

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1990-1991

3 JULI 1991

ONTWERP VAN DECREET

**met betrekking tot de openbaarheid van bestuursdocumenten
in de diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Algemene toelichting

De overheid heeft via haar politieke en bestuurlijke instellingen een fundamentele taak te vervullen. Zij is de eerste verdedigster van het algemeen belang. Bij de beslissingen van de overheid primeert het algemeen belang op het particulier belang van de burger. Het ligt voor de hand dat er aldus conflictueuze situaties kunnen ontstaan tussen de burgers en de overheid.

Het overheidsapparaat kan echter geen instrument zijn tot verdediging of versteviging van de bevoorrechte posities van sommigen. Het is daarentegen een middel tot politieke, economische, sociale en culturele ontplooiing van elkeen.

De burger wordt echter al te veel geconfronteerd met de bestaande beslotenheid van bestuur. Het weigeren van mededeling te doen van de bestuursdocumenten is één van de belemmeringen voor een goede relatie tussen de burger en de overheidsadministratie. Te veel stuit de burger op een onpersoonlijke en vooral complexe bureaucratie. Met de herstructurering van de diensten van de Vlaamse Executieve werd reeds een stap in de goede richting gezet.

Dit ontwerp van decreet op de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve moet de relatie tussen de burger en die diensten verder optimaliseren.

Men kan immers niet meer dulden dat onder de noemer van algemeen belang de burger informatie onthouden wordt die de rechtspositie determineert of kan determineren of die gewoon van belang kan zijn voor zijn handel en wandel. De burger wil zijn recht op openbaarheid en wil dat gewaarborgd en afdwingbaar zien.

Het bestuur moet kunnen verplicht worden deuren en laden te openen om het rechtssubject toe te staan inzage en afschrift te nemen van de bestuursdocumenten welke op hem betrekking hebben. Op die manier komt men tot een versterkte rechtsbescherming van het individu in zijn relatie tot het bestuur dat over zijn aanspraken, belangen en rechten beslist.

Vanuit politiek standpunt is het streven naar openbaarheid van bestuur een streven naar transparantie in en van elke gezagsuitoefening. Dit kan een hefboom vormen om meer maatschappelijke gelijkheid te creëren in onze samenleving.

Immers, een maatschappij waar de informatie voorbehouden wordt aan een bepaalde geleding of structuur van de maatschappij alleen maar uit hoofde van het feit dat zij de politieke macht bezit is een ongelijke maatschappij. Het was de wens van deze Vlaamse regering bij haar aantreden om een open, verdraagzaam, democratisch en modern Vlaanderen op te bouwen waarin solidariteit, sociale rechtvaardigheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid voorop staan en waarin iedereen de kans geboden wordt om zichzelf maximaal te ontplooien.

Het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten als belangrijkste exponent van de openbaarheid van bestuur past perfect in deze doelstelling.

Dit ontwerp van decreet met betrekking tot de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve beoogt gestalte te geven aan deze intentie. Het voorwerp van dit ontwerp van decreet zijn niet alleen de diensten van de Vlaamse Executieve *sensu stricto* zoals bedoeld in art. 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zoals gewijzigd bij wet van 8 augustus 1988, maar ook de raden, commissies en adviesorganen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest en de van de Gemeenschap en het Gewest afhangende instellingen zoals bedoeld in art. 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Dit decreet is van toepassing op de ARGO, al wordt het niet onderworpen aan de vereiste van een bijzondere meerderheid. Immers, er is in verband met de ARGO in deze geen 2/3e meerderheid nodig, omdat deze bepaling niet raakt aan de overdracht van bevoegdheid tot het inrichten van onderwijs, zoals bedoeld in artikel 17 van de Grondwet.

Dit ontwerp van decreet bestrijkt die bestuursdocumenten die voor de verzoekende burger, *weze* hij een rechts- of natuurlijk persoon, de neerslag betekenen van een bestuursbeslissing. Bestuursbeslissing kan in deze context gedefinieerd worden als elke bestuurshandeling die voor één of meer bestuursgevolgen heeft doen ontstaan, doet ontstaan of kan doen ontstaan. Met andere woorden, handelingen die onmiddellijk rechtsgevolgen sorteren of dreigt te sorteren in de nabije toekomst. In principe zijn de bestuursdocumenten openbaar. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de materiële vorm van het bestuursdocument, noch het

tijdstip en de plaats in het beleidsvormingsproces waarop dit document wordt geproduceerd enige belemmering kunnen zijn op het recht tot inzage, behoudens de in dit ontwerp van decreet vermelde excepties en de wettelijke en reglementaire uitzonderingsgronden die algemeen aanvaard zijn maar die niet tot de regelingsbevoegdheid behoren van de Vlaamse Gemeenschap. Vandaar dat artikel 3 van het ontwerp van decreet deze uitzonderingsgronden enkel ten algemene titel overneemt, behalve de verwijzing naar deze informatie die behoort tot het terrein van de in art.6,§ 1, VI, 5e lid, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermelde industriële en intellectuele eigendom.

Dit ontwerp van decreet wil evenmin het domein van de regeling op het archiefwezen, zoals geregeld door de Archiefwet van 1955, betreden. Deze laatste bepaalt de regels inzake de openbaarheid van neergelegde documenten bij het Algemeen Rijksarchief, behorend tot het zogenaamd dood archief. Dit ontwerp van decreet regelt de openbaarheid van bestuursdocumenten die zich bevinden bij de originerende dienst en derhalve behoren tot het levend archief.

Dit ontwerp van decreet wil ook het recht waarborgen voor iedere betrokkene om de gegevens betreffende zijn persoon of toestand die hij foutief of onvolledig acht, recht te zetten. Op voorwaarde weliswaar dat de betrokken dienst de bevoegdheid heeft om deze gegevens aan te passen. Bij weigering van de desbetreffende dienst, kan de betrokkene de hierna vermelde beroepsprocedure instellen.

Er weze tenslotte opgemerkt dat dit decreet zich beperkt tot de passieve openbaarheid. De actieve openbaarheid hoeft immers niet bij decreet geregeld. Duidelijk is wel dat de Vlaamse Executieve logischerwijze dit decreet zal laten gepaard gaan met een politiek van doorgedreven actieve openbaarheid.

Een openbare dienst is in essentie een instrument van de uitvoerende macht. Afgezien van de graad van onafhankelijkheid ten opzichte van de functioneel bevoegde macht, heeft die openbare dienst, die hier „dienst” genoemd wordt, een sterk of minder sterk gedelegeerde discretionaire beslissingsbevoegdheid om zaken te doen of niet te doen. In artikel 5, derde lid wordt aan een Dienst inderdaad de mogelijkheid geboden een verzoek tot inzage van een bepaald bestuursdocument te weigeren.

Expliciet, zich baserend op de bezorgdheid dat inwilliging van het verzoek zou inhouden dat onvoltooide gegevens of interne mededelingen zouden moeten worden verstrekt of indien het verzoek kenelijk onredelijk is of te algemeen geformuleerd. Of impliciet, bij ontstentenis van reactie op de vraag van verzoeker.

Afhankelijk van het niveau van beleidsverantwoordelijkheid waarop deze weigering gebeurt, kan de verzoeker steeds een willig beroep indienen bij de hiërarchische overheid. Deze mogelijkheid is niet voldoende en biedt geen garantie voor de verzoeker dat zijn verzoek op een rechtsgeldige manier werd afgewezen.

Daarom wordt in artikel 7 een specifieke beroepsprocedure ingesteld die niet noodzakelijk voorafgegaan moet worden door een zogenaamd hiërarchisch beroep.

Gelet op het feit dat de werking van de publiekrechtelijke instellingen toevertrouwd is aan de hen geëigende beheersorganen, dient hier een onderscheid gemaakt te worden naar de juridische kwalificatie van de Dienst.

Wat de diensten *sensu stricto* betreft, zij die dus tot het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap behoren, zal iedere expliciete of impliciete weigering aanhangig kunnen gemaakt worden bij de informatieambtenaar die bij de herstructurering werd voorzien bij de Dienst Pers, Voorlichting en Ontvangst van het Departement Coördinatie, Administratie Kanselarij en Voorlichting .

Wat de publiekrechtelijke instellingen betreffen die eigen beheersorganen bezitten, wordt aan deze organen de zorg overgelaten een ambtenaar aan te wijzen die zal optreden als informatieambtenaar.

Deze informatieambtenaar moet de klacht onderzoeken en binnen een termijn van twee maanden het dossier vergezeld van een gemotiveerd advies over de al dan niet ontvankelijkheid en gegrondheid van de klacht overmaken aan de Raad voor Openbaarheid van Bestuursdocumenten , hierna de Raad genoemd, die terzake een beslissing neemt.

De voorziene termijnen in het decreet houden rekening met de werkbaarheid. Eén informatieambtenaar voor de gehele Vlaamse Administratie is een absoluut minimum en die moet dan ook de nodige tijd krijgen om een degelijk onderzoek te voeren naar de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de klacht. Vanaf het moment dat de Raad gevat is door de informatieambtenaar heeft de Raad één maand de tijd om te statueren. Zijn beslissing is met reden omkleed en is een handeling die onder de toepassing valt van art.14 van de Gecoördineerde Wetten Raad van State.

Het is de Raad die de verzoeker, de informatieambtenaar en de betrokken dienst op de hoogte brengt van zijn beslissing . Dit houdt in dat de termijn tot beroep bij de Raad van State begint te lopen vanaf de kennisgeving aan verzoeker.

Om te vermijden dat de toepassing van het inzagerecht een voorbehouden informatie tussen de partijen blijft, wordt in het kader van de openbaarheid van bestuur aan de Raad de opdracht gegeven jaarlijks een rapport op te stellen met zijn bevindingen en eventueel voorstellen inzake de concrete toepassing van het inzagerecht. Dit rapport wordt voorgelegd aan de Voorzitter van de Vlaamse Executieve die dit mededeelt aan de leden van de Executieve.

Dit ontwerp van decreet wil de principes vastleggen. De praktische uitwerking en de modaliteiten van het inzagerecht, alsook inzake de voorwaarden voor het overmaken van kopies van bestuursdocumenten zullen krachtens art. 4 bij besluit van de Vlaamse Executieve genomen worden. In samenlezing met artikel 10 houdt dit in dat de Executieve over de termijn van één jaar beschikt om een dergelijk besluit op te stellen.

Belangrijk hierbij is dat na één jaar de Vlaamse Executieve op basis van een nota van het College van Secretarissengeneraal een evaluatienota inzake de toepassing van dit decreet ter beoordeling moet overmaken aan de Vlaamse Raad.

II. Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Artikel 2 geeft operationele definities van wat **bestuursdocumenten** en Diensten van de Vlaamse Executieve zijn. Bestuursdocumenten zijn naar draagwijdte elke informatiedrager, zij het geschreven, visueel, auditief of onder geautomatiseerde vorm, opgesteld door of in opdracht van, of overgedragen aan een dienst als neerslag van een bestuurshandeling die zijn of haar rechtstoestand van de bestuurde of bestuursdocumenten bepalen of kunnen bepalen.

Gelet op de vigerende wettelijke en reglementaire bepalingen op de bekendmaking en/of betekening van bepaalde beslissingen en die a fortiori reeds openbaar en toegankelijk zijn, is het evident dat dit decreet zich in eerste instantie richt tot die bestuursdocumenten die niet officieel, noch officieus dienen bekend gemaakt of betekend te worden.

In ruime bewoordingen betreft het dus alle schriftelijke stukken, geluids- en beeldopnamen met inbegrip van de gegevens vervat in de geautomatiseerde informatieverwerking. Verslagen, studies, zelfs van niet-ambtelijke adviescommissies, sommige notulen en processen-verbaal, statistieken, administratieve richtlijnen, omzendbrieven, facturen, contracten en vergunningen, registers van openbaar onderzoek, examencohiers, films, foto's, enz.. die opgenomen worden in een administratief dossier zijn in regel openbaar, behoudens wanneer zij een rechtstreeks verband vertonen met de uitzonderingsgronden vermeld in artikel 3.

Kabinetsnota's vallen als dusdanig buiten de principiële openbaarheid. Volgens de rechtspraak (cfr. o.m. advies Raad van State van 17.1.84 bij stuk 733 (1984-1985),nr.2, p.6,II.Bijzondere opmerkingen, art.1) is een kabinetsmedewerker geen overheid noch een overheidsorgaan, tenzij de tekst zulks uitdrukkelijk voorziet. In dit geval tenziet de tekst van het decreet geen uitdrukkelijke bepaling.

Het toepassingsgebied *ratione personae* bestrijkt dus zowel uit de diensten *sensu stricto* van de Vlaamse Executieve die opgericht zijn krachtens art. 87, § 1 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, de raden, commissies en adviesorganen van de Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest als die instellingen die krachtens art.9 van dezelfde bijzondere wet zijn opgericht en die van het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap afhangen.

Het is evident dat **INDAVER** en **AQUAFIN**, die als privaatrechtelijke vennootschappen kunnen beschouwd worden, buiten het toepassingsgebied van dit decreet vallen.

Van belang is evenwel te noteren dat dit ontwerp van decreet zich ook uitstrekt tot die bestuursdocumenten die in het kader van de hervorming van de instellingen werden overgedragen aan de Vlaamse Executieve en waarvoor de Vlaamse Executieve nu als rechtsopvolger geldt.

Artikel 3

Dit artikel bevat de verwijzing naar de bekende **uitzonderingsgronden**: de vigerende wettelijke en reglementaire bepalingen, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële gegevens en de intellectuele eigendom, evenals die bestuursdocumenten met betrekking tot een aangelegenheid waarin nog geen eindbeslissing is genomen. Deze formulering wordt verkozen boven de algemeen gangbare term van **beslissingsvoorbereidende fase** vermits het als dusdanig zeer moeilijk

is een sluitende algemene definitie te geven van wat „beslissingsvoorbereidende fase” is. Als algemene stelregel kan gesteld worden dat een bestuursdocument in wording per definitie nog niet aan de openbaarheid kan worden prijsgegeven vermits er terzake nog geen beslissing aan gekoppeld is. Pas als dit bestuursdocument een eigen leven kan gaan leiden, al dan niet als onderdeel van een andere beleidsbeslissing kan de openbaarheid ervan geëist worden, op voorwaarde dat dit document niet onder de algemeen geldende excepties valt.

Bovendien worden eveneens uitgesloten die gegevens die krachtens art. 6, § 1, VI, 5e lid, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoren tot het terrein van de industriële en intellectuele eigendom.

Artikel 4

De praktische modaliteiten voor de uitoefening van het inzagerecht, inbegrepen de mogelijkheid tot het bekomen van een afschrift, en tegen welke vergoeding, zullen bij besluit van de Executieve geregeld worden. Tevens wordt in dit artikel expliciet bepaald dat iedere rechts- of natuurlijk persoon het recht heeft om uitleg te verkrijgen bij het hem overhandigde document. Openbaarheid is pas volledig als de rechtszoekende volledig in de mogelijkheid wordt gesteld om zijn situatie te begrijpen.

Artikel 5

De aanvraag tot het bekomen van bestuursdocumenten dient met het oog op bewijskracht en omwille van praktische redenen schriftelijk te gebeuren. Het is belangrijk in het kader van de beroepsprocedure dat de aanvragen tot inzage geregistreerd worden. De datum van registratie is immers het vertrekpunt van de termijn waarbinnen de dienst de aanvraag positief of negatief kan beoordelen. Een weigering is mogelijk, maar dan op basis van het feit dat inwilliging van de vraag zou inhouden dat onvoltooide documenten of gegevens of interne mededelingen zouden moeten worden verstrekt of indien het verzoek kennelijk onredelijk is of te algemeen geformuleerd. Er wordt van uitgegaan dat een weigering betekend moet worden. In dezelfde brief moet de verzoeker echter op de bestaande beroepsprocedure gewezen worden en hem uitgelegd worden op welke wijze hij van zijn recht gebruik kan maken. Desalniettemin kan de weigering impliciet zijn door het laten verstrijken van de termijn.

Artikel 6

Het gebeurt dat verkeerde informatie wordt ingeschreven door de diensten. Om hieraan te verhelpen, en indien de inschrijving van die gegevens tot de bevoegdheid van de desbetreffende dienst behoort, is het niet overbodig decretaal te bepalen dat de verzoeker het recht heeft aan te dringen op een wijziging van die gegevens. Belangrijk is dat hier vermeld wordt dat een weigering door de desbetreffende dienst het voorwerp kan uitmaken van een beroep overeenkomstig de in de art. 7 en 8 vermelde beroepsprocedure.

Artikel 7

Dit artikel behandelt de beroepsmogelijkheid voor de burger in geval hem het inzagerecht en/of de afgifte van een kopie, of de door hem gevraagde wijziging, expliciet of

impliciet, bij ontstentenis van reactie, geweigerd wordt. Dit beroepsrecht moet niet noodzakelijk voorafgegaan worden door een hiërarchisch beroep en kan dus onmiddellijk ingediend worden na het verstrijken van de termijn vermeld in art. 5 in geval van een impliciete weigering, of na de betekening van de expliciete weigering, maar wel binnen een termijn van dertig dagen. Gelet op het ruim toepassingsgebied van dit decreet is het van belang een onderscheid te maken in deze beroepsprocedure tussen de diensten *sensu stricto* van de Vlaamse Executieve en de instellingen die van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest afhangen. In het laatste geval worden deze diensten geleid door een hun eigen beheersorgaan en dient de eindverantwoordelijkheid voor het aanduiden van een informatieambtenaar daar gelegd te worden.

Wat de diensten *sensu stricto* aangaat werd expliciet in het kader van de herstructurering van de Vlaamse Administratie ingespeeld op de vraag naar meer openbaarheid. Terzake werd in het departement Coördinatie, Administratie Kanse-larij, Voorlichting en Ontvangst de betrekking voorzien van een informatieambtenaar.

Bij de instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, wordt de zorg voor het aanduiden van een dergelijke informatieambtenaar overgelaten aan het geëigende beheersorgaan.

Het is de bedoeling dat de verzoeker bij hem de weigering tot inzage inleidt. Deze informatieambtenaar onderzoekt deze weigering. Hij kan daartoe bij de betrokken dienst van de Executieve alle nuttige inlichtingen inwinnen en, indien de taak het vereist, ter plaatse afstappen.

Op basis van zijn bevindingen wordt binnen een termijn van twee maanden een dossier voorgelegd aan de Raad voor Openbaarheid van Bestuursdocumenten, hierna de Raad genoemd, met het advies de klacht te verwerpen of gegrond te verklaren. Deze termijn van twee maanden is zo gekozen om de ambtenaar de tijd te gunnen een degelijk onderzoek te laten voeren, maar ook om een limiet waarbinnen het onderzoek moet zijn afgerond, voorop te stellen.

De informatieambtenaar kan als dusdanig niemand dwingen een bepaald document af te leveren. Het belangrijkste wapen voor de informatieambtenaar is het jaarlijks verslag waarin hij zijn bevindingen en eventueel zijn voorstellen inzake de praktische toepassing van het inzagerecht voorlegt aan de Voorzitter van de Vlaamse Executieve die dit rapport meedeelt aan de andere leden van de Executieve. Wat de publiekrechtelijke instellingen betreft die onder het gezag of het toezicht van de Vlaamse Executieve ressorteren, wordt het rapport in eerste instantie overgemaakt aan de Voorzitter van het betrokken beheersorgaan, die dit meedeelt aan het beheersorgaan en aan de Voorzitter van de Vlaamse Executieve. In beide gevallen worden de rapporten door de Vlaamse Executieve ter kennis gebracht van de Vlaamse Raad.

Artikel 8

Dit artikel regelt de samenstelling en werking van de Raad voor Openbaarheid van Bestuursdocumenten, de termijn waarbinnen de Raad moet statueren en de opmaak van het jaarverslag dat de Raad moet opmaken.

Artikel 9

Het is van het grootste belang dat de werkzaamheid van dit decreet na een verloop van tijd geëvalueerd wordt. Daarom wordt voorzien dat na een periode van één jaar na het van kracht worden van dit decreet het College van Secretarissen-generaal een nota opstelt met een overzicht van de werking die de Vlaamse Executieve moet toelaten een evaluatierapport op te stellen dat ter beoordeling wordt overgemaakt aan de Vlaamse Raad.

Artikel 10

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Brussel, 3 juli 1991.

De Voorzitter van de Vlaamse Executieve,

G. GEENS

***De Gemeenschapsminister van Binnenlandse
Aangelegenheden en Openbaar Ambt,***

L. VAN DEN BOSSCHE

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

met betrekking tot de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en sommige instellingen van de Vlaamse Executieve

DE VLAAMSE EXECUTIEVE.

Op de voordracht van de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt wordt ermee belast in naam van de Vlaamse Executieve bij de Vlaamse Raad het ontwerp van decreet in te dienen waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK 1**Algemene bepalingen****Artikel 1**

Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet.

Artikel 2

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

1° bestuursdocument : elk bescheid of consulteerbaar stuk, opgesteld door, in opdracht van, of overgedragen aan de diensten, bepaald in 2°, waaruit hetzij een bestuursbeslissing blijkt, hetzij een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing kan bijdragen ;

2° diensten : de diensten van de Vlaamse Executieve, de raden, de commissies en de publiekrechtelijke instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Vlaamse Executieve ressorteren, met uitzondering van :

- de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen (GOM's) ;
- de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen (GIMV) ;
- Aquafin ;
- VMM ;
- INDAVER.

Artikel 3

Dit decreet is van toepassing op de bestuursdocumenten van de diensten.

Artikel 4

De bestuursdocumenten zijn openbaar, behoudens de uitzonderingen bepaald in de artikelen 10 en 11.

Artikel 5

Onverminderd de toepassing van de Auteurswet van 22 maart 1886 heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht om elke bestuursdocument vrij en kosteloos te

raadplegen, hierover toelichting te krijgen en er tegen retributie, bepaald door de Vlaamse Executieve, een afschrift van te krijgen.

De modaliteiten voor de kennisneming en de afgifte van kopieën worden bepaald het reglement van openbaarheid van bestuursdocumenten, bepaald door de Vlaamse Executieve.

Artikel 6

De personen vermeld in artikel 5, die van genoemd recht gebruik willen maken, dienen een mondelinge of schriftelijke aanvraag tot inzage of kennisneming in van de gewenste bestuursdocumenten .

Elke dienst houdt een register bij van de schriftelijke aanvragen. Zij kunnen elke aanvraag die tot hen wordt gericht afwijzen. Een afwijzing wordt aan de verzoeker betekend binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van de aanvraag met verwijzing naar de bestaande beroepsprocedure en de wijze waarop hij die kan uitoefenen. Bij ontbreken van uitdrukkelijke afwijzing of van enige andere reactie binnen voornoemde termijn wordt de toestemming geacht niet gegeven te zijn.

Artikel 7

§ 1. Bij uitdrukkelijke afwijzing of bij ontstentenis van reactie binnen de gestelde termijn kan de verzoeker binnen de dertig dagen de afwijzing aanhangig maken bij de ambtenaar, aangewezen door de Vlaamse Executieve, hierna informatieambtenaar genoemd. Bij de publiekrechtelijke instellingen die onder het gezag of het toezicht ressorteren van de Vlaamse Executieve wordt daartoe een ambtenaar, eveneens informatieambtenaar, aangewezen door het beheersorgaan van de betrokken instelling.

De informatieambtenaar kan inzake de aanvraag tot inzage van een bestuursdocument alle nuttige inlichtingen opvragen binnen de dienst waartoe hij behoort, en het document onderzoeken op de plaats waar het normaal wordt bewaard.

Hij legt binnen een termijn van zestig dagen nadat hem het verzoek bereikte, een advies inzake de aanvraag voor aan de Raad voor Openbaarheid van de Bestuursdocumenten die krachtens dit decreet wordt opgericht.

§ 2. De informatieambtenaar van de diensten van de Vlaamse Executieve legt jaarlijks een werkingsverslag voor aan de Vlaamse Executieve.

De informatieambtenaar van een publiekrechtelijke instelling legt zijn jaarlijks werkingsverslag voor aan de voorzitter van zijn beheersorgaan, dat het voorlegt aan de Vlaamse Executieve.

De Vlaamse Executieve geeft de Vlaamse Raad kennis van de werkingsverslagen.

Artikel 8

Wanneer een natuurlijk of rechtspersoon naar aanleiding van een raadpleging van de bestuursdocumenten onjuiste of onvolledige gegevens omtrent zijn persoon of vermogen heeft vastgesteld, is de dienst op het verzoek van betrokkene tot aanpassing van de gegevens verplicht.

HOOFDSTUK II

De Raad voor Openbaarheid van Bestuursdocumenten

Artikel 9

§ 1. Er wordt een Raad voor Openbaarheid van Bestuursdocumenten opgericht, hierna de Raad genoemd, bestaande uit vijf leden, gespecialiseerd in het administratief recht, die behoren tot het zelfstandig academisch personeel van Vlaamse universiteiten of universitaire instellingen.

De leden van de Raad worden benoemd door de Vlaamse Executieve, voor een periode van vijf jaar

Enkel kandidaten die in de loop van hun te begeben mandaat de leeftijdsgrens van 65 jaar niet overschrijden, kunnen voor lidmaatschap van de Raad in aanmerking worden genomen. De Vlaamse Executieve bepaalt de vergoeding van leden van de Raad.

De kredieten, nodig voor de werking van de Raad, worden ingeschreven op de begroting van de dotaties.

§ 2. De leden van de Raad kiezen in hun midden een voorzitter. De Raad wordt bijgestaan door personeel, ter beschikking gesteld door de Vlaamse Executieve.

Het huishoudelijk reglement van de Raad wordt, op zijn voorstel, bepaald door de Vlaamse Executieve.

§ 3. De Raad kan, wanneer hij wordt gevat, alle bescheiden en inlichtingen opvragen bij de betrokken dienst, omtrent de zaak waarover hij zich heeft uit te spreken. Deze dienst is verplicht de gevraagde bescheiden en inlichtingen te bezorgen,

De Raad kan alle betrokken partijen horen. Hij neemt de beslissing de door de betrokken dienst gehandhaafde geheimhouding, of weigering tot het geven van een afschrift, te bevestigen of op te heffen, of de verbetering van de gegevens al dan niet uit te voeren.

§ 4. De beslissingen van de Raad worden met gewone meerderheid genomen binnen de dertig dagen na het inleiden van het beroep, in voorkomend geval de partijen gehoord, althans behoorlijk opgeroepen. De beslissingen zijn met redenen omkleed en worden aan de betrokken partijen gemeld. Zij zijn definitief. De dienst is gehouden de beslissing uit te voeren.

§ 5. De Raad brengt een jaarverslag uit inzake de geschillen die hem werden voorgelegd. Dit jaarverslag wordt overgemaakt aan de Vlaamse Executieve die dit meedeelt aan de Vlaamse Raad.

HOOFDSTUK III

Uitzonderingsgronden

Artikel 10

Een bestuursdocument is niet openbaar indien en voor zover de openbaarmaking ervan verboden is uit hoofde van de vigerende wettelijke en reglementaire bepalingen, en wanneer de openbaarmaking ervan niet opweegt tegen het belang dat moet gehecht worden aan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van eenieder, tenzij de betrokkenen schriftelijk hun instemming met de openbaarheid hebben medegedeeld aan de informatieambtenaar.

Artikel 11

De openbaarheid geldt niet wanneer het gaat om bestuursdocumenten of delen ervan die nog in een beslissingsvoorbereidende fase zijn.

HOOFDSTUK IV

Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 12

Drie jaar na het van kracht worden van dit decreet brengt de Vlaamse Executieve, op grond van een door het College van de Secretarissen-generaal opgesteld **evaluatie**verslag inzake de voorbijge toepassing van dit decreet, hierover verslag uit bij de Vlaamse Raad.

Artikel 13

Dit decreet treedt in werking op de datum, bepaald door de Vlaamse Executieve, en uiterlijk één jaar na de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad.

Brussel,

De Voorzitter van de Vlaamse Executieve,

G. GEENS

***De” Gemeenschapsminister van Binnenlandse
Aangelegenheden en Openbaar Ambt,***

L. VAN DEN BOSSCHE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK **BELGIE.**
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 26 juni 1991 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "**met** betrekking tot de openbaarheid -van bestuursdocumenten in de diensten en sommige instellingen van de Vlaamse **Executieve**", heeft op 28 juni 1991 het volgend advies gegeven :

Gelet op de uiterst korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies werd toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet strekt er in essentie toe aan iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht toe te kennen om vrij en kosteloos elk bestuursdocument van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest (1) te raadplegen, hierover toelichting te krijgen **en**, tegen retributie, een afschrift **ervan** te krijgen (artikel 5, eerste lid, van het ontwerp).

1.1. Zowel inzake de aard en ~~de~~ omvang van de informatie waartoe de vrije toegang wordt verleend, als inzake **de** betrokkenheid bij die informatie van degenen die zich op **het** inzagerecht kunnen beroepen, blijkt de ontworpen regeling uitermate ruim te zijn opgevat.

1.1.1. Als bestuursdocument in de zin van het ontwerp **dient immers te** worden begrepen "**elk** bescheid of **consulteerbaar stuk** opgesteld door, in opdracht van, of overgedragen

(1) **Zie, wat betreft de vermening van gemeenschapsaangelegenheden en gewestaangelegenheden,** de opmerking bij artikel 1.

aan de diensten (van de Vlaamse Executieve en de van de Gemeenschap of het Gewest afhangende openbare instellingen) waaruit hetzij een bestuursbeslissing blijkt, hetzij een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing kan bijdragen" (artikel 2, 1°, van het ontwerp).

In de toelichting met betrekking tot die bepaling wordt verduidelijkt dat het gaat' om "alle schriftelijke stukken, geluids en beeldopnamen met inbegrip van de gegevens vervat in de geautomatiseerde informatieverwerking%

Uit de in artikel 2, 1°, gehanteerde termen "opgesteld . . . in opdracht van of overgedragen aan de diensten" en uit de toelichting blijkt duidelijk dat niet alleen bedoeld zijn de door de "**diensten**" zelf opgestelde documenten waarin administratieve beslissingen (voorbereidende of eindbeslissingen) vervat zijn, doch ook documenten uitgaande van derden, inzonderheid van particulieren (bijvoorbeeld van vergunningaanvragers), zodra die documenten "**opgenomen worden in een administratief dossier**" (zie de toelichting met betrekking tot artikel 2, 1').

In de artikelen 2, 2°, 5, eerste lid, 10 en 11 van het ontwerp wordt in de volgende uitzonderingen op de principiële openbaarheid van de aldus omschreven bestuursdocumenten voorzien:

- De ontworpen regeling zal niet gelden voor de bestuursdocumenten welke werden opgesteld door Of in opdracht van of werden overgedragen aan "de Gewestelijke Ontwikkelings-

maatschappijen (**GOM's**); de Gewestelijk8 Investeringsmaatschappij **voor** Vlaanderen (GIMV) en Aquafin" (artikel 2, 2'). Zoals blijkt uit een aan de Raad van State meege-deelde beslissing van de Vlaams8 **Executieve** van 26 juni 1991 moet aan die opsomming ook nog **"INDAVER"** worden toe-gevoegd. Volgens de verklaringen van de gemachtigd8 kabi-netsmedewerker zou **de** uitzondering bovendien moeten gelden voor de Vlaamse Milieumaatschappij (V.M.M.).

- Artikel 5, eerste lid, van **het** ontwerp kent het inzage-recht slechts toe "onverminderd **de** toepassing van de auteurswet van 22 maart **1886**".
 - Luidens artikel 10 van het ontwerp "(is) een bestuursdocu-ment . . . niet openbaar indien en voor zover de **openbaarma-king** ervan verboden is uit hoofd8 van de **vigerende Wette-lijke** en reglementaire bepalingen . . . (of) wanneer de openbaarmaking ervan niet **opweegt tegen** het belang dat moet gehecht worden aan **de** eerbiediging van de persoon-lijke levenssfeer van eenieder . . .".
 - Artikel 11, ten **slotte**, **onttrekt** aan het **inzagerecht** de **bestuursdocumenten** di8 betrekking **hebben** op **de voorberei-ding** van administratieve beslissingen. Uit de combinatie **van** die bepaling met artikel 2, 1°, van **het** ontwerp blijkt dat die beperking van het inzagerecht met betrekking tot voorbereidende documenten slechts geldt zolang erin de betrokken aangelegenheid geen eindbeslissing is genomen.
- 1.1.2. In verband met de betrokkenheid van de rechtson-derhorige bij de documenten **waarvan** hij inzage wenst, blij-

ken naar de opvatting van de stellers van het ontwerp slechts minimale eisen te mogen worden gesteld : in de bij de adviesaanvraag gevoegde "nota aan **de Vlaamse Executieve**" wordt daaromtrent gesteld dat werd geoordeeld "dat er zo weinig mogelijk objectieve gronden tot weigering moeten worden ingeschreven om de werking van het decreet niet uit te **hollen**" en dat inzonderheid van degen⁸ di⁸ om inzage van een document verzoekt niet zal worden **geëist** dat hij een "belang" aantoot (1).

1.2. Wanneer de in artikel 5 bedoelde toegang tot bestuursdocumenten wordt geweigerd, hetzij expliciet, hetzij impliciet, door het verstrijken van **de** termijn van 60 dagen waarbinnen op de aanvraag tot inzage moet worden beschikt, kan de aanvrager die "**afwijzing** aanhangig maken" bij een "**informatieambtenaar**" die, wat het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap betreft, wordt aangewezen door de Vlaamse Executieve en, wat **de** openbare instellingen betreft, door de beheersorganen van di⁸ **instellingen** (artikel 7 van het ontwerp).

(1) Da **memorie** van toelichting blijkt **daarmee** niet helemaal in overeenstemming te zijn : in de algemene toelichting is bijvoorbeeld sprake van het verlenen van "**inzage** ... van de bestuursdocumenten welke op hem (de aanvrager) betrekking hebben" of "die hem aanbelangen"; in de toelichting met betrekking tot artikel 5 wordt bovendien **gesteld** dat het inzagerecht en **het** recht om Uitleg te krijgen over de bestuursdocumenten het de "**rechtzoekende**" **mogelijk** moet maken "**om** zijn situatie te begrijpen".

De informatieambtenaar stelt **omtrent** het verzoek tot inzage een onderzoek in en geeft binnen een termijn van 60 dagen daaromtrent "**advies**" aan **de** door artikel 9 van het ontwerp opgerichte "Raad voor Openbaarheid van **Bestuursdocumenten**" die bestaat uit "vijf leden, gespecialiseerd in het administratief recht, die behoren tot het zelfstandig academisch personeel van Vlaamse universiteiten of universitaire instellingen".

De bedoelde raad beslist binnen de 30 dagen over de bij hem aanhangig gemaakt8 zaak. Zijn beslissing is bindend voor **de** diensten.

1.3. Wanneer een natuurlijk8 of rechtspersoon, bij inzage van bestuursdocumenten, vaststelt dat "omtrent zijn persoon of vermogen" onjuist8 of onvolledig8 gegevens in di8 documenten **voorkomen**, "is **de** dienst op **het verzoek** van betrokkene tot aanpassing van de gegevens **verplicht**" (artikel 8 van het ontwerp),

Uit artikel 9, § 3, tweede lid, kan worden **afgeleid** dat tegen een eventuele weigering van rechtzetting van die gegevens het hiervoren sub 1.2. omschreven beroep kan **worden** ingesteld.

1.4. De **artikelen**7, § 2, en 9, § 4, voorzien, **blijkbaar** met het oog op de evaluatie van de ontworpen regiling, in de neerlegging van een "**werkingsverslag**" en een "**jaarverslag**" respectievelijk door de informatieambtenaren en door deraad voor openbaarheid van **bestuursdocumenten**.

2. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft al bij herhaling advies gegeven over voorstellen of ontwerpen ingediend bij zowel de nationale wetgever (1) als de gemeenschaps- (2) of gewestwetgever (3) en die betrekking hadden op allerlei maatregelen die ertoe strekten de betrekkingen tussen het overheidsbestuur en de burgers te verbeteren.

-
- (1) - Advies van 15 februari 1984 (L. 15.848/VR) over een voorstel van wet betreffende de motivering van bestuursrechtelijke handelingen (Gedr. St., Senaat, zitt. 1981-1982, nr. 32-2).
 - Advies van 31 oktober 1984 (L. 16.054/1) over een voorstel van wet tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en zijn bestuur (Gedr. St., Kamer, zitt. 1983-1984, nr. 733-2).
 - Advies van 31 oktober 1984 (L. 16.055/1) over een voorstel van wet houdende maatregelen betreffende de openbaarheid van het bestuur (Gedr. St., Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 102-2).
 - Advies van 21 oktober 1987 (L. 17.719/VR) over een Voorstel van wet betreffende de uitdrukkelijk motivering van de bestuurshandelingen (Gedr. St., Senaat, 8.2.1988, nr. 215-2).
 - Advies van 21 oktober 1987 (L. 17.720/VR) over een voorstel van wet betreffende de inzage, de mededeling en de openbaarheid van bepaalde administratieve stukken.
- (2) Advies van 21 oktober 1987 (L. 17.302/VR) over, een voorstel van decreet "**relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs**".
- (3) Advies van 10 december 1990 (L. 20.347/A.V.) over een ontwerp van ordonnantie "**inzake de toegang tot informatie met betrekking tot het milieu in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**".

uit die adviezen blijkt dat de nationale wetgever weliswaar als enige bevoegd is om op algemene wijze (minimale) vereisten inzake motivering en openbaarheid van bestuurshandelingen vast te stellen, zowel van die van de nationale administratieve overheden als van die van de administratieve overheden van de Gewesten en de Gemeenschappen, maar dat de Gemeenschappen en de Gewesten de **mogelijkheid** hebben om, ter gelegenheid ~~van de~~ inrichting ~~van~~ hun bestuurlijk optreden of van de uitoefening van hun regelgevende bevoegdheid, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren, regels vast te stellen in de lijn of ter precisering van de door de nationale wetgever **vastgestelde** (minimum)bepalingen.

De Raad van State heeft er niets op tegen dat de decreetgevers, in diezelfde **aangelegenheden**, de minimumvereisten die de nationale wetgever geformuleerd heeft voor alle administratieve overheden en de handelingen ervan, aanvullen en verstrakken.

Hij heeft er **evenmin** bezwaar **tegen** dat, bij ontstentenis van een codificatie, door de nationale wetgever, van de administratieve rechtspleging in niet **betwiste** zaken, de **Raden Van de Gemeenschappen** en de **Gewesten**, in een **Streven naar** behoorlijk bestuur, maar **alleen** in deze of gene aangelegenheid die tot hun onderscheiden bevoegdheden behoort, **verplichtingen opleggen** inzake motivering en openbaarheid van de administratieve handelingen, met dien verstande evenwel dat ze zich te gepasten tijde **ervan** zullen moeten vergewissen dat de aldus aangenomen bijzondere **bepa-**

lingen bestaanbaar zijn met de algemene bepalingen die de nationale wetgever heeft uitgevaardigd.

2.1. Gelet op de bovenstaande beschouwingen dient te worden aangenomen dat het voorgelegde ontwerp van decreet - algemeen genomen - niet buiten de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever, respectievelijk de gewestwetgever valt, aangezien het beperkt is tot de "**diensten**" van respectievelijk de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams8 **Gewest**.

2.2. In het eerderevermelde advies L. 20.347/A.V. heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State evenwel erop gewezen dat het "**uitsluitend** een aangelegenheid van de nationale wet (is) om met inachtneming van de door het Koninkrijk **België aangegane** internationale verbintenissen te bepalen welk8 graad van bescherming de persoonlijk8 levenssfeer geniet alsook ten aanzien van alle aangelegenheden te bepalen welke maatregelen met het oog op die **bescherming** noodzakelijk, ja **zelfsgewoon** nuttig Zijn".

Die bevoegdheid van **de** nationale overheid sluit, volgens het aangehaalde advies, inzonderheid **de** bevoegdheid **van de** gewestwetgever (en dus ook van de gemeenschapswetgever) uit om een door hem opgericht orgaan (of de Executieve) bevoegd te maken om voor **ieder** bijzonder geval uit te maken of een stuk als vertrouwelijk moet worden beschouwd na afweging van **het** belang van het **recht** op informatie, enerzijds, en **het** belang dat moet gehecht **worden** aan de eerbiediging van **de persoonlijke** levenssfeer, anderzijds.

In de mate dat artikel 10 van het onderhavige ontwerp aan de "diensten" van de Gemeenschap (en het Gewest), aan de informatieambtenaren en aan de raad voor openbaarheid van bestuursdocumenten de bevoegdheid zou beogen toe te kennen om een dergelijke afweging te doen en derhalve om de omvang en de grenzen te bepalen van wat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vereist, gaat het, overeenkomstig het aangehaalde advies, de bevoegdheid van de decreetgever te buiten.

2.3. In het meervermelde advies L. 20.347/A.V. werd met betrekking tot het handels- en bedrijfsgeheim een gelijkaardig voorbehoud omtrent de bevoegdheid van de gewestwetgever gemaakt.

Dit geheim behoort tot het terrein van de industriële en intellectuele eigendom, voor welke **aangelegenheid**, krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7°, van de **bijzondere wet** van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen "alleen de nationale overheid **bevoegd** (is)".

Volgens het voormelde advies kan bezwaarlijk worden aangenomen dat **de gewestwetgever (en dus ook de gemeenschapswetgever)** in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheid zou vinden om, **met** betrekking tot de omvang van **het** handels- en bedrijfsgeheim, aan (gemeenschaps of) gewestorganen een **discretionaire appreciatiebevoegdheid toe te kennen**.

3. In zoverre de ontworpen regeling betrekking heeft op de aan de Gewesten toegewezen leefmilieuaangelegenheden (artikel 6, § 1, II, van de bijzondere 'wet van 8 augustus 1980) dient de aandacht te worden gevestigd op de verplichtingen die voor België (en dus ook voor de Gewesten) voortvloeien uit de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (90/313/EEG).

Overeenkomstig die richtlijn moeten de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen doen in werking treden om uiterlijk op 31 december 1992 (artikel 9) te voldoen aan de verplichting om aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, zonder dat deze een belang hoeft aan te tonen, vrije toegang te verlenen tot milieu-informatie waarover de overheidsinstanties beschikken en om de verspreiding van dergelijke informatie te waarborgen.

Volgens artikel 2 moet voor de toepassing van de richtlijn worden verstaan onder :

"a) "milieu-informatie" : alle beschikbare informatie in geschreven, visuele, auditieve of geautomatiseerde vorm betreffende de toestand van water, lucht, bodem, fauna, flora, akkers en natuurgebieden, betreffende activiteiten (met inbegrip van activiteiten die hinder veroorzaken, zoals lawaai) en maatregelen die hierop een ongunstig effect hebben of waarschijnlijk zullen hebben, en betreffende beschermende activiteiten en maatregelen ter Zake, met inbegrip van bestuursrechtelijke maatregelen en milieubeheersprogramma's;

- b) "Overheidsinstanties" : alle overheidsorganen die op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau op het gebied van het milieu verantwoordelijkheid dragen en over informatie beschikken, met uitzondering van lichamen die in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid optreden?

Luidens artikel 6 gelden de door de richtlijn opgelegde verplichtingen eveneens voor "milieu-informatie die in het bezit is van lichamen die openbare verantwoordelijkheid op milieugebied dragen en onder toezicht staan van overheidsinstanties als omschreven in artikel 2, onder b)".

De bepaling van artikel 2, 2°, van het ontwerp luidens welke de bestuursdocumenten van Aquafin (en van INDAVER en de Vlaamse Milieumaatschappij) (1) aan het inzagerecht zouden worden onttrokken, is niet verenigbaar met de aangehaalde voorschriften van de richtlijn (2). Uit de gecombineerde bepalingen van de artikelen 2, onder b), en 6 van de richtlijn, volgt immers dat over de toepassing van de richtlijn op instellingen als Aquafin (en INDAVER en de Vlaamse Milieumaatschappij) geen twijfel kan bestaan.

(1) **Zie hiervoren 1.1.1.**

(2) Zoals hiervoren reeds werd opgemerkt moet aan die voorschriften slechts zijn voldaan "uiterlijk op 31 december 1992". Tot op die datum staat de richtlijn derhalve niet eraan in de weg dat de bedoelde bepaling in **het** ontwerp zou worden opgenomen.

4. Wat de inrichting van het ontwerp betreft, kan worden gesuggereerd de ontworpen bepalingen als volgt in te delen :

- Hoofdstuk I - Algemene bepalingen (artikelen 1 en 2);
- Hoofdstuk II - 'Openbaarheid van bestuursdocumenten (artikelen 3 tot 6, 8, 10 en 11);
- Hoofdstuk III - Informatieambtenaar (artikel 7);
- Hoofdstuk IV - Raad voor openbaarheid van **bestuursdocumenten** (artikel 9):
- Hoofdstuk V - Slotbepalingen (1) (artikelen 12 en 13).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

Het ontwerp regelt luidens dit artikel zowel **gemeenschaps-** als gewestaangelegenheden.

-
- (1) In **het** opschrift voor hoofdstuk IV van het ontwerp is ten **onrechte** sprake van "**overgangsbepalingen**", aangezien in het ontwerp geen dergelijke bepalingen **voorkomen**.

De Raad van State herinnert aan **de** bezwaren die hij steeds heeft gemaakt tegen het gelijktijdig behandelen van gemeenschaps en gewestmateries in een zelfde decreet (zie onder meer het advies L. 15.822/1, in verband met de Vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding; St. Vl. R., 244 (1983-1984), nr. 1, p. 8 en volgende).

Artikel 2.

De definitie van "**bestuursdocument**" zou nader dienen aan te sluiten bij wat daaromtrent in de memorie van toelichting wordt gesteld (zie algemene Opmerking 1.1.1.).

★

Gelet op het bepaalde in artikel 11, vervange men in fine van het 1° de woorden "**hetzij** een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing kan bijdragen" door "**hetzij een** handeling blijkt die tot een bestuurshandeling heeft **bijgedragen**" (zie ook algemene opmerking 1.1.1., in fine).

★

Wat de in het 2° bedoelde "**diensten**" betreft, zou moeten worden verduidelijkt dat ze omvatten

- a) de administratie (1) in de zin van artikel 87 van de bijzonder8 wet van 8 augustus 1980;
- b) de raden, commissies, adviesorganen, enz. van de Vlaamse Gemeenschap (respectievelijk het Vlaams8 Gewest):
- c) de van de Gemeenschap (of het Gewest) afhangende instellingen als bedoeld in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (2).

★

Wat de uitzondering inzake Aquafin betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 3.

*

In de reeds vermeld8 "nota aan de Vlaamse Executieve" wordt, wat de uitzondering in verband met de G.O.M.'s en de G.I.M.V. betreft, gesteld dat naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp de instellingen die tot "de economische sector" behoren, uit het toepassingsgebied van de ontworpen regeling moeten worden uitgesloten. Aangezien ook

-
- (1) Om te vermijden dat in de definitie van "diensten" de te definiëren term wordt gebruikt, hantere men beter de term "administratie" of "de administraties van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap".
 - (2) De in het ontwerp gehanteerde termen "publiekrechtelijke instellingen die onder ... het toezicht van de Vlaamse Executieve ressorteren", zouden verkeerdelijk de indruk kunnen wekken dat bedoeld is ook de provincies en de gemeenten onder de ontworpen regeling te doen Vallen.

bij de, administraties van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap dossiers worden behandeld die de "**economische sector**" betreffen, rijst de vraag - mede gelet op de algemene opmerking 2.3. in verband met het handels- en bedrijfsgeheim - of de uitzondering niet beter inhoudelijk, met verwijzing naar de "**economische**" aspecten van de dossiers, kan worden geformuleerd.

Artikel 3.

Deze bepaling, luidens welke het ontworpen decreet toepasselijk is "**op de bestuursdocumenten van de diensten**", kan als overbodig worden **weggelaten**.

Gelet op de definitie van "**bestuursdocumenten**" in artikel 2, 1°, van het ontwerp voegt die bepaling immers niets toe aan de ontworpen regeling krachtens welke "**de bestuursdocumenten . . . openbaar (zijn)**" (artikel 4 van het ontwerp).

Artikel 4.

In plaats van in deze bepaling, waarin het principe van de openbaarheid wordt gesteld, te verwijzen naar "**de uitzonderingen bepaald in de artikelen 10 en 11**", ware het verkieslijk di8 uitzonderingen hier op te nemen (zie ook de algemene opmerking 4),

Rekening houdend met de algemene opmerkingen 2.2. en 2.3. en met de verwijzing naar de auteurswet van 22 maart 1886 in artikel 5, eerste lid, zou artikel 4 als volgt kunnen worden geformuleerd :

"De bestuursdocumenten zijn openbaar, behalve wanneer de openbaarmaking ervan verboden is krachtens de vigerende wettelijke en reglementaire bepalingen of wanneer die openbaarmaking afbreuk zou **doen** hetzij aan het vertrouwelijk karakter van gegevens die behoren tot de **persoonlijke** levenssfeer, hetzij aan het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële gegevens, hetzij aan rechten voortvloeiend uit de intellectuele eigendom.

Wat bestuursdocumenten **betreft** di8 worden opgesteld ter voorbereiding van administratieve beslissingen, geldt de openbaarheid niet zolang in de betrokken **aangelegenheid** geen eindbeslissing is **genomen**".

Artikel 5.

Wanneer wordt **ingegaan** op het **tekstvoorstel** met **betrokking** tot artikel 4, kunnen in het eerste lid van artikel 5 de woorden "**onverminderd** de toepassing van de auteurswet van 22 maart 1886" worden weggelaten.

Tenzij het in de bedoeling van de stellers van het ontwerp ZOU liggen reeds in **het** ontworpen decreet zelf het opschrift vast te stellen van de verordening welke de Executieve moet **uitvaardigen** - wat ongebruikelijk is -)

kunnen in het 'tweede lid de woorden "bepaald (in) het reglement van openbaarheid van **bestuursdocumenten**" beter worden weggelaten.

Voorgesteld kan worden het tweede lid als volgt te redigeren :

"De nader8 regelen in verband met de uitoefening van het in het vorige lid bedoeld8 recht tot inzage van de bestuursdocumenten en tot het Verkrijgen van toelichting en afschriften worden door de Vlaamse Executieve vastgesteld?

Artikel 6.

Luidens het eerste lid kunnen de **aanvragen tot inzage** van documenten zowel mondeling als schriftelijk worden gedaan.

In de memorie van **toelichting** wordt met betrekking tot die **bepaling terecht gesteld dat die aanvragen bdaet het oog op de bewijskracht en omwille van praktische **redenen****" bl) voorkeur schriftelijk zouden moeten gebeuren.

Er valt inderdaad moeilijk in te zien hoe in geval van mondelinge aanvraag - welke, overigens blijkens het tweede lid niet wordt geregistreerd - de in de artikelen 7 en 9 geregelde beroepsprocedure toepassing moet vinden.

★

Luidens het tweede lid "kunnen (de diensten) elke aanvraag die tot hen wordt gericht afwijzen?

Die bepaling lijkt slechts zin te hebben indien ze ertoe strekt aan de betrokken diensten een discretionaire appreciatiebevoegdheid toe te kennen inzake het al dan niet inwilligen van de aanvragen tot inzage van documenten. Het zou immers volkomen overbodig zijn de evidentie te bevestigen dat de inzage zal worden geweigerd van documenten die onder één van de uitzonderingsbepalingen van het ontwerp vallen.

Gelet evenwel op de bijzonder ruime opvatting welke de stellers van het ontwerp blijken **voor te staan** omtrent de omvang van het inzagerecht (zie de algemene opmerkingen 1.1.1. en 1.1.2.), is niet direct duidelijk welke marge voor appreciatie ter zake aan de betrokken diensten wordt gelaten of, met andere woorden, welke motieven voor de weigering van het inzagerecht kunnen worden aangevoerd, buiten de uitdrukkelijk bepaalde uitzonderingen o'p het beginsel van de openbaarheid.

Het ontwerp behoort op dit punt dan ook te worden **aangevuld.**

Er kan ter zake bijvoorbeeld worden **verwezen** naar artikel 3, lid 3, van de eerderevermelde richtlijn 90/313/EEG, luidens welke bepaling "een verzoek om informatie kan worden afgewezen indien inwilliging zou inhouden dat onvoltooide documenten of gegevens of interne mededelingen zouden moeten worden verstrekt of indien het

verzoek kennelijk onredelijk is of te algemeen is geformuleerd?

Artikel 8.

Zoals in de memorie van toelichting met betrekking tot dit artikel terecht wordt gesteld, geldt de verplichting tot rechtzetting van onjuiste of onvolledige gegevens alleen "indien de inschrijving van die gegevens tot de bevoegdheid van de desbetreffende dienst van de Vlaamse Executieve behoort?

Die beperking zou duidelijker tot uiting moeten komen in de tekst.

Zoals reeds hiervoren (algemene opmerking 1.3.) werd gesteld, blijkt inzonderheid uit artikel 9, § 3, dat de beroepsmogelijkheid waarin de artikelen 7 en 9 van het ontwerp voorzien, ook geldt voor eventuele weigeringen tot rechtzetting.

Ook dat zou duidelijker uit de tekst van het ontwerp moeten blijken.

Artikel 9.

In paragraaf 1, ~~eerste~~ lid, schrijve men, in overeenstemming met het ontwerp van universitair decreet

"universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap" in **plaats van**
"**Vlaamse** universiteiten of universitaire instellingen".

Artikelen 10 en 11.

Wat deze artikelen betreft wordt **verwezen naar de**
algemene opmerking 2.2. en naar de opmerking met betrekking
tot artikel 4.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, kamervoorzitter,
W. DEROOVER, staatsraden,
D. VERBIEST,
Mevrouw : F. LIEVENS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT,
auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H. K. VERMASSEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE EXECUTIEVE,

Op de voordracht van de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt wordt ermee belast in naam van de Vlaamse Executieve bij de Vlaamse Raad het ontwerp van decreet in te dienen waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK 1

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet.

Artikel 2

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

1° bestuursdocument : alle beschikbare informatie in geschreven, visuele, auditieve of geautomatiseerde vorm, opgesteld door, in opdracht van, of overgedragen aan de diensten, bepaald in 2°, waaruit hetzij een bestuursbeslissing blijkt, hetzij een handeling blijkt die tot een bestuurshandeling kan bijdragen ;

2° diensten :

a) de administraties van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap ;

b) de van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest afhangende instellingen, als bedoeld in artikel 9 van de bijzonder wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. ;

c) de raden, commissies en adviesorganen van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest, en van de in b) bedoelde instellingen.

HOOFDSTUK II

Openbaarheid van Bestuursdocumenten

Artikel 3

De bestuursdocumenten zijn openbaar, behalve wanneer de openbaarmaking ervan verboden is krachtens de vigerende wettelijke en reglementaire bepalingen, of wanneer die openbaarmaking afbreuk zou doen hetzij aan het vertrouw-

lijk karakter van gegevens die behoren tot hetzij de persoonlijke levenssfeer, hetzij aan het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële gegevens, hetzij aan de rechten voortvloeiend uit de intellectuele eigendom.

Worden eveneens uitgesloten, de gegevens die krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoren tot het terrein van de industriële en intellectuele eigendom.

Wat de bestuursdocumenten betreft die worden opgesteld ter voorbereiding van ~~administratieve~~ beslissingen, geldt de openbaarheid niet zolang in de betrokken aangelegenheid geen eindbeslissing is genomen. ~~z.~~

Artikel 4

Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft het recht om elk bestuursdocument vrij en kosteloos te raadplegen, hierover toelichting te krijgen en er tegen retributie, bepaald door de Vlaamse Executieve, een afschrift van te krijgen.

De nadere regelen in verband met de uitoefening van het in het vorige lid bedoelde recht tot inzage van de bestuursdocumenten en tot het verkrijgen van toelichting en afschriften, worden door de Vlaamse Executieve vastgesteld.

Artikel 5

De personen vermeld in artikel 4, die van genoemd recht gebruik willen maken, dienen een schriftelijke aanvraag tot inzage, of kennisneming in van de gewenste bestuursdocumenten.

Elke dienst houdt een register bij van de schriftelijke aanvragen. Zij kunnen elke aanvraag die tot hen wordt gericht afwijzen.

Een verzoek tot inzage kan worden afgewezen, indien inwilliging zou inhouden dat onvoltooide documenten of gegevens, of interne mededelingen zouden moeten verstrekt worden, of indien het verzoek kennelijk onredelijk is of te algemeen geformuleerd.

Een afwijzing wordt aan de verzoeker betekend binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van de aanvraag met verwijzing naar de bestaande beroepsprocedure en de wijze waarop hij die kan uitoefenen. Bij ontbreken van uitdrukkelijke afwijzing of van enige andere reactie binnen voornoemde termijn wordt de toestemming geacht niet gegeven te zijn.

Artikel 6

Wanneer een natuurlijk of rechtspersoon naar aanleiding van een raadpleging van de bestuursdocumenten onjuiste of onvolledige gegevens omtrent zijn persoon of vermogen heeft vastgesteld, is de dienst op het verzoek van betrokkene tot aanpassing van de gegevens verplicht, wanneer de inschrijving van die gegevens tot de bevoegdheid van de desbetreffende dienst behoort.

Bij weigering kan de betrokkene de beroepsprocedure zoals vermeld in de artikelen 7 en 8 instellen.

HOOFDSTUK III

Informatieambtenaar

Artikel 7

0 1. Bij uitdrukkelijke afwijzing of bij ontstentenis van reactie binnen de gestelde termijn kan de verzoeker binnen de dertig dagen de afwijzing aanhangig maken bij de ambtenaar, aangewezen door de Vlaamse Executieve, hierna informatieambtenaar genoemd. Bij de publiekrechtelijke instellingen die onder het gezag of het toezicht ressorteren van de Vlaamse Executieve wordt daartoe een ambtenaar, eveneens informatieambtenaar, aangewezen door het beheersorgaan van de betrokken instelling.

De informatieambtenaar kan inzake de aanvraag tot inzage van een bestuursdocument alle nuttige inlichtingen opvragen binnen de dienst waartoe hij behoort, en het document onderzoeken op de plaats waar het normaal wordt bewaard.

Hij legt binnen een termijn van zestig dagen nadat hem het verzoek bereikte, een advies inzake de aanvraag voor aan de Raad voor Openbaarheid van de **Bestuursdocumenten** die krachtens dit decreet wordt opgericht.

0 2. De informatieambtenaar van de diensten van de Vlaamse Executieve legt jaarlijks een werkingsverslag voor aan de Vlaamse Executieve.

De informatieambtenaar van een publiekrechtelijke instelling legt zijn jaarlijks werkingsverslag voor aan de voorzitter van zijn beheersorgaan, dat het voorlegt aan de Vlaamse Executieve.

De Vlaamse Executieve geeft de Vlaamse Raad kennis van de werkingsverslagen.

HOOFDSTUK IV

De Raad voor Openbaarheid van Bestuursdocumenten

Artikel 8

§ 1. Er wordt een Raad voor Openbaarheid van **Bestuursdocumenten** opgericht, hierna de Raad genoemd, bestaande uit vijf leden, gespecialiseerd in het administratief recht, die behoren tot het zelfstandig academisch personeel van universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap.

De leden van de Raad worden benoemd door de Vlaamse Executieve, voor een periode van vijf jaar.

De Vlaamse Executieve bepaalt de vergoeding van leden van de Raad.

De kredieten, nodig voor de werking van de Raad, worden ingeschreven op de begroting van de dotaties.

§ 2. De leden van de Raad kiezen in hun midden een voorzitter. De Raad wordt bijgestaan door personeel, ter beschikking gesteld door de Vlaamse Executieve.

Het huishoudelijk reglement van de Raad wordt, op zijn voorstel, bepaald door de Vlaamse Executieve.

§ 3. De Raad kan, wanneer hij wordt gevat, alle bescheiden en inlichtingen opvragen bij de betrokken dienst, omtrent de zaak waarover hij zich heeft uit te spreken. Deze dienst is verplicht de gevraagde bescheiden en inlichtingen te bezorgen.

De Raad kan alle betrokken partijen horen. Hij neemt de beslissing de door de betrokken dienst gehandhaafde geheimhouding, of weigering tot het geven van een afschrift, te bevestigen of op te heffen, of de verbetering van de gegevens al dan niet uit te voeren.

§ 4. De beslissingen van de Raad worden met gewone meerderheid genomen binnen de dertig dagen na het inleiden van het beroep, in voorkomend geval de partijen gehoord, althans behoorlijk opgeroepen. De beslissingen zijn met redenen omkleed en worden aan de betrokken partijen gemeld. Zij zijn definitief. De dienst is gehouden de beslissing uit te voeren.

§ 5. De Raad brengt een jaarverslag uit inzake de geschillen die hem werden voorgelegd. Dit jaarverslag wordt overgemaakt aan de Vlaamse Executieve die dit meedeelt aan de Vlaamse Raad.

HOOFDSTUK V

Slotbepalingen

Artikel 9

Eén jaar na het van kracht worden van dit decreet brengt de Vlaamse Executieve, op grond van een door het College van de Secretarissen-generaal opgesteld evaluatieverslag inzake de toepassing van dit decreet, hierover verslag uit bij de Vlaamse Raad.

Artikel 10

Dit decreet treedt in werking op de datum, bepaald door de Vlaamse Executieve, en uiterlijk één jaar na de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad.

Brussel, 3 juli 1991.

De Voorzitter van de Vlaamse Executieve,

G. GEENS

***De Gemeenschapsminister van Binnenlandse
Aangelegenheden en Openbaar Ambt,***

L. VAN DEN BOSSCHE
