

OPENBAARHEID EN OPENHEID VAN HET GEMEENTEBESTUUR

Michel VANHOLDER

1. De Nederlandse jurist en hoogleraar Baron van Wijnbergen situeert de functies van de openbaarheid van overheidsdocumenten in de democratie als volgt : (1)

1° Het scheppen van invloed, vóór de beslissing.

2° Het duidelijk maken aan de burger waarom bepaalde beslissingen moeten genomen worden en het aldus meer aanvaardbaar maken van de beslissingen.

3° Het mogelijk maken van controle.

Hieraan zou nog moeten toegevoegd worden : de mogelijkheid creëren voor de burgers om op te komen voor hun rechtmatige belangen.

Dat deze drievoudige functie van de openbaarheid bijzonder belangrijk is t.a.v. de gemeentelijke samenleving, hoeft geen betoog. Meer nog dan in de Staat begint onze politieke opvoeding in de gemeente, of zou zij althans daar moeten beginnen. Meer nog dan een verder verwijderde Staat brengt de gemeente de burger in contact met de overheid en de administratie. Ook op dit vlak zijn we nodig aan een revalorisatie van de gemeente toe. Terwijl de gemeente als natuurlijke kern van samenleving haar belang en betekenis grotendeels heeft verloren, blijft zij belangrijk als politieke eenheid en als eerste contactveld tussen overheid en burgers.

(1) Aldus Prof. Mr. S.F.L. Baron van Wijnbergen tijdens een gastcollege voor de Rechtsfaculteit van de Katholieke Universiteit te Leuven op 4 november 1969. Zie ook : VAN WIJNBERGEN S.F.L., Openbaarheid van overheidsdocumenten, *Geschriften Recht / Bestuur / Economie*, nr. 61, Alphen aan de Rijn (Nederland), 1968.

De revalorisatie van het begrip gemeente is een vrij aktueel probleem, waaraan ten andere veel aandacht wordt besteed, zowel in ons land (2), als in Nederland, waar de hergroepering van de gemeenten en de hechte samenwerking gemeentebestuur-gemeentenaren ee ruime belangstelling genieten (3). In het kader van deze revalorisatie speelt de openbaarheid als essentiële voorwaarde van een waarachtige democratie, een grote rol.

In een eerste hoofdstuk zal een overzicht gegeven worden van de bestaande wettelijke verplichtingen inzake openbaarheid, al worden reeds verdere mogelijkheden aangeduid; in een tweede hoofdstuk wordt getracht aan de hand van enkele «cases» te onderzoeken hoe onze gemeentebesturen in de praktijk staan tegenover openbaarheid van overheidsdokumenten.

Hoofdstuk I : DE OPENBAARHEID VAN OVERHEIDSDOKUMENTEN IN DE WET

Afd. I - GRONDWETTELIJKE BEGINSELEN

2. In de Grondwet vinden we twee artikelen die betrekking hebben op de openbaarheid van overheidsdokumenten op het gemeentelijk vlak : art. 129 en art. 108, 3° en 4°.

Art. 129 van de Grondwet verklaart dat geen wet, geen verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur bindend is dan na te zijn bekend gemaakt in de bij de wet bepaalde vorm.

Dit is een regel van rechtvaardigheid en orde (4). Wetten en verordeningen doen rechten en verplichtingen ontstaan, zodat ze, om hun doel te bereiken, gekend moeten zijn; bovendien vereist bestraffing van de overtreder schuld, wat veronderstelt dat de uitgevaardigde norm gekend was of althans redelijkerwijze gekend kon zijn.

Deze evidenties leiden, zoals verder zal blijken, tot aanzienlijke moeilijkheden in de praktijk, omdat de door de wet voorziene vormen van bekendmaking hun doel blijkbaar niet of niet meer bereiken en er dus moet uitgezien worden naar meer adequate en modernere middelen van openbaarheid. Het beginsel «nul n'est censé ignorer la loi», dat in de huidige stand van zaken veeleer een fictie mag genoemd worden, krijgt slechts een reële inhoud indien de bekendmaking geschiedt in vormen die maken dat

- (2) Zie o.m. het Wetsvoorstel betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van gemeentegrenzen, *Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 422 (1968-1969), N.I.
- (3) Ook de Nederlandse Televisie Stichting (NOS) wijdde meerdere programma's aan deze materie.
- (4) VANDER STICHTELE A., De openbaarheid van de administratie en het recht op informatie, *Bestuurswetenschappen*, juli 1969, nr. 4, bl. 161-180.

men redelijkerwijze van de burger kan verwachten dat hij van zijn rechten en plichten op de hoogte is, of tenminste op een vlugge en efficiënte manier op de hoogte kan gesteld worden, wanneer hij dat wenst.

3. *Art. 108 van de Grondwet* draagt de regeling van de provinciale en gemeentelijke instellingen op aan de wetgever maar beperkt tegelijkertijd diens vrijheid door verschillende beginselen te proklameren i.v.m. de territoriale instellingen.

Art. 108, 3^o: één van deze beginselen is de openbaarheid van de vergaderingen der provincieraden en gemeenteraden, binnen de bij de wet gestelde grenzen.

Hoewel het hier niet gaat om overheidsdocumenten stricto sensu en hun openbaarheid, is het noodzakelijk ook, en misschien vooral ten aanzien van de voorbereidende werkzaamheden na te gaan in hoeverre de burger is voorgelicht en in hoeverre hij eventueel kan bijdragen in de totstandkoming van reglementeringen. Terwijl bij de rechten en plichten scheppende overheidsakte het aksent van de openbaarheid ligt in een regel van rechtvaardigheid, is de openbaarheid van de voorbereidende fase in de eerste plaats een eis van werkelijke democratie, die meer inhoud krijgt naarmate de burgers de mogelijkheid bezitten zelf bij te dragen in de totstandkoming van algemene reglementeringen en zij dus reeds in de voorbereidende fase invloed kunnen uitoefenen op diegenen die formeel de reglementeringen maken. Dat dit in onze gemeenten van vandaag een illusie is, weze van nu af reeds duidelijk gezegd. In zekere mate zal het ook altijd een vrome wens blijven.

In de wetgevende vergaderingen gaf dit artikel aanleiding tot verregaande discussies naar aanleiding van de voorbereidende werkzaamheden van de Gemeentewet. Twee strekkingen kwamen vooral aan bod. De eerste was van oordeel dat de openbaarheid als beginsel was vastgelegd in de Grondwet en dat de wetgever dus slechts uitzonderlijk ervan mocht afwijken. Volgens de tweede strekking had de wetgever een ruime vrijheid om deze openbaarheid te regelen. Bij lezing van artikel 71 van de Gemeentewet is het duidelijk dat de tweede strekking het gehaald heeft (5).

Art. 108, 4^o: openbaarheid van begrotingen en rekeningen van de gemeente. Deze openbaarheid wordt in de Gemeentewet verzekerd door de verplichte openbaarheid van de vergaderingen van de gemeenteraad bij de behandeling van de begroting én t.a.v. de definitieve stukken die moeten worden aangeplakt en te inzage van de gemeentenaren gelegd.

(5) *Gemeenterecht, Permanente commentaar*, Heule, UGA, nr. 121, 4.

Afd. II - DE OPENBAARHEID KRACHTENS OF DOOR DE WET

Par. I. DE OPENBAARHEID VAN DE VOORBEREIDENDE FASE VAN DE BESLISSING

A. De openbaarheid van de gemeentelijke organen

4. Vooraleer de openbaarheid van de vergaderingen van de *gemeenteraad* zelf te bespreken, moeten we enkele woorden wijden aan de bekendmaking of aankondiging van de vergaderingen (6).

Behoudens in het uitzonderlijke geval van art. 70 van de gemeentewet, is de bekendmaking van de vergaderingen van de raad nergens bij de wet opgelegd (7). De hogere overheid kan het gemeentebestuur dan ook niet dwingen de vergaderingen af te kondigen, behalve in de hypothese van art. 70. De hogere overheid neemt trouwens aan dat de gemeenteraad zulks evenmin bij algemene regel zou kunnen voorschrijven. Alleen het college van burgemeester en schepenen zou bevoegd zijn te oordelen over de gepastheid van de maatregelen om ruchtbaarheid te geven aan de vergaderingen van de gemeenteraad (8).

Deze opvatting wordt voornamelijk gegrond op art. 62, tweede alinea, van de gemeentewet, dat aan het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheid geeft de raad bijeen te roepen. Deze houding wordt terecht bekritiseerd: de bekendmaking van de data van de vergaderingen heeft inderdaad niet zozeer te maken met de bijeenroeping van de raad, dan wel met het verzekeren van een reële openbaarheid. Bij twijfel wende men zich tot art. 31 en 108, 1^o van de grondwet en art. 75 van de gemeentewet, die de regeling van al wat van gemeentelijk belang is opdragen aan de gemeenteraad.

Een dergelijke houding is een typisch voorbeeld van de mentaliteit onzer ambtenarij, die zich te strikt houdt aan de wettelijke bepalingen inzake openbaarheid en daardoor de geest en de ratio van deze openbaarheid schendt. Men heeft te licht de indruk dat de wettelijke regeling van de openbaarheid slechts formele regels zijn, waarvan de inhoud en de bedoelingen niet begrepen worden. Openbaarheid is een noodzaak, zowel voor een ware democratie als voor de belangenverdediging van het individu in een rechtsstaat. Deze openbaarheid moet reëel zijn en zijn volle inhoud krijgen. Daarom is de bekendmaking van openbare vergaderingen in een zo ruim mogelijke kring en op een zo efficiënt mogelijke wijze even noodzakelijk als de openbaarheid van de vergaderingen zelf.

(6) Gemeenterecht, o. c., nr. 121, 14 en verwijzingen.

(7) *V. en A., Sen.*, 1933-1934, nr. 7, blz. 3.

WILQUET C. en DOVILLEE G., *La loi communale du 30 mars 1836. Lois modificatives et complémentaires. Commentaire pratique*, 5de druk, Frameries, Union des Imprimeries, 1933, nr. 342, blz. 64.

(8) K.B. 24 oktober 1900, *R.A.*, 1901, blz. 15.

K.B. 2 augustus 1914, *T.G.R.*, 1914, blz. 245.

De weigerige houding van de overheid illustreert ten volle de mentaliteit van een zekere administratie, die geheimhouding als hoogste principe schijnt te stellen en geen inmenging dult van de burger in zaken van openbaar belang. Het is deze houding die meer en meer wordt aangevallen in de rechtsleer (9).

Hieruit volgt ook de vraag of de gemeentenaren voldoende zijn voorgelicht over de werkzaamheden van de raad. Het antwoord lijkt negatief te moeten zijn (10).

5. Zoals hoger gezegd werd het beginsel van de openbaarheid van de vergaderingen van de gemeenteraad dat in de grondwet is vastgelegd, eerder beperkend geïnterpreteerd in art. 71 van de gemeentewet.

Naargelang van de omstandigheden is de openbaarheid verplicht, verboden of facultatief. Dit laatste is algemene regel, hoewel de vergaderingen in feite meestal openbaar zijn in alle gevallen waar dit niet verboden is (11). Zonder uitvoerig op dit artikel in te gaan, volgen toch enkele korte bedenkingen (12).

6. *De openbaarheid is verplicht* in de gevallen opgesomd in art. 71, eerste alinea (1^o tot 6^o).

Uitdrukkelijk worden ook de begrotingen en rekeningen vermeld (art. 71, 1^o). Uitzondering op de openbaarheid van de begroting maakt het hoofdstuk der jaarwedden. Is de behandeling ervan in openbare zitting dan verboden of fakultatief?

Algemeen wordt aangenomen dat de bespreking van de jaarwedden in openbare zitting verboden is (13). De bedoeling van de wetgever, zoals zou blijken uit de parlementaire voorbereiding van de wet, is het verwijderd houden van de belanghebbenden van elke bespreking omtrent weddekwesties. In de wet wordt a.h.w. een onweerlegbaar vermoeden vastgelegd dat elke discussie omtrent wedden rechtstreeks bepaalde personen aangaat. Hierbij mag men niet vergeten dat de belangrijkste gemeenteambten slechts één titularis hebben (sekretaris, ontvanger, politiekommissaris, veldwachter ...), zodat het automatisch om personen zou gaan.

Deze redenering kan betwist worden. De opvatting hieromtrent hangt nauw samen met het recht op privacy en de idee die men zich daarvan vormt (14). Hoewel ook wij niet een waarachtig recht op privacy zouden durven ontzeggen aan allen die deel uitmaken van het bestuur, kan toch de vraag gesteld worden in hoeverre de wedde van een ambtenaar van de gemeente

(9) VANDER STICHELE, *o.c.*, blz. 176; VAN WIJNBERGEN, *o.c.*, blz. 3.

(10) VANDER STICHELE, *o.c.*, blz. 171.

(11) WILQUET, *o.c.*, nr. 340, blz. 64.

(12) Gemeenterecht, *o.c.*, nr. 121, 4 en verwijzingen.

(13) DE TOLLENAERE V., *Nieuwe commentaar op de gemeentewet*, Kortrijk, UGA, 1956, deel I, nr. 97, blz. 284.

(14) Zie i.v.m. dit probleem het Preadvies van VANDENBERGHE H., *Bescherming van het privé-leven en recht op informatie via de massamedia*, R.W., 1969-1970, kol. 1457 e. v.

geheim moet blijven om zijn privacy te beschermen. Een dergelijke geheimhouding lijkt niet noodzakelijk. «Voor regering en bestuur bestaat er geen terrein van privacy, waaruit men buitenstaanders mag weren. Er zijn immers geen buitenstaanders» (15). Natuurlijk vergt dit een verregaande mentaliteitsommekeer vanwege de burgers, maar een vooruitstrevende politiek terzake zou voorzeker bijdragen tot deze mentaliteitsverandering.

De openbaarheid is verder verplicht in het geval bedoeld in art. 70, eerste lid : jaarlijks verslag aan de raad, vóór de behandeling van de begroting, door het college van burgemeester en schepenen over het beheer en de toestand van de gemeentezaken.

Volledigheidshalve weze nog vermeld : art. 2 van de wet van 1 juli 1860. De gemeenteraadsleden, de burgemeester en de schepenen leggen de eed af in openbare vergadering van de raad, vooraleer hun ambt te aanvaarden.

Uitzonderlijk kan van deze openbaarheid worden afgeweken bij beslissing van de twee derde van de aanwezige leden, in het belang van de openbare orde en wegens gewichtige bezwaren (art. 71, tweede alinea) (16).

7. *De openbaarheid is verboden* «telkens het om personen gaat». De ratio legis is niet de bescherming van de belanghebbende, maar wel de bescherming van de vrije meningsuiting van de raadsleden (17). Sociologisch gezien heeft m.i. de bescherming van de belanghebbende en diens recht op privacy zwaarder doorgewogen bij de invoering van deze bepaling.

Volgens de heersende opvatting is de openbaarheid ook verboden wanneer het over wedden gaat (zie hoger, nr. 6).

8. *De openbaarheid is fakultatief*: «In alle andere gevallen is de vergadering al of niet openbaar ; zij moet in het openbaar gehouden worden wanneer twee derde van de ter vergadering aanwezige leden zulks vragen.» (art. 71, laatste lid).

Wanneer men deze tekst leest krijgt men gemakkelijk de indruk dat de besloten vergadering regel is, omdat de openbaarheid moet gevraagd worden (18). In feite echter wordt het achterwege blijven van verzet geïnterpreteerd als een beslissing tot openbaarheid (19), wat ook meer in overeenstemming te brengen is met het beginsel van openbaarheid, zoals het in de grondwet is vastgelegd.

Nochtans zou in strijd zijn met de geest en de letter van art. 71, een beslissing van de gemeenteraad, bij wijze van algemene regel, tot openbaarheid wanneer deze fakultatief is, omdat steeds een bijzondere, zij het een stilzwijgende beslissing nodig is. Het is dus ook onaanvaardbaar dat de openbaarheid door plakbrieven zou worden meegedeeld (20).

(15) VAN WIJNBERGEN, *o.c.*, blz. 15.

(16) R. v. St., 7 maart 1961, arrest nr. 8477, inzake gemeente SCHOTEN.

(17) Gemeenterecht, *o.c.*, nr. 121, 4.

(18) BERNIMOLIN E., *Les institutions provinciales et communales*, 2 delen, Brussel, Larcier, 1891 en 1892.

(19) R. v. St., 23 mei 1961, arrest nr. 8599, inzake VANDENKERCKHOVE.

(20) K.B. 18 juni 1956, R. C., blz. 275.

Hieruit blijkt weerom hoe restriktief het beginsel van de openbaarheid door de wetgever is geïnterpreteerd. Terwijl de openbaarheid van de vergaderingen van de raad regel zou moeten zijn, verliest dit beginsel veel van zijn betekenis door het web van modaliteiten en uitzonderingen waarin het gewikkeld wordt.

9. De vergaderingen van *het college van burgemeester en schepenen* zijn in beginsel niet openbaar (21). Een andersluidende beslissing van het college is vernietigbaar (22).

Men verantwoordt deze beslotenheid door het zuiver administratief karakter en de hoofdzakelijk uitvoerende opdracht van het college. Hoewel de vraag kan gesteld worden in hoever zich geen verplaatsing voordoet van de werkelijke beslissingsmacht van raad naar college, lijkt deze houding toch te verantwoorden, omdat de vraagstukken toch nog in de gemeenteraad moeten behandeld worden, al zijn de beslissingen dan reeds virtueel genomen.

De vergaderingen zijn wel openbaar wanneer het college uitspraak doet als administratief rechtcollege - inzake de bezwaren tegen de kiezerslijsten - en dit rechtstreeks krachtens art. 97 van de grondwet (23).

B. *Participatie van de burger aan de totstandkoming van de beslissingen*

10. Hiermede betreden we een terrein dat in onze klassieke, oudere wetgeving praktisch onbekend is. Hoewel de openbaarheid van de vergaderingen van de beslissingsorganen reeds in se belangrijk is - kennismaking van de burger met de werkwijze en mentaliteit van het bestuur, waardoor meer verantwoorde uitoefening van het actief stemrecht, druk van de openbare opinie - is zij in vele gevallen onvoldoende, omdat de belanghebbenden niet voldoende betrokken worden bij de voorbereiding en de totstandkoming van de beslissingen, die genomen worden door een weliswaar democratisch verkozen college, dat echter niet bij machte is om overal op een deskundige wijze en met kennis van zaken beslissingen te nemen. Op nationaal vlak wordt aan de betrokken belangengroepen soms een recht van initiatief toegekend (24).

Hoe is de toestand nu op gemeentelijk vlak? Onderscheid moet gemaakt worden tussen individuele beslissingen en het horen van belangengroeperingen.

11. Van een «*hearing*» van *belangengroepen* volgens het Amerikaanse recht is in wettelijke of reglementaire bepalingen praktisch geen sprake.

(21) R. v. St., 11 januari 1957, arrest nr. 5453, inzake RECLOUX.

(22) FREY S., Het college van burgemeester en schepenen, in *Adm. Lexicon*. GI, blz. 19-21.

(23) Gemeenterecht, o. c., nr. 121, 4.

(24) K.B. nr. 62 van 13 januari 1935; Vestigingswet, 24 december 1958.

Toch ontwikkelt zich stilaan een praktijk in die zin, gegroeid uit het besef van de gemeenteraadsleden dat zij onmogelijk opportune beslissingen kunnen nemen in bepaalde domeinen, wanneer zij niet rechtstreeks contact hebben met de belangengroepen die op die gebieden bestaan.

Uiteraard doet dergelijke noodzaak zich vooral voelen in grotere gemeenten en het is dan ook daar dat de praktijk van de adviserende raden zich ontwikkeld heeft (Jeugdraad, Sportraad ..., zie hoofdstuk II).

Hierbij weze opgemerkt dat het hier niet gaat om wettelijk verplichte raadplegingen, en bovendien is de praktijk ten aanzien hiervan te pragmatisch en te fragmentarisch om van een administratieve gewoonte te gewagen. Toch zijn dergelijke raden een belangrijke stap naar een belangenvertegenwoordiging bij de voorbereiding van de beslissingen, op voorwaarde dat zij op hun beurt op een adequate wijze de ruimere belangengroepen van de burgers vertegenwoordigen en voldoende voeling houden met de verschillende bestaande jeugdgroeperingen, sportclubs enz.

12. T.a.v. *individuele beslissingen* werden in meer recente wetgevingen bepalingen opgenomen die tot doel hebben de belanghebbende burgers de mogelijkheid te geven tussen te komen bij de totstandkoming van de beslissing en hierbij op te komen voor hun eigen belangen.

Het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming (Regentsbesluit van 11 februari 1946) voert een onderzoek «de commodo et incommodo» in - in te richten door het college van burgemeester en schepenen - t.a.v. de aanvragen tot exploitatie van een «gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke onderneming».

Dit onderzoek vangt aan met de bekendmaking van de aanvraag door aanplakking en schriftelijke kennisgeving. «De ratio legis van deze bekendmaking wil dat aan de aanvraag de meest ruime openbaarheid wordt gegeven ten einde de eigenaars en de voornaamste gebruikers van de binnen een bepaalde straal gelegen goederen, alsook aan de openbare besturen, de gelegenheid te bieden alle dienstige argumenten tegen de voorgenomen inrichting te doen gelden» (25).

Tijdens het onderzoek kunnen de aanvraag om vergunning en de daarbij gevoegde plannen door al de betrokkenen worden ingezien. Iedere belanghebbende, en niet alleen de naaste bureu of diegenen die individueel en aan huis werden aangeschreven, kan een bezwaarschrift indienen (26). Het onderzoek wordt afgesloten door een vergadering waarop iedereen die dit wenst, mondeling wordt gehoord.

In de tweede plaats moet vermeld worden: de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw. De ontwerpen van de gemeentelijke plannen van aanleg zijn onderworpen aan een openbaar onderzoek. De ontwerpen worden bekendgemaakt door aanplakking, publikatie in het Staatsblad en in drie bladen van het Rijk, waarvan tenminste één in de provincie verschijnt. Bovendien ligt het

(25) SUETENS L. P., *Ruimtelijke ordening. Hinderlijke bedrijven*, SWU, 1969, blz. 59 e. v.

ontwerpplan ter inzage op het gemeentehuis. Belanghebbenden kunnen hun bezwaren indienen.

Tot de ruilverkaveling van landeigendommen kan slechts worden besloten nadat de meerderheid van de eigenaars, vruchtgebruikers en gebruikers hiermede haar akkoord heeft betuigd (Wet van 25 juni 1956, art. 6).

Er bestaat bijgevolg een strekking in de recentere wetgeving om de belanghebbende burgers te betrekken bij de voorbereiding van de beslissingen, wat de efficiëntie van de regeling zelf tenslotte moet ten goede komen. Anderzijds is het duidelijk dat de toepassing van deze wettelijke bepalingen in de praktijk nog heel wat te wensen overlaat (27).

Dit doet echter geen afbreuk aan het principe dat een zekere participatie - zij het schuchter - in sommige wettelijke bepalingen is vastgelegd.

Par. 2. DE OPENBAARHEID VAN DE BESLISSINGEN VAN DE GEMEENTEOVERHEID

A. Artikel 102 van de gemeentewet

13. In uitvoering van art. 129 van de grondwet, vertrouwt art. 102 van de gemeentewet aan het college van burgemeester en schepenen de zorg toe van de bekendmaking van de reglementen en verordeningen van de raad of van het college, en dit door middel van omroeping en van aanplakking; in de plattelandsgemeenten kan de bekendmaking geschieden na de kerkdienst. In spoedeisende gevallen mag het college van burgemeester en schepenen de bekendmaking doen op een andere, raadzaam geachte wijze, bijvoorbeeld door rechtstreekse mededeling aan de door het besluit bedoelde personen (28). Hoewel deze wijze van bekendmaking voorgeschreven is voor alle reglementen en verordeningen van raad en colleges, is het duidelijk dat in de eerste plaats politieverordeningen onder de toepassing van dit artikel vallen, gezien hun belangrijkheid en aantal. Het is evident dat de reglementen van orde en van de huishoudelijke dienst, door de gemeenteraden uitgevaardigd om de werking in haar eigen schoot te regelen (art. 73 gemeentewet), geen verordeningen zijn in de zin van art. 102, zodat zij niet moeten bekendgemaakt worden.

Art. 102 vernoemt niet de reglementen en verordeningen van politie die de burgemeester krachtens art. 94 gemeentewet kan uitvaardigen. De bekendmaking ervan is evenmin elders in de gemeentewet voorgeschreven. Nochtans moeten ook deze beslissingen worden bekend gemaakt om bindende kracht te verkrijgen, en dit rechtstreeks op grond van art. 129 van de grondwet. Dit kan gebeuren hetzij door omroeping, hezij door aanplakking, zoals voor reglementen en verordeningen van raad en college (29).

(26) R. v. St., 13 oktober 1959, arrest nr. 7282, inzake HOLLAERT.

(27) SUETENS, *o. c.*, blz. 42 e.v.

(28) VANDER STICHELE, *o. c.*, blz. 165.

(29) VANDER STICHELE, *o. c.*, blz. 165 en verwijzingen.

14. Een bijzonder artikel van de gemeentewet voorziet in de bekendmaking van de begrotingen en rekeningen (zie art. 140). Dit geschiedt door middel van aanplakbiljetten, gedrukt of geschreven naargelang van hun belangrijkheid (K.B. nr. 24 van 26 juli 1939, art. I, IV).

15. Het is duidelijk dat de omroeping reeds geruime tijd in onbruik is geraakt en slechts als folkloristische bezienswaardigheid kan blijven voortbestaan.

Aan het nut van de aanplakking kan echter ook sterk getwijfeld worden (30). Het is vrij duidelijk dat de aanplakking geen effectieve bekendmaking meer bewerkt, mede door de concurrentie van reclame en aanplakkingen allerhande die ons startbeeld totaal hebben gewijzigd, zodat niemand zich nog de moeite getroost in deze veelheid gemeenteverordeningen te gaan lezen. Meestal weet men trouwens niet duidelijk waar zij worden aangeplakt. Het is dan ook logisch dat de aanplakking in vele gemeenten in onbruik is geraakt, zonder grote moeilijkheden overigens.

Ook in Nederland wordt deze wijze van bekendmaking sterk bekritiseerd (31). De meeste gemeenten blijken het nu ervan niet meer in te zien. Ook de afstand tot het gemeentehuis, waaraan of waarbij het mededelingenbord zich doorgaans bevindt, zou vooral in gemeenten met een uitgestrekt grondgebied een remmende faktor vormen.

16. Ondertussen staat dan wel vast dat naar nieuwe vormen van bekendmaking moet worden uitgezien.

Prof. vander Stichele meent dat het zou volstaan de bevolking in te lichten over het feit dat een nieuwe verordening werd goedgekeurd en dat de volledige tekst ter inzage ligt op het sekretariaat (32). Hoewel dit een juiste vereenvoudiging betekent, verplaatst deze oplossing het probleem naar de bekendmaking van de inlichtingen. Worden deze op de klassieke manier aangeplakt, dan is men voorzeker niet veel verder.

Wellicht kan gedacht worden aan de uitgave van een eigen informatieblad door de gemeente, dat huis aan huis en gratis zou worden verspreid, en waarin naast reglementen en verordeningen - in extenso of slechts bij wijze van inlichting, gepaard aan tervisielegging - allerlei informaties kunnen verstrekt worden, zoals data van vergaderingen van de gemeenteraad, aankondiging van initiatieven inzake openbare werken, huisvesting, werking van de gemeentelijke diensten, financiële toestand enz. (33).

Bezwaren rijzen gewoonlijk van materiële en financiële zijde. Het uitgeven van een dergelijke periodiek vergt natuurlijk bijkomend personeel en nieuwe financiële middelen, alhoewel hierin niet mag overdreven worden :

(30) VANDER STICHELE, *o. c.*, blz. 176.

(31) BURKENS M. C. en KOCKEN E.H.A., Openheid en openbaarheid van het bestuur, *Bestuurswetenschappen*, juli 1969, nr. 4, blz. 181-237, blz. 200.

(32) VANDER STICHELE, *o. c.*, blz. 177.

(33) BURKENS en KOCKEN, *o. c.*, blz. 220.

het gemeentelijk informatieblad hoeft geen luxueuze publikatie te zijn, in kleine of financieel zwakke gemeenten kan een gestencilde uitgave volstaan. M.i. loont een dieper onderzoek naar de praktische uitwerking ervan wel de moeite en moet een dergelijk initiatief voor de meeste gemeenten binnen de kring der mogelijkheden liggen.

Een voorlopige oplossing, die in dezelfde richting gaat, zou kunnen bestaan in het inruimen van enkele pagina's voor de gemeentelijke overheid in de plaatselijke advertentiebladen die gratis en huis aan huis worden verspreid, en in vele gevallen intensiever gelezen worden dan de gewone dagbladen. Zoals Burkens en Kocken terecht opmerken hangt ook hier zeer veel af van de praktische wijze waarop van deze manier van bekendmaking wordt gebruik gemaakt (34): plaats, duidelijkheid, taal, leesbaarheid zijn van groot belang wil men een zo ruim mogelijke kring van gemeentenaren bereiken, wat toch als doelstelling mag vooropgesteld worden.

Er moet nog op gewezen worden dat dergelijke informatie een geheel eigen karakter moet vertonen: dat van een officiële publikatie, door de gemeente-overheid aan de gemeentenaren, en niet mag ontaarden in partijpolitieke propaganda en zich evenmin mag beperken tot lof voor de voorbije verwezenlijkingen.

B. *Recht van inzage of tervisielegging*

17. Een bijzondere wijze van bekendmaking is het recht van inzage of de tervisielegging van bepaalde stukken in het gemeentehuis.

Het hoeft geen betoog dat deze vorm van openbaarheid slechts effect kan sorteren wanneer de gemeentenaren duidelijk op de hoogte zijn gebracht van de mogelijkheid die daartoe bestaat. M.a.w. de tervisielegging staat als vorm van bekendmaking niet op zichzelf, maar moet gepaard gaan met andere vormen van publiciteit, die de burgers inlichten omtrent de vragen wanneer en waar zij welke stukken kunnen inzien. Dit kan geschieden door de traditionele aanplakking, of beter langs de pers, en liefst in een eigen informatieblad.

18. T.a.v. welke overheidsbeslissingen bestaat nu het recht van inzage, dat vaak gepaard gaat met het recht afschriften of uittreksels te bekomen van de ter inzage gelegde stukken?

Art. 69 van de gemeentewet kent aan alle inwoners van de gemeente het recht toe inzage te nemen van de beraadslagingen van de raad, ter plaatse waar zij berusten. Nochtans kan de raad gelasten dat de met gesloten deuren genomen beslissingen gedurende een bepaalde tijd zullen geheim gehouden worden.

De besluiten van het college van burgemeester en schepenen worden niet ter inzage neergelegd (35).

(34) BURKENS en KOCKEN, *o. c.*, blz. 208 en 220.

(35) WILQUET, *o. c.*, nr. 316.

De mededeling van de beslissingen van dit college is trouwens niet eisbaar (36), behalve dan van de reglementen en verordeningen van het college, die, willen zij bindende kracht verkrijgen, moeten bekend gemaakt worden in de vormen voorzien bij art. 102 gemeentewet.

Speciale vermelding verdient *het K.B. van 18 februari 1964*, gewijzigd bij het K.B. van 24 oktober 1966, ter uitvoering van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stede- bouw, art. 63.

Dit K.B. verplicht de gemeentebesturen aan al wie erom verzoekt afdrukken of uittreksels af te geven van de gemeentelijke bouwverordeningen en van de geldende rooiplannen, evenals van volgende dokumenten, voor zover deze in het gemeentehuis voor eenieder ter inzage liggen: plannen van aanleg en bijhorende voorschriften.

Verder wordt bepaald dat gedurende ten minste twee dagen per week elke belanghebbende derde op het gemeentehuis kennis mag nemen van de inhoud van de afgegeven bouw- en verkavelingsvergunningen.

Tenslotte moet aan eenieder die erom verzoekt, een stedebouwkundig attest worden afgegeven, waarvan de inhoud door het K.B. wordt bepaald.

Over de praktijk i.v.m. dit K.B. in een 100-tal gemeenten: zie hoofdstuk II.

Volledigheidshalve moet nog vermeld worden *art. 45 B.W.*, gewijzigd bij de wet van 21 maart 1969, waarin geregeld wordt het recht tot het bekomen van uittreksels en afschriften van de registers van de burgerlijke stand, en dit op een vrij restriktieve wijze.

Hier is de ratio van bescherming van de privacy van de belanghebbende voorzeker verantwoord.

Hoofdstuk II : OPENBAARHEID EN GEMEENTELIJKE PRAKTIJK

19. Het is niet mijn bedoeling in dit hoofdstuk tot een algemeen besluit te komen betreffende de praktijk inzake openheid en middelen van openbaarheid in de Belgische gemeenten. Daartoe zou een empirisch onderzoek in een meer uitvoerige en meer representatieve lijst van Vlaamse en Waalse gemeenten noodzakelijk zijn. De enkele gemeenten, die eerder toevallig werden uitgekozen (37), kunnen beschouwd worden als toetsing voor enkele problemen die i.v.m. openbaarheid bestaan.

In een eerste afdeling worden enkele algemene vragen behandeld in vier gemeenten: twee grotere gemeenten met stedelijk karakter, Mechelen (Antwerpen) en Sint-Niklaas (Oost-Vlaanderen); twee kleinere gemeenten, Tervuren (Brabant) en Tiegem (West-Vlaanderen) (38).

(36) FREY, Het college van burgemeester en schepenen, *l. c.*

(37) Hierbij dank aan H. Dereymaeker, J. Hardeman en Ph. Orban voor het onderzoek in hun eigen gemeente.

(38) Dit onderzoek vond plaats in de maanden januari en april 1970.

In een tweede afdeling wordt in het bijzonder de toepassing van het K.B. van 18 februari 1964 onderzocht, en dit in 97 gemeenten, zodat de besluiten daaruit getrokken vrij representatief mogen heten, althans voor wat het nederlandsstalige landsgedeelte betreft (39).

Afd. I - ENKELE VRAAGSTUKKEN VAN OPENBAARHEID IN DE PRAKTIJK

A. *Bekendmaking van reglementen en verordeningen*

20. Aan de gemeentebesturen werd de vraag gesteld of de bekendmaking door aanplakking, zoals voorgeschreven bij art. 102 van de gemeentewet, inderdaad nog op die wijze wordt verzekerd; verder werd gevraagd naar het nut van een dergelijke aanplakking en de eventuele alternatieven waarnaar de gemeentebesturen uitzien.

In de gemeente Tiegem wordt niet aangeplakt, evenmin als in de omliggende gemeenten, en dit vooral wegens materiële omstandigheden: gebrek aan tijd en middelen. Volgens de burgemeester is de openbaarheid van de gemeenteraadszittingen voldoende om de bekendheid van reglementen en verordeningen te verzekeren.

In de andere gemeenten wordt nog wel aangeplakt, zij het zonder veel enthousiasme: het nut ervan wordt sterk in twijfel getrokken, daar zeer weinig mensen ooit belangstelling tonen voor dergelijke aanplakkingen. Dit bevestigt de mening welke wordt aangetroffen bij auteurs en gelijkwaardige onderzoeken in Nederland (40).

De gemeente Tervuren vindt het niet noodzakelijk andere methoden van berichtgeving te creëren: wie iets wil weten krijgt altijd de nodige informatie, zij het langs informele weg. Dat dit principe ver staat van een hechte samenwerking bestuur-gemeentenaren en slechts onverschilligheid van de grote meerderheid van de burgers in de hand werkt, is duidelijk. De grotere gemeenten, Mechelen en Sint-Niklaas, doen blijkbaar wel een inspanning, weliswaar aarzelend, om mogelijke alternatieven uit te werken. Beide gemeentebesturen wijzen op de hechte contacten met de plaatselijke pers (aanwezigheid op de gemeenteraadsvergaderingen, perskonferenties...), die op deze wijze nauwkeurig wordt ingelicht over de genomen beslissingen en verder het contact met de bevolking verzekert.

Het uitgeven van een eigen informatieblad stuit op praktische bezwaren, vooral van budgetaire aard, hoewel de gemeente Sint-Niklaas de verwezenlijking van een dergelijke periodiek binnen een termijn van drie jaar in het vooruitzicht stelt.

(39) Bron: practicum administratief recht 2de doctoraat Rechten K.U.L., o.l.v. Professor L. P. Suetens.

(40) BURKENS en KOCKEN, *o. c.*, blz. 205, voetnoot 1 (onderzoek in 26 gemeenten).

B. Vergaderingen van de gemeenteraad

21. De vergaderingen van de gemeenteraad gaan door onder een quasi-totale onverschilligheid van de plaatselijke bevolking. Alleen in de gemeente Sint-Niklaas is men iets optimistischer en spreekt men van een toename van de belangstelling.

Als oorzaken van deze onverschilligheid worden vernoemd :

- 1° Politieke desinteresse van de bevolking : de «doorsnee» burger interesseert zich niet voor gemeentezaken ; meer initiatief wordt verwacht van de jeugd.
- 2° De gemeentenaren zijn nog niet rijp genoeg voor een actieve deelname name in het beleid.
- 3° Anderzijds is er het feit dat men alleen maar behoort mag zijn en geen persoonlijke inbreng kan doen (41).
- 4° In ondergeschikte orde : gebrek aan publiciteit en duidelijke bekendmaking van de vergaderingen.

22. Hier krijgen we toch enkele belangrijke argumenten en gegevens bijeen, die elk op hun beurt belangwekkend zijn voor ons onderzoek en significantief voor de huidige politieke impasse in de gemeente.

We raken hier ook de keerzijde van het probleem openbaarheid, die tot nu toe nog onvoldoende werd belicht. Naast de mentaliteit van geheimhouding in de administratie staat de mentaliteit van politieke desinteresse van de burger. Beide hangen ongetwijfeld nauw samen en vormen slechts de twee facetten van het probleem dat ons bezighoudt (42).

Een hechte samenwerking tussen bestuur en bestuurden vergt meer dan de loutere vermenigvuldiging van de wijzen van bekendmaking van overheidsdocumenten. Een dergelijke politiek, al is ze niet onbelangrijk bij de verwezenlijking van een ommekeer in de mentaliteit, blijft zonder resultaat indien daaraan niet beantwoordt de politieke interesse van de burgers, de interesse voor de zaken van openbaar belang.

Een mentale reconversie van de mentaliteit van de doorsnee Belg staat vooraan (43).

(41) In dit verband moet een gelukkig maar uniek initiatief vermeld worden : in de Nederlandse gemeente Wormerveer (Noord-Holland) kunnen de burgers, die op de publieke tribune hebben plaats genomen, voortaan ook het woord krijgen om hun mening te vertolken of om een bepaald feit ter kennis van de gemeenteraadsleden te brengen (ARTS J., In Wormerveer mogen de burgers tenminste praten, *De Nieuwe Linie*, nr. 1284, 7 november 1970, blz. 1).

(42) Zo hebben de smalend gebruikte uitdrukkingen «dorp politiek» en «politiek is rot» ongetwijfeld te maken met een politieke apathie bij de burger, maar anderzijds vinden zij evenzeer hun grondslag in de konkrete manier waarop politiek hier dikwijls bedreven en aangevoeld wordt : als een hobby voor een gesloten groep mensen met tijd en geld, die zich gedurende hun ambtsperiode ongehinderd kunnen wijden aan het verzorgen van hun eigen belangen en die van hun politieke vrienden.

(43) SUTENS, o.c., blz. 48.

Dat deze niet bewerkt wordt door de uitvaardiging van wetten en verordeningen, is evident. In de eerste plaats moeten onderwijs en opvoeding zorgen voor een belangselling voor de zaken van algemeen belang en voor een degelijke politieke en sociale opvoeding (44).

Het is derhalve juist de geringe interesse voor de gemeentevergaderingen slechts in bijkomende orde te wijten aan de gebrekkige publiciteit en in de eerste plaats aan de politieke desinteresse van het publiek en de onmogelijkheid reëel deel te nemen aan de totstandkoming van beslissingen. Toch zou een ruimere publiciteit rond de gemeenteraad en de andere gemeentelijke organen - artikelen met redactionele strekking in de pers over de betekenis en de werking van deze organen - in belangrijke mate bijdragen tot de gewenste mentale rekonversie, al ligt de eigenlijke oorzaak, en dus ook de uiteindelijke oplossing, veel dieper.

C. Openbaarheid van beleidsrichtlijnen

23. In een gemeente bestaan vaak interne beleidsrichtlijnen en instructies die een bepaalde richting geven aan het overheidsbeleid bij de toepassing van wetten en verordeningen. Soms gebruikt men hiervoor de termen «pseudo-wetgeving» (45) of «spiegelrecht», d.w.z. «van overheidswege gestelde gedragsregels die geen rechtsregel zijn maar waarop in de maatschappij verwachtingen gebouwd worden, gelijkende op die welke op rechtsregels gebouwd plegen te worden» (46).

Een typisch voorbeeld is de subsidiëring van gemeentewege van allerlei private instellingen en groeperingen i.v.m. volksgezondheid, maatschappelijk werk, jeugdorganisatie enz.

Elke gemeente van een zekere grootte krijgt telkenjare meerdere verzoeken tot subsidiëring, zodat enige konkretisering van de in acht te nemen regels en criteria noodzakelijk wordt. Dergelijke konkretisering, indien ze al bestaat, blijft in regel beperkt tot de interne sfeer van de administratie. Dergelijke regels zouden moeten voorkomen als een «openbaar aanbod» (term van Burkens en Kocken) vanwege de overheid, waarbij de criteria voor subsidiëring duidelijk zouden naar voren treden in een subsidiëring-verordening.

In de huidige stand van zaken gaat men eerder pragmatisch te werk, op basis van traditie enerzijds, en aantal leden en prestaties anderzijds, waarbij natuurlijk veel ruimte is voor politiek spel en toevallige factoren. In het beste geval worden criteria opgesteld in samenwerking met de bevoegde adviserende raden (bijv. Jeugdraad - gemeente Sint-Niklaas).

(44) Politiek in de zin van het stellen op maatschappelijk vlak van actuele problemen en het zoeken naar oorzaken en mogelijke oplossingen in dezelfde sfeer.

(45) DEBAEDTS F. en VAN DER HOEVEN J., *Preadvies over pseudo-wetgeving*, Zwolle, 1966.

(46) BURKENS en KOCKEN, *o. c.*, blz. 215 en verwijzingen.

D. Bijzondere initiatieven inzake openheid en openbaarheid

24. Aan de gemeentebesturen werd gevraagd welke bijzondere initiatieven werden genomen om het contact bestuur-gemeentenaren te bevorderen (47).

In Tiegem en Tervuren werd op een eerder defaitistische wijze afgezien van elk concreet initiatief, wat wellicht samenhangt met het feit dat het hier gaat om eerder kleine gemeenten, die niet kunnen beschikken over infra-structuur en financiële middelen en misschien ook niet over de mensen die vereist zijn voor de uitwerking van dergelijke initiatieven. In Mechelen en Sint-Niklaas bestaan wel een aantal, vrijwel gelijklopende initiatieven ; enkele ervan werden reeds terloops vermeld.

1°. Het bestaan van raden die belangengroeperingen vertegenwoordigen en optreden als adviserende organen voor de gemeenteraad.

De werking ervan schijnt volgens de betrokken gemeentebesturen bevredigend te zijn. Zeker zorgt een dergelijke regeling voor een steviger substratum van beslissingen van de gemeenteraad in de betrokken domeinen en voor een betere informatie van de gemeenteraadsleden omtrent de reële problemen die in de verschillende milieus bestaan.

Worden vermeld : Ouderlingenraad, Jeugdraad, Kultuurraad, Sportraad, Gezinsraad ...

Nogmaals moet onderlijnd worden dat verondersteld wordt dat deze raden zelf voldoende voeling houden met de bestaande groeperingen en daaruit voldoende representatief zijn samengesteld.

2°. Veel nadruk ook wordt gelegd op het contact met de plaatselijke pers : aanwezigheid van de plaatselijke korrespondent op de gemeenteraadsvergaderingen, een aantal perskonferenties per jaar ...

3°. «Gids voor stedelijke informatie» (Mechelen) : een brochure in boekvorm, gratis aan alle gezinnen van de gemeente uitgedeeld en vooral ten dienste van nieuwe inwoners van de gemeente, waarin zij vinden : de samenstelling van het gemeentebestuur, de werking van alle gemeentelijke administratieve diensten, allerlei inlichtingen omtrent openbare diensten, onderwijs, musea, enz.

Ook in Sint-Niklaas bestaat een dergelijke brochure en ook kleinere gemeenten maken er gebruik van (Hove, prov. Antwerpen).

Hoewel deze brochure nog ver staat van het beginsel van openheid en openbaarheid van overheidsdocumenten en van een actieve betrekking van de gemeentenaren bij de zaken van gemeentelijk belang, is een initiatief als dit toch belangrijk omdat het een zekere good will kweekt t.a.v. de administratie, het de kontakten met het bestuur vergemakkelijkt en het aan

(47) Voor een volledige lijst van initiatieven terzake in Munchen (DBR), zie : *Relations publiques dans l'administration locale*, Publications de l'Union Internationale des Villes et des Pouvoirs Locaux, nr. 65, Den Haag, M. Nijhoff, 1962, blz. 30 e.v.

de gemeentenaren enkele belangrijke beginselen duidelijk maakt (aanvraag van bouwvergunningen, inrichting van hinderlijke bedrijven bijv.).

4°. Uitgave van een jaarlijkse informatiebrochure (Mechelen 1969 - eerste uitgave), met een overzicht van het financieel beleid in het afgelopen jaar, de stand van de industrialisering, verwezenlijking en plannen inzake wegenbouw, woningbouw, openbare voorzieningen ... Een gelijkaardige administratieve gids verschijnt te Sint-Niklaas om de twee à drie jaar. Ook deze verwezenlijking ligt nog te zeer in de sfeer van de «public relations», waarbij de nadruk te exclusief ligt op de voorbijgegangene of aan de gang zijnde prestaties, die geïllustreerd worden met indrukwekkende foto's en kaarten. Te weinig aandacht wordt besteed aan plannen en vooruitzichten op lange termijn en de mogelijkheid om bij de verwezenlijking daarvan een zo ruim mogelijke kring van belanghebbende burgers te betrekken.

5°. In dezelfde richting gaat een Paviljoen voor stedelijke informatie te Mechelen, een letterlijk glazen huis - symbool van wat een waarachtig democratisch gemeentebestuur zou moeten zijn - waarin maquettes, plannen en projecten inzake openbare werken worden tentoongesteld.

6°. Tenslotte wordt in de gemeente Sint-Niklaas de verwezenlijking van een periodiek verschijnend informatieblad binnen een termijn van drie jaar in het vooruitzicht gesteld. Hierin ligt m.i. een belangrijke mogelijkheid voor het gemeentebestuur besloten. In een dergelijke, regelmatig verschijnende brochure kan zij een doorlopende informatie verstrekken aan de inwoners van de gemeente.

Afd. II - HET K.B. VAN 18 FEBRUARI 1964

25. In 97 gemeenten (48) werd de toepassing onderzocht van art. 2 van het K.B. van 18 februari 1964, uitgevaardigd ter uitvoering van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (art. 63, 2°).

Dit artikel zegt dat, gedurende ten minste twee dagen per week, door de gemeente vast te stellen, het aan elke belanghebbende derde toegelaten is,

(48) In alfabetische volgorde: Aarschot, Antwerpen, Asse, Balen-Neet, Bazel, Berbroek, Berchem, Boom, Borsbeek, Boutersem-Verrijck, Brasschaat, Brecht, Brugge, Deftinge, Deurne, Diest, Drieslinter, Duffel, Duisburg, Eeklo, Eisden, Erembodegem, Everberg, Evere, Genk, Geraardsbergen, Goetsenhoven, Gullegem, Hallaar, Halle, Hasselt, Heikruis, Herent, Heusden, Heverlee, Hoboken, Hoogstraten, Ichtegem, Izegem, Jette, Kanegem, Kaster, Koersel, Koksijde, Kontich, Kortrijk, Lede, Leopoldsborg, Leuven Liedekerke, Lier, Lommel, Meeswijk, Mechelen, Meise, Melsele-Waas, Menen, Meulebeke, Moere, Mol, Moorsele, Mortsel, Neerpelt, Ninove, Olen, O.-L.-Vr.-Waver, Oostende, Oostham, Oudenaarde, Overpelt, Peer, Pulderbos, Roosdaal, Scherpenheuvel, Schilde, St.-Agatha-Berchem, St.-Joris-Winge, St.-Niklaas, St.-Truiden, St.-Ulriks-Kapelle, Temse, Tervuren, Tiegem, Tienen, Turnhout, Vlijtingen, Vorselaar, Walem, Waregem, Westerlo, Wevelgem, Willebroek, Wilrijk, Zaventem, Zele, Zerkegem, Zwijnaarde.

op het gemeentehuis kennis te nemen van de inhoud van de afgegeven bouw- of verkavelingsvergunningen.

Aan de gemeentebesturen werden de volgende vragen gesteld :

- 1°. Welke zijn de twee dagen waarop de belanghebbende derden inzage kunnen krijgen van de genoemde stukken ?
- 2°. Wie is de belanghebbende derde ?
- 3°. Wordt van dit recht op inzage dikwijls gebruik gemaakt ?

A. Aantal dagen waarop het recht tot inzage kan uitgeoefend worden

26. De gemeentebesturen hebben in regel geen twee speciale dagen vastgesteld voor inzag van de afgegeven vergunningen. Normaliter kunnen deze worden ingezien op alle dagen en uren, waarop het gemeentehuis of de bijzondere betrokken diensten voor het publiek toegankelijk zijn. Twee gemeenten hebben drie dagen voorzien, zes gemeenten het minimum van twee dagen door het K.B. gesteld. In twee gemeenten wordt echter slechts één dag voorzien en in enkele wordt zelfs een schriftelijke aanvraag vereist. We stellen dus vast dat het overgrote deel van de gemeenten veel verder gaat dan het K.B. en de vergunningen gedurende de hele week ter inzage klaar heeft. Of dit te verklaren is door de geest van openheid van onze gemeentebesturen valt te betwijfelen : vele gemeentebesturen, vooral die van kleinere gemeenten, hebben blijkbaar nog nooit gehoord van het K.B. van 18 februari 1964 ; andere achten het niet noodzakelijk, gezien de geringe belangstelling, een bijzondere dienstregeling dienaangaande te treffen.

B. Interpretatie van de term «belanghebbende derde»

27. In de Ministeriële Omzendbrief aan de gemeentebesturen van 16 maart 1964 wordt de belanghebbende derde bepaald als «de eventuele koper, of de notaris belast met het opmaken van de akte die overgang van het eigendomsrecht zal teweegbrengen, of elke buur die oordeelt dat de werken die krachtens de bouw- of verkavelingsvergunning zullen worden uitgevoerd, hem schade zullen berokkenen».

In antwoord op een parlementaire vraag wordt de categorie van belanghebbende derden, althans t.a.v. de verkavelingsvergunningen, uitgebreid tot alle inwoners van de gemeente (49). Minister De Saeger verantwoordt deze opvatting als volgt : «Een verkavelingsvergunning is een ordening van een deel van het grondgebied van de gemeente. Als inwoners van de gemeente hebben alle ingezetenen het recht te weten hoe die ordening verloopt (in die zin het wettelijk voorgeschreven onderzoek van de plannen van aanleg : artikelen 9, 13, 21 en 22 van de wet van 29 maart 1962).

(49) *V. en A., Sen.*, 1968 - 1969, nr. 19, blz. 778 ; *De Gemeente*, 1969, nr. 5, blz. 323, met noot.

Normaliter kunnen zij dan ook (...) inzage krijgen van de verkavelingsvergunningen.»

28. De interpretaties van de gemeentebesturen liggen tamelijk ver uit mekaar en gaan van een streng houden aan de interpretatie van de Min. Omzendbrief - of uitzonderlijk een engere interpretatie - tot een verregaande openheid, waarbij niet alleen aan alle inwoners van de gemeente, maar ook aan alle belangstellenden daarbuiten inzage wordt verleend. Over het algemeen geven de gemeentebesturen echter een ruimere interpretatie aan de term «belanghebbende derde» dan de Minister van Openbare Werken. Vermelden we nog dat in een tiental gemeenten uitdrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de bouw- en verkavelingsvergunningen : voor de eerste wordt in regel gehouden aan de interpretatie van de Min. Omzendbrief, voor de tweede weerhoudt men alle inwoners van de gemeente. Gerangschikt in opgaande orde van openheid zien de interpretaties er als volgt uit :

In een drietal gemeenten wordt een voorafgaande toelating van de houder van de bouwvergunning vereist. In de gemeente Leuven eist men een schriftelijke toelating van het college van burgemeester en schepenen, dat dus oordeelt over het aanwezige belang, voor inzage van een lijst van de vergunningen, met enkele summier gegevens ; een bijkomende vergunning van de houder is vereist voor de inzage van de vergunning zelf.

Deze houding strookt in geen geval met art. 2 van het K.B., vermits het niet aan de bouwheer toekomt te bepalen wie belanghebbende derde is t.a.v. zijn vergunning.

Een aantal gemeenten houdt zich aan de interpretatie van de Min. Omzendbrief : kopers, notaris, burens, waarbij de laatste categorie soms eng, soms ruim wordt geïnterpreteerd.

In een aantal gevallen wordt daarnaast uitdrukkelijk de orde van architecten genoemd. Ook landmeters en aannemers van bouwwerken krijgen soms inzage van de vergunningen. Andere gemeenten spreken vaag over een rechtstreeks of werkelijk belang, waarvan de derde blijk moet kunnen geven.

Meer dan de helft van de gemeenten laten praktisch iedereen toe de vergunningen in te zien. Door iedereen wordt verstaan : alle inwoners van de gemeente, of iedereen die grond bezit in de gemeente, of zelfs dikwijls elke belangstellende zonder meer.

Soms wordt een gebrek aan controle-mogelijkheid genoemd als reden voor deze ruime opvatting : iedereen kan eventueel koper zijn ; een aantal gemeenten maken nochtans uitdrukkelijk voorbehoud voor personen met zuiver commerciële bedoelingen, terwijl weer andere gemeenten er blijkbaar geen graten in zien ook handelaars in bouwmaterialen en aannemers toe te laten.

Het is moeilijk uit deze gegevens algemene besluiten te trekken. Toch lijkt het mij duidelijk dat er een tendens bestaat de kring van belanghebbende derden uit te breiden tot alle belangstellenden. Dit lijkt mij een redelijke evolutie, op voorwaarde dat men voorbehoud maakt voor personen die de vergunningen met louter commerciële bedoelingen wensen te raadplegen.

C. Frekwentie van het gebruik van het recht van inzage

29. Ook hier zijn de gebruikte kwalifikaties om de frekwentie van het gebruik van het recht van inzage aan te duiden, vrij uiteenlopend. Toch zijn ze eerder ontgoochelend: van de onderzochte gemeenten gebruikten slechts een vijftiental termen die optimistisch mogen heten, en die gaan van «bevredegend» over «vrij geregeld» en «regelmatig» tot «veelvuldig». De andere termen, die duidelijk overwegen, zijn: soms, weinig, zelden, zeer zelden, uitzonderlijk, praktisch nooit, terwijl een twaalftal, overwegend zeer kleine gemeenten categoriek «nooit» antwoorden.

Over het algemeen is er iets meer belangstelling van mensen die zich beroepshalve interesseren voor de vergunningen: architecten, notarissen, verkavelaars, terwijl de belangstelling van de gewone burger zeer gering blijkt te zijn. Wellicht is dit te wijten aan het feit dat de mogelijkheid hem gewoon onbekend is. Een ruim opgevatte publiciteit inzake ruimtelijke ordening zou zeker verhelderend werken.

Besluit

30. Zoals hoger gezegd is het moeilijk algemeen geldende besluiten te trekken uit deze eerder toevallige en fragmentarische ervaringen met de gemeentelijke praktijk inzake relaties met de burgers.

Wat duidelijk is, is het bestaan van twee facetten aan dit boeiende probleem: mentaliteit van de administratie en veruiterlijking daarvan in de vormen van openbaarheid enerzijds, belangstelling van de bevolking anderzijds. De problemen die zich in dit verband stellen liggen ook anders in een grote gemeente met stedelijk karakter dan in een plattelandsgemeente. In deze laatste zijn de informele contacten met het gemeentebestuur wellicht talrijker, zonder dat men de noodzaak voelt van duidelijke, formele initiatieven, terwijl men nog vaak leeft in een onbekommerde gemoedelijkheid, die meestal defaitistisch getint is. In grotere gemeenten, althans in de onderzochte toetsingsgevallen, worden meer initiatieven genomen om de bevolking bij het bestuur te betrekken, maar zij zijn nog te veel op propaganda gericht.

Er kan m.i. dan ook niet gesproken worden van een waarachtige geheimhoudingsmentaliteit van de gemeentebesturen, die wellicht meer eigen is aan de massieve centrale administraties. Dit houdt waarschijnlijk ook verband met het feit dat bestuurders en bestuurden op gemeentelijk vlak nog relatief dicht bij mekaar staan.

Centraler staat de noodzaak van erkenning van de politieke mondigheid van de gemeentenaren door de overheid en van de bewustwording ervan door de burgers zelf.