

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Brussel, 20 september 2006
Gezamenlijk advies Minaraad en SERV

Advies

Hergebruik van overheidsinformatie

1. Inleiding en situering

Op 13 juli 2006 ontvingen SERV en Minaraad een adviesvraag over het ontwerpdecreet betreffende het hergebruik van overheidsinformatie. Dit voorontwerp van decreet vormt een vertaling van de Europese Richtlijn 2003/98/EG van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie. Het voorontwerp heeft, net zoals de richtlijn, tot doel om een algemeen kader te creëren inzake het hergebruik van overheidsdocumenten en om te zorgen voor eerlijke, evenredige voorwaarden voor het hergebruik.

2. Advies

De richtlijn die als basis diende voor het voorontwerp van decreet heeft als doelstelling om het hergebruik van overheidsinformatie te stimuleren en vervalsing van mededinging op dit vlak te voorkomen. De richtlijn beschouwt overheidsinformatie als een belangrijke grondstof voor digitale informatieproducten en -diensten. Ze wil de belemmeringen wegnemen voor de volledige exploitatie van dit economisch potentieel. Dat is nodig voor de ontwikkeling van een informatie- en kennismaatschappij en het kan vele nieuwe arbeidsplaatsen opleveren.¹ De SERV en de Minaraad kunnen zich volledig achter dit principe scharen. Binnen de grenzen van het Openbaarheiddecreet is het aangewezen om de openbaarheid en het hergebruik te stimuleren.

Wel merken de raden op dat de omzetting van de richtlijn uiterlijk tegen 1 juli 2005 moest afgerond zijn. De raden gaan er dan ook van uit dat de Vlaamse overheid de nodige stappen neemt om het decreet zo snel mogelijk van kracht te laten worden. Omdat het voorontwerp belangrijke aspecten delegeert aan de bestuursinstanties (zo bepaalt elke bestuursinstantie autonoom of het hergebruik van bestuursdocumenten is toegestaan) zijn wellicht ook aanvullende maatregelen nodig.

2.1 Decreet op hergebruik beter afstemmen op Openbaarheiddecreet

Het Openbaarheiddecreet stelt dat informatie enkel kan geweigerd worden op basis van een aantal limitatieve uitzonderingen die opgenomen zijn in het decreet. Het voorontwerp van decreet inzake hergebruik wijzigt deze uitzonderingsgronden niet. Wel blijft het de autonomie van de bestuursinstanties om al dan niet de informatie vrij te geven voor hergebruik. Dit betekent dat bepaalde informatie wel moet vrijgegeven worden in het kader van het Openbaarheiddecreet, terwijl deze informatie in het kader van het decreet op hergebruik van overheidsinformatie door de bestuursinstantie alsnog niet moet vrijgegeven worden voor hergebruik. Deze fundamentele incoherentie tussen beide decreten is onwenselijk.

De SERV en de Minaraad zijn van oordeel dat - inzake de uitzonderingen op de openbaarheid - beide decreten identiek moeten zijn. Een document dat in het kader van het Openbaarheiddecreet kan opgevraagd worden, moet ook voor hergebruik in aanmerking komen.

Wel dient de bestuursinstantie, zoals momenteel is voorzien, over de mogelijkheid te beschikken om redelijke voorwaarden te stellen aan het hergebruik, evenals om een gepaste vergoeding te vragen voor het hergebruik.

¹ Richtlijn 2003/98/EG van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, overwegingen 2 tot en met 6.

In het kader van het gelijkheidsbeginsel lijkt het aangewezen om een aantal elementen generiek te regelen zodat de praktijken die door de verschillende bestuursinstanties gehanteerd worden inzake hergebruik in grote lijnen op elkaar zijn afgestemd. Het doel van de richtlijn is immers om een zo groot mogelijke coherentie tot stand te brengen op Europees gebied. Afgezien van de afstemming op de andere Belgische entiteiten is het in ieder geval aangewezen om erover te waken dat er een zo groot mogelijke uniformiteit is tussen de verschillende procedures en concrete modaliteiten inzake hergebruik binnen de Vlaamse bestuursinstanties. Ook dient erover gewaakt te worden dat de interpretatie van de regelgeving door de bestuursinstanties op uniforme wijze gebeurt. Hoewel de beroepsinstantie hierover in laatste instantie zal waken, kan de overheid hierop anticiperen door een duidelijke en concrete informatie hieromtrent over te maken aan de bestuursinstanties. Hiertoe zou de regering de mogelijkheid moeten krijgen om een duidelijker kader uit te werken of zou minstens een omzendbrief tot stand moeten komen met duidelijke richtlijnen.

Hierbij kan ook verwezen worden naar artikel 9 van de Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie. Dit artikel bepaalt dat de lidstaten 'instaan voor praktische regelingen die het zoeken naar voor hergebruik beschikbare documenten vereenvoudigen'. De richtlijn geeft als voorbeelden het aanmaken van – bij voorkeur online toegankelijke - overzichtslijsten, van de belangrijkste documenten en het aanmaken van portaalsites met links naar gedecentraliseerde overzichtslijsten.

Artikel 10 van het voorliggende voorontwerp bevat een bevoegdheidsdelegatie die de Vlaamse Regering en de bestuursinstanties opdraagt om alle nodige maatregelen hiervoor te nemen.

De raden menen dat de regering en de bestuursinstanties hier werk van moeten maken. Daarbij moet de doelstelling betreffende het aanmoedigen van het hergebruik van overheidsinformatie (een belangrijke doelstelling van Richtlijn 2003/98/EG) worden gecombineerd met de verwante beleidsdoelstelling om de toegang tot overheidsinformatie te verbeteren in het kader van de openbaarheid van bestuur.

In eerdere adviezen deden de raden al verwante aanbevelingen. Zo vroeg de Minaraad om werk te maken van een elektronisch overzicht van de door de overheid aangeboden milieu-informatie².

2.2 Vertrouwelijke informatie in samenspraak bepalen

Het valt te verwachten dat de inwerkingtreding van dit decreet zal resulteren in een ruimere verspreiding van overheidsinformatie onder bedrijven en burgers. Het risico bestaat dat informatie wordt verspreid die door een (rechts)persoon aan de overheid werd overgemaakt en waarvan die informatieverstrekker meent dat ze valt onder een uitzonderingsgrond op de openbaarheid. Het voorliggende voorontwerp voorziet niet in een formele consultatie van de informatieverstrekker over het al dan niet vertrouwelijke karakter van door hem overgemaakte informatie tijdens de procedure in eerste aanleg over een aanvraag voor hergebruik. Ook de procedure in eerste aanleg betreffende passieve openbaarheid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, voorziet niet in een dergelijke formele consultatie. De informatieverstrekker kan evenmin beroep aantekenen tegen een overheidsbeslissing over hergebruik of openbaarmaking van informatie. Als vertrouwelijke informatie wordt verspreid, kan dit uiteindelijk resulteren in een vraag tot schadevergoeding ten aanzien van de bestuursinstantie die de informatie vrijgaf.

Het is meestal overbodig en in ieder geval te omslachtig om systematisch de initiële informatieverstrekker te horen in geval van een aanvraag voor hergebruik. Bovendien laten de dwingende termijnen van de Richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie en van de Richtlijn inzake

² Minaraad, Advies van 6 oktober 2005 over het ontwerp van besluit verspreiding van milieu-informatie, afl. 2005|35, paragraaf 16 (p. 11)

Gezamenlijk advies SERV en Minaraad

toegang tot milieu-informatie hiervoor weinig ruimte. Het is daarom aangewezen om het debat over het al dan niet vertrouwelijke karakter van de door een privépersoon overgemaakte informatie zoveel als mogelijk te voeren op het moment dat de privépersoon deze informatie overmaakt aan de bestuursinstantie.

Hierbij zou op voorhand kunnen aangeduid worden welke informatie als vertrouwelijk wordt beschouwd en op basis van welke gronden de onttrekking aan de openbaarheidverplichting moet gebeuren. Zo kan snel een geïnformeerde beslissing worden genomen op het moment van een effectieve aanvraag. De regelgeving met betrekking tot de milieuvergunningen³ bevat; net als de project-MER-rapportage, de mogelijkheid om informatie als vertrouwelijk te beschouwen en deze te onttrekken aan de openbaarheid. Concreet zou de werking van deze regeling kunnen geëvalueerd worden of ze voldoende garanties biedt, of zou kunnen bieden, voor de bescherming van vertrouwelijke informatie en bij positieve evaluatie als voorbeeld kunnen dienen en uitgebreid worden tot alle informatie die derden verplicht moeten overmaken aan de overheid. Het spreekt voor zich dat deze beslissing geen afwijking kan inhouden op het Openbaarheiddecreet maar enkel tot doel heeft om op dit punt duidelijkheid te scheppen vooraleer de betrokken informatie wordt opgevraagd door derden voor gebruik of hergebruik.

2.3 Nood aan evaluatie

Zoals hiervoor reeds aangehaald kan het decreet op het hergebruik van overheidsinformatie aanleiding geven tot een aantal problemen. Bovendien is het onzeker of het decreet aanleiding zal geven tot een optimale aanwending van overheidsinformatie. De raden zijn dan ook van oordeel dat een evaluatie van de werking van het decreet binnen afzienbare tijd in overleg met de betrokken adviesraden kan gebeuren.

³ Art 14 § 2 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunningen en artikel 4.3.9 §2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid