

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1999-2000

27 juni 2000

ONTWERP VAN DECREET

**tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest,
van het administratief toezicht op de gemeenten en van het decreet van 22 februari 1995
tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid
uitgebracht door mevrouw Dominique Guns**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Jan Penris.

Vaste leden :

de heer Bart De Smet, mevrouw Veerle Heeren, de heren Jan Laurys, Mark Van der Poorten ;

mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht, de heer Julien Demeulenaere, mevrouw Dominique Guns,

de heer Francis Vermeiren ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Filip Dewinter, Jan Penris ;

de heren Herman De Loor, Tuur Van Wallendael ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Dirk De Cock.

Plaatsvervangers :

mevrouw Sonja Becq, de heren Carl Decaluwe, John Taylor, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche ;

de heren Jozef Browaeys, Marc Cordeel, Patrick Lachaert, Stefaan Platteau ;

mevrouw Marijke Dillen, de heren Christian Verougstraete, Frans Wymeersch ;

de heren André Kenzeler, Marcel Logist ;

de heer Jo Vermeulen ;

de heer Herman Lauwers.

Zie :

294 (1999-2000)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

INHOUD

Blz.

I.	Inleidende uiteenzetting door de heer Johan Sauwens, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid	4
1.	Doelstelling van het ontwerp van decreet	4
2.	Wetgeving verspreid op het federaal en het Vlaams niveau	4
3.	Inpassing in de toezichtdecreten	5
4.	Ontworpen regeling : eenvoudig en uniform voor de verschillende lokale overheden	5
5.	Standpunt van het Arbitragehof	5
6.	Advies van de Raad van State	6
7.	Besluit	6
II.	Bespreking	6
III.	Antwoorden van de heer Johan Sauwens, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid	7
IV.	Artikelsgewijze bespreking en stemmingen	8

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid besprak op 22 juni 2000 het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten en van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest.

Conform artikel 56, 3 van het Reglement besliste de commissie eenparig dat er geen reflectietijd en reflectienota's zullen zijn.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER JOHAN SAUWENS, VLAAMS MINISTER VAN BINNENLANDSE AANGELEGHEDE, HUISVESTING EN STEDELIJK BELEID

1. Doelstelling van het ontwerp van decreet

De minister verklaart dat het voorliggende ontwerp van decreet tot doel heeft de burger maximale waarborgen te bieden, opdat hij zo goed mogelijk gebruik zou kunnen maken van het door de Grondwet geregelde principe van de openbaarheid van de bestuursdocumenten.

De Grondwet kent de burger een principieel recht toe met betrekking tot de passieve openbaarheid van bestuur. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat “ieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.”

Dit ontwerp van decreet kende reeds een lange voorgeschiedenis, die in hoofdzaak het gevolg is van de interferenties tussen de federale wetgeving en een Vlaamse decretale regeling.

2. Wetgeving verspreid op het federaal en het Vlaams niveau

De organieke regeling op de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten is vervat in de wet van 12 november 1997 (B.S. van 19 december 1997). Het Vlaamse Gewest is bevoegd voor het toezicht op die openbaarheid. Het ontwerp van decreet dat voorligt, regelt de procedure.

Het feit dat er zowel op het federale als op het Vlaamse niveau een juridische regeling is, maakt het er voor de burger niet makkelijker op om zijn weg te vinden wanneer die een bestuursdocument wil raadplegen en er betwisting ontstaat over zijn vermeend recht op openbaarheid. De situatie van het bestaan van een wetgeving op twee niveaus bewijst andermaal de noodzaak om zonder uitstel over te gaan tot de regionalisering van de organieke wetgeving op de gemeenten en de provincies, die reeds was overeengekomen in het Sint-Michielsakkoord.

De verspreiding van de bevoegdheden tussen de federale en de Vlaamse overheid heeft twee belangrijke nadelen voor de burger en voor de lokale besturen zelf.

Vooreerst is de procedure, bepaald in de federale wet, complex en biedt zij onvoldoende waarborgen, meer bepaald ingeval van stilzitten van de gemeente of de provincie wanneer zij een vraag tot openbaarheid ontvangen. De gemeente of provincie beschikt over zestig dagen om zo'n vraag te behandelen. Bij gebrek aan kennisgeving van het antwoord binnen die termijn, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen. Stilzitten werkt bijgevolg in het voordeel van het bestuur. Wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om raadpleging van een document te verkrijgen, kan hij een verzoek tot heroverweging richten tot de gemeente of provincie. Terzelfder tijd moet hij echter de federale commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten vragen om een advies uit te brengen. Bij een eventueel later beroep bij de Raad van State moet hij het advies van die commissie aan het dossier toevoegen. Met het voorliggende decreet wordt gepoogd de beroepsprocedure voor de burger eenvoudiger en doorzichtiger te maken, uiteraard zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de federale wetgever.

Een tweede probleem is dat de juridische situatie voor de burger ongelijk is naargelang het lokaal bestuur waar men zich aanbiedt. Ook dat bevordert het goede rechtsverloop niet. Voor de Vlaamse gemeenten en provincies geldt de federale wet van 12 november 1997 ; de Vlaamse OCMW's en de intercommunales vallen onder het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur. De burger moet daardoor een verschillende procedure volgen, ten minste wanneer hij geconfronteerd wordt met een weigering tot inzage. Vanzelfsprekend is dat niet bevorderlijk voor een goede rechtsbedeling. Met het voorliggende decreet wordt althans de toezichtprocedure gelijklopend georganiseerd. Dat was ook een aandachts-

punt uit het Vlaams regeerakkoord. In hoofdstuk I is daarin bepaald dat de gebruiker van de openbare dienst maximale waarborgen en rechtsbescherming moet genieten inzake de grondwettelijk gewaarborgde openbaarheid van bestuur. Met betrekking tot beslissingen van gemeenten, OCMW's, intercommunales en provincies moet een zo uniform mogelijke beroepsprocedure worden ingesteld die mede de openbaarheid van bestuur realiseert. Het voorliggende ontwerp van decreet komt hieraan tegemoet.

3. Inpassing in de toezichtdecreten

Wat de toegepaste techniek betreft, heeft de Vlaamse regering ervoor gekozen om die te integreren in de bestaande toezichtdecreten. Op die manier wordt een overzichtelijke regelgeving voor de burger en voor de lokale besturen tot stand gebracht. De minister is van oordeel dat men de wetgeving zoveel mogelijk moet integreren, eerder dan naast elkaar staande regelingen uit te werken. Het toezicht wordt ook uitgeoefend door dezelfde overheid die bevoegd is voor het gewone toezicht op de bestuurshandelingen en ook de toegepaste termijnen lopen gelijk met de normale termijnen in de toezichtdecreten. De Vlaamse regering streeft zodoende naar een zo eenvoudig mogelijke regelgeving. Ook dat past in de uitvoering van het regeerakkoord.

4. Ontworpen regeling : eenvoudig en uniform voor de verschillende lokale overheden

De ontworpen toezichtregeling is identiek voor de gemeenten en de provincies. De procedure is daarnaast gelijk aan de procedure van toezicht die reeds georganiseerd wordt voor de OCMW's en de intercommunales via het reeds vermelde decreet van 18 mei 1999 op de openbaarheid van bestuur. Zij heeft tot doel de burger maximale waarborgen en rechtsbescherming te bieden inzake het grondwettelijk gewaarborgde recht op openbaarheid, via het instellen van een hervormingsrecht.

De procedure is eenvoudig. Als de openbaarheid expliciet of stilzwijgend geweigerd wordt (door het verstrijken van de termijn) kan de aanvrager beroep instellen bij de Vlaamse regering. Hij beschikt daarvoor over dertig dagen. De Vlaamse regering spreekt zich uit binnen een termijn van vijftig dagen, verzending van de beslissing inbegrepen. Als de Vlaamse regering het beroep inwilligt, staat

zij de openbaarmaking toe. Dit betekent dan dat de Vlaamse regering actief in de plaats treedt van het lokaal bestuur.

Als de Vlaamse regering de termijn zou laten verstrijken zonder uitspraak te doen, geldt de volgende regeling : als de gemeente of provincie een expliciete weigeringsbeslissing nam, blijft die beslissing van kracht bij het verstrijken van de termijn ; als de gemeente of de provincie zelf de termijn voor het nemen van een beslissing liet verstrijken (wat de weigering tot openbaarheid tot gevolg heeft), is het beroep ingewilligd.

Op die manier worden twee belangrijke doelstellingen verwezenlijkt. Het gaat vooreerst om een effectief "beroep" van de aanvrager, waarop een "hervormingstoezicht" is georganiseerd. Dat heeft tot gevolg dat, bij een voor de aanvrager gunstige beslissing, het doel bereikt wordt, namelijk dat de openbaarmaking is toegestaan. Dat zou niet zo zijn ingeval van invoering van het goedkeuringstoezicht of van het algemeen toezicht (schorsing of vernietiging). Besluiten genomen op basis van deze toezichtvormen komen niet in de plaats van het door de gemeente of provincie getroffen besluit. Het niet-goedgekeuren of vernietigen van een weigeringsbeslissing van het lokaal bestuur zou enkel tot gevolg hebben dat de weigeringsbeslissing uit het rechtsverkeer verdwijnt en dat het lokaal bestuur een nieuwe beslissing moet nemen.

Een tweede aspect is dat het stilzitten van het bestuur in het nadeel werkt van de overheid die na laat tijdig een besluit te nemen. In eerste aanleg is de openbaarmaking nog verworpen bij het verstrijken van de termijn ; na beroep, waarbij dus de termijn voor een tweede maal zou verstrijken, bekomt de aanvrager de openbaarmaking. Anderzijds blijft de expliciete weigeringsbeslissing in eerste aanleg behouden als de beroepsinstantie geen uitspraak doet binnen de vastgestelde termijn.

5. Standpunt van het Arbitragehof

In de memorie van toelichting is uitvoerig ingegaan op de historiek van dit ontwerp van decreet. Het was oorspronkelijk de bedoeling van de (vorige) Vlaamse regering om de toezichtregeling op te nemen in het decreet van 18 mei 1999. Omwille van juridische betwistingen bij het Arbitragehof werd daarvan afgezien.

De Vlaamse regering betwistte de federale regeling inzake het beroep op de federale commissie voor

toegang tot bestuursdocumenten. De Vlaamse regering was van oordeel dat de federale wetgever daardoor het terrein betrad van de Vlaamse overheid, die krachtens artikel 7 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen bevoegd is inzake de organisatie en de uitoefening van het toezicht.

Het Arbitragehof, hierin later bijgetreden door de Raad van State, stelde echter dat dit beroep op de federale commissie geen “procedure van toezicht” is. Het verzoek tot heroverweging wordt immers gericht aan *dezelfde overheid* die reeds de weigeringsbeslissing trof, terwijl een controle van administratief toezicht extern georganiseerd wordt via een andere, doorgaans *hogere overheid*. De federale commissie verstrekt enkel *advies* aan de overheid die moet heroverwegen (in casu de gemeente of de provincie) en is zodoende een raadgevend lichaam wat uitsluit dat ze beschouwd kan worden als een toezichthoudende overheid.

Het Arbitragehof stelt daarnaast uitdrukkelijk dat de toezichtregeling van het Vlaamse Gewest parallel kan lopen met de federale regeling inzake de heroverweging.

6. Advies van de Raad van State

De Raad van State heeft in zijn advies gevraagd te overwegen of het wel nodig is om in een ingewikkelde regeling te voorzien met twee procedures voor de burger. De Raad suggereert dat het mogelijk zou zijn het algemeen toezicht (eventuele schorsing en/of vernietiging) eenvoudig van toepassing te laten.

De Vlaamse regering heeft geoordeeld niet op deze suggestie in te moeten gaan om vier redenen :

- de Vlaamse overheid is bevoegd voor het toezicht en wenst die bevoegdheid uit te oefenen. Een complexe federale regeling mag geen voorwendsel zijn om geen eigen regeling te ontwerpen, die betere waarborgen biedt voor de burger. Die laatste is overigens vertrouwd met de Vlaamse bevoegdheden inzake het toezicht ;
- zoals reeds gesteld beoogt het decreet een gelijkvormige regeling voor alle lokale overheden (gemeenten, provincies, OCMW's, intercommunales) ;
- de ontworpen regeling versnelt de procedure voor de burger ;

- de procedure kan gelijklopen met de adviesvraag aan de federale commissie. Dat advies is enkel verplicht bij het dossier te voegen als de burger bij de Raad van State beroep instelt tegen de oorspronkelijke weigeringsbeslissing.

Vanzelfsprekend zal de betrokken administratie de burger op de hoogte brengen van de verschillende beroepsmogelijkheden, ook bij de Raad van State, wanneer zij gevat wordt door een vraag tot openbaarmaking.

7. Besluit

De minister besluit dat het voorliggend ontwerp van decreet technisch en complex is. Dat heeft te maken met het ingewikkelde technisch-juridisch kader van waaruit men moet vertrekken. Er wordt nu niettemin een goed instrument aangeboden aan de Vlaamse burger om de openbaarheid van bestuursdocumenten op lokaal vlak af te dwingen. Ook gemeenteraadsleden die problemen ondervinden om bepaalde bestuursdocumenten in te zien, kunnen van de onderhavige regeling gebruikmaken.

II. BESPREKING

De heer *Dirk De Cock* stelt vast dat het gaat om een technisch-juridisch ingewikkeld ontwerp van decreet. Belangrijk is echter dat het de burger een maximale rechtsbescherming biedt om de openbaarheid van bestuursdocumenten op lokaal niveau af te dwingen. Op die manier wordt ook uitvoering gegeven aan het regeerakkoord. De spreker juicht tevens het feit toe dat met dit ontwerp van decreet de bevoegdheid van de Vlaamse deelstaat verder wordt uitgebouwd, met name wat de uitoefening van het toezicht betreft. Ten slotte is het positief dat het voorliggend ontwerp van decreet geïntegreerd wordt in de bestaande toezicht-decreten. Het ontwerp van decreet getuigt volgens de spreker van een grote klantvriendelijkheid voor de burger en zal de kwaliteit van het openbaar bestuur versterken.

De heer *Herman De Loor* merkt op dat het ontwerp van decreet uitvoering geeft aan het regeerakkoord. Belangrijk is dat de beroepsprocedure die de burger kan instellen, eenvoudiger en doorzichtiger wordt. De spreker is wel van oordeel dat er ingevolge deze regelgeving bij de burger enige verwarring kan ontstaan. Er kan gelijklopend immers

ook een beroepsprocedure worden ingesteld bij de federale overheid. Niettemin lijkt het de spreker beter dat men twee sporen kan bewandelen dan geen enkel. Om alle verwarring in de toekomst te vermijden zou het echter aangewezen zijn dat de federale overheid zou afzien van haar beroepsprocedure. Het behoort echter niet tot de bevoegdheid van het Vlaams Parlement om bij het federale parlement aan te dringen zijn beroepsprocedure in te trekken.

Mevrouw *Dominique Guns* verklaart dat zij geen enkel probleem heeft met de inhoud van het voorliggend ontwerp van decreet. Het ontwerpen van een dergelijke toezichtregeling behoort ingevolge de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen ook tot de Vlaamse bevoegdheid. Niettemin rijst de vraag of men het de Vlaamse burger door het invullen van die bevoegdheid niet moeilijker maakt. Die burger krijgt nu immers de keuzemogelijkheid om langs federale of Vlaamse weg zijn recht op openbaarheid van bestuursdocumenten af te dwingen. Dat probleem werd ook door de Raad van State opgeworpen. Die stelt in haar advies : “De verzoeker staat dus voor twee vormen van administratief beroep, die in beginsel elk verplicht zijn. Het is echter niet mogelijk die twee beroepen terzelfder tijd in te stellen (...) Het na elkaar moeten doorlopen van twee administratieve beroepsprocedures is voor een verzoeker zeer omslachtig.”. De vraag is dus of men het de burger daarmee niet moeilijker in plaats van makkelijker maakt. Uiteindelijk beoogt de federale regelgeving terzake hetzelfde doel als het voorliggende ontwerp van decreet en gaat het om de beoordeling van dezelfde feiten.

Mevrouw *Guns* merkt op dat niet werd ingegaan op de suggestie van de Raad van State om de beide procedures op elkaar af te stemmen. Zij is van oordeel dat het beter was geweest te wachten op een volledige regionalisering van de betrokken bevoegdheid. Een ander spoor dat gevolgd had kunnen worden is dat van het overleg met de federale regering om na te gaan of die eventueel bereid zou zijn de federale procedures op te heffen. De spreker besluit dat zij inhoudelijk het ontwerp van decreet steunt, maar dat zij anderzijds betreurt dat de burger geen eenvoudige beroepsprocedure wordt aangeboden. In de praktijk zal de burger moeten kiezen tussen de twee procedures, wat hem voor een tweestrijd plaatst. Inhoudelijk biedt de hier voorgestelde regeling wel de beste waarborgen voor de burger. Ze biedt hem meer zekerheid en op het einde van de procedure verkrijgt hij een duidelijke uitspraak, daar waar het bij de federale procedure slechts een advies betreft.

De heer *Dirk Holemans* meent dat men het voorliggende ontwerp van decreet vanuit twee perspectieven kan beoordelen. Enerzijds moet men werken binnen de bestaande staatkundige realiteit en zijn er de opmerkingen van de Raad van State over de omslachtigheid van de twee administratieve beroepsprocedures. Anderzijds moet men de zaak ook bekijken vanuit het perspectief van de burger. In dat opzicht stelt men vast dat de huidige federale regeling niet leidt tot een afdwingbaar recht op openbaarheid van bestuur voor de burger. Voor de spreker geeft dit laatste aspect de doorslag, zodat zijn fractie het ontwerp van decreet zal steunen.

De heer *Julien Demeulenaere* benadrukt dat zijn fractie het ontwerp van decreet inhoudelijk steunt. Er worden de burger immers bijkomende rechten en mogelijkheden geboden. Niettemin is ook de heer *Demeulenaere* van oordeel dat de burger in verwarring kan worden gebracht door de dubbele beroepsprocedure. Ook betreurt hij dat het advies van de Raad van State niet gevolgd werd. De heer *Demeulenaere* verwijst naar de stelling van de heer *De Loor* dat het beter is om over twee mogelijkheden te beschikken dan over geen enkele. De spreker meent dat de heer *De Loor* hiermee bedoelt dat het beter is om over twee mogelijkheden te beschikken dan over slechts één mogelijkheid, die een doodlopend spoor kan blijken te zijn. De VLD-fractie zal vandaar het ontwerp van decreet goedkeuren.

De heer *Jan Penris* verklaart dat zijn fractie het ontwerp van decreet om twee redenen zal goedkeuren. Op de eerste plaats gaat het om een verfijning en uitdieping van het principe van de openbaarheid van bestuur. Ten tweede wordt met dit ontwerp van decreet een stuk Vlaamse bevoegdheid verder ingevuld. De spreker vraagt ten slotte of de districtsraden ook zullen vallen onder het begrip ‘gemeenteoverheid’.

III. ANTWOORDEN VAN DE HEER JOHAN SAUWENS, VLAAMS MINISTER VAN BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN, HUISVESTING EN STEDELIJK BELEID

De minister bevestigt dat de hier uitgewerkte regeling ook zal gelden voor de districtsraden.

Wat de opmerkingen over de omslachtige dubbele procedure betreft, verklaart de minister dat het zeker niet de bedoeling is de bestaande federale procedure louter te kopiëren. Dat zou inderdaad zinloos zijn. Men moet vandaag echter vaststellen dat de burger die gebruik wenst te maken van de

federale regeling zijn recht op openbaarheid op het terrein niet kan afdwingen. Dankzij de bestaande toezichtsystemen kan men dat recht op Vlaams niveau vrij eenvoudig waarborgen. De memorie van toelichting komt weliswaar technisch en ingewikkeld over, maar zij heeft toch de verdienste dat de problematiek in al zijn volledigheid juridisch wordt gekaderd. Op die manier kan men tot de kern van de zaak te komen.

Uiteindelijk werd omwille van verschillende redenen het advies van de Raad van State niet gevolgd : de burger kent de Vlaamse toezichtprocedures waarin het voorliggende ontwerp van decreet wordt ingepast ; er wordt een hervormingstoezicht voorgesteld terwijl de federale procedure uitmondt in een advies dat het lokaal bestuur naast zich kan neerleggen ; de bestaande toezichtregeling schept het kader om de beroepsmogelijkheid aan de Vlaamse burger aan te bieden.

De minister verklaart dat er verschillende pogingen tot overleg met het federale niveau zijn geweest. Hij is er verder van overtuigd dat de bevolking vrij snel zal kiezen voor de Vlaamse procedure, die immers meer waarborgen biedt. Het resultaat zal zijn dat eenieder op het terrein over elk bestuursdocument in Vlaanderen daadwerkelijk een volledig inzagerecht zal krijgen. Men hoeft zich daarvoor dan niet meer te baseren op een grondwettelijke bepaling, die men vaak pas kan afdwingen na het afleggen van een lange weg via de Raad van State.

De minister besluit dat hij geenszins een polemiek met het federale niveau wenst op te zetten. Het voorliggende ontwerp van decreet is een goede regeling die beantwoordt aan wat in het Vlaams regeerakkoord is ingeschreven.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Bij de artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

De artikelen 1 tot 3 en het geheel van het ontwerp van decreet worden eenparig aangenomen met 8 stemmen.

De verslaggever,

Dominique GUNS

De voorzitter,

Jan PENRIS
