

Vraag nr. 129
van 16 februari 1998
van mevrouw SONJA BECQ

Openbaarheid van bestuur – Bevoegdheid ombudsman

Wanneer de inzage van bepaalde documenten niet wordt uitgevoerd of wanneer het verzoek tot inzage wordt afgewezen, kan de verzoeker tegen die weigering beroep aantekenen bij de ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap. In zijn hoedanigheid van beroepsinstantie oordeelt de ombudsman over de gegrondheid van het afgewezen verzoek tot informatie.

Het besluit van de Vlaamse regering van 9 december 1992 tot uitvoering van het decreet betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten bepaalt dat de beslissing van de ombudsman in de beroepsprocedure onmiddellijk uitvoerbaar is door de betrokken dienst of instelling en dat hij het recht heeft toezicht te houden op de uitvoering van die beslissing.

In de realiteit moet de beslissingsmacht van de ombudsman terzake evenwel worden gerelativeerd. Wanneer de betrokken dienst blijft weigeren om inzage te verlenen, kan er een probleem rijzen. De procedure bepaalt enkel dat de ombudsman in dergelijk geval deze weigering meldt aan een hoge administratieve autoriteit om de nodige maatregelen te nemen. Verder is er blijkbaar niets geregeld. Er is niet in termijnen noch in een indeplaatsstelling voorzien. Wanneer de hoge administratieve autoriteit niets onderneemt, blijft de verzoeker uiteindelijk in de kou staan.

1. Hoe vaak is de ombudsman gedurende de jaren 1997, 1996 en 1995 opgetreden als beroepsinstantie in het kader van de openbaarheid van bestuursdocumenten ?
2. Zijn er gevallen bekend waarbij er niet werd gereageerd op de beslissing van de ombudsman als beroepsinstantie ? Welke maatregelen werden er dan genomen om alsnog de openbaarheid af te dwingen ? Binnen welke termijnen werden deze maatregelen dan genomen ?
3. Waarom werd er niet voorzien in een indeplaatsstelling door de ombudsman bij niet-uitvoering van een beslissing genomen als beroepsinstantie ?
4. In een materie waarvoor het Vlaams Gewest bevoegd is, geldt het openbaarheidsdecreet voor

alle overheden, dus ook voor de provincies. Wat kan er worden gedaan indien een provincie niettemin de inzage weigert ?

5. Hoe wordt deze beroepsfunctie georganiseerd na de overheveling van de ombudsman naar het Vlaams Parlement ?

Antwoord

Overeenkomstig de bepalingen van artikel 12, § 1, van het decreet van 23 oktober 1991 en artikel 8, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 9 december 1992, beperkt de bevoegdheid van de ombudsman als beroepsinstantie in het kader van de Vlaamse passieve openbaarheidsregeling zich tot de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

1. In zijn hoedanigheid van beroepsinstantie behandelde de ombudsman in 1995 : 10, in 1996 : 11 en in 1997 : 6 verzoekschriften als eigenlijke beroepen die formeel pasten in de openbaarheidsregeling van bestuursdocumenten.

In feite werden tegen een weigering van inzage of het uitblijven van een respons meer verzoekschriften ingediend (ongeveer evenveel als eigenlijke beroepen). Doch wanneer het duidelijk was dat de ombudsman niet bevoegd was om een beslissing te nemen, of als het voorwerp buiten het toepassingsveld van het decreet lag, werden deze verzoeken niet als beroepen behandeld. In dergelijke dossiers werd bemiddeld of advies en informatie gegeven.

2. Uit de opvolging van de beroepsdossiers kon de ombudsman afleiden dat zijn beslissingen, en meer bepaald die tot de openbaarmaking van bestuursdocumenten, in alle gevallen door de betrokken administraties werden gerespecteerd.
3. In artikel 12 van het decreet van 23 oktober 1991 wordt uitdrukkelijk bepaald dat de beslissing die de ombudsman in de beroepsprocedure neemt, onmiddellijk uitvoerbaar is. Uit de toelichting en voorbereidende handelingen blijkt onmiskenbaar dat zowel de decreetgever als de Vlaamse regering als uitgangspunt hadden dat de ombudsman (op administratief niveau) in laatste instantie beslist over het al dan niet openbaar maken van de gevraagde documenten en dat deze beslissing absoluut bindend is voor de betrokken diensten. Deze diensten zijn er dan ook toe gehouden de beslissing onverkort en onmiddellijk uit te voeren.

In deze gedachtengang voorzag het decreet niet in een "indeplaatsstelling".

De beslissingen van de ombudsman sluiten de administratieve beroepsprocedure af. Als zodanig zijn ze vatbaar voor een beroep bij de Raad van State.

Essentieel voor de draagkracht van de beslissingen in beroep is de functionele onafhankelijkheid van de ombudsman, die principieel in het decreet is vastgelegd en meer concreet werd ingevuld door de Vlaamse regering. Het is juist om de afdwingbaarheid van die beslissingen verder te ondersteunen dat de Vlaamse regering in een beroep bij een hogere administratieve autoriteit voorziet, in het geval de diensten de beslissing van de ombudsman niet zouden naleven. In deze procedure spreken de hogere autoriteiten zich niet uit over de geldigheid van de beslissing, maar gaan enkel na op welke wijze de onwillige dienst kan worden gedwongen om de informatie te verstrekken.

4. De stelling van punt 4 moet enigszins worden genuanceerd.

Een consequentie van de bepalingen van artikel 32 van de Grondwet is dat de Vlaamse decreetgever binnen zijn materiële bevoegdheidsdomeinen uitzonderingen op het inzagerecht kan bepalen die ook gelden voor alle andere overheden. Die bevoegdheid kent als enige beperking dat de uitzonderingsgronden tot de materiële bevoegdheid van de betrokken overheid moeten behoren.

Wanneer nu aan de provinciale overheid de inzage wordt gevraagd van een dossier in een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap/Vlaams Gewest bevoegd is, dan is deze provinciale overheid enkel gebonden door de decretale bepalingen die de openbaarheid verbieden of beperken. In dergelijke context van daden "medebewind" is het Vlaamse openbaarheidsdecreet dus slechts toepasselijk op de "andere administratieve overheden" in zoverre het uitzonderingsgronden op de openbaarheid invoert en niet in zoverre het de uitvoeringsmodaliteiten of procedurevoorschriften regelt.

Bij een inzageweigering door de provinciale overheid kan de openbaarmaking derhalve niet op grond van het Vlaamse openbaarheidsdecreet worden afgedwongen. In dat geval kan de verzoeker een beroep doen op de wet van 12 november 1997 (Belgisch Staatsblad van 19

december 1997) die de openbaarheid van bestuur regelt voor de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden. In deze wet is voorzien in een herzieningsprocedure via de federale Commissie voor de Toegang tot Bestuursdocumenten.

Naast de hierboven beschreven situatie is het Vlaams openbaarheidsdecreet wel volledig van toepassing op de provincieoverheid waar ze optreedt als een onderdeel van de Vlaamse administratie in een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van het Vlaams Gewest (Vlaamse Gemeenschap) behoort (bv. bij de uitoefening van het administratief toezicht op gemeenteraadsbeslissingen).

Een openbaarheidsweigering van de provinciale autoriteit in deze context kan worden geacht uitgesproken te zijn door de bevoegde gewestelijke administratie. Ten aanzien van deze weigeringsbeslissing is de ombudsman op basis van het openbaarheidsdecreet dan ook bevoegd om in beroep een beslissing te nemen die bindend is voor de gouverneur als leidend ambtenaar van de Vlaamse administratieve afdeling bij de provincie.

Bij het stilzitten van deze provinciale instantie gelden dezelfde bedenkingen als onder punt 3. In voorkomend geval lijkt een beroep bij de toezichthoudende Vlaamse minister de aangewezen weg.

5. In het ontwerp van nieuw decreet betreffende de openbaarheid van bestuur – dat door de Vlaamse regering op 19 december 1997 principieel werd goedgekeurd (VR/PV/1997/51 – punt 114) – wordt geopteerd voor "een door de Vlaamse regering aangeduide ambtenaar bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap" als nieuwe beroepsinstantie voor de administratieve overheden van het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap. Anders dan in de beroepsregeling van het decreet van 23 oktober 1991, voorziet het ontwerp in nog maar één beroepsinstantie voor al deze Vlaamse administratieve overheden (administraties van het ministerie, Vlaamse openbare instellingen, diensten met afzonderlijk beheer, ...).

Ten aanzien van deze overheden heeft ook deze ambtenaar de bevoegdheid om in beroep bindende beslissingen te nemen.

Zoals voor de ombudsman het geval was, wordt in het ontwerp uitdrukkelijk gewaarborgd dat

de aangewezen ambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zijn functie van beroepsinstantie volledig onafhankelijk en neutraal uitoefent.