

## **CONCEPTNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING**

**Betreft: Actieve openbaarmaking van de documenten van de Vlaamse Regering**

### **1. INHOUDELIJK**

#### **1.1 Situering**

Deze conceptnota beschrijft de bestaande situatie van de behandeling en openbaarmaking van de documenten van de Vlaamse Regering en formuleert een voorstel om over te gaan tot de actieve openbaarmaking van regeringsdocumenten. Het uitgangspunt daarbij is dat de documenten na hun eerste behandeling openbaar worden gemaakt. Dat betekent dat documenten die aan de regering ter beslissing worden voorgelegd, actief openbaar worden gemaakt nadat ze (principiële) goedgekeurd zijn; documenten die aan de regering ter kennisgeving worden voorgelegd, worden actief openbaar gemaakt nadat de regering er kennis van heeft genomen.

#### **1.2 Aanleiding**

In een brief aan de minister-president (SERV\_BR\_20150219\_Openbaarheid\_stukkenVR\_pkkv van 19 februari 2015) zei de SERV zich terughoudend op te stellen bij verzoeken van externen om de stukken van de Vlaamse regering die behoren bij een adviesvraag te kunnen ontvangen (voorontwerp van decreet, memorie van toelichting, nota aan de Vlaamse Regering, ontwerpbesluit, conceptnota). De SERV stelde tegelijk vast dat andere strategische adviesraden (SAR) de stukken wel op hun website publiceerden. De SERV stelde voor dat de Vlaamse Regering de documenten op het moment van de adviesvraag zélf actief openbaar zou maken via de regelgevingsagenda, zodat de SAR's op hun website zouden kunnen verwijzen naar die regelgevingsagenda.

De minister-president volgde de redenering van de SERV in zijn antwoord KB20150407-148 van 3 april 2015. Een link naar een site van de Vlaamse overheid, waarop alle relevante documenten worden gecentraliseerd, zou de zaken eenvoudiger en efficiënter maken. Het komt dan aan de Vlaamse overheid toe om over de openbaarheid te oordelen. De burger kan vervolgens op één website ontwerpregelgeving en conceptnota's raadplegen. Ook de adviezen van de SAR's zouden daar geüpload kunnen worden. De minister-president gaf opdracht aan zijn administratie te onderzoeken hoe een dergelijk digitaal platform vorm zou kunnen krijgen.

Daarnaast kwam er ook een opmerking van de voorzitter van het Vlaams Parlement over de compacte formulering van de regeringsbeslissingen in het Kort Bestek. Hij merkte op dat de formulering soms enkel goed kan worden begrepen als men ook inzage heeft in de documenten waarop de regeringsbeslissing betrekking heeft.

### 1.3 Welke documenten behandelt de regering?

De Vlaamse Regering behandelt verschillende [soorten documenten](#), die telkens als nota of als mededeling worden geagendeerd:

- [Nota's aan de Vlaamse Regering](#), waaronder:
  - Regelgeving ([decreten](#) en [besluiten van de Vlaamse Regering](#))
  - [Conceptnota's, groenboeken en witboeken](#)
  - Andere aangelegenheden waarover de Vlaamse Regering een *beslissing* moet nemen
- [Mededelingen aan de Vlaamse Regering](#), waaronder:
  - [Beleidsnota's en beleidsbrieven](#)
  - Sommige [omzendingbrieven](#)
  - Andere aangelegenheden waarvan de Vlaamse Regering *akte* moet nemen

Met het oog op de uitvoering van de beslissingen van de regering stelt de secretaris van de regering een **verslag** op van elke vergadering (notulen) en een **notificatie** van elke beslissing. De beslissingen worden opgenomen in de databank [DORIS 2](#). Die databank bestaat uit de beslissingen, de notulen, de nota's en de mededelingen aan de Vlaamse Regering. De beslissingen worden gekoppeld aan de achterliggende nota's. DORIS 2 bevat het volledige dossier (nota's en mededelingen met alle bijlagen zoals de ontwerpregelgeving, adviezen van de Inspectie van Financiën, de Raad van State, strategische adviesraden ...). De databank is ter beschikking van aangeduide personen uit de kabinetten, de departementen, de agentschappen, de Inspectie van Financiën, het Rekenhof en het Vlaams Parlement. De DORIS 2 databank is niet toegankelijk voor het brede publiek. De gebruikte technologie leent zich hier ook niet toe.

### 1.4 Welke regeringsdocumenten zijn al openbaar?

Op dit moment worden al een aantal regeringsdocumenten actief openbaar gemaakt. De aanpak is echter gefragmenteerd. Het gaat om volgende initiatieven:

1. **Beleidsnota's en beleidsbrieven** worden als mededeling op de regering gebracht. Ze worden actief openbaar gemaakt na hun indiening in het Vlaams Parlement. Daartoe worden ze opgeslagen in de [publicatiedatabank](#) en ontsloten op de [portaalsite](#) [www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be). De administratie zorgt ervoor dat **alle** beleidsnota's en beleidsbrieven openbaar worden gemaakt.
2. De Vlaamse Regering keurde op 7 maart 2008 de invoering en uitbouw van een [RIA-databank](#) goed. Met de goedkeuring van de RIA-databank besliste de Vlaamse Regering om voor de regelgevingsdossiers waarvoor een **reguleringsimpactanalyse** (RIA) werd opgesteld, meer informatie ter beschikking te stellen. Na de eerste principiële goedkeuring van het dossier worden de **regeringsbeslissing**, de **ontwerpregelgeving** en de bijhorende **RIA** actief openbaar gemaakt.
3. Het openbaar maken van **ontwerpregelgeving** is beslist bij de hervorming van de regelgevingsagenda op 18 november 2011. De beslissing hield in dat regelgeving na de eerste principiële goedkeuring openbaar kon worden gemaakt ook zonder dat hiervoor een RIA is opgemaakt. De Vlaamse Regering kan per dossier gemotiveerd beslissen niet tot publicatie over te gaan.  
In de [regelgevingsagenda](#) worden volgende documenten opgenomen:
  - de door de Vlaamse Regering goedgekeurde ontwerpregelgeving zelf
  - de door de Vlaamse Regering goedgekeurde memorie van toelichting of het verslag aan de Vlaamse Regering

Bij de implementatie van de regelgevingsagenda wordt een beroep gedaan op gemandateerde contactpersonen om deze actieve openbaarheid te organiseren. Via de regelgevingsagenda-databank kan elke gemandateerde contactpersoon de goedgekeurde ontwerpregelgeving voor zijn beleidsbrief/-nota toevoegen en zo actief publiek maken. De toevoeging van nieuwe ontwerpregelgeving in de regelgevingsagenda is niet verplicht. In de praktijk is de gedecentraliseerde aanpak **geen vaste praktijk** voor alle ministers en daarom suboptimaal.

4. De **adviezen van de strategische adviesraden** (SAR's) worden in principe gepubliceerd op de site van de respectieve adviesraden zelf. Daarnaast zijn de adviezen ook terug te vinden in de [publicatiedatabank](#), wanneer deze door de SAR's aan het departement Kanselarij en Bestuur worden bezorgd. Dit gebeurt echter **niet systematisch**.
5. De **adviezen van de Raad van State** worden bij de huidige stand van de wetgeving **niet bekendgemaakt** door de Raad van State zelf. Ze blijven vertrouwelijk en de minister die het advies aanvraagt, oordeelt zelf over de opportuniteit om het aan derden te bezorgen. Uitzondering hierop zijn de adviezen over **voorontwerpen van decreet**: die moeten gevoegd worden bij de memorie van toelichting van de ontwerpen, wanneer deze ingediend worden bij een parlementaire vergadering. Ze worden dus bekendgemaakt in de [parlementaire stukken](#) van de betrokken vergadering en kunnen daardoor geraadpleegd worden. *Opmerking: onder andere juristen zijn vragende partij om de adviezen van de Raad van State actief openbaar te maken. Aangezien ervan uitgegaan wordt dat het advies de uitsluitende eigendom wordt van de adviesvragende overheid, publiceert de Raad van State de adviezen op dit ogenblik niet zelf. De Vlaamse Regering zou als 'eigenaar' wel zelf kunnen beslissen om de adviezen van de RvS actief openbaar te maken. Dat zou het geval zijn als dezelfde documenten worden openbaar gemaakt als diegene die nu ook voor de administratie en het Vlaams Parlement ter beschikking worden gesteld (zie verder).*
6. Na de ministerraad worden **alle beslissingen** van de Vlaamse Regering (met uitzondering van de vertrouwelijke) in beknopte en geredigeerde vorm bekendgemaakt via het **Kort Bestek**. Ze zijn opgenomen in de nieuwsberichtendatabank. Die databank zelf is niet publiek toegankelijk, de beslissingen worden wel openbaar gemaakt [via de portal](#) vlaanderen.be. De beslissingen zijn niet gelinkt aan de documenten waarover de beslissing handelt. Sommige regeringsbeslissingen worden langs dezelfde weg via een uitgebreid persbericht bekend gemaakt. De ministers beslissen zelf over welke beslissingen zij breder willen communiceren. Burgers hebben de mogelijkheid zich (ook thematisch) te [abonneren](#) en ontvangen dan per e-mail de nieuwe persberichten van de Vlaamse overheid en de beslissingen van de Vlaamse Regering.
7. Het Departement Internationaal Vlaanderen publiceert **alle interfederale en internationale akten** nog eens apart in de [NADIA-databank](#) (Netwerk Archivering van Documenten m.b.t. Intrafederale en Internationale Akten). In die databank zitten naast de akten zelf (samenwerkingsakkoorden, verdragen, culturele akkoorden) ook telkens de memorie van toelichting, voorontwerp en ontwerp van decreet, het advies van de Raad van State, de verslagen van de parlementaire behandeling (zonder link naar de Proteus-databank) en het decreet zelf.
8. Alle door de Vlaamse Regering afgekondigde en bekrachtigde **decreten** en alle definitief goedgekeurde **besluiten** van de Vlaamse Regering worden *mits* en *na* hun publicatie in het Belgisch Staatsblad op geconsolideerde wijze opgenomen in de [Vlaamse Codex](#). De Codex is ook gelinkt aan de [Proteus-databank](#) met de documenten van het Vlaams

Parlement. Via de Vlaamse Codex kan men doorklikken naar het parlementaire voorbereidingsdossier van een decreet (en omgekeerd). De Vlaamse Codex bevat de documenten van *alle* Vlaamse regelgevers. Dat zijn in het bijzonder Vlaams Parlement, Vlaamse Regering, Vlaamse ministers en leidend ambtenaren van de Vlaamse overheid.

Regels uitgevaardigd door andere regelgevers (bijvoorbeeld: federale wetten, Koninklijke Besluiten ...) worden enkel opgenomen als ze door Vlaamse wetteksten gewijzigd zijn, of als ze fundamentele regels vastleggen voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest (dus: bevoegdheidsverdelende regels of dwingende administratieve regels). *Opmerking: de archivering en eventuele (centrale) publicatie van omzendbrieven en ministeriële besluiten die niet door de Vlaamse Regering zijn behandeld en die niet in het Belgisch Staatsblad worden gepubliceerd, is al langer een pijnpunt. Dit maakt echter geen voorwerp uit van deze conceptnota.*

Naast deze initiatieven kan elke minister zelf beslissen welke andere documenten die tot zijn bevoegdheid behoren, hij actief openbaar maakt. Dit leidt tot een weinig coherente aanpak: documenten worden op een ad hoc basis openbaar gemaakt, op verschillende plaatsen (portaal, eigen site, gelegenheidssite, regelgevingsagenda ...) en in verschillende vormen (nieuwsbericht, webpagina, consultatieplatform ...).

Daardoor is het terugzoeken van regeringsdocumenten lastig en het resultaat altijd onvolledig. Voor de burger is deze aanpak bovendien weinig transparant, vermits sommige documenten wel actief openbaar worden gemaakt, terwijl andere passief openbaar zijn en dus enkel op verzoek beschikbaar zijn.

## 1.5 Naar een systematische aanpak

De openbaarmaking van documenten van de Vlaamse Regering is doorheen de jaren eerder stapsgewijs en organisch tot stand gekomen. Dat resulteert in de huidige onvolledige en gefragmenteerde aanpak. Sommige documenten worden wel, andere niet actief openbaar gemaakt. De documenten worden ook op verschillende plaatsen en in verschillende databanken opgeslagen. Sommige databanken zijn openbaar en doorzoekbaar, andere zijn enkel intern beschikbaar. Het is aangewezen om te evolueren naar het **systematisch** actief openbaar maken van **'alle' regeringsdocumenten** op een **centrale plaats**.

- **Systematisch** actief openbaar maken voorkomt dat elke minister over elk dossier een afzonderlijke beslissing moet nemen, waardoor er inconsistentie in de aanpak kan ontstaan. De documenten van de Vlaamse Regering zijn bestuursdocumenten in de zin van het decreet op de openbaarheid van bestuur en dus – op de decretale uitzonderingen na – hoe dan ook nu al passief openbaar.
- **'Alle' regeringsdocumenten** omdat elke vorm van selectie een bijkomende menselijke inschatting en ingreep veronderstelt en de automatisering van een dergelijke openbaarmaking bemoeilijkt. Het maakt de aanpak voor de burger ook minder transparant. Met 'alle' documenten worden de documenten zoals vermeld onder punt 1.3 bedoeld: de nota's en de mededelingen. Het is echter niet wenselijk noch nuttig om het volledige regeringsdossier openbaar te maken. Concreet zullen alle documenten van een regeringsdossier openbaargemaakt worden, met uitzondering van:
  - adviezen van de Inspectie van Financiën, begrotingsakkoorden, akkoorden van de minister van bestuurszaken inzake personeelsbeleid

- documenten die nu al als vertrouwelijk worden beschouwd op grond van het openbaarheidsdecreet of van een andere wettelijke regeling (en die nu ook niet ontsloten worden in Doris)
- curriculum vitae
- voorgaande versies wanneer er bis-, ter- enz. versies van een document worden gemaakt
- de documenten bij agendapunten die werden uitgesteld of ingetrokken
- al te omvangrijke documenten, zoals kaarten, omvangrijke rapporten,....
- Op een **centrale plaats** omdat daardoor de informatie op een geïntegreerde manier kan worden aangeboden. Het onderdeel Vlaamse Regering op de portal vlaanderen.be lijkt de meest aangewezen plaats om informatie uit verschillende bronnen tezamen aan te bieden. Aan elke minister en/of bevoegdheid kunnen daar de toepasselijke beleidsdocumenten, publicaties, persberichten, regeringsbeslissingen en vigerende regelgeving gekoppeld worden.

Bij de openbaarmaking van 'alle' regeringsdocumenten moet worden opgemerkt dat niet alle dossiers even relevant zijn voor alle burgers. Met name de individuele beslissingen gaan in principe enkel de rechtstreeks betrokken personen, bedrijven of organisaties aan. Individuele beslissingen regelen een persoonlijke, concrete rechtstoestand en gelden voor één of enkele welbepaalde gevallen, zoals benoemingen, subsidiebesluiten voor projecten of investeringssubsidies voor bedrijven. Hierbij kan worden opgemerkt dat o.a. subsidies aan verenigingen en steun aan bedrijven nu al met naam en bedrag in het Kort Bestek worden opgenomen. De actieve openbaarmaking van deze documenten biedt voor de burger weinig meerwaarde.

Daarom worden **alleen de niet-individuele regeringsbeslissingen** actief openbaar gemaakt. Het onderscheid tussen individuele en algemene beslissingen kan binnen de administratie worden gemaakt voor het moment van de openbaarmaking. Er is dus geen politieke beslissing nodig over het onderscheid tussen individuele en algemene beslissingen.

Alle nota's en mededelingen (zoals beschreven in punt 1.3) die geen individueel karakter hebben, worden wel actief openbaar gemaakt, volgens de werkwijze en met de wettelijke beperkingen zoals hierboven beschreven. De aangeduide personen in de Vlaamse administratie en de volksvertegenwoordigers in het Vlaams Parlement behouden wel hun toegang tot de dossiers met individuele beslissingen.

Voor de burger heeft deze aanpak het voordeel van de duidelijkheid. In de mate dat de individuele beslissingen niet onder een van de uitzonderingen op het openbaarheidsdecreet vallen, kan hij de openbaarmaking bovendien nog altijd aanvragen als hij ze wil inzien.

## 1.6 Communicatie

Eerder is al aangegeven dat de communicatie op een **centrale plaats** moet gebeuren omdat daardoor de informatie op een geïntegreerde manier kan worden aangeboden. Zo kan aan elke minister en/of bevoegdheid de toepasselijke beleidsdocumenten, publicaties, persberichten, regeringsbeslissingen en vigerende regelgeving gekoppeld worden. Idealiter worden de regeringsdocumenten meteen gekoppeld aan de betreffende regeringsbeslissingen, bv. zoals ze samengevat worden in het Kort Bestek. Wie een bepaalde beslissing leest, krijgt zo meteen toegang tot de documenten die aanleiding hebben gegeven tot die beslissing.

Hierbij hoort een opmerking over de **timing**. Het Kort Bestek vertrekt onmiddellijk na de vergadering van de ministerraad. De toegang tot de documenten via DORIS gebeurt voor de aangeduide personen in de administratie op de maandag na de ministerraad. Voor de volksvertegenwoordigers in het Vlaams Parlement gebeurt die toegang de week na de vergadering in kwestie, in principe na de goedkeuring van de notulen. Men kan zich afvragen of het zinvol blijft om deze week uitstel te handhaven. In elk geval zijn de regeringsdocumenten al (passief)

opvraagbaar na de vergadering. Een journalist of burger die naar de documenten vraagt op basis van de beslissingen in het Kort Bestek, zal die week uitstel dus wellicht niet in acht moeten nemen.

De actieve openbaarmaking gebeurt daarom bij voorkeur op de maandag volgend op de vergadering van de Regering. De ministers krijgen de kans om tot maandag 14u aan te geven dat ze een bezwaar hebben bij de notulen. In dat geval wordt de openbaarmaking uitgesteld tot de goedkeuring van de notulen de vrijdag na de betrokken vergadering. Het spreekt voor zich dat de documenten dan ook op maandag toegankelijk zijn/blijven voor de aangeduide personen in de administratie en voor de volksvertegenwoordigers in het Vlaams Parlement.

## **1.7 Openbaarmaking als voorwaarde voor andere beleidsinitiatieven**

De regeringsdocumenten actief openbaar maken is ook een ondersteunende, soms zelfs noodzakelijke stap in andere beleidsdossiers:

- De hervorming van de strategische adviesraden: “Daarnaast zal ik, samen met de andere ministers, nieuwe instrumenten ontwikkelen om de praktijk van adviesverlening en overleg in de Vlaamse overheid te verbeteren en te versterken. In het bijzonder zal ik nagaan hoe het gebruik van conceptnota’s, en groen- en witboeken in het participatie- en besluitvormingsproces kan worden gestimuleerd. Het zoeken naar geschikte wegen om belanghebbenden zo vroeg mogelijk in het beleidsproces te betrekken, is daar een essentieel onderdeel van.” (Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid, OD 4.2)
- De realisatie van een elektronisch consultatie- en communicatieplatform: “Daarom bouwen we voor de Vlaamse overheid naar Europees en Nederlands model een centraal en digitaal consultatieplatform uit voor nieuw beleid en nieuwe regelgeving, dat geïntegreerd wordt in vlaanderen.be.” (Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid, OD 1.2)
- Betere integratie van communicatie in beleid: “Daarnaast betrekken we communicatie bij vernieuwing van regelgeving en processen, bijvoorbeeld de operationalisering van het decreet complexe projecten en het doelstellingenmanagement, de consultatiepraktijk voor nieuwe regelgeving en het opstellen van een gecoördineerde evaluatieagenda.” (Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid, OD 5.1)
- Geïntegreerde communicatie – de Vlaamse overheid als holding: “We bouwen via vlaanderen.be een centraal en digitaal communicatieportaal waarop informatie beschikbaar is over de invoering, aanpassing of afschaffing van beleidsmaatregelen in de komende maanden.” (Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid, OD 1.2)
- Coherent delen van de Vlaamse overheid doet: “De Vlaamse Regering kiest voor een overheid die doet wat ze zegt en zegt wat ze doet. Dat betekent onder meer dat we geloofwaardig communiceren over ons beleid in de verschillende fases, over onze dienstverlening en regelgeving. We komen op een coherente manier naar buiten met wat we als Vlaamse overheid doen.” (Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid, OD 5.4)

In al deze dossiers zullen de actief openbaar gemaakte regeringsdocumenten de basis kunnen vormen voor de advisering, zowel formeel als informeel, en voor de consultatie van, de communicatie naar en de dialoog met de samenleving over de belangrijke beleidsvoornemens en -beslissingen van de Vlaamse Regering.

Aan de administratie zal worden gevraagd te onderzoeken op welke manier de actieve openbaarmaking van regeringsdocumenten vorm kan krijgen. Daarbij zal de administratie wellicht de bestaande instrumenten moeten aanpassen of vervangen om tot een efficiënte langetermijnoplossing te komen. Ze dient daarbij na te gaan op welke manier de huidige toepassingen kunnen worden ingezet om al op korte termijn een aantal – mogelijk tijdelijke –

stappen te zetten. Ze zal een roadmap opmaken voor de gefaseerde realisatie van de openbaarmaking.

## 2. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. de regeringsdocumenten na (principiële) goedkeuring of kennisname actief openbaar te maken, met uitzondering van de individuele beslissingen, die een persoonlijke, concrete rechtstoestand regelen en gelden voor één of enkele welbepaalde gevallen;
2. de openbaarmaking te laten gebeuren met inachtnaam van de uitzonderingen voor documenten waarvan de openbaarmaking kan of moet worden afgewezen op grond van het openbaarheidsdecreet of op grond van een andere wettelijke regeling. (art. 11, §3 huishoudelijk reglement);
3. alle documenten van een regeringsdossier openbaar te maken behoudens de uitzonderingen die opgesomd worden in punt 1.5;
4. de openbaarmaking in principe te laten gebeuren op de maandag volgend op de vergadering van de Regering, behoudens bezwaar van een minister bij de ontwerpnotulen;
5. de minister-president van de Vlaamse Regering te gelasten uitvoering te geven aan deze beslissing.

Deze beslissing houdt geen enkel financieel of budgettair engagement in.

De minister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

Geert Bourgeois