrijwaart.

FIGUUR 1. STAP 1: INDIVIDUELE EVOLUTIE EIGEN ARGUMENT (N = 64).¹¹

Argument eigen mening



BEGROTENDE BURGERS, BETERE BURGERS?

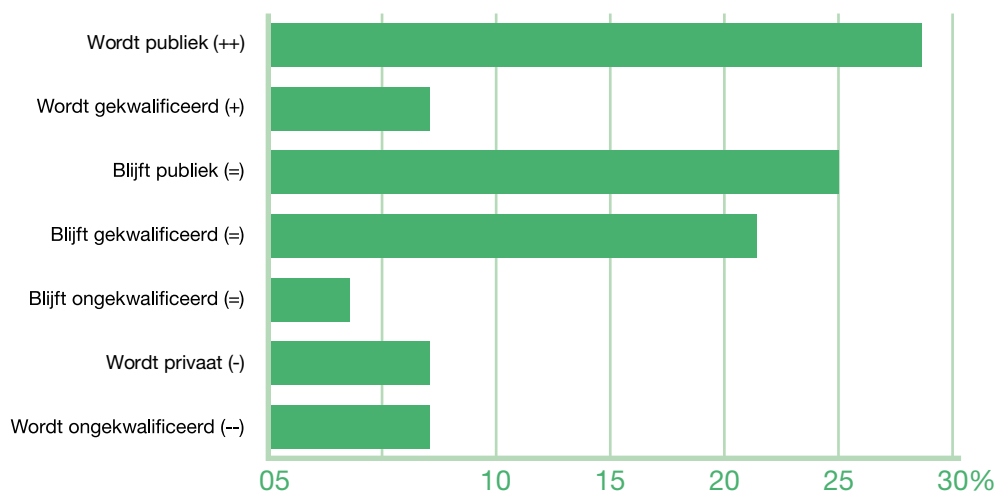
Ten eerste beschrijven we het sociaal leren ten aanzien van de argumenten die deelnemers aanhaalden om uit te leggen waarom zij voor deze of gene prioriteit waren. *Figuren 1 & 2* tonen het resultaat van de vergelijking – per respondent – tussen die pre-argumentatie voor de eigen mening en de gerapporteerde argumentatie na afloop van de respectievelijk eerste en tweede fase van de Burgerbegroting. Wanneer argumenten ‘publiek (gekwalificeerd)’ (concrete redenen die betrekking hebben op meer dan één individu of groep) of ‘(niet-publiek) gekwalificeerd’ (gewoon concrete redenen) werden, is er sociaal leren opgetreden.

In het eerste geval kan dit zowel gaan om een evolutie van een (niet-publiek) gekwalificeerde, als van een ongekwalificeerde pre-argumentatie (geen concrete redenen). In het tweede geval gaat het uitsluitend om ongekwalificeerde pre-argumentaties die evolueerden naar een (niet-publieke) gekwalificeerde post-argumentatie.

De beide fasen tonen een gelijkaardige, sterk positieve evolutie in sociaal leren. Bij fase 1 leert 27% sociaal, bij fase 2 is dit zelfs 36%. In beide gevallen treedt de meer expliciete indicator van sociaal leren het meeste op: bij fase 1 evolueert 14% van de respondenten naar een (gekwalificeerde) publieke argumentatie, bij fase 2 is dit maar liefst 29%.

FIGUUR 2. STAP 2: INDIVIDUELE EVOLUTIE EIGEN ARGUMENT (N = 28).

Argument eigen mening



Concreet betekent dit dat ongeveer een derde van de respondenten vooraf respectievelijk geen concrete of (concreet) publieke redenen konden aangeven om de eigen mening te beargumenteren en hier nadien wel toe in staat waren. Bij de meerderheid hiervan hadden die concrete post-redenen een publiek karakter. Ze hadden, met andere woorden, beslag op meerdere groepen, de samenleving als dusdanig, of het milieu - waardoor de eigen leefwereld overstege werd (cf. de explicietere indicator van sociaal leren).

Het dient hierbij opgemerkt te worden dat het merendeel van de respondenten die hier niet als sociaal geleerden gecategoriseerd werden, reeds een gekwalificeerde pre-argumentatie hadden en deze behielden (53% bij fase 1, 46% bij fase 2). Hiervan beschikte overigens meer dan een derde bij fase 1 (19%) en meer dan

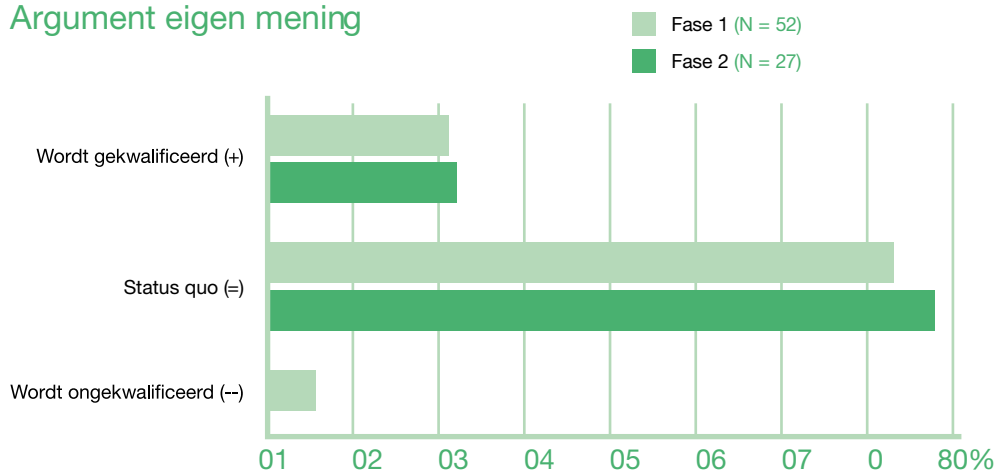
de helft bij fase 2 (25%) zelfs bij aanvang over een (gekwalificeerd) publiek argument. Deze konden dus eigenlijk niet meer sociaal leren. Dat zij – aangezien ze er niet op vooruitgingen – onder de restgroep van niet-sociaal geleerden vallen, versterkt enkel maar het positieve effect van sociaal leren, wat betreft de argumentatie voor de eigen mening.

Ten tweede bestudeerden we het effect op sociaal leren ten aanzien van de antwoorden die deelnemers opgaven wanneer hen gevraagd werd naar de prioriteiten van anderen, die niet dezelfde prioriteit als die van de betrokken respondenten zouden financieren. *Figuur 3* toont het resultaat van de vergelijking – per respondent – tussen die pre-argumentatie en de gerapporteerde argumentatie na afloop, voor respectievelijk de eerste en tweede fase van de Burgerbegroting.

SAMPOL · 2018 · 2

FIGUUR 3. STAP 1 & 2: INDIVIDUELE EVOLUTIE MENING ANDEREN.

Argument eigen mening



Opnieuw stellen we vast dat de eerste en de tweede fase een aanzienlijke en gelijkwaardige positieve evolutie aantonen. Bij de eerste fase trad sociaal leren op bij 21% van de respondenten, na de tweede fase ging dit op voor 22% van de respondenten. Dit betekent heel concreet dat meer dan één op vijf respondenten vooraf geen (concrete) redenen konden aangeven waarom een andere burger een andere prioriteit dan de eigen zouden kunnen hebben, maar daar achteraf wel toe in staat waren.

Ten slotte stellen we vast dat – op 2 respondenten (bij stap 2) na – alle deelnemers die sociaal geleerd hebben op het vlak van de argumentatie voor de eigen mening (in fase 1 of 2), anderen betreffen dan diegenen die sociaal geleerd hebben inzake de argumentatie van de mening van anderen. Die laatsten betreffen respondenten die reeds een (publiek) gekwalificeerde pre-argumentatie op de eigen mening hadden en deze behielden ('positieve status-quo groep') (op de 2 respondenten na die zowel ten aanzien van de argumentatie van andere meningen, als die van de eigen sociaal leerden). Op die manier concluderen we dat maar liefst 48%¹² van de respondenten sociaal geleerd heeft in fase 1, en 51%¹³ in fase 2. Deze sociaal geleerden waren zowel in fase 1 als fase 2 proportioneel verspreid over de verschillende bijeenkomsten in de respectievelijke fasen.¹⁴

Hierbij is het niet onbelangrijk te benadrukken dat deze gunstige bevinding niet het resultaat is van hoofdzakelijk impliciet sociaal leren – het (louter) leren begrijpelijk maken van de eigen positie (cf. eigen argument wordt gekwalificeerd). Maar liefst 73% van het sociaal leren bij fase 1¹⁵ en zelfs 88% bij fase 2¹⁶ had betrekking op het leren begrijpen van de mening van anderen (cf. argument inzake de mening

van anderen wordt gekwalificeerd) en het leren overstijgen van de eigen leefwereld (cf. eigen argument wordt publiek) – de explicietere (lees: meer verregaande) indicatoren van sociaal leren

HET GLAZEN PLAFOND VAN HET SOCIAAL LEREN

Nu we vastgesteld hebben dat deelname sociaal leren stimuleerde, willen we meer te weten te komen over de omstandigheden waarin dit het geval was. Om de vraag te kunnen beantwoorden bij wie het deliberatieve effect van sociaal leren optrad, zoomen we hieronder in op twee individuele kenmerken van de sociaal geleerden, cruciaal in het onderzoek naar participatie: gender en opleiding.

In Tabel 1 worden de sociaal geleerden (uit fase 1 en 2) onderverdeeld naar geslacht en opleidingsniveau, ingedeeld volgens de manier waarop ze sociaal leerden en vergeleken met de volledige steekproef.¹⁷

Inzake de evolutie in sociaal leren op de argumentatie van andere meningen merken we op dat mannen en hoogopgeleiden sterk oververtegenwoordigd zijn.

Met betrekking tot het eigen argument zijn laagopgeleiden sterk oververtegenwoordigd in de kwalitatieve evolutie, terwijl zij net ondervertegenwoordigd zijn in de publieke evolutie. Dit gaat wat betreft het eigen argument ook op voor vrouwen (ten aanzien van mannen), al is de onder-/oververtegenwoordiging van deze laatste dichotome categorie telkens wel minder uitgesproken.

Wat kunnen we hieruit concluderen? Het is niet zo dat vrouwen en laagopgeleiden over de volledige lijn minder sociaal leren; uit onze analyse blijkt dat vrouwen oververtegenwoordigd zijn in het leren

TABEL 1. FASE 1 & 2: SOCIAAL LEREN NAAR GESLACHT EN OPLEIDING.

	Volledige steekproef	Eigen argument		Argument anderen
		Wordt gekwalificeerd	Wordt publiek	Wordt gekwalificeerd
Man	53% (N = 74)	40% (N = 4)	59% (N = 10)	71% (N = 12)
Vrouw	47% (N = 67)	60% (N = 6)	41% (N = 7)	29% (N = 5)
Hoogopgeleid	54% (N = 87)	30% (N = 3)	65% (N = 11)	77% (N = 13)
Laagopgeleid	46% (N = 73)	70% (N = 7)	35% (N = 6)	23% (N = 4)

om concrete argumenten te bedenken voor de eigen mening. Echter, wat betreft de meer expliciete (lees: verregaande) indicator van sociaal leren (het leren begrijpen van andere meningen, het overstijgen van het perspectief van de eigen leefwereld), zijn vrouwen en laagopgeleiden duidelijk ondervertegenwoordigd.

Deze bevindingen tonen aan dat niet alle burgers even vatbaar zijn voor sociaal leren door deelname aan democratische deliberatie; mannen en hoogopgeleiden maken meer kans om zich ook via het deliberatieve traject verder te ontwikkelen door middel van sociaal leren.

POLITIEKE IMPLICATIES

Stemmen voor een partij omdat je ervan uitgaat dat die ervoor zal zorgen dat je belastingen zullen verlagen of omdat je denkt dat ze je net aangekochte zonnepanelen economisch rendabel zullen maken. Als kiezer in een marktconforme politieke context zie je er geen graten in. Een burger in een democratie komt echter al snel bij de morele en materiële

onwenselijkheid hiervan. Want als beleid in een democratie finaal de samenleving moet dienen, dan is de vertegenwoordiging van de eenvoudige optelsom van individuele belangen niet alleen moreel contra-intuïtief, maar ook materieel ondoeltreffend.

Om die reden is het bemoedigingswaardig dat beleidsmakers zich laten inspireren door de theoretische veronderstelling dat deliberatieve democratie sociaal leren versterkt. Maar de vraag in welke mate – en met betrekking tot wie – die veronderstelling empirisch valabel is, bleef tot op heden onopgelost. Deze studie ambieerde een eerste antwoord te bieden.

Ten eerste stelden we vast dat de Antwerpse Burgerbegroting daadwerkelijk betere burgers baarde. ‘Betere burgers’ betekent in deze sociaal leren; burgers die leren van elkaars inzichten en ervaringen, door te leren de eigen mening te beargumenteren, in die argumentatie de eigen leefwereld leren te overstijgen en door de redenen van anderen te leren begrijpen.

Op basis van dit onderzoek suggereren we dan ook dat de stijgende investeringen in deliberatieve democratische experimenten wenselijk zijn. Dat op *de facto* anderhalf uur deliberatie de helft van de deelnemers betere burgers worden, is een ontzettend gunstige en stimulerende empirische bevinding.

Desalniettemin moeten de conclusies uit dit onderzoek met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd. Het gaat hier om de eerste empirische data over het deliberatieve effect op sociaal leren waarbij het aantal deelnemers relatief beperkt is. Daarenboven werd de laatste fase niet in de analyse opgenomen (daar waar de responsgraad hier te laag lag). Het is juist in deze fase – waar belangen concreter en persoonlijker worden – dat onze niet-participatie observatie doet vermoeden dat ze minder gunstig is voor evoluties in sociaal leren (velen waren in deze laatste fase vooral bezig met het verdedigen van een eigen project). We moeten met andere woorden afwachten in welke mate verder onderzoek de resultaten van deze studie bevestigen.

Ten tweede stelden we vast dat mannen en hoogopgeleiden meer sociaal leren dan respectievelijk vrouwen en laagopgeleiden. Dat *a priori* politiek minder kansrijke burgers – als zij de weg al weten te vinden naar de deur van de deliberatieve democratie (zoals hier wel duidelijk het geval was) – minder kans maken om sociaal te leren, zou iedereen die zich met deliberatieve praktijken bezighoudt moeten alarmeren.

Deze resultaten suggereren, met andere woorden, dat een klassiek deliberatief debat niet de meest geschikte vorm is om iedereen te betrekken in een evolutie in sociaal leren. Indien deze resultaten in verder onderzoek bevestigd worden, dan

stelt de vraag zich hoe we de evolutie in sociaal leren inclusiever kunnen maken: hoe zorgen we er voor dat burgers van wie de deelname aan deliberatie minder vanzelfsprekend is, dezelfde kansen op ontwikkeling krijgen als meer gefortuneerde burgers?

VOETNOTEN

- 1 D. Termont, Gemeenteraadszitting (23 februari, 2016), Gent.
- 2 W-F. Schiltz, Gastles Democratie & Participatie (27 oktober, 2016), Gent.
- 3 R. Barraclough, 'Social Learning and Deliberative Democracy,' in Engaged Scholarship: The Politics of Engagement and Disengagement, ed. T. Shultz and T. Kajner (Rotterdam: Sense Publishers, 2013); John S. Dryzek, *Deliberative Global Politics: Discourse and Democracy in a Divided World* (Cambridge: Polity, 2006); M. Welton, 'Civil Society and the Public Sphere: Habermas' Recent Learning Theory,' *Studies in the Education of Adults* 33, no. 1 (2001); S.G. Park, 'The Significance of Civility in Deliberative Democracy,' in Conference of the Public Opinion Research in Digital Age (PORDA) Project (Seoul, Korea 2000).
- 4 K.M. Hansen, 'Deliberative Democracy and Opinion Formation' (University of Southern Denmark, 2004); Ank Michels and Laurens De Graaf, 'Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy,' *Local Government Studies* 36, no. 4 (2010); V. Price and J.N. Cappella, 'Online Deliberation and Its Influence: The Electronic Dialogue Project in Campaign 2000,' *IT&Society* 1, no. 1 (2002); Park, 'The Significance of Civility in Deliberative Democracy.'
- 5 M.B. Brown, 'Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation,' *Journal of Political Philosophy* 14 (2006); A. Fung, 'Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences,' *ibid.* 11, no. 3 (2003); R.E. Goodin and John S. Dryzek, 'Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics,' *Politics and Society* 34 (2006); M. Setala and K. Herne, 'Normative Theory and Experimental Research in the Study of Deliberative Mini-Publics,' in *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic*

Process, ed. K. Gronlund, André Bächtiger, and M. Setala (Essex: ECPR Press, 2014).

- 6 Barraclough, 'Social Learning and Deliberative Democracy.'
- 7 Park, 'The Significance of Civility in Deliberative Democracy.'
- 8 M. Janssens and C. Steyaert, *Meestemmingheid: Organiseren Met Verschil* (Leuven: University Press, 2001).
- 9 J.N. Cappella, V. Price, and L. Nir, 'Argument Repertoire as a Reliable and Valid Measure of Opinion Quality: Electronic Dialogue During Campaign 2000,' *Political Communication* 19 (2002).
- 10 De derde en laatste fase ('Burgerbegrotings-festival') is niet opgenomen in deze kwantitatieve analyse aangezien de responsgraad hier te laag lag om valide resultaten te bekomen (9%). In het laatste onderdeel van dit stuk komen we hierop terug.
- 11 Op basis van de conceptualisering van sociaal leren in dit werk (cf. supra), verwijst de '+' (vs. '++') in Figuren 1, 2 en 3 naar de meer impliciete (vs. de meer expliciete) vormen van sociaal leren.
- 12 27% + 21%.
- 13 36% + 15% [(4 (nieuwe sociaal geleerden op totaal van 6)/N=27) = 15].
- 14 Alle 8 startmomenten (fase 1) vertegenwoordigden minstens 7% sociaal geleerden. In de districtfora (fase 2) kwamen 57% van de sociaal geleerden uit de zaterdagbijeenkomst en 43% uit deze op zondag.
- 15 [21% (kwalitatieve evolutie ten aanzien van mening anderen) + 14% (publieke evolutie ten aanzien van eigen mening)] / [21% + 14% + 13% (gekwalficeerde evolutie ten aanzien van eigen mening)].
- 16 [22% (kwalitatieve evolutie ten aanzien van mening anderen) + 29% (publieke evolutie ten aanzien van eigen mening)] / [22% + 29% + 7% (gekwalficeerde evolutie ten aanzien van eigen mening)].
- 17 Betreft 80% van alle deelnemers uit fase 1, 44% uit fase 2 (cf. supra).