

## Inspraak in de gefusioneerde gemeenten

---

door Herman WUYTS,

Politoloog.



Inspraak is het gebruik maken van de mogelijkheid die door de overheid wordt geboden of door de bevolking wordt afgedwongen om zijn mening kenbaar te maken over een of ander concreet punt van het beleid of over het beleid en de beleidslijnen in het algemeen (1).

Deze definitie uit 1977 dient als uitgangspunt bij het overzicht dat in deze uiteenzetting gegeven wordt van de huidige situatie inzake inspraak in de Vlaamse gemeenten. Over definities kan men van gedachte verschillen: sommigen zien inspraak ruim, anderen beperkt. Op dit aspect wordt zo dadelijk heel even ingegaan. Buiten discussie staat de stelling dat in wat gemeenzaam onze westerse democratie genoemd wordt, de allereerste weg om invloed op het beleid uit te oefenen, is en hoort te zijn: de gemeenteraad. En op dit punt buiten discussie heeft de samenvoeging van gemeenten de meest zichtbare en de meest meetbare gevolgen gehad: een gevoelige vermindering van het aantal gemeentemandatarissen. Uit het witboek van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Michel, komen deze cijfers, die inmiddels reeds ten overvloede zijn geciteerd door verontruste, wakkere burgers en die, met het oog op de aanstaande samenvoeging van Antwerpen met zijn randgemeenten, opnieuw in het debat opduiken (tabel I).

Dat deze vermindering van het aantal politiek meest actieve elementen uit de bevolking een reële vermindering van directe inspraak betekende, staat eveneens buiten discussie. Op dit punt trouwens is een van de belangrijke begeleidende maatregelen getroffen door de wet van 30 maart 1976 waarbij een nieuwe schaal werd ingevoerd ter bepaling van het aantal raadsleden en schepenen in de gemeenten. Zonder deze ingreep zou het

---

(1) F. DELMARTINO en H. WUYTS, *Inspraak in Opspraak. Over zin en onzin van gemeentelijke adviesraden*. De Nederlandsche Boekhandel, Antwerpen/Amsterdam, 1977, blz. 28.

verlies nog hoger gelegen hebben, nl. nog 2.293 mandaten minder voor het hele land.

Deze begeleidende maatregel is vanuit het standpunt van de inspraak echter de enige die werd getroffen. In het witboek vindt men wel nog een stukje waarin de klemtoon wordt gelegd op het grote belang dat het « Public Relations »-beleid na de samenvoeging zal krijgen. Niet alleen

TABEL I

## Verdeling van de gemeentemandarissen in Vlaanderen

| Provincies        | Burgemeesters |            |               | Schepenen    |              |               | Raadsleden    |              |               |
|-------------------|---------------|------------|---------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
|                   | Vroeger       | Nu         | Verminderling | Vroeger      | Nu           | Verminderling | Vroeger       | Nu           | Verminderling |
| Antwerpen         | 144           | 70         | 74            | 417          | 339          | 78            | 1.964         | 1.610        | 354           |
| Vlaams Brabant    | 203           | 65         | 138           | 486          | 296          | 190           | 2.299         | 1.407        | 892           |
| Limburg           | 136           | 44         | 92            | 365          | 209          | 156           | 1.564         | 984          | 580           |
| Oost-Vlaanderen   | 241           | 65         | 176           | 605          | 324          | 281           | 2.749         | 1.533        | 1.216         |
| West-Vlaanderen   | 182           | 64         | 118           | 483          | 304          | 179           | 2.202         | 1.446        | 756           |
| <b>Vlaanderen</b> | <b>906</b>    | <b>308</b> | <b>598</b>    | <b>2.356</b> | <b>1.472</b> | <b>884</b>    | <b>10.778</b> | <b>6.980</b> | <b>3.798</b>  |

Bron : De samenvoeging van de gemeenten. Witboek van de Minister van Binnenlandse Zaken, Brussel, 1976, blz. 54.

het aanwenden van specifieke P.R.-technieken maar de aanwezigheid van een Public Relations-geest die het hele gemeentebeleid moet doordrenken, wordt er bepleit. Maar concreet... geen maatregelen.

Dit is de situatie op 1 januari 1977. Nu, vijf jaar later, wordt getracht te achterhalen hoe de inspraak geëvolueerd is. Er worden drie delen onderscheiden : allereerst wordt ingegaan op de verschillende begrippen, reeds in de inleiding was er sprake van de formele vertegenwoordiging naast Public Relations-activiteiten zodat enige afbakening van het onderwerp in de gehanteerde begrippen noodzakelijk is ; vervolgens worden enige onderzoeksresultaten geciteerd van zeer recente datum waaruit de ontwikkeling van een aantal participatie-organen blijkt ; tenslotte wordt dit alles in een internationaal perspectief gesteld dat moet toelaten de realites te evalueren op hun werkelijke waarde. De meest recente ontwikkelingen krijgen even aandacht in het besluit maar louter als elementen van persoonlijke appreciatie.

### I. Begripsomschrijving.

De meest directe vorm van het uitoefenen van invloed is uiteraard zelf kandidaat zijn en zo mogelijk gemeenteraadslid worden. In principe kan

men, indien het lukt, mee de beslissingen maken. Over de reële macht van de gemeenteraad en van het individuele gemeenteraadslid wordt hier niet verder behandeld.

In de inleiding werd gesproken over Public Relations-activiteiten van het bestuur. Dit is duidelijk geen vorm van inspraak, niet eens van informatieverstrekking of informatieverwerving. Hoewel een goed Public Relations-beleid natuurlijk wel aanleiding kan geven tot contacten met de bevolking waaruit — in het meest gunstige geval — een vorm van informatiedoorstroming zou kunnen voortvloeien.

In deze tekst verwijst inspraak naar vormen die liggen tussen deze beide uitersten. Dichtst aan de kant van de Public Relations ligt de informatie, dichtst aan de kant van de besluitvorming in de gemeenteraad ligt de bewonersparticipatie die steunt op inspraak.

De aangehaalde cijfers inzake de vermindering van het aantal gemeentelijke mandatarissen hebben reeds aangetoond dat vooral dit tussenliggende domein tot ontwikkeling moest gebracht worden. Dit domein betreft dus : informatie - inspraak - participatie.

In feite is een kritische beoordeling van inspraak slechts echt mogelijk indien zij steunt op praktijkervaring. Het begrip zelf is op zeer uiteenlopende wijzen gedefinieerd, van zeer beperkt tot zeer ruim. Meestal wordt er een onderscheid gemaakt tussen inspraak en participatie ; « informatie » daarentegen wordt meestal gezien als een voorafgaande voorwaarde en zelfs als een *conditio sine qua non* ; soms echter wordt informatie ook als een onderdeel van inspraak gezien. Het is een feit dat beide soms in elkaar overvloeien al moet er alleszins theoretisch-wetenschappelijk een duidelijk onderscheid tussen de verschillende fasen van het betrokken-zijn-bij-de-besluitvorming gemaakt worden. Het onderwerp van deze bijdrage heeft dan naast inspraak ook betrekking op het informatiebeleid van de gemeenten. In de praktijk wordt het onderscheid tussen de verschillende stadia meestal duidelijker aanvoeld dan het uit geschriften naar voor komt. Het ontbreken van wat door sommigen als essentiële informatie aanvoeld wordt, is in vele gevallen de eerste stap naar een vraag aan het gemeentebestuur. De betrokkenen zelf zullen zich niet inbeelden dat zij met een eventueel antwoord reeds enige inspraak bekomen hebben.

Een definitie van inspraak werd reeds bij de aanvang van dit stuk gegeven. Het is meer dan een inkijkrecht dat enkel het ontvangen van informatie inhoudt om de aan de gang zijnde besluitvorming te kunnen volgen zonder dat er echter gelegenheid bestaat de eigen visie kenbaar te maken. Het is aan de andere kant minder dan participatie omdat de essentiële voorwaarde voor participatie erin bestaat dat de invloed op de besluitvorming reëel is.

Samenvattend kan men zeggen dat de informatie de mogelijkheid biedt om gefundeerde inspraak uit te oefenen en dat dit participatie wordt wanneer de inspraak resultaten oplevert.

Informatie op zich is echter meer dan alleen inkijkrecht dat een beweging van boven naar beneden, van bestuur naar bewoner, suggereert. Er is ook een beweging in de andere richting mogelijk en noodzakelijk, informatie die vanuit de bevolking naar het bestuur wordt doorgegeven.

Voor de concrete realisatie van de informatieverstrekking en -verwerving zijn er een aantal technieken die elders reeds voldoende uiteengezet werden. Een aantal van hen komt trouwens ter sprake in het hierna volgende deel.

## II. Onderzoeksresultaten.

Met deze begrippen als achtergrond wordt nu ingegaan op de beide aspecten van het inspraakbeleid, met name het informatiebeleid en het beleid ten opzichte van inspraakorganen. Hierbij wordt in hoofdzaak gesteund op een publikatie van het Centrum voor Andragogisch Onderzoek, waarin Roels een verkennend onderzoek « Participatie-organen in de Vlaamse Gemeenten » (2) voorstelt.

In het genoemde onderzoek zijn participatie-organen « organisatievormen die uitdrukkelijk tot doel hebben het bevorderen en effectief maken van de deelneming van zoveel mogelijk inwoners/burgers aan de beleidsbeslissingsprocessen van de overheid, vanuit de bekommernis om het algemeen welzijn » (3).

Uit vroeger onderzoek is reeds gebleken dat er een verband bestaat tussen informatie en inspraak. Zelf heeft de auteur in 1975 vastgesteld dat, op het vlak van het beleid inzake ruimtelijke ordening, een correlatiecoëfficiënt van  $r = 0,42$  het rechtstreekse verband uitdrukt tussen het verstrekken van informatie en interne participatie, d.w.z. participatie in de besluitvorming binnen de gemeente (4). Bovendien werd vastgesteld dat zowel interne participatie als informatieverstrekking vooral aangetroffen werden in gemeenten met een bevolkingscijfer van 10.000 tot 30.000, waarbij deze 30.000 een maximum is. De samenvoeging van gemeenten heeft in Vlaanderen volgende verschuiving op dit terrein veroorzaakt (tabel II).

(2) R. ROELS, *Participatie-organen in de Vlaamse gemeenten. Een verkennend onderzoek*, Centrum voor Andragogisch Onderzoek, Brussel, 1982, 127 blz. Dit onderzoek is veel ruimer van opzet dan zal blijken uit de geciteerde cijfers. De auteur verdient onze oprechte dank voor het ter beschikking stellen van deze gegevens.

(3) R. ROELS, a.w., blz. 14. In onze terminologie zijn dit « inspraak-organen » die tot participatie kunnen leiden. Wij gebruiken echter de term participatie-organen, afgekort p.o., telkens wij uit deze studie citeren.

(4) H. WUYTS, *Demokratie - Participatie - Ruimtelijke Ordening. De toestand in de Vlaamse gemeenten*. Acco, Leuven, 1975, blz. 115.

TABEL II

Verdeling van de Vlaamse gemeenten volgens grootte van de bevolking, vóór en na de samenvoeging

| Grootte van bevolking     | Vóór de samenvoeging | Na de samenvoeging |
|---------------------------|----------------------|--------------------|
| - 1.000 . . . . .         | 126                  | 1                  |
| 1.000 - 4.999 . . . . .   | 493                  | 15                 |
| 5.000 - 9.999 . . . . .   | 161                  | 116                |
| 10.000 - 24.999 . . . . . | 95                   | 132                |
| 25.000 en meer . . . . .  | 31                   | 44                 |
| Totaal . . . . .          | 906                  | 308                |

Bron : Witboek, blz. 41.

Het aantal gemeenten tussen 10.000 en 30.000 (25.000 in bovenstaande tabel) is gevoelig toegenomen, wat dus gunstig zou zijn voor de informatie en de inspraak ; maar ook boven 30.000 is er een stijging met 1/3 en dat zou minder gunstig zijn.

In zijn studie « Participatie-organen » vindt Roels m.b.t. de aanwezigheid van informatietechnieken in de gemeenten grosso modo het volgende :

a) dat 17 % van de gemeenten geen informatie-activiteit heeft en dat het hier vooral gaat om gemeenten met minder dan 15.000 inwoners ;

b) dat 83 % dus wel enige vorm van informatie-activiteit heeft en dat de technieken van informatieverstrekking (vooral gemeentelijk informatieblad en onthaalbrochure) veruit het meest gebruikelijk zijn ; dit zijn vormen die *niet* uitnodigen tot participatie ;

c) dat hoe groter de gemeente wordt, hoe verscheidener informatie-technieken zij gebruikt en hoe meer informatievergaderingen en hoorzittingen ingericht worden die vooral problemen van ruimtelijke ordening en leefmilieu behandelen.

Wat de informatieverstrekking betreft kan men deze 83 % nauwelijks vergelijken met de studie uit 1975 omdat deze enkel betrekking had op ruimtelijke ordening. De 53 % gemeenten die toen informatie-activiteit ontwikkelden, kunnen dus enkel en alleen een richting aanduiden : er wordt nu meer gedaan.

Informatie is echter nog geen inspraak of participatie. Het onderzoek in 1975 stelde vast dat er in 53 % van de gemeenten informatie-inspanningen werden geleverd maar dat dit slechts in 23 % van de gemeenten aanleiding gaf tot participatie, een procent dat verder in het onderzoek nog moest worden afgezwakt. Dit procent is niet te vergelijken met enig cijfer uit de studie van het Centrum voor Andragogisch Onderzoek.

Vandaag moet men zich beperken tot een weergave van de cijfers inzake de *aanwezigheid* van participatie-organen zoals die vroeger werden gedefinieerd.

In hoofdzaak betreft het aldus allerlei adviesraden op functionele, categoriale en territoriale basis. In het onderzoek « Participatie-organen » stelt men vast dat er een gemiddelde van 3,3 p.o. per gemeente is : 15 % van de gemeenten heeft er geen enkel, bijna 15 % heeft er 7 of meer.

Wat het aantal p.o. betreft is er wel een onderscheid dat kan toegeschreven worden aan de operatie samenvoeging : het blijkt namelijk dat « fusiegemeenten », samengesteld uit deelgemeenten met dezelfde verstedelijkingsgraad (homogene fusies) gemiddeld minder p.o. hebben dan gemeenten uit heterogene fusie ontstaan (2,7 tegenover 3,7). Dit verschil was reeds merkbaar na een kleine twee jaar fusie. Bij verder onderzoek wordt echter ontdekt dat het eerder de factor bevolkingsgrootte is die het aantal p.o. bepaalt, dan wel de heterogeniteit van de gefusioneerde gemeente.

TABEL III

**Aantal participatie-organen en gemiddeld aantal participatie-organen per type fusie**

| Type fusie                   | Aantal participatie-organen | Aantal gemeenten | Gemiddeld aantal participatie-organen |
|------------------------------|-----------------------------|------------------|---------------------------------------|
| Homogene fusie. . . . .      | 151                         | 55               | 2,7                                   |
| Heterogene fusie . . . . .   | 169                         | 45               | 3,7                                   |
| Niet-gefusioneerde . . . . . | 144                         | 39               | 3,7                                   |
| Geen Informatie . . . . .    | 29                          | 10               | 2,9                                   |
| <b>Totaal . . . . .</b>      | <b>494</b>                  | <b>149</b>       | <b>3,3</b>                            |

Ook dit onderzoek stelt een verband vast tussen de hoeveelheid aan informatie-activiteit en het aantal participatie-organen in de gemeente, zoals blijkt uit tabel IV.

TABEL IV

**Aantal participatie-organen en gemiddeld aantal participatie-organen naar gemeentelijke activiteiten op het gebied van informatie**

| Activiteiten op het gebied van informatie | Aantal gemeenten |              | Aantal participatie-organen<br>N | Gemiddeld aantal participatie-organen |
|---|------------------|--------------|----------------------------------|---------------------------------------|
|   | N                | %            |                                  |                                       |
| 1   | 24               | 16,1         | 25                               | 1,0                                   |
| 2   | 40               | 26,9         | 101                              | 2,5                                   |
| 3   | 11               | 7,4          | 52                               | 4,7                                   |
| 4   | 35               | 23,5         | 143                              | 4,1                                   |
| 5   | 30               | 20,1         | 158                              | 5,3                                   |
| Niet geantwoord                           | 9                | 6,0          | 15                               | 1,7                                   |
| <b>Totaal</b>                             | <b>149</b>       | <b>100,0</b> | <b>494</b>                       | <b>3,3</b>                            |

Deze tabel maakt heel duidelijk dat naarmate de verscheidenheid van informatie-activiteit toeneemt, en dit met een toenemend gebruik van informatie uitwisselende activiteiten zoals informatievergaderingen en hoorzittingen, ook het gemiddeld aantal participatie-organen in de gemeente toeneemt. De stijging gaat van 1,5 p.o.-en per gemeente die geen informatie-activiteit heeft, naar 2,5 voor gemeenten met alleen informatieverstrekking, 4,7 voor de gemeenten die naast informatieverstrekking ook verwerving van informatie d.m.v. enquêtes doen, 4,1 voor gemeenten met informatieverstrekking en -uitwisseling (hoorzittingen en informatievergaderingen) en 5,3 participatie-organen voor gemeenten die de hele waaier van informatietechnieken gebruiken (5).

Hier speelt echter een andere factor mee, nl. de bevolkingsgrootte. Ook het onderzoek uit 1975 stelde deze factor als de belangrijkste verklaring voor informatie en binnengemeentelijke participatie. De studie van Roels kan aan deze factor evenmin voorbijgaan, zoals blijkt uit de tabellen V en VI.

TABEL V

**Aantal participatie-organen en gemiddeld aantal participatie-organen naar aantal inwoners en type fusie**

| Type fusie        | Aantal Inwoners                                   |            |             |  |            |             |   |            |             |   |            |             |
|-------------------|---|------------|-------------|--|------------|-------------|---|------------|-------------|---|------------|-------------|
|                   | — 14.999<br>Gemiddeld<br>Participatie-<br>organen |            |             | 15.000 - 24.999<br>Gemiddeld<br>Participatie-<br>organen |            |             | + 25.000<br>Gemiddeld<br>Participatie-<br>organen |            |             | Totaal<br>Gemiddeld<br>Participatie-<br>organen |            |             |
| Heterogene fusie  | 20  | 37         | 1,8         | 9  | 30         | 3,3         | 17  | 97         | 5,7         | 46  | 146        | 3,8         |
| Homogene fusie    | 41  | 99         | 2,4         | 12   | 41         | 3,4         | 0   | 0          | 0           | 53  | 140        | 2,6         |
| Niet gefusioneerd | 21  | 50         | 2,38        | 7  | 36         | 5,14        | 12  | 58         | 4,83        | 40  | 144        | 3,6         |
| <b>Totaal</b>     | <b>82</b>   | <b>186</b> | <b>2,27</b> | <b>28</b>  | <b>107</b> | <b>3,82</b> | <b>29</b>   | <b>155</b> | <b>5,34</b> | <b>139</b>                                      | <b>448</b> | <b>3,22</b> |

Ook uit deze tabel blijkt dat het aantal participatie-organen toeneemt naarmate de bevolkingsgrootte van de gemeenten toeneemt, nl. van 2,27 naar 3,82 en 5,34 voor resp. de gemeenten van categorie I, II en III. Daarenboven is het aantal participatie-organen het grootst in de grootste gemeenten ontstaan uit heterogene fusie: 5,7 tegen 4,83 in de niet-gefusioneerde gemeenten met meer dan 25.000 inwoners (er zijn geen homogene fusiegemeenten meer in gemeenten met deze bevolkingsgrootte) (6).

(5) R. ROELS, a.w., blz. 39-40.

(6) R. ROELS, a.w., blz. 41.

TABEL VI

**Aantal participatie-organen en gemiddeld aantal participatie-organen naar type fusie en gemeentelijke activiteiten op het gebied van informatie**

| Activiteiten op het gebied van informatie | Type fusie                     |     |      |                                |     |      |                                |     |      |                                |     |      |
|---|--------------------------------|-----|------|--------------------------------|-----|------|--------------------------------|-----|------|--------------------------------|-----|------|
|   | Heterogene                     |     |      | Homogene                       |     |      | Niet-gefusioneerde             |     |      | Totaal                         |     |      |
|   | Gemiddeld Participatie-organen |     |      | Gemiddeld Participatie-organen |     |      | Gemiddeld Participatie-organen |     |      | Gemiddeld Participatie-organen |     |      |
| 1   | 7                              | 3   | 0,4  | 13                             | 15  | 1,1  | 4                              | 7   | 1,7  | 24                             | 25  | 1,04 |
| 2   | 10                             | 27  | 2,7  | 22                             | 55  | 2,5  | 9                              | 19  | 2,1  | 41                             | 102 | 2,48 |
| 3   | 5                              | 21  | 4,2  | 4                              | 26  | 6,5  | —                              | —   | —    | 9                              | 47  | 5,22 |
| 4   | 12                             | 49  | 4,1  | 12                             | 42  | 3,5  | 11                             | 47  | 4,2  | 35                             | 138 | 3,94 |
| 5   | 11                             | 69  | 6,3  | 4                              | 13  | 3,2  | 15                             | 71  | 4,7  | 30                             | 153 | 5,1  |
| Totaal                                    | 45                             | 169 | 3,75 | 55                             | 151 | 2,74 | 39                             | 144 | 3,69 | 139                            | 465 | 3,34 |

Het gemiddeld aantal participatie-organen is groter in de gemeenten ontstaan uit heterogene fusie (3,75) dan in homogene fusiegemeenten (2,74). Opnieuw blijkt de strekking dat hoe verscheidener de informatie-activiteit van een gemeente, hoe groter het gemiddeld aantal participatie-organen is, en dit geldt ook als men het onderscheid maakt tussen homogene en heterogene fusiegemeenten. Maar, zoals reeds gezegd, de bepalende factor is eerder de bevolkingsgrootte. Ook blijkt dat het gemiddeld aantal participatie-organen in dezelfde mate stijgt in homogene fusiegemeenten als bij heterogene fusiegemeenten, naarmate men met gemeenten te maken heeft met verscheidener informatie-activiteit. De heterogeniteit heeft dus toch invloed. Wij veronderstellen dat in homogene fusiegemeenten er minder behoefte is aan uitbreiding van het aantal participatie-organen dan in heterogene fusiegemeenten, ook bij een duidelijke blijk van informatiegerichtheid bij de gemeenten (7).

Een laatste cijfergegeven slaat op de datum van oprichting van de participatie-organen. Bij dit gegeven is de invloed van de samenvoeging beter af te lezen omdat het fusiejaar 1976 als een scheidingslijn kan gehanteerd worden. De onderzoekers komen tot de vaststelling :

- a) dat slechts 17 % van de p.o. reeds bestond voor 1971 ;
- b) dat er een geleidelijke groei te zien is tussen 1971 en 1976 met o.a. een stijging van de wijkorganen ;
- c) dat 1976 een jaar is van bijna volledige stilstand : het jaar van de fusie ;

(7) R. ROELS, a.w., blz. 42.



d) dat de beweging herneemt in 1977 met een sterke toename van deelgemeentelijke raden en andere raden die zich tot een wijk, buurt of deelgemeente richten; ook een zeer groot deel van de organen op het gebied van de ruimtelijke ordening en het leefmilieu ontstaat in deze periode en uit de praktijk is te leren dat bij de behandeling van deze problemen het territoriale aspect meestal zeer belangrijk is.

TABEL VII

Participatie-organen volgens soort participatie-orgaan en jaar van oprichting

| Jaar            | Jeugd      | Derde leeftijd | Gezin     | Cultuur    | RO        | Sport      | Deel-gem.  | Wijk       | Rest       | Totaal      |
|-----------------|------------|----------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Voor en in 1970 | 23<br>30,3 | 5<br>12,5      | 8<br>19,6 | 22<br>24,4 | 3<br>11,5 | 14<br>19,2 |            | 1<br>3,8   | 9<br>7,9   | 85<br>17,2  |
| 1971            | 6<br>7,9   | 4<br>10        | 1<br>3,7  | 7<br>7,8   |           | 8<br>10,9  |            |            | 3<br>2,6   | 29<br>5,9   |
| 1972            | 6<br>7,9   | 11<br>27,5     | 9<br>33,3 | 4<br>4,4   | 2<br>7,7  | 7<br>9,6   |            | 2<br>7,7   | 6<br>5,3   | 47<br>9,5   |
| 1973            | 3<br>3,9   | 4<br>10        |           | 6<br>6,7   | 1<br>3,8  | 3<br>4,1   |            | 1<br>3,8   | 5<br>4,4   | 23<br>4,7   |
| 1974            | 2<br>2,6   |                | 2<br>7,4  | 3<br>3,3   | 1<br>3,8  | 2<br>2,7   |            | 3<br>11,5  | 5<br>4,4   | 18<br>3,6   |
| 1975            | 1<br>1,3   |                |           | 1<br>1,1   | 2<br>7,7  | 1<br>1,4   |            | 3<br>11,5  | 5<br>4,4   | 13<br>2,6   |
| 1976            | 2<br>2,6   |                |           |            |           |            |            | 3<br>11,5  | 3<br>4,4   | 8<br>1,6    |
| 1977            | 21<br>27,6 | 7<br>17,5      | 3<br>11,1 | 30<br>33,3 | 6<br>23,1 | 19<br>26   | 5<br>22,7  | 2<br>7,7   | 37<br>32,5 | 130<br>26,3 |
| 1978 (3)        | 3<br>3,9   | 1<br>2,5       | 1<br>3,7  | 7<br>7,8   | 5<br>19,2 | 8<br>10,9  | 10<br>45,4 | 1<br>3,8   | 22<br>19,3 | 58<br>11,7  |
| 1979 (2)        | 9<br>11,8  | 8<br>20        | 3<br>11,1 | 10<br>11,1 | 6<br>23,1 | 11<br>15,1 | 7<br>31,8  | 10<br>38,5 | 19<br>16,7 | 83<br>16,8  |
| Totaal          | 76<br>100  | 40<br>100      | 27<br>100 | 90<br>100  | 26<br>100 | 73<br>100  | 22<br>100  | 26<br>100  | 114<br>100 | 494<br>100  |

De bovenstaande beschrijving van de inspraak/participatie-organen doet de vraag rijzen naar de intrinsieke waarde van deze organisatievormen als middel om de bevolking te betrekken bij het hele besluitvormingsproces. In het onderzoek uit 1975 kwam de auteur tot de vaststelling dat in het meest gunstige geval ongeveer 33 % van de gemeenten kon verklaren dat de inspraak op het gebied van de ruimtelijke ordening tot een wijziging

van bestaande plannen aanleiding had gegeven. Het onderzoek «participatie-organen» stelt voor dezelfde sector het getal 35 % voorop. De percentages liggen wel hoger voor bijna alle andere beleidsdomeinen.

Een vergelijking met andere vormen van inspraak en participatie dringt zich op. Daarvoor moet echter over de grenzen gekeken worden.

### III. Buitenlandse alternatieven.

Een vergelijking met buitenlandse vormen van inspraak en participatie is slechts mogelijk voor zover zij wettelijk geregeld zijn. De hierboven behandelde vormen zijn enkel te achterhalen wanneer men de situatie ter plaatse zeer goed kent. Voor zover zij bestaan, vormen zij een aanvulling bij wettelijk geregelde mogelijkheden. In België echter zijn zij vrijwel de enige inspraakmogelijkheden. De enige uitzonderingen zijn de OCMW die formeel wel ruimte bieden aan niet-mandatarissen maar die in de praktijk door niemand als inspraakorgaan zullen erkend worden, integendeel dikwijls beschouwd worden als verlengstuk van de politieke overheid aan wie men de vraag om inspraakmogelijkheden richt. Daarnaast zijn de culturele raden geregeld bij decreet, waarvan de structuur en de werking op een dergelijke manier zijn vastgelegd dat er in vele gevallen nog nauwelijks mee gewerkt kan worden.

Deze vormen van functionele raden waaraan ook niet-raadsleden kunnen deelnemen treft men ook aan in Engeland en Wales, Duitsland, Denemarken en Noorwegen: soms met adviserende bevoegdheid, maar in enkele gevallen ook met beslissingsbevoegdheid (9).

Op het gebied van de territoriale binnengemeentelijke decentralisatie is het buitenland vele stappen verder dan België. In de meeste West-europese landen is deze materie wettelijk geregeld, meestal met overdracht van bevoegdheden naar de kleinere lokale eenheid.

In het kader van de samenvoeging van gemeenten heeft men deze stap in België niet gezet en het ziet er niet naar uit dat dit in de nabije toekomst zou gaan gebeuren. De herziening van de gemeentewet geeft op dit punt weinig reden tot optimisme.

Tenslotte zijn er in sommige Duitse deelstaten vormen van directe burgerraadpleging die kunnen leiden tot opname van een punt op de dagorde van de gemeenteraad of tot een echte beslissing over de aangelegenheid zelf, m.a.w. een echt lokaal referendum.

---

(9) S. LAUWEREYSEN en H. WUYTS, *Een bestuurswetenschappelijke analyse van de plaatselijke besturen in West-Europa*, Department Politieke Wetenschappen van de K.U.Leuven, 1979-1980, hoofdstuk III, blz. 149-198.

### **Besluit.**

Het is vrij moeilijk uit het beschikbare materiaal verantwoorde besluiten te trekken.

Er is ongetwijfeld sprake van uitbreiding van de informatie-activiteit van vele gemeenten. Er is ook uitbreiding naar informatieverwervende activiteit, zodat inspraak vlugger een kans zal krijgen. De stijgende belangstelling voor het instituut van de informatiedienst en van de informatie-ambtenaar is hiervan een illustratie.

Er is ook sprake van een toename van het aantal participatie-organen die, tegen de achtergrond van de begripsomschrijving bij de aanvang van deze uiteenzetting, toch beter inspraakorganen genoemd worden. Het effect van deze raden is immers verre van aangetoond. Misschien wel integendeel, de steeds groeiende moeilijkheden rond de culturele raden doen de vraag rijzen of deze soort adviesraden niet stilaan uitgeteld geraakt zijn. De toename — die ook uit de cijfers blijkt — van raden op territoriale basis wijst eveneens in deze richting. Het moge dan een vingerwijzing zijn voor de centrale overheid dat de weg die in de jaren '70 werd getrokken, niet meer aangewezen is voor de jaren '80. In de praktijk zijn er andere inspraakvormen in ontwikkeling die meer schijnen aan te sluiten bij reële behoeften. De inspraak naar aanleiding van structuurplanning is gebaseerd op andere uitgangspunten en zoekt in verscheidene situaties een betere oplossing.

De ontwikkeling van inspraakprocedures rond deelgebieden van het beleid is eveneens een nieuwe trend. De laattijdige invoering van de gemeentelijke commissie van advies voor de ruimtelijke ordening, als uitvoering van een artikel uit de wet van 1962 op de ruimtelijke ordening en stedenbouw, is allicht de laatste uiting geweest van een inspraakmentaliteit die voorbijgestreefd is.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkeling is de vergelijking met buitenlandse voorbeelden zeer leerrijk. Buitenlandse ervaringen geven een aantal alternatieven die kunnen besproken worden met hun voor- en nadelen. Dit geldt in de allereerste plaats voor het voorbeeld van de Nederlandse deelgemeenteraden. Zij leren echter tegelijk dat er misschien geen beste vorm van inspraakorganisatie bestaat, zoals Vlaanderen dat ook geleerd heeft uit de exclusieve keuze voor culturele en soortgelijke raden. Het is dan ook aan te bevelen op dit ogenblik niet te pleiten voor inschrijving in de gemeentewet van één bepaalde vorm van inspraak. Wat de nieuwe gemeentewet voorziet, nl. de mogelijkheid voor de gemeenten om onder vorm van commissies ongeveer om het even wat of helemaal niets op te richten, is echter ook te vaag en te vrijblijvend.

Er kan beter gepleit worden voor inschrijving in de nieuwe gemeentewet van een verplichting tot inspraak, een vrijheid van keuze wat de vorm betreft en een inspraakgarantie voor de burger.

- Verplichting tot inspraak : de gemeentewet kan elke gemeente verplichten een reglement uit te vaardigen dat een vorm van inspraakorganisatie vastlegt.
- Vrijheid van keuze : de gemeentewet laat elke gemeente vrij die vorm van inspraak te kiezen die best aangepast is aan de plaatselijke situatie.
- Inspraakgarantie voor de burger : de gemeentewet legt elke gemeente de verplichting op bij elke belangrijke beslissing een inspraakdossier te voegen waaruit blijkt welke inspraak georganiseerd werd, welke de resultaten van deze inspraak geweest zijn en hoe de gemeente haar beslissing verantwoordt tegenover de resultaten van de inspraak. Het ontbreken van dit inspraakdossier bij een belangrijke beslissing zou automatisch leiden tot ongedigheid van de beslissing.

Deze garantie voor de burgers zou op termijn ertoe leiden dat de inspraak gaat behoren tot de politieke cultuur van een bevolking en gemakkelijker zal uitmonden in echte participatie.

#### **Summary : Participation in amalgamated communes.**

*Participation is more than « have a voice » in the decision-making process. It is reached when this kind of consultation results in an effective influence upon the decision itself. Have a voice in the matter is, on the other hand, more than information that, in its turn, consists of two streams : one from the top to the bottom, and one from the bottom to the top.*

*The loss of communal mandatories as a consequence of the amalgamation in 1976 has stressed the necessity of expanding this kind of political activity of the citizens.*

*Comparison between a field research of 1975 and one of 1982 makes clear that there is an increase of information activity in the communes, mostly however of the kind that doesnot invite to active participation. There also is an increase of participation-councils but it is rather impossible to compare the effect of this kind of participatory activity with research-results of the past.*

*In comparison with other European countries there is found a large arrears in territorial decentralization and direct citizen decision-making. For the future it is asked to write in the new communal law the obligation for communes to organize participation activities and to give the citizens a guarantee of participation.*

