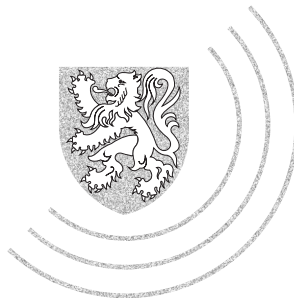


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

8 december 2003

ONTWERP VAN DECREET

betreffende de openbaarheid van bestuur

HOORZITTING

VERSLAG

**namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken
uitgebracht door de heer Dany Vandenbossche**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden :

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Brigitte Grouwels, de heer Mark Van der Poorten, mevrouw Mieke Van Hecke ;
de heren André Denys, Guy Sols, Francis Vermeiren, Paul Wille ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire ;

de heren Norbert De Batselier, Leo Peeters ;

de heer Jos Geysels ;

de heer Herman Lauwers.

Plaatsvervangers :

de heren Boudewijn Laloo, Luc Van den Brande, Eric Van Rompuy, Jan Verfaillie ;

de heren Louis Bril, Frans De Cock, Gilbert Van Baelen, Bob Verstraete ;

de heren Herman De Reuse, Felix Strackx, Miel Verrijken ;

de heren Bruno Tobback, Dany Vandenbossche ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh.

Zie :

1732 (2002-2003)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

– Nr. 2 : Advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

INHOUD

	Blz.
I.1. Uiteenzetting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman	4
I.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker	7
II. Uiteenzetting door de heer Michiel Elst, adjunct-adviseur van de juridische dienst van het Vlaams Parlement	8
III.1 Uiteenzetting door de heer Jan Verheeke, waarnemend directeur van de MiNa-Raad .	9
III.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker	11
IV.1. Uiteenzetting door prof. dr. Ludo Veny, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.	12
IV.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker	13
V.1. Uiteenzetting door prof. dr. Frankie Schram, gastdocent bij het Instituut voor de Overheid (KU Leuven) en adjunct-adviseur bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (FOD Binnenlandse Zaken).	14
V.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker	18
VI.1. Uiteenzetting door de heer Pieter Kerremans, administrateur-generaal van de SERV, en de heer Axel Mathot, attaché bij de studiedienst van de SERV	19
VI.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers	21

DAMES EN HEREN,

Op 4 november 2003 organiseerde de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken een hoorzitting over het ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur.

De volgende personen en instanties kwamen aan het woord :

- de heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman ;
- de heer Michiel Elst, adjunct-adviseur van de juridische dienst van het Vlaams Parlement ;
- de heer Jan Verheeke, waarnemend directeur van de MiNa-Raad ;
- prof. dr. Ludo Veny, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur ;
- prof. dr. Frankie Schram, gastdocent bij het Instituut voor de Overheid (KU Leuven) en adjunct-adviseur bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (FOD Binnenlandse Zaken) ;
- de heer Pieter Kerremans, administrateur-generaal van de SERV, en de heer Axel Mathot, attaché bij de studiedienst van de SERV.

I.1. Uiteenzetting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman

Sinds het begin van de jaren negentig heeft het Vlaams Parlement heel wat werk verricht op het vlak van de uitwerking van de brugfunctie tussen burger en overheid, daarbij uitgaande van een lijndenken. De Vlaamse Ombudsdienst werd daar rechtstreeks bij betrokken. Op de nulde lijn bevindt zich de actieve informatieverstrekking en de passieve openbaarheid, op de eerste lijn het interne klachtenmanagement, op de tweede lijn de onafhankelijke externe ombudsfunctie en op de derde lijn de parlementaire verzoekschriftenprocedure. Aan dit lijndenken werd sinds het begin van de jaren negentig consequent, behoorlijk en coherent vorm gegeven. Er werd ook ingegrepen bij de besturen zelf waar dat nodig was.

Ons oordeel over het voorliggende ontwerp van decreet is overwegend positief, niet alleen voor wat de tekst op zich betreft, maar ook als onderdeel van de verhouding met de andere lijnen en de op-

eenvolgende wetgevende initiatieven terzake. Toch zijn er ook minpunten.

Ik zal een overzicht geven van de plus- en minpunten die wij hebben aangetroffen in de voorgestelde openbaarheidsregeling, eerst in het algemeen en vervolgens specifiek voor de passieve en de actieve openbaarheid. Vervolgens stellen wij de vraag of er nog verbeteringen kunnen worden aangebracht vanuit het openbaarheidsdenken anno 2003. Met andere woorden : als wij dit decreet implementeren, zijn wij dan mee met onze tijd ? Dat leidt dan in ons besluit tot de vraag : is er nog meer mogelijk ? Kunnen wij komen tot een interactief en pro-actief bestuur ?

Dirk Voorhoof en Michiel Elst zien in het boek *Democratie in ademnood* onder meer de volgende doelstellingen voor de openbaarheidswetgeving : rechtsbescherming van de burger, communicatie, nieuwe structuren, interiorisatie van beleidsdoelstellingen, geloof van de politiek in het bestuur en – het belangrijkste – de legitimering van de representatieve democratie. Openbaarheid is dan een middel of een methode om de kloof tussen burger en bestuur te dichten. Sommige elementen sluiten overigens aan bij de kenmerken van de directe democratie, wat niet evident is in de Vlaamse sociale verzorgingsstaat. Referenda en verzoekschriften zijn daar voorbeelden van.

In welk model bevinden wij ons ? Om die vraag te beantwoorden baseer ik me op de leerpunten, die de Nederlandse commissie-Biesheuvel formuleerde over de toekomst van de overheidscommunicatie. Het rapport heet niet toevallig “In dienst van de democratie”. Op dit moment bevinden wij ons nog sterk in het documenten- of bibliothecarissenmodel. Wij zouden evenwel moeten evolueren naar een informatiemodel dat de ken- en vindbaarheid van documenten verhoogt, onafhankelijk van de drager. Er moet ook worden overgegaan van voorlichting naar – interactievere – communicatie. Daartoe volstaat het niet om de voorlichtingsambtenaar voortaan communicatie- en informatieambtenaar te noemen. Ten slotte moet ook het zendergerichte model ontvangergericht worden.

Er moet voorts rekening worden gehouden met de verschillende types van burgerparticipatie. Er bestaan diverse burgerschapsstijlen en het komt erop aan ze allemaal te bereiken. Ongeveer 16 percent van de burgers zijn inactieve buitenstaanders – de zogeheten afhakers – , 22 percent zijn afhankelijke plichtsgetrouwen, 42 percent conformistische pragmatici, en 20 percent verantwoordelijke maatschappijcritici.

Doordenken op openbaarheid als element van kwaliteit van bestuur, is dat freewheelen ? Het komt soms zo over, maar wij kijken naar het ontwerp van openbaarheidsregeling als emanatie van een grondrecht dat erkend is in artikel 32 van de Grondwet, als concrete vormgeving en rechtsbron voor de dagelijkse toepassing en als beginsel van zorgvuldigheid, als element van kwaliteit van bestuur.

Over het algemeen wordt geopteerd voor een zo uniform mogelijk systeem voor de Vlaamse overheid. Dat is zeer positief. Toch bestaan er ook in Vlaanderen nog te veel openbaarheidsregelingen naast mekaar. We denken daarbij onder meer aan de federale wet van 1994, die een aantal uitzonderingsgronden omschrijft die ook voor Vlaanderen van belang zijn. Uiteraard is de capaciteit om daarop in te spelen beperkt.

In het openbaarheidsdecreet wordt geopteerd voor de ruime begrippen 'bestuursinstantie' en 'milieuinstantie'. Dat is een positieve evolutie. Toch stelt men vast dat in de drie lijnen van de verhouding tussen burger en overheid, drie verschillende noties worden gebruikt : in het openbaarheidsdecreet zijn er de twee genoemde nieuwe begrippen, in het klachtendecreet hanteert men het begrip 'bestuursinstelling', en in het ombudsdecreet nog steeds het begrip 'administratieve overheid' uit artikel 14 van de wetten op de Raad van State. Voor de uniformiteit en de toegankelijkheid is dat geen goede zaak. Op een studiedag hebben we trouwens het aspect medebewind bekeken in de klachtenbehandeling van de Vlaamse Ombudsdienst. Iedereen was het erover eens dat we beter zouden overstappen van het begrip 'administratieve overheid' naar een begrip dat minder afhankelijk is van de invulling door de Raad van State en het Hof van Cassatie.

De openbaarheidsregeling wordt in overeenstemming gebracht met de internationale verplichtingen. De vraag rijst echter of een differentiële regeling wenselijk en zinvol is voor algemene en specifieke openbaarheidsregelingen. We bekijken dit vanuit het perspectief van de burger en niet vanuit een streven naar conformiteit met de internationale verplichtingen die alleen gelden inzake milieu.

Er is geopteerd voor een ruim toepassingsgebied, maar de privaatrechtelijk vormgegeven extern zelfstandige agentschappen (EVA's) vallen buiten het toepassingsgebied. Ook hier redeneren we beter niet zendergericht maar ontvangergericht. Waarom moet er een uitzondering worden gemaakt als iemand participeert aan het Vlaamse milieubeleid ? De reden waarom men aansluiting

zoekt bij het vennootschapsrecht is volgens mij niet echt hard te maken.

Inzake passieve openbaarheid vinden we het positief dat de uitzonderingsgronden inzake milieu allemaal relatieve uitzonderingsgronden zijn. Zo kan immers discussie over hun draagwijdte ontstaan. Dat hebben we kunnen vaststellen bij de werkzaamheden van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten. Door over de interpretatie te discussiëren, ontstond jurisprudentie. Bij relatieve uitzonderingsgronden kan dat, bij absolute kan dat niet, tenzij over de interpretatie van wat onder de uitzondering valt en wat niet.

De uitzonderingsgrond inzake de eindbeslissing, de Vlaamse anomalie waarover in 1999 al veel discussie bestond, bestaat niet meer. Ik vraag me af of de cumulatieve toepassing van een aantal uitzonderingsgronden niet tot bijna hetzelfde resultaat kan leiden, namelijk dat het geheim van de beraadslaging en de politieke besluitvorming toch volledig ontsnappen aan de openbaarheid. Indien men streeft naar een instrument van actieve burgerparticipatie, dan mag men de openbaarheid niet vrezen.

Een commissie van ambtenaren, aangesteld door de Vlaamse regering, zal neutraal en onafhankelijk kunnen werken en het beroep tegen een weigering tot aanvraag als een georganiseerd beroep behandelen. Dat is heel positief. De vraag is echter of een commissie van ambtenaren zal volstaan om vorm te geven aan de jurisprudentie-eis. Moet men niet veeleer denken aan een gemengde commissie ? Zullen er alleen mensen van het Vlaamse niveau in deze commissie zetelen of ook van de andere instanties die onder het toepassingsgebied vallen, zoals de lokale besturen ?

Het is positief dat de commissie op bindende wijze oordeelt. Dat is niet zo in de federale openbaarheidswet. Maar is er ook voorzien in een digitale ontsluiting van de uitspraken ?

Het begrip 'belang' wordt minder doorslaggevend. De aanvrager kan een beroep instellen tegen een beslissing van de bestuursinstantie. Waarom is de notie 'belang' dan toch nog aanwezig ? Wij denken dat zulks eigenlijk niet meer hoeft. Heel wat regelingen bevatten dat begrip niet meer. Ook het arrest van het Arbitragehof van 1997 gaat in die richting. Ook de Raad van State had voorgesteld om dit begrip eventueel weg te laten.

Er wordt een beroepsrecht voor milieuverenigingen ingesteld. Louter legistiek hoort dat hier eigen-

lijk niet thuis. Ook hier is de conformiteit met het Verdrag van Aarhus de enige bekommernis geweest. Het gaat hier eigenlijk om een wijziging van het milieuvergunningendecreet. Aan de milieusector geeft men de indruk dat hier een nieuw beroepsrecht inzake openbaarheid wordt gecreëerd, maar dit heeft niets te maken met openbaarheid, maar wel met een beroepsrecht voor rechtspersonen in de milieusector.

De toegankelijkheid van de openbaarheid is goed geregeld. We gaan naar een elektronische openbaarheid van bestuur en er is een bijstandsplicht. Men moet de mensen helpen om het document te vinden. Toch zijn er grenzen. Kennelijk onredelijke en te algemene vragen zullen niet worden gehonoreerd. De filosofie achter deze beperking is niet onterecht, maar we zullen moeten nagaan wat dat in de praktijk zal betekenen. Er is ook een uitdrukkelijke bepaling dat uitzonderingen limitatief mogen worden geïnterpreteerd. We moeten blijvend proberen om die openbaarheid zo ruim mogelijk in te vullen.

De antwoordtijd, de uitvoeringstijd van beslissingen en de beroepstermijnen worden kort gehouden, al zijn ze in de praktijk wel verlengbaar. Laat ons hopen dat men dat op een correcte wijze zal hanteren.

De gemeenten verlenen hun medewerking bij de indiening en de behandeling van de aanvragen. Is het geen tijd om het doorgeefluikstelsel te vervangen door een geïntegreerd stelsel van openbaarheid van informatie, veel meer dan een openbaarheid die nog altijd afhangt van de vraag van de burger ?

De aanvrager kiest zelf het format, maar kan niet vragen om gegevens te verwerken of te analyseren. In een systeem van openbaarheid kan dat de vraag zijn, maar in een open systeem niet noodzakelijk. In een open systeem is alle informatie beschikbaar en hoeft men niet om openbaarheid te vragen.

Actieve openbaarheid van bestuur bevat enkele belangrijke innovaties. Het ontwerp van decreet heeft het over systematische, correcte, evenwichtige, tijdige en verstaanbare voorlichting, afgestemd op doelgroepen, over beleid, regelgeving, dienstverlening en rechten. Bulk-informatie – die vaak tot de actieve openbaarheid wordt gerekend – is niet individueel genoeg. Folders over afvalwaterheffing, studietoelage en woonpremies zijn nuttig, maar in gevoelige sectoren als welzijn is maatwerk en informatiebegeleiding nodig.

Voorts moet er gewerkt worden aan een gezamenlijk bestand van eerstelijnsinformatie. De Vlaamse portal is daar een prefiguratie van. In de memorie van toelichting heeft men het over e-government en administratieve vereenvoudiging, maar in 2004 kan dat gezamenlijke bestand met eerstelijnsinformatie al voorbijgestreefd zijn, omdat we moeten evolueren naar een open communicatie- en informatiestelsel waarin e-government belangrijker is dan het aanleggen van een bestand. Een bestand betekent dat eraan gewerkt moet worden, terwijl veel informatie er al is, zelfs in digitale vorm. De beste optie is het openstellen van alle informatie.

De ruime openbaarheidsverplichtingen, ook voor de milieu-instanties, zijn positief, maar de privaatrechtelijke EVA's garanderen geen openbaarheid.

Het is een goede zaak dat er heel wat communicatieambtenaren worden aangesteld, maar dat vereist een professionele aanpak. In het proces van professionalisering heeft men het over de groei, zoals paddestoelen, waarna men zich moet professionaliseren en stroomlijnen. Voor de communicatiesector bestaat dat al, in de vorm van de VZW Kortom. Ik stel voor dat Kortom sturend en vormend optreedt.

De beroepsmogelijkheden en de persoon die informatie kan verstrekken moeten worden vermeld. De SERV vraagt terecht om ook het eerste- en tweedelijns klachtenrecht uitdrukkelijk te vermelden op alle documenten van de overheid. Veel procedures kunnen worden vermeden door bemiddeling van klachten- en ombudsdiensten.

Welke verbeteringen zijn nog mogelijk ? Volgens de Vlaamse beroepsinstantie inzake passieve openbaarheid is het aantal aanvragen en beroepen beperkt. Van de 586 aanvragen werden er 560 ingewilligd. Daarvan komen er 500 van de administratie Leefmilieu en Infrastructuur. Vorig jaar werd 17 keer gebruik gemaakt van de beroepsmogelijkheid. In zes gevallen werd het beroep ingewilligd. Dat is relatief weinig.

Zijn actieve en passieve openbaarheid eigenlijk geen verouderde begrippen ? Moeten we niet streven naar een open informatiesysteem ? Informatie is er of is er niet, maar alle informatie zou beschikbaar moeten zijn. Wanneer de overheid inspanningen levert om informatie openbaar te maken, begaat ze vaak fouten. Dat zeggen wij ook in onze aanbeveling 2002/43. Deze eis voor optimale toegang vinden we ook terug in het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Waarom zijn er zoveel aanspreekpunten nodig ? Voor klachten is er een centraal aanspreekpunt. Ook voor in-

formatie zou er één centraal aanspreekpunt moeten zijn.

Het voorliggende ontwerp van decreet is vrij traditioneel van opzet. Het gaat uit van artikel 32 van de Grondwet, dat passieve openbaarheid oplegt. Eerst wordt de passieve openbaarheid omschreven, om vervolgens tot het sluitstuk te komen, namelijk de actieve openbaarheid. Ik stel voor om de passieve en actieve openbaarheid te koppelen, en om de volgorde om te keren. Openbaarheid van bestuur gaat om open(baar)heid van informatie. Eerst moeten we bepalen hoe we die informatie naar de burger zullen brengen om vervolgens een correctiemechanisme in te bouwen voor het geval we niet in onze eerste opdracht slagen.

Passieve openbaarheid en openbaarheid van bestuur veronderstellen actieve burgers en een proactief beleid. We verwachten dus veel van de burgers. Ik denk niet dat we de burgers die nu afhaken ooit zullen bereiken. De vraag is of we dat wel willen. Vanuit democratisch standpunt zouden we dat moeten willen. We bouwen een brug tussen de burger en de overheid, maar de burger moet die brug durven gebruiken. Een brug is geen verbinding tussen twee oevers, aldus Heidegger. Het wordt pas een brug als we er zelf op staan en naar de oevers kijken.

Voorliggend ontwerp van decreet legt de lat heel hoog binnen het traditionele denken over openbaarheid van bestuur, maar als we vooruit denken is het eigenlijk al voorbijgestreefd. Het ontwerp is geen eindpunt. Het moet de aanzet worden van een discussie over openheid van bestuur.

I.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker

Mevrouw Mieke Van Hecke : De heer Hubeau oordeelt positief over het begrip 'bestuursinstantie', in tegenstelling tot de Raad van State en de juridische dienst van het Vlaams Parlement. Zal het nieuwe begrip niet voor rechtsonzekerheid zorgen ?

Zoals de VVSG vraag ik me af of elke gemeente wel in staat is om alle nodige communicatieambtenaren aan te werven.

Op welk niveau bevindt het ene loket zich ?

De heer Bernard Hubeau : Al jaren zorgt het begrip 'administratieve overheid' voor problemen. Vroeger was het wel een veilig baken. Voor het ontwerp heeft men de Nederlandse situatie bekeken. De Raad van State heeft daarop ingespeeld door de omschrijving mee in de overwegingen op te nemen. Elk nieuw begrip schept een vorm van rechtsonzekerheid. Die prijs moeten we betalen voor de zoektocht naar een beter, met de realiteit overeenstemmend begrip.

Voor de omschrijving van het vorige begrip waren we afhankelijk van jurisprudentie. Die kon sterk wijzigen en bracht dus rechtsonzekerheid mee. Het was vaak onduidelijk of bijvoorbeeld vrije onderwijsinstellingen al dan niet als administratieve overheid werden beschouwd. Bepaalde instellingen, zoals Aquafin, misbruikten dat. Bij klachten stelden zij dat de Vlaamse Ombudsdienst niet bevoegd was, door te verwijzen naar de Raad van State of naar het Hof van Cassatie. De rechtszekerheid vergroot dus, omdat het nieuwe begrip een legistische invulling krijgt en geen jurisprudentiële.

Er zijn tal van gemeentelijke functies, onder meer de ombudsfunctie, die geen voltijdse kracht vergen. Samenwerken met andere gemeenten kan een oplossing bieden. Een ombudsfunctie wordt best niet gecombineerd met andere gemeentelijke taken. Een communicatieambtenaar kan wel andere functies uitoefenen. Het rolconflict tussen ombuds- en informatieambtenaar speelt niet bij een communicatieambtenaar die ook inspraakbegeleider of woordvoerder is. Met de VZW Kortom moet worden bekeken of er daar onverenigbaarheden zouden kunnen spelen.

Bij de omschrijving van de éénloketfunctie houdt men nog teveel vast aan het loket als een fysiek gegeven. De Vlaamse Ombudsdienst pleit ervoor om dat loket zeker niet te vergeten. Hoogstens 40 procent van de bevolking kan immers informatie opvragen aan een elektronisch loket. Het niveau moet het meest klantvriendelijke zijn en dus het dichtst bij de bevolking liggen, maar dat betekent niet dat de soft- en hardware niet op een centraal niveau kunnen worden aangestuurd. Dat dringt nog te weinig door. Er is een verschil tussen de plaats waar de burger de informatie haalt en de plaats waar de informatie wordt geproduceerd. Het éénloketsysteem moet dus lokaal georganiseerd worden, maar de informatie kan centraler geproduceerd worden. Ik bedoel dat niet centralistisch of hiërarchisch, maar op de plaats waar de meeste expertise aanwezig is.

II. Uiteenzetting door de heer Michiel Elst, adjunct-adviseur van de juridische dienst van het Vlaams Parlement

De heer Michiel Elst : Na de algemene uiteenzetting van de ombudsman vreesde ik dat er niet veel meer te vertellen zou zijn. Toch wil ik uw aandacht vestigen op een specifiek probleem in artikel 3 van het ontwerp van decreet. In artikel 3 staat dat de wetgevende macht buiten de definitie valt van de begrippen ‘bestuursinstantie’ en ‘milieu-instantie’, behalve wanneer hij optreedt in een andere hoedanigheid dan de wetgevende. Die omschrijving doet heel wat vragen rijzen. Daarom heeft de juridische dienst het nuttig geacht om daarover een nota te maken. We schetsen hierin de context en eventuele gevolgen van de keuzes die worden gemaakt. Het moet echter duidelijk zijn dat de juridische dienst geen keuzes maakt, maar alleen de problemen wil aankaarten. De juridische dienst neemt dus geen standpunt in.

Het betreft een vrij technische materie, maar het is niet de bedoeling dat ik alle technische aspecten opnieuw uiteenzet. Ik zal echter graag vragen beantwoorden. In eerste instantie zal ik alleen het probleem schetsen.

Het parlement valt niet onder het huidige openbaarheidsdecreet, aangezien dat verwijst naar administratieve overheden en het parlement geen administratieve overheid is. Het gevolg daarvan is niet dat alle informatie waarover een parlement beschikt geheim is, maar wel dat de beslissing over het al dan niet bekendmaken van informatie, waarover het parlement beslist, soeverein genomen wordt door het parlement zelf. Er is dus voor derden geen recht op inzage in bestuursdocumenten of op het krijgen van een afschrift van bestuursdocumenten van het parlement.

Vanuit het oogpunt van het parlement is dat een comfortabele positie, die op het eerste zicht verantwoord lijkt. In een democratie is het immers van essentieel belang dat een wetgevende assemblee autonoom de eigen werking regelt, niet alleen op politiek vlak maar ook op vlak van administratie, financiën en personeelsaangelegenheden. Nochtans is uit de rechtspraak van het Arbitragehof gebleken dat die autonomie niet onbeperkt is. De autonomie mag er niet toe leiden dat aan personen, in hun verhouding tot het parlement, bepaalde rechtsmiddelen worden onthouden, die zij in vergelijkbare situaties wel hebben ten aanzien van andere overheden.

Voor 1999 hadden personeelsleden of kandidaat-personeelsleden van de wetgevende assemblees niet de mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij de Raad van State tegen beslissingen van de wetgevende assemblees. Het Arbitragehof heeft geoordeeld dat dit discriminerend was. Vervolgens werden de wetten op de Raad van State aangepast, zodat de Raad nu ook kan oordelen over de geldigheid van bestuurshandelingen van wetgevende assemblees met betrekking tot personeelsleden en overheidsopdrachten.

We moeten vaststellen dat openbaarheid van bestuur een vorm van preventieve rechtsbescherming is en een instrument dat de gelijkheid van wapens garandeert tussen overheid en burgers. Als een burger, eventueel een personeelslid of een kandidaat-personeelslid, de rechtmatigheid van een overheidsbeslissing wil aanvechten, moet hij over de nodige informatie beschikken om die rechtmatigheid te beoordelen. Zo kan hij oordelen of het de moeite loont om procedures op te starten. Hij moet met andere woorden inzage krijgen in alle informatie waarover de overheid zelf ook beschikt en op basis waarvan de overheid die beslissing genomen heeft.

Als die redenering wordt toegepast op het parlement, dan is het niet uitgesloten, ook al zijn er tegenargumenten te bedenken, dat het Arbitragehof op een bepaald moment zal oordelen dat de volledige uitsluiting van het parlement uit het toepassingsgebied van de openbaarheidsregeling discriminatoir zou zijn. Het getuigt zeker van een voorzichtig beleid dat het ontwerp het toepassingsgebied in zekere mate uitbreidt tot de wetgevende vergaderingen. De vragen in onze nota hebben betrekking op de manier van uitbreiding.

In artikel 3 wordt de wetgevende macht uitgesloten van het begrip ‘bestuurs-’ of ‘milieu-instantie’. In de toelichting wordt uitdrukkelijk gezegd dat het begrip ‘wetgevende macht’ in de grondwettelijke betekenis moet worden begrepen, dus de regering en het parlement samen. Als men de bepalingen van het ontwerp letterlijk neemt, wordt de regering dus uitgesloten van het toepassingsgebied. We vermoeden dat het de bedoeling is alleen de wetgevende assemblees uit te sluiten van het toepassingsgebied. Daarbij moet het duidelijk zijn dat het begrip ‘wetgevende assemblee’ slaat op die vergaderingen die, samen met de regering, normen met kracht van wet kunnen goedkeuren. Het gaat dus niet over gemeente- of provincieraden. We vragen ons dus vooreerst af of het begrip ‘wetgevende macht’ wel goed omschreven is.

Artikel 3 bepaalt verder dat de wetgevende macht wordt uitgesloten, behalve wanneer ze optreedt in een andere hoedanigheid dan de wetgevende. Anders gezegd : de openbaarheidsregeling is niet van toepassing als het parlement optreedt in zijn wetgevende hoedanigheid. Ook hier is er een probleem met de precieze omschrijving : wat bedoelt men met wetgevende hoedanigheid ? Is dat letterlijk te nemen ? Gaat het dus alleen over die activiteiten van het parlement die te maken hebben met de totstandkoming van een wet of een decreet, bijvoorbeeld een legistiek advies over een voorstel van decreet ? Of bedoelt men de politieke activiteiten van het parlement, dus ook de activiteiten die te maken hebben met de controle van de regering, de behandeling van verzoekschriften, onderzoekscommissies, enzovoort ?

Politieke activiteiten staan tegenover de administratieve activiteiten van het parlement. Het parlement is immers ook een organisatie die personeel tewerkstelt en overheidsopdrachten uitschrijft. Ook die scheidingslijn moet bepaald worden.

Een stap verder gaat de vraag of ook de fracties onder het begrip ‘bestuursinstantie’ vallen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een fractie informatie heeft over één van de leden van het fractiepersoneel, waarover het algemeen secretariaat niet beschikt. Heeft dat lid van het fractiepersoneel recht op inzage in die informatie of moet hij, als de fracties uitgesloten zijn, rekenen op de gunst van de bevoegde instantie ?

In artikel 4, § 1, worden de instanties opgesomd die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen. Als men die lijst overloopt, merkt men dat het Vlaams Parlement er niet in voorkomt. Men kan opmerken dat het hoort bij de eerste categorie : “de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest”. Of men zou kunnen zeggen dat het hoort bij de laatste categorie : “alle andere instanties binnen het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap”. In elk geval zal men duidelijk moeten maken onder welke categorie het Vlaams Parlement ressorteert. Vervolgens moet men artikel per artikel kijken of de verschillende bepalingen wel van toepassing zijn op het Vlaams Parlement. Dezelfde vraag moet overigens beantwoord worden voor de aan het Parlement verbonden instellingen. Ons inziens passen zij perfect binnen de eerste categorie, maar dat staat niet als zodanig in de memorie van toelichting.

Als het Vlaams Parlement onder het toepassingsgebied valt, dan moet men aandacht besteden aan

de beroepsprocedure uit artikel 22 en volgende. Bij een negatieve beslissing, geen beslissing of een onbillijke beslissing kan men naar een beroepsinstantie stappen. Die wordt door de Vlaamse regering samengesteld uit ambtenaren. Kan het dat personen die door de regering zijn aangewezen, zich uitspreken over een beslissing van een wetgevende assemblee ? Is dat niet in strijd met het onafhankelijkheidsprincipe ? Daar staat wel tegenover dat de onafhankelijkheid van de beroepsinstantie decretaal wordt gegarandeerd, dat alle verzoekers gelijk moeten worden behandeld, ongeacht bij welke overheidsinstantie zij een verzoek tot inzage en afschrift indienen, en dat het bestaan van één enkele beroepsinstantie de eenheid van de rechtspraak dient.

III.1. Uiteenzetting door de heer Jan Verheeke, waarnemend directeur van de MiNa-Raad

De heer Jan Verheeke : Voor de toelichting van ons standpunt beroep ik mij op drie eerdere adviezen : het advies van de MiNa-Raad van 12 februari 1998 over het huidige decreet, het advies van 26 juni 2002 over het voorliggende ontwerp en het advies van 4 juli 2002 met betrekking tot het Verdrag van Aarhus.

Voor een situering van het debat inzake openbaarheid en milieu moeten we teruggrijpen naar de Conferentie over duurzame ontwikkeling in Rio de Janeiro, in 1992. Beginsel 10 van de Verklaring van Rio luidt : “Vraagstukken op milieugebied worden het best aangepakt met deelneming van alle betrokken burgers op het relevante niveau. Op nationaal niveau dient elk individu (1) passende toegang te hebben tot informatie betreffende milieu die in bezit is van de overheid, waaronder informatie over gevaarlijke stoffen en activiteiten in hun leefomgeving (passieve openbaarheid), en (2) de mogelijkheid te hebben deel te nemen aan besluitvormingsprocessen (participatie). Staten dienen (3) de publieke bewustwording en deelneming te vergemakkelijken en te stimuleren door informatie op grote schaal beschikbaar te stellen (actieve openbaarheid). (4) Effectieve toegang tot rechterlijke en administratieve procedures, waaronder herstel en verhaal, dient te worden verleend (toegang tot de rechtsbedeling).”.

Dit toont aan dat men in Rio in het begin van de jaren negentig al vooruitliep op het governance-debat dat thans op Europees niveau aan de gang is. Men was immers tot het inzicht gekomen dat zonder integratie, zelfregulering, openbaarheid en participatie het milieubeleid tot failliet gedoemd was.

De basis van een openbaarheidsregeling voor milieuzaken wordt verder gevormd door artikel 32 van de Grondwet en door het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998, dat door België werd ondertekend en bij decreet werd goedgekeurd op 6 december 2002. Dat verdrag bouwt voort op beginsel 10 van de Verklaring van Rio. Het heeft drie pijlers: de actieve en passieve openbaarheid van milieu-informatie, de actieve inspraak van de bevolking bij milieuvergunningen, milieuprogramma's en -plannen, milieubeleid en milieuregelgeving, en de toegang tot de rechter.

De MiNa-Raad stelt in zijn advies van 4 juli 2002: "Vermits een goede of slechte milieukwaliteit de persoonlijke levenskwaliteit van vele burgers beïnvloedt, wordt iedereen geraakt door de besluitvorming inzake milieu. Bij milieubeleid is het dan ook nodig om te komen tot voldoende openbaarheid, tot een verzekerde inspraak, en tot een volwaardige toegang tot het gerecht – ook voor NGO's. De ervaring wijst overigens uit dat het betrekken van burgers en NGO's een belangrijke stimulans is voor het milieubeleid en voor de bescherming van het leefmilieu."

De nieuwe Europese richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie zet het onderdeel 'openbaarheid' van het Verdrag van Aarhus om en verruimt het tegelijk. In het Vlaamse decreet van 18 mei 1999, dat de regeling van 23 oktober 1991 inzake openbaarheid van bestuur grondig hervormde, werd een vorige richtlijn omgezet, in overeenstemming met artikel 32 van de Grondwet. In dat decreet wordt een verdienstelijke, maar onvolkomen poging ondernomen om de toegang tot milieu-informatie in de algemene regeling inzake openbaarheid van bestuur te integreren. Voor de MiNa-Raad was dat decreet een belangrijke stap voorwaarts, maar toch bleven er toepassingsproblemen door de te talrijke, te vage en te ruime uitzonderingsgronden. Zo werden in het decreet absolute, relatieve en facultatieve uitzonderingsgronden opgenomen, terwijl voor de Raad alle uitzonderingsgronden relatief zouden moeten zijn. De MiNa-Raad zag ook tekortkomingen inzake juridische kwaliteit en leesbaarheid.

Het nieuwe ontwerp is innovatief, in zoverre het nauw aansluit bij de ontwikkelingen in de Europese en internationale wetgeving inzake openbaarheid van milieu-informatie. Er komt ook een verdere inhoudelijke toenadering tot stand tussen de openbaarheid van bestuur en de openbaarheid van milieu-informatie. Voorts wordt het toepassingsgebied nauwkeurig afgebakend ('bestuurs-' en 'milieu-instanties') en is er een toenadering van het

toepassingsgebied tussen beide stelsels. Het taalgebruik is klaar en helder, er is een uniforme regeling voor lokale besturen, de beroepsprocedure wordt vereenvoudigd, in bepaalde afwijzingsbeslissingen is openbaarheid alsnog mogelijk en de uitvoeringstermijn in eerste aanleg wordt korter. De raadsleden van de MiNa-Raad wijdden zich bij de voorbereiding van het raadsadvies overigens vooral aan de figuur van de passieve openbaarheid, aangezien ze zelf over het algemeen goed geïnformeerd zijn over het milieubeleid en dus minder behoefte hebben aan actieve openbaarheid door middel van bijvoorbeeld brochures.

Het advies van de Raad over het voorliggende ontwerp besluit: "De Raad stelt vast dat met voorliggend ontwerp in grote mate wordt tegemoetgekomen aan de opmerkingen van de Raad en dit rekening houdend met de Europese en internationale rechtsontwikkelingen in het kader van de toegang tot milieu-informatie. De Raad meent dat voorliggend ontwerp een belangrijke stap betekent in de richting van een onderbouwde openheid van bestuur en een goed geregeld en afdwingbaar inzage-recht. De Raad heeft geen fundamentele opmerkingen."

Op het vlak van de uitzonderingsgronden zijn de transparantie en de leesbaarheid verhoogd. Er zijn geen absolute uitzonderingsgronden meer, tenzij louter formeel aan de hand van criteria, maar de afweging gebeurt geval per geval. De interpretatie is restrictief en wordt toegepast in functie van het openbaar belang dat met openbaarmaking is gediend. Inzake de uitzonderingsgronden voor milieu-informatie is er volledige overeenstemming met de uitzonderingen die krachtens het Verdrag van Aarhus en de EU-ontwerprichtlijn mogelijk zijn.

De commerciële en industriële informatie, die ook werd aangeraakt in het SERV-advies, is een zeer gevoelig punt. Het betreft de uitzonderingsgrond vermeld onder artikel 15, § 1, 7°, van het ontwerp. De MiNa-raad vond het positief dat, overeenkomstig het Verdrag van Aarhus, in voorliggend ontwerp uitdrukkelijk wordt gesteld dat de uitzonderingsgrond inzake commerciële en industriële informatie niet kan worden ingeroepen voor emissiegegevens die relevant zijn voor de bescherming van het leefmilieu. Het Verdrag van Aarhus stelde daarover: "The confidentiality of commercial and industrial information, where such confidentiality is protected by law in order to protect a legitimate economic interest. Within this framework, information on emissions which is relevant for the protection of the environment shall be disclosed."

Voor wat de toegang tot de rechter betreft, wil ik nog even ingaan op de uitbreiding van het beroepsrecht inzake milieuvergunningbeslissingen. De NGO's die zich de bescherming van het leefmilieu tot doel hebben gesteld en die ten minste vijf jaar rechtspersoonlijkheid bezitten, zouden dat moeten kunnen doen zonder rechtstreekse hinder aan te tonen. Dat is een goede zaak, want met de huidige bepaling inzake 'rechtstreekse hinder' bestaat het gevaar dat alleen argumenten van plaatselijke hinder in aanmerking zouden komen in een beroepsprocedure. Toch waarschuwen we in ons advies dat beroepen steeds moeten worden ingediend vanuit de bezorgdheid voor het leefmilieu en dat ze gebaseerd moeten zijn op concrete en onderbouwde dossiers.

Tot slot vraagt de MiNa-Raad aan het beleid om bij de invoering van de nieuwe regeling voldoende toelichting te verstrekken aan de ambtenaren die er uitvoering aan zullen moeten geven. Hoe helder men de regeling ook probeert te maken, de beslissing om iets al dan niet openbaar te maken blijft een subtiel vraagstuk. De toelichting over de positie van het parlement, zo-even, is op zich reeds een indicatie. Als MiNa-Raad hebben wij de subtiliteit van een dergelijk probleem ook mogen ondervinden bij de procedure naar aanleiding van de afbakening van het VEN. Telkens er vragen werden gesteld, waren we er onzeker over of we de bij ons berustende gegevens al dan niet openbaar konden maken. Aan de betrokken ambtenaren zal men alleszins een aantal vuistregels moeten geven met het oog op een juiste interpretatie en toepassing van de openbaarheidsregeling en de uitzonderingsgronden erop.

III.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker

De heer Dany Vandenbossche : In beide adviezen vindt men de opmerking of het gemaakte onderscheid tussen milieu-informatie en andere informatie nog wel nodig is. Eén verantwoording is dat de milieu-informatie meer verregaand is dan de rest en dat de tijd nog niet rijp is om dat te veralgemenen. Vindt de MiNa-raad een afzonderlijke behandeling van de verschillende soorten van informatie en van instanties noodzakelijk ?

Mevrouw Mieke Van Hecke : Ik sluit mij aan bij de vraag van de heer Vandenbossche. Ik heb echter nog een andere vraag. De heer Hubeau zei in zijn toelichting dat het begrip 'eindbeslissing' uit het decreet is weggefallen. Indien men dit samen leest met drie andere artikelen, dan komt het hierop

neer dat de mogelijkheid bestaat om geen toegang te geven tot documenten voorafgaand aan beslissingen, onder meer indien die documenten nog niet af zijn.

Bij de bespreking van het decreet op de strategische adviesraden hebben we gezien dat er ruimte is gecreëerd om proactief, op eigen initiatief, adviezen te geven. Om aan materiaal te geraken om deze adviezen in een vroeg stadium uit te brengen, moet men echter een beroep doen op de passieve openbaarheid van bestuur. Kan het binnen het bestaande decreet, dat voorziet dat er geen inzage-recht is wanneer het geen eindbeslissing betreft, problemen opleveren om aan die informatie te geraken ?

De heer Jan Verheeke : De eerste vraag is een moeilijke vraag. De MiNa-raad heeft zich eigenlijk niet uitgesproken over het onderscheid tussen milieu-informatie en andere informatie. We hebben de problematiek benaderd vanuit de bestaande traditie in de milieupolitiek, waarbij er vanuit het internationaal en Europees niveau bepaalde verplichtingen werden ingevoerd. De openbaarheid van algemene informatie is voor ons een meer onbepaalde kwestie. Wellicht moeten we ons eens beraden of de algemene openbaarheidsregeling zou volstaan in de milieucontext.

Wat de adviesraden betreft, zijn er verschillende problemen, waarvan er één wordt opgelost met de hervorming. De adviesraden zouden met name rechtspersoonlijkheid krijgen. Zo zou het definitief duidelijk worden dat zijzelf ook onder de regeling vallen.

Om nu op de vraag in te gaan : zelf hebben we nooit gebruik gemaakt van een openbaarheidsregeling in de formele zin van het woord. We hebben dus nog nooit documenten opgeëist, verwijzend naar het decreet van 1999 of wat daaraan voorafging. Als we proactief adviseren, gaat het immers doorgaans niet over onderwerpen die reeds politiek behandeld worden en in verband waarmee er al 'besloten informatie' bestaat, maar om strategische zaken die pas later, na een langere termijn, zullen worden besproken. Op dat moment in de beleidscyclus, vóór op voorhand, is het niet zo moeilijk om voor informatievoorziening op voet van gelijkheid te komen met om het even welke beleidsmaker. De strategische documenten die inspiratie kunnen bieden, komen dan immers meestal van andere niveaus of van wetenschappelijke middens. Daar kan men gemakkelijk de hand op leggen. Er zou in de toekomst wel een probleem kunnen rijzen indien we ons actiever zouden inlaten met be-

grotingsbesprekingen, die immers ook een strategische betekenis hebben.

IV.1. Uiteenzetting door prof. dr. Ludo Veny, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Prof. dr. Ludo Veny : Ik zou mijn presentatie in vier stukken willen opdelen : de verklaring waarom de Hoge Raad een advies over dit ontwerp van decreet heeft uitgebracht, een aantal voorafgaande opmerkingen, een aantal bedenkingen bij de tekst vanuit de lokale en bovenlokale besturen en een appreciatie van het ontwerp van decreet in zijn totaliteit.

Het ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur kan een belangrijke impact hebben op de werking van de lokale en provinciale besturen. Toch werd aan de Hoge Raad, in tegenstelling tot de SERV en de MiNa-Raad, niet gevraagd om een advies uit te brengen over het ontwerp of het voorontwerp. Naar aanleiding van de hoorzitting over en de bespreking van het ontwerp van decreet over de strategische adviesraden, heeft de Hoge Raad in deze commissie in juli 2003 hierover een opmerking gemaakt. Natuurlijk had de Hoge Raad zelf het initiatief kunnen nemen om een advies uit te brengen. Het Vlaams Parlement vroeg om een bijkomend advies te formuleren op het ontwerp van decreet. Daarom hebben we aan de heer Tom De Sutter gevraagd ter voorbereiding hiervan een nota te schrijven.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet staan een aantal belangrijke doelstellingen. Men streeft naar een regeling voor alle Vlaamse instellingen, en dat is nu grotendeels gerealiseerd. Ook klaar taalgebruik, structuur en chronologie zijn impliciet aan bod gekomen. De aanpassing aan de internationale regelgeving, voornamelijk aan de milieuregels, is zonet aan bod gekomen. Door het Lambermontakkoord is er nu een uniforme regeling voor alle lokale besturen. We moeten dus niet langer werken met het Vlaamse openbaarheidsdecreet voor OCMW's en intergemeentelijke verenigingen enerzijds en de federale wet van 1997 voor gemeenten en provincies anderzijds. De bijzondere wet van 13 juli 2001, die de bevoegdheid inzake de organieke wetgeving op lokale besturen overdraagt aan de gewesten, heeft dit dan toch mogelijk gemaakt.

Omdat de beroepsprocedure wordt vereenvoudigd, moeten we het decreet inzake het toezicht op de lokale besturen grondig bestuderen om te vermij-

den dat de regels terzake elkaar tegenspreken. Het ontwerp van decreet realiseert ook de integratie van milieu- en andere informatie, met een maximale harmonisatie van de uitzonderingsgronden. De Hoge Raad is vrij positief over het ontwerp, maar heeft toch enkele bedenkingen.

Zo bevat dit ontwerp van decreet, in vergelijking met het decreet van 18 mei 1999, overwegend juridisch-technische aanpassingen. Het decreet van 1991 is aangepast aan artikel 32 van de Grondwet. Daarna kregen we het decreet van 1999. Dit ontwerp van decreet schikt zich naar de internationale normen en is van toepassing op alle besturen waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is. De Vlaamse overheid werkt dus al 12 jaar aan de openbaarheid van bestuur, maar heeft ze haar beleid terzake al eens grondig geëvalueerd ? Worden de doelstellingen wel gehaald ? Wordt de kloof tussen overheid en burger kleiner ? Leidt openbaarheid tot meer democratische legitimiteit ? Is de bevolking hiervan eigenlijk op de hoogte ? Hoe vaak wordt van deze regeling gebruikt gemaakt ? Leidt passieve openbaarheid van bestuur tot een grotere actieve betrokkenheid van de burger ?

Het ontwerp is van toepassing op alle bestuursinstanties waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is. Daarom verdient deze regelgeving extra aandacht, want ook de lokale besturen moeten worden geïnformeerd, niet alleen over de openbaarheid, maar bijvoorbeeld ook over de verplichte bekendmaking van beroepsprocedures. Voorts moet aandacht worden besteed aan opleiding en vorming voor de lokale en bovenlokale besturen. Ten slotte verdient niet alleen de burger een duidelijk aanspreekpunt, maar ook de lokale besturen. Waar moeten zij terecht met hun vragen ?

Eén loket creëren is belangrijk, omdat niet het bestuur, maar de burger het uitgangspunt moet zijn. Men denkt daarbij voornamelijk aan het bestuur dat zich het dichtst bij de burger bevindt : de gemeente. In veel decreten wordt de gemeente als centraal meldpunt naar voor geschoven. Toch zou de Vlaamse overheid het idee dat de gemeente het centrale loket vormt, beter moeten definiëren.

Dankzij dit ontwerp van decreet is er één regeling voor alle bestuursinstanties. Omdat de gemeentebesturen zich dicht bij de burger bevinden, mogen we van hen een grote actieve openbaarheid verwachten.

De Hoge Raad ziet geen probleem in het onderscheid tussen milieu-informatie en andere informa-

tie. Alleen zijn wij van oordeel dat de motivering voor het onderscheid niet volstaat.

Waarom vallen de privaatrechtelijke EVA's niet onder dit ontwerp van decreet ? Bestuursinstanties vallen eronder, maar instanties waarin de overheid participeert niet. Dat is onaanvaardbaar.

Het ontwerp zorgt enerzijds voor een eenduidige regeling voor alle instanties, maar voorziet anderzijds ook in uitzonderingsgronden. Het is van toepassing op de gemeenten, maar wat met de politiezones ? Politiezones zijn een federale materie, maar het Vlaams Gewest kan wel toezicht uitoefenen op hun bestuurshandelingen. Wat met filialen van gemeentelijke autonome overheidsbedrijven waarvan de meerderheid in private handen is ? Gemeentelijke VZW's vallen onder dit ontwerp van decreet, mits de gemeente de meerderheid van de leden heeft in een van de bestuursorganen of de financiële meerderheid heeft. Maar wat als dat niet het geval is ?

Zijn de absolute uitzonderingsgronden grondwettelijk ? Zijn er wel uitzonderingen mogelijk op dit grondwettelijke recht ? Zouden de absolute uitzonderingsgronden niet beter relatief worden, zodat de bevoegde instantie de belangen kan afwegen ?

Ook de Hoge Raad vraagt of het realistisch is om in heel kleine OCMW's, die alleen de verplichte wettelijke graden uit de organieke wet tellen, te verplichten een communicatieambtenaar aan te werven. De motivering is correct, maar wat zijn de financiële implicaties van die bijkomende taken voor de lokale overheden ? Uiteraard zijn zij bezorgd over hun financiële draagkracht.

De hoogste ambtenaar in de gemeente of de provincie krijgt nu dus beslissingsmacht over de openbaarheid van bestuur. Het betreft de gemeentesecretaris of de provinciegriffier, of volgens de betiteling van de voorontwerpen van gemeente- en provinciedecreet, de gemeentedirecteur of de provinciedirecteur. De Hoge Raad vreest een spanningsveld als die ambtenaar de inzage weigert en het politieke niveau, het schepencollege of de bestendige deputatie, de inzage wel wil toestaan. Het politieke beleidsniveau heeft dan geen impact meer. In intergemeentelijke verenigingen heeft de voorzitter, die een politieke mandataris is, die beslissingsmacht.

Kortom, we vinden dit een goed ontwerp en denken dat de doelstellingen gehaald worden. Er is echter behoefte aan meer inhoudelijke evaluatie en extra aandacht voor de toepassing (via vorming

en hulplijnen, ook voor de lokale overheden). We vragen ook een geïntegreerde visie op de rol van de lokale besturen in het éénloketsysteem. De Vlaamse en de federale overheid moeten daarover duidelijkheid scheppen.

We vinden het problematisch dat de privaatrechtelijk vormgegeven EVA's worden uitgesloten. Het onderscheid tussen milieu- en andere informatie mag volgens ons blijven bestaan, maar we vragen wel een betere verantwoording.

IV.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker

Mevrouw Mieke Van Hecke : Pleit u ervoor om de beslissingsmacht over de openbaarheid bij politieke organen te leggen ?

Prof. dr. Ludo Veny : Dat was de bedoeling van de meerderheid van de leden van de Hoge Raad. Dat hoeft niet te verwonderen, aangezien de meeste leden politieke mandatarissen zijn.

Mevrouw Mieke Van Hecke : De beroepsinstantie voor het afwijzen van passieve openbaarheid bestaat wel uit ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap. Zij zullen dus de beslissingen van lokale politieke organen beoordelen.

Prof. dr. Ludo Veny : Ook op andere vlakken kan een orgaan van actief bestuur op een hoger niveau beslissingen van lokale besturen terechtwijzen. Bij de beroepsprocedure in het kader van het toezichtdecreet oordeelt de minister van Binnenlandse Aangelegenheden enkel formeel, maar wel op advies van een ambtenaar, over de openbaarheid van bestuur.

Mevrouw Mieke Van Hecke : De formele beslissingsmacht is niet onbelangrijk.

Prof. dr. Ludo Veny : Ik denk niet dat het een probleem is dat ambtenaren beslissingen van een lokaal politiek orgaan beoordelen. Het spanningsveld tussen de lokale politieke overheid en de hogere ambtenaren, waarbij de ene meer inzagerecht wil dan de andere, was voor de leden wel een bezwaar. De beroepsprocedure vormde geen hinderenis.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Is de omvorming tot de term 'bestuursinstantie' een goede zaak ?

Prof. dr. Ludo Veny : Ik zal niet als voorzitter van de Hoge Raad, maar uit eigen naam antwoorden

op die vraag. Ik denk dat dit een noodzakelijke evolutie is. Ik verwijs daarvoor naar een doctoraat van de heer Vandendriessche, één van mijn medewerkers. Hij stelt de vraag of het onderscheid tussen private en openbare rechtspersoonlijkheid nog langer houdbaar is. Zijn doctoraat handelt ook over het begrip ‘administratieve overheid’. Hij concludeert dat we van dat begrip moeten afstappen. Dat begrip krijgt een pretoriaanse invulling. De wetgever heeft in 1946 het begrip niet gedefinieerd, en wilde dat waarschijnlijk ook niet. Daardoor kreeg de Raad van State de mogelijkheid om dat begrip zelf in te vullen. In het begin van de jaren tachtig, bij een annulatieprocedure tegen de VUB, heeft de Raad van State de vrije onderwijsinstellingen als administratieve overheid beschouwd. Meer en meer instanties werden onder het begrip gebracht, onder meer klassenraden van het secundair onderwijs en in principe ook van het basisonderwijs.

De laatste jaren kan ik de rechtszekerheid van het begrip ‘administratieve overheid’ niet meer aan mijn studenten uitleggen. Er is een uitspraak van het Hof van Cassatie over de invulling van het begrip ‘administratieve overheid’ door de Raad van State. De Raad besliste dat hij niet meer bevoegd is voor vrije onderwijsinstellingen. Daarop vroeg het Hof van Cassatie de Raad van State om dat opnieuw te bekijken, omdat de uitspraak onvoldoende gemotiveerd was. In een andere zaak besliste de Raad dan weer dat hij wel bevoegd is. Het is dus duidelijk dat we van het begrip ‘administratieve overheid’ moeten afstappen.

Het begrip ‘bestuursinstantie’ is niet slecht. In het voorliggende ontwerp is het toepassingsgebied mooi omlijnd in negen duidelijke categorieën van bestuursinstanties die onder het toepassingsgebied zullen vallen. Ik begrijp ten dele de kritiek dat het vervangen van het ‘duidelijke’ begrip ‘administratieve overheid’ door het begrip ‘bestuursinstantie’ een en ander zal bemoeilijken.

In het voorliggende ontwerp van decreet wordt de toepassing verduidelijkt door de instellingen nauwgezet te definiëren. Het is dus geen probleem om in dit ontwerp de term ‘bestuursinstantie’ te gebruiken. Ik hoop dat het parlement voortaan steeds duidelijk het toepassingsgebied zal afbakenen door de instellingen te definiëren en niet meer met vage begrippen zoals ‘publieke rechtspersonen’, ‘administratieve overheid’, enzovoort, zal werken.

Ik ben het uiteraard eens met het pleidooi van de heer Hubeau om een en ander beter af te stem-

men. In de federale wet over de aansprakelijkheid van de ambtenaren zijn de betrokken bestuursinstanties duidelijk afgebakend en gedefinieerd. Ik ben het niet eens met het bezwaar van de Raad van State, omdat het toepassingsgebied veel beter afgebakend is dan met het vage begrip ‘administratieve overheid’.

V.1. Uiteenzetting door prof. dr. Frankie Schram, gastdocent bij het Instituut voor de Overheid (KU Leuven) en adjunct-adviseur bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (FOD Binnenlandse Zaken)

Prof. dr. Frankie Schram : Ik zal een overzicht geven van de positieve punten en gemiste kansen van en een eindoordeel vellen over het voorliggende ontwerp van decreet.

Het begrip ‘administratieve overheid’ wordt niet alleen verlaten omwille van de rechtsonzekerheid, maar evenzeer met de achterliggende bedoeling om het toepassingsgebied van de openbaarheid van bestuur uit te breiden. Het begrip ‘administratieve overheid’ is te veel gebonden aan het nemen van beslissingen. Wie de Grondwet erop naleest, zal vaststellen dat het de bedoeling is om het nemen van bindende beslissingen los te koppelen van de openbaarheid van bestuur en de toegang tot bestuursdocumenten.

De introductie van de drie nieuwe begrippen ‘bestuursinstantie’, ‘milieu-instantie’ en ‘instantie’, is een zeer moeilijke oefening gebleken. De ontwikkeling en de gevolgde weg tonen dat aan. De criteria uit de rechtspraak van de Raad van State bieden een uitweg, maar dat er nog problemen zullen overblijven, is evident. Men is immers op zoek naar een nieuw kader waarbinnen de openbaarheid moet functioneren. De juridische dienst van het Vlaams Parlement merkte terecht op dat een aantal verfijningen nodig zullen blijven met het oog op een evenwichtsoefening.

Er werd een goede poging ondernomen om meer transparantie, duidelijkheid en eenvormigheid te brengen. Zo worden eenduidige begrippen als ‘aanvraag’ ingevoerd. Maar die poging is niet voor 100 percent geslaagd. Een voorbeeld daarvan vormen de begrippen ‘openbaarheid’, wat een rechtstoestand benoemt, en ‘openbaarmaking’, wat een handeling is. Ook ontbreekt, bij gebrek aan een juist criterium, het onderscheid tussen de actieve openbaarheid in een documentensysteem als het Belgische enerzijds en voorlichting anderzijds. In het bestaande Belgische systeem worden documenten ge-

definieerd als informatie op een drager, die men actief ter beschikking gaat stellen. Het ontwerp heeft het echter over informatie en voorlichting. Men slaagt er niet in een volledig beeld te schetsen van een document, vanaf zijn ontstaan tot zijn archivering en terbeschikkingstelling.

Ook positief is dat de uitzonderingsgronden duidelijker worden geformuleerd. Er zijn nogal wat problemen geweest met de huidige regeling, omdat heel wat paragrafen van het decreet niet eenvormig interpreteerbaar waren. Voorts werden de procedureregels herschreven vanuit een nieuwe invalshoek, die van de gebruiker, terwijl men voorheen van de maker uitging. Er zijn twee soorten gebruikers : de burgers en de ambtenarij die de openbaarheidsregeling moet toepassen. We krijgen voortaan een chronologische benadering. Er komt ook een eenvormige beroepsprocedure met één centrale beroepsinstantie. Dat is goed, want tot nu toe zorgde de Vlaamse regelgeving voor uiteenlopende regelingen, procedures, instanties en termijnen, en dat is dramatisch voor een openbaarheidsdecreet. De logica is dan zoek.

Wat de beperkingen op de openbaarheid van bestuur betreft, is men terecht uitgegaan van het principe dat men niet alles moet beschermen, maar alleen dat wat bescherming nodig heeft. Maar dat moet men dan wel goed beschermen. Het is positief dat daaraan aandacht is besteed in de herformulering van de uitzonderingsgrond die betrekking heeft op een specifieke soort van informatie, namelijk informatie van persoonlijke aard. Er zijn immers nogal wat evaluatieverslagen bijvoorbeeld, die niet automatisch onder de persoonlijke levenssfeer vallen. Die speciale bescherming vindt men in alle Belgische openbaarheidsregelingen. Het Arbitragehof heeft er geen probleem mee dat men dit belang invoert, op voorwaarde dat het zorgvuldig geformuleerd is. Dat is niet helemaal gelukt, en er vallen dus vroeg of laat problemen te verwachten. Wel is het goed dat ook bepaalde uitzonderingsgronden verfijnd werden, vooral voor de vertrouwelijke economische informatie, maar dan wel beperkt tot milieu-informatie.

Andere positieve elementen worden gevormd door de doelbewuste uitbreiding van het aantal of de verruiming van bepaalde uitzonderingsgronden. Ik noem de uitbreiding van het geheim van de beradslagingen van alleen de Vlaamse regering tot alle instanties. Ook werden bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de vordering van een administratieve sanctie werden opgesteld, in de uitzonderingsregeling opgenomen. Dat is nodig, want artikel 6 EVRM vraagt een gelijke behande-

ling van iedereen die een strafvordering ondergaat. Meer en meer worden, in het kader van handhaving, sancties bewust in een administratief in plaats van in een gerechtelijk kader uitgesproken. Tot slot werd het de bescherming van het economische, financiële of commerciële belang van een instantie uitgebreid van alleen het Vlaamse niveau naar de gemeenten en provincies en naar alle andere instanties.

Het is ook goed dat grotere zorg wordt besteed aan de bescherming van de besluitvorming. Delicate besluitvormingsprocessen blijven mogelijk. Soms valt er helemaal geen beslissing als alle elementen van meet af aan openbaar worden gemaakt. Zij blijven dan strijdpunten, zoals professor Dewachter ze noemt.

Het is positief dat alleen Vlaamse uitzonderingsgronden in het decreet worden opgenomen. In het bestaande decreet werden sommige federale uitzonderingen opgenomen en andere weer niet, wat voor verwarring zorgde. De andere blijven uiteraard geldig en zijn juridisch onaanraakbaar, en dat wordt nu ook in een algemene verwijzing gezegd. Dat is veel duidelijker.

Het ontwerp bevestigt in de memorie van toelichting dat het openbaarheidsdecreet een minimumgarantie biedt. Het vorige decreet spreekt in de memorie van toelichting van een suppletieve aard, en is terzake dus minder duidelijk. Het is burgervriendelijker dan de bestaande regeling. Belangrijk is ook dat een evaluatieclausule werd opgenomen. Dat is niet vanzelfsprekend. Positief is verder dat ook dat de OCMW's een communicatieambtenaar moeten hebben. Het zijn immers de zwaksten uit onze samenleving die daar terecht komen en zij moeten het meest worden geholpen. Het is goed dat in dit ontwerp niet alles wordt geregeld en dat ruimte wordt gelaten voor de uitvoerende macht. Zo zit er een kaderbepaling in voor de actieve openbaarmaking van milieu-informatie. Dat betekent waarschijnlijk dat er een besluit in de maak is om uitvoering te geven aan wat de EU-richtlijn en het Verdrag van Aarhus terzake vragen. Er komt ook een versterking van de administratieve beroepsprocedure en een evaluatieverslag van het hele communicatiebeleid.

Een gemiste kans is de uitsluiting van de privaatrechtelijke EVA's. Het uitgangspunt moet immers zijn : wie publieke taken uitvoert, moet aan een aantal democratische verantwoordingsbeginselen onderworpen zijn. Het maakt de burger niet uit welke de juridische vorm van een instelling is, wel wat haar taak is en hoe zij wordt gefinancierd. Die

uitsluiting is bovendien in strijd met het Verdrag van Aarhus, met richtlijn 2003/4/EG (milieu-informatie), én met artikel 32 van de Grondwet. Dat omschrijft immers geen instellingen maar heeft het alleen over bestuursdocumenten, die een zeer ruime betekenis krijgen. Het Arbitragehof zou daar problemen kunnen maken. Vroeg of laat treedt ook Europa op, zoals het bijna de bestaande regeling veroordeelde. Privaatrechtelijke EVA's blijven trouwens wel degelijk onderworpen aan de publiekrechtelijke federale wetgeving, zoals die op de overheidsopdrachten en de motiveringsplicht. Tot slot wordt ook het gelijkheidsbeginsel geschondden : de uitsluiting betreft enkel het niveau van de Vlaamse administratie, niet de lagere niveaus.

Aanvankelijk had men gesteld dat er vijf of zes privaatrechtelijke EVA's zouden zijn. Uit een studie van het Instituut voor de Overheid is echter gebleken dat er heel wat meer EVA's komen. Blijft er nog iets over voor de openbaarheid van bestuur wanneer men deze groep uitsluit ?

Er is ook een schending van artikel 23 van de Grondwet. Dat artikel bevat weliswaar niet zo'n afdwingbare norm als artikel 32, maar het impliceert toch het beginsel dat niet mag worden teruggetreden. Instellingen die onder het huidige openbaarheidsdecreet vallen voor milieu-informatie, kunnen daar niet meer aan onttrokken worden.

Het is trouwens niet omdat iets onder het openbaarheidsdecreet valt, dat die informatie automatisch openbaar moet worden gemaakt. Het decreet biedt de mogelijkheid om te weigeren, indien men kan aantonen dat er daar goede redenen voor zijn. Niemand zou er problemen mee hebben indien de VRT weigert om bepaalde contracten openbaar te maken, indien dat haar economische positie in gevaar zou kunnen brengen. Men zal echter aan de burger moeten uitleggen dat het inderdaad om een dergelijk contract gaat.

Een gemiste kans is ook de aanwezigheid van absolute uitzonderingsgronden. Dat is trouwens in strijd met de interpretatie die het Arbitragehof heeft gegeven aan artikel 32 van de Grondwet. Ook de grondwetgever laat er weinig twijfel over bestaan dat dit niet kan. Is er dan zo'n probleem met relatieve uitzonderingsgronden ? Ik denk dat men eigenlijk niet goed weet wat dat eigenlijk is. In België gaat het om verplichte uitzonderingsgronden. Men moet weigeren wanneer er schade wordt aangebracht aan een belang dat men wil beschermen. Dat is een eerste stap. Men dient zich echter af te vragen of er geen hoger publiek belang be-

staat dat een openbaarmaking toch kan verantwoord worden.

De huidige absolute uitzonderingsgrond wordt in de wetgeving eigenlijk niet strikt nagevolgd. Wanneer een Belg in Congo het Ebola-virus heeft opgelopen, en bij zijn terugkeer enkele prostituees besmet, zal er op televisie over deze persoon veel delicate informatie worden vrijgegeven. Dat is immers de enige manier om de mensen die gevaar lopen te bereiken. Het gaat hier om de volksgezondheid. Op basis van de openbaarheidswetgeving kan men een dergelijk geval eigenlijk niet openbaar maken. Toch zal men het doen, omdat er een hoger publiek belang is. Dat is een relatieve uitzonderingsgrond. Wanneer bepaalde belangen ernstig worden geschaad, komt men tot dezelfde conclusie. Alleen in een beperkt aantal gevallen zal men het relatieve karakter nodig hebben.

Een belangrijk voordeel zou bovendien zijn dat het decreet een stuk eenvoudiger kan worden. Er zijn dan alleen een paar uitzonderingsgronden, die wel niet gelden voor milieu-informatie. Eén daarvan is het bestaan in andere wetten of decreten van verbodsbepalingen tot openbaarmaking. Dat probleem kan worden opgelost door die verbodsbepalingen in te bouwen in het openbaarheidsdecreet.

Nog een gemiste kans is het ontbreken van een informatiebeheerssysteem. De heer Hubeau heeft terecht gezegd dat we eigenlijk nog verkeerd denken. We moeten beginnen bij de actieve openbaarheid. We moeten de documenten op een actieve manier ter beschikking stellen, wat mogelijk is via internet. Ongeveer zeventig percent van de documenten kan zonder enig probleem aan de bevolking worden gegeven. De passieve openbaarheid geldt voor de resterende dertig percent. De vraag of een document al dan niet kan worden vrijgegeven, wordt hier pas behandeld als de aanvraag binnenkomt. Een contract over computers kan vandaag een probleem zijn, maar over twee jaar zal dat zeker niet meer het geval zijn. Voor andere economische materies zal misschien een termijn van tien jaar moeten gelden.

Er moet dus een koppeling worden gemaakt tussen de actieve openbaarheid, de passieve openbaarheid en het archiefbeheer. Dat zou een doorlopende visie rond documentenbeheer mogelijk maken. Dat is niet alleen belangrijk voor de burger, maar ook voor het bestuur. Een goed bestuur vereist immers dat men weet over welke informatie men beschikt. Veel ambtenaren van de Vlaamse administratie weten niet eens welke informatie ze hebben over een bepaalde materie. Dat is geen verwijt. Het

heeft te maken met het ontbreken van een informatiebeheerssysteem.

Het ontwerp van decreet biedt daarvoor geen oplossing. In het decreet van 1999 was er wel een kleine kapstok. Er was sprake van de verplichting tot inventarisatie, wat impliceert dat ook de samenhang tussen de documenten in kaart moet worden gebracht. In de praktijk was zelfs een registratie blijkbaar onmogelijk. Dat doet men nu wel al op Europees vlak. Dat is trouwens één van de belangrijkste elementen bij de uitbouw van de Europese Verordening 1049/2001. Artikel 32 kent aan iedereen een recht toe, maar hoe kan men dat recht uitoefenen indien men niet weet dat een document bestaat? Er zijn soms eindeloze discussies over de vraag wat in een dossier zit. Tot op vandaag kan men geen sluitend antwoord geven op de vraag of een document al dan niet bestaat. In de toekomst moet dat mogelijk worden met een informatiebeheerssysteem.

Vaak vraagt men zich af of er geen probleem is met de rechtsbescherming van derden. Er is inderdaad een probleem. Derden kunnen één en ander gaan aanvechten via allerhande procedures, maar op dat moment is de informatie in de meeste gevallen al openbaar gemaakt. Indien men een functionerend systeem wenst, kan men echter derden niet op een structurele wijze inbouwen, want dan wordt de openbaarmaking onmogelijk. Op dit ogenblik zijn derden evenmin in de procedure ingebouwd, maar bij mijn weten levert dit nauwelijks problemen op. Het feit dat er af en toe een probleem is, betekent nog niet dat men een hele wetgeving moet uitbouwen. Overregulering is gevaarlijk, omdat het de deur openzet naar heel wat procedures, terwijl het net de bedoeling van de openbaarheidswetgeving was om procedures bij rechtscolleges te voorkomen. Het gaat dus om een bewuste keuze waaraan in het nieuwe decreet terecht werd vastgehouden.

Dat belet niet dat op de overheid een zorgvuldigheidsbeginsel rust. Als de overheid twijfels heeft, moet ze contact opnemen met die derde. Ik denk trouwens dat de meeste besturen dat ook doen. Wanneer men informatie vrijgeeft die men niet mocht vrijgeven, kunnen er procedures worden aangespannen voor de rechtbank, met schadevergoedingen tot gevolg.

Een mogelijk eindoordeel is dat dit een ernstige poging is geweest om de moeilijke internationale teksten te implementeren, die op het eerste gezicht uitgaan van een ander systeem. Die teksten gebruiken andere termen en andere denkwijzen. Ze benaderen informatie, terwijl ons systeem een docu-

mentensysteem is. Die informatie moet volgens het Verdrag van Aarhus op een drager berusten, en ons systeem zegt dat documenten informatie zijn. Eigenlijk zitten we dus niet zo ver van elkaar, maar de gedachtegang is niet helemaal dezelfde. Door deze werkwijze zou het eigen nationale systeem wel eens kunnen worden aangetast.

Dat is ook de reden waarom men niet heeft bepaald dat men in beroep kan gaan tegen het niet aanwezig zijn van een beslissing wanneer men geen antwoord krijgt op een vraag tot openbaarmaking. Er staat alleen dat men een mogelijkheid krijgt om naar een beroepsinstantie te gaan. Dat heeft te maken met het Europees recht, dat eigenlijk niet toelaat dat men tegen een impliciete weigeringsbeslissing in beroep gaat. Dat maakt het systeem niet eenvoudiger.

Er is een uitbreiding van het toepassingsgebied, en volgens mij terecht. Openbaarheid van bestuur gaat niet noodzakelijk over instanties die beslissingen nemen, maar om instanties die aan bestuur doen. Er is een vereenvoudiging, maar meer was zeker mogelijk en wenselijk geweest. Misschien kan daar nog wat aan gesleuteld worden.

Uniformiteit is een zeer belangrijke vooruitgang. Tot op vandaag moeten de gemeenten zeker rekening houden met drie algemene wetgevingen. Dan heb ik het nog niet over de bijzondere wetgeving, waarmee men op federaal niveau schoon schip zou moeten maken. Ik denk daarbij aan zaken zoals het Rijksregister, de burgerlijke stand en de bevolkingsregisters.

Er is één beroepsinstantie en één beroepsprocedure. Dat is zeer belangrijk voor de burger. Er is een verfijning van de uitzonderingsgronden. De actieve openbaarmaking werd helaas minimaal ingevuld. De gemeenten en de provincies staan niet te dringen om verplichtingen van bovenaf opgelegd te krijgen. De verdeling van de taken tussen de hogere en de lagere overheden moet gebeuren in overleg. Dat overleg is nu pas op gang gebracht en later kan het leiden tot een vooruitgang. Dit ontwerp van decreet betekent geen revolutie, maar het is een stap vooruit. Ik denk dat het op een zeker ogenblik door een nieuw decreet zal worden vervangen. Dat moet ook groeien in de geesten. Rechtsregels kunnen iets doen, maar men moet ervan overtuigd zijn dat een open bestuur grote voordelen heeft.

Er is wel nood aan begeleidende maatregelen. Het ontbreken ervan in het verleden verklaart mede waarom in Vlaanderen veel minder dan in het bui-

tenland gebruik wordt gemaakt van de openbaarheidswetgeving. Op federaal niveau hebben we voor het eerst een vraag gekregen van een journalist. In Nederland is dertig tot veertig percent van de aanvragen afkomstig van journalisten.

Er moet dringend een omzendbrief komen die de besturen helpt bij de implementatie van dit decreet. Er is nood aan vorming. Er werden al initiatieven genomen, maar veel zal nog moeten gebeuren. Er is ook nood aan bekendmaking. Uit een studie van professor Dewachter is gebleken dat het met de bekendmaking van de openbaarheidswetgeving bedroevend gesteld is.

We moeten ook absoluut werk maken van een eenvormig registratiesysteem. Uit een onderzoek van De Wakkere Burger, waarin wordt nagegaan in welke mate de gemeenten aan deze wettelijke verplichting voldoen, blijkt dat meer dan een derde van de gemeenten niet eens registreren. We beschikken weliswaar over cijfers over het Vlaamse niveau, maar op dat niveau verloopt de registratie evenmin eenvormig. Bij de evaluatie van dit nieuwe decreet is een bestuurskundig onderzoek meer dan wenselijk. Omdat we nu over een eenvormig kader beschikken, kunnen we voortaan duidelijker nagaan of de doelstellingen gehaald worden.

We mogen echter niet te veel verwachten van de openbaarheid van bestuur. Het kan de relatie tussen de overheid en de burger verbeteren, maar dat mag niet als vanzelfsprekend worden beschouwd. Artikel 32 van de Grondwet beoogt geen verbetering van die relatie. De burger toegang verlenen tot informatie kan ook tot zelfontplooiing leiden. Verwacht niet alle heil van dit ontwerp van decreet. Vooral de kwaliteit van de tekst en de randvoorwaarden zijn doorslaggevend. "Transparency is one necessary condition for addressing the problem of legitimacy but no more than that – and at least in the short term there is no guarantee that people will actually like what they see more clearly."

Burger en bestuur moeten groeikansen krijgen. Niet de wetgeving, wel de mentaliteit van openheid is belangrijk. We hebben al een lange weg afgelegd en moeten de kans krijgen om te blijven groeien. Verwacht geen onmogelijke zaken van dit ontwerp van decreet. We zijn goed op weg. De ons omringende landen doen er al veel langer over, maar we volgen snel.

Openbaarheid en communicatie zijn niet hetzelfde. Een openbaarheiddecreet zal het communicatieprobleem tussen burger en bestuur niet oplossen. Openbaarheid is maar één aspect. Het gaat overi-

gens om documenten die binnen het bestuur worden gebruikt, en bijgevolg niet geschreven zijn voor de burger. Andere belangrijke aspecten zijn een doelgroepenbeleid en verdere communicatie. Als we alles in één decreet willen regelen, komen we er nooit. Daarom moeten we dit ontwerp van decreet een kans geven.

Het éénloketsysteem en de openbaarheid van bestuur vallen evenmin samen. Beide streven een andere doelstelling na. Er is interactie tussen beide, maar ze hangen niet van elkaar af. Het éénloketsysteem is er bovendien nog niet.

Men merkt vaak op dat we alles in samenhang moeten bekijken. Dit ontwerp van decreet vormt één stap. Laat ons ook de andere stappen zetten. We moeten steeds in het achterhoofd houden welke stappen we al gezet hebben. We mogen niet wachten om het hele systeem uit te bouwen.

V.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker

Mevrouw Mieke Van Hecke : De uitzondering die wordt gemaakt voor eindbeslissingen vormt een probleem in het huidige ontwerp. Er is immers niet bepaald wat een eindbeslissing precies is. In dit ontwerp van decreet werd daar rekening mee gehouden, maar volgens de heer Hubeau leiden de vier elementen samen tot een vergelijkbaar probleem. Wat denkt de heer Schram daarover ?

Prof. dr. Frankie Schram : Ik ben het daar niet mee eens. De uitzonderingsgronden zijn overigens niet nieuw. In dit ontwerp probeert men alleen te omschrijven wanneer een document niet af is. Een rapport dat totaal naast de kwestie is, hoeft toch niet openbaar gemaakt te worden. In de memorie van toelichting probeert men te omschrijven wanneer een advies van een dienst ook een beslissing van die dienst is. Pas als het diensthoofd het advies als definitief bestempelt, mag het openbaar worden gemaakt.

De provincie Oost-Vlaanderen heeft ooit een onderzoek laten uitvoeren naar de economische groeipolen. Het resultaat van dat onderzoek was dat een bepaalde gemeente van de kaart zou worden geveegd. Zo'n rapport kan men gewoonweg niet openbaar maken.

In bepaalde gevallen moeten we het besluitvormingproces beschermen. Een kabinet valt in principe onder dit ontwerp van decreet. Maar bepaalde

kabinetsadviezen zijn te politiek geladen om openbaar te worden gemaakt.

Deze beschermingsmaatregelen zullen moeten worden verantwoord. De huidige bescherming volstaat niet. In een aantal gevallen heeft men tijdens de beroepsprocedure kunstgrepen moeten uitvoeren om informatie geheim te kunnen houden, ook al was iedereen ervan overtuigd dat de informatie in kwestie geheim moest blijven.

Dit ontwerp van decreet biedt enkele handreikingen die omschreven worden in de memorie van toelichting. Veel meer dan dat kunnen we niet doen, anders volgt de burger niet meer. In Zweden heeft men geprobeerd om dat te omschrijven. De omschrijving in dit ontwerp van decreet is ook voor de besturen verstaanbaar en bruikbaar, mits ze worden begeleid.

De heer Dany Vandenbossche : Wat vindt de heer Schram over de opmerkingen van de heer Elst over de gemaakte uitsluiting voor de wetgevende macht behalve wanneer hij in een ander hoedanigheid optreedt ?

Prof. dr. Frankie Schram : De heer Elst heeft op een terecht probleem gewezen. De vraag is welke openbaarheid het Vlaams Parlement precies wil. Eenmaal iedereen het daarover eens is, moet worden nagegaan hoe het antwoord juridisch kan worden omschreven. De huidige omschrijving kan niet hard gemaakt worden, omdat het ontwerp van decreet ook bepaalt dat uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Alle politieke handelingen zullen zo ook onder het ontwerp vallen. Ik weet niet of dat de bedoeling is. Aan het Vlaams Parlement om dat uit te maken. Men zal nader moeten omschrijven hoe het Vlaams Parlement en de aan het Parlement verbonden instellingen onder dit ontwerp van decreet vallen.

Ik vind het terecht dat het Vlaams Parlement voor een aantal handelingen onder dit ontwerp valt. Voor een aantal taken zie ik het onderscheid niet tussen parlement en uitvoerende macht.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Ziet u graten in de beroepsinstantie op de Vlaamse administratie ?

Prof. dr. Frankie Schram : Wanneer het beperkt blijft tot de administratieve taken van het Vlaams Parlement, zie ik geen probleem. De scheiding der machten beschermt de wetgevende en politieke functie van het parlement. Niet de instelling zelf.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Dan is de omschrijving van de Raad van State duidelijker ?

Prof. dr. Frankie Schram : Ja en nee. Wanneer de regering optreedt als onderdeel van de wetgevende macht, valt ze niet onder dit ontwerp. Als de decreetgever deze bepaling wil annuleren, heb ik daar geen probleem mee. Het Vlaams Parlement moet zelf oordelen in welke mate hij als wetgevende instantie onder dit ontwerp valt.

De Raad van State zegt niet wat er met de regering moet gebeuren. De Raad van State zegt dat de regering er zou kunnen onder vallen, zonder er zich over uit te spreken. Het begrip ‘administratieve overheid’ sluit de regering uit wanneer ze optreedt als onderdeel van de wetgevende macht. Door een nieuw begrip in te voeren, moeten we keuzes maken. De decreetgever zal zelf moeten bepalen of hij het daarmee eens is. De wetgevende functie van de regering onder een administratieve regeling brengen, is problematischer dan de administratieve taken van het Vlaams Parlement eronder laten vallen. Het Vlaams Parlement kan uiteraard meer zaken openbaar maken, maar dat kan niet noodzakelijk worden afgedwongen door een burger.

VI.1. Uiteenzetting door de heer Pieter Kerremans, administrateur-generaal van de SERV, en de heer Axel Mathot, attaché bij de studiedienst van de SERV

De heer Pieter Kerremans : De SERV heeft in juni vorig jaar een vrij kort advies uitgebracht. Onder tussen is de tekst van het voorontwerp gewijzigd. Aan een aantal van onze opmerkingen is ondertussen geheel of gedeeltelijk tegemoet gekomen. Andere problemen, waaronder de uitzondering voor privaatrechtelijke EVA's, stonden toen nog niet in de tekst. Daar heeft de SERV zich dan ook niet over kunnen uitspreken.

De SERV beoordeelt dit ontwerp positief omdat het een aantal onduidelijkheden en knelpunten van het vorige decreet oplost. Ook zijn er een aantal bepalingen over openbaarheid van milieu-informatie overgenomen uit de desbetreffende internationale teksten. Vooral Europa drong aan op de verwerking van die bepalingen. Het Verdrag van Aarhus is ondertussen in Vlaanderen en België geratificeerd. Dat was nog niet het geval toen wij advies uitbrachten. Ondanks dit alles hebben we toch nog een aantal opmerkingen.

Ik begin met vier algemene, positieve vaststellingen. Het is goed dat er een heldere opdeling is ge-

komen tussen de algemene bepalingen en de milieubepalingen over openbaarheid van bestuur. In het vorige decreet werden beide door elkaar gehaspeeld. Het is ook positief dat de termijnen waarbinnen de instanties moeten reageren korter zijn geworden, en dat de beroepsprocedure verbeterd is. Het is ook goed dat er een betere definitie is van een aantal begrippen.

De SERV heeft geen commentaar gegeven op het feit dat het toepassingsgebied van openbaarheid van bestuur aanzienlijk wordt uitgebreid, aangezien dit niet aan de orde was in de versie van het ontwerpdecreet dat ter advies voorlag. Ondanks de inspanningen om meer klaarheid te scheppen, blijft het een ingewikkelde materie. We kunnen alleen maar hopen dat er stap voor stap meer vereenvoudiging mogelijk wordt.

Naast de behoefte aan een goede regelgeving bestaat natuurlijk ook de behoefte aan een passende opleiding en een goede bekendmaking. We achten de drie aspecten even belangrijk. We maken gebruik van de gelegenheid om te benadrukken dat de betrokken bestuursinstanties op een goede wijze zouden moeten omgaan met adviezen uitgebracht door formele adviesorganen. Zij zouden uitleg moeten verschaffen over het al dan niet opvolgen van die adviezen. Dat is een element van behoorlijk bestuur in het algemeen.

In artikel 35 wordt gesteld dat bij bepaalde beslissingen of administratieve handelingen tevens de beroepsmogelijkheden en modaliteiten van het beroep worden vermeld. De SERV is van oordeel dat dit ook nuttig is voor klachtenprocedures. We verwijzen naar het voorbeeld van de ombudsfunctie binnen de Subregionale Tewerkstellingscomités, die moet worden bekendgemaakt bij wie dat aanbelangt.

De relatie tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en informatie van persoonlijke aard was in de oorspronkelijke teksten onduidelijk. Intussen wordt dat, zoals we hadden gevraagd in ons advies, verduidelijkt in de memorie van toelichting.

In verband met milieu-informatie werden de bepalingen van het Verdrag van Aarhus overgenomen en omgezet. De overname is soms niet woordelijk. Definities kunnen ook verschillen met het Aarhus-verdrag, onder meer de definities van 'milieu' en 'overheidsinstantie'. Bepaalde elementen zijn ook niet overgenomen in het ontwerp van decreet, zoals de bepaling dat de overheid een redelijke inspanning moet leveren om de informatie ter be-

schikking te stellen binnen de termijn die nodig is om de aanvrager in staat te stellen een vooropgesteld doel te verwezenlijken.

De memorie van toelichting stelt dat sommige bepalingen inderdaad werden afgezwakt om de handhaafbaarheid, de efficiëntie en de inpassing in de eigen wetgeving te verzekeren. We hebben daar ook geen verdere commentaar bij geleverd. Het is een vaststelling.

Het grootste probleem inzake handhaafbaarheid, efficiëntie en inpassing in de Vlaamse wetgeving werd echter onverkort overgenomen. Het gaat om het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie. De toenmalige bepaling in het ontwerp stelde dat de uitzonderingsgrond enkel kan worden ingeroepen "wanneer deze informatie bij wet of decreet beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te beschermen" (artikel 15, paragraaf 1, 2°). Intussen is die zin aangepast. We weten dat die bepaling is ingevoegd in het Verdrag van Aarhus en werd overgenomen omdat een aantal verdragspartijen dat zo wensten. In België en Vlaanderen kon die verwijzing niet van toepassing zijn, want er bestaat geen regelgeving daarover. Intussen is die bepaling gewijzigd door "bij wet of decreet" te schrappen, maar we blijven bezwaar hebben tegen die bepaling.

Momenteel maken de bedrijven commerciële en industriële informatie die vertrouwelijk van aard is, over aan de overheid zonder dat deze vertrouwelijkheid uitdrukkelijk is opgenomen in de regelgeving. Door de invoering van deze passage zou al deze informatie onderworpen zijn aan de passieve openbaarheid, onder meer de handelsgeheimen. Dat was niet de bedoeling van de internationale teksten. De mogelijkheid om in de regelgeving te bepalen welke informatie wordt beschermd om een gelegitimeerd economisch belang te beschermen, zou in België botsen met de bijkomende moeilijkheid dat het niet altijd duidelijk is welke overheid bevoegd is. De SERV is van oordeel dat de zin beter wordt geschrapt, ook om de uniformiteit met de andere bepalingen te handhaven.

Wat de verruiming van de beroepsmogelijkheden van milieuverenigingen tegen beslissingen omtrent milieuvergunningen betreft, zoals voorzien in artikel 37 van het voorliggende ontwerp, dient een oneigenlijk gebruik van beroepsmogelijkheden te worden vermeden. In dit verband verwijst de SERV naar zijn advies van 10 juni 1998 inzake het milieuvergunningenbeleid, waarin vijf voorstellen worden geformuleerd: de beroepen moeten gemo-

tiveerd zijn ; enkel personen die tijdens het openbaar onderzoek gereageerd hebben, mogen beroep aantekenen, tenzij er nieuwe elementen zijn ; een verhoging van de dossiertaks, die eventueel kan worden teruggestort worden als het beroep terecht blijkt ; adviesverlenende instanties kunnen niet in beroep gaan als hun argumentatie in eerste aanleg gevolgd is ; meer algemeen moeten voorzieningen voor conflictbeheersing worden uitgewerkt.

VI.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers

Mevrouw Mieke Van Hecke : Bij de uitzonderingsmaatregelen voor milieu-informatie is er wel sprake van de bescherming van een gelegitimeerd economisch belang, maar bij commerciële en industriële informatie niet, terwijl het in beide gevallen om een relatieve uitzonderingsgrond gaat. Waarom is er een verschil ?

De heer Axel Mathot : De uitzondering voor milieu-informatie is overgenomen uit het Verdrag van Aarhus. Daarin stond “beschermd door wet of decreet”. Dat onderdeel is geschrapt, maar de overige bepalingen niet. Ik begrijp ook niet waarom de uitzondering enkel voor milieu-informatie wordt gemaakt. Uit de memorie van toelichting blijkt ook niet waarom de uitzondering voor milieu strenger is dan voor de overige bepalingen.

De voorzitter : Ik dank alle sprekers voor hun medewerking aan de hoorzitting.

De verslaggever,

Dany
VANDENBOSSCHE

De voorzitter,

Norbert
DE BATSELIER
